Presidência da República
Controladoria-Geral da União
Secretaria Federal de Controle Interno

40ª Etapa do Programa de Fiscalização
a partir de Sorteios Públicos

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO Nº 40046
02/02/2015

Sumário Executivo
Afogados da Ingazeira/PE

Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre 22 Ações de Governo executadas no município de Afogados da Ingazeira/PE em decorrência da 40º Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais no Município sob a responsabilidade de órgãos e entidades federais, estaduais, municipais ou entidades legalmente habilitadas, relativas ao período fiscalizado indicado individualmente, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015.

Informações sobre indicadores socioeconômicos do município sorteado:

Informações Socioeconômicas	
População:	35088
Índice de Pobreza:	48,98
PIB per Capita:	4.528,16
Eleitores:	24912
Área:	378

Fonte: Sítio do IBGE.

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

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

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

Na segunda parte serão apresentadas as situações evidenciadas decorrentes de levantamentos necessários à adequada contextualização das constatações relatadas na primeira parte. Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

Informações sobre a Execução da Fiscalização

Quantidade de ações de controle realizadas nos programas/ações fiscalizados:

Ministério	Programa/Ação Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa/Ação
MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização	2	975.000,00
TOTALIZAÇÃO MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO		**2**	**975.000,00**
MINISTERIO DA EDUCACAO	EDUCACAO BASICA	6	30.114.623,57
	Educação Básica	9	6.501.241,27
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		**15**	**36.615.864,84**
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	Segurança Alimentar e Nutricional	3	2.488.000,00
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL		**3**	**2.488.000,00**
MINISTERIO DA SAUDE	Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	2	181.192,80

	Execução Financeira da Atenção Básica	1	3.948.603,53
	GESTÃO DA SAÚDE MUNICIPAL	1	Não se Aplica
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		**4**	**4.129.796,33**
MINISTERIO DAS CIDADES	Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano	1	604.081,63
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DAS CIDADES		**1**	**604.081,63**
MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	Acesso à Alimentação	1	1.408.115,98
	Bolsa Família	1	20.737.278,00
	Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	1	Não se Aplica
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME		**3**	**22.145.393,98**
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	DESENVOLVIMENTO REGIONAL, TERRITORIAL SUSTENTAVEL E ECONOMIA	1	Não se Aplica
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO		**1**	**0,00**
MINISTERIO DO TURISMO	Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão	3	1.322.826,22
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO TURISMO		**3**	**1.322.826,22**
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		**32**	**68.280.963,00**

Os executores dos recursos federais no âmbito municipal foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 23 de março de 2015, 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 Afogados da Ingazeira/PE, no âmbito do 40º Sorteio de Municípios, constataram-se diversas falhas relativas à aplicação dos recursos federais examinados. Essas falhas são demonstradas, a seguir, por Ministério e Programa de Governo, destacando-se as de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade dos Programas/Ações executados na esfera local. Entretanto, antes disso, são apresentados os aspectos que, em razão de sua transversalidade, caracterizam mais fortemente

as deficiências da Gestão Municipal, sendo, pois, aqueles que, se corrigidos, tendem a proporcionar melhorias relevantes.

Nesse sentido, com base nos exames realizados, pode-se concluir que a gestão dos recursos transferidos ao município e que foram objetos dessa fiscalização demandam necessidade de ajustes na execução dos programas no âmbito municipal, tanto para melhorar a eficiência na aplicação desses recursos como para aumentar a efetividade das ações empreendidas.

Um desses pontos transversais relevantes que demanda providências para o seu aprimoramento é a realização de licitações de forma a alcançar maior competitividade nos certames e, consequentemente, a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração. Tais objetivos podem ser alcançados com a utilização, no que couber, da modalidade eletrônica de Pregão (ao invés da presencial), supressão de cláusulas editalícias restritivas, observância da publicidade devida (publicação de aviso de edital no DOU), instituição de controles que mitiguem a ocorrência de conluio entre os participantes (com análise mais acurada das propostas e documentação de habilitação) e a utilização (nos casos em que houver viabilidade) do instrumento de consórcio de municípios, tendo em vista as dificuldades de logística enfrentadas pelos municípios da região.

Outro aspecto geral que merece atenção é a precariedade ou ausência de controles administrativos que garantam a eficiência, eficácia e efetividade na aplicação dos recursos públicos. São exemplos de controles a serem instituídos/ aprimorados aqueles referentes ao atendimento aos alunos pelo transporte escolar, à estocagem e distribuição de gêneros alimentícios para merenda escolar, inclusive no que se refere ao prazo de validade desses alimentos, à aplicação do cardápio da merenda nas escolas, ao recebimento/distribuição/estocagem de medicamentos nas unidades de saúde da família, à utilização de equipamentos e máquinas nos programas voltados para agricultura e desenvolvimento agrário, além dos controles sobre a liquidação das despesas (atestos e identificação da origem do recurso), de modo a mitigar o risco de aplicação indevida desses recursos.

Quanto ao incremento da transparência e controle social, faz-se necessário ainda que o gestor municipal adote providências visando garantir uma adequada divulgação da relação de beneficiários do bolsa família (ainda mais diante da identificação de casos de beneficiários com evidências de renda incompatível), uma divulgação tempestiva aos partidos políticos e entidades representativas da sociedade dos recursos recebidos pelo município, além de dotar os conselhos sociais de melhores condições, estrutura e capacitação para que possam desenvolver suas atividades.

No que se refere à execução de obras necessárias à implementação das políticas públicas, a maior deficiência a ser tratada diz respeito à precariedade dos planos de trabalho e projetos de engenharia, o que impacta na qualidade e execução (orçamento, prazos, aditamentos nos contratos) dessas obras.

Posto isso, passa-se então a apresentar os principais resultados obtidos na avaliação da execução das ações/programas, consolidados por ministério.

1- Programas/Ações do Ministério da Educação (MEC):

A aplicação dos recursos destinados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, com base nos exames realizados, está de acordo com os objetivos do programa, garantindo que pelo menos 60% dos recursos sejam aplicados com a remuneração dos profissionais de magistério da educação básica e observando o piso nacional fixado para a categoria. Os exames foram feitos por amostragem e as impropriedades/irregularidades identificadas foram de caráter pontual, envolvendo pequena parcela dos recursos aplicados (e da amostra examinada), destacando-se, entre essas impropriedades/irregularidades, a simulação de propostas em licitação para contratação de serviços de reformas de escolas na zona rural (contrato no valor total de R$ 147.181,39), sem, contudo, que se tenha identificado ocorrência de sobrepreço e a realização de despesas inelegíveis com tarifas bancárias no valor de R$ 35.800,75. Dentre as falhas verificadas na execução do programa no âmbito municipal destaca-se a deficiência tanto na composição quanto na atuação do Conselho Social do Fundeb, comprometendo assim o controle social sobre o desenvolvimento das ações desse programa.

Com relação ao Programa Nacional de Transporte Escolar – Pnate – verificou-se a utilização de veículos inadequados ao transporte dos alunos, em inobservância às normas contidas no Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503, de 23/09/1997) e documentação irregular dos condutores desses veículos. Constatou-se ainda ausência de controles que demonstrem o efetivo atendimento do transporte escolar a todos os alunos da zona rural. Com relação ao Processo Licitatório n° 04/2013 (Pregão Eletrônico 01/2013), constatou-se a subcontratação integral do seu objeto, qual seja, contratação de empresa especializada em administração do transporte escolar, bem como em locação de veículos destinados ao transporte dos estudantes e à Secretaria Municipal de Educação. Ademais, verificou-se ainda que o Conselho do Fundeb não atua no acompanhamento da execução do Pnate.

No Programa de Apoio a Alimentação na Educação Básica- Pnae destacam-se a precariedade das condições das instalações físicas e dos equipamentos para acondicionamento dos produtos alimentícios e preparo das refeições, além da deficiência no controle da validade desses alimentos, sendo encontrados, durante inspeção "in loco", alimentos fora do prazo de validade.

Destaque-se também a ausência de controles de estoque de gêneros alimentícios, bem como de cronograma de distribuição de gêneros alimentícios às escolas, falhas que podem comprometer tanto à adequada gestão dos itens estocados no armazém central quanto à aplicação do cardápio na merenda dos estudantes. Com relação ao cardápio, ressalte-se ainda que os cardápios elaborados não contêm os elementos que possam permitir cálculos sobre a cobertura nutricional mínima exigida pela legislação e, ainda mais importante, não estão sendo devidamente observados. Quanto às equipe de nutricionistas, verifica-se que o número de contratados está abaixo dos parâmetros legais previstos pelo CFN.

Em relação aos processos licitatórios analisados, constatou-se a não utilização do Pregão na forma eletrônica, o que pode contribuir para diminuição da competitividade da licitação. No que tange à gestão de contratos de fornecimento de gêneros alimentícios, verificou-se a prática de atos administrativos (rescisão, reequilíbrio econômico-financeiro, alteração) sem a devida fundamentação em documentação que fosse suficiente para justificar a motivação desses atos.

O Conselho da Alimentação Escolar também apresentou deficiências em sua atuação, evidenciadas na falta de elaboração do plano de ação. Tais deficiências são decorrentes, dentre outros fatores, da insuficiência de infraestrutura disponibilizada para desenvolvimento de suas atividades e da falta de acesso à capacitação necessária para o pleno desempenho de suas funções.

Na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE – constatou-se a não utilização dos recursos repassados em 2014 (num montante superior a R$ 50 mil) no âmbitos dos programas PDDE - Mais Educação, PDDE – Atleta na Escola e PDDE – Mais Cultura, redundando em prejuízos aos alunos que deixaram de ser beneficiados com o pleno desenvolvimento de tais ações.

No que se refere a contratações, verificaram-se falhas na elaboração de pesquisa de preços, inclusive com indícios de simulação, o que pode comprometer a eficiência na aplicação desses recursos.

Quanto à execução de ações do Programa Brasil Carinhoso, concluiu-se que a aplicação dos recursos federais recebidos está devidamente adequada e em conformidade com os normativos pertinentes.

Com relação à execução dos convênios para construção de quatro escolas e de quatro quadras poliesportivas, constatou-se exigências indevidas nos editais editalícios que podem ter contribuído para diminuição da competitividade desses certames e, consequentemente, prejudicando a obtenção de propostas mais vantajosas para a Administração. Especificamente em relação a uma dessas quadras construídas, constatou-se também que sua utilização não está ocorrendo exclusivamente em atividades escolares, o que compromete o alcance dos objetivos pactuados no respectivo termo de compromisso. Quanto ao aspecto financeiro, ressalte-se a ausência de devolução de recursos financeiros remanescentes ao FNDE, mesmo já tendo ocorrido o recebimento definitivo dessas obras.

2- Programas/Ações do Ministério da Saúde:

Quanto à ação relacionada ao Piso de Atenção Básica Variável - Saúde na Família destacam-se, dentre as impropriedades verificadas, o descumprimento, por parte de profissionais de saúde, de carga horária semanal prevista para atendimento no PSF, equipes de Saúde da Família com composição incompleta, falha na contratação dos Agentes Comunitários de Saúde (alguns ACS com contratos temporários), ausência de realização do curso introdutório pelos ACS, ausência de materiais, equipamentos e insumos necessários à realização das atividades dos profissionais do PSF e deficiência na estrutura física das unidades de saúde da família visitadas.

Na avaliação do Bloco Atenção Básica - Recursos Financeiros verificou-se, com relação às licitações, existência de cláusula editalícia potencialmente restritiva à competitividade (Tomada de Preços nº 02/2014). Outras falhas foram verificadas na formalização da liquidação das despesas, evidenciando controles internos que carecem de aprimoramento para mitigar os riscos de eventual aplicação indevida dos recursos.

Na promoção da Assistência Farmacêutica verificou-se que a contrapartida municipal na Assistência Farmacêutica Básica não é movimentada na mesma conta do Fundo Municipal de Saúde em que são geridos os recursos Federal e Estadual, dificultando o controle sobre a

aplicação desses recursos. Quanto à liquidação das despesas, constatou-se a falta de atestado de conferência e recebimento dos medicamentos adquiridos. Outra falha identificada foi a deficiência do controle de estoque de medicamentos nas unidades de saúde da família. No que se refere às licitações analisadas, constatou-se a existência de previsões editalícias restritivas ao caráter competitivo de licitação para aquisição de medicamentos.

Quanto ao Conselho Municipal de Saúde, não se constatou nenhuma impropriedade no que se refere a sua atuação e composição.

3- Programas/Ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

Com relação à transferência diretamente às famílias do Programa Bolsa Família destaca-se, dentre as impropriedades constatadas, a fragilidade nos controles internos adotados pelo gestor no que se refere ao registro de frequência no Sistema Projeto Presença, havendo ocorrências de alunos não localizados nas escolas informadas. Ademais não foi realizada a implementação de programas/ações complementares ao Programa Bolsa Família. Verificou-se ainda a existência de famílias beneficiárias com evidências de renda incompatível, subdeclaração na última atualização cadastral dos rendimentos de membros dessas famílias beneficiárias, inclusive algumas que possuem em sua composição servidores municipais. Tais falhas poderiam ser mitigadas por meio de um controle social mais efetivo, entretanto foi verificado atuação deficiente da Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família, além de restrição à participação da sociedade civil no controle do Bolsa Família em decorrência de falhas na divulgação da relação de beneficiários do programa pela gestão municipal.

Quanto ao Programa de Segurança Alimentar, executado por meio de transferência recebida pelo município, constatou-se a morosidade por parte do gestor federal na análise da prestação de contas. Quanto à atuação do gestor municipal, verificou-se a deficiência nos controles de recebimento e entrega de mercadoria do PAA, além da insuficiência da documentação para comprovação dessas despesas, dificultando o controle da aplicação dos recursos, sendo ainda identificada a realização de pagamentos acima do limite estabelecido no Decreto nº 7.775, de 04/07/2012.

No que se refere a licitações, destaca-se a realização de procedimento licitatório realizado em modalidade diversa daquela estabelecida pelo Decreto nº 5.504/2005 (Pregão eletrônico).

4- Programas/Ações do Ministério do Turismo e Ministério das Cidades:

As ações desenvolvidas com recursos desses ministérios, objeto desta fiscalização, visavam à pavimentação asfáltica de vias urbanas por meio de transferências voluntárias, convênios e contratos de repasse, esses últimos com intermediação da Caixa Econômica Federal, envolvendo recursos no montante total de R$ 2 milhões. As principais constatações versam sobre deficiências na concepção e documentação dos Planos de Trabalho e Projetos de Engenharia, deixando lacunas que comprometem o controle e a qualidade na execução dessas obras. Além disso, verificou-se em alguns desses projetos, itens superestimados que acarretaram em prejuízos, ainda que em pequena monta. Quanto às licitações, verificou-se a existência de exigências editalícias indevidas, com potencial para comprometer o nível de competitividade dos certames, embora não tenham sido identificadas situações de prática de sobrepreço. Outras falhas referem-se à ausência de comprovação de pesquisa de preços

previamente às licitações e publicidade limitada dos certames licitatórios (ausência de publicação no DOU).

5- Programas/Ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA):

As ações desenvolvidas com recursos desses ministérios e fiscalizadas nesta ação de controle objetivavam a aquisição (por meio de contrato de repasse) de equipamentos agrícolas e transferência de maquinário para recuperação de estradas, envolvendo recursos no montante superior a R$ 1,5 milhão. No que se refere às máquinas doadas pelo MDA, constatou-se a inexistência de controles que registrem de forma adequada a utilização dos maquinários, o que dificulta o acompanhamento e deixa de garantir a utilização exclusiva desses equipamentos em benefício do público-alvo do programa (agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária). Verificou-se ainda o descumprimento das obrigações assumidas pelo fabricante no que se refere à realização das revisões previstas para a retroescavadeira, sem que o gestor municipal tenha adotado alguma providência para cientificar o MDA sobre a falta incorrida pelo fornecedor. Por fim, verifica-se também a não indicação, por parte do gestor municipal, do número mínimo de profissionais (dois) para participar do treinamento para operação dos equipamentos doados.

Quanto aos equipamentos agrícolas adquiridos com recursos do MAPA, ressalta-se, dentre as impropriedades verificadas, a deficiência do Plano de Trabalho no que concerne às especificações dos itens a serem adquiridos, adoção do Pregão na modalidade presencial ao invés de eletrônico, sem justificativa devida, além de falhas quanto à utilização desses equipamentos, pois foram encontrados alguns equipamentos parados, sem utilização, aguardando por conserto.

Ordem de Serviço: 201502689
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO
Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 733797
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: R$ 487.500,00
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 a 27 de fevereiro de 2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2014 - Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização / 20Y7 - Desenvolvimento do Abastecimento Agroalimentar no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação fiscalizada destina-se a Avaliar por meio de fiscalizações especiais, conforme instituído no Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, o regular uso dos recursos públicos federais aplicados no convênio ou contrato de repasse..

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 esta Controladoria.

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Plano de trabalho aprovado informa genericamente os itens a serem adquiridos.

Fato

Conforme especificado no Plano de Trabalho do Contrato de Repasse, deveriam ser adquiridos "dois veículos tipo caçamba e um caminhão tipo carroceria", bem como a aquisição de implementos "tipo caçamba basculante e carroceria plana de madeira", não havendo maior detalhamento sobre a potência, capacidade, eixos, motor, implementos e funcionalidades dos equipamentos.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 53/2015, de 30 de março de 2015, do Secretário Municipal de Transporte da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício

nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"*Segundo o auditor, o plano de trabalho de Contrato de Repasse – 733797, tinha algumas lacunas, por faltar detalhamento sobre alguns itens, como potência, capacidade, eixos, motor, implementos e funcionalidade da mesma forma, constava no plano de trabalho que deveriam ser adquiridos "dois veículos tipo caçamba e um caminhão tipo carroceria", bem como a aquisição de implementos "tipo caçamba basculante e carroceria plana de madeira". Mesmo sendo constatada a lacuna existente no plano de trabalho, deve ser considerado que equipamentos foram adquiridos e estão servindo a população do município de Afogados da Ingazeira-PE, cumprindo com o objetivo maior que é atender as demandas dos cidadãos.*"

Análise do Controle Interno

Apesar dos esclarecimentos do Gestor, as justificativas não elidem a falha apontada, pois a ausência de um maior detalhamento do objeto impossibilita a conferência e adequabilidade do bem adquirido com os recursos do contrato de repasse.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que o MAPA, na ocasião da análise dos Planos de Trabalho, exija da proponente maior detalhamento dos bens a serem adquiridos.

2.1.2. Caminhão e carroceria parados, aguardando conserto.

Fato

Na inspeção física verificou-se que o caminhão placa PEJ7330 não estava sendo utilizado para a recuperação de estrada, estando parado na garagem de veículos da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira.

Segundo informações prestadas pelo responsável pela garagem, o veículo encontrava-se aguardando o conserto.

Quanto à carroceria plana de madeira, foi acoplada a outro caminhão não adquirido com recursos desse contrato de repasse, e no momento da vistoria, também não estava sendo usada, pois o caminhão estava quebrado na oficina mecânica.

Caminhão (placa PEJ 7370) – parada na oficina do Município.	Carroceria em maderia acoplada em caminhão – parada em oficina mecânica.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 53/2015, de 30 de março de 2015, do Secretário Municipal de Transporte da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"*Em se tratando dos veículos e equipamentos adquiridos com recurso do contrato de repasse nº 733797, informamos que o veículo caminhão caçamba, placa PEJ 7370, não estava em atividade em razão da revisão regular de manutenção corretiva, afim de viabilizar um prolongamento na vida útil do equipamento, com manutenções sistemáticas, que tem o objetivo de economizar na preservação do equipamento e diminuir o consumo de combustível, pois um veículo com manutenção periódica, comprovadamente consume menos combustível.*

Em relação a carroceria de madeira, encontrada pela auditoria acoplada a outro veículo, quando da vistoria na garagem do município, isto ocorreu, por iniciativa da gestão, em face de ter observado que seria mais útil ao serviço público, que já detinha a propriedade de um caminhão de placa 7435, adquirido com recurso do tesouro, acoplar a carroceria de madeira adquirida com o recurso proveniente do Contrato de Repasse de n. 737397, a um caminhão já de propriedade do município, para facilitar o transporte do trator de esteira utilizado na manutenção de estradas e desassoreamento de barragens.

Assim, foi realizada a permuta da carroceria plana para um caminhão próprio do município, visando o aumento da vida útil do caminhão recém adquirido pelo contrato de repasse, onde para este caminhão foi adquirido com recurso próprio e instalado uma carroceria tipo caçamba para ampliar os serviços de desassoreamento de barragem, tendo em vista o aumento da demanda face o período de estiagem que passa não só o município coo toda a região do semiárido."

Análise do Controle Interno

Apesar dos esclarecimentos do Gestor, as justificativas não elidem a falha apontada, pois não foi informado e comprovado que o caminhão de placa PEJ7330 está sendo utilizado pela Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira.

Quanto à carroceria plana, o questionamento da auditoria refere-se à utilização em outro caminhão que se encontrava parado em uma oficina mecânica, não tendo a justificativa sanado a falha, pois não foi informado e comprovado que a carroceira plana está sendo utilizado pela Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que o MAPA oficie a Prefeitura para que tome as providências necessárias quanto ao fato apontado, e que apresente ao MAPA as providências adotadas sob pena de devolução dos recursos.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Procedimento licitatório realizado em modalidade diversa daquela estabelecida pelo Decreto nº 5.504/2005 (Pregão eletrônico).

Fato

Conforme análise do Pregão Presencial nº 006/2011, constatou-se que procedimento licitatório realizado foi o pregão presencial, sem que a inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica tenha sido devidamente justificada pelo dirigente ou autoridade competente.

De acordo com os §§1º e 2º do art. 1 do Decreto nº 5.504/2005, nas licitações realizadas com a utilização de recursos repassados em decorrência de convênios ou instrumentos congêneres, para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o emprego da modalidade pregão, sendo preferencial a utilização de sua forma eletrônica. A inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica deverá ser devidamente justificada pelo dirigente ou autoridade competente.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 53/2015, de 30 de março de 2015, do Secretário Municipal de Transporte da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"*É de bom alvitre delimitar a matéria quanto a sua competência legislativa sobre o assunto, o art. 22, XXVII da CRFB/88 impõe a União tem competência possui a competência privativa para legislar sobre normas de licitação e contratação na Administração Pública.*

A Lei n° 10.520/02 regula os institutos fundamentais e os princípios que norteiam as licitações na modalidade pregão, esta modalidade possui duas espécies a presencial e o meio eletrônico, hodiernamente, o Decreto federal 5.450/05 regula na esfera federal o pregão eletrônico, isto é, a possibilidade ensejada pelo decreto é apenas no âmbito federal. Os decretos possuem o papel de dar o fiel cumprimento às normas existentes, conforme se verifica no art. 84, IV, da Constituição Federal, ou seja, não podem inovar ou modificar a norma, mas sim, podem dar efetividade ao dispositivo.

Sem olvidar que, o respectivo decreto é emanado do Chefe do Poder Executivo, conforme atribuição constitucional. Logo, o respectivo decreto que regula a viabilidade do pregão eletrônico não pode ser imposto as estados-membros, MUNICÍPIOS ou ao Distrito Federal (no âmbito de sua competência estadual e municipal, art. 32 da Constituição Federal) ou mesmo aos órgãos autónomos, colegiados ou não. Senão, estar-se-ia diante de uma violação a autonomia de tais entes federativos o que é vedado pela Constituição Federal.

Nos argumentos expedidos sobre a aplicação da referida norma o Decreto n° 5.504/05 que prevê:
"estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convénios ou instrumentos congéneres, ou consórcios públicos".
Dessa forma, o referido decreto impõe aos órgãos vinculados, diretamente, ao Poder Executivo Federal a total obediência da utilização de pregão eletrônico para todas as Unidades Administrativas e entes privados que contratem com recursos provenientes da União através das transferências voluntárias.
O artigo 1° do Decreto n° 5.504/05 dispõe que:

> *"Art. Lº(...)*
> *§ Iºo Nas licitações realizadas com a utilização de recursos repassados nos termos do caput, para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o emprego da modalidade pregão, nos termos da Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002, e do regulamento previsto no Decreto no 5.450, de 31 de maio de 2005, sendo preferencial a utilização de sua forma eletrônica, de*
> *acordo com cronograma a ser definido em instrução complementar.*
> *§ 2º A inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica deverá ser devidamente justificada pelo dirigente ou autoridade competente. (...)•"*
> *O artigo 4º do Decreto n° 5.450/05 prevê também a obrigatoriedade na utilização do pregão eletrônico, porém, como*
> *também no Decreto no 5.504/05, essa obrigatoriedade é relatívizada. Dispõe o 4o do Decreto n° 5.450/05:*
> *"Art. 4° Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.*
> *§ 1º O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente.*
> *§2º Na hipótese de aquisições por dispensa de licitação, fundamentadas no inciso II do art. 24 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, as unidades gestoras integrantes do SISO deverão adotar,*

preferencialmente, o sistema de cotação eletrônica, conforme disposto na legislação vigente."

Apesar, da norma claramente impor aos demais entes federativos que recebam recursos federais (transferências voluntárias) a utilização da modalidade licitatória do pregão eletrônico, esqueceu-se de mencionar como os mais de 5.000 (cinco mil) Municípios iriam viabilizar toda a estrutura necessária para o fiel cumprimento do respectivo decreto federal, de competência e amplitude na esfera federal, que, diga-se de passagem, tem todo o aparato necessário para realizá-lo, mas no caso dos Municípios impor tal medida resta infrutífera. O problema maior gira em torno da análise se houve dano, prejuízo ao erário público e não se deve levar em conta questões meramente formais e inviáveis no âmbito municipal.

Assim, verifica-se nesse relatório preliminar elaborado pela Controladoria Geral da União que, no que pese a algum prejuízo evidente sobre a escolha da modalidade licitatória pregão presencial não há resquícios de nenhum vício ou mesmo prejuízo, dano ao erário público, ao revés, há a realização do certame licitatório sob os aspectos legais e inerentes para o atingimento do interesse público primário.

E a real inviabilidade na utilização do meio eletrônico se deu por fatores como: (a) internet precária, desconhecimento das ferramentas necessárias pelos membros da Comissão de Licitação.

Ademais, a modalidade licitatória do pregão, tanto o presenciai quanto o eletrônico, são apenas meios para a contratação. O resultado objetivado, qual seja, a contratação que atenda o interesse público primário, é mais importante que a forma pela qual esta contratação ocorrerá."

Análise do Controle Interno

A despeito do informado pela Entidade, o normativo é claro ao privilegiar a forma eletrônica para a modalidade pregão quando da realização de aquisição de bens e serviços comuns em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União. A Entidade deveria ter feito constar no processo licitatório a devida justificativa para utilização do pregão presencial, em detrimento da forma eletrônica, ratificada pela autoridade competente. Por fim, este não é o foro adequado para discutir se o normativo (Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005) apresenta qualquer falha.

2.2.2. Ausência de documentação que comprove as informações que compõem o processo.

Fato

Na análise do Pregão Presencial nº 0006/2011, verificou-se as seguintes falhas:

- O expediente do Secretário Adjunto de Agricultura, que subsidiou a realização do Pregão Presencial nº 0006/2011, apresenta uma justificativa genérica para "*necessidade de desenvolvimento de ações de promoção de atividade pertinente visando à maximização dos recursos em relação aos objetivos programáticos*", sem tecer características da necessidade prévia, específica e concreta de aquisição de equipamentos para atendimento de demanda do município com relação à limpeza de açudes e recuperação de estradas no município.

Conforme o disposto no art. 3º, I, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, é necessário que a autoridade competente justifique a necessidade da aquisição na fase preparatória do pregão.

- consta no processo o preço de mercado para a orçamentação inicial a pesquisa de preço realizada para aquisição dos veículos, contudo não há documentação que respaldem os preços.

- não consta do processo comprovação de divulgação do certame licitatório no DOU, meio eletrônico ou jornais de grande circulação (art. 11 do Decreto nº 3.555/2000).

- na ata do pregão há informação que a empresa que fez o menor lance foi desabilitada por não apresentação de documentação, contudo não foi especificado que documento ou item do edital foi descumprido.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 53/2015, de 30 de março de 2015, do Secretário Municipal de Transporte da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"*A atual gestão do município de Afogados da Ingazeira-PE, não dispõe de elementos para justificar as falhas formais encontradas no processo licitatório em comento, atribuindo a falta de capacitação da comissão de licitação responsável pelo certame.*
Entretanto, os produtos que foram adquiridos no Pregão Presencial de n°. 006/2011, estavam dentro do preço de mercado, não ocorrendo malversação do dinheiro público, como também não tem indícios que o processo tenha beneficiado o licitante ganhador, foram entregue ao município de Afogados da Ingazeira-PE e estão servindo a população, atendendo a finalidade do serviço público."

Análise do Controle Interno

Apesar dos esclarecimentos do Gestor, as justificativas não elidem a falha apontada, pois a inclusão de justificativa ao processo ou de anexação de documentos se faz necessária para cumprimento dos normativos que regulam o certame licitatório, não podendo a Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira alegar que a falta de capacitação da comissão de licitação ou ausência de favorecimento ou malversação do dinheiro público justifique o descumprimento da norma.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado.

Ordem de Serviço: 201502691
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO
Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 635974
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: R$ 487.500,00
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2014 - Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização / 20Y7 - Desenvolvimento do Abastecimento Agroalimentar no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação fiscalizada destina-se a Avaliar por meio de fiscalizações especiais, conforme instituído no Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, o regular uso dos recursos públicos federais aplicados no Contrato de Repasse nº 261.139-67/2008 (SIAFI nº 635974).

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 esta Controladoria.

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Informações gerais sobre o Contrato de Repasse nº 261139-67 (SIAFI nº 635974).

Fato

Informações gerais sobre o Contrato de Repasse nº 261139-67 (SIAFI nº 635974).

a) Aquisição

Conforme especificado no Plano de Trabalho do Contrato de Repasse deveria ser adquirido uma motoniveladora 140 HP Diesel. No plano de trabalho, a justificativa para a aquisição dos equipamentos é a abertura de novas estradas vicinais, melhoria das existentes e construção de passagens molhadas, barreiros e açudes para benefício das comunidades rurais e facilitando a entrada de insumos e materiais para as áreas de produção.

Conforme análise da documentação de despesa (notas ficais, recibos e empenhos) e a inspeção física dos bens, verificou-se que o bem adquirido guarda conformidade com as especificações

previstas no Plano de Trabalho, tendo sido verificado sua utilização para limpeza de açude no momento da visita.

Verificou-se também que a contrapartida do contrato de repasse, de R$ 17.500,00, foi integralizada juntamente com o crédito dos recursos pela Caixa Econômica Federal.

A aquisição foi realizada por meio do Pregão Eletrônico nº 05/008, utilizando o site www.liciacoe-e.com.br.

Conforme relatório disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Afogados, nos exercícios de 2013, 2014 e 2015, os equipamentos foram utilizados em atividades precípuas de recuperação de estrada.

De acordo com pesquisas realizadas, verificamos que os preços praticados para orçamentação e aquisição dos bens guardam conformidade com os preços praticados pelo mercado.

b) Utilidade

Na inspeção física verificou-se que a motoniveladora está em bom estado de conservação e em uso. Não se identificou inconformidades relacionadas conservação e segurança no local de guarda e/ou armazenamento do equipamento.

c) Utilização/disponibilização

No momento da inspeção física observou-se que estava sendo utilizado na limpeza de um açude comunitário. Prefeitura também disponibilizou os relatórios das atividades dos equipamentos em 2012, 2013 e 3014, tendo sido registrado ações na recuperação de estradas no município.

d) Efetividade

Não foram apresentados estudos que demonstrem a ampliação da atividade agrícola.

e) Prestação de contas

Na análise dos registros no SICONV, verificou-se que o contrato de repasse nº 733797 encontra-se com a seguinte situação “concluído”.

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado.

Ordem de Serviço: 201501607
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: R$ 916.824,00
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 a 27 de fevereiro de 2015 sobre a aplicação dos recursos do Programa 2030 - Educação Básica / 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica no Município de Afogados da Ingazeira/PE.

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

Na consecução dos trabalhos, foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao Município no período compreendido entre 1° de janeiro de 2013 e 30 de janeiro de 2015, pelo Ministério da Educação.

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 esta Controladoria.

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 pela Controladoria-Geral da União.

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

Fato

A Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE encaminhou cópia dos cardápios-base das escolas municipais, referente aos anos letivos de 2013 e 2014, em resposta à requisição contida nos itens 6.1 e 6.2 da Solicitação de Fiscalização N° 10/2015/SM40/AFOGADOS DA INGAZEIRA – Educação, de 10 de fevereiro de 2015.

A análise dos referidos cardápios revelou que, embora neles estejam contidas informações a respeito dos valores *"per capita"* de cada alimento que os compõe, discriminados em quantidades (p.e., gramas, miligramas, litros, etc.), não são apresentadas informações referentes aos respectivos valores nutricionais (p.e., proteínas, lipídios, carboidratos, vitamina A, cálcio, ferro e os valores calóricos totais por alimentos).

Registre-se, por fim, que o cardápio consiste no ato de programar tecnicamente refeições que observam as leis da alimentação (quantidade, qualidade, harmonia e adequação), levando em consideração o regionalismo e hábitos alimentares da população a ser atendida, devendo conter obrigatoriamente, o valor nutricional diário correspondente, destinados a suprir as necessidades nutricionais do aluno, discriminando os alimentos, por preparação, quantitativo per capita, para calorias totais, carboidratos, proteínas, gorduras, vitamina A, ferro e cálcio, conforme a norma de rotulagem da ANVISA. Nesse sentido é a regra contida no §7° do art. 14 da Resolução/CD/FNDE nº 26/2013, segundo a qual *"os cardápios, elaborados a partir de Fichas Técnicas de Preparo, deverão conter informações sobre o tipo de refeição, o nome da preparação, os ingredientes que a compõe e sua consistência, bem como informações nutricionais de energia, macronutrientes, micronutrientes prioritários (vitaminas A e C, magnésio, ferro, zinco e cálcio) e fibras. Os cardápios devem apresentar, ainda, a identificação (nome e CRN) e a assinatura do nutricionista responsável por sua elaboração"*.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Relativo à presença de informações sobre macro e micro nutrientes no cardápio, até por uma questão de quantidade de informações contidas como: nome da preparação, itens que compõem essa preparação e per capitas por alimento, se torna muita informação visual em um único instrumento de comunicação. Para tanto, o município dispunha de uma pasta exclusiva com valores nutricionais referentes às preparações servidas no cardápio da merenda escolar. Entretanto, diante das orientações, procuraremos adaptar tal espaço com todas as informações necessárias, bem como providenciar as fichas técnicas conforme rege a resolução."

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE admitiu as falhas apontadas pela equipe de fiscalização, informando, ainda, a adoção de medidas destinadas a mitigá-las.

Recomendações:
Recomendação 1: Verificar no parecer técnico referente à análise da prestação de contas do Pnae se o fato apontado foi corrigido.

2.1.2. Número de nutricionistas contratados abaixo dos parâmetros legais previstos pelo CFN.

Fato

Por intermédio do item 2.1 da Solicitação de Fiscalização N° 10/2015/SM40/AFOGADOS DA INGAZEIRA – Educação, de 10 de fevereiro de 2015, requisitou-se à Prefeitura Municipal de Afogados da ingazeira/PE a apresentação de *"informações acerca da soma total de alunos matriculados, nos exercícios de 2013, 2014 e 2015, por escola, em cada série"*.

Em resposta, foi encaminhada planilha contendo os seguintes dados:

Total de alunos matriculados		
Em 2013	**Em 2014**	**Em 2015**
5.614	5.800	5.930

Ressalte-se que, dentre os alunos contabilizados na tabela acima, 1.162 encontravam-se matriculados na Educação Infantil em 2013, 1.235 em 2014 e 1.340 estão matriculados em 2015.

No que tange ao número de nutricionistas, a Prefeitura apresentou informações, encaminhadas por meio do Ofício N° 0103/2015, de 19/02/2015, em resposta ao item 7.1 da Solicitação de Fiscalização N° 10/2015/SM40/AFOGADOS DA INGAZEIRA – Educação, de 10/02/2015, acerca da contratação dos seguintes profissionais:

Profissional (Matrícula no Conselho Regional de Nutrição - CRN)	**Período**	**Obs.**
4493 – 6ª região	Abril/2012 a 31/Março/2013	Responsável Técnico
10961/P- 6ª região	01/Abril/ 2013 a 31/Dezembro/2013	Responsável Técnico
4493 – 6ª região	01/Abril/2013 a 31/Dezembro/2013	Quadro Técnico
4493 – 6ª região	02/Janeiro/2014 a 31/Dezembro/2014	Responsável Técnico
4493 – 6ª região	02/Janeiro/ 2015 até a atualidade	Responsável Técnico

Comparando-se o número de alunos matriculados com o número de nutricionistas contratados, constata-se o descumprimento do disposto pelo art. 10 da Resolução CFN n° 465, de 23 de agosto de 2010, expedida pelo Conselho Federal de Nutricionistas, cujo teor transcreve-se a seguir, e com base no qual conclui-se que deveriam ter sido contratados cinco nutricionistas, sendo um responsável técnico e quatro quadros técnicos.

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

N° de alunos	*N° Nutricionistas*	*Carga horária TÉCNICA mínima semanal recomendada*
Até 500	*1 RT*	*30 horas*
501 a 1.000	*1 RT + 1 QT*	*30 horas*
1001 a 2500	*1 RT + 2 QT*	*30 horas*
2.501 a 5.000	*1 RT + 3 QT*	*30 horas*
Acima de 5.000	*1 RT + 3 QT + 01 QT a cada fração de 2.500 alunos*	*30 horas*

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

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Quanto ao quadro técnico de nutricionistas existentes na circunscrição do município, em razão da escassez de recursos financeiros, não houve, ainda, total adequação à Resolução CFN n° 465 /2010.

Entretanto, mesmo com quadro deficitário de profissionais da área em apreço, o órgão público não tem poupado esforços no sentido de atender as demandas existentes e que se avultam, em razão das crescentes necessidades dos receptores dos serviços.

Há que se considerar, porém, que os municípios, e principalmente os de menor porte, não conseguem, com os seus parcos recursos, atender, com a eficiência que a lei impõe, todas as necessidades dos seus munícipes, dependendo da ajuda do Estado e, principalmente de um maior repasse da União."

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE admitiu a falha apontada pela equipe de fiscalização, atribuindo-a à escassez de recursos financeiros.

Recomendações:

Recomendação 1: Verificar no parecer técnico referente à análise da prestação de contas do PNAE se o fato apontado foi corrigido.

2.1.3. Instalações físicas/equipamentos em condições inadequadas para garantir o bom acondicionamento dos produtos alimentícios.

Fato

Ao ser realizada inspeção física em escolas municipais escolhidas por amostragem no Município de Afogados da Ingazeira/PE, entre os dias 23 e 27 de fevereiro de 2015, constatou-se a inadequação de suas respectivas instalações físicas/equipamentos para garantir o bom acondicionamento dos produtos alimentícios, conforme detalhado a seguir.

a) Escola Municipal São Marcos: O depósito em que os alimentos são armazenados não possui abertura para ventilação. Ademais, neste mesmo recinto são armazenados diversos tipos de materiais e utensílios, a exemplo de botijões de gás, pás, caixas de papelão, garrafa térmica, garrafa plástica contendo líquido não identificado, sacolas plásticas.

O relatório fotográfico a seguir apresentado ilustra os fatos apontados no parágrafo anterior.

Foto 1 - Escola Municipal São Marcos: vista externa, Afogados da Ingazeira (PE), 24 de fevereiro de 2015.

Foto 2 - Escola Municipal São Marcos: botijões de gás e gêneros alimentícios são armazenados no mesmo recinto, Afogados da Ingazeira (PE), 24 de fevereiro de 2015.

Foto 3 - Escola Municipal São Marcos: pás, caixas de papelão e gêneros alimentícios são armazenados no mesmo recinto, Afogados da Ingazeira (PE), 24 de fevereiro de 2015.

Foto 4 - Escola Municipal São Marcos: garrafa térmica e gêneros alimentícios são armazenados no mesmo recinto, Afogados da Ingazeira (PE), 24 de fevereiro de 2015.

Foto 5 - Escola Municipal São Marcos: garrafa plástica contendo líquido não identificado, sacolas plásticas e gêneros alimentícios são armazenados no mesmo recinto, Afogados da Ingazeira (PE), 24 de fevereiro de 2015.

b) Escola Municipal Santa Helena: Não existe um recinto específico, destinado ao armazenamento dos gêneros alimentícios. Tais gêneros são estocados, juntamente com panelas e outros utensílios, em um armário de ferro sem abertura para ventilação e localizado

dentro da própria cozinha. Próximo ao armário em tela, localiza-se outro, no qual são armazenados materiais de limpeza.

As seguintes fotografias ilustram os fatos em comento.

Foto 6 - Escola Municipal Santa Helena: vista externa, Afogados da Ingazeira (PE), 25 de fevereiro de 2015.

Foto 7 - Escola Municipal Santa Helena: armário em que são armazenados os gêneros alimentícios localiza-se dentro da própria cozinha e próxima a outro, em que são guardados materiais de limpeza, Afogados da Ingazeira (PE), 25 de fevereiro de 2015.

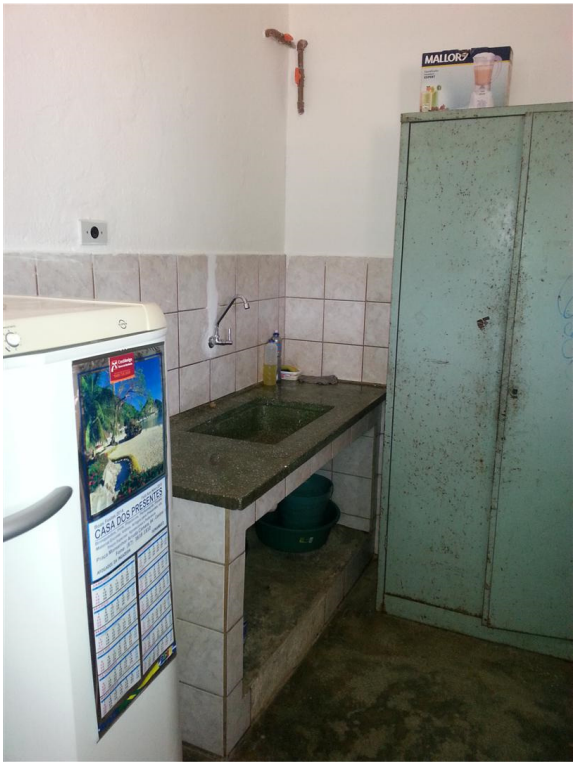


Foto 8 - Escola Municipal Santa Helena: armário em que são armazenados os gêneros alimentícios localiza-se dentro da própria cozinha e não possui abertura para ventilação, Afogados da Ingazeira (PE), 25 de fevereiro de 2015.

Foto 9 - Escola Municipal Santa Helena: armário em que são armazenados os gêneros alimentícios, panelas e outros utensílios, Afogados da Ingazeira (PE), 25 de fevereiro de 2015.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Levando em consideração o quantitativo de escolas municipais e o tempo de existência das mesmas, há que se considerar que a estrutura física de algumas está deficitária em relação aos novos padrões a que se faz exigência.

Infelizmente, a evolução dos padrões impostos aos municípios não acompanha as dificuldades financeiras que os mesmos enfrentam, tampouco, os repasses para o cumprimento das exigências, benéficas a coletividade, são adequadas a realidade daquilo que se pede.

Não conformando-se com as dificuldades, o Município tem empreendido esforços no sentido de reestruturar a rede de ensino, adequando-se a lei e de modo a oferecer melhores serviços aos seus munícipes, como pode-se constatar na Escola Municipal Gizelda Simões.

Por fim, em relação aos materiais que estavam armazenados no mesmo local em que estava a merenda, ilustrados pelas fotos da Escola Municipal São Marcos e Escola Santa Helena, o setor responsável da Secretaria de Educação, já esteve no local para mais uma vez orientar as merendeiras quanto ao acondicionamento, manuseio e organização da merenda, adotando-se, para tanto, medidas emergenciais em virtude do que foi apresentado.

[...]."

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE admitiu a ocorrência das falhas apontadas pela equipe de fiscalização, atribuindo-as, pelo menos em parte, à escassez de recursos financeiros.

De qualquer forma, foram adotadas providências, conforme registrado em fotografias apresentadas pela Prefeitura, com vistas a mitigar as impropriedades, referentes ao armazenamento de gêneros alimentícios, constatadas nas Escolas Municipais São Marcos e Santa Helena.

Recomendações:

Recomendação 1: Verificar no parecer técnico referente à análise da prestação de contas do Pnae se o fato apontado foi corrigido.

2.1.4. Gêneros alimentícios fora do prazo de validade.

Fato

Ao ser realizada inspeção física na Escola Municipal São Marcos, em 24 de fevereiro de 2015, constatou-se o armazenamento, no recinto utilizado para estocar gêneros alimentícios destinados ao preparo da merenda escolar, de alimentos cujos prazos de validade já haviam vencido, a saber: a) Feijão (prazo de validade: agosto de 2014 mais 180 dias); b) Grão Verde (prazo de validade: 18/02/2015).

O relatório fotográfico apresentado a seguir ilustra os fatos apontados acima.

Foto 10 - Escola Municipal São Marcos: feijão empacotado em agosto de 2014, cujo prazo de validade venceu em fevereiro de 2015 (agosto de 2014 + 180 dias), Afogados da Ingazeira (PE), 24 de fevereiro de 2015.

Foto 11 - Escola Municipal São Marcos: feijão empacotado em agosto de 2014, cujo prazo de validade venceu em fevereiro de 2015 (agosto de 2014 + 180 dias), Afogados da Ingazeira (PE), 24 de fevereiro de 2015.

Foto 12 - Escola Municipal São Marcos: feijão empacotado em agosto de 2014, cujo prazo de validade venceu em fevereiro de 2015 (agosto de 2014 + 180 dias), Afogados da Ingazeira (PE), 24 de fevereiro de 2015.

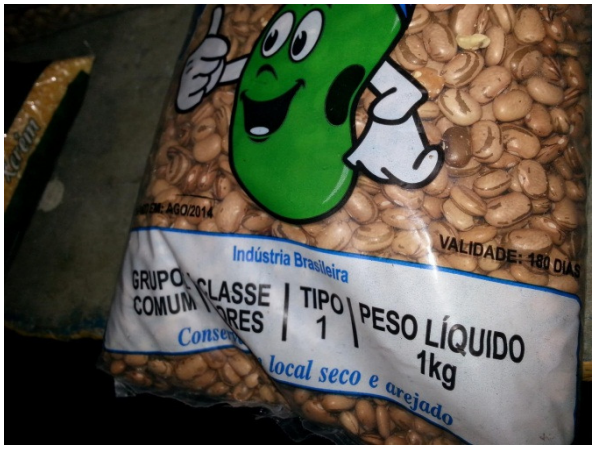


Foto 13 - Escola Municipal São Marcos: feijão empacotado em agosto de 2014, cujo prazo de validade venceu em fevereiro de 2015 (agosto de 2014 + 180 dias), Afogados da Ingazeira (PE), 24 de fevereiro de 2015.

Foto 14 - Escola Municipal São Marcos: grão verde, cujo prazo de validade venceu em 18 de fevereiro de 2015, Afogados da Ingazeira (PE), 24 de fevereiro de 2015.

Foto 15 - Escola Municipal São Marcos: grão verde, cujo prazo de validade venceu em 18 de fevereiro de 2015, Afogados da Ingazeira (PE), 24 de fevereiro de 2015.

Foto 16 - Escola Municipal São Marcos: grão verde, cujo prazo de validade venceu em 18 de fevereiro de 2015, Afogados da Ingazeira (PE), 24 de fevereiro de 2015.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Quanto aos géneros alimentício com data de validade vencida, encontrados na Escola São Marcos, já foram adotadas medidas no sentido de advertir as merendeiras quanto a questão em apreço, de modo que não mais ocorra.

Entretanto, enleve-se que, o fato só se deu dentro de uma única realidade, não sendo, portanto, um lugar comum."

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE admitiu a ocorrência da falha apontada pela equipe de fiscalização, informando, ainda, ter adotado providências no sentido de *"advertir as merendeiras quanto a questão em apreço, de modo que não mais ocorra"*.

Recomendações:
Recomendação 1: Verificar na emissão do parecer técnico referente à análise da prestação de contas do Pnae se foram adotados controles efetivos objetivando evitar perdas de gêneros alimentícios em virtude do respectivo decurso de prazo de validade.

2.1.5. Instalações físicas inadequadas para o preparo das refeições.

Fato

Ao ser realizada inspeção física na Escola Municipal São Marcos, em 24 de fevereiro de 2015, constatou-se a inadequação de suas respectivas instalações para preparo das refeições, visto que não há fornecimento de água encanada. A escola é abastecida por caminhões-pipa, segundo informações verbais prestadas por funcionários da prefeitura.

Durante a inspeção física, verificou-se, inclusive, a existência de equipamento destinado ao fornecimento de água potável aos alunos que não se encontrava em funcionamento.

Foto 17 - Escola Municipal São Marcos: o fornecimento de água é realizado por meio de caminhões-pipa, não havendo água encanada. No momento da inspeção, não havia água nas torneiras, Afogados da Ingazeira (PE), 24 de fevereiro de 2015.

Foto 18 - Escola Municipal São Marcos: o fornecimento de água é realizado por meio de caminhões-pipa, não havendo água encanada. No momento da inspeção, não havia água nas torneiras, Afogados da Ingazeira (PE), 24 de fevereiro de 2015.

Foto 19 - Escola Municipal São Marcos: destaque para equipamento destinado ao fornecimento de água potável aos alunos que não se encontrava em funcionamento no momento da inspeção física, Afogados da Ingazeira (PE), 24 de fevereiro de 2015.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"A Prefeitura/Secretaria, não tem medido esforços ao que se refere à melhoria da rede física das escolas Urbanas e Rurais. Conseguimos em 2015 realizar serviços de reparos e pinturas em 100% de nossas escolas como comprovado durante visita técnica. No entanto, os recursos financeiros são insignificantes para o tamanho da demanda existente nos municípios que sofrem com a seca.

A Escola São Marcos, visitada e citada no relatório, encontrava-se, no dia da visita 24/02/2015, sem água na torneira da pia da cozinha, mas possuía rede hidráulica instalada. Isso ocorreu devido a um vazamento na descarga que resultou em esvaziamento da caixa d'água superior, gerando assim entupimento na torneira. Vale registrar, que a bomba existente na cisterna, estava em pleno funcionamento no dia da visita e que a cisterna possuía água visando a permanência dos alunos durante horário de aula.

No que se refere ao equipamento encontrado sem funcionamento, bebedouro industrial, ele foi adquirido pela Unidade Executora da escola ao final do ano letivo e foi instalado porque necessita de uma mínima reforma para adequar o local de acesso a água ao local de instalação que seja seguro, tendo em vista a não localização de residências nas proximidades da escola.

As fotos abaixo comprovam que após a identificação da irregularidade, já tomamos medidas emergenciais para diminuir as problemáticas existentes.

FOTOS"

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE admitiu a ocorrência das falhas apontadas pela equipe de fiscalização, atribuindo-as, pelo menos em parte, à escassez de recursos financeiros.

De qualquer forma, foram adotadas providências com vistas a corrigir as impropriedades referentes à falta de fornecimento de água encanada na Escola Municipal São Marcos, conforme registrado em fotografia apresentada pela Prefeitura.

Quanto à colocação em funcionamento do equipamento destinado ao fornecimento de água potável aos alunos, não foram apresentadas informações.

Recomendações:

Recomendação 1: Verificar no parecer técnico referente à análise da prestação de contas do Pnae se o fato apontado foi corrigido.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Não utilização do pregão eletrônico, na forma eletrônica, para aquisição de gêneros alimentícios destinados ao programa de alimentação escolar no município de Afogados da Ingazeira/PE.

Fato

Consoante edital do Pregão Presencial nº 0001/2014, cujo objeto foi a aquisição de gêneros alimentícios para merenda escolar da rede municipal de ensino de Afogados da Ingazeira/PE, a licitação foi realizada na forma presencial. Todavia, não há no processo administrativo relativo à citada contratação justificativa da autoridade competente acerca da inviabilidade de utilização da forma eletrônica. Segundo o disposto no art. 1º, §§ 1ºe 2º, do Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005, que dispõe acerca da utilização de pregão para contratação de bens e serviços comuns em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União (como é o caso da aquisição de gêneros alimentícios para atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE), a licitação somente deve ser realizada na forma presencial quando a forma eletrônica for inviável e haja a devida justificativa da autoridade competente na licitação, o que não ocorreu no caso do Pregão Presencial nº 0001/2014.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"**I. DA LEGALIDADE DAS LICITAÇÕES NO MUNICÍPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA NA ESCOLHA DA MODALIDADE LICITATÓRIA.**

[...]

Apesar, da norma claramente impor aos demais entes federativos que recebam recursos federais (transferências voluntárias) a utilização da modalidade licitatória do pregão eletrônico, esqueceu-se de mencionar como os mais de 5.000 (cinco mil) Municípios iriam viabilizar toda a estrutura necessária para o fiel cumprimento do respectivo decreto federal, de competência e amplitude na esfera federal, que, diga-se de passagem, tem todo o aparato necessário para realiza-lo, mas no caso dos Municípios impor tal medida resta infrutífera. O problema maior gira em torno da análise se houve dano, prejuízo ao erário público e não se deve levar em conta questões meramente formais e inviáveis no âmbito municipal.
Assim, verifica-se nesse relatório preliminar elaborado pela Controladoria Geral da União que, no que pese a algum prejuízo evidente sobre a escolha da modalidade licitatória pregão presencial não há resquícios de nenhum vício ou mesmo prejuízo, dano ao erário público, ao revés, há a realização do certame licitatório sob os aspectos legais e inerentes para o atingimento do interesse público primário.
Ademais, a modalidade licitatória do pregão, tanto o presencial quanto o eletrônico, são apenas meios para a contratação. O resultado objetivado, qual seja, a contratação que atenda ao interesse público primário, é mais importante que a forma pela qual esta contratação ocorrerá."

Análise do Controle Interno

A despeito do informado pela Entidade, o normativo é claro ao privilegiar a forma eletrônica para a modalidade pregão quando da realização de aquisição de bens e serviços comuns em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União. A Entidade deveria ter feito constar no processo licitatório a devida justificativa para utilização do pregão presencial, em detrimento da forma eletrônica, ratificada pela autoridade competente. Por fim, este não é o foro adequado para discutir se o normativo (Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005) apresenta qualquer falha.

2.2.2. Rescisão de contrato de fornecimento de gêneros alimentícios destinados ao programa de alimentação escolar no município de Afogados da Ingazeira/PE sem comprovação de fato motivador, sem ratificação de autoridade competente e sem comprovação de ausência de prejuízo no fornecimento de gêneros alimentícios fundamentais ao preparo da merenda aos alunos da rede municipal de ensino.

Fato

A empresa FBM Atacado Ltda-ME, CNPJ nº 13.838.741/0001-98, uma das cinco vencedoras do Pregão Presencial nº 0001/2014, cujo objeto foi a aquisição de gêneros alimentícios para merenda escolar da rede municipal de ensino de Afogados da Ingazeira/PE, apresentou, em

16 de maio de 2014, pedido de desistência no pregão motivada pelo fato de estar impedida de emitir nota fiscal e, por conseguinte, transportar as mercadorias objeto da contratação. Todavia, a citada contratação já havia sido realizada em 28 de janeiro de 2014, consoante Contrato nº 00012/2014-CPL, no valor total de R$ 270.698,50, que contemplava o fornecimento de 30 dos 69 gêneros alimentícios licitados. Consta no processo administrativo referente à licitação Parecer Jurídico, datado de 28 de maio de 2014, que, embora tenha verificado que "a empresa não junta comprovação de seu impedimento em emitir notas fiscais" opina, com base no art. 79 da Lei nº 8.666/1993, pela rescisão contratual amigável, portanto, sem aplicação de qualquer penalidade à contratada. Não há no processo termo escrito acerca da rescisão do Contrato nº 00012/2014-CPL. Não há comprovação da ratificação pela autoridade competente dessa rescisão contratual amigável. Nova contratação de empresa para fornecimento de gêneros alimentícios não mais fornecidos pela FBM somente ocorreu em 04 de junho de 2014, ou seja, durante 20 dias não teria havia o fornecimento dos 30 gêneros alimentícios necessários ao preparo da merenda dos alunos da rede municipal de ensino de Afogados da Ingazeira/PE. Não consta no processo análise efetuada pela administração municipal acerca da conveniência da rescisão contratual amigável sem aplicação de penalidade à contratada e de ocorrência de eventual prejuízo no fornecimento de gêneros alimentícios fundamentais ao preparo da merenda escolar. Conforme art. 79, II, da Lei nº 8.666/1993, a rescisão do contrato poderá ser amigável, tendo que ser reduzida a termo no processo da licitação, e desde que haja conveniência para a Administração.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"II. DO PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA O ALCANCE AO INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO

[...]
No caso em tela, a administração Pública resolveu desfazer a licitação amigavelmente por entender que a empresa não causou prejuízo ao serviço público, mesmo deixando de fornecer aos gêneros alimentícios para a merenda, a Secretaria de Educação não deixou faltar à merenda escolar para os alunos da rede pública municipal.

[...]

A rescisão de contrato de fornecimento de gêneros alimentícios destinados ao programa de alimentação escolar no município de Afogados da Ingazeira/PE, ao contrário do relatório elaborado pela Controladoria Geral da União, teve um fato motivador, qual seja o atingimento do interesse público primário e sem nenhum prejuízo a edilidade municipal.
Em relação a não constar no termo de rescisão do contrato nem a homologação da autoridade coatora, atribui-se a erro dos membros da Comissão de Licitação, que não tiveram a devida atenção em formalizar a rescisão contratual, contudo, a Administração Pública, atento as falhas apontadas no relatório, buscará aperfeiçoar por meio de curso os membros da Comissão de Licitação objetivando que não mais aconteça tais falhas nos processo licitatórios vindouros.
Encontra-se nos autos pedido da Empresa FBM Atacado Ltda, CNPJ 13.838.741/0001-98, sendo este a comprovação do fato motivado que levou a rescisão contratual; quanto a ausência

do termo escrito de rescisão do Contrato nº 012/2014, foi o mesmo dado publicidade da rescisão contratual, já que publicou-se no Diário Oficial dos Municípios, forma de divulgação que supre a publicidade em outros órgãos da empresa. A publicação ocorreu em 25/07/2014, com sua devida justificativa."

Análise do Controle Interno

A despeito do informado pela Entidade, não ficou demonstrado no processo licitatório a ausência de prejuízo à administração pela interrupção no fornecimento de gêneros alimentícios fundamentais ao preparo da merenda oferecida aos alunos da rede municipal de ensino de Afogados da Ingazeira/PE. Além disso, a Prefeitura Municipal não exigiu comprovação da motivação alegada pelo fornecedor para rescisão do contrato, não aplicou-lhe qualquer sanção, não formalizou o termo de rescisão e nem a ratificação desta pela autoridade competente, sendo estas duas últimas impropriedades reconhecidas na própria justificativa apresentada pela Entidade.

2.2.3. Realização de equilíbrio econômico-financeiro de contratos sem suficiente documentação comprobatória.

Fato

A empresa Rodolfo Silva Bezerra – ME, de CNPJ nº 12.403.063/0001-78, requisitou, em 12 de setembro de 2014, realinhamento de preços de vários itens pelos quais fora responsável pelo fornecimento em decorrência da realização do Pregão Presencial nº 0001/2014, inclusive de parte daqueles que recebera após desistência de fornecimento por parte da empresa FBM Atacado Ltda-ME. Todavia, as notas fiscais apresentadas com preços majorados que poderiam ser utilizadas como justificativa para o realinhamento do preço de alguns gêneros alimentícios não continham os valores acrescidos relativos aos seguintes itens que subsidiariam o reequilíbrio:

Quadro 1 – Comparativo entre preço inicial e o equilibrado

Item	Produto	Preço inicial R$	Preço reequilibrado R$
10	Biscoito Integral Pct 400grs, tipo maria	2,13	2,95
17	Cereal Matinal Pct	3,05	4,39
22	Creme de Leite caixinha 200grs	1,34	1,79
41	Margarina Light 250grs	2,28	3,09
51	Sal iodado refinado 1kg	0,56	0,69
56	Vinagre Branco 500ml	1,00	1,35
58	Abacaxi in natura	3,50	4,20

Fonte: Pedido de realinhamento da empresa Rodolfo Silva Bezerra – ME

Além disso, a Comissão Permanente de Licitação - CPL, em seu parecer de justificativa, datado de 26 de setembro de 2014, acerca do termo aditivo inicial firmado com a empresa Rodolfo Silva Bezerra – ME, considerou em sua análise pesquisa realizada por ela própria em 23 de setembro de 2014, a qual não consta do processo administrativo relativo ao Pregão Presencial nº 0001/2014. Situação semelhante ocorreu quando da justificativa da CPL para o aditivo de reajuste no preço de itens fornecidos pela empresa Daysiane Felix dos Santos Comércio e Serviços EPP, outra vencedora do Pregão Presencial nº 0001/2014, em parecer datado de 1 de outubro de 2014, em que a comissão informa que realizou pesquisa, mas não

consta no processo comprovação da adequação dos preços majorados aos praticados no mercado.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Infelizmente, quanto à ausência de documentos que comprovem a justificativa do realinhamento de preços requerido pelas empresas Rodolfo Silva Bezerra ME, CNPJ 12.403.063/0001-78 e Daysiane Felix dos Santos Comercio e Serviços EPP, a Comissão não junto em tempo hábil, cometendo assim esse ato falho."

Análise do Controle Interno

A própria Entidade reconhece as impropriedades apontadas quanto à ausência de documentação essencial para justificar o pedido de reajuste nos preços e a adequação dos mesmos à realidade de mercado.

2.2.4. Realização de alteração contratual para aumento na quantidade de gêneros alimentícios já licitados sem suficiente documentação.

Fato

Segundo parecer de justificativa, datado de 14 de outubro de 2014, acerca da alteração na quantidade de alguns gêneros alimentícios fornecidos pelas empresas Transroca Comercial Ltda. e Daysiane Felix dos Santos Comércios e Serviços EPP, de CNPJs 04.159.635/0001-97 e 12.033.729/0001-43, respectivamente, a majoração foi decorrente de solicitação do Setor de Merenda da Secretaria Municipal de Educação, expedida pela nutricionista servidora do Fundo Municipal de Educação responsável pelo acompanhamento nutricional das Escolas da Rede Municipal de Ensino. Entretanto, não há no processo administrativo do Pregão Presencial nº 0001/2014 a citada solicitação que justificasse a alteração dos contratos. Os termos aditivos relativos à majoração quantitativa de gêneros alimentícios foram formalizados em 15 de outubro de 2014, nos valores de R$ 11.825,00 e R$ 3.180,00.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Infelizmente, a Comissão não juntou aos autos solicitação do Setor de Merenda, justificando a majoração quantitativa de gêneros alimentícios que motivaram os termos aditivos firmados com as empresas Transroca Comercial Ltda e Daysiane Felix dos Santos Comercio e Serviços EPP, cometendo assim esse ato falho."

Análise do Controle Interno

A própria Entidade reconhece a impropriedade apontada quanto à ausência de documentação essencial para justificar a alteração dos contratos relativa à majoração quantitativa de gêneros alimentícios.

2.2.5. Utilização de justificativa genérica para realização do Pregão Presencial nº 0001/2014.

Fato

O expediente da Chefe do Setor de Merenda do Fundo Municipal de Educação de Afogados da Ingazeira/PE, que subsidiou a realização do Pregão Presencial nº 0001/2014, apresenta uma justificativa genérica para necessidade de aquisição de gêneros alimentícios para merenda escolar da rede municipal de ensino, sem tecer características da necessidade prévia, específica e concreta de aquisição dos alimentos para atendimento de demanda das escolas em fornecer merenda aos alunos da rede municipal de ensino em cumprimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Conforme o disposto no art. 3º, I, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, é necessário que a autoridade competente justifique a necessidade da aquisição na fase preparatória do pregão.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"A fase preparatória do pregão presencial nº 001/2014, foi elaborada com base na solicitação feita pela Chefe do Setor de Merenda do Fundo Municipal de Educação de Afogados da Ingazeira/PE, com as informações contidas na solicitação e havendo a necessidade da aquisição dos alimentos para atendimento aos alunos da Rede de Municipal de Ensino, a autoridade competente autorizou a instauração do referido processo.

Nenhum dano foi causado ao erário municipal ou a quem quer seja, havendo erros de natureza formal e no que nos cabe ficaremos atentos a evitar tais erros, no sentido de cada vez mais administrar dentro da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualmente, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos."

Análise do Controle Interno

Os esclarecimentos apresentados pela Entidade não elidem a impropriedade apontada. Essa justificativa genérica utilizada pela Entidade não fornece elementos suficientes para que seja reconhecida a necessidade de realização da aquisição de gêneros alimentícios para fornecimento de merenda aos alunos da rede municipal de ensino de Afogados da Ingazeira/PE. Houve impropriedade diante da ausência de elemento essencial (necessidade de aquisição devidamente fundamentada e ratificada pela autoridade competente) para realização do gasto público.

2.2.6. Ausência de instrumentos de controles de estoque de gêneros alimentícios por parte da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE.

Fato

Por intermédio da Solicitação de Fiscalização N° 10/2015/SM40/AFOGADOS DA INGAZEIRA – Educação, de 10 de fevereiro de 2015, requisitou-se que a Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE apresentasse os instrumentos de controles de estoques (métodos PEPS, UEPS ou Média Ponderada) dos gêneros alimentícios utilizados na alimentação escolar, mantidos pelo Armazém Central da Prefeitura, bem como os controles de distribuição (Mapa de Distribuição de Alimentos do Armazém Central) desses gêneros para cada escola atendida.

Em resposta, foram apresentadas unicamente guias de remessa dos gêneros alimentícios enviados pelo armazém central às escolas, que funcionam como mapas de distribuição, mas que não se constituem em instrumentos eficazes para o controle de estoques.

Ressalte-se que, nos recintos de armazenamento de gêneros alimentícios (armazéns, despensas, depósitos, etc.), os lotes ou pilhas devem conter produtos da mesma partida ou da mesma data de fabricação e apresentar fichas de prateleira e fichas de arquivo com acompanhamento de entrada e saída de produtos (métodos PEPS, UEPS ou Média Ponderada), permitindo-se, assim, uma perfeita administração dos produtos estocados.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Referente à afirmação de ausência de instrumentos de controle de estoque dos gêneros alimentícios por parte do Armazém Central, há que se destacar que não estávamos mais aplicando a "ficha de prateleira", haja vista a utilização de um novo sistema de controle feito mediante planilhas do Excel, no qual, indicamos além do registro individual das saídas por GRA (Guia de Remessa de Alimentos), também apontamos o controle de saldos.

No que diz respeito às escolas, as GRAs eram utilizadas como fichas de controle de entrada e saída de alimentos, bem como de saldo disponível. A gerência e correto manuseio dos bens de consumo recebidos ficavam confiados aos cuidados e controle das merendeiras, as quais passaram por processo de capacitação para este fim.

Não obstante as considerações e apontamentos feitos pela Controladoria Geral da União, não pouparemos esforços no sentido de aprimorar o manuseio das fichas individuais de controle, no sentido de melhor atender ao interesse público e social."

Análise do Controle Interno

As justificativas apresentadas foram no sentido de que deixaram de ser utilizadas as fichas de prateleiras, para o controle dos estoques dos gêneros alimentícios destinados à merenda escolar, no armazém central da Prefeitura, em razão de sua substituição por *"um novo sistema de controle feito mediante planilhas do Excel"*, do qual constariam informações acerca das *"saídas por GRA (Guia de Remessa de Alimentos)"*, bem como do *"controle de saldos"*.

Ressalte-se que, não obstante as alegações acima, aduzidas pela Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, não foram encaminhados relatórios, extraídos a partir das mencionadas planilhas do Excel, que evidenciassem a utilização e eficácia do sistema para fins de controle de estoques.

2.2.7. Inexistência de cronograma de distribuição dos gêneros alimentícios pela Prefeitura/Secretaria Municipal de Educação às escolas.

Fato

Por intermédio da Solicitação de Fiscalização N° 10/2015/SM40/AFOGADOS DA INGAZEIRA – Educação, de 10 de fevereiro de 2015, foi requisitado que a Prefeitura/Secretaria Municipal de Educação de Afogados da Ingazeira/PE informasse quais os veículos (marca, modelo e placa) utilizados no transporte dos produtos da merenda para as escolas, bem como a programação semanal de entregas (cronograma de distribuição).

Em resposta, por meio do Ofício N° 0106/2015, de 19 de fevereiro de 2015, foi apresentada documentação referente à programação de entrega de gêneros alimentícios às escolas, que, não obstante indique as datas de remessa, não especifica os gêneros alimentícios e suas respectivas quantidades a serem entregues.

Não restou comprovada, portanto, a existência de cronograma formalmente estabelecido, do qual constasse a previsão das datas, a especificação dos gêneros alimentícios e correspondentes quantitativos a serem entregues a cada escola, bem como a indicação do período a que se destina cada suprimento, guardando-se coerência com o cardápio a ser seguido pelas escolas.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"No que diz respeito à programação e distribuição dos gêneros alimentícios às escolas, segue-se um calendário semanal, quinzenal e mensal, que irá variar de acordo com a especificidade dos gêneros alimentícios constantes do cardápio, bem como a estrutura física e equipamentos de armazenamento de que dispõe as Unidades Escolares.

Buscando otimizar a prestação do serviço às Unidades Escolares, além do calendário que, repise-se, irá variar de acordo com as especificidades da Unidade Receptora, é programado e obedecido um itinerário, rigorosamente planejado.

Junto aos alimentos, a Unidade Escolar recebe a já aludida GRA, na qual consta a especificação do gênero alimentício, quantidade a ser entregue, dias atendidos com aquele quantitativo disponibilizado e número de alunos atendidos. Outrossim, a Guia ainda indica em que data foi entregue os alimentos e o responsável pelo recebimento.

Por fim, no que tange ao "não cumprimento do cardápio", estaremos dispendendo esforços no sentido de inadmitir a ocorrência de tal evento, acrescentando que, naquilo que nos cabe, procuramos seguir fielmente as normativas existentes, exceto em alguns casos supervenientes e que, por essa razão, fogem ao controle da Administração."

Análise do Controle Interno

Em que pesem as justificativas apresentadas e que, de fato, as Guias de Remessa de Alimentos (GRAs) apresentam informações relativas à sua data de emissão, às especificações e quantitativos dos gêneros alimentícios distribuídos e do número de dias atendidos, cabe ressaltar que tais instrumentos não estão ligados ao planejamento da distribuição dos gêneros alimentícios, servindo, de outro modo, para o registro dos quantitativos efetivamente entregues às escolas.

Os cronogramas de distribuição, por sua vez, devem ser elaborados (um para cada escola) previamente, e não concomitantemente, à distribuição dos alimentos, como instrumentos de planejamento que, baseado no número de alunos a serem atendidos, estabelece os quantitativos de gêneros alimentícios necessários ao cumprimento do cardápio, bem como a periodicidade das entregas.

2.2.8. Infraestrutura insuficiente para o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) desenvolver suas atividades.

Fato

Por meio de entrevista realizada junto aos membros do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) do Município de Afogados da Ingazeira/PE, no dia 25 de fevereiro de 2015, verificou-se que o mencionado colegiado não possui sede própria, equipamento de informática (computador, impressora, acesso à *internet*, etc.) ou veículo próprio, não obstante a Prefeitura disponibilize uma sala para reuniões e meio de transporte, desde que solicitados, conforme informações verbais prestadas pelos participantes da entrevista.

Vale ressaltar que o art. 36 da Resolução CD/FNDE N° 26/2013, de 17/06/2013, estabelece diversas responsabilidade em relação ao CAE para os Municípios que recebem recursos do PNAE, entre elas:

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

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

a) local apropriado com condições adequadas para as reuniões do Conselho;
b) disponibilidade de equipamento de informática;
c) transporte para deslocamento dos membros aos locais relativos ao exercício de sua competência, inclusive para as reuniões ordinárias e extraordinárias do CAE; e

d) disponibilidade de recursos humanos e financeiros, previstos no Plano de Ação do CAE, necessários às atividades inerentes as suas competências e atribuições, a fim de desenvolver as atividades de forma efetiva.

(...)"

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"O CAE de Afogados da Ingazeira, não possui sede própria, entretanto a Prefeitura/Secretaria sempre disponibilizou o que foi solicitado pelos conselheiros para realização das reuniões e visitas às escolas, garantindo a infraestrutura necessária para o desenvolvimento de suas atividades."

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE admitiu as falhas apontadas pela equipe de fiscalização.

2.2.9. Falta de capacitação dos membros do CAE.

Fato

Por intermédio da Solicitação de Fiscalização N° 10/2015/SM40/AFOGADOS DA INGAZEIRA – Educação, de 10 de fevereiro de 2015, requisitou-se que a Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE informasse, apresentando a respectiva documentação comprobatória (certificados, lista de presença em cursos, etc.), se os membros do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) receberam, nos exercícios de 2013, 2014 e 2015, capacitação para o efetivo desempenho de suas atividades.

Em resposta, foi informado, mediante a apresentação do Ofício N° 065/2015, de 19 de fevereiro de 2015, assinado pela Secretária Municipal de Educação, o que segue:

"Os membros do CAE não receberam capacitações para o desempenho de suas atividades."

A informação acima foi confirmada pelos membros do CAE durante entrevista realizada em 25 de fevereiro de 2015.

Cumpre destacar que o art. 36 da Resolução CD/FNDE N° 26/2013, de 17/06/2013, estabelece diversas responsabilidade em relação ao CAE para os Municípios que recebem recursos do PNAE, entre elas:

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

(...)

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

(...)".

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Entre janeiro e fevereiro de 2013, através do Programa Formação pela Escola do FNDE, o Município realizou uma capacitação com carga horária de 32 h. Na oportunidade, foi feita uma ampla divulgação, dando-se preferência aos conselheiros, no entanto poucos participaram como pode ser verificado na relação nominal dos cursistas que segue, em anexo."

Análise do Controle Interno

Juntamente com as justificativas para os fatos apontados pela equipe de fiscalização, a Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE apresentou uma lista de chamada, extraída do Sistema de Informações do Programa Formação pela Escola (SIFE), contendo o nome dos 25 (vinte e cinco) participantes do curso "módulo de controle social para conselheiros", realizado no período de 16 de janeiro a 25 de fevereiro de 2013, com carga horária de 40 (quarenta) horas, sendo 32 (trinta e duas) à distância e 08 (oito) presenciais. Dentre as 25 (vinte e cinco) pessoas matriculadas, 24 (vinte e quatro) foram aprovadas e 01 (uma), reprovada.

Vale destacar que a aludida lista não possuía, no entanto, a assinatura de nenhum dos inscritos, de modo que não restaram comprovadas as respectivas participações. De qualquer forma, conforme reconheceu a Prefeitura, poucos dos então conselheiros participaram.

2.2.10. Falta de elaboração, por parte de Conselho de Alimentação Escolar (CAE), do Plano de Ação para o exercício de 2015.

Fato

Por intermédio de entrevista realizada junto aos membros do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) do Município de Afogados da Ingazeira/PE, no dia 25 de fevereiro de 2015, verificou-se que o mencionado colegiado não elaborou Plano de Ação para o exercício de 2015, conforme informações verbais prestadas pelos participantes da entrevista.

Cabe frisar que o Plano de Ação constitui-se em importante instrumento de planejamento, por meio do qual o CAE poderá racionalizar suas ações com vistas a uma maior efetividade do acompanhamento da execução do PNAE. Tal documento, que também deverá contemplar a previsão das despesas necessárias para o desempenho das atribuições do conselho durante o exercício, deve ser encaminhado à Prefeitura antes do início do ano letivo, conforme dispõe o inciso VIII do art. 35 da Resolução CD/FNDE N° 26/2013, de 17 de junho de 2013, transcrito a seguir:

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

(...)

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

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"O Município de Afogados da Ingazeira, historicamente, sempre respeitou os Conselhos de Controle Social, sem exercer nenhum tipo de ingerência, junto a esses Órgãos. No entanto, há por parte da sociedade civil, uma resistência bastante forte das pessoas em participarem dos Conselhos, alegando falta de tempo, falta de remuneração, disponibilidade para participarem de curso de formação, inclusive, os oferecidos à distância.

Segundo o princípio da subsidiariedade, tudo que a comunidade local puder realizar por si, deve lhe caber, exceto se for imprescindível a intervenção do município, cuja ação sempre será preferencial em relação à intervenção do Estado-membro e da União. A adoção desse princípio[26] leva, necessariamente, ao estímulo à participação da comunidade municipal nos assuntos públicos com os problemas deve relacionar-se com o nível de tomada de decisões.

Além disso, a participação política da forma mais ampla possível é essencial para a realização da finalidade do município, o bem comum. Como o bem comum não pode ser considerado o bem coletivo ou a mera soma dos bens individuais, ele somente é alcançado a partir da distribuição dos bens eleitos como prioritários, na forma de divisão escolhida pela própria comunidade, a partir do debate público e da participação política local, o qual deve ser um ato voluntário e não impositivo.

A razão de ser dos conselhos municipais está em implementar a participação política e, por conseguinte, a democracia no plano local. Não há que se atribuir a deficiência de atuação dos Conselhos ao Poder Público Municipal, uma vez que aquele goza de autonomia.

Nesse sentido, não é demais colacionar posição adotada pelo Sr. Procurador-Geral da República: "... não há como o chefe do Poder Executivo responsabilizar-se por atos de um Conselho que não lhe é subordinado..."[27]

Os conselhos municipais, como inovação na estrutura de organização político-jurídica do município, como forma de estimular a participação em nível local, fundada na ideia de democracia como debate político, por meio do exercício da razão prática, devem ser vistos como uma maneira de valorizar e diversificar a participação da população de modo a

facilitar o controle da gestão pública, agregando ao Poder Executivo lócus de debates políticos diretos que poderão facilitar e aproximar as decisões administrativas em relação à comunidade local, sendo esta prática, repise-se, uma ação voluntária de cidadania, não cabendo qualquer ato de imposição por parte do Poder Público, apenas de atender às solicitações do CAE diante do seu cronograma de ações."

Análise do Controle Interno

Em pesem as alegações no sentido de que a Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE deva respeitar a autonomia dos conselhos, embora deles participe por meio dos representantes do Poder Executivo Municipal, não foram apresentados fatos novos que modificassem o entendimento da equipe de fiscalização no que tange à falha apontada, referente à falta de elaboração, pelo CAE, do Plano de Ação para o exercício de 2015, conforme preconiza o inciso VIII do art. 35 da Resolução CD/FNDE N° 26/2013, de 17/06/2013.

2.2.11. Descumprimento do cardápio da alimentação escolar elaborado pelo nutricionista habilitado.

Fato

Ao ser realizada inspeção física em escolas municipais escolhidas por amostragem no Município de Afogados da Ingazeira/PE, entre os dias 23 e 27 de fevereiro de 2015, constatou-se o descumprimento do cardápio elaborado pela nutricionista, conforme detalhado nos parágrafos a seguir, evidenciando-se, desta forma, o recebimento de gêneros alimentícios em desacordo com o citado instrumento.

a) Escola Municipal São Marcos: No dia da visita (24 de fevereiro de 2015, terça-feira), foi servido arroz com leite e salsicha, diferentemente do que previa o cardápio (arroz mexido com frango guisado).

Foto 20 - Escola Municipal São Marcos: merenda servida no dia 24 de fevereiro de 2015, terça-feira (arroz com leite e salsicha), Afogados da Ingazeira (PE), 24 de fevereiro de 2015.

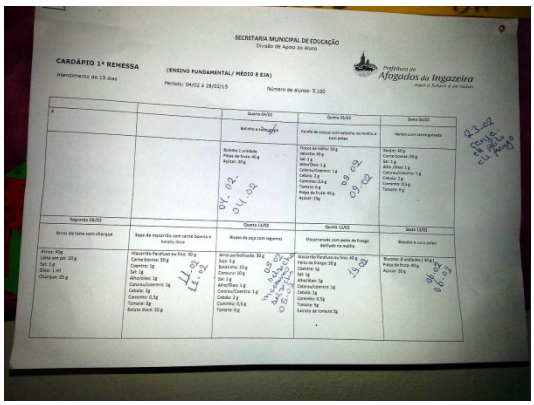


Foto 21 - Escola Municipal São Marcos: o cardápio previa o preparo de arroz mexido com frango guisado para o dia 24 de fevereiro de 2015, Afogados da Ingazeira (PE), 24 de fevereiro de 2015.

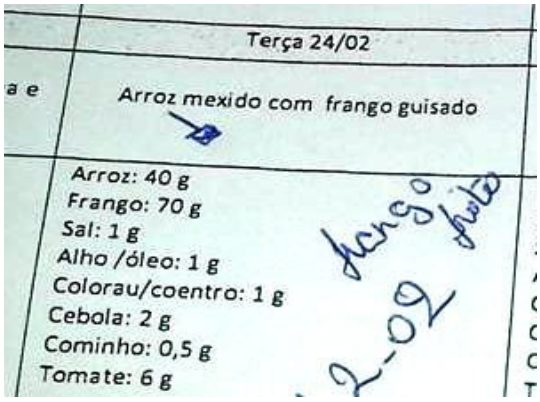


Foto 22 - Escola Municipal São Marcos: o cardápio previa o preparo de arroz mexido com frango guisado para o dia 24 de fevereiro de 2015, Afogados da Ingazeira (PE), 24 de fevereiro de 2015.

b) Escola Municipal Santa Helena: No dia da inspeção física (25 de fevereiro de 2015, quarta-feira), foi servido farofa de cuscuz (produto derivado do milho) e galinha, diferentemente do que preconizava o cardápio (farofa de cuscuz com salsicha no molho e suco de polpa). A professora prestou esclarecimentos verbais no sentido de que, às vezes, é necessário improvisar, remanejando os alimentos, no intuito de que não falte merenda, principalmente no final do mês, quando os estoques de alimentos tendem a se reduzir.

Foto 23 - Escola Municipal Santa Helena: merenda servida no dia 25 de fevereiro de 2015, quarta-feira (farofa de cuzcuz e galinha), Afogados da Ingazeira (PE), 25 de fevereiro de 2015.

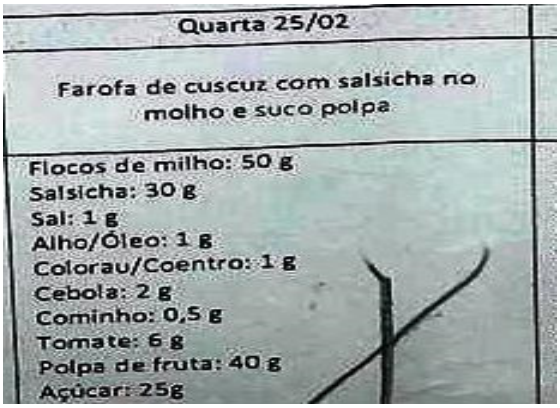


Foto 25 - Escola Municipal Santa Helena: o cardápio previa o preparo de farofa de cuscuz com salsicha

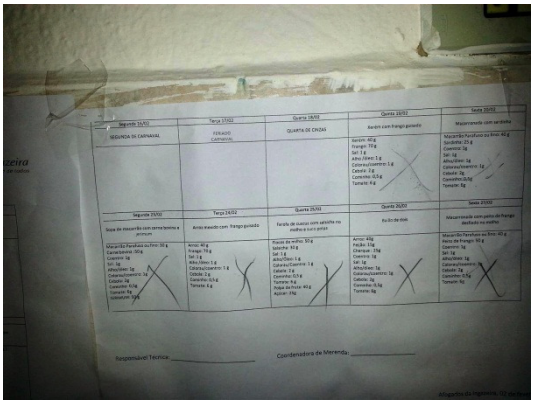
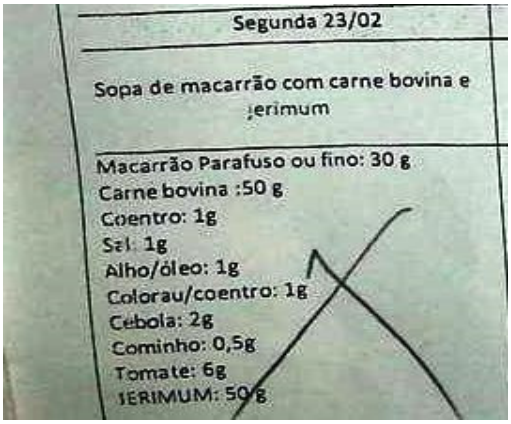


Foto 24 - Escola Municipal Santa Helena: o cardápio previa o preparo de farofa de cuscuz com salsicha no molho e suco polpa para o dia 25 de fevereiro de 2015, Afogados da Ingazeira (PE), 25 de fevereiro de 2015.

no molho e suco polpa para o dia 25 de fevereiro de 2015, Afogados da Ingazeira (PE), 25 de fevereiro de 2015.

c) Escola Municipal Professora Maria Gizelda Simões Inácio: No dia da visita da equipe de fiscalização (23 de fevereiro de 2015, segunda-feira), foi servido macarronada com salsicha, diferentemente do que preconizava o cardápio (sopa de macarrão com carne bovina e jerimum).

Foto 26 - Escola Municipal Professora Maria Gizelda Simões Inácio: merenda servida no dia 23 de fevereiro de 2015, segunda-feira (macarronada com salsicha), Afogados da Ingazeira (PE), 23 de fevereiro de 2015.



Segunda 23/02

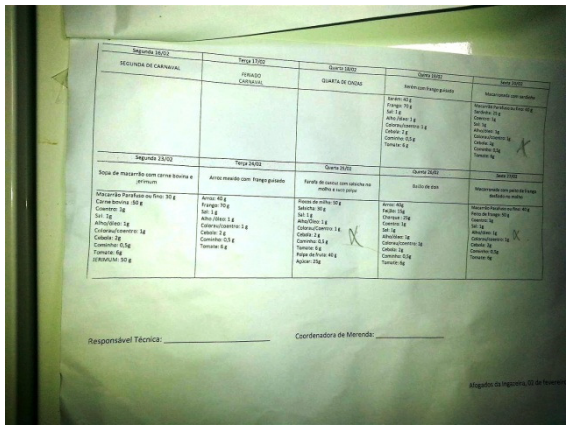
Sopa de macarrão com carne bovina e jerimum

Macarrão Parafuso ou fino: 30 g
Carne bovina :50 g
Coentro: 1g
Sal: 1g
Alho/óleo: 1g
Colorau/coentro: 1g
Cebola: 2g
Cominho: 0,5g
Tomate: 6g
JERIMUM: 50 g

Foto 27 - Escola Municipal Professora Maria Gizelda Simões Inácio: o cardápio previa o preparo de sopa de macarrão com carne bovina e jerimum para o dia 23 de fevereiro de 2015, Afogados da Ingazeira (PE), 23 de fevereiro de 2015.

d) Escola Municipal Manoel Brás: No dia da visita da verificação *"in loco"* (25 de fevereiro de 2015, quarta-feira), foi servido arroz com galinha, diferentemente do estabelecido pelo cardápio (farofa de cuscuz com salsicha no molho e suco de polpa).

Foto 28 - Escola Municipal Manoel Brás: merenda servida no dia 25 de fevereiro de 2015, quarta-feira (arroz com galinha), Afogados da Ingazeira (PE), 25 de fevereiro de 2015.



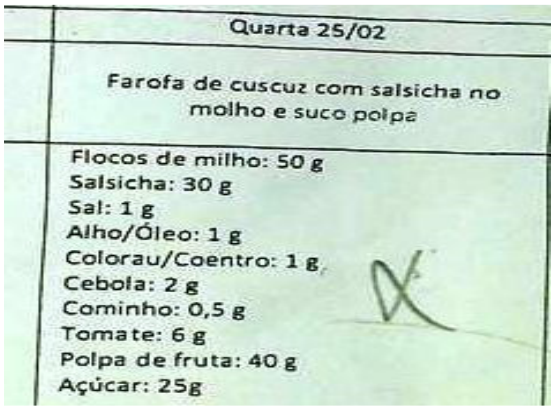
Segunda 16/02 — SEGUNDA DE CARNAVAL
Terça 17/02 — FERIADO CARNAVAL
Quarta 18/02 — QUARTA DE CINZAS
Quinta 19/02 — Baião com frango guisado
Sexta 20/02 — Macarronada com salsicha

Segunda 23/02 — Sopa de macarrão com carne bovina e jerimum
Terça 24/02 — Arroz mesclado com frango guisado
Quarta 25/02 — Farofa de cuscuz com salsicha no molho e suco polpa
Quinta 26/02 — Baião de dois
Sexta 27/02 — Macarronada com parte de frango desfiada no molho

Responsável Técnica: _____ Coordenadora de Merenda: _____

Afogados da Ingazeira, 02 de fevereiro

Foto 29 - Escola Municipal Manoel Brás: o cardápio previa o preparo de farofa de cuscuz com salsicha no molho e suco polpa para o dia 25 de fevereiro de 2015, Afogados da Ingazeira (PE), 25 de fevereiro de 2015.



Quarta 25/02
Farofa de cuscuz com salsicha no molho e suco polpa
Flocos de milho: 50 g Salsicha: 30 g Sal: 1 g Alho/Óleo: 1 g Colorau/Coentro: 1 g Cebola: 2 g Cominho: 0,5 g Tomate: 6 g Polpa de fruta: 40 g Açúcar: 25g

Foto 30 - Escola Municipal Manoel Brás: o cardápio previa o preparo de farofa de cuscuz com salsicha no molho e suco polpa para o dia 25 de fevereiro de 2015, Afogados da Ingazeira (PE), 25 de fevereiro de 2015.

É mister, por fim, enfatizar que o cumprimento do cardápio da alimentação escolar é parte essencial da execução do PNAE. Sob a responsabilidade do Município, deve ser elaborado por nutricionista habilitado, de modo a atender as necessidades nutricionais mínimas estabelecidas pelo FNDE. É com base nesse instrumento que deve ser feita a aquisição dos gêneros alimentícios, bem como todo o preparo e/ou fornecimento de merenda ao longo do ano letivo.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Quanto ao cumprimento do cardápio, realmente não há justificativa para o não cumprimento do mesmo, uma vez que, a quantidade comprada é referente ao atendimento adequado dos dias letivos e número de alunos existentes, bem como, todo o quadro de merendeiras são orientadas à segui-lo à risca, salvo algumas excessões (sic) como falta d'água, gás, equipamento danificado como fogão, mas que naturalmente, ainda assim orientamos a substituição por biscoito / suco, os quais sempre há saldo, para que o alunos não fique sem nada em seu horário de merenda.

Todas as escolas recebem mensalmente os cardápios elaborados por programa, bem como GRAs (Guias de Remessas de Alimentos) referentes às preparações e quantitativos suficientes para o atendimento dos dias letivos daquela remessa. Todas as merendeiras são devidamente orientadas quanto ao seguimento do cardápio conforme datas pré-estabelecidas. Salvo situações extremas de necessidade de modificações. Em anexo, comprovação de uma das capacitações realizadas com as merendeiras para orientações conforme pauta."

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira admitiu a ocorrência das falhas apontadas pela equipe de fiscalização.

Alegou, no entanto, ter adotado procedimentos, referentes à aquisição e à distribuição dos gêneros alimentícios, que ensejariam o adequado cumprimento do cardápio, de maneira que não haveria justificativa para que as merendeiras não o seguissem. Informou, inclusive, ter orientado as merendeiras quanto à necessidade de obediência ao cardápio, apresentando lista contendo a assinatura de participantes da "I Capacitação de Merendeiras e Auxiliares de Serviços Gerais 2013", com duração de quatro horas, realizada na manhã do dia 23 de abril de 2013.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado, haja vista a constatação das seguintes impropriedades/irregularidades:

- Não utilização do pregão eletrônico, na forma eletrônica, para aquisição de gêneros alimentícios destinados ao programa de alimentação escolar no município de Afogados da Ingazeira/PE;

- Rescisão de contrato de fornecimento de gêneros alimentícios destinados ao programa de alimentação escolar no município de Afogados da Ingazeira/PE sem comprovação de fato motivador, sem ratificação de autoridade competente e sem comprovação de ausência de prejuízo no fornecimento de gêneros alimentícios fundamentais ao preparo da merenda aos alunos da rede municipal de ensino;

- Realização de equilíbrio econômico-financeiro de contratos sem suficiente documentação comprobatória;

- Realização de alteração contratual para aumento na quantidade de gêneros alimentícios já licitados sem suficiente documentação;

- Utilização de justificativa genérica para realização do Pregão Presencial nº 0001/2014;

- Ausência de instrumentos de controles de estoque de gêneros alimentícios por parte da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE;

- Inexistência de cronograma de distribuição dos gêneros alimentícios pela Prefeitura/Secretaria Municipal de Educação às escolas;

- Cardápios elaborados não contêm os elementos que possam permitir cálculos sobre a cobertura nutricional mínima exigida pela legislação;

- Número de nutricionistas contratados abaixo dos parâmetros legais previstos pelo CFN;

- Infraestrutura insuficiente para o Conselho de Alimentação Escolar desenvolver suas atividades;

- Falta de capacitação dos membros do CAE;

- Falta de elaboração, por parte de Conselho de Alimentação Escolar (CAE), do Plano de Ação para o exercício de 2015;

- Instalações físicas/equipamentos em condições inadequadas para garantir o bom acondicionamento dos produtos alimentícios;

- Gêneros alimentícios fora do prazo de validade;

- Instalações físicas inadequadas para o preparo das refeições;

- Descumprimento do cardápio da alimentação escolar elaborado pelo nutricionista habilitado.

Ordem de Serviço: 201501849
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: R$ 441.347,53
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 a 27 de fevereiro de 2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 – Educação Básica / 20RV – Apoio a Manutenção da Educação Infantil no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação fiscalizada destina-se a dá estímulos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal (Ação Brasil Carinhoso). O objetivo é incentivar o aumento da quantidade de vagas para as crianças de 0 a 48 meses (especialmente as beneficiárias do Bolsa Família) nas creches públicas ou conveniadas com o poder público. O MEC antecipa os valores do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para as vagas em novas turmas de educação infantil abertas pelos municípios e pelo Distrito Federal. Com isso, os municípios não têm de esperar pela divulgação dos resultados do Censo Escolar da Educação Básica para receber os recursos.

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município, no período compreendido entre 1º de janeiro de 2013 a 31 de janeiro de 2015, pelo Ministério da Educação.

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 esta Controladoria.

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado.

Ordem de Serviço: 201501729
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: R$ 229.245,53
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 a 27 de fevereiro de 2015 sobre a aplicação dos recursos do Programa 2030 – Educação Básica / 0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação fiscalizada destina-se ao apoio a iniciativas voltadas para o desenvolvimento, a universalização e a melhoria do processo educacional em todas as etapas da educação básica, ao financiamento de ações que visem à interface do FNDE e do MEC com as instituições públicas de todas as esferas de governo, assim como ao apoio financeiro complementar às demais ações voltadas para a educação básica, geridas pelo MEC e seus órgãos e entidades.

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município, no período entre 31 de outubro de 2014 e 31 de janeiro de 2015, pelo Ministério da Educação, referentes aos Termos de Compromisso n°s 8811 e 201403136.

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 esta Controladoria.

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Itens de mobiliário e equipamentos adquiridos pela Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE com recursos transferidos no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR) (Termo de Compromisso N° 8811 e Termo de Compromisso N° 201403136) não foram localizados durante verificação "in loco" realizada no dia 26/02/2015.

Fato

Por intermédio da Solicitação de Fiscalização N° 14/2015/SM40/AFOGADOS DA INGAZEIRA – Educação, de 10 de fevereiro de 2015, requisitaram-se documentos e informações acerca da aquisição de mobiliário e equipamentos previstos no Termo de Compromisso n° 8811 e no Termo de Compromisso n° 201403136, assinados pela Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), em 31 de outubro de 2014 e em 22 de dezembro de 2014, respectivamente.

Vale registrar que, no caso do Termo de Compromisso n° 8811, o cronograma de execução físico-financeira abrange os meses de março a julho de 2015, tendo sido repassados à Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE o valor de R$ 92.081,54. As aquisições dos itens de mobiliário e equipamentos elencados neste termo de compromisso ocorreram por meio do Processo Licitatório N° 022/2013 (Pregão Presencial n° 02/2013).

Quanto ao Termo de Compromisso n° 201403136, o cronograma de execução físico-financeira estende-se de julho de 2014 a dezembro de 2015, e o valor transferido alcançou o montante de R$ 137.163,99. As aquisições, neste caso, se deram por intermédio do Processo Licitatório n° 27/2014 (Pregão Presencial n° 03/2014).

De posse das informações e documentos fornecidos pela Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, procedeu-se à verificação *"in loco"*, no dia 26 de fevereiro de 2015, dos itens de mobiliário e equipamentos adquiridos.

a) Termo de Compromisso n° 8811:

Os itens adquiridos no âmbito deste termo de compromisso foram alocados à Creche Centro de Educação Infantil Maria Genedi Magalhães, localizada no Residencial Miguel Arraes, Bairro Pedro Pereira, Afogados da Ingazeira/PE, que, no dia da verificação *"in loco"* já se encontrava em funcionamento. De um total de 430 itens de mobiliário ou equipamento, foram selecionados, por amostragem aleatória, 238, para fins de verificação pela equipe de fiscalização. Cabe destacar que a soma do valor total destes 238 itens alcançou o montante de R$ 72.085,99, correspondente a 78,28 % dos recursos transferidos em razão da assinatura do termo de compromisso em tela, a saber, R$ 92.081,54.

Apresentam-se, na tabela a seguir, os resultados da verificação *"in loco"*: dezenove itens não foram localizados (incluindo-se, entre eles, dez que não foram adquiridos); quatro itens que, apesar de localizados, não se encontravam em utilização.

Tabela – Verificação "in loco": itens não localizados e itens que, embora localizados, não se encontravam em utilização (Termo de Compromisso n° 8811).

Subação	**Tipo**	**Qtd. prevista**	**Pr. Unit. (R$)**	**Pr. Total (R$)**	**Verificação *"in loco"***	
					Qtd. encontrada / encontrada e em uso	**Obs.**
4.2.11.3 /MOB	ROUPEIRO DE AÇO - 04 CORPOS E 16 PORTAS - AM1 (MODELO PROINFÂNCIA)	4	526,33	2.105,32	1/1	3 itens não foram adquiridos.

Subação	Tipo	Qtd. prevista	Pr. Unit. (R$)	Pr. Total (R$)	Verificação *"in loco"*	
					Qtd. encontrada / encontrada e em uso	Obs.
4.2.11.3 /MOB	ROUPEIRO DE AÇO - 03 CORPOS E 12 PORTAS - AM2 (MODELO PROINFÂNCIA)	4	515,20	2.060,80	3/3	1 item não foi adquirido.
4.2.11.3 /MOB	KIT COLCHONETES (1,85X0,65X0,05M) - CO3 (MODELO PROINFÂNCIA)	44	135,00	5.940,00	42/42	2 itens não foram encontrados.
4.2.11.6 /EQUIP	APARELHO DE AR CONDICIONADO 18.000 BTUS - MODELOS SPLIT HIGH WALL	3	1.246,00	3.738,00	0/0	3 itens não foram adquiridos.
4.2.11.6 /EQUIP	APARELHO DE AR CONDICIONADO 12.000 BTUS - MODELOS SPLIT HIGH WALL	1	846,00	846,00	0/0	1 item não foi adquirido.
4.2.11.6 /EQUIP	VENTILADOR DE TETO - VT (MODELO PROINFÂNCIA)	9	220,00	1.980,00	2/2	7 itens não foram encontrados. Os ventiladores de teto não encontrados foram retirados por terem apresentado problemas técnicos. Quando tais problemas ocorreram, a garantia já tinha vencido, visto que a licitação ocorreu em 2013. Na creche, eles foram substituídos por ventiladores de parede.
4.2.11.6 /EQUIP	BATEDEIRA - CINCO VELOCIDADES - BT (MODELO PROINFÂNCIA)	2	162,63	325,26	2/1	1 item não foi posto em uso.
4.2.11.6 /EQUIP	APARELHO DE SOM MICROSYSTEM - MS (MODELO PROINFÂNCIA)	8	348,60	2.788,80	8/7	1 item não foi posto em uso.

Subação	Tipo	Qtd. prevista	Pr. Unit. (R$)	Pr. Total (R$)	Verificação *"in loco"*	
					Qtd. encontrada / encontrada e em uso	Obs.
4.2.11.6 /EQUIP	MÁQUINA SECADORA - 10 KG - SC (MODELO PROINFÂNCIA)	1	1.322,33	1.322,33	0/0	1 item não foi adquirido.
4.2.11.6 /EQUIP	ESTERILIZADOR - 6 MAMADEIRAS MICROONDAS - ES (MODELO PROINFÂNCIA)	3	96,60	289,80	3/1	2 itens não foram postos em uso.
4.2.11.6 /EQUIP	CENTRIFUGA DE FRUTAS - 800W - CT (MODELO PROINFÂNCIA)	1	274,70	274,70	0/0	1 item não foi adquirido.

Fonte: Termo de Compromisso n° 8811, assinado pela Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, referente ao Plano de Ações Articuladas (PAR), em 31 de outubro de 2014, e verificação *"in loco"* realizada no Centro de Educação Infantil Maria Genedi Magalhães, em 26 de fevereiro de 2015.

b) Termo de Compromisso n° 201403136:

Os itens adquiridos no âmbito deste termo de compromisso foram alocados à Creche Evangelina Siqueira Lima, localizada na Travessa Berta Celle, s/n, Bairro COHAB, Afogados da Ingazeira/PE, que, no dia da verificação *"in loco"*, ainda não se encontrava em funcionamento. Todos os de 301 itens de mobiliário ou equipamento foram verificados.

Apresentam-se, na tabela a seguir, os resultados da verificação *"in loco"*. Vale notar a ocorrência de 182 itens não encontrados, entre os quais se incluem 83 que ainda não foram licitados e 97 que, segundo informações verbais prestadas por funcionário da prefeitura que acompanhou a verificação, já foram licitados e estão em processo de entrega pela empresa vencedora do certame licitatório. Excluídas estas duas situações, há ainda dois itens que não foram localizados pela equipe de fiscalização (um berço com colchão – BC1 Proinfância e um conjunto de colchonetes para trocador – três unidades – CO2 Proinfância).

Tabela – Verificação "in loco": itens não localizados (Termo de Compromisso n° 201403136).

Subação	Tipo	Qtd. prevista	Pr. Unit. (R$)	Pr. Total (R$)	Verificação *"in loco"*	
					Qtd. encontrada	Obs.
4.2.11.2008/MOB	MESA DE REUNIÃO - M7 (PROINFÂNCIA)	1	269,29	269,29	0	Não encontrado. Segundo informações verbais prestadas por funcionário da prefeitura, este item, embora tenha sido licitado, encontra-se em processo de entrega pela empresa vencedora.

Subação	Tipo	Qtd. prevista	Pr. Unit. (R$)	Pr. Total (R$)	Verificação "*in loco*"	
					Qtd. encontrada	Obs.
4.2.11.2008/MOB	BERÇO COM COLCHÃO - BÇ1 (PROINFÂNCIA)	16	423,00	6.768,00	15	1 item não foi encontrado.
4.2.11.2008/MOB	CADEIRA ALTA PARA ALIMENTAÇÃO DE CRIANçAS - C1 (PROINFÂNCIA)	6	13,25	79,50	0	Não encontrado. Segundo informações verbais prestadas por funcionário da prefeitura, este item, embora tenha sido licitado, encontra-se em processo de entrega pela empresa vencedora.
4.2.11.2008/MOB	CADEIRA GIRATÓRIA COM BRAÇOS - C6 (PROINFÂNCIA)	4	203,98	815,92	0	Não encontrado. Segundo informações verbais prestadas por funcionário da prefeitura, este item, embora tenha sido licitado, encontra-se em processo de entrega pela empresa vencedora.
4.2.11.2008/MOB	MESA PARA REFEIÇÃO DE ADULTOS CIRCULAR - M8 (PROINFÂNCIA)	1	309,00	309,00	0	Não encontrado. Segundo informações verbais prestadas por funcionário da prefeitura, este item, embora tenha sido licitado, encontra-se em processo de entrega pela empresa vencedora.
4.2.11.2008/MOB	MESA RETANGULAR MONOBLOCO - M1 (PROINFÂNCIA)	6	760,32	4.561,92	0	Não encontrado. Segundo informações verbais prestadas por funcionário da prefeitura, este item, embora tenha sido licitado, encontra-se em processo de entrega pela empresa vencedora.
4.2.11.2008/MOB	CONJUNTO PARA ALUNO TAMANHO 01 - CJA-01 (PROINFÂNCIA)	24	126,00	3.024,00	0	Item ainda não licitado

Subação	Tipo	Qtd. prevista	Pr. Unit. (R$)	Pr. Total (R$)	Verificação "*in loco*"	
					Qtd. encontrada	Obs.
4.2.11.2008/MOB	CONJUNTO COLETIVO TAMANHO 01 - CJC-01 (PROINFÂNCIA)	16	310,00	4.960,00	0	Item ainda não licitado
4.2.11.2008/MOB	POLTRONA INDIVIDUAL ESTOFADA - PO (PROINFÂNCIA)	4	508,00	2.032,00	0	Item ainda não licitado
4.2.11.2008/MOB	CADEIRA PARA CRIANÇAS DE 5 A 6 ANOS - C4 (PROINFÂNCIA)	16	31,38	502,08	0	Não encontrado. Segundo informações verbais prestadas por funcionário da prefeitura, este item, embora tenha sido licitado, encontra-se em processo de entrega pela empresa vencedora.
4.2.11.2008/MOB	ARMÁRIO ROUPEIRO EM AÇO COM 12 PORTAS - AM2 (PROINFÂNCIA)	4	620,00	2.480,00	4	1 dos armários possui apenas 8 portas, necessitando ser substituído por 1 de 12 portas (ou superior).
4.2.11.2008/MOB	CADEIRA FIXA EMPILHAVEL - C8 (PROINFÂNCIA)	4	79,84	319,36	0	Não encontrado. Segundo informações verbais prestadas por funcionário da prefeitura, este item, embora tenha sido licitado, encontra-se em processo de entrega pela empresa vencedora.
4.2.11.2008/MOB	GIRA-GIRA OU CARROSEL - CR (PROINFÂNCIA)	1	699,00	699,00	0	Não encontrado. Segundo informações verbais prestadas por funcionário da prefeitura, este item, embora tenha sido licitado, encontra-se em processo de entrega pela empresa vencedora.

Subação	Tipo	Qtd. prevista	Pr. Unit. (R$)	Pr. Total (R$)	Verificação "*in loco*"	
					Qtd. encontrada	Obs.
4.2.11.2008/MOB	SOFÁ EM MATERIAL LAVÁVEL - SF1 (PROINFÂNCIA)	1	454,72	454,72	0	Não encontrado. Segundo informações verbais prestadas por funcionário da prefeitura, este item, embora tenha sido licitado, encontra-se em processo de entrega pela empresa vencedora.
4.2.11.2008/MOB	CADEIRA FIXA COM BRAÇOS - C7 (PROINFÂNCIA)	10	77,00	770,00	0	Não encontrado. Segundo informações verbais prestadas por funcionário da prefeitura, este item, embora tenha sido licitado, encontra-se em processo de entrega pela empresa vencedora.
4.2.11.2008/MOB	CONJUNTO PARA PROFESSOR - CJP-01 (PROINFÂNCIA)	4	158,00	632,00	0	Item ainda não licitado
4.2.11.2008/MOB	BANCO RETANGULAR MONOBLOCO - B1 (PROINFÂNCIA)	12	424,26	5.091,12	0	Não encontrado. Segundo informações verbais prestadas por funcionário da prefeitura, este item, embora tenha sido licitado, encontra-se em processo de entrega pela empresa vencedora.
4.2.11.2008/MOB	CONJUNTO DE COLCHONETE PARA TROCADOR (3 UNIDADES) - CO2 (PROINFÂNCIA)	2	240,00	480,00	1	1 item não foi encontrado.
4.2.11.2008/MOB	MESA DE TRABALHO EM TAMPO ÚNICO - M6 (PROINFÂNCIA)	4	359,50	1.438,00	0	Não encontrado. Segundo informações verbais prestadas por funcionário da prefeitura, este item, embora tenha sido licitado, encontra-se em processo de entrega pela empresa vencedora.

Subação	Tipo	Qtd. prevista	Pr. Unit. (R$)	Pr. Total (R$)	Verificação "*in loco*"	
					Qtd. encontrada	Obs.
4.2.11.2008/MOB	QUADRO MURAL DE FELTRO- QM (PROINFÂNCIA)	8	76,25	610,00	0	Não encontrado. Segundo informações verbais prestadas por funcionário da prefeitura, este item, embora tenha sido licitado, encontra-se em processo de entrega pela empresa vencedora.
4.2.11.2008/MOB	CONJUNTO PARA ALUNO TAMANHO 03 - CJA-03 (PROINFÂNCIA)	24	105,00	2.520,00	0	Item ainda não licitado
4.2.11.2008/MOB	ESCORREGADOR COM RAMPA E UMA ESCADA DE DEGRAUS EM POLIETILENO - ES (PROINFÂNCIA)	1	373,95	373,95	0	Não encontrado. Segundo informações verbais prestadas por funcionário da prefeitura, este item, embora tenha sido licitado, encontra-se em processo de entrega pela empresa vencedora.
4.2.11.2009/EQUIP	SISTEMA DE EXAUSTÃO INDUSTRIAL PARA FOGÃO DE 6 BOCAS - CO (PROINFÂNCIA)	1	10.599,00	10.599,00	0	Não encontrado. Segundo informações verbais prestadas por funcionário da prefeitura, este item, embora tenha sido licitado, encontra-se em processo de entrega pela empresa vencedora.
4.2.11.2009/EQUIP	APARELHO DE AR CONDICIONADO SPLIT 18000 BTU´S - AR2 (PROINFÂNCIA)	1	1.706,39	1.706,39	0	Não encontrado. Segundo informações verbais prestadas por funcionário da prefeitura, este item, embora tenha sido licitado, encontra-se em processo de entrega pela empresa vencedora.
4.2.11.2009/EQUIP	BALANÇA PLATAFORMA 150KG - BL2 (PROINFÂNCIA)	1	789,00	789,00	0	Item ainda não licitado

Subação	Tipo	Qtd. prevista	Pr. Unit. (R$)	Pr. Total (R$)	Verificação "*in loco*"	
					Qtd. encontrada	Obs.
4.2.11.2009/EQUIP	CENTRIFUGA DE FRUTAS DE 800W - CT (PROINFÂNCIA)	1	189,99	189,99	0	Item ainda não licitado
4.2.11.2009/EQUIP	MÁQUINA DE LAVAR LOUCAS INDUSTRIAL TIPO MONOCAMARA - LV (PROINFÂNCIA)	1	9.935,00	9.935,00	0	Item ainda não licitado
4.2.11.2009/EQUIP	VENTILADORES DE TETO- VT- (PROINFÂNCIA)	13	76,33	992,29	0	Não encontrado. Segundo informações verbais prestadas por funcionário da prefeitura, este item, embora tenha sido licitado, encontra-se em processo de entrega pela empresa vencedora.
4.2.11.2009/EQUIP	BATEDEIRA PLANETÁRIA 20 LITROS - BT2 (PROINFÂNCIA)	1	3.600,00	3.600,00	0	Item ainda não licitado
4.2.11.2009/EQUIP	CARROS COLETORES DE LIXO - CAP 120L - CL (PROINFÂNCIA)	2	239,61	479,22	0	Não encontrado. Segundo informações verbais prestadas por funcionário da prefeitura, este item, embora tenha sido licitado, encontra-se em processo de entrega pela empresa vencedora.
4.2.11.2009/EQUIP	BALANÇA DIGITAL 15 KG - BL1 (PROINFÂNCIA)	1	647,60	647,60	0	Item ainda não licitado
4.2.11.2009/EQUIP	APARELHO DE AR CONDICIONADO SPLIT 30000 BTU´S - AR1 (PROINFÂNCIA)	1	2.479,80	2.479,80	0	Não encontrado. Segundo informações verbais prestadas por funcionário da prefeitura, este item, embora tenha sido licitado, encontra-se em processo de entrega pela empresa vencedora.

Subação	Tipo	Qtd. prevista	Pr. Unit. (R$)	Pr. Total (R$)	Verificação "*in loco*"	
					Qtd. encontrada	Obs.
4.2.11.2009/EQUIP	APARELHO DE AR CONDICIONADO SPLIT 12000 BTU´S - AR3 (PROINFÂNCIA)	2	1.139,98	2.279,96	0	Não encontrado. Segundo informações verbais prestadas por funcionário da prefeitura, este item, embora tenha sido licitado, encontra-se em processo de entrega pela empresa vencedora.
4.2.11.2009/EQUIP	FORNO DE MICROONDAS 30 L - MI (PROINFÂNCIA)	2	328,48	656,96	0	Item ainda não licitado
4.2.11.2009/EQUIP	PURIFICADOR DE ÁGUA - PR (PROINFÂNCIA)	3	735,00	2.205,00	0	Item ainda não licitado
4.2.11.2009/EQUIP	GELADEIRA DE USO DOMÉSTICO FROSTFREE - RF2 (PROINFÂNCIA)	2	1.341,38	2.682,76	0	Não encontrado. Segundo informações verbais prestadas por funcionário da prefeitura, este item, embora tenha sido licitado, encontra-se em processo de entrega pela empresa vencedora.
4.2.11.2009/EQUIP	MIXER DE ALIMENTOS - MX (PROINFÂNCIA)	1	122,34	122,34	0	Item ainda não licitado

Fonte: Termo de Compromisso n° 201403136, assinado pela Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), em 22 de dezembro de 2014, e verificação *"in loco"* realizada na Creche Evangelina Siqueira Lima, em 26 de fevereiro de 2015.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"a) Termo de Compromisso N° 8811

Resposta: *Os itens adquiridos deste termo foram alocados na Creche Centro de Educação Infantil Maria Genedi Magalhães. Cabe-nos esclarecer sobre a ocorrência registrada de itens não encontrados (9) e itens encontrados e sem uso (4) embora uma pequena quantidade se comparados ao total de itens verificados (238) [...].*

Itens não encontrados: *7* ***ventiladores***

Retirados por apresentar problemas técnicos. Quando o fato ocorreu a garantia já tinha vencido. Porém foram substituídos. Os ventiladores danificados foram a leilão em fevereiro de 2015. (Comprovação anexa. Item l .a)

2 kits colchonetes

Semanalmente, após higienizaçao, as auxiliares colocam os colchonetes em exposição ao sol. Sendo a murada da creche baixa, acredita-se que os mesmos foram retirados por alguém não identificado, uma vez que já houve situações de flagrar pessoas transitando pelas laterais da escola. As funcionárias e equipe gestora não tinham conhecimento da ausência dos itens.

Itens não posto em uso: *l Batedeira, l aparelho de som, 2 esterilizadores de mamadeiras*

De acordo com as informações da gestora, os itens que estão sem uso não impedem o bom funcionamento da unidade de ensino. A demanda de alunos existente permite que a gestão mantenha-os sem uso para eventuais necessidades.

[...]

b) Termo de Compromisso Nº 201403136

Resposta: *Os itens adquiridos deste termo foram alceados na Creche Centro de Educação Infantil Maria Evangelina de Siqueira. Cabe-nos esclarecer sobre a ocorrência registrada de itens não licitados (83), itens que estavam em processo de entrega (97) e itens que não foram localizados (2).*

Itens não licitados (83): *Dos 83 itens citados apenas três foram fracassados durante processo de licitação. O valor proposto dos itens estavam inferior ao de mercado (l centrífuga de frutas, l mixer de alimentos e l batedeira planetária de 201).Os demais foram adquiridos através de registro de ata de preço, disponível pelo FNDE. Abaixo, fotos de itens já recebidos. Os demais encontram-se também em fase de entrega.*

[...]

Itens em processo de entrega (97): *Seguem fotos abaixo dos itens que já foram entregues à Creche.*

[...]

Itens não localizados (2): *Itens abaixo entregues pelo fornecedor*

[...].”

Análise do Controle Interno

a) Termo de Compromisso n° 8811:

No que tange aos sete ventiladores de teto, foi apresentada documentação comprobatória da realização de leilão destinado à respectiva alienação.

Quanto aos dois kits colchonete, as justificativas apresentadas corroboram o entendimento da equipe de fiscalização no sentido da ocorrência de falhas nos controles que garantem a adequada guarda de bens adquiridos.

Relativamente aos bens adquiridos, mas não postos em uso (uma batedeira, um aparelho de som e dois esterilizadores de mamadeira), cujos valores somados alcançaram o montante de R$ 704,43, as justificativas encaminhadas pela Prefeitura foram no sentido de que a falta de utilização não impede o bom funcionamento da escola. No entanto, há que se levar em consideração que a não utilização desses equipamentos demonstra não apenas a ocorrência de falhas no planejamento das aquisições, que, no caso, foram superdimensionadas, mas acarreta prejuízo decorrente dos processos de deterioração física e obsolescência técnica.

Por fim, vale mencionar que não foram aduzidas justificativas a respeito dos itens não adquiridos em sua totalidade.

b) Termo de Compromisso n° 201403136:

A Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE informou que, dentre os 83 itens não licitados inicialmente, 80 foram, posteriormente, adquiridos por meio de adesão a ata de registro de preços disponibilizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tendo sido apresentado, ainda, registro fotográfico de alguns itens já recebidos, quais sejam: quatro poltronas, uma balança com capacidade para 150 Kg e uma balança com capacidade para 15 Kg. Os demais itens, informou a Prefeitura, encontram-se em processo de entrega.

Ressalte-se, no entanto, que, haja vista a não apresentação de fotografias de todos os itens adquiridos e, tampouco, das respectivas notas fiscais, consideram-se as informações e documentos apresentados insuficientes para a comprovação da aquisição e recebimento de todos os aludidos 80 itens.

No que concerne aos 97 itens que foram incialmente licitados e que, no período em que ocorreu a verificação *"in loco"*, não foram localizados por estarem em fase de entrega, foi apresentado registro fotográfico dos seguintes, no intuito de comprovar o respectivo recebimento: quatro cadeiras giratórias com braço, uma mesa para refeição adulto, seis mesas retangulares monobloco, dezesseis cadeiras para crianças, um sofá, doze bancos monoblocos, duas geladeiras, uma mesa fixa e três mesas.

Vale registrar que, mais uma vez, não foram apresentadas fotografias da totalidade dos itens ou das notas fiscais que deveriam acompanhar a respectiva entrega, de sorte que, também nesse caso, as informações e documentos fornecidos pela prefeitura revelam-se insuficientes para a comprovação do recebimento dos 97 itens em tela.

Finalmente, foram apresentadas fotografias dos itens licitados, entregues e não localizados pela equipe de fiscalização durante a verificação *"in loco"*, a saber, um berço com colchão e um conjunto de colchonetes para trocador com três unidades.

Recomendações:

Recomendação 1: Solicitar à Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE o remanejamento para outra creche dos itens adquiridos e que estão sem utilização (batedeira, aparelho de som e esterilizadores de mamadeiras) ou a restituição dos recursos.

Recomendação 2: Efetuar monitoramento a fim de verificar se os bens adquiridos com recursos federais, e não localizados durante a inspeção da auditoria da CGU, foram recebidos pela Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE.

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado, haja vista a constatação da seguinte impropriedade/irregularidade:

- Itens de mobiliário e equipamentos adquiridos pela Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE com recursos transferidos no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR) (Termo de Compromisso N° 8811 e Termo de Compromisso N° 201403136) não foram localizados durante verificação "in loco" realizada no dia 26/02/2015.

Ordem de Serviço: 201501558
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: R$ 373.811,58
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 a 27 de fevereiro de 2015 sobre a aplicação dos recursos do Programa 2030 - Educação Básica / 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica no município de Afogados da Ingazeira/PE.

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

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município, no período compreendido entre 01 de janeiro de 2013 e 30 de janeiro de 2015, pelo Ministério da Educação.

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 esta Controladoria.

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Utilização de veículos inadequados para o transporte de alunos.

Fato

Por meio de inspeção *"in loco"* realizada no dia 24 de fevereiro de 2015, verificou-se que os veículos utilizados para o transporte de escolares no Município de Afogados da Ingazeira/PE, em decorrência de contrato celebrado junto à Empresa BPM Serviços Ltda. (CNPJ n° 04.494.106/0001-40), não atendem as exigências previstas pelos arts. 105 e 136 da Lei n° 9.503/1997, o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), no que tange aos equipamentos de

segurança exigidos. Ressalte-se que alguns deles se encontram em avançado estágio de deterioração.

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

Foto 1 - Veículo de Placa KHB 3372. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 2 - Veículo de Placa KHB 3372: Pneu deteriorado. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 3 - Veículo de Placa KHB 3372: Assentos sem cintos de segurança e sem encostos de cabeça. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 4 - Veículo de Placa KHB 3372: Assento danificado. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 5 - Veículo de Placa KHG 6467. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 6 - Veículo de Placa KHG 6467: Pneu liso (“careca”)/deteriorado. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 7 - Veículo de Placa JLH 8857. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 8 - Veículo de Placa JLH 8857: Pneu liso (“careca”)/deteriorado. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 9 - Veículo de Placa JLH 8857: Assentos sem cintos de segurança e sem encostos de cabeça. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 10 - Veículo de Placa KMM 5969. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 11 - Veículo de Placa KMM 5969: Pneu liso (“careca”)/deteriorado. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 12 - Veículo de Placa KMM 5969: Assentos sem cintos de segurança e apresentando sinais de deterioração. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 13 - Veículo de Placa GWQ 2778. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 14 - Veículo de Placa GWQ 2778: Pneu liso (“careca”)/deteriorado. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 15 - Veículo de Placa GWQ 2778: Assentos sem cintos de segurança e apresentando sinais de deterioração. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 16 - Veículo de Placa CQH 4995. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 17 - Veículo de Placa CQH 4995: Pneu dianteiro liso (“careca”)/deteriorado. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 18 - Veículo de Placa CQH 4995: Pneus traseiros lisos (“carecas”)/deteriorados. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 19 - Veículo de Placa BYA 4137. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 20 - Veículo de Placa BYA 4137: Pneu dianteiro liso (“careca”)/deteriorado. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 21 - Veículo de Placa BYA 4137: Pneu dianteiro liso (“careca”)/deteriorado. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 22 - Veículo de Placa BYA 4137: Pneus traseiros lisos (“carecas”)/deteriorados. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 23 - Veículo de Placa BYA 4137: Assentos sem cintos de segurança. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 24 - Veículo de Placa KEB 8114. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 25 - Veículo de Placa KEB 8114: Pneus traseiros lisos (“carecas”)/deteriorados. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 26 - Veículo de Placa KEB 8114: Assentos sem cintos de segurança e apresentando sinais de deterioração. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 27 - Veículo de Placa KEB 8114: Assentos sem cintos de segurança e apresentando sinais de deterioração. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 28 - Veículo de Placa KEB 8114: Assentos apresentando sinais de deterioração. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 29 - Veículo de Placa BYA 4137. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 30 - Veículo de Placa BYA 4137: Pneu liso (“careca”)/deteriorado. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 31 - Veículo de Placa BYA 4137: Pneu liso ("careca")/deteriorado. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Foto 32 - Veículo de Placa BYA 4137: Assentos sem cintos de segurança. – Afogados da Ingazeira/PE, 24 de fevereiro de 2015.

Convém, ainda, destacar que os veículos utilizados para o transporte dos escolares no Município de Afogados da ingazeira/PE não possuem autorização para circular, emitida pelo Departamento Estadual de Trânsito, com inscrição da lotação permitida, conforme exigido pelo *caput* do art. 136 do CTB. Tendo sido instada a apresentar tais autorizações, por meio da Solicitação de Fiscalização N° 11/2015/SM40/AFOGADOS DA INGAZEIRA – Educação, de 10 de fevereiro de 2015, a Prefeitura/Secretaria Municipal de Educação informou, mediante a apresentação do Ofício N° 078/2015, de 18 de fevereiro de 2015, o seguinte: *"Não dispomos desse documento"*.

Por último, segue a transcrição do *caput* e incisos I a VII do art. 105, bem como do *caput* e incisos I a VII do art. 136, do CTB, os quais estipulam as condições e exigências, inclusive as de segurança, para que os veículos destinados à condução coletiva de escolares possam circular.

"Art. 105. São equipamentos obrigatórios dos veículos, entre outros a serem estabelecidos pelo CONTRAN:

I - cinto de segurança, conforme regulamentação específica do CONTRAN, com exceção dos veículos destinados ao transporte de passageiros em percursos em que seja permitido viajar em pé;
II - para os veículos de transporte e de condução escolar, os de transporte de passageiros com mais de dez lugares e os de carga com peso bruto total superior a quatro mil, quinhentos e trinta e seis quilogramas, equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo;
III - encosto de cabeça, para todos os tipos de veículos automotores, segundo normas estabelecidas pelo CONTRAN;
IV - (VETADO)
V - dispositivo destinado ao controle de emissão de gases poluentes e de ruído, segundo normas estabelecidas pelo CONTRAN.
VI - para as bicicletas, a campainha, sinalização noturna dianteira, traseira, lateral e nos pedais, e espelho retrovisor do lado esquerdo.
VII - equipamento suplementar de retenção - air bag frontal para o condutor e o passageiro do banco dianteiro."

"Art. 136. Os veículos especialmente destinados à condução coletiva de escolares somente poderão circular nas vias com autorização emitida pelo órgão ou entidade executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, exigindo-se, para tanto:

I - registro como veículo de passageiros;
II - inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança;
III - pintura de faixa horizontal na cor amarela, com quarenta centímetros de largura, à meia altura, em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroçaria, com o dístico ESCOLAR, em preto, sendo que, em caso de veículo de carroçaria pintada na cor amarela, as cores aqui indicadas devem ser invertidas;
IV - equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo;
V - 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;
VI - cintos de segurança em número igual à lotação;
VII - outros requisitos e equipamentos obrigatórios estabelecidos pelo CONTRAN."

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"A realidade encontrada pelos auditores, durante vistoria nos veículos contratados pela Prefeitura/Secretaria, não difere da realidade de outros municípios. Em Pernambuco, são poucos os municípios que possuem lei própria que regulamente o Transporte escolar. São inúmeras as dificuldades: situação econômica local, repasse de per capita inadequado, programa subfinanciado exigindo do município um aporte maior para a manutenção da frota própria e custeio das despesas com contratados, o que não justifica o não atendimento as exigências previstas nos arts. 105 e 136 da Lei n° 9.503/97(CTB).

Buscando essa adequação, aderimos ao Programa Caminho da Escola para trazer melhoria e qualidade ao transporte dos nossos alunos. Possuímos uma frota própria composta por 11 ônibus que são otimizados e realizam 20 rotas.

Quanto ao relatório fotográfico, dos veículos que se encontram em avançado estágio de deterioração, já tomamos providências e solicitamos que a empresa contratada BPM Serviços, notificasse os motoristas para regularizar as pendências existentes sob pena de substituição do veículo. (Anexo 2-Comunicado aos motoristas)."

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE admitiu as falhas apontadas. Informou, ainda, a adoção de medidas com vistas a mitigá-las, a saber, a adesão ao Programa Caminho da Escola e a solicitação para que a empresa contratada notificasse os motoristas cujos veículos constaram do relatório fotográfico elaborado pela equipe de fiscalização.

Recomendações:
Recomendação 1: Adotar providências junto ao gestor municipal para que os veículos utilizados no transporte escolar atendam às determinações do Código de Trânsito Brasileiro, especialmente aos arts. 136 a 139, monitorando as providências implantadas pelo gestor.

Recomendação 2: Comunicar o fato ao Departamento Estadual de Trânsito do respectivo estado, para que a clientela local do programa seja atendida com a necessária segurança.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Subcontratação integral do objeto do Processo Licitatório nº 04/2013 (Pregão Eletrônico nº 01/2013), referente à contratação de empresa especializada em administração do transporte escolar, bem como em locação de veículos destinados ao transporte de estudantes e ao atendimento da Secretaria Municipal de Educação.

Fato

Em análise ao Processo Licitatório nº 04/2013 (Pregão Eletrônico nº 01/2013), referente à contratação de empresa especializada em administração do transporte escolar e em locação de veículos destinados ao transporte de estudantes (Lote I – Transporte Escolar) e ao atendimento da Secretaria Municipal de Educação (Lote II – Veículos Administrativos), constatou-se que o respectivo objeto foi totalmente subcontratado, conforme descrito nos parágrafos seguintes.

Vale registrar, inicialmente, que os dois lotes do certame licitatório em tela foram vencidos pela Empresa BPM Serviços Ltda. (CNPJ n° 04.494.106/0001-40), que assinou, em 25 de março de 2013, o Contrato N° 024/2013 (fls. 260 a 268), cujo valor global alcançou o montante de R$ 3.116.276,16, com vigência de doze meses contados a partir da data de sua publicação, prorrogada por mais doze meses, conforme previsto pelo Terceiro Termo Aditivo à mencionada avença, celebrado em 25 de março de 2014 (fls. 277 a 278).

A subcontratação dos serviços a serem prestados foi prevista no item 4 (e seus subitens) do Anexo II (Projeto Básico) ao Edital (fls. 26 e 27). Destaque-se que, não obstante o subitem 4.2. tenha mencionado explicitamente o art. 72 da Lei n° 8.666/1993, que prevê a subcontratação de *"partes da obra, serviço ou fornecimento"*, o subitem 4.6 conclui que *"considerando que esta será a única forma de viabilizar a execução dos serviços de transporte escolar, garantindo-se menor custo e melhor qualidade, AUTORIZA a Administração Municipal, sejam subcontratados os veículos necessários à plena satisfação do objeto do presente certame licitatório"*, de maneira que não restou evidente se o edital autorizou a subcontratação parcial ou total dos serviços (neste último caso, se for necessária à plena satisfação do objeto).

A minuta de contrato, por sua vez, estabelece, em seu item 6.1.3 (fls. 38), como uma das obrigações da contratada, o seguinte: *"Não transferir a outem, no todo ou em parte, o presente contrato, sem prévia e expressa anuência do CONTRATANTE"*.

De qualquer forma, ao examinar as cópias (requisitadas por intermédio do item 5.1. da Solicitação de Fiscalização N° 11/2015/SM40/AFOGADOS DA INGAZEIRA – Educação, de 10 de fevereiro de 2015) dos Certificados de Registro e Licenciamento de Veículos (CRLV) dos automóveis utilizados pela Empresa BPM Serviços Ltda., verificou-se que nenhum destes veículos é de propriedade da referida empresa.

Cumpre ressaltar que os arts. 72 e 78 da Lei nº 8.666/93 permitem a subcontratação somente parcial dos objetos contratados, sendo necessária a previsão das condições da subcontratação no edital e no contrato concomitantemente, conforme transcrito a seguir:

"Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração."

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

(...)

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

Assim, a subcontratação somente poderá ser utilizada pelo vencedor do certame licitatório, se previamente autorizada pela Administração e somente para o quantitativo e para as partes do objeto que esta especifique.

A respeito do tema ora tratado, o Tribunal de Contas da União (TCU) expediu a seguinte determinação:

"AC-2093-30/12-P Sessão: 08/08/12 Grupo: I Classe: V Relator: Ministro ANDRÉ DE CARVALHO – Fiscalização

[Auditoria. Verificação da aplicação de recursos repassados ao Município de Morrinhos/CE, no exercício de 2009: Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - Pnate. Subcontratação ilegal e total dos serviços de transporte escolar. Multa aos responsáveis]

[ACÓRDÃO]

[...]

9.8. determinar ao Município de Morrinhos/CE que:

[...]

9.8.9. nas contratações para fornecimento de serviço de transporte escolar custeadas, ainda que parcialmente, com recursos federais:

[...]

9.8.9.3. não permita a subcontratação integral dos serviços, permitindo-se tão somente a subcontração parcial quando expressamente prevista no edital de licitação e no contrato, nos termos dos arts. 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666, de 1993;".

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"No que concerne ao presente tópico, alude o Relatório de Auditoria que a empresa contratada para prestar os serviços de transporte escolar no Município, subcontratou, na integralidade, os serviços sob sua responsabilidade, infringindo o art. 72 da Lei Federal n° 8.666/93.

É de sabença que a Administração, ao promover o controle e acompanhamento do contrato em comento, verificou a existência de contratação de veículos e condutores para a execução do objeto avençado.

No entanto, para uma melhor contextualização dos fatos visando ao julgamento do presente Relatório de Auditoria Especial, importante que, preliminarmente, atentemos para o conteúdo do objeto, constante do Termo de Referência do Edital de Pregão Eletrônico n° 001/2013:

> ***"2.0 OBJETO***
>
> *2.1 Constitui Objeto deste Pregão a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de administração de transporte escolar e locação de veículos destinados ao transporte de estudantes e ao atendimento da Secretaria Municipal de Educação, conforme descrição e condições no anexo II ao instrumento convocatório.*

Resta evidente que a licitação em tela objetiva, precipuamente, a contratação de um serviço e que este seja executado, integralmente, em obediência aos preceitos legais vinculados.

Entendeu a Administração que não há o que se discutir em relação à terceirização ou subcontratação do serviço, haja vista que este permanece sendo plenamente prestado e sua administração realizada pela empresa BPM Serviços Ltda, licitante contratada sob a responsabilidade do defendente.

Demais disso, a Administração Publica não tem o direito de intervir nas relações negociais ou administrativas da contratada, sob pena de caracterizar ingerência e violação de direitos insuprimíveis garantidos em favor do particular, plenamente reconhecidos pela ordem jurídica brasileira.

Nessa esteira, Marçal Justen Filho[1], nos ensina:

> *O regime jurídico dos contratos administrativos em sentido restrito caracteriza-se pela atribuição à Administração Pública de competências extraordinárias peculiares, que se aplicam independentemente de previsão explicita no instrumento contratual.*
>
> *As competências extraordinárias reconhecidas à Administração Pública compreendem poderes para:*
>
> *a) alterar unilateralmente a prestação a ser executada pela outra parte, inclusive quanto ao objeto, especificações, prazos, locais de entrega;*
> *b) exercitar fiscalização severa, inclusive com poderes de acompanhamento direto das atividades desenvolvidas pela outra parte;*
> *c) extinguir o contrato unilateralmente, inclusive em virtude de razões de conveniência e oportunidade;*
> *d) impor sanções ao particular;*
> *e) ocupar cautelarmente as instalações do particular, em caso de serviços públicos delegados à iniciativa privada.*

E o autor complementa:

> *Isso não significa, no entanto, a ausência de direitos assegurados ao particular contratado. Muito pelo contrário, a ordem jurídica reconhece direitos subjetivos insuprimíveis em favor do particular. Esses direitos não podem ser suprimidos nem ignorados peia Administração Pública, nem mesmo mediante a invocação existência de um interesse público. O Brasil é um Estado Democrático de Direito. Isso significa a vedação a que o Estado ignore os direitos reconhecidos aos particulares. A CF/88 repudiou o fascismo, o que significou a vedação a que o interesse da maioria conduza à denegação de direitos e interesses individuais.*
>
> *Mais ainda, a existência de fins de interesse coletivo e público não legitima condutas eticamente reprováveis do Estado. O regime de competências extraordinárias não significa que a Administração Pública esteja autorizada a infringir a moralidade e a boa-fé. Muito pelo contrário, será inválida toda atuação administrativa infringente da boa-fé, ainda que pretensamente alicerçada na existência de prerrogativas extraordinárias. (grifos nossos).*

Por essa linha de pensamento de não intervenção do contratante na escolha da empresa ou particular a ser subcontratado, o TCU decidiu:

> ***6. A exigência de prévia aprovação, pelo órgão contratante, das empresas a serem subcontratadas pela vencedora da licitação é ilegal e indevida, visto que não encontra amparo na legislação e transfere ao contratante, em parte, a responsabilidade pela escolha de empresas subcontratadas***

Ainda no âmbito do Pregão Eletrônico 14/2012, promovido pelo Ministério das Cidades, a representante apontou suposta irregularidade em exigência prevista no edital, referente à necessidade de aprovação, pelo órgão contratante, das empresas a serem subcontratadas pela vencedora do certame, antes da assinatura do contrato. Em linha de consonância com a unidade instrutiva, o relator ressaltou que, a despeito do esclarecimento prestado pelo órgão de que o dispositivo visava coibir a utilização de veículos particulares, "além de garantir maior segurança ..." e "melhorar o gerenciamento de alguma eventualidade decorrente dos serviços executados", a exigência seria ilegal, "uma vez que não há amparo na legislação que rege os pregões, bem como na Lei 8.666/1993 ...". Considerou ainda a exigência inadequada, "posto que estaria o ministério compartilhando com a empresa contratada a responsabilidade pela escolha de empresas subcontratadas". Ponderou que, eventualmente, o que se poderia avaliar, "seria a definição de critérios a serem observados pela empresa contratada na escolha das empresas a serem subcontratadas, ou, simplesmente, a proibição de subcontratação, se o ministério entender que tal possibilidade pode por em risco a boa e regular execução do objeto contratual". O Tribunal, então, decidiu, em razão dessa e de outras irregularidades, cientificar o Ministério das Cidades de que "eventual instauração de novo procedimento licitatório que tenha objeto semelhante ao do pregão eletrônico 14/2012, revogado pelo órgão, deve ser escoimado das irregularidades verificadas neste processo sob pena de o certame poder a vir a ser anulado por determinação deste Tribunal ...".
Acórdão 697/2013-Plenário, TC O44.332/2O12-2, relator Ministro Substituto Weder de Oliveira, 27.3.2013.

Há que se considerar, ainda, o fato de que a Administração Municipal recomendou aos seus contratados que estimulem, na medida do possível, a circulação dos recursos recebidos no mercado local, seja através da compra de insumos ou pela via da contratação de mão de obra nas próprias comunidades. Por essa linha de raciocínio, se no ato da contratação os transportadores fossem de outros municípios, além de majorar sobremaneira o custo do transporte, ainda se causaria total desconforto nas próprias comunidades.

Inobstante os fatos elencados nos parágrafos precedentes, transcrevemos na íntegra o objeto do contrato em questão para, a seguir argumentar:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

1.1. *- Constitui Objeto do presente Termo a contratação de empresa especializada em locação e administração do transporte escolar, bem como locação de veículos destinados ao atendimento da Secretaria Municipal de Educação, no pleno exercício de suas atividades, conforme descrição e condições insertas no anexo II ao instrumento convocatório e proposta de preços da licitante vencedora.*

Se atentarmos para o contido no objeto do antedito Termo de Contrato, verificamos, com absoluta clareza que este é constituído de dois subitens: "Administração dos transportes escolares do Município; e LOCAÇÃO DE VEÍCULOS.

Isto posto, afirma-se que apenas parte do retromencionado contrato fora subcontratado: o correspondente à LOCAÇÃO. No que concerne à "administração do transporte escolar"... continuou sendo integralmente executado pela BPM Serviços Ltda. Isto é fato! Logo, não há o que se falar em subcontratação integral da avença conforme registrara, equivocadamente, os representantes dessa Colenda Controladoria.

Com isso, resta translúcido que as afirmações equivocadas da ilustre auditoria de que o município subcontratou 100% do serviço, não procedem.

Por outro lado, ainda no que pertine à subcontratação, lembramos, mais uma vez, os sábios ensinamentos de Marçal Justen Filho[2], que pontifica:

> *A hipótese da subcontratação torna-se cabível, por exemplo, quando o objeto licitado comporta uma execução complexa, em que alguma das fases, etapas ou aspectos apresentam grande simplicidade e possam ser desempenhados por terceiros sem que isso acarrete prejuízo. A evolução dos princípios organizacionais produziu o fenômeno denominado "terceirização", que deriva dos princípios da especialização e da concentração de atividades. Em vez de desempenhar integralmente todos os ângulos de uma atividade, as empresas tornam- se especialistas em certos setores. (grifo nosso)*

Pelo mesmo diapasão, decidiu o STJ, sob a relatoria do Ministro José Delgado, senão vejamos:

> *2. A parcial cessão do objeto contratado, pela vencedora da licitação, é ato jurídico previsto no art. 72, da Lei 8.666/93, não constituindo tal procedimento, por si só, desrespeito à natureza intuitu personae dos contratos.*
>
> *3. Na espécie, embora o Município busque a anulação de contrato de cessão praticado entre a original vencedora da licitação e a empresa recorrida, bem como de todos os atos dali decorrentes, não há ofensa à legislação federal, razão suficiente para a denegação do pedido. (REsp n° 468.189/SP, 1ª T., rel. Min. José Delgado, j. em 18.03.2003, DJ de 12.05.2003) (grifo nosso)*

De igual modo decidiu o TCU:

> *A subcontratação parcial de serviços contratados não necessita ter expressa previsão no edital ou no contrato, bastando apenas que não haja expressa vedação nesses instrumentos, entendimento que se deriva do art. 72 da Lei 8.666/1993 e do fato de que, na maioria dos casos, a possibilidade de subcontratação deve atender a uma conveniência da administração. (Acórdão n° 5.532/2010, 1ª C., rel. Min. Augusto Nardes)*

Ainda o TCU:

> ***Cláusula contratual que autoriza cessão ou transferência total do objeto viola o art. 72 da Lei 8.666/93***
> *Auditoria realizada no Tribunal Regional do Trabalho 11ª Região/AM TRT/AM com o objetivo, dentre outros, de examinar licitações e contratos efetuados pelo Tribunal nos exercícios de 2008 e 2009, apontou como achado a existência, em vários contratos, de cláusula prevendo a possibilidade de cessão ou transferência, total ou parcial, do objeto contratado, o que estaria em conflito com o art. 72 da Lei 8.666/1993. Ao examinar a matéria, o relator destacou que o TCU, na Decisão TCU n° 420/2002, firmou o entendimento de que "é ilegal e inconstitucional a sub-rogação da figura da contratada ou a divisão das responsabilidades por ela assumidas, ainda que de forma solidária, por contrariar os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal), o princípio da supremacia do interesse público, o dever geral de licitar (art. 37, XXI, da Constituição) e os arts. 2°, 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/93". Para ele, "a ação administrativa individualiza o licitante vencedor simples e diretamente porque reconheceu nele e na proposta por ele apresentada a alternativa mais eficiente e vantajosa". Desse modo, a possibilidade de sub-rogação "substitui o juízo da Administração, único e soberano, formado durante e por meio do procedimento licitatório - pelo juízo do licitante vencedor, o qual, por ato próprio, escolhe - agora sem qualquer critério e sem empecilhos - terceiro para executar o objeto a ele adjudicado e responder pelas obrigações e direitos previstos no contrato administrativo, passando a assumir a posição de contratado". Mesmo a subcontratação, de acordo com o relator, tem que ser vista como exceção, uma vez que a medida deve "ser adotada unicamente quando necessária para garantir a execução do contrato, desde que, é claro, não atente contra os princípios constitucionais inerentes ao processo licitatório", <u>Caso a subcontratação tivesse sido admitida pela Administração no edital dos certames, deveria ocorrer apenas com relação a parte do objeto contratado originariamente</u>, nunca envolvendo a sua integralidade. Assim, ao concluir que a cláusula contratual que permite a cessão ou transferência total fere o art. 72 da Lei 8.666/93, o relator propôs e o Plenário decidiu expedir determinação corretiva ao TRT/AM.* ***Acórdão n° 2813/2010 - Plenário, TC-018.220/2009-8, rel. Min-Subst. Weder de Oliveira, 20.10.2010.*** *(grifo nosso)*

Percebe-se que na decisão em apreço, admitiu aquela Suprema Corte de Contas a subcontratação prevista no instrumento convocatório, situação consonante com o processo de apreciação dessa Controladoria Geral da União.

É de sabença que no âmbito das contratações públicas, é o proponente vencedor do certame quem deverá ser o signatário do contrato a ser firmado com a Administração Pública. Com base no princípio da adjudicação compulsória, após a constatação de que determinado licitante/proponente apresentou melhor desempenho; segundo os critérios estabelecidos pela

Administração Licitadora, é a este que a Administração deverá atribuir a execução do objeto licitado, sendo que, após a homologação de todo o procedimento, por parte da autoridade competente para tanto, torna-se efetivamente possível a celebração da avença junto ao licitante adjudicatário, o qual, por sua vez, passará a figurar no pólo contratado do ajuste firmado.

Todavia, existe, e de forma largamente pacificado pela doutrina e jurisprudência, a possibilidade de, excepcionalmente, se modificar subjetivamente, os contratos firmados com o Poder Público. Ou seja: modificação das partes contratantes do contrato celebrado, mais especificamente, do Contratado pela Administração para a execução do objeto.

Ora, o art. 78, em seu inc. VI, da Lei 8.666/93, contempla as modalidades de modificações subjetivas. São elas: subcontratação (parcial ou total do objeto), a associação do Contratado com outrem, a cessão ou transferência (total ou parcial), a fusão, cisão ou incorporação.

Todas essas formas de modificação do pólo contratado, a bem da verdade, redundam em motivos determinantes para que haja a rescisão contratual, conforme depreende-se da leitura do caput do art. 78 da Lei em comento; ***desde que, diante do que consigna a parte final da redação do inc. VI, tais modificações "não estejam admitidas no edital e no contrato", ou que não tenham sido expressamente autorizadas pela Administração****.*

Acerca do assunto Marçal Justen Filho[3] comenta:

> *A fórmula verbal consagrada na parte final do inc. VI do art. 78 deve ser bem interpretada. Quando a Lei se refere à modificação "não admitidas no edital e no contrato", isso não significa exigência da prévia e explícita autorização para substituição do sujeito. Interpretação dessa ordem conduziria, aliás, a sério problema prático. É que nenhum edital prevê, de antemão, a livre possibilidade de cessão de posição contratual. Nem teria sentido promover licitação e, concomitantemente, estabelecer que o vencedor poderia transferir, como e quando bem o entendesse, os direitos provenientes da contratação". (grifo nosso)*

Já Hely Lopes MEIRELLES, entende que "o contrato administrativo é, em regra, realizado intuitu personae, porque deve ser executado pelo próprio Contratado, vedadas, em princípio a sua substituição por outrem ou a transferência do ajuste"[4].

Entretanto, o autor deixa claro seu entendimento de que ***o contrato administrativo é pessoal, mas não personalista,*** *admitindo a cessão, subcontratação etc, em nome da competência na execução, e sempre submetida à aprovação da Administração Contratante.*

Pelo mesmo diapasão, Carlos Pinto Coelho MOTTA, leciona: "A conclusão é que o contrato administrativo, por representar o interesse público, não pode se revestir de rigidez e imutabilidade em face de eventos supervenientes. ***Sua característica intuitu personae, por outro lado, não deve confundir-se com obrigação personalíssima****[5]." (grifo nosso)*

E o autor arremata:

> *Insta consignar que obrigação personalíssima haverá e, com ela, a impossibilidade jurídica de cessão/transferência do objeto contratual, na hipótese em que haja manifestação direta da personalidade do contratado, caso em que a execução do objeto pressupõe a atuação de sujeito determinado e específico. Citemos como exemplo, a contratação de determinado artista para a realização de serviço a ele peculiar*[6].

Nessa mesma linha de raciocínio, o TCU posicionou-se, por meio do Plenário, no Acórdão 634/07. Nesta ocasião, admitiu a continuidade dos contratos de cujas empresas contratadas passaram por processos de fusão, cisão ou incorporação. Vejamos:

> *CONSULTA. POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO SUBJETIVA DE CONTRATO CUJA CONTRATADA PASSOU POR CISÃO, INCORPORAÇÃO OU FUSÃO. DESNECESSIDADE DE PREVISÃO EM EDITAL, MANTIDAS AS DEMAIS CONDIÇÕES PREVISTAS NO ACÓRDÃO 1.108/2003-PLENÁRIO. CONHECIMENTO. RESPOSTA AFIRMATIVA. COMUNICAÇÃO. ARQUIVAMENTO.*
>
> *Nos termos do art. 78, inciso VI, da Lei 8.666/1993, se não há expressa regulamentação no edital e no termo de contrato dispondo de modo diferente,* ***é possível, para atendimento ao interesse público, manter vigentes contratos cujas contratadas tenham passado por processo de cisão, incorporação ou fusão, ou celebrar contrato com licitante que tenha passado pelo mesmo processo, desde que: (1) sejam observados pela nova pessoa jurídica todos os requisitos de habilitação exigidos na licitação original; (2) sejam mantidas as demais cláusulas e condições do contrato; (3) não haja prejuízo à execução do objeto pactuado; e (4) haja a anuência expressa da Administração à continuidade do contrato.*** *Acórdão TCU 634/07. Órgão Julgador: Plenário. Relator Ministro Augusto Nardes. Data de publicação no DOU: 23/04/07. (grifos nossos).*

Como se vê, embora tenha a Corte de Contas se pronunciado em sentido mais tendencioso em relação ao entendimento da possibilidade de substituição do pólo contratado, enunciou, de forma objetiva, algumas condições indispensáveis para tanto. As condições enumeradas são plenamente atendidas pelo contrato de serviço de transporte escolar em apreço.

Entretanto, no que tange ao posicionamento adotado pelo TCU (relacionado ao personalismo do contrato administrativo), insta consignar entendimento exarado por Marçal JUSTEN FILHO[7]*, o qual se posiciona contrário aos argumentos expendidos pelo referido Tribunal. Assim esclarece o eminente administrativista:*

> *Reputa-se, respeitosamente, que os argumentos do personalismo do contrato administrativo, da obrigatoriedade de licitação e da vinculação ao resultado do certame não se afiguram como suficientes para respaldar a conclusão atingida (...) o contrato administrativo não se configura como personalíssimo (excetuadas as hipóteses em que a identidade do licitante seja o motivo fundamental de sua escolha).* ***Realizada a licitação, a evolução da atividade empresarial pode conduzir à necessidade ou ao interesse de produzir-se alteração***

> ***subjetiva. O que pode interessar à Administração é a execução exatamente da mesma proposta que selecionou como vencedora (...) não é possível afirmar que a cessão da posição contratual ou - muito menos - os casos de reorganização empresarial importariam uma espécie de contratação direta, sem licitação. Licitação houve e a Administração selecionou a proposta mais vantajosa, a qual deverá ser fielmente executada.*** *(grifos nossos).*

Imperioso ressaltar que o referido jurista se refere à "evolução da atividade empresarial", a qual, a seu turno, pode conduzir à necessidade ou ao interesse de produzir-se alteração subjetiva no contrato firmado junto à Administração.

No entanto, a referida "evolução" poderia se dar também, sob a forma da "necessidade empresarial", o que culminaria, por sua vez, também, na necessidade de alteração subjetiva em determinado contrato no qual figure como contratado. Ora, em havendo necessidade empresarial - a cujas razões dizem respeito somente o ente privado -, este não poderia furtar-se à execução de sua atividade empresarial (seu fim precípuo) conforme lhe convém, pelo fato de possuir contrato firmado com a Administração Pública.

O fato de o ente privado passar a depender da atuação administrativa (autorização) para a sua livre atuação perante o mercado em que atua, caracterizaria a intervenção da Administração em questões eminentemente privadas, eclodindo contra a ideia de restrição do Estado à livre iniciativa - um dos fundamentos da ordem econômica. Tal restrição estatal é proibida, e o comando normativo que rege a questão tem natureza constitucional, inclusive[8].

Noutro diapasão, a Administração, por sua vez, não poderia evitar a alteração subjetiva, decorrente de ato/intenção empresarial, inadvertidamente, sem considerar os atos decorrentes de sua desautorização, no que tange à transferência de titularidade (advinda da cessão, fusão, cisão ou incorporação), ou apenas de direitos e obrigações (no caso de subcontratação e/ou associação a terceiros) de determinado contrato.

Ou, dito de outro modo: caso esse ato empresarial (necessário para a empresa contratada) e a consequente desautorização por parte da Administração Contratante, possa repercutir negativamente sobre a execução do objeto contratual, não pode (nem deve) a Administração Contratante inobservar comando legal, o qual não erige como transgressão administrativo-legal a eventual alteração subjetiva.

Entretanto, convém ressaltar que cabe à Administração, conforme será explanado adiante, cercar-se de todas as providências necessárias, com vistas a evitar quaisquer prejuízos decorrentes da execução (ou inexecução) contratual, em virtude de sua autorização ante a alteração subjetiva pretendida.

Demais disso, alguns diriam que, na hipótese de ocorrência de alteração subjetiva no âmbito contratual, mesmo diante de proibição editalícia, ou ante a ausência de autorização por parte da Administração Contratante e, em havendo, por essa razão, a necessidade de rescisão contratual, nos termos consignados no art. 78, inc. VI, da Lei 8.666/93, a Administração deveria instaurar novo procedimento licitatório com vistas à conclusão do objeto inacabado, tendo em vista a paralisação de sua realização em virtude da eventual ruptura com o particular.

Ocorre que, partindo-se do pressuposto de que há permissivo legal no tocante à possibilidade de alteração subjetiva dos contratos administrativos firmados com a Administração, este seria, a priori, o primeiro dispositivo a ser aplicado diante da situação enfrentada pela Administração, antes de se vislumbrar quaisquer possibilidades de rescisão contratual. À vista disso, se a lei permite a alteração do pólo contratado em ajustes firmados pelo Poder Público, a omissão diante da instauração de processo licitatório não estaria, portanto, inquinada de vício algum.

Ainda, importante mencionar que a função precípua das licitações públicas é a seleção da proposta mais vantajosa, como também assegurar sua imutabilidade no decorrer da execução do objeto do contrato, mas não a imutabilidade de seu executor. É o que se depreende da leitura dos termos dispostos no inc. XXI, do art. 37, da Constituição da República, de 1988[9].

No mesmo passo, mormente no que tange à possibilidade de subcontratação, também já se posicionou o Superior Tribunal de Justiça - STJ, conforme se verá logo adiante.

Nesse contexto, cumpre-nos mencionar o art. 72, da Lei 8.666/93, segundo o qual dispõe acerca da possibilidade de a Administração permitir dentro do limite por ela estipulado, conforme cada caso -, a subcontratação de partes da obra, serviço ou fornecimento a outras empresas (que não sejam signatárias do contrato ajustado com a Administração).

Importante registrar que embora o dispositivo em comento trate da parcialidade, ao interpretar-lhe conjuntamente com o art. 78, inc. VI, temos que há permissão legal, também, quanto à totalidade do objeto ante eventual subcontratação.

Não é novidade que, com a evolução das necessidades organizacionais, as empresas passaram a concentrar suas atividades em determinados segmentos, fator que justifica, portanto, a possibilidade de "terceirização" do objeto a ser executado.

Naturalmente que ao instituir tal permissivo legal, evidenciou-se que a intenção do legislador vai ao encontro das necessidades atuais em relação a determinados objetos contratuais, cuja execução seja ela mais simples ou mais complexa, necessite da atuação de outra(s) empresa(s) (ou mesmo pessoas) que possa(m) executar o objeto de modo a atender, de forma mais satisfatória - segundo critérios estabelecidos, conjuntamente, entre o Contratado e o Contratante -, as necessidades e finalidades idealizadas pela Administração.

Destarte, fundamental noticiar-se que o Superior Tribunal de Justiça - STJ, já se manifestou favorável à subcontratação do objeto do contrato administrativo, consignada no art. 72, da Lei 8,666/93. Tal decisão demonstra o entendimento do egrégio Tribunal no tocante à natureza intuitu personae do contrato administrativo. Vejamos excertos da referida decisão jurisprudencial:

> *ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. RECURSOS DE FINANCIAMENTO. INTERMEDIAÇÀO PELO PRÓPRIO CONTRATADO. NÃO CARACTERIZAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO ART. 7°, §§ 2°, I, II E 3 °, DA LEI 8.666/93. CESSÃO PARCIAL DO CONTRATO. LEGALIDADE. ART. 72, DA LEI DE LICITAÇÕES. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. LOCUPLETAMENTO. IMPOSSIBILIDADE.*

(...)

2 - A parcial cessão do objeto contratado, pela vencedora da licitação, é ato jurídico previsto no art. 72, da Lei 8.666/93, não constituindo tal procedimento, por si só, desrespeito à natureza intuitu personae dos contratos.

3 - Na espécie, embora o Município busque a anulação de contrato de cessão praticado entre a original vencedora da licitação e a empresa recorrida, bem como de todos os atos dali decorrentes, não há qualquer ofensa à legislação federal, razão suficiente para a denegação do pedido.

4 - Demonstrada a efetiva realização do objeto contratado - no caso, obras de infraestrutura no Município -, não pode a Administração, ao argumento de eventual irregularidade no estabelecimento do ajuste, furtar-se, na espécie, ao adimplemento de sua obrigação pecuniária com o particular.

5 - As mesmas moralidade e legalidade que devem permear os atos públicos, inclusive as contratações, devem, também, vedar o enriquecimento ilícito e o locupletamento de qualquer das partes, aí se inserindo a própria Administração Pública.

6 - Recurso especial conhecido e desprovido. (Sem grifos no original). (REsp 468189 / SP. Relator Ministro José Delgado. Data do julgamento: 18/03/03, DJ de 12/05/03). (grifos nossos)

Isto posto, importante salientar também que a cessão da concessão ou transferência de controle societário da concessionária, no âmbito da Lei 8.987/95 - que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos -, vem expressamente prevista no mandamento inserto no art. 27, da citada lei[10]. O entendimento, então, de que a alteração subjetiva nos contratos macularia o instituto da licitação pública, deveria ser aplicado também no âmbito da Lei 8.666/93.

Marçal JUSTEN FILHO preconiza que: "toda a argumentação desenvolvida acerca do personalismo dos contratos administrativos e da vinculação ao resultado da licitação seria plenamente aplicável também à concessão. Isso não impediu, porém, a admissão explicita do cabimento da transferência da condição de contratado".[11]

De todo o exposto, coadunando-se com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (a), tendo em vista o permissivo legal ante a cessão de direitos e obrigações decorrentes do contrato administrativo (b), bem como nos termos contidos na decisão proferida pelo TCU, no Acórdão 634/07 (c): temos que a alteração subjetiva dos contratos firmados com a Administração, é possível, desde que:

a) *O contrato não trate de obrigação personalíssima. Ou seja: inerente a determinada pessoa. Situação consonante com as subcontratações da BPM;*

b) *A possibilidade de alteração subjetiva esteja prevista em edital ou no contrato, ou que seja expressamente anuída pela Administração Contratante, sendo que a análise para a referida anuência deve se dar sob o aspecto do interesse público almejado, economicidade e também sob a roupagem da oportunidade e conveniência. Há, no termo de referência/projeto básico anexo ao edital, informações detalhadas acerca do assunto;*
c) *Respeitado o princípio da moralidade, uma vez que a transferência da titularidade do objeto do contrato (ou simplesmente de direitos e obrigações assumidos) deve envolver conduta ética de todas as partes envolvidas, sem deixar margem a questionamentos e dúvidas futuras*[12]*;*
d) *A alteração subjetiva contratual a ser realizada, não altere ou prejudique a execução do objeto do contrato, nem enseje prejuízos à Administração Contratante ou, especialmente, ao interesse público envolvido;*
e) *A empresa que passar a responder perante a Administração (cessionária), esteja apta a realizar os serviços, a contento, respeitando todas as condições de mantença de habilitação e qualificações exigidas durante toda a execução contratual, na forma do art. 55, inc. XIII, da Lei 8.666/93, sem que haja quaisquer alterações das condições e cláusulas originariamente estipuladas. O que é fato. Nada há, de registro, que desabone os serviços prestados pela empresa BPM Serviços.*

Demais disso, restou, da análise do objeto contratual, absolutamente comprovado que os serviços prestados pela BPM Serviços Ltda foram terceirizados parcialmente, apenas no item de "locação", não caracterizando qualquer irregularidade em sua contratação com o Município de Afogados da Ingazeira.

Em derradeiro, não se pode deixar de considerar que o contrato administrativo é, em regra, por sua natureza, pessoal, daí por que, cumprindo preceito constitucional, através da licitação, a Administração Pública examina a capacidade e a idoneidade da contratada, cabendo-lhe executar pessoalmente o objeto do contrato, sem transferir as responsabilidade s ou subcontratar, a não ser que haja autorização da contratante. No caso presente houve autorização da Administração.

O artigo 72 da Lei 8666/93, conforme transcrito em parágrafo precedente, permite a subcontratação de partes da obra, serviço e fornecimento, até o limite admitido em cada caso pela Administração, dada a concentração, racionalização e especialização de atividades.

Em epílogo, considerando que a licitação foi julgada pelo critério de menor preço por lote, sendo vencedora dos dois lotes existentes a BPM SERVIÇOS LTDA, e que mensalmente, lhe são exigidos os documentos necessários à sua permanência como habilitada no processo sob comentário, razão não assistiria, portanto, ao Município de Afogados da Ingazeira, para intervir na sistemática administrativa adotada pela prestadora do serviço de transportes de estudante, mormente pela qualidade que imprime na execução do objeto."

Análise do Controle Interno

Inicialmente, cumpre destacar que as justificativas apresentadas pela Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, referentes à descrição do objeto contratual (contratação de uma empresa especializada em administração do transporte escolar e em locação de veículos destinados ao transporte de estudantes e ao atendimento da Secretaria Municipal de Educação), no sentido de que a subcontratação, caso tivesse ocorrido, teria sido concernente unicamente à locação de veículos, e, portanto, parcial, são de cunho meramente formal. A verdade dos fatos é que o serviço de transporte de alunos é prestado integralmente por terceiros, o que é vedado pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Nesse sentido, transcreve-se mais um acórdão da lavra da citada corte, corroborando o entendimento da equipe de fiscalização:

*"**A subcontratação deve ser tratada como exceção. Só é admitida a subcontratação parcial e, ainda assim, desde que demonstrada a inviabilidade técnico-econômica da execução integral do objeto por parte da contratada, e que haja autorização formal do contratante.** Tomada de Contas Especial, resultante da conversão de processo de Auditoria, apreciou dano ao erário decorrente de irregularidades verificadas na aplicação de recursos federais repassados no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), do Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate), do Programa Saúde da Família (PSF) e do Programa Bolsa Família (PBF). Entre as ocorrências apontadas, destaca-se a "subcontratação ilegal e total do contrato público de prestação de serviço de transporte escolar", ocasionando prejuízo aos cofres públicos em razão da diferença positiva entre o valor licitado e o valor subcontratado. Ao analisar as justificativas dos responsáveis, o relator destacou que "de acordo com o art. 72 c/c o art. 78, VI, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a subcontratação deve ser tratada como exceção, de tal modo que a jurisprudência do TCU só tem admitido, em regra, a subcontratação parcial e, ainda assim, quando não se mostrar viável sob a ótica técnico-econômica a execução integral do objeto por parte da contratada e desde que tenha havido autorização formal do ente contratante". Observou ainda, em relação ao caso concreto, que, "por meio desse indevido artifício, a empresa contratada passou de fornecedora de serviços a mera intermediária, com o agravante de que os novos serviços foram subcontratados por um valor 48,9 % inferior ao original". Considerando que a defesa apresentada não elidiu a irregularidade, "tendo em vista que nem mesmo fez alusão à eventual inviabilidade técnica e/ou econômica para a execução do objeto por parte da contratada, além de não justificar o fato de o serviço ter sido subcontratado por valor inferior", o que trouxe evidente prejuízo para a Administração Pública, o Tribunal, acolhendo o voto do relator, julgou irregulares as contas dos responsáveis, condenando-os solidariamente com a empresa contratada ao pagamento do débito, além da aplicação de multa individual aos envolvidos. **Acórdão 834/2014-Plenário, TC 033.061/2010-6, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, 2.4.2014.**".*

Quanto à administração da frota locada, necessário frisar que tal gerenciamento, se ocorreu, revelou-se falho, conforme constatado pela equipe de fiscalização e registrado em diversos pontos do presente relatório, podendo ser citada, como exemplo de impropriedade detectada, a utilização de veículos que se encontram em avançado estado de deterioração, colocando em risco a integridade dos alunos transportados.

Por fim, vale registrar que a equipe de fiscalização não tratou sobre questões relativas à legalidade/ilegalidade de a Administração contratante aprovar previamente as pessoas físicas/jurídicas subcontratadas ou sobre outros aspectos referentes ao instituto da subcontratação e que foram abordados na resposta encaminhada pela Prefeitura.

2.2.2. O gestor municipal não apresenta controles demonstrando que os alunos residentes na zona rural e que necessitam de transporte escolar, apontados no Censo Escolar 2014, estão sendo atendidos.

Fato

Por intermédio da Solicitação de Fiscalização N° 11/2015/SM40/AFOGADOS DA INGAZEIRA – Educação, de 10 de fevereiro de 2015, requisitou-se à Prefeitura/Secretaria Municipal de Educação de Afogados da Ingazeira/PE informar o quantitativo de alunos matriculados no ensino básico público, residentes em área rural, por localidade, que foram atendidos pelo transporte escolar nos exercícios de 2013 e de 2014 e que estão sendo atendidos pelo transporte escolar no exercício de 2015, no intuito de comparar os números apresentados com aqueles informados por ocasião do Censo Escolar.

No que se refere ao exercício de 2015, a Prefeitura/Secretaria Municipal de Educação de Parnamirim/PE não apresentou informações, alegando que *"a relação de alunos 2015 ainda está sendo concluída devido ao início do ano letivo"*, conforme consta do Ofício N° 071/2015, de 18 de fevereiro de 2015. Desta forma, restou inviabilizada a realização do pretendido cotejamento de dados.

Por fim, ressalte-se que, não obstante o recente início do ano letivo, cumpre à Secretaria Municipal de Educação manter controles internos que lhe forneçam, se não os números exatos, pelo menos estimativas destinadas a possibilitar a realização de eventuais ajustes nas rotas e número de alunos transportados, de forma que não haja alunos residentes em área rural desassistidos.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Nosso planejamento para o início do ano letivo, no que diz respeito ao transporte escolar, tem como base as rotas existentes do ano anterior. As adequações das rotas devido a mudanças de endereços, transferências de alunos e progressão de séries, ocorrem durante o recadastramento realizado nos meses de Janeiro e Fevereiro, conforme informado e disponibilizado durante visita dos auditores. O Município de Afogados da Ingazeira tem procurado oferecer um serviço de Transporte Escolar de qualidade para os seus alunos. Em atendimento Resolução 06/2013 foi implantado em parceria com a Empresa BPM Serviços, um Sistema de Gerenciamento de Transporte Escolar - SGTE visando a melhoria no atendimento e a qualidade do controle de informações. Segue em anexo documentos comprobatórios de que nossos alunos não estão desassistidos:

Anexo 3.a.Comprovantes do cadastro dos alunos da frota própria da secretaria
Anexo 3.b Relação de alunos por rota SEDUC
Anexo 3.c Relação de alunos por rota BPM
Anexo 3.d Relação de alunos das escolas estaduais

Anexo 3.e Relação de alunos das escolas rurais que utilizam transporte interno."

Análise do Controle Interno

Não obstante terem sido apresentados diversos documentos pela Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE (e a despeito das alegações no sentido de que *"foi implantado em parceria com a Empresa BPM Serviços, um Sistema de Gerenciamento de Transporte Escolar - SGTE visando a melhoria no atendimento e a qualidade do controle de informações"*), não foi possível identificar em tais relatórios a informação consolidada a respeito do número total de alunos matriculados no ensino básico público, residentes em área rural, por localidade, que estão sendo atendidos pelo transporte escolar no exercício de 2015.

2.2.3. Documentação irregular dos condutores responsáveis pelo transporte de alunos.

Fato

Por intermédio do item 4.3. da Solicitação de Fiscalização N° 11/2015/SM40/AFOGADOS DA INGAZEIRA – Educação, de 10 de fevereiro de 2015, requisitou-se à Prefeitura/Secretaria Municipal de Educação de Afogados da Ingazeira/PE comprovar que os motoristas responsáveis pelo transporte escolar, nos anos de 2013 e 2014, participaram de curso especializado, nos termos da regulamentação do Conselho Nacional de Trânsito (Contran), conforme previsto pelo inciso V do art. 138 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

Em resposta, foi apresentada lista de presença assinada por participantes de curso ministrado pelo Sest/Senat (disciplina "Relacionamento Interpessoal"), ocorrido durante os dias 25 a 29 de junho de 2014 e destinado a condutores de veículos de transporte escolar.

Comparando-se os nomes e os CPFs contidos na lista acima indicada com os nomes dos motoristas responsáveis pelo transporte de alunos em 2014 (constantes da planilha elaborada pela Prefeitura/Secretaria Municipal de Educação e apresentada em resposta ao item 4.1 da Solicitação de Fiscalização N° 11/2015/SM40/AFOGADOS DA INGAZEIRA – Educação, de 10 de fevereiro de 2015), constatou-se que alguns foram matriculados no curso, mas não assinaram nenhuma das atas, enquanto outros não foram matriculados, conforme detalhado a seguir:

a) Motoristas responsáveis pelo transporte de alunos, matriculados no curso, mas que não assinaram nenhuma das atas apresentadas:

Nome (abreviatura)	CPF descaracterizado
F. S. O. N.	***.231.784-**
J. T. L.	***.843.714-**
J. N. P.	***.785.848-**
V. N. S.	***.214.774-**
A. C. S.	***.440.654-**
V. L. S.	***.322.788-**
J. B. S.	***.785.314-**
A. P. S.	***.485.528-**
E. B. M. B.	***.668.984-**
F. A. S.	***.100.544-**
L. F. G.	***.245.548-**
J. A. S.	***.085.784-**

Nome (abreviatura)	CPF descaracterizado
T. J. S.	***.575.564-**

Fonte: Elaboração própria a partir do cruzamento de informações constantes de lista de presença assinada por participantes de curso ministrado pelo Sest/Senat e de planilha elaborada pela Prefeitura/Secretaria Municipal de Educação.

b) Motoristas responsáveis pelo transporte de alunos, não matriculados no curso:

Nome (Abreviatura)	Veículo	Placa
A. L. O.	D-20	LXE - 1833
A. A. F.	D-20	KGP - 3416
A. P. D. S.	D-20	BLK - 7288
A. P. N.	ÔNIBUS	MUT - 9692
A. F. N.	VERANEIO	
C. J. S.	VERANEIO	BTU - 1267
C. P. S.	MICRO ÔNIBUS	JJB - 7138
C. B. F.	MICRO ÔNIBUS	BXB - 5106
E. T. S.	MICRO ÔNIBUS	BYA - 4137
J. S. C.	PAMPA	KIP - 8107
J. A. L.	VERANEIO	CYO - 3603
J. E. Q. M.	MICRO ÔNIBUS	KHB - 3372
J. V. S.	MICRO ÔNIBUS	KJL - 1780
L. V. S.	VERANEIO	CFY - 6525
M. P. N.	VERANEIO	HUE - 3608
M. J. A.	F-1000	JNA - 9479
M. J. S.	ÔNIBUS	BWH - 9577
O. R. G.	VERANEIO	LZY - 9782
P. C. B.	F-4000	BYD - 3660
R. P. S.	F-4000	MMO - 9093
R. F. N.	MICRO ÔNIBUS	KMM - 5969

Fonte: Elaboração própria a partir do cruzamento de informações constantes de lista de presença assinada por participantes de curso ministrado pelo Sest/Senat e de planilha elaborada pela Prefeitura/Secretaria Municipal de Educação.

Em vista dos fatos expostos nos parágrafos anteriores, conclui-se que nem todos os condutores encarregados do transporte de escolares apresentam habilitação em acordo com o previsto pelo CTB, em especial no que se refere à participação em curso especializado, nos termos da regulamentação do Contran, bem como que a Prefeitura/Secretaria Municipal de Educação não realiza uma fiscalização eficiente do contrato celebrado com a Empresa BPM Serviços Ltda. (CNPJ n° 04.494.106/0001-40), cujo objeto concerne à prestação de serviços de administração do transporte escolar, bem como de locação de veículos destinados ao transporte de estudantes e ao atendimento da Secretaria Municipal de Educação.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Conforme documentos disponibilizados através da Solicitação de Fiscalização n° 11/2015/SM40/Afogados da Ingazeira, foi comprovado que a Secretaria de Educação em

parceria com empresa BPM Serviços, disponibilizou um curso especializado para condutores de transporte escolar no período de 25 a 29/06/2014.

Alguns motoristas não foram matriculados, outros não compareceram. Para sanar esta irregularidade, solicitamos a empresa que agendasse outro curso junto ao SENAT, para aqueles condutores que ainda não possuem o curso especializado. (Comprovação anexa)".

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE admitiu a falha apontada pela equipe de fiscalização, informando, ainda, a adoção de medidas destinadas a mitigá-la, a saber, a solicitação para que a empresa contratada agende curso junto ao Senat.

2.2.4. O Conselho do Fundeb não atua no acompanhamento da execução do Pnate.

Fato

Por intermédio da Solicitação de Fiscalização N° 11/2015/SM40/AFOGADOS DA INGAZEIRA – Educação, de 10 de fevereiro de 2015, requisitou-se que a Prefeitura/Secretaria Municipal de Educação de Afogados da Ingazeira/PE fornecesse registros de visitas, relatórios e/ou outros documentos expedidos pelo Conselho do Fundeb que evidenciem a atuação deste órgão junto ao Pnate, no período de 1° de janeiro de 2013 a 31 de janeiro de 2015.

Em resposta, foi encaminhado o Ofício N° 073/2015, de 18 de fevereiro de 2015, cujo teor transcreve-se: *"Não localizamos relatório de visitas junto ao PNATE. Segundo a Presidente do Conselho do FUNDEB, os questionamentos e esclarecimentos sobre denúncias e questões particulares sobre o Transporte Escolar eram discutidos e registrados em ata durante reunião."*

A análise das atas das reuniões do Conselho do Fundeb, também requisitadas por meio da já mencionada solicitação de fiscalização, revelou terem ocorrido três reuniões, no período de 1° de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2014, em que foram tratados assuntos relacionados ao Pnate.

Em 30 de abril de 2013, tratou-se das despesas do município com o transporte do estudante, ocasião em que uma das conselheiras afirmou que o regime de colaboração entre município e estado é desigual, visto que ao município seriam reservados os maiores encargos, embora seus recursos sejam mais limitados. Posteriormente, em 26 de novembro de 2013, foram discutidos aspectos relativos ao acesso do Conselho à documentação necessária à análise da prestação de contas e à elaboração do parecer tanto do Fundeb quanto do Pnate. Finalmente, em 29 de abril de 2014, foram examinados documentos concernentes ao Pnate e emitido parecer favorável à aprovação da prestação de contas.

Cabe ressaltar que não foram apresentados outros documentos expedidos pelo conselho em tela que evidenciassem a sua atuação no acompanhamento e fiscalização da execução do programa, atuação esta que, conforme se depreende do teor das atas de reunião, limita-se à análise da prestação de contas.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"O Município de Afogados da Ingazeira, historicamente, sempre respeitou os Conselhos de Controle Social, sem exercer nenhum tipo de ingerência, junto a esses Órgãos. No que se refere à atuação e fiscalização sob os programas, no nosso entendimento, cabe aos membros do Conselho a iniciativa, considerando que todos têm ciência das funções constantes na legislação em vigor.

Embora o conselho não tenha apresentado documento expedido que evidenciasse o acompanhamento e a fiscalização ao PNATE, foram apresentadas discussões em ata sobre o tema, conforme atesto do auditor."

Análise do Controle Interno

Em pesem as alegações no sentido de que a Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE deva respeitar a autonomia dos conselhos, embora, diga-se, deles participe por meio dos representantes do Poder Executivo Municipal, não foram apresentados fatos novos que modificassem o entendimento da equipe de fiscalização no que tange à falha apontada.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado, haja vista a constatação das seguintes impropriedades/irregularidades:

- Utilização de veículos inadequados para o transporte de alunos;

- Subcontratação integral do objeto do Processo Licitatório nº 04/2013 (Pregão Eletrônico nº 01/2013), referente à contratação de empresa especializada em administração do transporte escolar, bem como em locação de veículos destinados ao transporte de estudantes e ao atendimento da Secretaria Municipal de Educação;

- O gestor municipal não apresenta controles demonstrando que os alunos residentes na zona rural e que necessitam de transporte escolar, apontados no Censo Escolar 2014, estão sendo atendidos;

- Documentação irregular dos condutores responsáveis pelo transporte de alunos;

- O Conselho do Fundeb não atua no acompanhamento da execução do Pnate.

Ordem de Serviço: 201501497
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: R$ 28.048.748,41
Prejuízo: R$ 35.800,75

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 a 27 de fevereiro de 2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 0E36 – Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação fiscalizada destina-se a Assegurar a participação da União, a título de complementação, na composição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, de forma a garantir, no âmbito dos Estados onde o valor per capita do Fundo encontrar-se abaixo do valor mínimo nacional por aluno/ano, o alcance desse valor mínimo nacional.

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros do fundo repassados ao município, no período compreendido entre 1º de janeiro de 2013 a 31 de janeiro de 2015.

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 esta Controladoria.

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Simulação de propostas, com a finalidade de frustrar o caráter competitivo de certames licitatórios - Convite 8/2014.

Fato

Na análise das despesas realizadas com recursos do Fundeb, identificou-se, para o exercício de 2014, pagamentos referentes a reformas de escolas da zona rural (revisão de telhado, pintura, instalações elétrica, dentre outras). O Total de empenhos pagos com recursos do fundo

totalizou, no referido exercício, R$ 54.788,00, tendo como favorecido a empresa Lopes e Siqueira Construções Ltda., CNPJ 04.411.800/0001-56.

Da averiguação dos autos do correspondente processo licitatório - Convite 8/2014, realizado no exercício de 2014, orçado em pouco mais de R$ 147 mil e destinado à contratação de serviços de engenharia para reforma de diversas escolas da sede e zona rural do município, constatou-se a existência de indícios de simulação das propostas apresentadas por seus licitantes, conforme detalhado a seguir.

No quadro abaixo, apresenta-se resumo das propostas das licitantes convidadas/participantes do certame.

Tabela – Resumo das Propostas das Licitantes – Convite 8/2014 (valores em R$)

LICITANTES		**LOPES E SIQUEIRA**		**CONSTRUTOTA AURÉLIO & CIA**		**DNJ CONSTRUÇÕES**	
ITEM	**ORÇAMENTO**	**PROPOSTA**	**DIF ORÇ (A)**	**PROPOSTA**	**DIF ORÇ (B)**	**PROPOSTA**	**DIF ORÇ (C)**
1	7.117,55	7.081,16	36,39	7.099,36	18,19	7.108,45	9,10
2	6.328,55	6.302,57	25,98	6.315,56	12,99	6.322,05	6,50
3	11.669,31	11.606,93	62,38	11.638,12	31,19	11.653,72	15,59
4	10.966,78	10.902,30	64,48	10.934,54	32,24	10.950,66	16,12
5	14.135,97	14.072,69	63,28	14.104,33	31,64	14.120,15	15,82
6	9.886,24	9.853,66	32,58	9.869,95	16,29	9.878,09	8,15
7	9.197,88	9.143,78	54,10	9.170,83	27,05	9.184,36	13,52
8	7.835,10	7.811,80	23,30	7.823,46	11,64	7.829,28	5,82
9	5.353,99	5.347,09	6,90	5.350,54	3,45	5.352,27	1,72
10	5.309,51	5.301,81	7,70	5.305,66	3,85	5.307,59	1,92
11	5.413,10	5.401,76	11,34	5.407,43	5,67	5.410,26	2,84
12	9.524,84	9.507,89	16,95	9.516,36	8,48	9.520,60	4,24
13	5.862,95	5.850,00	12,95	5.856,48	6,47	5.859,71	3,24
14	6.541,51	6.528,39	13,12	6.534,95	6,56	6.538,23	3,28
15	3.357,65	3.351,61	6,04	3.354,63	3,02	3.356,14	1,51
16	6.448,79	6.439,60	9,19	6.444,20	4,59	6.446,50	2,29
17	6.858,10	6.840,45	17,65	6.849,27	8,83	6.853,69	4,41
18	5.386,70	5.372,69	14,01	5.379,70	7,00	5.383,20	3,50
19	3.556,54	3.551,87	4,67	3.554,21	2,33	3.555,37	1,17
20	6.927,94	6.913,35	14,59	6.920,64	7,30	6.924,29	3,65
Total	147.679,01	147.181,39	497,62	147.430,20	248,81	147.554,60	124,41

Fonte: Processo Licitatório Nº 15/2014 (Convite 08/2014) – pág. 115 a 174.

Verifica-se que as propostas das três empresas licitantes, para todos os 20 itens, apresentam descontos que guardam a mesma relação entre si: a proposta da segunda (B) licitante apresenta metade do desconto (em relação ao orçamento elaborado pela prefeitura municipal) apresentado pela primeira licitante (A), enquanto que a terceira (C) apresenta metade do desconto apresentado pela segunda (B). Portanto, da proposta da primeira licitante, pode-se deduzir as propostas das outras duas licitantes, indicando que essas não são independentes entre si. É mister frisar que a probabilidade de que tais correspondências/diferenças entre os preços dos itens tenham ocorrido por acaso é baixíssima, constituindo-se em indício de ter

havido prévia combinação entre as empresas participantes, de modo a direcionar o resultado do certame.

Ressalte-se que o posicionamento desta CGU sobre a questão em tela coaduna-se com aquele esposado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme se depreende do teor dos Acórdãos n°s 57/2003 e 683/2007, ambos do Plenário, entendendo a mencionada Corte de Contas que notáveis semelhanças entre as propostas das empresas licitantes, que apresentaram planilhas com estruturas idênticas, com os mesmos erros de digitação e mesmas modificações de especificações em relação ao edital, e com preços com diferenças insignificantes, evidenciam a ocorrência de simulação no âmbito dos correspondentes processos licitatórios, com a finalidade de frustrar o caráter competitivo do certame, mediante ajustes e combinação com outros supostos concorrentes.

Além desses fatos, verifica-se também no referido processo indícios de que as empresas estavam se articulando desde a fase interna da licitação, o que implica que tiveram acesso a informações anteriormente à publicação do edital do convite, o que teria facilitado a combinação de propostas entre as licitantes.

Nesse sentido, observa-se que, embora os documentos relativos à solicitação, autorização, parecer jurídico, edital e entrega dos convites sejam datados de 30/05/2014 (todos os documentos são do mesmo dia, inclusive a entrega dos convites), boa parte da documentação de habilitação das empresas participantes já havia sido preparada anteriormente ao recebimento do convite e, inclusive, na mesma data para duas das participantes, conforme detalhado no quadro a seguir:

Quadro – Documentação de habilitação das licitantes (com data de emissão dos documentos).

Licitantes	**Lopes e Siqueira Construções LTDA**	**DNJ Construções Ltda - ME**	**Construtora Aurélio e Cia Ltda**
Tipo de Documento	**Data Emissão/ impressão**	**Data Emissão/ impressão**	**Data Emissão/ impressão**
Contrato Social	Sem identificação de data de emissão/impressão	Sem identificação de data de emissão/impressão	12/02/2014
Comprovante de Inscrição e Situação Cadastral – CNPJ	27/03/2014	Sem identificação de data de emissão/impressão	29/05/2014
Certificado de Licença para localização e funcionamento	03/04/2014	03/06/2014	24/03/2014
Certidão Conjunta Negativa da SRFB	17/05/2014	29/05/2015	18/02/2014
Certificado Regularidade do FGTS	16/05/2014	29/05/2014	29/05/2014
Certidão Negativa de Créditos Tributários – Fazenda Municipal	16/05/2014	03/06/2014	14/02/2014
Certidão de Regularidade Fiscal – Fazenda Estadual	16/05/2014	29/05/2014	29/05/2014
Certidão Negativa – Contribuições Previdenciárias	26/02/2014	Não consta do processo apresentado	29/05/2014
Certidão Negativa de Falência e Concordata	16/05/2014	09/06/2014	Não consta do processo apresentado
CREA – Registro Empresa e Responsável Técnico	02/04/2014		02/04/2014

Licitantes	Lopes e Siqueira Construções LTDA	DNJ Construções Ltda - ME	Construtora Aurélio e Cia Ltda
Tipo de Documento	**Data Emissão/ impressão**	**Data Emissão/ impressão**	**Data Emissão/ impressão**
Certidão Negativo de Débitos Trabalhistas	10/06/2014	29/05/2014	19/02/2014
Declaração de enquadramento de ME	-	20/10/2010	20/01/2014
Declaração de Optante pelo Simples		29/05/2014	-

Fonte: Processo Licitatório Nº 15/2014 (Convite 08/2014) – pág. 48 a 109.

Verifica-se que as licitantes DNJ Construções e Construtora Aurélio & Cia, emitiram a maior parte de suas documentações em 29 de maio de 2014, um dia antes de receberem o convite para participarem do certame licitatório, enquanto que a licitante vencedora, a Lopes e Siqueira Construções, havia se preparado com antecedência ainda maior, desde o dia 16 do mesmo mês. Uma vez mais, é baixíssima a probabilidade de que isso tenha ocorrido meramente ao acaso.

Destaque-se ainda que houve falhas no julgamento da Fase de Habilitação. A Comissão de Licitação considerou todas as licitantes como habilitadas, inobstante à ausência de documentação referente à regularidade fiscal da empresa DNJ Construções (certidão negativa referente a contribuições previdenciárias) e quanto à qualificação econômico-financeira da empresa Construtora Aurélio (certidão negativa de falência e/ou concordata).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício Nº 115/2015, de 30 de março de 2015, o prefeito do município de Afogados da Ingazeira/PE apresentou a seguinte manifestação:
"Inicialmente gostaríamos de registrar que as licitações da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, são processadas e julgadas em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade e da publicidade administrativa. O processo Licitatório nº 015/2014, foi formalizado na modalidade Carta Convite, todos os valores para execução dos projetos foram levantados com base na tabela SINAPI – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, o critério de julgamento foi o de menor preço global e os nomes das empresas convidadas para o evento foram retirados do cadastro de fornecedores da Prefeitura.
Ao analisarmos o quadro de resumo de propostas do relatório, verificamos que as observações apresentadas pelo auditor, quanto às relações percentuais, realmente procedem. Entendemos que se o critério de julgamento do processo fosse o de menor preço do ITEM e não o de MENOR PREÇO GLOBAL, a comissão também teria identificado o problema, pois também teria elaborado um quadro comparativo de preços.
Com relação às datas de emissão dos documentos de Habilitação, entendemos que o fato não caracteriza indício de articulação dos participantes, pois as empresas estão constantemente participando de licitações na região e com isso, estão constantemente renovando suas certidões.
Com relação à falha apontada no julgamento da Fase de Habilitação, informo que estaremos atentos para que fatos como esse não se repita. (Em anexo, fotos das escolas recuperadas)."

Análise do Controle Interno

Em sua resposta, o gestor atribuiu a não identificação do problema ao fato da licitação ser do tipo "menor preço global". Discorda-se de tal posicionamento, pois, tanto o orçamento como as propostas foram apresentadas com o detalhamento dos preços por item e, portanto, a comissão dispunha de todas as informações, quando da análise das propostas, para identificar a falta de independência entre essas.
Com relação às datas da emissão dos documentos de habilitação, o fato das empresas estarem frequentemente renovando suas certidões não explica a coincidência de que duas das participantes tenham renovado suas certidões numa mesma data, exatamente no dia anterior ao recebimento da carta-convite.
Quanto à falha identificada na Fase de Habilitação, o gestor reconhece as impropriedades apontadas.
Portanto, conclui-se que houve simulação de propostas, sendo frustrado o caráter competitivo do certame, e que a Comissão de Licitação concorreu para o fato ao falhar na análise das propostas e no julgamento da fase de habilitação.

Recomendações:
Recomendação 1: Recomenda-se ao FNDE comunicar o fato ao Tribunal de Contas Estadual/Municípios e ao Ministério Público Estadual;

Recomendação 2: Recomenda-se ao FNDE utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar o planejamento da capacitação dos membros dos conselhos de que trata o inciso II do artigo 30, da Lei 11.494/2007;

Recomendação 3: Recomenda-se ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep - utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar a avaliação dos resultados do Fundeb preceituada no inciso VI do art. 30 da Lei 11.494/2007.

2.1.2. Atuação deficiente do Conselho de Acompanhamento Social do Fundeb.

Fato

Com base nos registros contidos nas Atas de Reunião do Conselho do Fundeb de Afogados da Ingazeira/PE (período de 1º de janeiro de 2013 a 31 de janeiro de 2015) e na entrevista realizada pela CGU com os conselheiros, foram identificadas as seguintes fragilidades na atuação dessa instância de controle social:

a) Não foram realizadas reuniões ordinárias em todos os meses do período, comprometendo o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo.

Os quadros abaixo sumariam as reuniões realizadas pelo conselho do Fundeb, no período indicado.

Quadro – Reuniões do Conselho do Fundeb em 2013

Data	Assuntos tratados
08/02/2013	Análise prestação de contas do Fundeb
21/02/2013	Análise prestação de contas do Fundeb
30/04/2013	Análise prestação de contas referentes ao Peti

13/05/2013	Eleição do Conselho do Fundeb
26/11/2013	Eleição da Diretoria e Análise de demonstrativos das Receitas do Fundeb

Fonte: Livro de Atas do Conselho do Fundeb

Quadro – Reuniões do Conselho do Fundeb em 2014

Data	Assuntos tratados
27/01/2014	Análise da prestação de contas - esclarecimentos
29/01/2014	Análise da prestação de contas - esclarecimentos
29/04/2014	Análise das transferências para o transporte escolar
06/10/2014	Análise dos demonstrativos das receitas e despesas do Fundeb

Fonte: Livro de Atas do Conselho do Fundeb

Em entrevista realizada com os membros do conselho, em 25 de fevereiro de 2015, verificou-se que em 2015 ainda não havia sido realizada nenhuma reunião do conselho do Fundeb.

b) O conselho não supervisionou o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização do Fundeb. Tal fato caracteriza inobservância ao disposto no § 9º do art. 24 da Lei nº 11.494/2007. Tal fato foi confirmado em entrevista realizada com o conselho.

c) O conselho não acompanhou o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos. Tal fato caracteriza inobservância ao disposto no § 13 do art. 24 da Lei nº 11.494/2007.

d) O conselho não acompanhou e exerceu o controle social sobre os recursos recebidos para manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil. Tal fato caracteriza inobservância ao disposto no art. 7º da Lei nº 12.499/2011.

e) O conselho não acompanhou e exerceu o controle social sobre os recursos recebidos para a execução das ações do Plano de Ações Articuladas – PAR, conforme Termo de Compromisso. Tal fato caracteriza inobservância ao disposto no art. 10 da Lei nº 12.695/2012.

Além disso, ressalte-se que, em entrevista com o conselho, verificou-se que a análise realizada dos demonstrativos financeiros é deficiente, não há uma análise efetiva sobre a aplicação dos recursos, nem sobre a comprovação dos gastos. Em resposta ao item 11, da SF 09-Fundeb, a Secretária de Educação admitiu que não dispõe de nenhum relatório produzido pelo Conselho e que comprove sua efetiva atuação, o que também corrobora com o fato aqui tratado.

Também constata-se que não são realizadas visitas de inspeções às escolas para verificar a aplicação dos recursos (especialmente no que se refere a outras despesas – Fundeb 40%). O foco das análises recai principalmente sobre a suficiência ou não dos recursos para garantir a melhoria de remuneração aos profissionais de magistério e a manutenção dos serviços de transporte escolar. Como justificativa para tal deficiência, os membros apontaram a falta de capacitação e dificuldade de acesso às informações.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício Nº 115/2015, de 30 de março de 2015, o prefeito de Afogados da Ingazeira/PE apresentou a seguinte manifestação:
"O Município de Afogados da Ingazeira, historicamente, sempre respeitou os Conselhos de Controle Social, sem exercer nenhum tipo de ingerência, junto a esses Órgãos. No entanto, há por parte da sociedade civil, uma resistência bastante forte das pessoas em participarem dos Conselhos, alegando falta de tempo, falta de remuneração, disponibilidade para participarem de curso de formação, inclusive, os oferecidos à distância. No que se refere às reuniões, nosso entendimento, cabe aos membros do Conselho, a convocação de reuniões ordinárias, considerando que todos têm ciência das funções constantes na legislação em vigor.

Segundo o princípio da subsidiariedade, tudo que a comunidade local puder realizar por si, deve lhe caber, exceto se for imprescindível a intervenção do Estado-membro e da União. A adoção desse princípio leva, necessariamente, ao estímulo à participação da comunidade municipal nos assuntos públicos locais e na definição do interesse local, no pressuposto de que a proximidade com os problemas deve relacionar-se com o nível de tomada de decisões.

Além disso, a participação política da forma mais ampla possível é essencial para a realização da finalidade do município, o bem comum. Como o bem comum não pode ser considerado o bem coletivo ou a mera soma dos bens individuais, ele somente é alcançado a partir da distribuição dos bens eleitos como prioritários, na forma de divisão escolhida pela própria comunidade, a partir do debate público e da participação política local, o qual deve ser um ato voluntário e não impositivo.

A razão de ser dos conselhos municipais está em implementar a participação política e, por conseguinte, a democracia no plano local. Não há que se atribuir a deficiência de atuação dos Conselhos ao Poder Público Municipal, uma vez que aquele goza de autonomia.

Nesse sentido, não é demais colecionar posição adotada pelo Sr. Procurador-Geral da República: '*... não há como o chefe do Poder Executivo responsabilizar-se por atos de um Conselho que não lhe é subordinado...*'

OS conselhos municipais, como inovação na estrutura de organização político-jurídica do município, como forma de estimular a participação em nível local, fundada na ideia de democracia como debate político, por meio do exercício da razão prática, devem ser vistos como uma maneira de valorizar e diversificar a participação da população de modo a facilitar o controle da gestão pública, agregando ao Poder Executivo lócus de debates políticos diretos que poderão facilitar e aproximar as decisões administrativas em relação à comunidade local, sendo esta prática, repise-se, uma ação voluntária de cidadania, não cabendo qualquer ato de imposição por parte do Poder Público."

Análise do Controle Interno

Não se trata aqui de atribuir ao poder municipal a responsabilidade pela não realização de reuniões regulares do conselho, nem tão pouco sugerir qualquer ato de imposição por parte desse em relação ao Conselho do Fundeb. Tal avaliação é feita precipuamente para o acompanhamento do Ministério da Educação quanto à efetividade da atuação do referido Conselho.
Entretanto, quando se examinam as causas dessa atuação deficiente, verifica-se também que a gestão municipal pode contribuir para melhoria da atuação da referida instância de controle, no que se refere à capacitação e facilitação do acesso às informações sobre a aplicação dos recursos do Fundo.

Recomendações:
Recomendação 1: Recomenda-se ao FNDE comunicar o fato ao Tribunal de Contas Estadual/Municípios e ao Ministério Público Estadual;

Recomendação 2: Recomenda-se ao FNDE utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar o planejamento da capacitação dos membros dos conselhos de que trata o inciso II do artigo 30, da Lei 11.494/2007;

Recomendação 3: Recomenda-se ao Inep utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar a avaliação dos resultados do Fundeb preceituada no inciso VI do art. 30 da Lei 11.494/2007.

2.1.3. Falhas na constituição/composição do Conselho de Acompanhamento Social do Fundeb.

Fato

No que se refere ao processo de constituição do atual mandato do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Afogados da Ingazeira/PE (biênio 2013-2015), foi apresentada a Portaria de nomeação - Portaria 367/2013, de 21 de agosto de 2013. Também consta da Ata do Conselho, datada de 13 de maio de 2013, eleição pelo próprio conselho dos seus membros, sem qualquer menção à indicação dos representantes por parte das respectivas categorias, restando sem comprovação, portanto, a legitimidade e representatividade do Conselho atual. Em resposta à SF 09 – Fundeb, item 8.1, a Secretária de Educação informou que "as cópias dos documentos que comprovam a indicação dos membros do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb não foram localizadas".

Abaixo, detalham-se as impropriedades verificadas:

a) Não foi comprovada a realização de processo eletivo, com a participação dos pares, para definição dos representantes no Conselho dos diretores das escolas básicas públicas. Desta feita, não restou assegurado o cumprimento integral do disposto no inciso II do § 3º do art. 24 da Lei nº 11.494/2007.

b) Não houve indicação formal pela entidade sindical da categoria dos representantes no Conselho dos professores das escolas básicas públicas. As Atas das eleições de representantes apresentadas demonstram que houve processo eletivo em detrimento da indicação. Desta feita, não foi cumprido o disposto no inciso III do § 3º do art. 24 da Lei nº 11.494/2007.

c) Não foi comprovada a indicação formal pela entidade sindical da categoria dos representantes no Conselho dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas. Desta feita, não restou assegurado o cumprimento do disposto no inciso III do § 3º do art. 24 da Lei nº 11.494/2007.

d) Não foi comprovada a indicação formal pelos pares dos representantes do Conselho Municipal de Educação e do Conselho Tutelar na instância de controle em tela. Desta feita, não restou assegurado o cumprimento do disposto no § 2º do art. 24 da Lei nº 11.494/2007.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício Nº 115/2015, de 30 de março 2015, o prefeito de Afogados da Ingazeira/PE apresentou a seguinte manifestação:

"A documentação comprobatória do Conselho de Acompanhamento Social do Fundeb foi localizada com ajuda da ex-presidente e segue, em anexo."

Análise do Controle Interno

A documentação apresentada na manifestação do gestor não afasta as impropriedades constatadas, conforme explicitado a seguir:

a) quanto à seleção para os representantes dos diretores, verifica-se que na Portaria de nomeação do atual conselho do Fundeb (Portaria 367/2013), constam como representantes dos Diretores A. M de A. (Titular) e R. J. M. de S. G. Entretanto, tais nomes não são mencionados nem mesmo na ata do dia 13/5, nem tão pouco foram apresentados documentos que comprovem a realização do devido processo eletivo para a indicação desses nomes;

b) quanto aos representantes dos professores, também não foi apresentado indicação da entidade sindical, apenas foi apresentada indicação da Associação dos Professores Municipais de Afogados da Ingazeira de três professores para compor o Conselho Municipal de Educação (CME), em setembro de 2014, posteriormente à nomeação do Conselho do Fundeb, ressaltando-se que nenhum dos professores indicados para o CME compõe o atual conselho do Fundeb;

c) no que se refere aos representantes dos servidores técnico-administrativos da educação pública básica, foram apresentadas apenas indicações por parte dos diretores da escola Profª Francisca Lira Leite de Brito e do Centro de Educação Infantil, sem qualquer referência à entidade sindical da categoria. Além disso, nenhum dos nomes supostamente indicados foi escolhido para compor o Conselho do Fundeb;

d) A indicação dos representantes do Conselho Tutelar apresentada data de 8 de agosto de 2013, com os mesmos nomes que já constavam da mencionada Ata de eleição realizada pelo próprio Conselho do Fundeb em 13 de maio de 2013. Portanto, depreende-se que a indicação do Conselho Tutelar foi mera formalidade, apenas para dar aspecto de legalidade à escolha anteriormente realizada no âmbito do Conselho do Fundeb. Semelhante fato ocorre também para os representantes do Conselho Municipal da Educação, cuja indicação, datando de 23 de maio de 2013, é também posterior à eleição ocorrida no âmbito do Conselho do Fundeb, também coincidindo os nomes dos indicados aos que haviam já tinham sido anteriormente eleitos.

Portanto, não obstante a documentação apresentada pelo gestor em sua manifestação, permanece sem comprovação a devida indicação dos membros do Conselho do Fundeb como representantes de suas respectivas categorias, sendo questionável a legitimidade e representatividade do Conselho atual.

Recomendações:
Recomendação 1: Recomenda-se ao FNDE comunicar o fato ao Tribunal de Contas Estadual/Municípios e ao Ministério Público Estadual;

Recomendação 2: Recomenda-se ao FNDE utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar o planejamento da capacitação dos membros dos conselhos de que trata o inciso II do artigo 30, da Lei 11.494/2007;

Recomendação 3: Recomenda-se ao Inep utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar a avaliação dos resultados do Fundeb preceituada no inciso VI do art. 30 da Lei 11.494/2007.

2.1.4. Falta de capacitação dos membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.

Fato

Em resposta a Solicitação de Fiscalização Nº 09-Fundeb, item 13, a Secretária de Educação informou que os membros do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb não foram capacitados para o exercício de suas atribuições. Tal fato foi corroborado pelos próprios conselheiros, conforme entrevista realizada pela CGU com membros da instância de controle, em 25 de fevereiro de 2015.

Por outro lado, como relatado em outra constatação deste mesmo Relatório, os conselheiros apontaram que a falta de capacitação é uma das principais causas das deficiências na atuação do Conselho.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício Nº 115/2015, de 30 de março de 2015, o prefeito de Afogados da Ingazeira/PE apresentou a seguinte manifestação:

"Entre janeiro e fevereiro de 2013, através do Programa Formação pela Escola do FNDE, o Município realizou uma capacitação com carga horária de 32 h. Na oportunidade, foi feita uma ampla divulgação, dando-se preferência aos conselheiros, no entanto poucos participaram como pode ser verificado na relação nominal dos cursistas que segue, em anexo."

Análise do Controle Interno

O gestor menciona um curso que teria ocorrido no período de 16 a 25 de janeiro de 2013, com carga horária de 32 h. Não foram apresentados comprovantes de realização (atas de presença, certificados de conclusão, material didático, etc.). Ainda que se considere esse curso como efetivamente realizado, esse se refere a período anterior à nomeação do atual Conselho. Pela relação apresentada, apenas quatro dos dezoito conselheiros tiveram participação no curso, que versou sobre "Controle Social para Conselheiros".
Verifica-se, portanto, que não tem ocorrido capacitação necessária para que o Conselho desempenhe a contento as suas atribuições. Fazem-se necessárias capacitações mais abrangentes (para todos os seus membros), mais frequentes e também mais específicas, que abordem temas voltados para o Fundeb.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se ao FNDE comunicar o fato ao Tribunal de Contas Estadual/Municípios e ao Ministério Público Estadual;

Recomendação 2: Recomenda-se ao FNDE utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar o planejamento da capacitação dos membros dos conselhos de que trata o inciso II do artigo 30, da Lei 11.494/2007;

Recomendação 3: Recomenda-se ao Inep utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar a avaliação dos resultados do Fundeb preceituada no inciso VI do art. 30 da Lei 11.494/2007.

2.1.5. Restrições ao exercício da atividade de controle social do Conselho do Fundeb.

Fato

Consta da ata referente à reunião do dia 8 de fevereiro de 2013 registro de negativa da Secretaria de Educação em repassar a folha de pagamento dos funcionários da educação, sob alegação de "exposição salarial dos funcionários". Entretanto, a lei 11.494/2007, em seu artigo 25, estabelece que deverão ficar à disposição do conselho os registros contábeis e demonstrativos gerenciais referente às despesas realizadas com recursos do fundo, não excetuando os registros referentes à folha de pagamento. Na reunião do conselho, membros chegaram a indagar sobre os encaminhamentos que deveriam adotar em caso de dificuldades no acesso à documentação, porém não relataram nenhuma situação onde teria sido negada qualquer documentação/informação por parte dos gestores municipais. Entretanto, o registro consignado em ata caracteriza situação de restrição ao exercício do controle social por parte do Conselho do Fundeb.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício Nº 115/2015, de 30 de março de 2015, o prefeito de Afogados da Ingazeira/PE apresentou a seguinte manifestação:
"Em atendimento à solicitação da folha de pagamento feita pelo Conselho do Fundeb, a Secretaria de Educação encaminhou o resumo das folhas dos profissionais do Magistério (60%) e dos demais funcionários (40%) constando o nome do servidor, a função exercida, a carga horária e a localização, excluindo, apenas, o valor dos vencimentos, mas constando o valor total de cada folha."

Análise do Controle Interno

Entende-se como injustificado o não fornecimento de dados detalhados da Folha de Pagamento ao Conselho do Fundeb. Em sua resposta o gestor confirma que não disponibilizou a informação completa, como havia sido solicitada pelo Conselho. A ausência da informação sobre a remuneração de cada professor pode prejudicar o acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundeb, inclusive, quanto à consistência dos totais aplicados a título de remuneração dos profissionais de magistério (Fundeb-60%) e quanto à observância do piso salarial nacional definido para a categoria.

Recomendações:
Recomendação 1: Recomenda-se ao FNDE comunicar o fato ao Tribunal de Contas Estadual/Municípios e ao Ministério Público Estadual;

Recomendação 2: Recomenda-se ao FNDE utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar o planejamento da capacitação dos membros dos conselhos de que trata o inciso II do artigo 30, da Lei 11.494/2007;

Recomendação 3: Recomenda-se ao Inep utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar a avaliação dos resultados do Fundeb preceituada no inciso VI do art. 30 da Lei 11.494/2007.

2.1.6. Realização de despesas inelegíveis com recursos do Fundeb, no montante de R$ 35.800,75 (período de 2013-2014).

Fato

Foram efetuados dispêndios com tarifas bancárias referentes à folha de pagamento no montante de R$ 35.800,75. Conforme inciso II, do art. 2º da Resolução Conjunta STN/FNDE, de 12 de dezembro de 2012, deve ser assegurado que eventuais custos para manutenção e movimentação das contas não recaiam sobre os recursos do Fundo.

A tabela a seguir detalha as despesas realizadas com tarifas bancárias e pagas com recursos do Fundeb, no referido período:

Tabela – Despesas Bancárias pagas com recursos do Fundeb (2013 e 2014)

EMPENHO	ORDEM DE PAGAMENTO	DATA PAGAMENTO	VALOR
001/2013	33	31/01/2013	1.393,89
	273	04/03/2013	1.365,84
	713	01/04/2013	1.533,57
	969	13/05/2013	1.274,58
	970	13/05/2013	258,99
	1156	05/06/2013	1.479,66
	1340	03/07/2013	1.490,50
	1608	02/08/2013	1.501,34
	1906	04/09/2013	1.460,69
	2188	03/10/2013	1.562,67
	2535	03/12/2013	1.536,48
	2713	26/12/2013	1.475,37
002/2014	171	06/01/2014	1.524,84
	185	06/02/2014	1.262,86
	382	28/02/2014	1.433,59
	730	03/04/2014	1.501,34
	1120	06/05/2014	1.611,74
	1476	30/06/2014	1.514,89
	1536	03/06/2014	1.523,02
	1691	31/07/2014	1.531,15
	2198	02/09/2014	1.517,60
	2565	03/10/2014	1.533,86
	2722	04/11/2014	1.528,44
	2993	03/12/2014	1.523,02
	3166	26/12/2014	1.460,82
TOTAL			35.800,75

Fonte: Relação de Empenhos - Sistema SCPI_8 (Controle Orçamentário e Contábil)

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício Nº 115/2015, de 30 de março de 2015, o prefeito de Afogados da Ingazeira/PE apresentou a seguinte manifestação:
"Reconhecemos que foram efetuados dispêndios com tarifas bancárias referentes à folha de pagamento, entretanto, foi encaminhado ofício ao Exmo. Prefeito dando ciência do fato e solicitando aporte financeiro para que o recurso seja devolvido à conta do Fundeb. A prática foi suspensa e corrigida a partir do mês vigente. (Ofício anexo)."

Análise do Controle Interno

A Secretária de Educação, em sua manifestação, reconheceu a impropriedade ocorrida, informando ter adotado providências para reposição desses recursos à conta do Fundeb e para que o fato não venha a se repetir. À despeito da pertinência de tais providências, ressalte-se, porém, que ainda não houve comprovação da realização da reposição desses valores.

Recomendações:
Recomendação 1: Recomenda-se ao FNDE comunicar o fato ao Tribunal de Contas Estadual/Municípios e ao Ministério Público Estadual;

Recomendação 2: Recomenda-se ao FNDE utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar o planejamento da capacitação dos membros dos conselhos de que trata o inciso II do artigo 30, da Lei 11.494/2007;

Recomendação 3: Recomenda-se ao Inep utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar a avaliação dos resultados do Fundeb preceituada no inciso VI do art. 30 da Lei 11.494/2007.

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos do Fundeb no município está de acordo com os objetivos do programa, garantindo que pelo menos 60% dos recursos sejam aplicados com a remuneração dos profissionais de magistério da educação básica e observando o piso nacional fixado para a categoria. Os exames foram feitos por amostragem e as impropriedades/irregularidades identificadas foram de caráter pontual, envolvendo pequena parcela dos recursos aplicados, destacando-se a simulação de propostas em licitação para contratação de serviços de reformas de escolas na zona rural (contrato no valor total de R$ 147.181,39), sem, contudo, que se tenha identificado ocorrência de sobrepreço e a realização de despesas inelegíveis com tarifas bancárias no valor de R$ 35.800,75. Dentre as falhas verificadas na execução do programa no âmbito municipal destaca-se a deficiência tanto na composição quanto na atuação do Conselho Social do Fundeb, comprometendo assim o controle social sobre o desenvolvimento das ações desse programa.

Ordem de Serviço: 201502383
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: CONSELHO ESCOLAR MUNICIPAL SAO SEBASTIAO
Montante de Recursos Financeiros: R$ 104.646,52
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 a 27 de fevereiro de 2015 sobre a aplicação dos recursos do Programa 2030 - Educação Básica / 0515 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação fiscalizada destina-se ao atendimento, com recursos suplementares, a escolas públicas estaduais, distritais e municipais que oferecem a educação básica nas diversas modalidades, bem como a escolas de educação especial mantidas por entidades privadas sem fins lucrativos, visando à melhoria da infraestrutura física e pedagógica, à autonomia gerencial dos recursos e à participação coletiva na gestão e no controle social, melhorando o funcionamento das unidades educacionais e propiciando ao aluno ambiente adequado, salutar e agradável para a permanência na escola, concorrendo para o alcance da elevação do desempenho escolar.

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município, no período compreendido entre 1° de janeiro de 2013 a 31 de janeiro de 2015, pelo Ministério da Educação.

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 esta Controladoria.

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Não utilização pelo Conselho Escolar Municipal São Sebastião dos recursos repassados pelo FNDE durante o exercício de 2014, no âmbito do Programa PDDE -

Mais Educação (ação agregada), do Programa PDDE - Atleta na Escola (ação agregada) e do Programa PDDE - Mais Cultura (ação agregada).

Fato

Consultas efetuadas na *internet*, junto ao *link* https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes, revelaram que, no período de 1° de janeiro de 2013 a 31 de janeiro de 2015, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) repassou o total de R$ 104.646,52 ao Conselho Escolar Municipal São Sebastião (CNPJ N° 04.465.165/0001-90), localizado na Av. Gustavo Fittipaldi, s/n, Afogados da Ingazeira/PE, no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), considerando-se tanto a destinação principal como também as demais destinações (ações agregadas) relacionadas a este programa, conforme detalhado na tabela apresentada a seguir:

Tabela 1: Repasses do FNDE para o PDDE

Data Pagto.	Ordem Bancária	Valor (R$)	Programa (Destinação)	Banco	Agência	Conta Corrente
30/04/13	500158	16.720,00	MANUTENÇÃO ESCOLAR - PDDE ED. BÁSICA	BANCO DO BRASIL	0570	0000077739
30/04/14	500098	8.060,00	PDDE - 1ª parc. 2014	BANCO DO BRASIL	0570	0000077739
05/02/15	500192	8.060,00	PDDE - 2ª parc. 2014	BANCO DO BRASIL	0570	0000077739
Total (R$)		32.840,00				
Data Pagto.	Ordem Bancária	Valor (R$)	Programa	Banco	Agência	Conta Corrente
01/10/13	480124	20.107,26	MAIS EDUCAÇÃO - EDUCAÇÃO INTEGRAL - PDDE	BANCO DO BRASIL	0570	0000206288
04/08/14	460339	38.101,26	MAIS EDUCAÇÃO - PDDE Integral - 1ª parcela 2014	BANCO DO BRASIL	0570	0000206288
Total (R$)		58.208,52				
Data Pagto.	Ordem Bancária	Valor (R$)	Programa	Banco	Agência	Conta Corrente
02/07/13	560123	1.492,00	PDDE AE - Atleta na Escola	BANCO DO BRASIL	0570	0000228168
18/08/14	505253	1.606,00	PDDE AE - Atleta na Escola	BANCO DO BRASIL	0570	0000228168
Total (R$)		3.098,00				
Data Pagto.	Ordem Bancária	Valor (R$)	Programa	Banco	Agência	Conta Corrente
25/06/14	505195	10.500,00	PDDE AE - Mais Cultura 1ª parc. 2014	BANCO DO BRASIL	0570	0000228168
Total (R$)		10.500,00				
Total Geral (R$)		104.646,52				

Fonte: Consulta ao sítio eletrônico do FNDE em 13 de fevereiro de 2015.

Cumpre registrar que foram requisitados, por meio da Solicitação de Fiscalização N° 12/2015/SM40/Afogados da Ingazeira – Educação, de 10 de fevereiro de 2015, e da Solicitação de Fiscalização N° 21/2015/SM40/Afogados da Ingazeira - Educação, de 13 de fevereiro de 2015, documentos e informações a respeito da execução do PDDE pelo Conselho Escolar Municipal São Sebastião, no período de 1° de janeiro de 2013 a 31 de janeiro de 2015, sendo que, a requisição foi atendida no que se refere ao lapso temporal de 1° de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2014. Os exames efetuados pela equipe de fiscalização limitaram-se, portanto, a este último período.

De acordo com os dados inscritos em formulários de prestação de contas e com as informações constantes dos extratos bancários das contas vinculadas ao PDDE, foram os seguintes os montantes financeiros disponíveis (saldos de recursos reprogramados dos exercícios anteriores, recursos transferidos pelo FNDE no exercício e rendimentos de aplicações financeiras) para o Conselho Escolar Municipal São Sebastião e os valores efetivamente executados, no período de 1° de janeiro a 31 de dezembro de 2014:

Tabela 2: Recursos disponíveis e recursos executados

Programa: Manutenção Escolar - PDDE Educ. Básica (Destinação Principal)						
Exerc.	Saldo Reprogramado do Exercício Anterior (A)	Vlr. Creditado pelo FNDE no Exerc. (B)	Rendimento Aplic. Financ. (C)	Vlr. Disponível Total (D=A+B+C)	Vlr. Despesa Realizada (E)	Saldo a Reprogramar para o Exerc. Seguinte (F=D-E)
2013	3.728,51	16.720,00	276,37	20.724,88	20.723,18	1,70
2014	1,70	8.060,00	64,55	8.126,25	6.620,60	1.505,65
Programa: Mais Educação – Educação Integral – PDDE (Ação agregada)						
Exerc.	Saldo Reprogramado do Exercício Anterior (A)	Vlr. Creditado pelo FNDE no Exerc. (B)	Rendimento Aplic. Financ. (C)	Vlr. Disponível Total (D=A+B+C)	Vlr. Despesa Realizada (E)	Saldo a Reprogramar para o Exerc. Seguinte (F=D-E)
2013	8.456,17	20.107,26	362,15	28.925,58	15.860,18	13.069,40
2014	13.069,40	38.101,26	1.082,03	52.248,69	13.441,30	38.807,39
PDDE AE - Atleta na Escola / PDDE AE - Mais Cultura (Ação Agregada)						
Exerc.	Saldo Reprogramado do Exercício Anterior (A)	Vlr. Creditado pelo FNDE no Exerc. (B)	Rendimento Aplic. Financ. (C)	Vlr. Disponível Total (D=A+B+C)	Vlr. Despesa Realizada (E)	Saldo a Reprogramar para o Exerc. Seguinte (F=D-E)
2013	0,00	1.492,00	23,52	1.515,52	1.400,00	115,52
2014	115,52	12.106,00 (= 1.606,00 + 10.500,00)	23,52	12.245,04	100,00	12.145,04

Fonte: Formulários de prestação de contas e extratos bancários do PDDE.

A análise da tabela acima demonstra que, no que concerne ao Programa PDDE – Mais Educação (ação agregada), o saldo reprogramado de 2013 para 2014 alcançou o montante de R$ 13.069,40, ao passo que, nesse último exercício, o valor total efetivamente despendido foi de R$ 13.441,30. Assim, considerando-se que os recursos reprogramados (R$ 13.069,40), oriundos do exercício de 2013, tenham sido gastos antes dos valores repassados pelo FNDE durante o exercício de 2014 (R$ 38.101,26), apenas R$ 371,90 (= R$ 13.441,30 - R$ 13.069,40) dos recursos repassados neste último exercício foram utilizados para a execução do programa. A execução financeira dos recursos repassados em 2014 foi de 0,98% (R$ 371,90 x 100% / R$ 38.101,26).

Fato semelhante ocorreu em relação ao Programa PDDE – Atleta na Escola (ação agregada) e ao Programa PDDE – Mais Cultura (ação agregada). No caso desses programas, cujos recursos são administrados a partir da mesma conta bancária (C/C n° 22.816-8, Ag. n° 0570, Banco do Brasil), o saldo reprogramado de 2013 para 2014 atingiu o total de R$ 115,52, enquanto os valores efetivamente gastos limitaram-se a R$ 100,00. Desta forma, considerando-se, mais uma vez, que os recursos reprogramados, oriundos do exercício de 2013 (R$ 115,52), tenham sido gastos antes dos valores repassados pelo FNDE durante o exercício de 2014 (R$ 12.106,00 = R$ 1.606,00 + R$ 10.500,00), não houve qualquer dispêndio financiado com os recursos neste último exercício.

A respeito dos fatos apontados nos parágrafos anteriores, relativos à não utilização pelo Conselho Escolar Municipal São Sebastião dos recursos repassados pelo FNDE durante o exercício de 2014, no âmbito do Programa PDDE – Mais Educação (ação agregada), do Programa PDDE – Atleta na Escola (ação agregada) e do Programa PDDE – Mais Cultura (ação agregada), a Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE informou o que segue, por meio do Ofício N° 0123/2015, de 27 de fevereiro de 2015:

"[...]

Essa Unidade Escolar, em 2011, atendia aproximadamente 750 alunos distribuídos em 4 espaços (escola e três anexos). A Prefeitura custeou a construção de uma nova Unidade Escolar para atender de forma satisfatória ao corpo docente e discente da Escola São Sebastião.

Após conclusão do prédio os alunos do fundamental, atendidos pelos Programas Mais Educação, Atletas na Escola e Mais Cultura, foram transferidos para a nova escola que posteriormente foi nomeada Escola Municipal Maria Gizelda Simões Inácio. No prédio antigo ficou apenas a oferta para Educação Infantil.

[...]".

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 07/2015, de 28 de março de 2015, da Gestora da Escola São Sebastião, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Em cumprimento à solicitação, sobre a não utilização dos recursos do PDDE pelo Conselho Escolar Municipal São Sebastião, cabe-nos informar que o Conselho foi prudente. No momento em que os alunos da Escola São Sebastião foram migrados para a nova unidade de ensino (Escola Gizelda Simões), conforme esclarecimentos no Ofício n° 123/2015, ocorreram diversas manifestações (ligações, e-mails, visitas) junto ao FNDE, quanto à solicitação para utilização dos recursos, considerando que o mesmo veio para contemplar os referidos alunos.

A gestora informou, ainda, que, a despeito da criação da Escola Municipal Maria Gizelda Simões Inácio, *"não houve criação de nova Unidade Executora"*, de modo que *"entendemos que os recursos recebidos pelo Conselho Escolar São Sebastião, destinados aos programas Mais Educação, Atleta na Escola e Mais Cultura, poderiam sim, ser aplicados a esses alunos para não haver descontinuidade dos programas e dos resultados obtidos. Uma vez que, corpo docente e discente, oriundos da Escola São Sebastião participaram integralmente da*

elaboração do Plano dos Programas Mais Cultura e Mais Educação juntamente com o Agente Cultural e comunidade local Diante do exposto, fica claro que não houve má-fé por parte da Administração Pública, mas zelo.

[...]"

Análise do Controle Interno

As justificativas apresentadas limitaram-se a informar que *"o Conselho foi prudente"* e que foram mantidos contatos com o FNDE, por meio dos quais se buscou autorização para a utilização dos valores repassados.

Não foram abordadas, no entanto, objetivamente, as causas que determinaram a não aplicação dos recursos, com a explicitação, inclusive, das razões pelas quais, e em que medida, a criação da Escola Municipal Maria Gizelda Simões Inácio impediu a utilização do dinheiro transferido pelo FNDE.

Recomendações:
Recomendação 1: Diligenciar o ente federado a apresentar justificativas para a baixa execução da ação, e, se for o caso, promover a devolução dos recursos.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Ausência de pesquisas de preços no âmbito dos processos de aquisição/contratação de bens e serviços.

Fato

Requisitou-se, por meio da Solicitação de Fiscalização N° 12/2015/SM40/Afogados da Ingazeira – Educação, de 10 de fevereiro de 2015, e da Solicitação de Fiscalização N° 21/2015/SM40/Afogados Da Ingazeira – Educação, de 13 de fevereiro de 2015, a cópia dos processos realizados pelo Conselho Escolar Municipal São Sebastião, no âmbito do PDDE, relativos ao período de 1° de janeiro de 2013 a 31 de janeiro de 2015, com vistas à aquisição/contratação de bens e serviços.

Em resposta, a mencionada prefeitura apresentou documentação referente ao lapso temporal de 1° de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2014.

Vale registrar que as Unidades Executoras (UEx), embora não estejam obrigadas a seguir estritamente os procedimentos previstos pela Lei n° 8.666/1993 para a aquisição/contratação

de bens e serviços, devem tomar como balizamento o que estabelece o art. 2° da Resolução CD/FNDE N° 9, de 2 de março de 2011, cujo teor transcreve-se a seguir, devendo, portanto, respeitar os princípios da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como proceder a pesquisas de preços:

"Art. 2º As aquisições de materiais e bens e/ou contratações de serviços com os repasses efetuados à custa do PDDE, pelas UEx e EM, deverão observar os princípios da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência a fim de garantir às escolas que representam produtos e serviços de boa qualidade, sem qualquer espécie de favorecimento e mediante a escolha da proposta mais vantajosa para o erário, adotando, para esse fim, sistema de pesquisa de preços que deverá abranger o maior número possível de fornecedores e prestadores de serviços que atuem nos ramos correspondentes ao objeto a ser adquirido e/ou contratado."

O exame dos processos de aquisição/contratação fornecidos à equipe de fiscalização revelou a ocorrência das seguintes falhas, referentes à não realização de, pelo menos, três cotações de preços válidas:

Quadro 1: Falhas nos processos de aquisição/contratação

Programa	Nota Fiscal	Falha
Manutenção Escolar (Destinação Principal)	Nota Fiscal de Serviços Eletrônica N° 00000029, emitida em 18 de agosto de 2014, pela Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira, apresentando como prestador de serviços a Empresa M Alves Silva Informática – ME (CNPJ N° 11.235.027/0001-80), referente à instalação de 01 Placa Lógica na Impressora Samsung Laser ml-2850 e à instalação de 01 toner original, no valor de R$ 250,00.	Não foi efetuada nenhuma cotação de preços.
Manutenção Escolar (Destinação Principal)	Nota Fiscal Avulsa de Prestação de Serviços N° 023344, emitida em 8 de maio de 2014, pela Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira, apresentando como prestador a Empresa Albany Acioly Silva (CNPJ N° 657.406.614-04), referente à prestação de serviços de reparos e pinturas, no valor de R$ 3.150,00.	Não foi efetuada nenhuma cotação de preços.
Mais Educação (ação agregada)	Nota Fiscal N° 000968, emitida em 13 de dezembro de 2013, pela Empresa Panificadora Estrela do Norte - Araújo e Galeno, CNPJ N° 09.159.346/0001-01, referente à venda de refrigerantes e salgadinhos, no valor de R$ 260,00.	Não foi efetuada nenhuma cotação de preços.
Mais Educação (ação agregada)	Nota Fiscal Avulsa de Prestação de Serviços N° 022154, emitida em 10 de dezembro de 2013, pela Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira, apresentando como prestador de serviços U. S. da S. (CPF N° ***.449.574-**), referente à prestação de serviços de transporte de alunos da Escola São Sebastião em aula-passeio em veículo próprio, no valor de R$ 400,00.	Não foi efetuada nenhuma cotação de preços.

Programa	Nota Fiscal	Falha
Mais Educação (ação agregada)	Nota Fiscal N° 000.001.374, emitida, em 11 de dezembro de 2013, pela Empresa Ademir R Silva (CNPJ N° 11.183.993/0001-09), referente à venda de material elétrico, no valor de R$ 312,00.	Não foi efetuada nenhuma cotação de preços.
Mais Educação (ação agregada)	Nota Fiscal N° 000.000.069, emitida, em 21 de setembro de 2013, pela Empresa Gisoeldo Fardamentos (CNPJ N° 10.987.088/0001-30), referente à venda de 30 bonés, no valor de R$ 600,00.	Não foi efetuada nenhuma cotação de preços.
Mais Educação (ação agregada)	Nota Fiscal N° 000.002.194, emitida, em 16 de novembro de 2013, pela Empresa Bartô Eletrônica (CNPJ N° 10.825.008/0003-02), referente à venda de material eletro-eletrônico, no valor de R$ 1.641,35.	Não foi efetuada nenhuma cotação de preços.
Mais Educação (ação agregada)	Nota Fiscal N° 000.002.195, emitida, em 16 de novembro de 2013, pela Empresa Bartô Eletrônica (CNPJ N° 10.825.008/0003-02), referente à venda de material eletro-eletrônico, no valor de R$ 994,83.	A única cotação de preços realizada foi junto à empresa que forneceu os produtos adquiridos.
Atleta na Escola (ação agregada)	Nota Fiscal N° 000.000.061, emitida, em 30 de maio de 2014, pela Empresa Farmácia dos Municípios Afogados Ltda. (CNPJ N° 24.556.482/0001-29), referente à venda de medicamentos, no valor de R$ 107,29 (desconto de R$ 7,29, totalizando R$ 100,00).	Não foi efetuada nenhuma cotação de preços.
Manutenção Escolar (Destinação Principal)	Nota Fiscal N° 000078, emitida em 11 de julho de 2013, pela Empresa M Alves da Silva Informática – ME (CNPJ N° 11.235.027/0001-80), referente à instalação de 02 fontes ATX e 01 cooler para microcomputador, no valor total de R$ 125,00.	Não foi efetuada nenhuma cotação de preços. Consta da documentação fornecida à equipe de fiscalização tão-somente um formulário para pesquisa de preços, assinado pela Empresa M Alves Informática, a mesma de quem foram adquiridos os bens. Ressalte-se, ainda, que, no entanto, não foram discriminados no formulário de pesquisa quaisquer produtos e seus respectivos valores.
Manutenção Escolar (Destinação Principal)	Nota Fiscal N° 000079, emitida em 18 de julho de 2013, pela Empresa M Alves da Silva Informática – ME (CNPJ N° 11.235.027/0001-80), referente à instalação de 01 Kit Upgrade com Processador Intel Celeron 2.13 GHz, Placa-mãe e 02 pentes de memória DDR de 1 Gigabyte, no valor total de R$ 250,00.	Não foi efetuada nenhuma cotação de preços. Consta da documentação fornecida à equipe de fiscalização tão-somente um formulário para pesquisa de preços, assinado pela Empresa M Alves Informática, a mesma de quem foram adquiridos os bens. Ressalte-se, ainda, que, no entanto, não foram discriminados no formulário de pesquisa quaisquer produtos e seus respectivos valores.
Manutenção Escolar (Destinação Principal)	Nota Fiscal N° 000046, emitida em 11 de outubro de 2013, pela Empresa Artevisual Serigrafia (CNPJ N° 08.773.427/0001-34), referente à venda de 25 camisas e de 03 faixas para o evento do Dia das Crianças, no valor de R$ 676,65.	Não foi efetuada nenhuma cotação de preços. Consta da documentação fornecida à equipe de fiscalização tão-somente um formulário para pesquisa de preços, assinado pela Empresa Artevisual Serigrafia, a mesma de quem foram adquiridos os bens. Ressalte-se,

Programa	Nota Fiscal	Falha
		ainda, que, no entanto, não foram discriminados no formulário de pesquisa quaisquer produtos e seus respectivos valores.
Mais Educação (ação agregada)	Nota Fiscal N° 000048, emitida, em 28 de janeiro de 2014, pela Empresa Artevisual Serigrafia (Érico Vinicius Ferreira de Souza - ME), CNPJ N° 08.773.427/0001/34, referente à prestação de serviço de pintura de 150 coletes, no valor de R$ 1.200,00.	Não foi efetuada nenhuma cotação de preços. Consta da documentação fornecida à equipe de fiscalização tão-somente um formulário para pesquisa de preços, assinado pela Empresa Artevisual Serigrafia, a mesma de quem foram adquiridos os bens. Ressalte-se, ainda, que, no entanto, não foram discriminados no formulário de pesquisa quaisquer produtos e seus respectivos valores, não obstante tenha sido aposta assinatura de representante da empresa.
Mais Educação (ação agregada)	Nota Fiscal N° 000.003.568, emitida, em 5 de maio de 2014, pela Empresa Eletro Palma (Sílvio Souza Negreiros - ME), CNPJ N° 07.245.932/0001-43, referente à venda de material elétrico, no valor de R$ 2.300,00.	Não foi efetuada nenhuma cotação de preços. Consta da documentação fornecida à equipe de fiscalização tão-somente um formulário para pesquisa de preços, assinado pela Empresa Eletro Palma, a mesma de quem foram adquiridos os bens.
Manutenção Escolar (Destinação Principal)	Nota Fiscal N° 000.000.835, emitida, em 9 de agosto de 2013, pela Empresa Reginaldo de Brito Gonçalves – ME (CNPJ N° 13.445.386/0001-97), referente à venda de 100 pratos fundo de vidro (22cm), no valor total de R$ 240,00.	Não foi efetuada nenhuma cotação de preços. Constam da documentação fornecida à equipe de fiscalização três formulários para o preenchimento de pesquisa de preços, os quais, não obstantes estejam assinados por representantes das Empresas Reginaldo de Brito Gonçalves - ME (CNPJ N° 13.445.386/0001-97), Kátia Simone Gomes de Sousa - ME (CNPJ N° 08.340.303/0001-65) e Vanessa Maria Barros Pires - ME (CNPJ N 13.699.362/0001-64), não foram preenchidos.
Mais Educação (ação agregada)	Nota Fiscal N° 000.000.234, emitida, em 17 de dezembro de 2013, pela Empresa Naildo Clarindo dos Santos - ME (CNPJ N° 17.835.804/0001-03), referente à venda de material didático, no valor de R$ 900,00.	Não foi efetuada nenhuma cotação de preços. Constam da documentação fornecida à equipe de fiscalização três formulários para o preenchimento de pesquisa de preços, os quais, não obstantes estejam assinados por representantes das Empresas Naildo Clarindo dos Santos - ME (CNPJ N° 17.835.804/0001-03), Distribuidora de Livros Simões Ltda. (CNPJ N° 08.586.059/0001-15) e Enilson Santos de Moura (CNPJ N° 17.457.098/0001-03), não foram preenchidos.
Mais Educação (ação agregada)	Nota Fiscal N° 000.000.232, emitida, em 17 de dezembro de 2013, pela Empresa Naildo Clarindo dos Santos - ME (CNPJ N° 17.835.804/0001-03), referente à venda de material didático, no valor de R$ 2.300,00.	Não foi efetuada nenhuma cotação de preços. Constam da documentação fornecida à equipe de fiscalização três formulários para o preenchimento de pesquisa de preços, os quais, não obstantes estejam assinados por representantes das Empresas Naildo Clarindo dos Santos - ME (CNPJ N° 17.835.804/0001-03), Distribuidora de Livros Simões Ltda. (CNPJ N° 08.586.059/0001-15) e Enilson

Programa	Nota Fiscal	Falha
		Santos de Moura (CNPJ N° 17.457.098/0001-03), não foram preenchidos.
Manutenção Escolar (Destinação Principal)	Nota Fiscal N° 000.000.119, emitida em 25 de março de 2013, pela Empresa Casas KM - Nossa Loja, CNPJ N° 35.694.678/0001-04, referente à venda de uma "Mesa LARA c/ 6 cadeiras (Carv. Preto)", no valor de R$ 420,00.	Foram realizadas três cotações de preços, sendo que duas delas foram efetuadas junto ao mesmo fornecedor, a saber: a) J. M. N. D. A. (CPF N° ***.399.544-**), gerente administrativo das Casas KM - Nossa Loja; b) Casas KM - Nossa Loja (a cotação de preços, neste caso, foi assinada pelo gerente de vendas). Ressalte-se, ainda, que não consta da terceira cotação de preços, efetuada junto à Empresa Jaílma Alcântara Mendes ME (CNPJ N° 05.360.398/0001-90), a assinatura da pessoa responsável pelas informações, mas, tão-somente, o carimbo da empresa.
Manutenção Escolar (Destinação Principal)	Nota Fiscal N° 000.000.202, emitida em 27 de maio de 2014, pela Empresa Casas KM - Nossa Loja, CNPJ N° 35.694.678/0001-04, referente à venda de uma "Cômoda C-704", no valor de R$ 159,00.	Foram realizadas três cotações de preços, sendo que duas delas foram efetuadas junto ao mesmo fornecedor, a saber, Empresa Casas KM - Nossa Loja. Uma destas cotações foi assinada por J. M. N. (gerente administrativo da empresa) e outra por W. D. de A. (gerente de vendas da empresa). A terceira cotação, por sua vez, foi efetuada junto à Empresa Jaílma Alcântara Mendes ME (CNPJ N° 05.360.398/0001-90).
Manutenção Escolar (Destinação Principal)	Nota Fiscal N° 000.003.238, emitida em 04 de junho de 2014, pela Empresa Aniceto Brito e Brito Ltda., CNPJ N° 07.254.499/0001-02, referente à venda de itens de papelaria, no valor de R$ 1.498,60.	Foram realizadas cotações de preços junto a três fornecedores (Everailda Mendes Morato - ME (CNPJ N° 02.461.586/0001-17), Aniceto Brito e Brito Ltda. (CNPJ N° 07.254.499/0001-02) e M. M. S. Galdino (CNPJ N° 04.584.053/0001-58)). A diferença de preço entre cada item ofertado pela empresa vencedora e pela empresa 2ª colocada é exatamente igual à diferença de preço entre cada item ofertado pela empresa 2ª colocada e pela empresa 3ª colocada.
Manutenção Escolar (Destinação Principal)	Nota Fiscal N° 000.003.179, emitida em 14 de maio de 2014, pela Empresa Aniceto Brito e Brito Ltda., CNPJ N° 07.254.499/0001-02, referente à venda de itens de papelaria, no valor de R$ 1.563,00.	Foram realizadas cotações de preços junto a três fornecedores (Everailda Mendes Morato – ME (CNPJ N° 02.461.586/0001-17), Aniceto Brito e Brito Ltda. (CNPJ N° 07.254.499/0001-02) e M. M. S. Galdino (CNPJ N° 04.584.053/0001-58). Para oito dos quatorze itens adquiridos, a diferença de preço entre cada item ofertado pela empresa vencedora e pela empresa 2ª colocada é exatamente igual à diferença de preço entre cada item ofertado pela empresa 2ª colocada e pela empresa 3ª colocada.

Fonte: Exames realizados pela CGU nos processos de aquisição/contratação.

Cumpre, por último, frisar que a existência de formulários destinados à elaboração de pesquisa de preços, que foram assinados, porém não preenchidos, além dos casos em que foi detectada a ocorrência de mais de uma cotação de preços realizadas junto à mesma empresa no mesmo processo de aquisição/contratação, e, ainda, conforme detalhado em ponto específico do presente relatório, a existência de cotações de preços cujos valores diferem segundo uma "lei de formação", evidenciam simulação na elaboração das respectivas pesquisas de preços.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 07/2015, de 28 de março de 2015, da Gestora da Escola São Sebastião, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Como bem destacou em seus apontamentos, contidos no Relatório Preliminar referente à Solicitação de Fiscalização n° 12/2015/SM40/Afogados da Ingazeira - Educação, 10/02/2015 e Solicitação de Fiscalização n° 21/20l5/SM40/Afogados da Ingazeira - Educação, 13/02/2015, as Unidades Executoras (UKX), não estão obrigadas a seguir estritamente os procedimentos previstos pela Lei n° 8.666/93, para aquisição/contratação de bens e serviços, devendo, outrossim, tomar como balizamento o que estabelece o art. 2" da Resolução CD/FNDE n°9, de 02/03/11.

Por não está obrigada a seguir, estritamente, os requisitos constantes da Lei n° 8.666/93, quanto ao procedimento em tela, estamos diante de um ato administrativo discricionário, ou seja, a Administração Pública pode, com certa margem cie liberdade, decidir acerca dos motivos e do objeto do ato.

Entretanto, tendo em vista os princípios norteadores da Administração Pública, contidos no texto constitucional (art. 37, CRFB/88), que devem balizar os atos administrativos, quer sejam vinculados ou discricionários, temos que a ausência de cotação de preços no bojo dos processos destacados, se deu em razão de já haver no âmbito da Administração Pública Municipal, um banco de dados no qual constam cotações de preços dos bens e serviços a que faz uso o referido órgão público. Razão pela qual, de posse dessas informações e sob a égide dos princípios da eficiência e continuidade do serviço público, a Unidade Executora apenas inseriu nos processo em destaque, os preços mais vantajosos à Administração.

Ademais, enleve-se que o banco de dados é sistematicamente atualizado, de modo a nortear à Administração quanto à oscilação dos valores praticados no mercado."

Análise do Controle Interno

Em que pesem os argumentos contidos nas justificativas encaminhadas pela Gestora da Escola São Sebastião, não foram apresentados documentos comprobatórios da existência e da utilização do referido *"banco de dados no qual constam cotações de preços dos bens e serviços a que faz uso o referido órgão público"*. Ressalte-se que a documentação destinada a comprovar a realização de consultas junto ao referido sistema, caso exista, previamente a cada uma das aquisições/contratações, deveria, inclusive, ter sido juntada aos respectivos processos.

2.2.2. Irregularidades na elaboração de pesquisas de preços no âmbito de processos de aquisição/contratação de bens/serviços.

Fato

A análise das pesquisas de preços realizadas pelo Conselho Escolar Municipal São Sebastião, no âmbito do PDDE (destinação principal, Mais Educação e Atleta na Escola), durante o período de 1° de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2014, com vistas à aquisição/contratação de bens e serviços, revelou a ocorrência das seguintes irregularidades nas referidas cotações.

a) No caso da aquisição de material de escritório/itens de papelaria da Empresa Aniceto Brito e Brito Ltda. (CNPJ N° 07.254.499/0001-02), que resultou na emissão da Nota Fiscal N° 000.003.238, em 04 de junho de 2014, constatou-se que, para cada um dos doze itens adquiridos, a diferença entre os preços unitários pesquisados junto à mencionada empresa e aqueles cotados junto à Empresa Everailda Mendes Morato – ME (CNPJ N° 02.461.586/0001-17) foi exatamente igual à diferença entre os preços unitários pesquisados junto a esta última e os que foram cotados junto à Empresa M. M. S. Galdino (CNPJ N° 04.584.053/0001-58), conforme detalhado na tabela a seguir apresentada.

Tabela 3: Comparação de preços NF 3238

Nota Fiscal N° 000.003.238, emitida em 4 de junho de 2014, pela Empresa Aniceto Brito e Brito Ltda., CNPJ N° 07.254.499/0001-02, referente à compra de material de escritório/itens de papelaria, no valor de R$ 1.498,60.

N°	Discriminação	Ud.	Qtd.	Empresa 01 Aniceto Brito e Brito Ltda. CNPJ N° 07.254.499/0001-02	Empresa 02 Everailda Mendes Morato – ME CNPJ N° 02.461.586/0001-17	Empresa 03 M. M. S. Galdino CNPJ N° 04.584.053/0001-58	Dif. Pr. Unit. Emp. 02 - Emp 01 (R$)	Dif. Pr. Unit. Emp. 03 - Emp 02 (R$)
				Pr. Unit. (R$)	Pr. Unit. (R$)	Pr. Unit. (R$)		
01	Cola Branca 1Kg Glinorte	Ud	10,00	7,00	7,25	7,50	0,25	0,25
02	Cola Contato Brascoplast 75G	Ud	5,00	9,00	9,25	9,50	0,25	0,25
03	Emborrachado 48X40 Laranja Uze Company	Ud	30,00	1,50	1,55	1,60	0,05	0,05
04	Fita Adesiva 45X30 FSP	Ud	20,00	2,50	2,75	3,00	0,25	0,25
05	Fita Dupla Face 9X30 Adelbras	Ud	6,00	3,50	3,65	3,80	0,15	0,15
06	Grampeador de mesa Prof. Lyke p/ 240 fls.	Ud	1,00	72,00	73,00	74,00	1,00	1,00

Nota Fiscal N° 000.003.238, emitida em 4 de junho de 2014, pela Empresa Aniceto Brito e Brito Ltda., CNPJ N° 07.254.499/0001-02, referente à compra de material de escritório/itens de papelaria, no valor de R$ 1.498,60.

N°	Discriminação	Ud.	Qtd.	Empresa 01 Aniceto Brito e Brito Ltda. CNPJ N° 07.254.499/ 0001-02	Empresa 02 Everailda Mendes Morato – ME CNPJ N° 02.461.586/ 0001-17	Empresa 03 M. M. S. Galdino CNPJ N° 04.584.053/ 0001-58	Dif. Pr. Unit. Emp. 02 - Emp 01 (R$)	Dif. Pr. Unit. Emp. 03 - Emp 02 (R$)
				Pr. Unit. (R$)	Pr. Unit. (R$)	Pr. Unit. (R$)		
07	Papel Crepom Art. Floc. 48X2M Verde Limão	Ud	11,00	0,60	0,65	0,70	0,05	0,05
08	Papel Sulfite 210X297 c/ 75G Papelmax	Ud	50,00	16,00	16,50	17,00	0,50	0,50
09	Pasta arquivo morto plástico Alaplast	Ud	20,00	3,50	3,60	3,70	0,10	0,10
10	Pasta com trilho papelão Cartonorte sortidas	Ud	69,00	1,00	1,05	1,10	0,05	0,05
11	Placa de isopor 15mm Isonor	Ud	20,00	3,50	3,55	3,60	0,05	0,05
12	TNT DKN liso branco	m	150,00	1,20	1,25	1,30	0,05	0,05

Fonte: Análise das pesquisas de preços.

De maneira semelhante, em outro caso da aquisição também de material de escritório/itens de papelaria da Empresa Aniceto Brito e Brito Ltda. (CNPJ N° 07.254.499/0001-02), que resultou na emissão da Nota Fiscal N° 000.003.179, em 14 de maio de 2014, constatou-se que, para oito dos quatorze itens adquiridos, a diferença entre os preços unitários pesquisados junto à mencionada empresa e aqueles cotados junto à Empresa M. M. S. Galdino (CNPJ N° 04.584.053/0001-58) foi exatamente igual à diferença entre os preços unitários pesquisados junto a esta última e os que foram cotados junto à Empresa Everailda Mendes Morato – ME

(CNPJ N° 02.461.586/0001-17). A tabela abaixo apresenta os fatos em comento de maneira detalhada:

Tabela 4: Comparação de preços NF 3179

Nota Fiscal N° 000.003.179, emitida em 14 de maio de 2014, pela Empresa Aniceto Brito e Brito Ltda., CNPJ N° 07.254.499/0001-02, referente à compra de material de escritório/itens de papelaria, no valor de R$ 1.563,00.

N°	Discriminação	Ud.	Qtd.	Empresa 01 Aniceto Brito e Brito Ltda. CNPJ N° 07.254.499/0001-02	Empresa 02 M. M. S. Galdino CNPJ N° 04.584.053/0001-58	Empresa 03 Everailda Mendes Morato – ME CNPJ N° 02.461.586/0001-17	Dif. Pr. Unit. Emp. 02 - Emp 01 (R$)	Dif. Pr. Unit. Emp. 03 - Emp 02 (R$)
				Pr. Unit. (R$)	Pr. Unit. (R$)	Pr. Unit. (R$)		
01	Caneta esf. BIC cristal 1.0 azul c/ 50 Un	Cx	1,00	25,40	25,60	25,70	0,20	0,10
02	Clipes BRW 2/0 com 100 Un	Cx	2,00	1,55	1,60	1,70	0,05	0,10
03	Etiqueta adesiva A4 A4367B c/ 100F Print Label	Cx	2,00	45,00	46,00	46,80	1,00	0,80
04	Fita Adesiva Transparente 45X40 FSP	Ud	30,00	2,50	2,65	2,75	0,15	0,10
05	Fita dupla face 16X30 Adere	Ud	10,00	5,40	5,50	5,65	0,10	0,15
06	Grampeador 626G. Office Line	Ud	2,00	20,00	20,50	21,00	0,50	0,50
07	Marca Texto Amarelo Jocar	Ud	12,00	1,00	1,05	1,10	0,05	0,05
08	Marcador Quadro Branco Azul	Ud	48,00	5,80	5,90	6,00	0,10	0,10

Nota Fiscal N° 000.003.179, emitida em 14 de maio de 2014, pela Empresa Aniceto Brito e Brito Ltda., CNPJ N° 07.254.499/0001-02, referente à compra de material de escritório/itens de papelaria, no valor de R$ 1.563,00.

N°	Discriminação	Ud.	Qtd.	Empresa 01 Aniceto Brito e Brito Ltda. CNPJ N° 07.254.499/ 0001-02	Empresa 02 M. M. S. Galdino CNPJ N° 04.584.053/ 0001-58	Empresa 03 Everailda Mendes Morato – ME CNPJ N° 02.461.586/000 1-17	Dif. Pr. Unit. Emp. 02 - Emp 01 (R$)	Dif. Pr. Unit. Emp. 03 - Emp 02 (R$)
				Pr. Unit. (R$)	Pr. Unit. (R$)	Pr. Unit. (R$)		
09	Papel Sulfite 210X297 75G Dataprint	Rm	20,00	16,00	16,50	17,00	0,50	0,50
10	Pasta AZ Casual OFFLL TG Padrão Frama	Ud	10,00	6,00	6,25	6,50	0,25	0,25
11	Pasta Transp. 40mm Verde ACP	Ud	65,00	3,50	3,60	3,70	0,10	0,10
12	TNT Sortidos (metro)	m	78,00	1,20	1,25	1,30	0,05	0,05
13	Tinta para quadro branco azul Japan	Ud	20,00	10,00	10,50	10,75	0,50	0,25
14	Tinta tecido vermelho fogo 250 ml Acrilex	Ud	7,00	12,00	12,25	12,50	0,25	0,25

Fonte: Análise das pesquisas de preços.

É mister frisar que o posicionamento defendido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a questão em tela, conforme se depreende do teor dos Acórdãos n°s 57/2003 e 683/2007, ambos do Plenário, é no sentido de que notáveis semelhanças entre as propostas das empresas licitantes, que apresentaram planilhas com estruturas idênticas, com os mesmos erros de digitação e mesmas modificações de especificações em relação ao edital, e com preços com diferenças insignificantes, evidenciam a ocorrência de simulação no âmbito dos correspondentes processos licitatórios, com a finalidade de frustrar o caráter competitivo do certame, mediante ajustes e combinação com outros supostos concorrentes. Não obstante a referência seja a processos licitatórios, tais acórdãos podem ser aplicados por analogia aos de aquisição em comento, naquilo que couber.

b) As aquisições de material de escritório/itens de papelaria foram precedidas de pesquisas de preços sempre junto às mesmas três empresas, a saber: Aniceto Brito e Brito Ltda. (CNPJ N° 07.254.499/0001-02), Everailda Mendes Morato – ME (CNPJ N° 02.461.586/0001-17) e M. M. S. Galdino (CNPJ N° 04.584.053/0001-58). Em todos os casos, a empresa Aniceto Brito e Brito Ltda. apresentou o menor preço para todos os itens. Apresenta-se, a seguir, relação das notas fiscais emitidas em decorrência das mencionadas aquisições.

Tabela 5: Aquisições de material de escritório

Notas Fiscais			
N°	Data Emissão	Valor (R$)	Conta Corrente, Agência, Banco
000.002.812	18/12/2013	4.366,38	C/C n° 7.773-9, Ag. n° 0570, Banco do Brasil (destinação principal)
000.002.000	25/03/2013	356,00	C/C n° 7.773-9, Ag. n° 0570, Banco do Brasil (destinação principal)
000.002.123	28/05/2013	1.500,00	C/C n° 7.773-9, Ag. n° 0570, Banco do Brasil (destinação principal)
000.002.242	11/07/2013	2.544,00	C/C n° 7.773-9, Ag. n° 0570, Banco do Brasil (destinação principal)
000.002.377	23/08/2013	1.126,60	C/C n° 7.773-9, Ag. n° 0570, Banco do Brasil (destinação principal)
000.002.464	26/09/2013	1.600,00	C/C n° 7.773-9, Ag. n° 0570, Banco do Brasil (destinação principal)
000.002.607	31/10/2013	1.900,00	C/C n° 7.773-9, Ag. n° 0570, Banco do Brasil (destinação principal)
000.003.238	04/06/2014	1.498,60	C/C n° 7.773-9, Ag. n° 0570, Banco do Brasil (destinação principal)
000.003.179	14/05/2014	1.563,00	C/C n° 7.773-9, Ag. n° 0570, Banco do Brasil (destinação principal)
000.002.657	13/11/2013	2.754,00	C/C n° 20.628-8, Ag. n° 0570, Banco do Brasil (Mais Educação)
000.002.186	18/06/2013	894,00	C/C n° 20.628-8, Ag. n° 0570, Banco do Brasil (Mais Educação)
000.002.608	01/11/2013	1.400,00	C/C n° 22.816-8, Ag. n° 0570, Banco do Brasil (Atleta na Escola)

Fonte: Notas fiscais emitidas.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 07/2015, de 28 de março de 2015, da Gestora da Escola São Sebastião, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Sendo o "Convite" a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 03 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e estenderá aos demais cadastrados nas correspondentes especialidades que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas, não há que se falar em burla da legislação por parte do órgão público municipal, uma vez que, o procedimento licitatório foi regularmente respeitado.

Com efeito, diz o art. 37 da Constituição federal:

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

Por sua vez, diz o art. 3° da Lei 8.666/1993:

> *Art. 3° A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da*

impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

A Unidade Gestora, com base nos enunciados legais acima transcritos, realizou de forma idônea o procedimento licitatório atinente à aquisição/contratação de bens e serviços, observando, para tanto o que prescreve os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, adjudicando, por fim, a proposta mais vantajosa à Administração.

A alegação de simulação entre os concorrentes, conforme faz-se menção no relatório preliminar, carece de maior lastro probatório, na medida em que, a similaridade de preços não configura, necessariamente, a atuação combinada entre os licitantes.

Também não há qualquer evidência de que as empresas convidadas tenham adotado, na licitação em apreço, posturas comerciais incompatíveis com a realidade de mercado.

Com efeito, para além da inexistência de qualquer indício concreto de atuação combinada das empresas participantes do certame, consta dos autos prova conclusiva no sentido de que o resultado da licitação afigura-se perfeitamente compatível com os valores de mercado praticados à época."

Análise do Controle Interno

Cumpre, inicialmente, destacar que, no caso da utilização de procedimento semelhante ao previsto na Lei n° 8.666/1993 para a modalidade de licitação "convite", deveria o Conselho da Escola São Sebastião, com base no § 6° do art. 22 desse diploma legal, ter convidado, no mínimo, mais um interessado, a cada nova aquisição/contratação realizada para objeto idêntico ou assemelhado, de modo a garantir a obediência aos princípios da isonomia e da impessoalidade, inscritos na Constituição Federal, bem como na Resolução CD/FNDE N° 9, de 2 de março de 2011, o que não ocorreu em diversos casos, conforme registrado pela equipe de fiscalização.

No mais, as respostas limitaram-se a alegações no sentido de que a *"Unidade Gestora, com base nos enunciados legais acima transcritos, realizou de forma idônea o procedimento licitatório"*, de que a *"alegação de simulação entre os concorrentes, conforme faz-se menção no relatório preliminar, carece de maior lastro probatório"*, de que *"não há qualquer evidência de que as empresas convidadas tenham adotado, na licitação em apreço, posturas comerciais incompatíveis com a realidade de mercado"*, e, ainda, de que *"consta dos autos prova conclusiva no sentido de que o resultado da licitação afigura-se perfeitamente compatível com os valores de mercado praticados à época"*, não tendo sido, entretanto, encaminhadas justificativas específicas para os fatos apontados, a saber: a) existência de cotações de preços cujos valores diferem segundo uma "lei de formação"; b) aquisições de material de escritório/itens de papelaria foram precedidas de pesquisas de preços sempre junto às mesmas três empresas, sendo que, em todos os casos, a mesma empresa apresentou o menor preço para todos os itens.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado, haja vista a constatação das seguintes impropriedades/irregularidades:

- Não utilização pelo Conselho Escolar Municipal São Sebastião dos recursos repassados pelo FNDE durante o exercício de 2014, no âmbito do Programa PDDE - Mais Educação (ação agregada), do Programa PDDE - Atleta na Escola (ação agregada) e do Programa PDDE - Mais Cultura (ação agregada);

- Ausência de pesquisas de preços no âmbito dos processos de aquisição/contratação de bens e serviços;

- Irregularidades na elaboração de pesquisas de preços no âmbito de processos de aquisição/contratação de bens/serviços.

Ordem de Serviço: 201501749
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: R$ 193.130,67
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 a 27 de fevereiro de 2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 20TR - Apoio à Manutenção da Educação Infantil (MDS) no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação fiscalizada destina-se a Ação Brasil Carinhoso de estímulos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal. O objetivo é incentivar o aumento da quantidade de vagas para as crianças de 0 a 48 meses (especialmente as beneficiárias do Bolsa Família) nas creches públicas ou conveniadas com o poder público. O MEC antecipa os valores do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) para as vagas em novas turmas de educação infantil abertas pelos municípios e pelo Distrito Federal. Com isso, os municípios não têm de esperar pela divulgação dos resultados do Censo Escolar da Educação Básica para receber os recursos.

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município, no período compreendido entre 1° de janeiro de 2013 a 31 de janeiro de 2015, pelo Ministério da Educação.

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 esta Controladoria.

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado.

Ordem de Serviço: 201502173
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: R$ 1.300.979,71
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 22/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 12KU - Implantação de Escolas para Educação Infantil no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação fiscalizada destina-se a contribuir para o desenvolvimento e a universalização do Ensino Básico mediante aporte de recursos destinados à implementação de projetos caracterizados por ações que visem priorizar a ampliação do atendimento, bem como a melhoria e a qualidade da aprendizagem nas escolas públicas..

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 esta Controladoria.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. No edital de licitação, houve vedação a participação de consórcios sem a devida motivação.

Fato

No edital de licitação, houve vedação a participação de consórcios sem a devida motivação.

O item 3.3.a do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 02995/2012, para construção de uma unidade de educação infantil, estabelece que "não poderão participar da licitação consórcios de empresas, qualquer que seja sua forma de constituição" - – sem apresentar justificativa.

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

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Realmente, a jurisprudência do TCU já se firmou no sentido de que a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competências discricionária do administrador, devendo este exercê-la sempre mediante justificativa fundamentada. Indicou-se, ainda, que "Não obstante a participação de consórcio seja recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto, tal alternativa também não é obrigatória". Nos termos do voto condutor do Acórdão n° 2.831/2012, "Devem ser consideradas as circunstâncias concretas que indiquem se o objeto apresenta vulto ou complexidade que torne restrito o universo de possíveis licitantes. Somente nessa hipótese, fica o administrator obrigado a autorizar a participação de consórcio de empresas no certame, com o intuito precípuo de ampliar a competitividade e proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa". Examinando a questão verifica-se que a Tomada de Preço n° 001/2012, tinha por objeto a contratação de empresa de engenharia para construção de 01 (uma) Unidade Escolar do Ensino Infantil (CRECHE), no Município de Afogados da Ingazeira, ao custo estima de R$ 1.303.464,24 (um milhão, trezentos e três mil, quatrocentos e sessenta e quatro reais e vinte e quatro centavos). Diante de suas características, a Prefeitura ao ponderar sobre as questões econômicas e técnicas do projeto, optou por não autorizar a participação de consócios. Infelizmente o registro de todo processo não foi mantido em arquivo."

Análise do Controle Interno

O Tribunal de Contas da União tem orientado que, caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº 8.666/1993, deve-se justificar formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação. A manifestação da Prefeitura confirma que optou por não autorizar a participação de consócios mas que infelizmente o registro de todo processo não foi mantido em arquivo. Portanto, não houve justificativa formal para a vedação à participação de consórcios na licitação.

2.2.2. O edital exigiu comprovação de quantitativo mínimo de serviços prestados superiores a 50% do quantitativo a executar.

Fato

O edital exigiu comprovação de quantitativo mínimo de serviços prestados superiores a 50% do quantitativo a executar.

O item 5.1.11 do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 02995/2012, para construção de uma unidade de educação infantil, estabelece quantitativos mínimos de serviços prestados superiores a 50% do quantitativo a executar, conforme demonstrado a seguir:

Item	Quantitativo a executar	Exigências do Edital
Alvenaria de bloco cerâmico	1534m2 (50% = 767m2)	1500m2
Emboço/reboco	2804m2 (50% = 1402m2)	1800m2
Granitina (granilite, marmorite)	885m2 (50% = 443m2)	500m2
Pintura acrílica	1244m2 (50% = 622m2)	800m2
Estrutura em madeira para cobertura	1271m2 (50% = 636m2)	1000m2

Entretanto, o TCU tem considerado aceitável a exigência de quantitativo mínimo de serviços executados, para qualificação técnico-operacional, de, no máximo, 50% dos quantitativos a serem executados no empreendimento licitado. Em casos excepcionais, a exigência de valores superiores é possível, desde que devidamente fundamentada sua necessidade para a garantia da perfeita execução do objeto licitado (Acórdãos 1.284/2003, 2.088/2004, 1.635/2006, 2.656/2007, 608/2008, 2.215/2008, 311/2009 e 1.949/2008, todos do Plenário).

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

“A contratação de particulares, por parte da administração Pública, é sempre uma atividade complexa, pois, em regra, enfrenta-se uma situação em que há interesses contrapostos entre a

contratada e a contratante. A primeira visa ao lucro, ao passo que a segunda almeja a boa execução do objeto contratual. Os órgãos da administração Pública tentam assegurar a qualidade por meio de uma descrição detalhada do objeto, bem como pela exigência de certos requisitos de qualificação técnica como condição de habilitação. No entanto, em se tratando de licitação do tipo menor preço, é comum que se sagrem vencedores os participantes que formalmente preenchem todos os requisitos de habilitação técnica, mas que na prática não conseguem executar o contrato de modo
eficiente, o que provoca graves prejuízos à Administração. Por conta disso, ao estabelecer quantitativos de serviços prestados, superiores a 50% dos quantitativos a executar, a Prefeitura tinha por objetivo compatibilizar a segurança da Administração na boa execução contratual e a ampla participação no certame licitatório, mesmo com a exigência. Quanto à falha apontada, informamos que estamos tomando todas as providências para a correção de nossos modelos de editais."

Análise do Controle Interno

O TCU tem considerado aceitável a exigência de quantitativo mínimo de serviços executados, para qualificação técnico-operacional, de, no máximo, 50% dos quantitativos a serem executados no empreendimento licitado. Em casos excepcionais, a exigência de valores superiores é possível, desde que devidamente fundamentada sua necessidade para a garantia da perfeita execução do objeto licitado. A CGU demonstrou que a Prefeitura exigiu quantitativos superiores a 50%. A manifestação da Prefeitura confirma haver estabelecido quantitativos de serviços prestados superiores a 50% dos quantitativos a executar para compatibilizar a segurança da Administração na boa execução contratual e a ampla participação no certame licitatório, mesmo com a exigência. Entretanto, verifica-se que a construção de uma unidade infantil – com projeto padronizado nacionalmente pelo FNDE – não configura um caso excepcional. Observa-se, ainda, que exigir quantitativos exorbitantes não amplia a participação no certame licitatório. De toda forma, a Prefeitura reconhece a falha e afirma que providenciará a correção nos próximos editais.

2.2.3. A qualificação econômico-financeira exige cumulativamente garantia de proposta e patrimônio líquido mínimo.

Fato

A qualificação econômico-financeira exige cumulativamente garantia de proposta e patrimônio líquido mínimo.

O item 5.1.17 do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 02995/2012, para construção de uma unidade de educação infantil, estabelece que a licitante deve "apresentar patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado da contratação". Concomitantemente, o item 5.1.18 exige "garantia de proposta no valor de 1% do valor estimado da contratação".

Entretanto, a Administração não deve exigir comprovação de capital social mínimo ou de patrimônio líquido mínimo junto com a prestação de garantias ao contrato, já que o art. 31, § 2º, da Lei 8.666/1993 determina que a qualificação econômico-financeira deve ser comprovada por uma dessas alternativas, e não pelas duas em conjunto (Acórdãos 108/2006, 2.338/2006, 2.553/2007, 2.640/2007, 1.229/2008, 2.712/2008, 2.815/2009 e 3.043/2009, todos do Plenário).

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Primeiramente gostaríamos de registrar que nossa intenção em autorizar a exigências a comprovação cumulativa de garantia de proposta e património líquido mínimo, tinha por objetivo assegurar o cumprimento das obrigações a ser assumidas. Lei de Licitações n° 8.666/93 propõe uma série de medidas que podem ser adotadas pela Administração, no planejamento da contratação pública, na intenção de resguardar o regular andamento da sua fase externa bem como a boa e correta execução do futuro contrato. Particularmente, entendemos que é possível a administração cumular a tomada de várias dessas medidas ofertadas pela legislação, na mesma contratação desde que saiba distinguir a finalidade de cada uma e escolhê-las de acordo com a necessidade que visa resguardar. Entendemos que é possível exigir dois requisitos de qualificação econômico fínanceira, prevista no art. 31, § 2°, da Lei n° 8.666/93, cumulativamente: a garantia da proposta e a comprovação de património líquido ou capital social líquido mínimo. Essa interpretação particular se dá a partir do estudo da essência e da finalidade de cada instituto previsto na Lei, deixando de lado a análise literal do texto legal. A análise essencialista da cada instituto demonstra que cada um deles tem finalidade especifica e diversas no processo de contratação e, portanto, não conflitantes. Ao contrário, quando conjuntamente exigidos preservam a Administração de coisas distintas. Note-se que a habilitação financeira tem o condão precípuo de avaliar se o pretenso contratado tem condições mínimas, sob o enfoque financeiro, de garantir a execução do contrato, vaie dizer, se ele poderá suportar todos os custos que virão da execução do contrato. Para análise da saúde financeira das pretensas contratadas a administração poderá exigir os requisitos postos no art. 31 da Lei n° 8.666/93. O § 2°, deste disposto, determina que a Administração poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de património líquido mínimo ou ainda as garantias previstas no seu § 1° do art. 56, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-fínanceira dos licitantes. A partir da análise literal dessa redação, doutrina e jurisprudência entendem que não é possível cumular a exigência de capital social mínimo, património líquido e garantia de proposta. Vejamos. O património líquido é o valor contábil que representa a diferença entre ativo e passivo no balanço patrimonial de uma empresa. Em síntese, o património líquido nada mais é do que o valor contábil que sócios e/ou acionistas têm na empresa em um determinado momento, e o valor disponível para fazer a sociedade girar. Ele é um indicador da saúde financeira real e atual da empresa. Já o capital social, do ponto de vista contábil, é parte do património líquido. Ele representa valores recebidos pela empresa dos sócios, ou por ela gerados e que foram formalmente incorporados ao Capital. O património líquido é variável de acordo com o exercício da atividade da empresa. Já o capital social só poderá ser alterado mediante deliberação dos sócios, isto é, independe do exercício da atividade da empresa. Portanto, percebe-se que do ponto de vista contábil o capital social e património líquido possuem finalidades distintas, porém, veritica-se, desde logo que, numa contratação pública, ambos têm a mesma função, qual seja a de indicar a qualidade das finanças e o património da empresa que será contratada. Logo, tendo em vista que na contratação pública eles cumprem a mesma função, estes sim não devem ser exigidos cumulativamente. Aliás, em contratação

publica, tendo em vista a finalidade desses institutos, o mais adequado é a exigências do património líquido, que representa a situação real da empresa, do ponto de vista econômico-financeiro. Por outro lado, vemos que o mesmo raciocino não se aplica à garantia da proposta, que na contratação pública, exerce papel totalmente diverso do capital social ou património líquido. A garantia da proposta é uma exigência feita para fins de habilitação, com o condão de assegurar à Administração a lisura e a seriedade da proposta dos licitantes, bem como que estes a manterão firme até a celebração do contrato. Desta maneira, em caso de desistência do licitante vencedor, a garantia da proposta será atribuída a Administração. Em síntese, essas são basicamente as razões que levaram a prefeitura a tomar a decisão em exigir cumulativamente as garantias e questão."

Análise do Controle Interno

A Lei 8.666/1993, art. 31, § 2º, determina que a qualificação econômico-financeira deve ser comprovada por exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou seja por uma dessas alternativas, e não pelas duas em conjunto. O TCU, em diversos acórdãos, corroborou tal determinação. A manifestação da Unidade demonstra que a Prefeitura não concorda com a determinação legal. Ora, se uma qualquer Prefeitura discorda da legislação federal, deverá buscar os meios legislativos hábeis para a modificação da legislação em lugar de, tão somente, desobecer à legislação.

2.2.4. Há exigências de quantidade mínima de serviços a executar para comprovar capacidade técnico-profissional.

Fato

Há exigências de quantidade mínima de serviços a executar para comprovar capacidade técnico-profissional.

O item 5.1.11 do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 02995/2012, para construção de uma unidade de educação infantil, exige comprovação de que a licitante executou obras com quantitativos mínimos definidos no Edital. A seguir, o item 5.1.11.1 exige comprovação "de que os profissionais detentores dos atestados de responsabilidades técnicas citados" nas comprovações de quantidades mínimas sejam integrantes do quadro funcional da licitante.

Entretanto, a jurisprudência do TCU é no sentido de que a exigência de quantitativos mínimos é possível apenas para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional (capacidade da empresa), não devendo estar associada à capacidade técnico-profissional, já que o disposto no art. 30, § 1º, I (parte final), da Lei 8.666/1993 veda esse tipo de restrição, ressalvados apenas os casos específicos devidamente justificados (Decisões 592/2001 e 1.618/2002, e Acórdãos 515/2003 - Plenário, 642/2004, 135/2005, Acórdão 492/2006, 2.656/2007 e 2.882/2008, todos do Plenário).

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Nos termos do art. 30, § l", inciso l, da Lei n" 8.066/93, a capacitação técnica envolve a comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos. Todavia, ao analisar a jurisprudência acerca do assunto, verifíca-se a flexibilização dessa vedação. O STJ, por exemplo, entendeu pela possibilidade da fixação de quantitativos mínimos, desde que, de modo equivalente ao que se passa com qualificação técnica-operacional, sejam assentados em critérios razoáveis e demonstrem o mínimo indispensável para a aferição da capacidade do licitante (RES 466.286/SP - Segunda Turma - DJ de 20.10.2003). No âmbito do TCU, a matéria não é tratada de forma pacífica. A Corte de Contas manifestou-se pela impossibilidade de a Administração fixar quantitativos mínimos para a qualificação técnico-profissional, conforme consta dos Acórdãos n°s 2.081/2007, 608/2008, 1.312/2008, 2.585/2010, 3.105/2010 e 276/2011, todos do Plenário. Nesse sentido também foi o Acórdão n° 165/2012 do Plenário, no qual restou consignado que "a exigência de qualificação mínima, para fins de comprovação de capacidade técnico-profissional, contraria o estabelecido no art. 30, § 1°, inciso I, da Lei 8.666/93". Entretanto, no ano retrasado, pretendendo a uniformização da interpretação do art. 30, § 1°, inc. I, da Lei 8.666/93, o Pleno do TCU formulou precedente em sentido diverso. No Acórdão n° 1.214/2013, concluiu que "é preciso analisar a vedação da parte final do inciso l, do parágrafo 1°, do art. 30, da lei de Licitações com razoabilidade, pois, quando o fator primordial da licitação reside na exigência de experiência em determinado quantitativo mínimo ou em determinados prazos máximos, acatar a literalidade da norma levaria a uma contradição, qual seja, prevalecendo a interpretação de que não se pode exigir tais requisitos, a licitação estaria impossibilitada e a norma, inócua, sem qualquer aplicação prática". Seguindo esse mesmo raciocínio, a Corte de contas divulgou no seu informativo de Licitação e Contratos n° 177 o Acórdão n° 3.070/2013, segundo o qual "é legal, para a comprovação da capacidade técnico-profissional da licitante, a exigência de quantitativos mínimos, executados em experiência anterior, compatíveis com o objeto que se pretende contratar". De acordo com o Relator, "a interpretação que mais se coaduna com o interesse da Administração de se resguardar quanto à real capacidade técnica da licitante de prestar adequadamente os serviços pactuados é a que vincula a vedação de exigência de quantidades mínimas ao número de atestados, e não aos serviços objeto dos atestados fornecidos". Naquela oportunidade, entendeu-se que, pela complexidade técnica dos serviços, era "imprescindível a apresentação de atestado de capacidade técnico-profissional com exigência de quantitativos mínimos, sob pena de a Administração atribuir responsabilidade pela prestação dos serviços a profissionais que não detém capacidade técnica demonstrada na execução de serviços de porte compatível com os que serão efetivamente contratados",
Em vista desse contexto, afirma-se que a exigência de quantitativos mínimos em sede de qualificação técnico-profissional não constitui ponto pacífico na jurisprudência do TCU."

Análise do Controle Interno

O Acórdão 3070/2013 citado na manifestação não se aplica ao caso em tela. Cabe observar que o acórdão se refere a uma obra de "complexidade técnica" das Centrais Elétricas de Rondônia e que os quantitativos mínimos exigidos eram de 25% do total a ser contratado – o que não configurava restrição à competitividade. Entretanto, a obra de construção de uma unidade infantil não é de complexidade técnica, é obra comum de engenharia – inclusive, seu projeto é simples e padronizado para todo o país, visto que todas as plantas são fornecidas pelo FNDE. Além disso, o Edital já restringia a competitividade por estabelecer quantitativos mínimos superiores a 50%. Observe-se, ainda, que o acórdão determina, para futuras licitações que exijam quantitativos mínimos para comprovar capacidade técnico-profissional, que a Administração apresente "a devida motivação dessa decisão administrativa, evidenciando que a exigência é indispensável à garantia do cumprimento da obrigação a ser assumida pela vencedora do certame", requisito que também não foi atendido na presente licitação. Portanto, mantém-se a constatação.

2.2.5. Exigência indevida de equipe mínima de pessoal.

Fato

Exigência indevida de equipe mínima de pessoal.

O item 5.1.12 do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 02995/2012, para construção de uma unidade de educação infantil, exige do licitante "declaração de que dispõe de pessoal técnico capacitado para execução dos serviços. Os técnicos deverão ser registrados no CREA e os demais em carteira profissional. A equipe mínima deverá ser composta por um engenheiro, um mestre de obras, um eletricista, um encanador, quatro pedreiros e oito ajudantes".

Entretanto, o artigo 30 da lei 8666/1993 determina que a qualificação técnica limitar-se-á a "comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, **profissional de nível superior** ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente".

Não cabe à administração exigir do licitante uma equipe que, pela própria dinâmica da construção civil, pode variar de acordo com as necessidades do licitante e da obra.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Inicialmente gostaríamos de registrar que ao exigir uma equipe mínima de Pessoal era seu edital, a Prefeitura tinha por objetivo assegurar uma contratação vantajosa para o município. Quanto a exigência indevida registrada no Item 5.1.12 do edital, informamos que reconhecemos a falha e que estamos tomando todas as providências para a exclusão desse em nossos modelos de editais."

Análise do Controle Interno

A Administração Municipal exigiu no Edital que a licitante comprovasse "equipe mínima (...) composta por um engenheiro, um mestre de obras, um eletricista, um encanador, quatro pedreiros e oito ajudantes". Entretanto, a Lei 8666/93 especifica a necessidade de, apenas, um "profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente". Em sua manifestação, a Administração reconhece a falha e indica que tomará providências para a exclusão da exigência indevida nos próximos editais.

2.2.6. Exigências indevidas para a qualificação econômico-financeira dos licitantes.

Fato

Exigências indevidas para a qualificação econômico-financeira dos licitantes.

O item 5.1.14 do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 02995/2012, para construção de uma unidade de educação infantil, exige do licitante "identificação e assinatura legível do responsável contábil da empresa, devidamente registrado no CRC – Conselho Regional de Contabilidade". A seguir, o item 5.1.15 exige "comprovação de inscrição do contador responsável junto ao Conselho Regional de Contabilidade, a qual deverá ser efetuada mediante apresentação da Certidão de Regularidade Profissional emitida pelo referido órgão no qual o Contabilista se encontra inscrito, cuja autenticidade será verificada no site oficial do órgão emissor. A não apresentação da Certidão de Regularidade Profissional é motivo para INABILITAÇÃO da licitante para o certame, de acordo com a lei 12.249, art. 76, de 11 de junho de 2010".

Entretanto, o art. 31 da Lei 8666/1993 determina que "a documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a: I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social (...); II - certidão negativa de falência ou concordata (...) e III – garantia (...)".

Como se pode observar, a administração extrapola e exige comprovações não estabelecidas na Lei 8666/1993. Cabe observar, ainda, que a citada lei 12.249, art. 76, não se refere à inabilitação de licitantes.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Realmente, a exigência de comprovação de que os profissionais detentores dos atestados e responsabilidades técnicas é registrado junto ao Conselho Regional de Contabilidade, não poderia ter sido solicitado no edital como condição para Habilitação e por conta disso, está providenciando uma revisão geral em nossos modelos de Edital."

Análise do Controle Interno

A Administração exorbitou e exigiu comprovações não estabelecidas na Lei 8666/1993, limitando a competitividade. Em sua manifestação, a Administração reconhece que não poderia ter solicitado no edital tais comprovações indevidas e afirma que providenciará a correção nos próximos editais.

2.2.7. Exigências indevidas de declarações para a habilitação dos licitantes.

Fato

Exigências indevidas de declarações para a habilitação dos licitantes.

O item 5.1.19 do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 02995/2012, para construção de uma unidade de educação infantil, exige do licitante "declaração formal assinada pelo representante legal da interessada, sob as penas da lei, da não existência de FATOS SUPERVENIENTES impeditivos à habilitação, bem como de que fora plenamente informado sobre os aspectos indispensáveis à execução do objeto, tomando conhecimento das condições e dificuldades dos serviços a serem executados, tendo inclusive recebido os documentos pertinentes e necessários para participação no certame". A seguir, o item 5.1.21 exige "declaração emitida pelo responsável técnico da empresa, na qual ele se compromete e autoriza o seu nome como indicado pela proponente para ser o responsável técnico pela obra, exceto se o mesmo for sócio da empresa proponente".

Cabe observar que ambas as exigências não estão contempladas na Lei 8666/1993. Portanto, a administração faz exigências exorbitantes que impõem limitações à competitividade.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Após o alerta da Senhora Auditora, temos a reconhecer que erramos ao exigir dos licitantes a declaração de Fato Superveniente Impeditivo a Habilitação, pois se o licitante apresenta todos os documentos e tem seu cadastro em perfeita ordem, não há sentido em reafirmar, por declaração, que tem as condições para a habilitação. Informo que estamos reformulando nosso modelo de Edital."

Análise do Controle Interno

A Administração fez exigências indevidas em seu edital de licitação, limitando a competitividade. Na manifestação, a Administração reconhece as falhas e indica que irá corrigi-las em seus próximos editais.

2.2.8. Exigência indevida de visita técnica em única e determinada data e horário.

Fato

Exigência indevida de visita técnica em única e determinada data e horário.

O item 5.3 do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 02995/2012, para construção de uma unidade de educação infantil, determina que "a visita técnica será realizada no dia 12 de julho de 2012, no horário das 7h às 13h. No ato da visita será expedido o certificado de visita para juntar aos documentos de habilitação".

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

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Analisando atentamente as colocações feitas pela Senhora Auditora, temos a reconhecer que o Item 5.3 de nosso modelo de Edital necessita ser reformulado, de modo a ajustá-lo ao posicionamento de TCU e evitar uma concentração de licitantes em uma mesma data e horário."

Análise do Controle Interno

A Administração exigia indevidamente que a visita técnica fosse realizada pelos licitantes em única e determinada data e horário. Em sua manifestação, a Administração reconhece a falha apontada e indica que corrigirá os próximos editais.

2.2.9. Ausência de recolhimento de contribuições e impostos (INSS, ISS, IRRF).

Fato

Ausência de recolhimento de contribuições e impostos (INSS, ISS, IRRF).

Para a obra relativa ao Termo de Compromisso nº 02995/2012, não houve recolhimento da contribuição previdenciária (INSS), tampouco do ISS – Imposto Sobre Serviços e do imposto de renda retido na fonte (IRRF).

De acordo com os empenhos e os extratos bancários fornecidos pela Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira, as notas fiscais emitidas pela construtora foram pagas em seu valor integral, sem o recolhimento dos tributos.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"De fato, o ISS relativo à construção civil deve ser recolhido no local da prestação do serviço e deve ser retido na fonte conforme determina a Lei Complementar Federal N° 116/03. Quanto ao INSS e IRRF serão tomadas as mesmas medidas e nos mesmos procedimentos fiscais da Fazenda Municipal. Desta forma, informamos que já entramos em contato com a Construtora Queiroz Ribeiro, conforme anexo, e encaminhamos o caso para a Diretoria Municipal de Tributos que está tomando todas as providências no sentido de reaver os tributos não retidos. No prazo máximo de 30 (trinta) dias esta situação deverá estar equacionada."

Análise do Controle Interno

A Administração realizou o pagamento das medições sem recolher as contribuições e impostos legais. Em sua manifestação, a Administração reconhece as falhas apontadas e aponta as providências inicialmente tomadas.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado.

Ordem de Serviço: 201502174
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: R$ 1.155.080,72
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 22/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 12KU - Implantação de Escolas para Educação Infantil no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação fiscalizada destina-se a contribuir para o desenvolvimento e a universalização do Ensino Básico mediante aporte de recursos destinados à implementação de projetos caracterizados por ações que visem priorizar a ampliação do atendimento, bem como a melhoria e a qualidade da aprendizagem nas escolas públicas..

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 esta Controladoria.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. No edital de licitação, houve vedação a participação de consórcios sem a devida motivação.

Fato

No edital de licitação, houve vedação a participação de consórcios sem a devida motivação.

O item 3.3.a do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 01482/2011, para construção de uma unidade de educação infantil, estabelece que "não poderão participar da licitação consórcios de empresas, qualquer que seja sua forma de constituição" - – sem apresentar justificativa.

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

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Realmente, a jurisprudência do TCU já se firmou no sentido de que a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competências discricionária do administrator, devendo este exercê-la sempre mediante justificativa fundamentada. Indicou-se, ainda, que "Não obstante a participação de consórcio seja recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto, tal alternativa também não é obrigatória". Nos termos do voto condutor do Acórdão n° 2.831/2012, "Devem ser consideradas as circunstâncias concretas que indiquem se o objeto apresenta vulto ou complexidade que torne restrito o universo de possíveis licitantes. Somente nessa hipótese, fica o administrator obrigado a autorizar a participação de consórcio de empresas no certame, com o intuito precípuo de ampliar a competitividade e proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa". Examinando a questão verifica-se que a Tomada de Preço n° 002/2011, tinha por objeto a contratação de empresa de engenharia para construção de 01 (uma) Unidade Escolar do Ensino Infantil (CRECHE), no Conjunto residencial Miguel Arraes, Bairro Bela Vista, no Município de Afogados da Ingazeira, ao custo estima de R$ 1.156.256,67 (um milhão, cento e cinquenta e seis mil, duzentos e cinquenta e seis reais e sessenta e sete reais). Diante de suas características, a Prefeitura ao ponderar sobre as questões económicas e técnicas do projeto, optou por não autorizar a participação de consócios. Infelizmente o registro de todo processo não foi mantido em arquivo."

Análise do Controle Interno

A manifestação confirma que não houve justificativa formal para a vedação à participação de consórcios na licitação.

2.2.2. O edital exigiu comprovação de quantitativo mínimo de serviços prestados superiores a 50% do quantitativo a executar.

Fato

O edital exigiu comprovação de quantitativo mínimo de serviços prestados superiores a 50% do quantitativo a executar.

O item 5.1.11 do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 01482/2011, para construção de uma unidade de educação infantil, estabelece quantitativos mínimos de serviços prestados superiores a 50% do quantitativo a executar, conforme demonstrado a seguir:

Item	Quantitativo a executar	Exigências do Edital
Alvenaria de bloco cerâmico	1534m2 (50% = 767m2)	1500m2
Revestimento argamassa cimento e areia	2804m2 (50% = 1402m2)	1800m2
Granitina (granilite, marmorite)	885m2 (50% = 443m2)	800m2
Pintura acrílica	1244m2 (50% = 622m2)	1000m2
Estrutura em madeira para cobertura	1271m2 (50% = 636m2)	1000m2

Entretanto, o TCU tem considerado aceitável a exigência de quantitativo mínimo de serviços executados, para qualificação técnico-operacional, de, no máximo, 50% dos quantitativos a serem executados no empreendimento licitado. Em casos excepcionais, a exigência de valores superiores é possível, desde que devidamente fundamentada sua necessidade para a garantia da perfeita execução do objeto licitado (Acórdãos 1.284/2003, 2.088/2004, 1.635/2006, 2.656/2007, 608/2008, 2.215/2008, 311/2009 e 1.949/2008, todos do Plenário).

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"A contratação de particulares, por parte da administração Pública, é sempre uma atividade complexa, pois, em regra, enfrenta-se uma situação em que há interesses contrapostos entre a contratada e a contratante. A primeira visa ao lucro, ao passo que a segunda almeja a boa execução do objeto contratual. Os órgãos da administração Pública tentam assegurar a qualidade por meio de uma descrição detalhada do objeto, bem como pela exigência de certos requisitos de qualificação técnica como condição de habilitação. No entanto, em se tratando de licitação do tipo menor preço, é comum que se sagrem vencedores os participantes que formalmente preenchem todos os requisitos de habilitação técnica, mas que na prática não conseguem executar o contrato de modo
eficiente, o que provoca graves prejuízos à Administração. Por conta disso, ao estabelecer quantitativos de serviços prestados, superiores a 50% dos quantitativos a executar, a Prefeitura tinha por objetivo compatibilizar a segurança da Administração na boa execução contratual e a ampla participação no certame licitatório, mesmo com a exigência. Quanto a falha apontada,

informamos que estamos tomando todas as providências para a correção de nossos modelos de editais."

Análise do Controle Interno

O TCU tem considerado aceitável a exigência de quantitativo mínimo de serviços executados, para qualificação técnico-operacional, de, no máximo, 50% dos quantitativos a serem executados no empreendimento licitado. Em casos excepcionais, a exigência de valores superiores é possível, desde que devidamente fundamentada sua necessidade para a garantia da perfeita execução do objeto licitado. A CGU demonstrou que a Prefeitura exigiu quantitativos superiores a 50%. A manifestação da Prefeitura confirma haver estabelecido quantitativos de serviços prestados superiores a 50% dos quantitativos a executar para compatibilizar a segurança da Administração na boa execução contratual e a ampla participação no certame licitatório, mesmo com a exigência. Entretanto, verifica-se que a construção de uma unidade infantil – com projeto padronizado nacionalmente pelo FNDE – não configura um caso excepcional. Observa-se, ainda, que exigir quantitativos exorbitantes não amplia a participação no certame licitatório. De toda forma, a Prefeitura reconhece a falha e afirma que providenciará a correção nos próximos editais.

2.2.3. A qualificação econômico-financeira exige cumulativamente garantia de proposta e patrimônio líquido mínimo.

Fato

A qualificação econômico-financeira exige cumulativamente garantia de proposta e patrimônio líquido mínimo.

O item 5.1.17 do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 01482/2011, para construção de uma unidade de educação infantil, estabelece que a licitante deve "apresentar patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado da contratação". Concomitantemente, o item 5.1.18 exige "garantia de proposta no valor de 1% do valor estimado da contratação".

Entretanto, a Administração não deve exigir comprovação de capital social mínimo ou de patrimônio líquido mínimo junto com a prestação de garantias ao contrato, já que o art. 31, § 2º, da Lei 8.666/1993 determina que a qualificação econômico-financeira deve ser comprovada por uma dessas alternativas, e não pelas duas em conjunto (Acórdãos 108/2006, 2.338/2006, 2.553/2007, 2.640/2007, 1.229/2008, 2.712/2008, 2.815/2009 e 3.043/2009, todos do Plenário).

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Primeiramente gostaríamos de registrar que nossa intenção em autorizar a exigências a comprovação cumulativa de garantia de proposta e património líquido mínimo, tinha por objetivo assegurar o cumprimento das obrigações a ser assumidas. Lei de Licitações n°

8.666/93 propõe uma série de medidas que podem ser adotadas pela Administração, no planejamento da contratação pública, na intenção de resguardar o regular andamento da sua fase externa bem como a boa e correta execução do futuro contrato. Particularmente, entendemos que é possível a administração cumular a tomada de várias dessas medidas ofertadas pela legislação, na mesma contratação desde que saiba distinguir a finalidade de cada uma e escolhê-las de acordo com a necessidade que visa resguardar. Entendemos que é possível exigir dois requisitos de qualificação econômico fínanceira, prevista no art. 31, § 2°, da Lei n° 8.666/93, cumulativamente: a garantia da proposta e a comprovação de património líquido ou capital social líquido mínimo. Essa interpretação particular se dá a partir do estudo da essência e da finalidade de cada instituto previsto na Lei, deixando de lado a análise literal do texto legal. A análise essencialista da cada instituto demonstra que cada um deles tem finalidade especifica e diversas no processo de contratação e, portanto, não conflitantes. Ao contrário, quando conjuntamente exigidos preservam a Administração de coisas distintas. Note-se que a habilitação financeira tem o condão precípuo de avaliar se o pretenso contratado tem condições mínimas, sob o enfoque financeiro, de garantir a execução do contrato, vaie dizer, se ele poderá suportar todos os custos que virão da execução do contrato. Para análise da saúde financeira das pretensas contratadas a administração poderá exigir os requisitos postos no art. 31 da Lei n° 8.666/93. O § 2°, deste disposto, determina que a Administração poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de património líquido mínimo ou ainda as garantias previstas no seu § 1° do art. 56, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-fínanceira dos licitantes. A partir da análise literal dessa redação, doutrina e jurisprudência entendem que não é possível cumular a exigência de capital social mínimo, património líquido e garantia de proposta. Vejamos. O património líquido é o valor contábil que representa a diferença entre ativo e passivo no balanço patrimonial de uma empresa. Em síntese, o património líquido nada mais é do que o valor contábil que sócios e/ou acionistas têm na empresa em um determinado momento, e o valor disponível para fazer a sociedade girar. Ele é um indicador da saúde financeira real e atual da empresa. Já o capital social, do ponto de vista contábil, é parte do património líquido. Ele representa valores recebidos pela empresa dos sócios, ou por ela gerados e que foram formalmente incorporados ao Capital. O património líquido é variável de acordo com o exercício da atividade da empresa. Já o capital social só poderá ser alterado mediante deliberação dos sócios, isto é, independe do exercício da atividade da empresa. Portanto, percebe-se que do ponto de vista contábil o capital social e património líquido possuem finalidades distintas, porém, verifica-se, desde logo que, numa contratação pública, ambos têm a mesma função, qual seja a de indicar a qualidade das finanças e o património da empresa que será contratada. Logo, tendo em vista que na contratação pública eles cumprem a mesma função, estes sim não devem ser exigidos cumulativamente. Aliás, em contratação publica, tendo em vista a finalidade desses institutos, o mais adequado é a exigências do património líquido, que representa a situação real da empresa, do ponto de vista econômico-financeiro. Por outro lado, vemos que o mesmo raciocino não se aplica à garantia da proposta, que na contratação pública, exerce papel totalmente diverso do capital social ou património líquido. A garantia da proposta é uma exigência feita para fins de habilitação, com o condão de assegurar à Administração a lisura e a seriedade da proposta dos licitantes, bem como que estes a manterão firme até a celebração do contrato. Desta maneira, em caso de desistência do licitante vencedor, a garantia da proposta será atribuída a Administração. Em síntese, essas são basicamente as razões que levaram a prefeitura a tomar a decisão em exigir cumulativamente as garantias e questão."

Análise do Controle Interno

A Lei 8.666/1993, art. 31, § 2º, determina que a qualificação econômico-financeira deve ser comprovada por exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou seja por uma dessas alternativas, e não pelas duas em conjunto. O TCU, em diversos acórdãos, corroborou tal determinação. A manifestação da Unidade demonstra que a Prefeitura não concorda com a determinação legal. Ora, se uma qualquer Prefeitura discorda da legislação federal, deverá buscar os meios legislativos hábeis para a modificação da legislação em lugar de, tão somente, desobedecer à legislação. Portanto, a manifestação confirma o fato apontado e não aduz promessa de correção da falha.

2.2.4. Há exigências de quantidade mínima de serviços a executar para comprovar capacidade técnico-profissional.

Fato

Há exigências de quantidade mínima de serviços a executar para comprovar capacidade técnico-profissional.

O item 5.1.11 do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 02995/2012, para construção de uma unidade de educação infantil, exige comprovação de que a licitante executou obras com quantitativos mínimos definidos no Edital. A seguir, o item 5.1.11.1 exige comprovação "de que os profissionais detentores dos atestados de responsabilidades técnicas citados" nas comprovações de quantidades mínimas sejam integrantes do quadro funcional da licitante.

Entretanto, a jurisprudência do TCU é no sentido de que a exigência de quantitativos mínimos é possível apenas para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional (capacidade da empresa), não devendo estar associada à capacidade técnico-profissional, já que o disposto no art. 30, § 1º, I (parte final), da Lei 8.666/1993 veda esse tipo de restrição, ressalvados apenas os casos específicos devidamente justificados (Decisões 592/2001 e 1.618/2002, e Acórdãos 515/2003 - Plenário, 642/2004, 135/2005, Acórdão 492/2006, 2.656/2007 e 2.882/2008, todos do Plenário).

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Nos termos do art. 30, § l", inciso l, da Lei n" 8.066/93, a capacitação técnica envolve a comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos. Todavia, ao analisar a jurisprudência acerca do assunto, verifíca-se a flexibilização dessa vedação. O STJ, por exemplo, entendeu pela possibilidade da fixação de quantitativos mínimos, desde que, de modo equivalente ao que se passa com qualificação técnica-operacional, sejam assentados em critérios razoáveis e demonstrem o mínimo indispensável

para a aferição da capacidade do licitante (RÉS 466.286/SP - Segunda Turma - DJ de 20.10.2003). No âmbito do TCU, a matéria não é tratada de forma pacífica. A Corte de Contas manifestou-se pela impossibilidade de a Administração fixar quantitativos mínimos para a qualificação técnico-profissional, conforme consta dos Acórdãos n°s 2.081/2007, 608/2008, 1.312/2008, 2.585/2010, 3.105/2010 e 276/2011, todos do Plenário. Nesse sentido também foi o Acórdão n° 165/2012 do Plenário, no qual restou consignado que "a exigência de qualificação mínima, para fins de comprovação de capacidade técnico-profissional, contraria o estabelecido no art. 30, § 1°, inciso I, da Lei 8.666/93". Entretanto, no ano retrasado, pretendendo a uniformização da interpretação doart. 30, § 1°, inc. I, da Lei 8.666/93, o Pleno do TCU formulou precedente em sentido diverso. No Acórdão n° 1.214/2013, concluiu que "é preciso analisar a vedação da parte final do inciso l, do parágrafo 1°, do art. 30, da lei de Licitações com razoabilidade, pois, quando o fator primordial da licitação reside na exigência de experiência em determinado quantitativo mínimo ou em determinados prazos máximos, acatar a literalidade da norma levaria a uma contradição, qual seja, prevalecendo a interpretação de que não se pode exigir tais requisitos, a licitação estaria impossibilitada e a norma, inócua, sem qualquer aplicação prática". Seguindo esse mesmo raciocínio, a Corte de contas divulgou no seu informativo de Licitação e Contratos n° 177 o Acórdão n° 3.070/2013, segundo o qual "é legal, para a comprovação da capacidade técnico-profissional da licitante, a exigência de quantitativos mínimos, executados em experiência anterior, compatíveis com o objeto que se pretende contratar". De acordo com o Relator, "a interpretação que mais se coaduna com o interesse da Administração de se resguardar quanto à real capacidade técnica da licitante de prestar adequadamente os serviços pactuados é a que vincula a vedação de exigência de quantidades mínimas ao número de atestados, e não aos serviços objeto dos atestados fornecidos". Naquela oportunidade, entendeu-se que, pela complexidade técnica dos serviços, era "imprescindível a apresentação de atestado de capacidade técnico-profissional com exigência de quantitativos mínimos, sob pena de a Administração atribuir responsabilidade pela prestação dos serviços a profissionais que não detém capacidade técnica demonstrada na execução de serviços de porte compatível com os que serão efetivamente contratados",
Em vista desse contexto, afirma-se que a exigência de quantitativos mínimos em sede de qualificação técnico-profissional não constitui ponto pacífico na jurisprudência do TCU."

Análise do Controle Interno

O Acórdão 3070/2013 citado na manifestação não se aplica ao caso em tela. Cabe observar que o acórdão se refere a uma obra de "complexidade técnica" das Centrais Elétricas de Rondônia e que os quantitativos mínimos exigidos eram de 25% do total a ser contratado – o que não configurava restrição à competitividade. Entretanto, a obra de construção de uma unidade infantil não é de complexidade técnica, é obra comum de engenharia – inclusive, seu projeto é simples e padronizado para todo o país, visto que todas as plantas são fornecidas pelo FNDE. Além disso, o Edital já restringia a competitividade por estabelecer quantitativos mínimos superiores a 50%. Observe-se, ainda, que o acórdão determina, para futuras licitações que exijam quantitativos mínimos para comprovar capacidade técnico-profissional, que a Administração apresente "a devida motivação dessa decisão administrativa, evidenciando que a exigência é indispensável à garantia do cumprimento da obrigação a ser assumida pela vencedora do certame", requisito que também não foi atendido na presente licitação. Portanto, mantém-se a constatação.

2.2.5. Exigência indevida de equipe mínima de pessoal.

Fato

Exigência indevida de equipe mínima de pessoal.

O item 5.1.12 do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 01482/2011, para construção de uma unidade de educação infantil, exige do licitante "declaração de que dispõe de pessoal técnico capacitado para execução dos serviços. Os técnicos deverão ser registrados no CREA e os demais em carteira profissional. A equipe mínima deverá ser composta por um engenheiro, um mestre de obras, um eletricista, um encanador, quatro pedreiros e oito ajudantes".

Entretanto, o artigo 30 da lei 8666/1993 determina que a qualificação técnica limitar-se-á a "comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, **profissional de nível superior** ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente". Não cabe à administração exigir do licitante uma equipe que, pela própria dinâmica da construção civil, pode variar de acordo com as necessidades do licitante.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Inicialmente gostaríamos de registrar que ao exigir uma equipe mínima de Pessoal era seu edital, a Prefeitura tinha por objetivo assegurar uma contratação vantajosa para o município. Quanto a exigência indevida registrada no Item 5.1.12 do edital, informamos que reconhecemos a falha e que estamos tomando todas as providências para a exclusão desse em nossos modelos de editais."

Análise do Controle Interno

A Administração Municipal exigiu no Edital que a licitante comprovasse "equipe mínima (...) composta por um engenheiro, um mestre de obras, um eletricista, um encanador, quatro pedreiros e oito ajudantes". Entretanto, a Lei 8666/93 especifica a necessidade de, apenas, um "profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente". Em sua manifestação, a Administração reconhece a falha e indica que tomará providências para a exclusão da exigência indevida nos próximos editais.

2.2.6. Exigências indevidas para a qualificação econômico-financeira dos licitantes.

Fato

Exigências indevidas para a qualificação econômico-financeira dos licitantes.

O item 5.1.14 do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 01482/2011, para construção de uma unidade de educação infantil, exige do licitante "identificação e assinatura legível do responsável contábil da empresa, devidamente registrado no CRC – Conselho Regional de Contabilidade". A seguir, o item 5.1.15 exige "comprovação de inscrição do contador responsável junto ao Conselho Regional de Contabilidade, a qual deverá ser efetuada mediante apresentação da Certidão de Regularidade Profissional emitida pelo referido órgão no qual o Contabilista se encontra inscrito, cuja autenticidade será verificada no site oficial do órgão emissor. A não apresentação da Certidão de Regularidade Profissional é motivo para INABILITAÇÃO da licitante para o certame, de acordo com a lei 12.249, art. 76, de 11 de junho de 2010".

Entretanto, o art. 31 da Lei 8666/1993 determina que "a documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a: I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social (...); II - certidão negativa de falência ou concordata (...) e III – garantia (...)".

Como se pode observar, a administração extrapola e exige comprovações não estabelecidas na Lei 8666/1993. Cabe observar, ainda, que a citada lei 12.249, art. 76, não se refere à inabilitação de licitantes.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Realmente, a exigência de comprovação de que os profissionais detentores dos atestados e responsabilidades técnicas é registrado junto ao Conselho Regional de Contabilidade, não poderia ter sido solicitado no edital como condição para Habilitação e por conta disso, está providenciando uma revisão geral em nossos modelos de Edital."

Análise do Controle Interno

A Administração exorbitou e exigiu comprovações não estabelecidas na Lei 8666/1993, limitando a competitividade. Em sua manifestação, a Administração reconhece que não poderia ter solicitado no edital tais comprovações indevidas e afirma que providenciará a correção nos próximos editais.

2.2.7. Exigências indevidas de declarações para a habilitação dos licitantes.

Fato

Exigências indevidas de declarações para a habilitação dos licitantes.

O item 5.1.19 do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 1482/2011, para construção de uma unidade de educação infantil, exige do licitante "declaração formal assinada pelo representante legal da interessada, sob as penas da lei, da não existência de FATOS SUPERVENIENTES impeditivos à habilitação, bem como de que fora plenamente informado sobre os aspectos indispensáveis à execução do objeto, tomando conhecimento das condições e dificuldades dos serviços a serem executados, tendo inclusive recebido os documentos pertinentes e necessários para participação no certame". A seguir, o item 5.1.21 exige "declaração emitida pelo responsável técnico da empresa, na qual ele se compromete e autoriza o seu nome como indicado pela proponente para ser o responsável técnico pela obra, exceto se o mesmo for sócio da empresa proponente".

Cabe observar que ambas as exigências não estão contempladas na Lei 8666/1993. Portanto, a administração faz exigências exorbitantes que impõem limitações à competitividade.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Após o alerta da Senhora Auditora, temos a reconhecer que erramos ao exigir dos licitantes a declaração de Fato Superveniente Impeditivo a Habilitação, pois se o licitante apresenta todos os documentos e tem seu cadastro em perfeita ordem, não há sentido em reafirmar, por declaração, que tem as condições para a habilitação. Informo que estamos reformulando nosso modelo de Edital."

Análise do Controle Interno

A Administração fez exigências indevidas em seu edital de licitação, limitando a competitividade. Na manifestação, a Administração reconhece as falhas e indica que irá corrigi-las em seus próximos editais.

2.2.8. Exigência indevida de visita técnica em única e determinada data e horário.

Fato

Exigência indevida de visita técnica em única e determinada data e horário.

O item 5.3 do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 01482/2011, para construção de uma unidade de educação infantil, determina que "a visita técnica será realizada no dia 22 de novembro de 2011, no horário das 7h às 13h, pela qual será expedido o certificado de visita para juntar aos documentos de habilitação".

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

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Analisando atentamente as colocações feitas pela Senhora Auditora, temos a reconhecer que o Item 5.3 de nosso modelo de Edital necessita ser reformulado, de modo a ajusta-lo ao posicionamento de TCU e evitar uma concentração de licitantes em uma mesma data e horário."

Análise do Controle Interno

A Administração exigia indevidamente que a visita técnica fosse realizada pelos licitantes em única e determinada data e horário. Em sua manifestação, a Administração reconhece a falha apontada e indica que corrigirá os próximos editais.

2.2.9. Ausência de recolhimento de contribuições e impostos (INSS, ISS, IRRF).

Fato

Ausência de recolhimento de contribuições e impostos (INSS, ISS, IRRF).

Para a obra relativa ao Termo de Compromisso nº 01482/2011, não houve recolhimento da contribuição previdenciária (INSS), tampouco do ISS – Imposto Sobre Serviços e do imposto de renda retido na fonte (IRRF).

De acordo com os empenhos e os extratos bancários fornecidos pela Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira, as notas fiscais emitidas pela construtora foram pagas em seu valor integral, sem o recolhimento dos tributos.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

“De fato, o ISS relativo à construção civil deve ser recolhido no local da prestação do serviço e deve ser retido na fonte conforme determina a Lei Complementar Federal N° 116/03. Quanto ao INSS e IRRF serão tomadas asmesmas medidas e nos mesmos procedimentos riscais da Fazenda Municipal. Desta forma, informamos que já entramos em contato com a Construtora Queiroz Ribeiro, conforme anexo, e encaminhamos o caso para a Diretoria Municipal de Tributos que está tomando todas as providências no sentido de reaver os tributos não retidos. No prazo máximo de 30 (trinta) dias esta situação deverá estar equacionada.”

Análise do Controle Interno

A Administração realizou o pagamento das medições sem recolher as contribuições e impostos legais. Em sua manifestação, a Administração reconhece as falhas apontadas e aponta as providências inicialmente tomadas.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado.

Ordem de Serviço: 201502038
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: R$ 436.128,16
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 12KV - Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação fiscalizada destina-se a Contribuir para o desenvolvimento e a universalização do Ensino Básico mediante aporte de recursos destinados à implementação de projetos caracterizados por ações que visem priorizar a ampliação do atendimento, bem como a melhoria e a qualidade da aprendizagem nas escolas públicas.

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 esta Controladoria.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Informação sobre processo de licitação nº 27/2013

Fato

A Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira, objetivando a concretização do Termo de Compromisso nº PAC204668/2013, cujo objeto consistiu na execução de atividades inerentes à construção de 1(uma) cobertura de quadra esportiva escolar coberta situada na Rua Isídio

Leite, no valor de R$ 178.104,88, realizou o processo de licitação nº 27/2013, na modalidade de tomada de preços (Nº 02/2013).

Conforme Atas de reuniões da comissão permanente de licitação, a empresa Construtora Queiroz Ribeiro Ltda. (CNPJ 10.704.889./0001-41) foi considerada vencedora do certame. Essa empresa foi a única que compareceu à sessão de habilitação, tendo sido declarada habilitada para a fase de julgamento das propostas, que foi realizada em sessão subsequente e teve como resultado a aceitação de sua proposta que totalizou R$ 176.323,73.

A seguir, destacam-se as principais impropriedades constatadas no processo de licitação.

2.2.2. No edital de licitação, houve vedação a participação de consórcios sem a devida motivação.

Fato

Em análise ao edital de licitação nº 27/2013, observou-se, no subitem 3.3, alínea "a", que os gestores municipais impuseram vedação à participação de consórcios de empresas no certame, sem contudo apresentar, no processo administrativo da licitação, justifica formal para essa proibição, conforme preceitua o Tribunal de Contas da União, por meio dos Acórdãos n.º 1.636/2007-Plenário, n.º 1316/2010-1ª Câmara, n.º 1.102/2009-1ª Câmara e nº 3.654/2012-2ª Câmara).

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Realmente, a jurisprudência do TCU já se firmou no sentido de que a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competências discricionária do administrator, devendo este exercê-la sempre mediante justificativa fundamentada.

Indicou-se, ainda, que 'Não obstante a participação de consórcio seja recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto, tal alternativa também não é obrigatória' .

Nos termos do voto condutor do Acórdão n° 2.831/2012, 'Devem ser consideradas as circunstâncias concretas que indiquem se o objeto apresenta vulto ou complexidade que tome restrito o universo de possíveis licitantes. Somente nessa hipótese, fica o administrator obrigado a autorizar a participação de consórcio de empresas no certame, com o intuito precípuo de ampliar a competitividade e proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa'.

Examinando a questão verifica-se que a Tomada de Preços n° 001/2011, tinha por objeto a contratação de empresa de engenharia para construção 02 (duas) quadras cobertas com áreas de construção de 25,80 x 38m, cada, uma quadra na Escola Municipal Professora Francisca Lira Leite, no Bairro de Pe. Pedro Pereira e uma quadra na Escola Municipal Professora Geraldo Cipriano dos Santos, no Bairro São Francisco, no Município de Afogados da

Ingazeira, ao custo estima de R$ 974.038,62 (novecentos e setenta e quatro mil, trinta e oito reais e sessenta e dois centavos).
Diante de suas características, a Prefeitura ao ponderar sobre as questões econômicas e técnicas do projeto, optou por não autorizar a participação de consócios. Infelizmente o registro de todo processo não foi mantido em arquivo. "(sic)

Análise do Controle Interno

Não obstante a sua manifestação, o gestor municipal não fez constar no processo da licitação justificativa quanto à vedação de participação de consórcio de empresas.

2.2.3. O edital exigiu comprovação de quantitativo mínimo de serviços prestados superiores a 50% do quantitativo a executar.

Fato

Em análise ao edital de licitação nº 27/2013, observou-se que, no item 5, subitem 12, está contida obrigação de comprovação pelos licitantes de execução de obra compatível nas seguintes quantidades:

- Estrutura metálica em aço 300m²;
- Telha de aço galvanizada ondulada 500m².

Constatou-se que esse quantitativo estipulado no Edital da Licitação está superior em mais de 50% em relação aos quantitativos atinentes aos serviços a serem executados, restringindo, portanto, a competitividade do certame, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, em seus Acórdãos 1.284/2003, 2.088/2004, 1.635/2006, 2.656/2007, 608/2008, 2.215/2008, 311/2009 e 1.949/2008, (todos do Plenário).

Segundo informações extraídas do processo administrativo da licitação, são os seguintes os quantitativos objeto da execução:

Item planilha	Descrição	Quantidade m²
4.1	Estrutura metálica em arco, vão de 16,70m	516,00
4.3	Telha de ação galvanizado ondulada 0,5mm	594,86

Como se observa os quantitativos exigidos para comprovação de execução de obra compatível com o objeto da licitação, são superiores aos considerados aceitáveis pelo TCU.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"A contratação de particulares, por parte da administração Pública, é sempre uma atividade complexa, pois, em regra, enfrenta-se uma situação em que há interesses contrapostos entre a

contratada e a contratante. A primeira visa ao lucro, ao passo que a segunda almeja a boa execução do objeto contratual. Os órgãos da administração Pública tentam assegurar a qualidade por meio de uma descrição detalhada do objeto, em como pela exigência de certos requisitos de qualificação técnica como condição de habilitação.
No entanto, em se tratando de licitação do tipo menor preço, é comum que se sagrem vencedores os participantes que formalmente preenchem todos os requisitos de habilitação técnica, mas que na prática não conseguem executar o contrato de modo eficiente, o que provoca graves prejuízos à Administração.

Por conta disso, ao estabelecer quantitativos de serviços prestados, superiores a 50% dos quantitativos a executar, a Prefeitura tinha por objetivo compatibilizar a segurança da Administração na boa execução contratual e a ampla participação no certame licitatório, mesmo com a exigência.

Quanto a falha apontada, informamos que estamos tomando todas as providências para a correção de nossos modelos de editais.

Análise do Controle Interno

O gestor, em sua manifestação, afirmou que promoverá alterações em seus editais, reconhecendo, dessa forma, a situação apontada.

2.2.4. Exigência de atestado de visita técnica

Fato

Em análise ao edital de licitação nº 27/2013, observou-se que no item 5, subitem 23, está contida como exigência para habilitação, atestado de visita a ser emitido pelo Fundo Municipal de Educação.

Contudo, o Tribunal de Contas da União, por meio dos Acórdãos 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009 (todos do Plenário), tem se posicionado no sentido de que é suficiente exigir dos licitantes declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra, assinada pelo seu responsável técnico, de modo que a visita só pode ser exigida se for imprescindível para a caracterização do objeto.

Dessa forma, o Edital, ao exigir o citado atestado, restringiu a competição entre potenciais licitantes interessados na execução das obras licitadas.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

“A vistoria técnica, além de ser um mecanismo que visa resgatar o interesse do licitante, visa também dar maior segurança à Administração, uma vez que atenua o risco da ocorrência de extinção precoce do contrato, ou de seu cumprimento irregular sob a justificativa, pelo particular, de que não conhecia todas as peculiaridades relacionadas ao local estipulados para o cumprimento do objeto.

Sobre o assunto, o Tribunal de Contas de União, no Acórdão nº 4.968/2011 Segunda Câmara, assim se manifestou:
"A visita de vistoria tem por objetivo dar à entidade a certeza e a comprovação de que todos os licitantes conhecer integralmente o objeto da licitação e, via de consequência, que suas propostas de preços possuam refletir com exatidão a sua plena execução, evitando-se futuras alegações de desconhecimento das características dos bens licitados, resguardando a entidade de possíveis inexecuções contratuais".

Portanto, em linhas gerais, o objetivo da referida exigência e de evitar que haja, tanto para o licitante como para a Administração Pública, prejuízos de natureza econômica (com formulação de propostas imprecisas) e/ou técnicas (durante a execução do contrato).

Análise do Controle Interno

Não obstante a manifestação do gestor municipal, a exigência contida no Edital é contrária ao determinado pelo TCU, tendo em vista que implica em restrição à competitividade. Conforme relatado, o TCU tem emitido posicionamentos no sentido da suficiência da declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra pelos licitantes, assinada pelo seu responsável técnico.

Além disso, não consta nos autos do processo licitatório justificativa para exigência de vistoria do local de prestação de serviços por parte das empresas participantes do certame, nem se identifica complexidade em seu objeto que respalde tal exigência.

Quanto ao Acórdão citado pelo gestor (Acórdão TCU n° 4.968/2011 - Segunda Câmara), verifica-se que esse não respalda a exigência de visita de vistoria, muito pelo contrário, tanto a análise da área técnica do TCU, como o voto do relator e a decisão proferida pelo Tribunal de Contas são no sentido de rejeitar, via de regra, tal exigência, de modo que o Tribunal não acolheu as justificativas apresentadas pelo gestor para essa questão: "*9.5. rejeitar as razões de justificativa apresentadas Sr. (...) no que concerne à exigência de vistoria prévia em todos os lugares nos quais seriam prestados os serviços licitados por meio do Pregão Eletrônico nº 9/2010, nos termos do subitem 9.1.2., alínea "b" do Edital;*".

O trecho do Acórdão mencionado pelo gestor encontra-se na análise da Unidade de Auditoria do TCU que apreciou o caso. Entretanto, quando se considera o inteiro teor desse relatório, entende-se claramente que a posição da área técnica do TCU é que a adoção de tal exigência deve ser sopesada com os princípios da isonomia, restrição ao caráter competitivo, obtenção da proposta mais vantajosa, ampla participação no certame. Ademais, no caso concreto, a conclusão da Unidade de Auditoria do TCU, que foi acolhida pelo relator e referendada no Acórdão supra, é que foi indevida a exigência de vistoria, pois o objeto licitado não apresentava complexidade suficiente que a justificasse.

Ademais, a própria Advocacia-Geral da União, por meio do parecer acostado às fls. 117-126/Anexo 1 (item 11, alínea "j"), alertou a Administração no sentido de que a exigência de vistoria é excepcional e deve ser devidamente justificada no termo de referência.

2.2.5. Atraso na execução da obra

Fato

A Prefeitura Municipal firmou com a empresa Construtora Queiroz Ribeiro Ltda. (CNPJ 10.704.889/0001-4) o contrato nº 58/2013, no valor de R$ 176.323,73, em 06/12/2013, objetivado a execução das obras de instalação de cobertura na quadra escolar esportiva, em decorrência da execução do termo de compromisso º PAC204668/2013.

Segundo a Cláusula Quinta do contrato, a vigência contratual corresponde ao período de seis meses, contados a partir da emissão da ordem de serviços, cuja data é a mesma da formalização do contrato, ou seja, 06/12/2013.

Constam no processo administrativo da licitação, apresentado pela Prefeitura, dois Termos Aditivos subsequentes de prorrogação de prazo da vigência contratual, tendo o último prorrogado esse prazo até 06/06/2015.

Embora a vigência contratual tenha sido formalmente prorrogada, o prazo inicialmente acordado entre a Administração Municipal e o contratado para a execução completa da obra foi de seis meses (180 dias).

Contudo, passados 460 dias da data de contratação, a obra não foi finalizada, encontrando-se com 62,27 % de execução financeira, conforme 4º boletim de medição (19/01/2015), apresentado pelo contratado.

Obra contratada ainda não concluída	Obra contratada ainda não concluída

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"A obra não foi finalizada em virtude do atraso no repasse dos recursos, que segundo o FNDE deveu-se ao período eleitoral que, por força de Lei, suspende o repasse de recursos, mesmo das obras em andamento. Diante desse fato, a Construtora Queiroz Ltda. paralisou os serviços

o que levou a Prefeitura a notificá-la. Mas somente em janeiro de 2015 os recursos chegaram e a obra foi retomada, no aguardo da entrega do material de cobertura, encomendado após a chegada dos recursos. O nosso entendimento é que diante dos fatos, e respaldados nos aditivos de prorrogação de prazos, a obra será finalizada sem maiores prejuízos à finalidade do termo de compromisso."

Análise do Controle Interno

Não obstante sua manifestação, o gestor municipal não apresentou comprovação quanto ao argumentado, ou seja, do motivo do atraso estar sustentado por fatos alheios a sua atuação.

2.2.6. Ausência de retenção de Tributos destacados em documento fiscal

Fato

A Prefeitura Municipal firmou com a empresa Construtora Queiroz Ribeiro Ltda. (CNPJ 10.704.889/0001-4) o contrato nº 58/2013, no valor de R$ 176.323,73, em 06/12/2013, objetivado a execução das obras de instalação de cobertura na quadra escolar esportiva, em decorrência da execução do termo de compromisso nº PAC204668/2013.

Em análise aos processos de pagamento disponibilizados pela Prefeitura, efetuados em razão da execução contratual, como também aos extratos bancários da conta corrente específica, constatou-se as seguintes despesas:

Boletim de medição			Nota Fiscal			Transferência	
Data	número	valor	número	Data emissão	valor	Data	Valor
17/02/2014	1	34.163,30	133	18/02/2014	34.263,30	25/02/2014	32.455,14
25/04/2014	2	35.215,83	151	25/04/2014	35.215,83	25/04/2014	33.455,04
24/04/2014	3	17.865,23	179	09/09/2014	17.865,23	10/09/2014	17.865,23
18/01/2015	4	23.015,11	215	20/01/2015	23.015,11	20/01/2015	23.015,11
Total		110.259,47	Total		110.359,47	Total	106.790,52

Em análise aos boletins de medição, notas fiscais correspondentes, extratos bancários e comprovantes de transferência bancária, constatou-se que, em relação aos boletins de medição nº 03 e nº 04, os pagamentos efetuados pela Prefeitura Municipal ao contratado foram idênticos aos valores constantes nas notas fiscais, embora estivessem destacados nesses documentos, os tributos pertinentes.

Dessa forma, os pagamentos foram realizados sem considerar a retenção dos Tributos destacados nos documentos fiscais.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº

115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Uma vez constatada, através do Relatório da CGU a ausência de retenção de impostos não pagos, referentes aos boletins de pagamento da Quadra da Escola Francisca Lira, procedemos de imediato o pagamento dos referidos impostos e estamos encaminhando, em anexo, a documentação comprobatória de pagamentos efetuados pela Prefeitura, como também os impostos pagos pela Construtora."

Análise do Controle Interno

Embora os gestores municipais tenham apresentado guias de recolhimento de Tributos e comprovantes de pagamento, a Prefeitura não demonstrou, por meio de apresentação de extratos bancários da conta corrente específica, que os recursos utilizados para esses pagamentos não foram desembolsados a partir da conta corrente vinculada ao termo de compromisso.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado. A maior parte das falhas verificadas são referentes à fase de licitação, onde constatou-se a inclusão de cláusulas editalícias com vedações e exigências indevidas, fato que potencialmente contribuiu para restrição à competitividade do certame licitatório. Além disso, merece destaque também o atraso acentuado na execução da obra objeto do termo de compromisso (construção de um quadra poliesportiva), superior a 150% do tempo inicialmente estimado (e ainda permanecia inconclusa por ocasião da vistoria realizada no período dos trabalhos de campo), comprometendo assim a efetividade do programa no âmbito da respectiva escola.

Ordem de Serviço: 201502093
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: R$ 436.128,16
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 12KV - Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação fiscalizada destina-se a Contribuir para o desenvolvimento e a universalização do Ensino Básico mediante aporte de recursos destinados à implementação de projetos caracterizados por ações que visem priorizar a ampliação do atendimento, bem como a melhoria e a qualidade da aprendizagem nas escolas públicas.

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 esta Controladoria.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Informação sobre processo de licitação nº 18/2011

Fato

A Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira, objetivando a concretização do Termo de Compromisso nº PAC200704/2011, cujo objeto consistiu na execução de atividades inerentes à construção de 2 (duas) quadra(s) , situadas nas escolas Professora Francisca Leite de Brito

e Professor Geraldo Cipriano dos Santos, no valor de R$ 487.019,31, cada uma, realizou o processo de licitação nº 18/2011, na modalidade de concorrência.

Conforme Ata de reunião da comissão permanente de licitação, a empresa J. Anchieta Silva construções Ltda. (CNPJ 03.332.651/0001-77) foi considerada vencedora do certame, por apresentar a proposta de menor valor global, no valor de R$ 872.256,32.

A seguir, destacam-se as principais impropriedades constatadas no processo de licitação.

2.2.2. Para licitações homologadas até 31.12.2011, o edital de licitação exigiu indevidamente apresentação de certidão negativa de débito salarial e certidão negativa de infrações trabalhistas.

Fato

Em análise ao edital de licitação nº 18/2011, observou-se, no item 5, subitem 23, como condição à habilitação dos licitantes, a obrigação da apresentação de certidão negativa de infrações trabalhistas à legislação de Proteção a Criança e ao Adolescente.

Esse óbice à participação na licitação contraria as determinações do Tribunal de Contas da União, que já manifestou pela ilegalidade dos editais/termos de referência que fixavam essa condição, justamente por não estar contemplada no rol definido pelos arts. 27 a 33 da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 37, inc. XXI, da Constituição da República (Acórdão n.º 3.088/2010-Plenário).

Constatou-se, em análise à Ata de reunião da comissão permanente de licitação, que a empresa V&A Construtora (CNPJ 07.524.547/0001-35), participante do certame, foi considerada inabilitada pela comissão por não apresentar a certidão negativa de infrações trabalhistas, além de não ter apresentado caução exigida no subitem 5.19 do Edital, obrigação não admitida, conforme explicitado neste relatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Por intermédio da Lei 12.440, de 07 de julho de 2011, que entrou em vigor em 04 de janeiro de 2012 - dado o vacatio legis de 180 (cento e oitenta) dias, institui-se a Certidão Negativa de Débito Trabalhista (CNDT). A referida Lei alterou a redação de dois dispositivos da Lei de Licitações 8.666/93.

Assim, o inciso IV do art. 27 passou a abarcar a exigências da documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista; já no artigo 29 dessa Lei, acrescentou-se o inciso V a fim de abarcar a necessidade de apresentação da CNDT. Diante do exposto, considerando que a exigência em lei, só passou a vigorar a partir de 04 de janeiro de 2012, reconhecemos que erramos."

Análise do Controle Interno

O gestor municipal, em sua manifestação, reconheceu a situação apontada.

2.2.3. O edital exigiu comprovação de quantitativo mínimo de serviços prestados superiores a 50% do quantitativo a executar.

Fato

Em análise ao edital de licitação nº 18/2011, observou-se que, no item 5, subitem 11, está contida obrigação de comprovação pelos licitantes de execução de obra compatível nas seguintes quantidades:

- Execução de obra Revestimento com argamassa de comento e areia no traço 1:4 com 2cm de espessura com mínimo 1.500m²;
- Execução de obra com no mínimo 670 m² de piso em granito artificial (marmorite) com juntas plásticas;
- Execução de obra com no mínimo 1.600 m² de pintura esmalte sintético em estrutura de aço carbono 50 micra com revolver;

Constatou-se que esse quantitativo estipulado no Edital da Licitação está superior em mais de 50% em relação aos quantitativos atinentes aos serviços a serem executados, restringindo, portanto, a competitividade do certame, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, em seus Acórdãos 1.284/2003, 2.088/2004, 1.635/2006, 2.656/2007, 608/2008, 2.215/2008, 311/2009 e 1.949/2008, (todos do Plenário).

Segundo informações extraídas do processo administrativo da licitação, são os seguintes os quantitativos objeto da execução:

Item planilha	Descrição	Quantidade m²
6.1	Chapisco com argamassa de cimento e areia sem peneirar traço 1:3	199,86
7.3	Piso industrial natural esp=12mm	679,00
8.4	Pintura com primer exposi em estrutura de aço carbono 25 micra c/ revolver	1.662,00

Como se observa os quantitativos exigidos para comprovação de execução de obra compatível com o objeto da licitação, são superiores aos considerados aceitáveis pelo TCU.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"A contratação de particulares, por parte da administração Pública, é sempre uma atividade complexa, pois, em regra, enfrenta-se uma situação em que há interesses contrapostos entre a contratada e a contratante. A primeira visa ao lucro, ao passo que a segunda almeja a boa execução do objeto contratual. Os órgãos da administração Pública tentam assegurar a qualidade por meio de uma descrição detalhada do objeto, bem como pela exigência de certos requisitos de qualificação técnica como condição de habilitação.

No entanto, em se tratando de licitação do tipo menor preço, é comum que se sagrem vencedores os participantes que formalmente preenchem todos os requisitos de habilitação técnica, mas que na prática não conseguem executar o contrato de modo eficiente, o que provoca graves prejuízos à Administração. Por conta disso, ao estabelecer quantitativos de serviços prestados, superiores a 50% dos quantitativos a executar, a Prefeitura tinha por objetivo compatibilizar a segurança da Administração na boa execução contratual e a ampla participação no certame licitatório, mesmo com a exigência.,

Quanto a falha apontada, informamos que estamos tomando todas as providências para a correção de nossos modelos de editais.

Análise do Controle Interno

O gestor, em sua manifestação, afirmou que promoverá alterações em seus editais, reconhecendo, dessa forma, a situação apontada.

2.2.4. Houve exigência de que a visita técnica fosse realizada somente pelos responsáveis técnicos da licitante.

Fato

Em análise ao edital de licitação nº 18/2011, observou-se que, no item 5, subitem 5.3, está contida obrigação de realização de visita técnica pelo engenheiro responsável do licitante, em dia e horários previamente estabelecidos, como condição para a habilitação.

Contudo, o Tribunal de Contas da União, por meio dos Acórdãos 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009 (todos do Plenário), tem se posicionado no sentido de que é suficiente exigir dos licitantes declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra, assinada pelo seu responsável técnico, de modo que a visita só pode ser exigida se for imprescindível para a caracterização do objeto.

Além disso, o prazo para a visita técnica, fixada no Edital para o dia 31/11/11, no horário de 07:00Hs às 13:00 Hs, pode ser considerado exíguo, importando em restrição ao caráter competitivo do certame, conforme preceitua o TCU em seu Acórdão nº 890/2008.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

“Realmente, a lei de licitações não prevê determinadas especificidades para realização da visita técnica, como por exemplo: quem dever realiza-la, qual o período para sua realização, se se trata de obrigação ou faculdade da empresa licitante.

A exigência de visita de vistoria feita pelos responsáveis técnicos da empresa tinha por objetivo dar a Entidade a certeza de que todos os licitantes conheciam o objeto da licitação, evitando-se assim, futuras alegações de desconhecimento das características do projeto, e com isso, possíveis inexecuções contratuais.

Informe que estamos tomando todas as providências para reformulação de nosso modelo de Edital.

Análise do Controle Interno

O gestor informou, conforme se depreende de sua manifestação, que reformulará os próximos editais de licitação, de forma a adequá-los às exigências do TCU, reconhecendo, dessa forma, a situação explicitada.

2.2.5. Ausência de retenção de Tributos destacados em documento fiscal

Fato

Em decorrência do processo de licitação nº 18/2011, a Prefeitura Municipal celebrou o contrato nº 41/2011 com a empresa J.Anchieta Silva Construções Ltda. (CNPJ 03.332.651/0001-77), no valor de R$ 872.256,32, em 20/12/2011, objetivando a construção de 02 (duas) quadras cobertas (escolas Professora Francisca Leite de Brito e Professor Geraldo Cipriano dos Santos),

Em análise aos processos de pagamento disponibilizados pela Prefeitura, efetuados em razão da execução contratual, como também aos extratos bancários da conta corrente específica, constatou-se as seguintes despesas:

Boletim de medição			**Nota Fiscal**			**Transferência Bancária**	
Data	**número**	**valor**	**número**	**Data emissão**	**valor**	**Data**	**Valor**
17/04/2013	19	18.758,02	655	17/04/13	18.758,02	18/04/2013	18.758,02
06/03/2013	2º do TA	63.587,23	653	07/03/13	63.587,23	08/03/2013	63.587,23
28/02/2013	1º do TA	63.894,70	651		63.894,70	01/03/2013	63.894,70
22/02/2013	18	31.076,35	641	25/02/13	31.076,35	26/02/2013	31.076,35
09/01/2012	17	45.509,50	639	06/02/13	45.509,50	07/02/2013	45.509,50
18/01/2013	16	38.181,56	635	18/01/13	38.181,56	21/01/2013	38.181,56
26/12/2012	15	54.089,58	627	26/12/12	54.089,58	28/12/2012	54.089,58
14/12/2012	14	57.648,71	622	14/12/12	57.648,71	17/12/2012	57.648,71
03/12/2012	13	101.619,20	618	03/12/12	101.619,20	04/12/2012	101.619,20
14/11/2012	12	33.850,93	603	14/11/12	33.850,93	14/11/2012	33.850,93
05/11/2012	11	33.351,76	601	05/11/12	33.351,76	05/11/2012	33.351,76

30/12/2012	10	29.361,84	588	30/10/12	29.361,84	01/11/2012	29.361,84
22/02/2011	9	31.905,75	585	22/10/12	31.905,75	22/10/2012	31.905,75
03/09/2012	8	89.503,79	551	03/09/12	89.503,79	04/09/2012	89.503,79
24/07/2012	7	26.884,00	525	24/07/12	26.884,00	24/07/2012	26.884,00
26/06/2012	6	30.506,10	515	26/06/12	30.506,10	27/06/2012	30.506,10
19/06/2012	5	25.320,65	512	19/06/12	25.320,65	26/06/2012	25.320,65
31/05/2012	4	65.970,55	496	31/05/12	65.970,55	31/05/2012	65.970,55
01/11/4377	3	24.576,67	491	09/05/12	24.576,67	10/05/2012	22.266,47
09/04/2012	2	42.123,35	485	09/04/12	42.123,85	13/04/2012	38.163,75
28/02/2012	1	45.874,37	473	28/12/12	45.874,37	02/03/2012	45.874,37
Total		**953.594,61**			**953.594,61**		**947.324,81**

Em análise aos boletins de medição, notas fiscais correspondentes, extratos bancários e comprovantes de transferência bancária, constatou-se que os pagamentos efetuados pela Prefeitura Municipal ao contratado foram idênticos aos valores constantes nas notas fiscais, embora estivessem destacados nesses documentos, os tributos pertinentes.

Dessa forma, os pagamentos foram realizados sem considerar a retenção dos Tributos destacados nos documentos fiscais.

Em apenas dois pagamentos a Prefeitura Municipal efetuou a retenção dos Tributos pertinentes. Foram esses, os relacionados aos boletins de medição nº 02 e nº 03.

Para os demais, não houve retenção de Tributos, tendo em vista que o valor transferido à conta corrente do executor dos serviços foi idêntico ao valor de emissão da nota fiscal, como também ao valor contido nos boletins de medição.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:
"Uma vez constatada, através do Relatório da CGU a ausência de retenção de impostos não pagos, referentes aos boletins de pagamento da Quadra de Escola Geraldo, procedemos de imediato o pagamento dos referidos impostos e estamos encaminhando, em anexo, a documentação comprobatória de pagamentos efetuados pela Prefeitura, como também os impostos pagos pela Construtora."

Análise do Controle Interno

Em análise aos comprovantes de pagamentos de Tributos apresentados pela Prefeitura, observou-se os seguintes desembolsos:

Data	Valor
27/03/2015	2.693,76
27/03/2015	1.564,73

27/03/2015	368,55
27/03/2013	860,18
Total	5.487,22

Contudo, constatou-se que os recursos utilizados para pagamento de tributos foram desembolsados da própria conta corrente específica do Termo de Compromisso, quando esses Tributos deveriam ser pagos pela empresa contratada, tendo em vista, conforme relatado, que os pagamentos pelos serviço prestados foram realizados pela Prefeitura sem a retenção tributária.

2.2.6. A qualificação econômico-financeira exige cumulativamente garantia de proposta e capital social ou patrimônio líquido mínimo.

Fato

Em análise ao edital de licitação nº 18/2011, observou-se que, no item 5, subitens 18 e 19, estão presentes como exigências aos licitantes, a apresentação de "patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado da contratação", como também de "garantia de proposta no valor de 1% valor estimado da contratação".

A Administração não deve exigir comprovação de patrimônio líquido mínimo juntamente com a prestação de garantias ao contrato, tendo em vista que o art. 31, § 2º, da Lei 8.666/1993 determina que a qualificação econômico-financeira deve ser comprovada por uma dessas alternativas, e não pelas duas em conjunto, ainda conforme o Tribunal de Contas da União em seus Acórdãos 108/2006, 2.338/2006, 2.553/2007, 2.640/2007, 1.229/2008, 2.712/2008, 2.815/2009 e 3.043/2009 (todos do Plenário).

Constatou-se, em análise à Ata de reunião da comissão permanente de licitação, que a empresa V&A Construtora (CNPJ 07.524.547/0001-35), participante do certame, foi considerada inabilitada pela comissão por não apresentar caução exigida no subitem 5.19 do Edital (garantia de proposta no valor de 1% valor estimado da contratação).

A empresa também foi inabilitada,por não ter apresentando certidão negativa de infrações trabalhistas, exigência descabida, conforme informado neste relatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Primeiramente gostaríamos de registrar que nossa intenção em autorizar a exigências a comprovação cumulativa de garantia de proposta e patrimônio líquido mínimo, tinha por objetivo assegurar o cumprimento das obrigações a ser assumidas.

Lei de Licitações nº 8.666/93 propõe uma série de medidas que podem ser adotadas pela Administração, no planejamento da contratação pública, na intenção de resguardar o regular andamento da sua fase externa bem como a boa e correta execução do futuro contrato.

Particularmente, entendemos que é possível a administração cumular a tomada de várias dessas medidas ofertadas pela legislação, na mesma contratação desde que saiba distinguir a finalidade de cada uma e escolhê-las de acordo com a necessidade que visa resguardar.

Entendemos que é possível exigir dois requisitos de qualificação econômico-financeira, prevista no art. 31, 2°, da Lei n° 8.666/93, cumulativamente: a garantia da proposta e a comprovação de patrimônio líquido ou capital social líquido mínimo.

Essa interpretação particular se dá a partir do estudo da essência e da finalidade de cada instituto previsto na Lei, deixando de lado a análise literal do texto legal. A análise essencialista da cada instituto demonstra que cada um deles tem finalidade especifica e diversas no processo de contratação e, portanto, não conflitantes. Ao contrário, quando conjuntamente exigidos preservam a Administração de coisas distintas.

Note-se que a habilitação financeira tem o condão precípuo de avaliar se o pretenso contratado tem condições mínimas, sob o enfoque financeiro, de garantir a execução do contrato, vale dizer, se ele poderá suportar todos os custos que virão da execução do contrato. Para análise da saúde financeira das pretensas contratadas a administração poderá exigir os requisitos postos no art. 31 da Lei nº 8.666/93. O 2°, deste disposto, determina que a Administração poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo ou ainda as garantias previstas no seu 1 ° do art. 56, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes.

A partir da análise literal dessa redação, doutrina e jurisprudência entendem que não é possível cumular a exigência de capital social mínimo, patrimônio líquido e garantia de proposta. Vejamos. O patrimônio líquido é o valor contábil que representa a diferença entre ativo e passivo no balanço patrimonial de uma empresa.

Em síntese, o patrimônio líquido nada mais é do que o valor contábil que sócios e/ou acionistas têm na empresa em um determinado momento, e o valor disponível para fazer a sociedade girar. Ele é um indicador da saúde financeira real e atual da empresa.

Já o capital social, do ponto de vista contábil, é parte do patrimônio líquido. Ele representa valores recebidos pela empresa dos sócios, ou por ela gerados e que foram formalmente incorporados ao Capital.

O patrimônio líquido é variável de acordo com o exercício da atividade da empresa. Já o capital social só poderá ser alterado mediante deliberação dos sócios, isto é, independe do exercício da atividade da empresa.

Portanto, percebe-se que do ponto de vista contábil o capital social e patrimônio líquido possuem finalidades distintas, porém, verifica-se, desde logo que, numa contratação pública, ambos têm a mesma função, qual seja a de indicar a qualidade das finanças e o patrimônio da empresa que será contratada.

Logo, tendo em vista que na contratação pública eles cumprem a mesma função, estes sim não devem ser exigidos cumulativamente. Aliais, em contratação publica, tendo em vista a finalidade desses institutos, o mais adequado é a exigências do patrimônio líquido, que representa a situação real da empresa, do ponto de vista econômico-financeiro.

Por outro lado, vemos que o mesmo raciocino não se aplica à garantia da proposta, que na contratação pública, exerce papel totalmente diverso do capital social ou patrimônio líquido.

A garantia da proposta é uma exigência feita para fins de habilitação, com o condão de assegurar à Administração a lisura e a seriedade da proposta dos licitantes, bem como que estes a manterão firme até a celebração do contrato.

Desta maneira, em caso de desistência do licitante vencedor, a garantia da proposta será atribuída a Administração.

Em síntese, essas são basicamente as rações que levaram a prefeitura a tomar a decisão em exigir cumulativamente as garantias e questão.

Análise do Controle Interno

Não obstante a manifestação do gestor municipal, o TCU, conforme relatado, determina que a Administração não deve exigir comprovação de patrimônio líquido mínimo juntamente com a prestação de garantias ao contrato.

2.2.7. Ausência de devolução ao FNDE de recursos financeiros remanescentes em conta corrente específica

Fato

Conforme informações constantes no processo de administrativo da licitação nº 18/2011, a Prefeitura Municipal emitiu o termo de aceitação definitiva da obra em 06/06/2013.

Não obstante a aceitação definitiva e encerramento contratual, a Prefeitura Municipal mantém, sem a correspondente devolução ao FNDE/MEC, recursos na conta corrente específica do Termo de Compromisso, importando em R$ 56.718,47, conforme extratos de investimento de 30/01/2015.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Em 06/06/2013, a Prefeitura Municipal emitiu termo de aceitação definitiva da Obra TC PAC Nº 200704/2011. Mas, considerando o princípio da economicidade, que deve estar presente em todos os atos administrativos, visando sempre a supremacia do interesse publico, considerando a necessidade de realização de serviços não licitados no contrato, bem como a possibilidade de prorrogação de vigência do contrato, conforme lâmina do site do FNDE, não efetuamos a devolução do recurso, visando, outrossim, solicitar a autorização para efetivação dos serviços, não havendo, portanto, má-fé por parte da Administração Pública".

Análise do Controle Interno

Não obstante a manifestação do gestor, a prefeitura mantém recursos na conta corrente específica, a despeito da emissão do termo de aceitação definitiva da obra.

2.2.8. Alambrado danificado

Fato

Em visita realizada à quadra escolar pertencente à Escola Municipal Geraldo Cipriano dos Santos verificou-se que o gradil/alambrado encontra-se severamente danificado, impondo limitações ao uso, conforme os seguintes registros fotográficos:

gradil/alambrado danificado	gradil/alambrado danificado

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"A quadra da Escola Geraldo Cipriano está localizada em comunidade vulnerável socialmente e com um alto grau de agressividade, onde o índice de vandalismo é significativo, de forma que se torna difícil o uso exclusivo da quadra, sem que a comunidade esteja inserida. Durante visita dos auditores da CGU, verificou-se que o alambrado estava danificado em virtude dos atos de vandalismo, o que não impossibilitou o uso do espaço para as aulas de Educação Física e atividades pedagógicas contemplando um total de 587 alunos. Diante dessa realidade, ainda se encontra a insuficiência de recursos para se manter guarda durante 24 horas.

Análise do Controle Interno

O gestor municipal, em sua manifestação, reconheceu a situação apontada, enfatizando a ausência de recursos para a manutenção de segurança da quadra. .

2.2.9. No edital de licitação, houve vedação a participação de consórcios sem a devida motivação.

Fato

Em análise ao edital de licitação nº 18/2011, observou-se, no subitem 3.3, alínea "a", que os gestores municipais impuseram vedação à participação de consórcios de empresas no certame, sem contundo apresentar no processo administrativo da licitação, justifica formal para essa proibição, conforme preceitua o Tribunal de Contas da União, por meio dos Acórdãos n.º 1.636/2007-Plenário, n.º 1316/2010-1ª Câmara, n.º 1.102/2009-1ª Câmara e nº 3.654/2012-2ª Câmara).

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Realmente, a jurisprudência do TCU já se firmou no sentido de que a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competências discricionária do administrator, devendo este exercê-la sempre mediante justificativa fundamentada. Indicou-se, ainda, que "Não obstante a participação de consórcio seja recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto, tal alternativa também não é obrigatória".

Nos termos do voto condutor do Acórdão n° 2.83112012, "Devem ser consideradas as circunstâncias concretas que indiquem se o objeto apresenta vulto ou complexidade que torne restrito o universo de possíveis licitantes.

Somente nessa hipótese, fica o administrator obrigado a autorizar a participação de consórcio de empresas no certame, com o intuito precípuo de ampliar a competitividade e proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa".

Examinando a questão verifica-se que a Tomada de Preços n° 001/2011, tinha por objeto a contratação de empresa de engenharia para construção 02 (duas) quadras cobertas com áreas de construção de 25,80 x 38m, cada, uma quadra na Escola Municipal Professora Francisca Lira Leite, no Bairro de Pe. Pedro Pereira e uma quadra na Escola Municipal Professora Geraldo Cipriano dos Santos, no Bairro São Francisco, no Município de Afogados da Ingazeira, ao custo estima de R$ 974.038,62 (novecentos e setenta e quatro mil, trinta e oito reais e sessenta e dois centavos).

Diante de suas características, a Prefeitura ao ponderar sobre as questões econômicas e técnicas do projeto, optou por não autorizar a participação de consócios. Infelizmente o registro de todo processo não foi mantido em arquivo.

Análise do Controle Interno

Não obstante o argumentado pelo gestor municipal, não consta no processo de licitação, justificativa para a vedação de participação de consórcio de empresas.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado.

Ordem de Serviço: 201502094
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: R$ 436.128,16
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 12KV - Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação fiscalizada destina-se a Contribuir para o desenvolvimento e a universalização do Ensino Básico mediante aporte de recursos destinados à implementação de projetos caracterizados por ações que visem priorizar a ampliação do atendimento, bem como a melhoria e a qualidade da aprendizagem nas escolas públicas.

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 esta Controladoria.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Informação sobre processo de licitação nº 18/2011

Fato

A Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira, objetivando a concretização do Termo de Compromisso nº PAC200704/2011, cujo objeto consistiu na execução de atividades inerentes à construção de 2 (duas) quadra(s) , situadas nas escolas Professora Francisca Leite de Brito

e Professor Geraldo Cipriano dos Santos, no valor de R$ 487.019,31, cada uma, realizou o processo de licitação nº 18/2011, na modalidade de concorrência.

Conforme Ata de reunião da comissão permanente de licitação, a empresa J. Anchieta Silva construções Ltda. (CNPJ 03.332.651/0001-77) foi considerada vencedora do certame, por apresentar a proposta de menor valor global, no valor de R$ 872.256,32.

A seguir, destacam-se as principais impropriedades constatadas no processo de licitação.

2.2.2. No edital de licitação, houve vedação a participação de consórcios sem a devida motivação.

Fato

Em análise ao edital de licitação nº 18/2011, observou-se, no subitem 3.3, alínea "a", que os gestores municipais impuseram vedação à participação de consórcios de empresas no certame, sem contundo apresentar no processo administrativo da licitação, justifica formal para essa proibição, conforme preceitua o Tribunal de Contas da União, por meio dos Acórdãos n.º 1.636/2007-Plenário, n.º 1316/2010-1ª Câmara, n.º 1.102/2009-1ª Câmara e nº 3.654/2012-2ª Câmara).

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Realmente, a jurisprudência do TCU já se firmou no sentido de que a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competências discricionária do administrator, devendo este exercê-la sempre mediante justificativa fundamentada. Indicou-se, ainda, que "Não obstante a participação de consórcio seja recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto, tal alternativa também não é obrigatória".

Nos termos do voto condutor do Acórdão n° 2.83112012, "Devem ser consideradas as circunstâncias concretas que indiquem se o objeto apresenta vulto ou complexidade que torne restrito o universo de possíveis licitantes.

Somente nessa hipótese, fica o administrator obrigado a autorizar a participação de consórcio de empresas no certame, com o intuito precípuo de ampliar a competitividade e proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa".

Examinando a questão verifica-se que a Tomada de Preços n° 001/2011, tinha por objeto a contratação de empresa de engenharia para construção 02 (duas) quadras cobertas com áreas de construção de 25,80 x 38m, cada, uma quadra na Escola Municipal Professora Francisca Lira Leite, no Bairro de Pe. Pedro Pereira e uma quadra na Escola Municipal Professora Geraldo Cipriano dos Santos, no Bairro São Francisco, no Município de Afogados da

Ingazeira, ao custo estima de R$ 974.038,62 (novecentos e setenta e quatro mil, trinta e oito reais e sessenta e dois centavos).

Diante de suas características, a Prefeitura ao ponderar sobre as questões econômicas e técnicas do projeto, optou por não autorizar a participação de consócios. Infelizmente o registro de todo processo não foi mantido em arquivo.

Análise do Controle Interno

Não obstante o argumentado pelo gestor municipal, não consta no processo de licitação, justificativa para a vedação de participação de consórcio de empresas.

2.2.3. Para licitações homologadas até 31.12.2011, o edital de licitação exigiu indevidamente apresentação de certidão negativa de débito salarial e certidão negativa de infrações trabalhistas.

Fato

Em análise ao edital de licitação nº 18/2011, observou-se, no item 5, subitem 23, como condição à habilitação dos licitantes, a obrigação da apresentação de certidão negativa de infrações trabalhistas à legislação de Proteção a Criança e ao Adolescente.

Esse óbice à participação na licitação contraria as determinações do Tribunal de Contas da União, que já manifestou pela ilegalidade dos editais/termos de referência que fixavam essa condição, justamente por não estar contemplada no rol definido pelos arts. 27 a 33 da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 37, inc. XXI, da Constituição da República (Acórdão n.º 3.088/2010-Plenário).

Constatou-se, em análise à Ata de reunião da comissão permanente de licitação, que a empresa V&A Construtora (CNPJ 07.524.547/0001-35), participante do certame, foi considerada inabilitada pela comissão por não apresentar a certidão negativa de infrações trabalhistas, além de não ter apresentado caução exigida no subitem 5.19 do Edital, obrigação não admitida, conforme explicitado neste relatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Por intermédio da Lei 12.440, de 07 de julho de 2011, que entrou em vigor em 04 de janeiro de 2012 - dado o vacatio legis de 180 (cento e oitenta) dias, institui-se a Certidão Negativa de Débito Trabalhista (CNDT). A referida Lei alterou a redação de dois dispositivos da Lei de Licitações 8.666/93.

Assim, o inciso IV do art. 27 passou a abarcar a exigências da documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista; já no artigo 29 dessa Lei, acrescentou-se o inciso V a fim de abarcar a necessidade de apresentação da CNDT. Diante do exposto, considerando que a

exigência em lei, só passou a vigorar a partir de 04 de janeiro de 2012, reconhecemos que erramos."

Análise do Controle Interno

O gestor municipal, em sua manifestação, reconheceu a situação apontada.

2.2.4. O edital exigiu comprovação de quantitativo mínimo de serviços prestados superiores a 50% do quantitativo a executar.

Fato

Em análise ao edital de licitação nº 18/2011, observou-se que, no item 5, subitem 11, está contida obrigação de comprovação pelos licitantes de execução de obra compatível nas seguintes quantidades:

- Execução de obra Revestimento com argamassa de comento e areia no traço 1:4 com 2cm de espessura com mínimo 1.500m²;
- Execução de obra com no mínimo 670 m² de piso em granito artificial (marmorite) com juntas plásticas;
- Execução de obra com no mínimo 1.600 m² de pintura esmalte sintético em estrutura de aço carbono 50 micra com revolver;

Constatou-se que esse quantitativo estipulado no Edital da Licitação está superior em mais de 50% em relação aos quantitativos atinentes aos serviços a serem executados, restringindo, portanto, a competitividade do certame, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, em seus Acórdãos 1.284/2003, 2.088/2004, 1.635/2006, 2.656/2007, 608/2008, 2.215/2008, 311/2009 e 1.949/2008, (todos do Plenário).

Segundo informações extraídas do processo administrativo da licitação, são os seguintes os quantitativos objeto da execução:

Item planilha	Descrição	Quantidade m²
6.1	Chapisco com argamassa de cimento e areia sem peneirar traço 1:3	199,86
7.3	Piso industrial natural esp=12mm	679,00
8.4	Pintura com primer exposi em estrutura de aço carbono 25 micra c/ revolver	1.662,00

Como se observa os quantitativos exigidos para comprovação de execução de obra compatível com o objeto da licitação, são superiores aos considerados aceitáveis pelo TCU.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº

115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"A contratação de particulares, por parte da administração Pública, é sempre uma atividade complexa, pois, em regra, enfrenta-se uma situação em que há interesses contrapostos entre a contratada e a contratante. A primeira visa ao lucro, ao passo que a segunda almeja a boa execução do objeto contratual. Os órgãos da administração Pública tentam assegurar a qualidade por meio de uma descrição detalhada do objeto, bem como pela exigência de certos requisitos de qualificação técnica como condição de habilitação.

No entanto, em se tratando de licitação do tipo menor preço, é comum que se sagrem vencedores os participantes que formalmente preenchem todos os requisitos de habilitação técnica, mas que na prática não conseguem executar o contrato de modo eficiente, o que provoca graves prejuízos à Administração. Por conta disso, ao estabelecer quantitativos de serviços prestados, superiores a 50% dos quantitativos a executar, a Prefeitura tinha por objetivo compatibilizar a segurança da Administração na boa execução contratual e a ampla participação no certame licitatório, mesmo com a exigência.,

Quanto a falha apontada, informamos que estamos tomando todas as providências para a correção de nossos modelos de editais.

Análise do Controle Interno

O gestor, em sua manifestação, afirmou que promoverá alterações em seus editais, reconhecendo, dessa forma, a situação apontada.

2.2.5. Houve exigência de que a visita técnica fosse realizada somente pelos responsáveis técnicos da licitante.

Fato

Em análise ao edital de licitação nº 18/2011, observou-se que, no item 5, subitem 5.3, está contida obrigação de realização de visita técnica pelo engenheiro responsável do licitante, em dia e horários previamente estabelecidos, como condição para a habilitação.

Contudo, o Tribunal de Contas da União, por meio dos Acórdãos 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009 (todos do Plenário), tem se posicionado no sentido de que é suficiente exigir dos licitantes declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra, assinada pelo seu responsável técnico, de modo que a visita só pode ser exigida se for imprescindível para a caracterização do objeto.

Além disso, o prazo para a visita técnica, fixada no Edital para o dia 31/11/11, no horário de 07:00Hs às 13:00 Hs, pode ser considerado exíguo, importando em restrição ao caráter competitivo do certame, conforme preceitua o TCU em seu Acórdão nº 890/2008.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

“Realmente, a lei de licitações não prevê determinadas especificidades para realização da visita técnica, como por exemplo: quem dever realiza-la, qual o período para sua realização, se se trata de obrigação ou faculdade da empresa licitante.

A exigência de visita de vistoria feita pelos responsáveis técnicos da empresa tinha por objetivo dar a Entidade a certeza de que todos os licitantes conheciam o objeto da licitação, evitando-se assim, futuras alegações de desconhecimento das características do projeto, e com isso, possíveis inexecuções contratuais.

Informe que estamos tomando todas as providências para reformulação de nosso modelo de Edital”.

Análise do Controle Interno

O gestor informou, conforme se depreende de sua manifestação, que reformulará os próximos editais de licitação, de forma a adequá-los às exigências do TCU, reconhecendo, dessa forma, a situação explicitada.

2.2.6. Ausência de retenção de Tributos destacados em documento fiscal

Fato

Em decorrência do processo de licitação nº 18/2011, a Prefeitura Municipal celebrou o contrato nº 41/2011 com a empresa J.Anchieta Silva Construções Ltda. (CNPJ 03.332.651/0001-77), no valor de R$ 872.256,32, em 20/12/2011, objetivando a construção de 02 (duas) quadras cobertas (escolas Professora Francisca Leite de Brito e Professor Geraldo Cipriano dos Santos),

Em análise aos processos de pagamento disponibilizados pela Prefeitura, efetuados em razão da execução contratual, como também aos extratos bancários da conta corrente específica, constatou-se as seguintes despesas:

Boletim de medição			**Nota Fiscal**			**Transferência Bancária**	
Data	**número**	**valor**	**número**	**Data emissão**	**valor**	**Data**	**Valor**
17/04/2013	19	18.758,02	655	17/04/13	18.758,02	18/04/2013	18.758,02
06/03/2013	2º do TA	63.587,23	653	07/03/13	63.587,23	08/03/2013	63.587,23
28/02/2013	1º do TA	63.894,70	651		63.894,70	01/03/2013	63.894,70
22/02/2013	18	31.076,35	641	25/02/13	31.076,35	26/02/2013	31.076,35
09/01/2012	17	45.509,50	639	06/02/13	45.509,50	07/02/2013	45.509,50
18/01/2013	16	38.181,56	635	18/01/13	38.181,56	21/01/2013	38.181,56
26/12/2012	15	54.089,58	627	26/12/12	54.089,58	28/12/2012	54.089,58
14/12/2012	14	57.648,71	622	14/12/12	57.648,71	17/12/2012	57.648,71
03/12/2012	13	101.619,20	618	03/12/12	101.619,20	04/12/2012	101.619,20
14/11/2012	12	33.850,93	603	14/11/12	33.850,93	14/11/2012	33.850,93

05/11/2012	11	33.351,76	601	05/11/12	33.351,76	05/11/2012	33.351,76
30/12/2012	10	29.361,84	588	30/10/12	29.361,84	01/11/2012	29.361,84
22/02/2011	9	31.905,75	585	22/10/12	31.905,75	22/10/2012	31.905,75
03/09/2012	8	89.503,79	551	03/09/12	89.503,79	04/09/2012	89.503,79
24/07/2012	7	26.884,00	525	24/07/12	26.884,00	24/07/2012	26.884,00
26/06/2012	6	30.506,10	515	26/06/12	30.506,10	27/06/2012	30.506,10
19/06/2012	5	25.320,65	512	19/06/12	25.320,65	26/06/2012	25.320,65
31/05/2012	4	65.970,55	496	31/05/12	65.970,55	31/05/2012	65.970,55
01/11/4377	3	24.576,67	491	09/05/12	24.576,67	10/05/2012	22.266,47
09/04/2012	2	42.123,35	485	09/04/12	42.123,85	13/04/2012	38.163,75
28/02/2012	1	45.874,37	473	28/12/12	45.874,37	02/03/2012	45.874,37
Total		**953.594,61**			**953.594,61**		**947.324,81**

Em análise aos boletins de medição, notas fiscais correspondentes, extratos bancários e comprovantes de transferência bancária, constatou-se que os pagamentos efetuados pela Prefeitura Municipal ao contratado foram idênticos aos valores constantes nas notas fiscais, embora estivessem destacados nesses documentos, os tributos pertinentes.

Dessa forma, os pagamentos foram realizados sem considerar a retenção dos Tributos destacados nos documentos fiscais.

Em apenas dois pagamentos a Prefeitura Municipal efetuou a retenção dos Tributos pertinentes. Foram esses, os relacionados aos boletins de medição nº 02 e nº 03.

Para os demais, não houve retenção de Tributos, tendo em vista que o valor transferido à conta corrente do executor dos serviços foi idêntico ao valor de emissão da nota fiscal, como também ao valor contido nos boletins de medição.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:
"Uma vez constatada, através do Relatório da CGU a ausência de retenção de impostos não pagos, referentes aos boletins de pagamento da Quadra de Escola Francisca Lira, procedemos de imediato o pagamento dos referidos impostos e estamos encaminhando, em anexo, a documentação comprobatória de pagamentos efetuados pela Prefeitura, como também os impostos pagos pela Construtora."

Análise do Controle Interno

Em análise aos comprovantes de pagamentos de Tributos apresentados pela Prefeitura, observou-se os seguintes desembolsos:

Data	Valor
27/03/2015	2.693,76

27/03/2015	1.564,73
27/03/2015	368,55
27/03/2013	860,18
Total	5.487,22

Contudo, constatou-se que os recursos utilizados para pagamento de tributos foram desembolsados da própria conta corrente específica do Termo de Compromisso, quando esses Tributos deveriam ser pagos pela empresa contratada, tendo em vista, conforme relatado, que os pagamentos pelos serviço prestados foram realizados pela Prefeitura sem a retenção tributária.

2.2.7. A qualificação econômico-financeira exige cumulativamente garantia de proposta e capital social ou patrimônio líquido mínimo.

Fato

Em análise ao edital de licitação nº 18/2011, observou-se que, no item 5, subitens 18 e 19, estão presentes como exigências aos licitantes, a apresentação de "patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado da contratação", como também de "garantia de proposta no valor de 1% valor estimado da contratação".

A Administração não deve exigir comprovação de patrimônio líquido mínimo juntamente com a prestação de garantias ao contrato, tendo em vista que o art. 31, § 2º, da Lei 8.666/1993 determina que a qualificação econômico-financeira deve ser comprovada por uma dessas alternativas, e não pelas duas em conjunto, ainda conforme o Tribunal de Contas da União em seus Acórdãos 108/2006, 2.338/2006, 2.553/2007, 2.640/2007, 1.229/2008, 2.712/2008, 2.815/2009 e 3.043/2009 (todos do Plenário).

Constatou-se, em análise à Ata de reunião da comissão permanente de licitação, que a empresa V&A Construtora (CNPJ 07.524.547/0001-35), participante do certame, foi considerada inabilitada pela comissão por não apresentar caução exigida no subitem 5.19 do Edital (garantia de proposta no valor de 1% valor estimado da contratação).

A empresa também foi inabilitada,por não ter apresentando certidão negativa de infrações trabalhistas, exigência descabida, conforme informado neste relatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Primeiramente gostaríamos de registrar que nossa intenção em autorizar a exigências a comprovação cumulativa de garantia de proposta e patrimônio líquido mínimo, tinha por objetivo assegurar o cumprimento das obrigações a ser assumidas.

Lei de Licitações nº 8.666/93 propõe uma série de medidas que podem ser adotadas pela Administração, no planejamento da contratação pública, na intenção de resguardar o regular andamento da sua fase externa bem como a boa e correta execução do futuro contrato.

Particularmente, entendemos que é possível a administração cumular a tomada de várias dessas medidas ofertadas pela legislação, na mesma contratação desde que saiba distinguir a finalidade de cada uma e escolhê-las de acordo com a necessidade que visa resguardar.

Entendemos que é possível exigir dois requisitos de qualificação econômico-financeira, prevista no art. 31, 2°, da Lei n° 8.666/93, cumulativamente: a garantia da proposta e a comprovação de patrimônio líquido ou capital social líquido mínimo.

Essa interpretação particular se dá a partir do estudo da essência e da finalidade de cada instituto previsto na Lei, deixando de lado a análise literal do texto legal. A análise essencialista da cada instituto demonstra que cada um deles tem finalidade especifica e diversas no processo de contratação e, portanto, não conflitantes. Ao contrário, quando conjuntamente exigidos preservam a Administração de coisas distintas.

Note-se que a habilitação financeira tem o condão precípuo de avaliar se o pretenso contratado tem condições mínimas, sob o enfoque financeiro, de garantir a execução do contrato, vale dizer, se ele poderá suportar todos os custos que virão da execução do contrato. Para análise da saúde financeira das pretensas contratadas a administração poderá exigir os requisitos postos no art. 31 da Lei nº 8.666/93. O 2°, deste disposto, determina que a Administração poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo ou ainda as garantias previstas no seu 1 ° do art. 56, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes.

A partir da análise literal dessa redação, doutrina e jurisprudência entendem que não é possível cumular a exigência de capital social mínimo, patrimônio líquido e garantia de proposta. Vejamos. O patrimônio líquido é o valor contábil que representa a diferença entre ativo e passivo no balanço patrimonial de uma empresa.

Em síntese, o patrimônio líquido nada mais é do que o valor contábil que sócios e/ou acionistas têm na empresa em um determinado momento, e o valor disponível para fazer a sociedade girar. Ele é um indicador da saúde financeira real e atual da empresa.

Já o capital social, do ponto de vista contábil, é parte do patrimônio líquido. Ele representa valores recebidos pela empresa dos sócios, ou por ela gerados e que foram formalmente incorporados ao Capital.

O patrimônio líquido é variável de acordo com o exercício da atividade da empresa. Já o capital social só poderá ser alterado mediante deliberação dos sócios, isto é, independe do exercício da atividade da empresa.

Portanto, percebe-se que do ponto de vista contábil o capital social e patrimônio líquido possuem finalidades distintas, porém, verifica-se, desde logo que, numa contratação pública, ambos têm a mesma função, qual seja a de indicar a qualidade das finanças e o patrimônio da empresa que será contratada.

Logo, tendo em vista que na contratação pública eles cumprem a mesma função, estes sim não devem ser exigidos cumulativamente. Aliás, em contratação publica, tendo em vista a finalidade desses institutos, o mais adequado é a exigências do patrimônio líquido, que representa a situação real da empresa, do ponto de vista econômico-financeiro.

Por outro lado, vemos que o mesmo raciocino não se aplica à garantia da proposta, que na contratação pública, exerce papel totalmente diverso do capital social ou patrimônio líquido.

A garantia da proposta é uma exigência feita para fins de habilitação, com o condão de assegurar à Administração a lisura e a seriedade da proposta dos licitantes, bem como que estes a manterão firme até a celebração do contrato.

Desta maneira, em caso de desistência do licitante vencedor, a garantia da proposta será atribuída a Administração.

Em síntese, essas são basicamente as razões que levaram a prefeitura a tomar a decisão em exigir cumulativamente as garantias e questão".

Análise do Controle Interno

Não obstante a manifestação do gestor municipal, o TCU, conforme relatado, determina que a Administração não deve exigir comprovação de patrimônio líquido mínimo juntamente com a prestação de garantias ao contrato.

2.2.8. Utilização não exclusiva da Quadra em atividades escolares; e condições físicas do empreendimento deterioradas

Fato

Em visita realizada à quadra escolar pertencente a Escola Municipal Professora Francisca Leite de Brito observou-se que esse empreendimento não está localizado no mesmo terreno onde se localiza a escola. A quadra está a aproximadamente 500m da Escola Francisca Leite.

Constatou-se que a quadra esportiva não se encontra exclusivamente disponível às atividades da Escola, mas está permanentemente aberta, desprotegida e sujeita à atuação de vândalos. No momento da visita verificou-se acúmulo e depósito de lixo nas margens da quadra.

Verificou-se, ainda, que a quadra apresenta sinais de deterioração, como gradil/alambrado danificado, quadro de energia depredado, ausência de traves/barras de futebol e de vôlei (itens contratados e pagos, conforme boletins de medição) e pilastras com acabamento comprometido.

gradil/alambrado danificado	pilastras com acabamento comprometido

ausência de traves/barras de futebol e de vôlei	quadro de energia depredado

Acúmulo e depósito de lixo	Acúmulo e depósito de lixo

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"A quadra da Escola Francisca Lira está localizada em comunidade vulnerável socialmente e com um alto grau de agressividade, onde o índice de vandalismo é significativo, de forma que se torna difícil o uso exclusivo da quadra, sem que a comunidade esteja inserida. No caso da quadra da Escola Francisca Lira, que fica a uma distância de 450 m da escola, a manutenção torna-se mais difícil, pelo fato de a quadra ser aberta, o que favorece a depredação e o acesso de pessoas que fazem o mau uso dos equipamentos.

Temos na escola registros e relatos dessas ocorrências e que em alguns casos resultou na presença da Polícia Militar e Conselho Tutelar por se tratar de jovens menores e infratores. (Relatórios anexos) No que se refere a ausência de traves/barras de futebol e de vôlei a escola nos informou que o Secretário de Infraestrutura retirou os itens e encaminhou para a serralharia para consertos, conforme fotos abaixo.

Diante dessa realidade, ainda se encontra a insuficiência de recursos para manter guarda durante 24 horas.

Análise do Controle Interno

O gestor municipal, em sua manifestação, reconheceu a situação apontada, enfatizando a ausência de recursos para a manutenção de segurança da quadra. Em relação à ausência de travas/barras de futebol e vôlei, não obstante os registros fotográficos anexados ao relatório, indicando que esses equipamentos se encontrariam em manutenção, observou-se no momento da visita às instalações da quadra escolar, que não estavam à disposição dos usuários, conforme condições acordadas no termo de compromisso.

2.2.9. Ausência de devolução ao FNDE de recursos financeiros remanescentes em conta corrente específica

Fato

Conforme informações constantes no processo de administrativo da licitação nº 18/2011, a Prefeitura Municipal emitiu o termo de aceitação definitiva da obra em 06/06/2013.

Não obstante a aceitação definitiva e encerramento contratual, a Prefeitura Municipal mantém, sem a correspondente devolução ao FNDE/MEC, recursos na conta corrente específica do Termo de Compromisso, importando em R$ 56.718,47, conforme extratos de investimento de 30/01/2015.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Em 06/06/2013, a Prefeitura Municipal emitiu termo de aceitação definitiva da Obra TC PAC Nº 200704/2011. Mas, considerando o princípio da economicidade, que deve estar presente em todos os atos administrativos, visando sempre a supremacia do interesse publico, considerando a necessidade de realização de serviços não licitados no contrato, bem como a possibilidade de prorrogação de vigência do contrato, conforme lâmina do site do FNDE, não

efetuamos a devolução do recurso, visando, outrossim, solicitar a autorização para efetivação dos serviços, não havendo, portanto, má-fé por parte da Administração Pública".

Análise do Controle Interno

Não obstante a manifestação do gestor, a prefeitura mantém recursos na conta corrente específica, a despeito da emissão do termo de aceitação definitiva da obra.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado.

Ordem de Serviço: 201502095
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: R$ 506.147,36
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 a 27 de fevereiro de 2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 12KV - Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação fiscalizada destina-se a contribuir para o desenvolvimento e a universalização do Ensino Básico mediante aporte de recursos destinados à implementação de projetos caracterizados por ações que visem priorizar a ampliação do atendimento, bem como a melhoria e a qualidade da aprendizagem nas escolas públicas.

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 esta Controladoria.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Informação sobre processo de licitação nº 09/2014

Fato

A Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira, objetivando a concretização do Termo de Compromisso nº PAC207828/2014, cujo objeto consistiu na execução de atividades inerentes à construção de 1(uma) quadra esportiva escolar coberta situada no Sítio São João Velho, no

valor de R$ 509.211,89 realizou o processo de licitação nº 09/2014, na modalidade de tomada de preços (Nº 02/2014).

Conforme Ata de reunião da comissão permanente de licitação, a empresa Construtora Queiroz Ribeiro Ltda. (CNPJ 10.704.889./0001-41) foi considerada vencedora do certame, por ter sido a única empresa considerada habilitada, cuja proposta foi de R$ 506.147,36.

A seguir, destacam-se as principais impropriedades constatadas no processo de licitação.

2.2.2. No edital de licitação, houve vedação a participação de consórcios sem a devida motivação.

Fato

Em análise ao edital de licitação nº 09/2014, observou-se, no subitem 3.3, alínea "a", que os gestores municipais impuseram vedação à participação de consórcios de empresas no certame, sem contundo apresentar no processo administrativo da licitação, justifica formal para essa proibição. Essa cláusula editalícia contraria o que preceitua o Tribunal de Contas da União, por meio dos Acórdãos n.º 1.636/2007-Plenário, n.º 1316/2010-1ª Câmara, n.º 1.102/2009-1ª Câmara e nº 3.654/2012-2ª Câmara).

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:
"Realmente, a jurisprudência do TCU já se firmou no sentido de que a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competências discricionária do administrator, devendo este exercê-la sempre mediante justificativa fundamentada. Indicou-se, ainda, que "Não obstante a participação de consórcio seja recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto, tal alternativa também não é obrigatória".

Nos termos do voto condutor do Acórdão n° 2.831/2012, "Devem ser consideradas as circunstâncias concretas que indiquem se o objeto apresenta vulto ou complexidade que torne restrito o universo de possíveis licitantes.

Somente nessa hipótese, fica o administrator obrigado a autorizar a participação de consórcio de empresas no certame, com o intuito precípuo de ampliar a competitividade e proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa".

Examinando a questão verifica-se que a Tomada de Preço n° 001/2014, tinha por objeto a contratação de empresa de engenharia para construção de uma escola do Ensino Infantil e Ensino Fundamental no Povoado de Carapuça, no Município de Afogados da Ingazeira, ao custo estima de R$ 1. 021.727,33 (um milhão, vinte e um mil, setecentos e vinte e sete reais e trinta e três centavos).

Diante de suas características, a Prefeitura ao ponderar sobre as questões econômicas e técnicas do projeto, optou por não autorizar a participação de consócios. Infelizmente o registro de todo processo não foi mantido em arquivo"

Análise do Controle Interno

Não obstante o argumentado pelo gestor municipal, não consta no processo de licitação, justificativa para a vedação de participação de consórcio de empresas.

2.2.3. O edital exigiu comprovação de quantitativo mínimo de serviços prestados superiores a 50% do quantitativo a executar.

Fato

Em análise ao edital de licitação nº 09/2014, observou-se que no subitem 5.1.12 está contida obrigação de comprovação pelos licitantes de execução de obra compatível nas seguintes quantidades:

- Estrutura em aço para coberta 900m²;
- Revestimento cerâmico para parede 200m²;
- Piso em concreto armado para vigas e pilares 500m².

Constatou-se que esse quantitativo estipulado no Edital da Licitação está superior em mais de 50% em relação aos quantitativos atinentes aos serviços a serem executados, restringindo, portanto, a competitividade do certame, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, em seus Acórdãos 1.284/2003, 2.088/2004, 1.635/2006, 2.656/2007, 608/2008, 2.215/2008, 311/2009 e 1.949/2008, (todos do Plenário).

Segundo informações extraídas do processo administrativo da licitação, são os seguintes os quantitativos objeto da execução:

Item planilha	Descrição	Quantidade m²
6.1	Estrutura de aço em arco vão de 30m	1.114
8.4	Revestimento cerâmico de paredes PEI IV	328
9.2	Piso em concreto armado com tela e juntas de dilatação	633,20

Como se observa os quantitativos exigidos para comprovação de execução de obra compatível com o objeto da licitação, são superiores aos considerados aceitáveis pelo TCU.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

“A contratação de particulares, por parte da administração Pública, é sempre uma atividade complexa, pois, em regra, enfrenta-se uma situação em que há interesses contrapostos entre a contratada e a contratante. A primeira visa ao lucro, ao passo que a segunda almeja a boa execução do objeto contratual.

Os órgãos da administração Pública tentam assegurar a qualidade por meio de uma descrição detalhada do objeto, bem como peia exigência de certos requisitos de qualificação técnica como condição de habilitação. No entanto, em se tratando de licitação do tipo menor preço, é comum que se sagrem vencedores os participantes que formalmente preenchem todos os requisitos de habilitação técnica, mas que na prática não conseguem executar o contrato de modo eficiente, o que provoca graves prejuízos à Administração.

Por conta disso, ao estabelecer quantitativos de serviços prestados, superiores a 50% dos quantitativos a executar, a Prefeitura tinha por objetivo compatibilizar a segurança da Administração na boa execução contratual e a ampla participação no certame licitatório, mesmo com a exigência.

Quanto à falha apontada, informamos que estamos tomando todas as providências para a correção de nossos modelos de editais.”

Análise do Controle Interno

O gestor, em sua manifestação, afirmou que promoverá alterações em seus editais, reconhecendo, dessa forma, a situação apontada.

2.2.4. Exigência indevida de apresentação de atestado de visita técnica.

Fato

Em análise ao edital de licitação nº 09/2014, observou-se que no subitem 5.1.23 está contida como exigência para habilitação, atestado de visita a ser emitido pelo Fundo Municipal de Educação.

Contudo, o Tribunal de Contas da União, por meio dos Acórdãos 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009 (todos do Plenário), tem se posicionado no sentido de que é suficiente exigir dos licitantes declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra, assinada pelo seu responsável técnico, de modo que a visita só pode ser exigida se for imprescindível para a caracterização do objeto.

Dessa forma, o Edital, ao exigir o citado atestado, restringiu a competição entre potenciais licitantes interessados na execução das obras licitadas.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

“A vistoria técnica, além de ser um mecanismo que visa resgatar o interesse do licitante, visa também dar maior segurança à Administração, uma vez que atenua o risco da ocorrência de extinção precoce do contrato, ou de seu cumprimento irregular sob a justificativa, pelo particular, de que não conhecia todas as peculiaridades relacionadas ao local estipulados para o cumprimento do objeto.

Sobre o assunto, o Tribunal de Contas de União, no Acórdão n° 4.968/2011 - Segunda Câmara, assim se manifestou: "A visita de vistoria tem por objetivo dar à entidade a certeza e a comprovação de que todos os licitantes conhecer integralmente o objeto da licitação e, via de consequência, que suas propostas de preços possuam refletir com exatidão a sua plena execução, evitando-se futuras alegações de desconhecimento das características dos bens licitados, resguardando a entidade de possíveis inexecuções contratuais”.

Portanto, em linhas gerais, o objetivo da referida exigência é de evitar que haja, tanto para o licitante como para a Administração Pública, prejuízos de natureza econômica (com formulação de propostas imprecisas) e/ou técnicas (durante a execução do contrato.”

Análise do Controle Interno

Conforme relatado, o TCU tem emitido posicionamentos no sentido da suficiência da declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra pelos licitantes, assinada pelo seu responsável técnico.

Além disso, não consta nos autos do processo licitatório justificativa para exigência de vistoria do local de prestação de serviços por parte das empresas participantes do certame, nem se identifica complexidade em seu objeto que respalde tal exigência.

Quanto ao Acórdão citado pelo gestor (Acórdão TCU n° 4.968/2011 - Segunda Câmara), verifica-se que esse não respalda a exigência de visita de vistoria, muito pelo contrário, tanto a análise da área técnica do TCU, como o voto do relator e a decisão proferida pelo Tribunal de Contas são no sentido de rejeitar, via de regra, tal exigência, de modo que o Tribunal não acolheu as justificativas apresentadas pelo gestor para essa questão: “*9.5. rejeitar as razões de justificativa apresentadas Sr. (...) no que concerne à exigência de vistoria prévia em todos os lugares nos quais seriam prestados os serviços licitados por meio do Pregão Eletrônico nº 9/2010, nos termos do subitem 9.1.2., alínea "b" do Edital;*”.

O trecho do Acórdão mencionado pelo gestor encontra-se na análise da Unidade de Auditoria do TCU que apreciou o caso. Entretanto, quando se considera o inteiro teor desse relatório, entende-se claramente que a posição da área técnica do TCU é que a adoção de tal exigência deve ser sopesada com os princípios da isonomia, restrição ao caráter competitivo, obtenção da proposta mais vantajosa, ampla participação no certame. Ademais, no caso concreto, a conclusão da Unidade de Auditoria do TCU, que foi acolhida pelo relator e referendada no Acórdão supra, é que foi indevida a exigência de vistoria, pois o objeto licitado não apresentava complexidade suficiente que a justificasse.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado. As falhas verificadas são referentes à fase de licitação, onde constatou-se a inclusão de

cláusulas editalícias com vedações e exigências indevidas, fato que potencialmente contribuiu para restrição à competitividade do certame licitatório.

Ordem de Serviço: 201502242
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: R$ 1.018.858,26
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 22/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 20RP - Infraestrutura para a Educação Básica no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação fiscalizada destina-se a prover rede física escolar pública de condições adequadas de funcionamento, no que tange à quantidade de unidades educacionais e à qualidade da infra-estrutura dos estabelecimentos de educação básica pública..

2. Resultados dos Exames

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

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. No edital de licitação, houve vedação a participação de consórcios sem a devida motivação.

Fato

No edital de licitação, houve vedação a participação de consórcios sem a devida motivação.

O item 3.3.a do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 17560/2014, para construção de uma unidade de educação infantil, estabelece que "não poderão participar da licitação consórcios de empresas, qualquer que seja sua forma de constituição" – sem apresentar justificativa para tal restrição.

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

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Realmente, a jurisprudência do TCU já se firmou no sentido de que a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competências discricionária do administrator, devendo este exercê-la sempre mediante justificativa fundamentada. Indicou-se, ainda, que "Não obstante a participação de consórcio seja recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto, tal alternativa também não é obrigatória". Nos termos do voto condutor do Acórdão n° 2.831/2012, "Devem ser consideradas as circunstâncias concretas que indiquem se o objeto apresenta vulto ou complexidade que torne restrito o universo de possíveis licitantes. Somente nessa hipótese, fica o administrator obrigado a autorizar a participação de consórcio de empresas no certame, com o intuito precípuo de ampliar a competitividade e proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa". Examinando a questão verifica-se que a Tomada de Preço n° 001/2014, tinha por objeto a contratação de empresa de engenharia para construção de uma escola do Ensino Infantil e Ensino Fundamental no Povoado de Carapuça, no Município de Afogados da Ingazeira, ao custo estima de R$ 1. 021.727,33 (um milhão, vinte e um mil, setecentos e vinte e sete reais e trinta e três centavos). Diante de suas características, a Prefeitura ao ponderar sobre as questões económicas e técnicas do projeto, optou por não autorizar a participação de consócios. Infelizmente o registro de todo processo não foi mantido em arquivo."

Análise do Controle Interno

A manifestação confirma que não houve justificativa formal para a vedação à participação de consórcios na licitação.

2.2.2. O edital exigiu comprovação de quantitativo mínimo de serviços prestados superiores a 50% do quantitativo a executar.

Fato

O edital exigiu comprovação de quantitativo mínimo de serviços prestados superiores a 50% do quantitativo a executar.

O item 5.1.12 do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 17560/2014, para construção de uma unidade de educação infantil, estabelece quantitativos mínimos de serviços prestados superiores a 50% do quantitativo a executar, conforme demonstrado a seguir:

Item	Quantitativo a executar	Exigências do Edital
Revestimento cerâmico para parede	765m2 (50% = 383m2)	700m2
Concreto armado para fundação	90m2 (50% = 45m2)	70m2
Estrutura em madeira para telha cerâmica	1193m2 (50% = 597m2)	800m2

Entretanto, o TCU tem considerado aceitável a exigência de quantitativo mínimo de serviços executados, para qualificação técnico-operacional, de, no máximo, 50% dos quantitativos a serem executados no empreendimento licitado. Em casos excepcionais, a exigência de valores superiores é possível, desde que devidamente fundamentada sua necessidade para a garantia da perfeita execução do objeto licitado (Acórdãos 1.284/2003, 2.088/2004, 1.635/2006, 2.656/2007, 608/2008, 2.215/2008, 311/2009 e 1.949/2008, todos do Plenário).

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"A contratação de particulares, por parte da administração Pública, é sempre uma atividade complexa, pois, em regra, enfrenta-se uma situação em que há interesses contrapostos entre a contratada e a contratante. A primeira visa ao lucro, ao passo que a segunda almeja a boa execução do objeto contratual. Os órgãos da administração Pública tentam assegurar a qualidade por meio de uma descrição detalhada do objeto, bem como pela exigência de certos requisitos de qualificação técnica como condição de habilitação. No entanto, em se tratando de licitação do tipo menor preço, é comum que se sagrem vencedores os participantes que formalmente preenchem todos os requisitos de habilitação técnica, mas que na prática não conseguem executar o contrato de modo eficiente, o que provoca graves prejuízos à Administração. Por conta disso, ao estabelecer quantitativos de serviços prestados, superiores a 50% dos quantitativos a executar, a Prefeitura tinha por objetivo compatibilizar a segurança da Administração na boa execução contratual e a ampla participação no certame licitatório, mesmo com a exigência. Quanto a falha apontada, informamos que estamos tomando todas as providências para a correção de nossos modelos de editais."

Análise do Controle Interno

O TCU tem considerado aceitável a exigência de quantitativo mínimo de serviços executados, para qualificação técnico-operacional, de, no máximo, 50% dos quantitativos a serem executados no empreendimento licitado. Em casos excepcionais, a exigência de valores superiores é possível, desde que devidamente fundamentada sua necessidade para a garantia da perfeita execução do objeto licitado. A CGU demonstrou que a Prefeitura exigiu quantitativos superiores a 50%. A manifestação da Prefeitura confirma haver estabelecido quantitativos de serviços prestados superiores a 50% dos quantitativos a executar para compatibilizar a segurança da Administração na boa execução contratual e a ampla participação no certame licitatório, mesmo com a exigência. Entretanto, verifica-se que a construção de uma unidade infantil – com projeto padronizado nacionalmente pelo FNDE – não configura um caso excepcional. Observa-se, ainda, que exigir quantitativos exorbitantes não amplia a participação no certame licitatório. De toda forma, a Prefeitura reconhece a falha e afirma que providenciará a correção nos próximos editais.

2.2.3. Há exigências de quantidade mínima de serviços a executar para comprovar capacidade técnico-profissional.

Fato

Há exigências de quantidade mínima de serviços a executar para comprovar capacidade técnico-profissional.

O item 5.1.12 do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 17560/2014, para construção de uma unidade de educação infantil, exige comprovação de execução mínima do licitante. A seguir, o item 5.1.13 exige comprovação "de que os profissionais detentores dos atestados de responsabilidades técnicas citados no item anterior são integrantes do quadro da licitante". Entretanto, a jurisprudência do TCU é no sentido de que a exigência de quantitativos mínimos é possível apenas para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional (capacidade da empresa), não devendo estar associada à capacidade técnico-profissional, já que o disposto no art. 30, § 1º, I (parte final), da Lei 8.666/1993 veda esse tipo de restrição, ressalvados apenas os casos específicos devidamente justificados (Decisões 592/2001 e 1.618/2002, e Acórdãos 515/2003 - Plenário, 642/2004, 135/2005, Acórdão 492/2006, 2.656/2007 e 2.882/2008, todos do Plenário).

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Nos termos do art. 30, § l", inciso l, da Lei n" 8.066/93, a capacitação técnica envolve a comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância

do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos. Todavia, ao analisar a jurisprudência acerca do assunto, verifíca-se a flexibilização dessa vedação. O STJ, por exemplo, entendeu pela possibilidade da fixação de quantitativos mínimos, desde que, de modo equivalente ao que se passa com qualificação técnica-operacional, sejam assentados em critérios razoáveis e demonstrem o mínimo indispensável para a aferição da capacidade do licitante (RES 466.286/SP - Segunda Turma - DJ de 20.10.2003). No âmbito do TCU, a matéria não é tratada de forma pacífica. A Corte de Contas manifestou-se pela impossibilidade de a Administração fixar quantitativos mínimos para a qualificação técnico-profissional, conforme consta dos Acórdãos n°s 2.081/2007, 608/2008, 1.312/2008, 2.585/2010, 3.105/2010 e 276/2011, todos do Plenário. Nesse sentido também foi o Acórdão n° 165/2012 do Plenário, no qual restou consignado que "a exigência de qualificação mínima, para fins de comprovação de capacidade técnico-profissional, contraria o estabelecido no art. 30, § 1°, inciso I, da Lei 8.666/93". Entretanto, no ano retrasado, pretendendo a uniformização da interpretação do art. 30, § 1°, inc. I, da Lei 8.666/93, o Pleno do TCU formulou precedente em sentido diverso. No Acórdão n° 1.214/2013, concluiu que "é preciso analisar a vedação da parte final do inciso l, do parágrafo 1°, do art. 30, da lei de Licitações com razoabilidade, pois, quando o fator primordial da licitação reside na exigência de experiência em determinado quantitativo mínimo ou em determinados prazos máximos, acatar a literalidade da norma levaria a uma contradição, qual seja, prevalecendo a interpretação de que não se pode exigir tais requisitos, a licitação estaria impossibilitada e a norma, inócua, sem qualquer aplicação prática". Seguindo esse mesmo raciocínio, a Corte de contas divulgou no seu informativo de Licitação e Contratos n° 177 o Acórdão n° 3.070/2013, segundo o qual "é legal, para a comprovação da capacidade técnico-profissional da licitante, a exigência de quantitativos mínimos, executados em experiência anterior, compatíveis com o objeto que se pretende contratar". De acordo com o Relator, "a interpretação que mais se coaduna com o interesse da Administração de se resguardar quanto à real capacidade técnica da licitante de prestar adequadamente os serviços pactuados é a que vincula a vedação de exigência de quantidades mínimas ao número de atestados, e não aos serviços objeto dos atestados fornecidos". Naquela oportunidade, entendeu-se que, pela complexidade técnica dos serviços, era "imprescindível a apresentação de atestado de capacidade técnico-profissional com exigência de quantitativos mínimos, sob pena de a Administração atribuir responsabilidade pela prestação dos serviços a profissionais que não detém capacidade técnica demonstrada na execução de serviços de porte compatível com os que serão efetivamente contratados". Em vista desse contexto, afirma-se que a exigência de quantitativos mínimos em sede de qualificação técnico-profissional não constitui ponto pacífico na jurisprudência do TCU.”

Análise do Controle Interno

O Acórdão 3070/2013 citado na manifestação não se aplica ao caso em tela. Cabe observar que o acórdão se refere a uma obra de “complexidade técnica” das Centrais Elétricas de Rondônia e que os quantitativos mínimos exigidos eram de 25% do total a ser contratado – o que não configurava restrição à competitividade. Entretanto, a obra de construção de uma unidade infantil não é de complexidade técnica, é obra comum de engenharia – inclusive, seu projeto é simples e padronizado para todo o país, visto que todas as plantas são fornecidas pelo FNDE. Além disso, o Edital já restringia a competitividade por estabelecer quantitativos mínimos superiores a 50%. Observe-se, ainda, que o acórdão determina, para futuras licitações que exijam quantitativos mínimos para comprovar capacidade técnico-profissional, que a Administração apresente “a devida motivação dessa decisão administrativa, evidenciando que

a exigência é indispensável à garantia do cumprimento da obrigação a ser assumida pela vencedora do certame", requisito que também não foi atendido na presente licitação. Portanto, mantém-se a constatação.

2.2.4. Exigência indevida de equipe mínima de pessoal.

Fato

Exigência indevida de equipe mínima de pessoal.

O item 5.1.14 do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 17560/2014, para construção de uma unidade de educação infantil, exige do licitante "declaração de que dispõe de pessoal técnico capacitado para execução dos serviços. Os técnicos deverão ser registrados no CREA e os demais em carteira profissional. A equipe mínima deverá ser composta por um engenheiro, um mestre de obras, um eletricista, um encanador, quatro pedreiros e oito ajudantes".

Entretanto, o artigo 30 da lei 8666/1993 determina que a qualificação técnica limitar-se-á a "comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente". Não cabe à administração exigir do licitante uma equipe que, pela própria dinâmica da construção civil, pode variar de acordo com as necessidades do licitante.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Inicialmente gostaríamos de registrar que ao exigir uma equipe mínima de Pessoal em seu edital, a Prefeitura tinha por objetivo assegurar uma contratação vantajosa para o município. Quanto a exigência indevida registrada no Item 5.1.12 do edital, informamos que reconhecemos a falha e que estamos tomando todas as providências para a exclusão desse em nossos modelos de editais."

Análise do Controle Interno

A Administração Municipal exigiu no Edital que a licitante comprovasse "equipe mínima (...) composta por um engenheiro, um mestre de obras, um eletricista, um encanador, quatro pedreiros e oito ajudantes". Entretanto, a Lei 8666/93 especifica a necessidade de, apenas, um "profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente". Em sua manifestação, a Administração reconhece a falha e indica que tomará providências para a exclusão da exigência indevida nos próximos editais.

2.2.5. Exigências indevidas para a qualificação econômico-financeira dos licitantes.

Fato

Exigências indevidas para a qualificação econômico-financeira dos licitantes.

O item 5.1.16 do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 17560/2014, para construção de uma unidade de educação infantil, exige do licitante "identificação e assinatura legível do responsável contábil da empresa, devidamente registrado no CRC – Conselho Regional de Contabilidade". A seguir, o item 5.1.17 exige "comprovação de inscrição do contador responsável junto ao Conselho Regional de Contabilidade, a qual deverá ser efetuada mediante apresentação da Certidão de Regularidade Profissional emitida pelo referido órgão no qual o Contabilista se encontra inscrito, cuja autenticidade será verificada no site oficial do órgão emissor. A não apresentação da Certidão de Regularidade Profissional é motivo para INABILITAÇÃO da licitante para o certame, de acordo com a lei 12.249, art. 76, de 11 de junho de 2010".

Entretanto, o art. 31 da Lei 8666/1993 determina que "a documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a: I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social (...); II - certidão negativa de falência ou concordata (...) e III – garantia (...)".

Como se pode observar, a administração extrapola e exige comprovações não estabelecidas na Lei 8666/1993. Cabe observar, ainda, que a citada lei 12.249, art. 76, não se refere à inabilitação de licitantes.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Realmente, a exigência de comprovação de que os profissionais detentores dos atestados e responsabilidades técnicas é registrado junto ao Conselho Regional de Contabilidade, não poderia ter sido solicitado no edital como condição para Habilitação e por conta disso, está providenciando uma revisão geral em nossos modelos de Edital."

Análise do Controle Interno

A Administração exorbitou e exigiu comprovações não estabelecidas na Lei 8666/1993, limitando a competitividade. Em sua manifestação, a Administração reconhece que não poderia ter solicitado no edital tais comprovações indevidas e afirma que providenciará a correção nos próximos editais.

2.2.6. Exigências indevidas de declarações para a habilitação dos licitantes.

Fato

Exigências indevidas de declarações para a habilitação dos licitantes.

O item 5.1.20 do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 17560/2014, para construção de uma unidade de educação infantil, exige do licitante "declaração formal assinada pelo representante legal da interessada, sob as penas da lei, da não existência de FATOS SUPERVENIENTES impeditivos à habilitação, bem como de que fora plenamente informado sobre os aspectos indispensáveis à execução do objeto, tomando conhecimento das condições e dificuldades dos serviços a serem executados, tendo inclusive recebido os documentos pertinentes e necessários para participação no certame". A seguir, o item 5.1.21 exige "declaração emitida pelo responsável técnico da empresa, na qual ele se compromete e autoriza o seu nome como indicado pela proponente para ser o responsável técnico pela obra, exceto se o mesmo for sócio da empresa proponente".

Cabe observar que ambas as exigências não estão contempladas na Lei 8666/1993. Portanto, a administração faz exigências exorbitantes que impõem limitações à competitividade.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Após o alerta da Senhora Auditora, temos a reconhecer que erramos ao exigir dos licitantes a declaração de Fato Superveniente Impeditivo a Habilitação, pois se o licitante apresenta todos os documentos e tem seu cadastro em perfeita ordem, não há sentido em reafirmar, por declaração, que tem as condições para a habilitação. Informo que estamos reformulando nosso modelo de Edital."

Análise do Controle Interno

A Administração fez exigências indevidas em seu edital de licitação, limitando a competitividade. Na manifestação, a Administração reconhece as falhas e indica que irá corrigi-las em seus próximos editais.

2.2.7. Houve exigência de que a visita técnica fosse realizada somente pelos responsáveis técnicos da licitante.

Fato

Houve exigência de que a visita técnica fosse realizada somente pelos responsáveis técnicos da licitante.

O item 5.6 do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 17560/2014, para construção de uma unidade de educação infantil, determina que "a visita técnica ao local da obra será realizada até o terceiro dia útil anterior à sessão, no horário das 8h às 13h, devendo ser agendada previamente junto à Comissão de Licitação. No ato da visita será expedido o Atestado de Visita que deverá ser assinado pela pessoa designada pelo Fundo Municipal de Educação para acompanhar as empresas visitantes e pelo responsável técnico da empresa, para juntar aos documentos de habilitação".

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

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Realmente, a lei de licitações não prevê determinadas especificidades para realização da visita técnica, como por exemplo: quem deve realizá-la, qual o período para sua realização, se se trata de obrigação ou faculdade da empresa licitante. A exigência de visita de vistoria feita pelos responsáveis técnicos da empresa tinha por objetivo dar a Entidade a certeza de que todos os licitantes conheciam o objeto da licitação, evitando-se assim, futuras alegações de desconhecimento das características do projeto, e com isso, possíveis inexecuções contratuais. Informo que estamos tomando todas as providências para reformulação de nosso modelo de Edital."

Análise do Controle Interno

A Administração exigia indevidamente que a visita técnica fosse realizada pelo responsável técnico da empresa, contrariamente ao que é determinado pela lei 8666/93 e pelo TCU. Em sua manifestação, a Administração reconhece a falha apontada e indica que corrigirá os próximos editais.

2.2.8. Ausência de recolhimento de contribuições e impostos (INSS, ISS, IRRF).

Fato

Ausência de recolhimento de contribuições e impostos (INSS, ISS, IRRF).

Para a obra relativa ao Termo de Compromisso nº 17560/2014, não houve recolhimento da contribuição previdenciária (INSS), tampouco do ISS – Imposto Sobre Serviços e do imposto de renda retido na fonte (IRRF), em relação, exclusivamente, às seguintes medições e pagamentos:

- Para o 4º Boletim de Medição no valor de R$ 159.394,11 (Subempenho nº 0305/005), não foram localizados - na documentação apresentada - os recolhimentos de INSS, ISS e IRRF.

- Para o 9º Boletim de Medição no valor de R$ 169.451,51 (Subempenho nº 0305/001), não foram localizados - na documentação apresentada - os recolhimentos de INSS e IRRF.

- Para o 10º Boletim de Medição no valor de R$ 42.178,93 (Subempenho nº 0305/002), não foi localizado - na documentação apresentada - o recolhimento de IRRF.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Uma vez constatada, através do Relatório da CGU a ausência de retenção de impostos não pagos, referentes aos boletins de pagamento da Escola Levino Cândido, procedemos de imediato o pagamento dos referidos impostos e estamos encaminhando, em anexo, a documentação comprobatória de pagamentos efetuados pela Prefeitura, como também os impostos pagos pela Construtora."

Análise do Controle Interno

A manifestação afirma que a falha foi corrigida e anexa documentos comprobatórios.

Para o 4º Boletim de Medição, foram anexados comprovantes dos recolhimentos de INSS, ISS e IRRF, realizados em 27/03/2015.

Para o 9º Boletim de Medição, foram anexados comprovantes dos recolhimentos de INSS e ISS, realizados em 30/03/2015. Entretanto, cabe observar que houve falha da Administração Municipal pois o ISS já havia sido recolhido na data de emissão do 9º Boletim. Portanto, a Prefeitura recolheu o ISS em duplicidade e não apresentou recolhimento do IRRF.

Para o 10º Boletim de Medição, não foi anexado comprovante de recolhimento do IRRF.

Fica mantida a constatação.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado.

Ordem de Serviço: 201502243
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: R$ 1.018.660,07
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 22/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 20RP - Infraestrutura para a Educação Básica no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação fiscalizada destina-se a prover rede física escolar pública de condições adequadas de funcionamento, no que tange à quantidade de unidades educacionais e à qualidade da infra-estrutura dos estabelecimentos de educação básica pública..

2. Resultados dos Exames

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

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. No edital de licitação, houve vedação a participação de consórcios sem a devida motivação.

Fato

No edital de licitação, houve vedação a participação de consórcios sem a devida motivação.

O item 3.3.a do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 29847/2014, para construção de uma escola com 6 salas, estabelece que "não poderão participar da licitação consórcios de empresas, qualquer que seja sua forma de constituição" - – sem apresentar justificativa.

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

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Realmente, a jurisprudência do TCU já se firmou no sentido de que a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competências discricionária do administrator, devendo este exercê-la sempre mediante justificativa fundamentada. Indicou-se, ainda, que "Não obstante a participação de consórcio seja recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto, tal alternativa também não é obrigatória". Nos termos do voto condutor do Acórdão n° 2.83Í/20I2, "Devem ser consideradas as circunstâncias concretas que indiquem se o objeto apresenta vulto ou complexidade que torne restrito o universo de possíveis licitantes. Somente nessa hipótese, fica o administrator obrigado a autorizar a participação de consórcio de empresas no certame, com o intuito precípuo de ampliar a competitividade e proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa". Examinando a questão verifica-se que a Concorrência n° 001/2014, tinha por objeto a contratação de empresa de engenharia para construção de 01 (uma) Unidade Escolar do Ensino Infantil e Ensino Fundamental, no povoado de São João Velho, no Município de Afogados da Ingazeira, ao custo estima de R$ 1.021.727,33 (um milhão, vinte e um mil, setecentos e vinte e sete reais e trinta e três centavos). Diante de suas características, a Prefeitura ao ponderar sobre as questões económicas e técnicas do projeto, optou por não autorizar a
participação de consócios, infelizmente o registro de todo processo não foi mantido em arquivo."

Análise do Controle Interno

A manifestação confirma que não houve justificativa formal para a vedação à participação de consórcios na licitação.

2.2.2. O edital exigiu comprovação de quantitativo mínimo de serviços prestados superiores a 50% do quantitativo a executar.

Fato

O edital exigiu comprovação de quantitativo mínimo de serviços prestados superiores a 50% do quantitativo a executar.

O item 5.1.12 do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 29847/2014, para construção de uma unidade de educação infantil, estabelece quantitativos mínimos de serviços prestados superiores a 50% do quantitativo a executar, conforme demonstrado a seguir:

Item	Quantitativo a executar	Exigências do Edital
Revestimento cerâmico para parede	765m2 (50% = 383m2)	700m2
Concreto armado para fundação	90m2 (50% = 45m2)	70m2
Estrutura em madeira para telha cerâmica	1193m2 (50% = 597m2)	800m2

Entretanto, o TCU tem considerado aceitável a exigência de quantitativo mínimo de serviços executados, para qualificação técnico-operacional, de, no máximo, 50% dos quantitativos a serem executados no empreendimento licitado. Em casos excepcionais, a exigência de valores superiores é possível, desde que devidamente fundamentada sua necessidade para a garantia da perfeita execução do objeto licitado (Acórdãos 1.284/2003, 2.088/2004, 1.635/2006, 2.656/2007, 608/2008, 2.215/2008, 311/2009 e 1.949/2008, todos do Plenário).

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"A contratação de particulares, por parte da administração Pública, é sempre uma atividade complexa, pois, em regra, enfrenta-se uma situação em que há interesses contrapostos entre a contratada e a contratante. A primeira visa ao lucro, ao passo que a segunda almeja a boa execução do objeto contratual. Os órgãos da administração Pública tentam assegurar a qualidade por meio de uma descrição detalhada do objeto, bem como pela exigência de certos requisitos de qualificação técnica como condição de habilitação. No entanto, em se tratando de licitação do tipo menor preço, é comum que se sagrem vencedores os participantes que formalmente preenchem todos os requisitos de habilitação técnica, mas que na prática não conseguem executar o contrato de modo
eficiente, o que provoca graves prejuízos à Administração. Por conta disso, ao estabelecer quantitativos de serviços prestados, superiores a 50% dos quantitativos a executar, a Prefeitura tinha por objetivo compatibilizar a segurança da Administração na boa execução contratual e a ampla participação no certame licitatório, mesmo com a exigência. Quanto à falha apontada, informamos que estamos tomando todas as providências para a correção de nossos modelos de editais."

Análise do Controle Interno

O TCU tem considerado aceitável a exigência de quantitativo mínimo de serviços executados, para qualificação técnico-operacional, de, no máximo, 50% dos quantitativos a serem executados no empreendimento licitado. Em casos excepcionais, a exigência de valores superiores é possível, desde que devidamente fundamentada sua necessidade para a garantia da perfeita execução do objeto licitado. A CGU demonstrou que a Prefeitura exigiu quantitativos superiores a 50%. A manifestação da Prefeitura confirma haver estabelecido quantitativos de serviços prestados superiores a 50% dos quantitativos a executar para compatibilizar a segurança da Administração na boa execução contratual e a ampla participação no certame licitatório, mesmo com a exigência. Entretanto, verifica-se que a construção de uma unidade infantil – com projeto padronizado nacionalmente pelo FNDE – não configura um caso excepcional. Observa-se, ainda, que exigir quantitativos exorbitantes não amplia a participação no certame licitatório. De toda forma, a Prefeitura reconhece a falha e afirma que providenciará a correção nos próximos editais.

2.2.3. Há exigências de quantidade mínima de serviços a executar para comprovar capacidade técnico-profissional.

Fato

Há exigências de quantidade mínima de serviços a executar para comprovar capacidade técnico-profissional.

O item 5.1.12 do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 29847/2014, para construção de uma unidade de educação infantil, exige comprovação de execução mínima do licitante. A seguir, o item 5.1.13 exige comprovação "de que os profissionais detentores dos atestados de responsabilidades técnicas citados no item anterior são integrantes do quadro da licitante".

Entretanto, a jurisprudência do TCU é no sentido de que a exigência de quantitativos mínimos é possível apenas para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional (capacidade da empresa), não devendo estar associada à capacidade técnico-profissional, já que o disposto no art. 30, § 1º, I (parte final), da Lei 8.666/1993 veda esse tipo de restrição, ressalvados apenas os casos específicos devidamente justificados (Decisões 592/2001 e 1.618/2002, e Acórdãos 515/2003 - Plenário, 642/2004, 135/2005, Acórdão 492/2006, 2.656/2007 e 2.882/2008, todos do Plenário).

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

“Nos termos do art. 30, § l", inciso l, da Lei n" 8.066/93, a capacitação técnica envolve a comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos. Todavia, ao analisar a jurisprudência acerca do assunto, verifíca-se a flexibilização dessa vedação. O STJ, por exemplo, entendeu pela possibilidade da fixação de quantitativos mínimos, desde que, de modo equivalente ao que se passa com qualificação técnica-operacional, sejam assentados em critérios razoáveis e demonstrem o mínimo indispensável para a aferição da capacidade do licitante (RES 466.286/SP - Segunda Turma - DJ de 20.10.2003). No âmbito do TCU, a matéria não é tratada de forma pacífica. A Corte de Contas manifestou-se pela impossibilidade de a Administração fixar quantitativos mínimos para a qualificação técnico-profissional, conforme consta dos Acórdãos n°s 2.081/2007, 608/2008, 1.312/2008, 2.585/2010, 3.105/2010 e 276/2011, todos do Plenário. Nesse sentido também foi o Acórdão n° 165/2012 do Plenário, no qual restou consignado que "a exigência de qualificação mínima, para fins de comprovação de capacidade técnico-profissional, contraria o estabelecido no art. 30, § 1°, inciso I, da Lei 8.666/93". Entretanto, no ano retrasado, pretendendo a uniformização da interpretação do art. 30, § 1°, inc. I, da Lei 8.666/93, o Pleno do TCU formulou precedente em sentido diverso. No Acórdão n° 1.214/2013, concluiu que "é preciso analisar a vedação da parte final do inciso l, do parágrafo 1°, do art. 30, da lei de Licitações com razoabilidade, pois, quando o fator primordial da licitação reside na exigência de experiência em determinado quantitativo mínimo ou em determinados prazos máximos, acatar a literalidade da norma levaria a uma contradição, qual seja, prevalecendo a interpretação de que não se pode exigir tais requisitos, a licitação estaria impossibilitada e a norma, inócua, sem qualquer aplicação prática". Seguindo esse mesmo raciocínio, a Corte de contas divulgou no seu informativo de Licitação e Contratos n° 177 o Acórdão n° 3.070/2013, segundo o qual "é legal, para a comprovação da capacidade técnico-profissional da licitante, a exigência de quantitativos mínimos, executados em experiência anterior, compatíveis com o objeto que se pretende contratar". De acordo com o Relator, "a interpretação que mais se coaduna com o interesse da Administração de se resguardar quanto à real capacidade técnica da licitante de prestar adequadamente os serviços pactuados é a que vincula a vedação de exigência de quantidades mínimas ao número de atestados, e não aos serviços objeto dos atestados fornecidos". Naquela oportunidade, entendeu-se que, pela complexidade técnica dos serviços, era "imprescindível a apresentação de atestado de capacidade técnico-profissional com exigência de quantitativos mínimos, sob pena de a Administração atribuir responsabilidade pela prestação dos serviços a profissionais que não detém capacidade técnica demonstrada na execução de serviços de porte compatível com os que serão efetivamente contratados". Em vista desse contexto, afirma-se que a exigência de quantitativos mínimos em sede de qualificação técnico-profissional não constitui ponto pacífico na jurisprudência do TCU.”

Análise do Controle Interno

O Acórdão 3070/2013 citado na manifestação não se aplica ao caso em tela. Cabe observar que o acórdão se refere a uma obra de “complexidade técnica” das Centrais Elétricas de Rondônia e que os quantitativos mínimos exigidos eram de 25% do total a ser contratado – o que não configurava restrição à competitividade. Entretanto, a obra de construção de uma unidade infantil não é de complexidade técnica, é obra comum de engenharia – inclusive, seu

projeto é simples e padronizado para todo o país, visto que todas as plantas são fornecidas pelo FNDE. Além disso, o Edital já restringia a competitividade por estabelecer quantitativos mínimos superiores a 50%. Observe-se, ainda, que o acórdão determina, para futuras licitações que exijam quantitativos mínimos para comprovar capacidade técnico-profissional, que a Administração apresente "a devida motivação dessa decisão administrativa, evidenciando que a exigência é indispensável à garantia do cumprimento da obrigação a ser assumida pela vencedora do certame", requisito que também não foi atendido na presente licitação. Portanto, mantém-se a constatação.

2.2.4. Exigência indevida de equipe mínima de pessoal.

Fato

Exigência indevida de equipe mínima de pessoal.

O item 5.1.14 do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 29847/2014, para construção de uma escola com 6 salas, exige do licitante "declaração de que dispõe de pessoal técnico capacitado para execução dos serviços. Os técnicos deverão ser registrados no CREA e os demais em carteira profissional. A equipe mínima deverá ser composta por um engenheiro, um mestre de obras, um eletricista, um encanador, quatro pedreiros e oito ajudantes".

Entretanto, o artigo 30 da lei 8666/1993 determina que a qualificação técnica limitar-se-á a "comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente". Não cabe à administração exigir do licitante uma equipe que, pela própria dinâmica da construção civil, pode variar de acordo com as necessidades do licitante.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Inicialmente gostaríamos de registrar que ao exigir uma equipe mínima de Pessoal em seu edital, a Prefeitura tinha por objetivo assegurar uma contratação vantajosa para o município. Quanto a exigência indevida registrada no Item 5.1.12 do edital, informamos que reconhecemos a falha e que estamos tomando todas as providências para a exclusão desse em nossos modelos de editais."

Análise do Controle Interno

A Administração Municipal exigiu no Edital que a licitante comprovasse "equipe mínima (...) composta por um engenheiro, um mestre de obras, um eletricista, um encanador, quatro pedreiros e oito ajudantes". Entretanto, a Lei 8666/93 especifica a necessidade de, apenas, um "profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente". Em sua manifestação, a Administração reconhece a falha e indica que tomará providências para a exclusão da exigência indevida nos próximos editais.

2.2.5. Exigências indevidas para a qualificação econômico-financeira dos licitantes.

Fato

Exigências indevidas para a qualificação econômico-financeira dos licitantes.

O item 5.1.16 do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 29847/2014, para construção de uma unidade de educação infantil, exige do licitante "identificação e assinatura legível do responsável contábil da empresa, devidamente registrado no CRC – Conselho Regional de Contabilidade". A seguir, o item 5.1.17 exige "comprovação de inscrição do contador responsável junto ao Conselho Regional de Contabilidade, a qual deverá ser efetuada mediante apresentação da Certidão de Regularidade Profissional emitida pelo referido órgão no qual o Contabilista se encontra inscrito, cuja autenticidade será verificada no site oficial do órgão emissor. A não apresentação da Certidão de Regularidade Profissional é motivo para INABILITAÇÃO da licitante para o certame, de acordo com a lei 12.249, art. 76, de 11 de junho de 2010".

Entretanto, o art. 31 da Lei 8666/1993 determina que "a documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a: I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social (...); II - certidão negativa de falência ou concordata (...) e III – garantia (...)".

Como se pode observar, a administração extrapola e exige comprovações não estabelecidas na Lei 8666/1993. Cabe observar, ainda, que a citada lei 12.249, art. 76, não se refere à INABILITAÇÃO de licitantes.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Realmente, a exigência de comprovação de que os profissionais detentores dos atestados e responsabilidades técnicas é registrado junto ao Conselho Regional de Contabilidade, não poderia ter sido solicitado no edital como condição para Habilitação e por conta disso, está providenciando uma revisão geral em nossos modelos de Edital."

Análise do Controle Interno

A Administração exorbitou e exigiu comprovações não estabelecidas na Lei 8666/1993, limitando a competitividade. Em sua manifestação, a Administração reconhece que não poderia ter solicitado no edital tais comprovações indevidas e afirma que providenciará a correção nos próximos editais.

2.2.6. Exigências indevidas de declarações para a habilitação dos licitantes.

Fato

Exigências indevidas de declarações para a habilitação dos licitantes.

O item 5.1.20 do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 29847/2014, para construção de uma escola com 6 salas, exige do licitante "declaração formal assinada pelo representante legal da interessada, sob as penas da lei, da não existência de FATOS SUPERVENIENTES impeditivos à habilitação, bem como de que fora plenamente informado sobre os aspectos indispensáveis à execução do objeto, tomando conhecimento das condições e dificuldades dos serviços a serem executados, tendo inclusive recebido os documentos pertinentes e necessários para participação no certame". A seguir, o item 5.1.21 exige "declaração emitida pelo responsável técnico da empresa, na qual ele se compromete e autoriza o seu nome como indicado pela proponente para ser o responsável técnico pela obra, exceto se o mesmo for sócio da empresa proponente".

Cabe observar que ambas as exigências não estão contempladas na Lei 8666/1993. Portanto, a administração faz exigências exorbitantes que impõem limitações à competitividade.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Após o alerta da Senhora Auditora, temos a reconhecer que erramos ao exigir dos licitantes a declaração de Fato Superveniente Impeditivo a Habilitação, pois se o licitante apresenta todos os documentos e tem seu cadastro em perfeita ordem, não há sentido em reafirmar, por declaração, que tem as condições para a habilitação. Informo que estamos reformulando nosso modelo de Edital."

Análise do Controle Interno

A Administração fez exigências indevidas em seu edital de licitação, limitando a competitividade. Na manifestação, a Administração reconhece as falhas e indica que irá corrigi-las em seus próximos editais.

2.2.7. Houve exigência de que a visita técnica fosse realizada somente pelos responsáveis técnicos da licitante.

Fato

Houve exigência de que a visita técnica fosse realizada somente pelos responsáveis técnicos da licitante.

O item 5.6 do Edital relativo ao Termo de Compromisso nº 29847/2014, para construção de uma escola com 6 salas, determina que "a visita técnica ao local da obra será realizada até o terceiro dia útil anterior à sessão, no horário das 8h às 13h, devendo ser agendada previamente junto à Comissão de Licitação. No ato da visita será expedido o Atestado de Visita que deverá ser assinado pela pessoa designada pelo Fundo Municipal de Educação para acompanhar as empresas visitantes e pelo responsável técnico da empresa, para juntar aos documentos de habilitação".

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

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 145/2015, de 28 de março de 2015, da Secretária de Educação da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Realmente, a lei de licitações não prevê determinadas especifícidades para realização da visita técnica, como por exemplo: quem dever realiza-la, qual o período para sua realização, se se trata de obrigação ou faculdade da empresa licitante. A exigência de visita de vistoria feita pelos responsáveis técnicos da empresa tinha por objetivo dar a Entidade a certeza de que todos os licitantes conheciam o objeto da licitação, evitando-se assim, futuras alegações de desconhecimento das características do projeto, e com isso, possíveis inexecuções contratuais. Informo que estamos tomando todas as providências para reformulação de nosso modelo de Edital."

Análise do Controle Interno

A Administração exigia indevidamente que a visita técnica fosse realizada pelos licitantes em única e determinada data e horário. Em sua manifestação, a Administração reconhece a falha apontada e indica que corrigirá os próximos editais.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado.

Ordem de Serviço: 201502354
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: PE SEC GABINETE DO SECRETARIO
Montante de Recursos Financeiros: R$ 2.488.000,00
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2069 - Segurança Alimentar e Nutricional / 12QC - Implantação de Obras e Equipamentos para Oferta de Água no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação de controle contemplou o exame com relação à regularidade na execução de pequenas barragens e de sistemas simplificados de abastecimento de água para consumo humano no município de Afogados da Ingazeira/PE, viabilizadas por intermédio do Convênio n.º 769251/2012-MI, celebrado entre a União, por intermédio do Ministério da Integração Nacional, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Regional, e a Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária, com interveniência do Governo do Estado de Pernambuco e do Instituto Agronômico de Pernambuco.

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 esta Controladoria.

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Impropriedades na execução do Convênio n. 769251/2012-MI: ausência de adequação do projeto padrão de construção de barragens às realidades de cada obra.

Fato

O Convênio n° 769251/2012-MI, celebrado entre a União, por intermédio do Ministério da Integração Nacional, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Regional, e a Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária, com interveniência do Governo do Estado de Pernambuco e do Instituto Agronômico de Pernambuco, possuía como objetivo a construção, recuperação e/ou ampliação de barreiros e/ou pequenas barragens em comunidades rurais do Estado de Pernambuco.

Para fazer cumprir o citado convênio, celebrou-se o Contrato n° 7/2013 entre o Estado de Pernambuco, por intermédio da Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária (SARA) e a empresa de CNPJ n° 02.286.941/0001-69, que tinha como objeto a prestação de serviços de engenharia civil na construção de pequenas barragens de acumulação e de projeto *"as built"* das Regiões de Desenvolvimento (RD) do Estado de Pernambuco – relativas ao lote III (Pajeú e Sertão Central), do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – Água para Todos, no âmbito do Programa Brasil sem Miséria. A prestação de serviços poderia compreender a construção, recuperação e/ou ampliação de pequenas barragens de acumulação. De acordo com o Ofício n° 41/2015-GS, de 12 de fevereiro de 2015, da Secretaria Executiva de Acompanhamento e Gestão do Governo do Estado de Pernambuco, o município de Afogados da Ingazeira foi contemplado com duas barragens, sendo uma localizada na comunidade de Sítio Fundo, e outra na de Baixa Verde.

Apesar de permitir tanto a construção, recuperação e/ou ampliação de pequenas barragens de acumulação, o mencionado Contrato n° 7/2013, que resultou do pregão presencial n° 001/2013/CEL II/SARA, processo n° 001/2013, teve seu valor total geral elaborado e ofertado partindo da premissa de realização apenas da hipótese de construção, conforme detalhes da proposta vencedora que seguiu o orçamento padrão da construção de uma barragem fictícia:

Tabela – Proposta da empresa vencedora baseada em orçamento padrão de construção de uma barragem fictícia

Item	Referência	Descrição dos serviços	Ud	Quant.	Preço (R$)	
					Unit.	Total
1.0		Trabalhos Preliminares				
1.1	Composição	Mobilização e desmobilização com DMT de 100Km	Km	100,00	6,86	686,00
		Total do item 1				686,00
2.0		Preparo da bacia hidráulica				
2.1	73859/001	Limpeza do terreno com equipamento mecânico (trator 1.000 m²/h)	m²	7.343,27	0,25	1.835,82
2.2	72836	Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria, com escavadeira hidráulica e caminhão basculante de 6m³, DMT 800 até 1.000m	m³	3.110,27	4,81	14.960,40
		Total do item 2				16.796,22
3.0		Maciço da barragem				
3.1	72836	Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria, com escavadeira hidráulica e caminhão basculante de 6m³, DMT 800 até 1.000m	m³	270,00	4,81	1.298,70
3.2	74005/002	Aterro para parede do barramento, com material de 1ª categoria escavado e transportado no preparo da bacia hidráulica, incluindo espalhamento, umedecimento, homogeneização e compactação do material	m³	2.385,26	3,27	7.799,80
3.3	73763/005	Execução de meio-fio e linha d'água em pedra granítica ou concreto no coroamento da barragem	m	180,00	25,46	4.582,80
3.4	73882/002	Execução de drenagem superficial com uso de canaletas em concreto simples no talude 1/2 seção e diâmetro 300mm, inclusive dissipador final	m	24,00	22,00	528,00
		Total do item 3				14.209,30
4.0		Sangramento				

Item	Referência	Descrição dos serviços	Ud	Quant.	Preço (R$)	
					Unit.	Total
4.1	72836	Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria, com escavadeira hidráulica e caminhão basculante de 6m³, DMT 800 até 1.000m	m³	120,00	4,81	577,20
4.2	73844/001	Estrutura do sangradouro em alvenaria de pedra argamassada, incluindo vertedouro e contenção lateral do corpo do barramento	m³	20,19	396,20	7.999,28
		Total do item 4				8.576,48
5.0		Administração local e placa da obra				
5.1	Composição	Administração local	mês	0,10	17.501,30	1.750,13
5.2	74209/001	Placa da obra 3x2m (a cada 5 obras, uma placa)	m²	1,20	267,20	320,64
		Total do item 5				2.070,77
		Total das obras c/ BDI				42.338,76
6.0		Elaboração do projeto *"as built"*	unid	1,00	2.900,00	2.900,00
		Valor total de 01 (uma) barragem (R$)				45.238,76
		Desconto por barragens				2,40
						45.236,36
		Quantidade de barragens		55,00	45.236,36	2.488.000,00

Em outros termos, o preço contratado teve por fundamento unicamente a construção de barragens, mas não a recuperação de barragens pré-existentes, por exemplo. Essa foi a restrição inicial observada.

No caso do município de Afogados da Ingazeira, através de imagens de satélite, percebe-se que, pelo menos, essas barragens se encontravam em funcionamento no ano de 2010.

Imagem de satélite – Baixa Verde. Afogados da Ingazeira, (PE), 23 de junho de 2013.

Imagem de satélite – Baixa Verde. Afogados da Ingazeira, (PE), 6 de outubro de 2010.

Imagem de satélite – Sítio Fundos. Afogados da Ingazeira, (PE), 23 de junho de 2013.

Imagem de satélite – Sítio Fundos. Afogados da Ingazeira, (PE), 14 de setembro de 2010.

É instintivo saber que o custo de uma construção, seja ela de que tipo for, é superior a de uma simples reforma. Serviços e respectivas quantidades de uma construção podem ser consideradas desnecessárias em uma recuperação.

A segunda dificuldade que se verificou nesse procedimento de licitação foi conceber orçamento de barragem padrão, sem adequação à realidade local, que serviu de modelo para todo e qualquer local beneficiado com a obra. Uma obra de barragem não pode ser comparável, para citar um exemplo, à construção de uma creche padrão, que, via de regra, só teria o projeto de sua fundação modificada de lugar para lugar. Aqui essa regra não se aplica. Tratando-se da construção, recuperação e/ou ampliação de barragens, por menores que estas sejam, os serviços previstos e suas quantidades são influenciados direta e sensivelmente por vários fatores conhecidos pelos projetistas como, por exemplo: a) hidrológicos; b) topográficos; c) geológicos; d) geotécnicos. Esses fatores reunidos determinam não somente o preço da obra, como também se é viável financeiramente a sua realização em certo local.

Portanto, no cumprimento do presente contrato, elementos mínimos seriam necessários ao seu fiel desenvolvimento, tais como:

a) Orçamento prévio e individualizado de cada barragem a partir de um diagnóstico anterior ao início das atividades de execução. Isto é, esse orçamento deveria ter por base o levantamento da situação anterior ao início de sua execução, com a especificação e a memória de cálculo das quantidades dos serviços que seriam necessários, e a devida aprovação do contratante antes da ordem de serviço;

b) Boletins de medição, com a memória de cálculo dos quantitativos dos serviços efetivamente executados, obtidos nos levantamentos e medições de campo. Ou seja, para serviços de movimento de terra, cada boletim de medição deveria vir acompanhado dos seus respectivos mapas de cubação.

Por meio do Ofício nº 077/2015-GS, de 12 de março de 2015, a Secretaria Executiva de Acompanhamento e Gestão da Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária do Governo do Estado de Pernambuco forneceu os documentos de despesas pertinentes ao Contrato n° 7/2013, distribuídos por três barragens, a saber: a) Sítio Fundo; b) Baixa Verde; c) Xique-xique.

Quadro – Documentos de despesas do Contrato n° 7/2013

Barragem	**Boletim de Medição**		**Nota fiscal**		
	Número	**Valor (R$)**	**Número**	**Data**	**Valor (R$)**
Sítio Fundo	5	55.257,25	123	03/05/2013	55.257,25
	14	16.890,18	152	20/06/2013	16.890,18
Baixa Verde	4	56.069,41	122	03/05/2013	56.069,41
	13	17.243,78	151	20/06/2013	17.243,78
Xique-xique	3	52.150,25	138	27/05/2013	52.150,25

Da análise desses documentos, algumas observações são dignas de nota.

A primeira foi o conhecimento indireto e tardio da construção de uma terceira barragem no município de Afogados da Ingazeira, a Barragem de Xique-xique. A omissão dessa informação nas demais comunicações feitas pelo Estado impediu a visita da fiscalização da

CGU na oportunidade do sorteio, fato que prejudicou qualquer análise aprofundada a respeito da construção e/ou recuperação da mesma.

A segunda, porém não menos importante, é que os gastos efetuados no que seria, em tese, uma recuperação das Barragens de Sítio Fundo e da Baixa Verde, foram superiores ao orçamento padrão de uma construção de barragem.

Tabela – Barragem de Sitio Fundo (projeto de construção x medições)

Item	Quantidade					Valor (R$)				
	Projeto	Medida			Diferença	Projeto	Medido			Diferença
		BM 5	BM 14	Σ BM			BM 5	BM 14	Σ BM	
1.1	100,00	0,00	100,00	100,00	0,00	686,00	0,00	686,00	686,00	0,00
2.1	7.343,27	7.800,00	0,00	7.800,00	456,73	1.835,82	1.950,00	0,00	1.950,00	114,18
2.2	3.110,27	5.900,00	0,00	5.900,00	2.789,73	14.960,40	28.379,00	0,00	28.379,00	13.418,60
3.1	270,00	64,65	460,29	524,94	254,94	1.298,70	310,97	2.213,99	2.524,96	1.226,26
3.2	2.385,26	5.900,00	0,00	5.900,00	3.514,74	7.799,80	19.293,00	0,00	19.293,00	11.493,20
3.3	180,00	0,00	170,00	170,00	-10,00	4.582,80	0,00	4.328,20	4.328,20	-254,60
3.4	24,00	0,00	38,00	38,00	14,00	528,00	0,00	836,00	836,00	308,00
4.1	120,00	504,00	0,00	504,00	384,00	577,20	2.424,24	0,00	2.424,24	1.847,04
4.2	20,19	0,00	17,05	17,05	-3,14	7.999,28	0,00	6.755,21	6.755,21	-1.244,07
5.1	0,10	0,00	0,10	0,10	0,00	1.750,13	0,00	1.750,13	1.750,13	0,00
5.2	1,20	0,00	1,20	1,20	0,00	320,64	0,00	320,64	320,64	0,00
6.0	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	2.900,00	2.900,00	0,00	2.900,00	0,00
					Total	45.238,77	55.257,21	16.890,17	72.147,38	26.908,62

Tabela – Barragem de Baixa Verde (projeto de construção x medições)

Item	Quantidade					Valor (R$)				
	Projeto	Medido			Diferença	Projeto	Medido			Diferença
		BM 4	BM 13	Σ BM			BM 4	BM 13	Σ BM	
1.1	100,00	0,00	0,00	0,00	-100,00	686,00	0,00	0,00	0,00	-686,00
2.1	7.343,27	9.200,00	0,00	9.200,00	1.856,73	1.835,82	2.300,00	0,00	2.300,00	464,18
2.2	3.110,27	6.060,00	0,00	6.060,00	2.949,73	14.960,40	29.148,60	0,00	29.148,60	14.188,20
3.1	270,00	635,03	0,00	635,03	365,03	1.298,70	3.054,49	0,00	3.054,49	1.755,79
3.2	2.385,26	6.060,00	0,00	6.060,00	3.674,74	7.799,80	19.816,20	0,00	19.816,20	12.016,40
3.3	180,00	0,00	173,00	173,00	-7,00	4.582,80	0,00	4.404,58	4.404,58	-178,22
3.4	24,00	0,00	42,50	42,50	18,50	528,00	0,00	935,00	935,00	407,00
4.1	120,00	0,00	0,00	0,00	-120,00	577,20	0,00	0,00	0,00	-577,20
4.2	20,19	0,00	17,50	17,50	-2,69	7.999,28	0,00	6.933,50	6.933,50	-1.065,78
5.1	0,10	0,10	0,10	0,20	0,10	1.750,13	1.750,13	1.750,13	3.500,26	1.750,13
5.2	1,20	0,00	1,20	1,20	0,00	320,64	0,00	320,64	320,64	0,00
6.0	1,00	0,00	1,00	1,00	0,00	2.900,00	0,00	2.900,00	2.900,00	0,00
					Total	45.238,77	56.069,42	17.243,85	73.313,27	28.074,51

Observação: No Boletim de Medição (BM) nº 4, contabilizaram-se quantitativos referentes aos serviços de Mobilização e Desmobilização (item 1.1) e de Escavação no sangradouro (item 4.1), porém não houve repercussão financeira no BM.

Para as Barragens de Sítio Fundo e de Baixa Verde, os documentos dos pagamentos demonstraram que o preço do que seria a recuperação de uma barragem, se é realmente que

estava necessitando desse tipo de intervenção, foi cerca de 60% superior ao preço da construção da barragem paradigma contratual.

Informa-se ainda que, entre os documentos fornecidos pelo Estado, não havia qualquer espécie eleita aqui como essencial ao cumprimento contratual, os quais merecem ser novamente mencionados: a) orçamento individualizado, prévio e originário da situação de campo anterior, b) boletins de medições devidamente fundamentadas em memórias de cálculo das quantidades executadas, isto é, acompanhados, por exemplo, de mapas de cubação do movimento de terra.

Sobre a até então desconhecida Barragem de Xique-xique, nenhum comentário pode ser acrescentado, haja vista a sonegação de informações pelo Governo do Estado.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de mensagem eletrônica, de 31 de março de 2015, a Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária do Governo do Estado apresentou a seguinte manifestação:

"CONVENIO 769251/2012

OBJETO: Construção, recuperação e ou ampliação de barreiros e ou pequenas barragens em comunidades rurais do Estado de Pernambuco, no âmbito do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – Água para Todos.

Procedimentos adotados para a escolha da Localidade:

1-Identificação da área;

2-Tipo da ação:

a) – construção;
b) – ampliação;
c) – recuperação.

3-Levantamento Topográfico;

4-Adequação ao Objeto do Convenio;

5-Ordem de serviços;

6-Projeto "As Built"

Em Afogados da Ingazeira foram identificas as Localidades de Baixa Verde e Sitio dos Fundos, sendo que pela analise realizada assim como as características geográficas observadas ambas as localidades poderiam ter um aumento significativo na armazenagem final. Logo a solução encontrada foi a Ampliação dos referidos barramentos.

A foto do satélite de 2010 mostra claramente que a barragem de Baixa Verde estava com sua parede comprometida (verificado em nossa analise) e, se comparada com a foto de 2013, pode-se observar a ampliação tanto da parede como do aprofundamento do porão.

A foto do satélite de 2010 da Barragem Sitio dos Fundos comparada com a de 2013 mostra a magnitude da ampliação principalmente com o aprofundamento do porão da Barragem

A barragem de Xique-xique fica no município de Ingazeira e não Afogados da Ingazeira, portanto, não faz parte do município em questão, foi enviado por engano pela similaridade dos nomes.

MAPA DE CUBAÇÃO DE AMBAS AS BARRAGENS (JÁ ENTREGUE)

O MI em seu manual operativo faculta o aumento do valor das medições mediante o acréscimo do volume de agua armazenado, pois como é de conhecimento o índice de evaporação do NE está na faixa de 2.000,00mm /ano/m2, e com o aumento da armazenagem em profundidade diminui consideravelmente este índice (Anexo Manual Operativo e Relatório de Padronização de Objeto do MI)".

Junto à manifestação, a Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária do Governo do Estado apresentou:

a) Manual Operacional dos Objetos Padronizados do Programa Água para Todos, de dezembro de 2013 (67 p.);

b) Relatório Parcial de Padronização de Objetos do Programa Água para Todos, de fevereiro de 2014 (7 p.).

Análise do Controle Interno

Analisando-se a justificativa apresentada pelo gestor do Programa Água para Todos da Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária do Governo do Estado de Pernambuco, vê-se que:

a) Apesar da resposta apontar que, para qualquer espécie de intervenção, seja esta a construção, ampliação ou recuperação de uma barragem, o procedimento adotado para a escolha da localidade a ser beneficiada compreende, entre outras ações, o levantamento topográfico e a adequação ao objeto do convênio, não se apresentou à CGU qualquer evidência que essas mencionadas atividades foram efetivamente desenvolvidas. Em outros termos, entre a documentação apresentada pelo Estado, não foi encontrado qualquer orçamento prévio e individualizado de cada barragem a partir de um diagnóstico anterior ao início das atividades de execução. Ou seja, não se encontrou levantamento topográfico da situação anterior, nem orçamento prévio fruto desse levantamento, com a especificação dos serviços e a memória de cálculo das quantidades necessárias, e a aprovação do contratante anterior à ordem de serviço.

b) Com o uso das imagens de satélite colecionadas, não se pode realizar um estudo comparativo de maneira a se concluir que houve ampliação da parede da barragem e o aprofundamento do porão. Tecnicamente, qualquer conclusão a esse respeito só seria possível com os levantamentos topográficos prévio e posterior, e os mapas de cubação correspondentes.

c) Quanto à Barragem Xique-xique, haja vista a afirmação de que a mesma não faz parte do Município de Afogados da Ingazeira/PE, seu estudo ficará sobrestado até a oportunidade pertinente, se houver.

d) Não foi entregue à CGU mapa de cubação de qualquer barragem em questão.

e) O Manual Operacional dos Objetos Padronizados do Programa Água para Todos, de dezembro de 2013 (67 p.), e o Relatório Parcial de Padronização de Objetos do Programa Água para Todos, de fevereiro de 2014 (7 p.), não contribuem nem explicam as quantidades medidas e pagas referentes aos serviços de movimento de terra.

Sendo assim, mantêm-se os apontamentos aqui expostos, excetuando-se naquilo que se refere à Barragem Xique-xique, de acordo com a redação dessa análise da manifestação da unidade gestora.

Recomendações:
Recomendação 1: Avaliação, por parte do Ministério da Integração Nacional, da situação destas obras no Município de Afogados da Ingazeira - PE e, se for o caso, realizar a glosa dos recursos federais repassados, conforme disciplina o parágrafo único, do art. 6.º, da Portaria n.º 379, de 28 de junho de 2012.

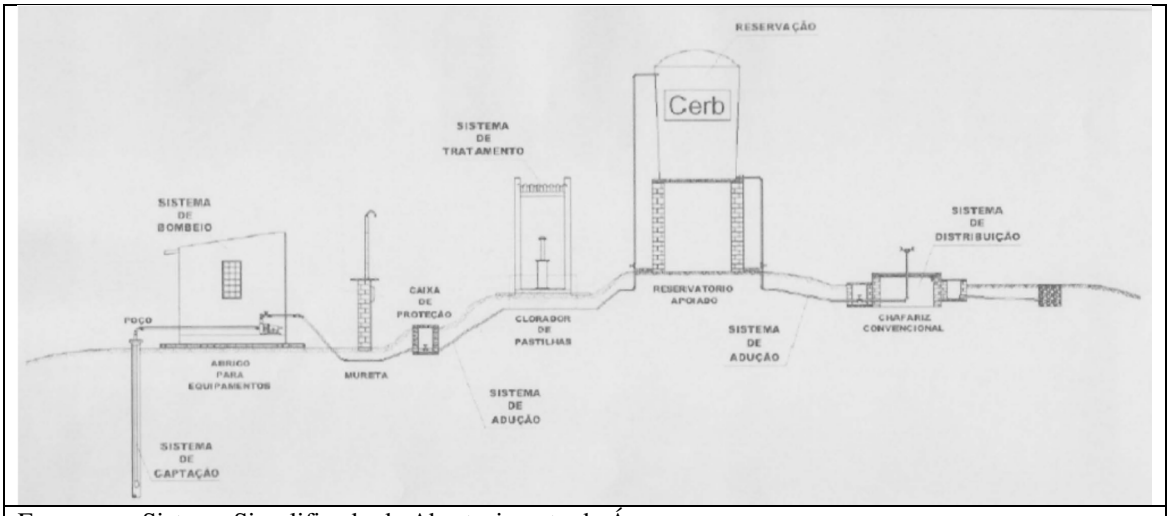
2.1.2. Impropriedades na execução do Convênio n. 769254/2012-MI: sistemas de abastecimento de água sem funcionar, equipamentos instalados sem qualquer utilidade, e serviços previstos em orçamento e não executados.

Fato

O Convênio n° 769254/2012-MI, celebrado entre a União, por intermédio do Ministério da Integração Nacional, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Regional, e a Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária, com interveniência do Governo do Estado de Pernambuco e do Instituto Agronômico de Pernambuco, possuía como objetivo a implantação, recuperação e/ou ampliação de sistemas de abastecimento de água em comunidades rurais do Estado de Pernambuco.

Para fazer cumprir o citado convênio, celebrou-se o Contrato n° 51/2013 entre o Estado de Pernambuco, por intermédio da Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária (SARA) e a empresa de CNPJ n° 02.286.941/0001-69, que tinha como objeto a execução de obras de engenharia para implantação de Sistemas Simplificados de Abastecimento de Água para Consumo Humano, que seriam implantados em diversas regiões do Estado de Pernambuco, relativamente ao lote V (Pajeú), do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – Água para Todos, no âmbito do Programa Brasil sem Miséria. Segundo o Ofício n° 41/2015-GS, de 12 de fevereiro de 2015, da Secretaria Executiva de Acompanhamento e Gestão do Governo do Estado de Pernambuco, o município de Afogados da Ingazeira/PE foi contemplado com cinco sistemas, distribuídos por: a) Assentamento Jati; b) Assentamento Queimada Grande; c) Assentamento Sítio Pintada; d) Sítio Laje do Gato; e) Comunidade Três Umbuzeiros. Segundo o mesmo ofício, a obra estaria concluída.

De acordo com a figura esquemática, o sistema pode ser dividido, basicamente, em seis partes: a) sistema de captação; b) sistema de bombeio; c) sistemas de adução; d) sistema de tratamento e armazenamento; e) sistema de distribuição.



Esquema – Sistema Simplificado de Abastecimento de Água.

Na visita realizada pela CGU, no período de 23 a 24 de fevereiro de 2015, na companhia de representantes do Governo do Estado de Pernambuco e da contratada, verificaram-se as seguintes impropriedades:

a) O sistema ainda não está em funcionamento em Três Umbuzeiros, haja vista que, no local, havia uma equipe ainda trabalhando na execução do poço.

b) Nos assentamentos de Queimada Grande e Jati, havia filtro instalado, mas só no de Queimada Grande estava em funcionamento. Em Três Umbuzeiros, no Sítio Laje do Gato e no assentamento de Pintada, não se encontrou esse dispositivo.

c) Ausência de serviços previstos em planilha orçamentária e não executados, tais como dos conjuntos dos serviços de: 1) 001.02.01.02 – Proteção da implantação de energização elétrica; 2) 001.02.01.03.02 – Mureta para quadro de comando e medição (1,65 x 1,75m); 3) 001.02.05.02 – Proteção da implantação de clorador de pastilhas; 4) 001.02.05.03 – Abrigo para clorador.

Foto – Três Umbuzeiros. Afogados da Ingazeira, (PE), 24 de fevereiro de 2015.

Foto – Três Umbuzeiros. Afogados da Ingazeira, (PE), 24 de fevereiro de 2015.

Foto – Sítio Laje do Gato. Afogados da Ingazeira, (PE), 24 de fevereiro de 2015.

Foto – Sítio Laje do Gato. Afogados da Ingazeira, (PE), 24 de fevereiro de 2015.

Foto – Assentamento Pintada. Afogados da Ingazeira, (PE), 24 de fevereiro de 2015.

Foto – Assentamento Pintada. Afogados da Ingazeira, (PE), 24 de fevereiro de 2015.

Foto – Assentamento Jati. Afogados da Ingazeira, (PE), 23 de fevereiro de 2015.

Foto – Assentamento Jati. Afogados da Ingazeira, (PE), 23 de fevereiro de 2015.

Foto – Queimada Grande. Afogados da Ingazeira, (PE), 23 de fevereiro de 2015.	Foto – Sítio Laje do Gato. Afogados da Ingazeira, (PE), 24 de fevereiro de 2015.

Registra-se ainda a substituição da solução na implantação do reservatório apoiado para o uso de pré-moldados.

Por meio do Ofício nº 077/2015-GS, de 12 de março de 2015, a Secretaria Executiva de Acompanhamento e Gestão da Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária do Governo do Estado de Pernambuco forneceu os documentos de despesas pertinentes ao Contrato n° 51/2013, no que diz respeito ao Município de Afogados da Ingazeira/PE.

Quadro – Documentos de despesas do Contrato n° 51/2013

Boletim de Medição		**Nota fiscal**		
Número	**Valor (R$)**	**Número**	**Data**	**Valor (R$)**
2	891.388,55	234	23/10/2013	891.388,55
3	297.129,52	298	17/12/2013	297.129,52
7	409.011,41	365	18/06/2014	409.011,41
8	412.406,54	390	22/07/2014	412.406,54
9	219.006,63	494	04/12/2014	219.006,63

Analisando-se o material entregue, percebe-se que os Boletins de Medição (BM) não estão individualizados por comunidade beneficiada, não apresentam as quantidades físicas e financeiras acumuladas, e estão desacompanhados das memórias de cálculo dos quantitativos dos serviços efetivamente executados, obtidos por meio de levantamentos e medições de campo. Isso pode causar o descontrole na apropriação dos gastos durante a execução do contrato, e dificulta a verificação de regularidade pelos controles interno e externo.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de mensagem eletrônica, de 31 de março de 2015, a Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária do Governo do Estado apresentou a seguinte manifestação:

"Convênio: 769254/20112-MI

Sistema de Abastecimento de Água

Objeto: Implantação, recuperação e/ou ampliação de sistemas de abastecimento d'água em comunidades rurais, no âmbito do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – Água para Todos, no Estado de Pernambuco.

Reportando ao solicitado pela Fiscalização da CGU realizada no município de Afogados de Ingazeira nas localidades de:

Três Umbuzeiros
Sítio Lages dos Gatos
Assentamento Pintada
Assentamento Jati
Queimada Grande

Em levantamento de campo realizado pela SARA em conjunto com a Contratada, foram tomadas medidas para sanar as irregularidades encontradas pela CGU (anexo notificação)

Três Umbuzeiros, Sítio Laje do Gato e Assentamento Pintada: Sistema de Tratamento implantado e em funcionamento com a instalação dos cloradores

Queimada Grande: Sistema de tratamento em funcionamento

Jati: Sistema de tratamento em funcionamento

Quanto aos serviços não implantados verificados no questionamento "c" pode-se verificar nos boletins individualizados que não foram medidos.

Já quanto à utilização de reservatório elevado, deu-se por questões técnicas de pressurização da rede e reservação em maior volume, e que é constante que no Plano de Trabalho está previsto a construção de Reservatório Elevado"

Junto à manifestação, a Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária do Governo do Estado apresentou cópia do Of. n° 001/2015, de 18 de março de 2015, que diz respeito à notificação da empresa contratada para a conclusão e/ou correção dos serviços, sob pena de aplicação das penalidades contratualmente previstas.

Análise do Controle Interno

Analisando-se a justificativa apresentada pelo gestor do Programa Água para Todos da Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária do Governo do Estado de Pernambuco, vê-se que:

a) Junto à manifestação, não há evidência da solução dos problemas aqui apontados, tais como registros fotográficos, mas apenas a notificação da empresa contratada para a conclusão e/ou correção das irregularidades.

b) Não foram disponibilizados à CGU boletins de medição individualizados por comunidade beneficiada, fato que prejudica a verificação de regularidade dos pagamentos efetuados.

Dessa forma, mantêm-se a constatação na íntegra.

Recomendações:
Recomendação 1: Avaliação, por parte do Ministério da Integração Nacional, da situação destas obras no Município de Afogados da Ingazeira - PE e, se for o caso, realizar a glosa dos recursos federais repassados, conforme disciplina o parágrafo único, do art. 6.º, da Portaria n.º 379, de 28 de junho de 2012.

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade do normativo referente ao objeto fiscalizado no município de Afogados da Ingazeira - PE, qual seja, Portaria n.º 379, de junho de 2012, que dispõe sobre a padronização de objetos e a implementação do Programa Nacional de Universalização do Acesso da Água – ÁGUA PARA TODOS.

Ordem de Serviço: 201502493
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: DNOCS - CEST/PE - RECIFE-PE
Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2069 - Segurança Alimentar e Nutricional / 12QC - Implantação de Obras e Equipamentos para Oferta de Água no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação fiscalizada destina-se a Ação 12QC - Implantação de Obras e Equipamentos para Oferta de Água. No âmbito desta OS serão fiscalizados sistemas coletivos de abastecimento viabilizados por meio de convênios.

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 esta Controladoria.

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Compatibilidade entre os valores de mercado com os preços dos itens que compõem a planilha contratual.

Fato

Com o objetivo de apurar a ocorrência de sobrepreço com potencial prejuízo em obras custeadas com recursos federais foi realizada a análise da Planilha Contratual da Empresa Q Empreendimentos e Terraplenagem LTDA., vencedora da Tomada de Preços nº 03/CEST-PE/CPL/2013 cujo objeto é a contratação dos serviços de execução de barragens subterrâneas, no âmbito do programa água para todos, no estado de Pernambuco, no valor total de R$925.266,99.
A equipe de fiscalização analisou a amostra de 88,65% do valor total da obra selecionada a partir da curva ABC que teve como universo a Planilha Orçamentária apresentada pela licitante vencedora do pleito. Ao fim da análise, constatou-se a ausência de sobrepreço, o preço global de uma quantidade determinada de itens foi inferior ao preço usualmente praticado no mercado.

Para a realização da análise foi utilizado como referência o mês de outubro de 2013 e foi considerado o BDI de 25,06%.
Segue abaixo planilha contendo os itens analisados:

CÓDIGO LIC.	CÓDIGO SINAPI	D E S C R I Ç Ã O	UNID.	QUANT	UNIT. LICIT. (R$)	UNIT. SINAPI (R$)	TOTAL LIC. (R$)	TOTAL SINAPI c/ BDI (R$)
02.05	73430	ESCAVACAO MEC. VALA N ESCOR MAT 1A C/RETRO ENTRE 1,5 E 3M C/ REDUTOR (PEDRAS/INST PREDIAIS/OUTROS REDUT.PRODUTIV OU CAVAS FUNDACAO) - EXCL. ESGOTAMENTO.	M3	31.605,00	9,00	12,00	276.544,00	379.442,00
02.06	72920	REATERRO DE VALA COM MATERIAL GRANULAR REAPROVEITADO ADENSADO E VIBRADO	M3	22.398,00	10,00	12,00	223.979,00	260.220,00
02.02	202	MONTAGEM DO POÇO CACIMBÃO COM FORNECIMENTO DOS ANÉIS DE CONCRETO PRÉ-MOLDADO	M	350,00	522,00	969,00	182.588,00	339.103,00
02.07	207	ENROCAMENTO DE PEDRA ARRUMADA (ADQUIRIDA)	M3	1.365,00	100,00	112,00	137.142,00	152.697,00
TOTAL ANALISADO							820.252,00	1.131.463,00

.

2.1.2. Detalhamento genérico dos locais de construção das barragens subterrâneas.

Fato

Por meio da Tomada de Preços n.º 03/CEST-PE/CPL/2013, foi realizada licitação tendo por objeto a contratação de empresa especializada na execução de barragens subterrâneas para atender as regiões do Sertão Central e Araripe; Sertão do Moxotó e do Pajeú; Sertão do São Francisco e Agreste, totalizando 70 barragens subterrâneas.

Não constam do Edital nem dos anexos apresentados pela Coordenadoria Estadual do DNOCS em Pernambuco – CEST/PE, a relação dos municípios beneficiados e a quantidade de barragens por município, ou seja, a licitação não foi suficientemente detalhada.
A identificação de municípios foi realizada a partir dos dados constantes dos boletins de medição e solicitações de pagamentos.
A análise do processo também não demonstra o detalhamento e a seleção criteriosa dos locais de instalação. Não há projetos individualizados dos locais selecionados para instalação das barragens subterrâneas, com informações sobre o número de famílias a serem atendidas e sobre as condições físicas, químicas, hidrológicas, dentre outras (estudos preliminares, projeto básico suficientemente detalhado, projeto executivo).
Nesse sentido, vale ressaltar que o item 4.1 do Manual Operacional do Programa estabelece que a indicação precisa dos locais de instalação só poderá ocorrer após:
" (...) Realização de trabalho técnico de análise da adequabilidade das tecnologias às condições físicas, químicas, hidrológicas, dentre outras, das localidades selecionadas e; Verificação das condições físico químicas dos recursos hídricos, de modo a aferir se atendem aos requisitos para consumo humano, nos casos de instalação de sistemas coletivos de abastecimento de água e, no caso de barreiros ou pequenas barragens, verificação de sua adequação às condições hidrológicas dos locais indicados."
Cabe informar que por meio do Ofício n.º 007/2015, de 26/02/2015, o Secretário de Agricultura e Abastecimento do município de Afogados da Ingazeira informou com relação à construção de barragens subterrâneas e constituição do Comitê Gestor Municipal:
"(...) não temos conhecimento da construção de barragens subterrânea, por este mesmo, não nos foi solicitado nomes para composição do Comitê Gestor Municipal – CGM."
Não foi identificado na documentação apresentada o "as Built".

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício n.º 038/2015-CEST-PE, de 23/03/2015, a Coordenadora Estadual do DNOCS em Pernambuco apresentou a seguinte manifestação*:"(...)Venho por meio deste, (...), encaminhar em anexo, listagem de Municípios contemplados na execução de Barragens Subterrâneas, bem como a quantidade disponibilizada para cada cidade e informar que as mesmas foram escolhidas por fazerem parte do Decreto de Emergência (anexo), publicado no Diário Oficial da União, PORTARIA Nº58, DE 09 DE MAIO DE 2013 e DECRETO ESTADUAL N.39.348 DE 26 DE ABRIL 2013*." .

Análise do Controle Interno

A informação genérica do local de realização das obras contrária o inciso I do art.40 da Lei n.º 8.666/1993, que dispõe que deve constar do edital o objeto da licitação, em descrição sucinta e clara. A informação apresentada pela Gestora deveria constar do processo licitatório.

Recomendações:
Recomendação 1: Nas próximas licitações para construção de barragens subterrâneas, apresentar o objeto de forma clara e sucinta, de modo que fique claro os locais de execução das obras/serviços, ou seja, relacionar os municípios beneficiados e as respectivas quantidades de barragens a serem construídas em cada um deles.

2.1.3. Ausência de relação de beneficiários. Falha na construção de barragem subterrânea.

Fato

No período de 24 a 26/02/2015, foi realizada visita aos locais onde foram construídas 03 (três) barragens subterrâneas no município de Afogados da Ingazeira, parte do Contrato n.º 07/2013-DNOCS/CEST-PE, quais sejam:

Tabela com localização das barragens subterrâneas construídas no Município

Local	Coordenadas	Proprietários dos Terrenos	
		NIS Beneficiário	Cod_Familiar
Assentamento Riacho da Onça	07º48'12" lat S 37º35'39" long. O	16243853633	597685509
Sítio Carnaubinha	7º41'41"lat S 37º36'35" long O	10429149899	585522782
Sítio Monte Alegre	7º44'45" lat S 37º33'16" long O	-	585529280

Fonte: Declaração de Marcação da Barragem Subterrânea – Of19/2015-CEST-PE e CadÚnico do Programa Bolsa Família.

Quanto ao objetivo do Programa de universalizar o acesso à água para as famílias em situação de vulnerabilidade social que vivem em comunidades rurais, verificou-se que as barragens foram construídas em terrenos particulares na zona rural do Município e que dos 03 (três) proprietários dos terrenos, dois estão inscritos no Cadastro Único como beneficiário do Programa Bolsa Família e um como pai de beneficiários, conforme apresentado na tabela anterior. Com base na verificação in loco, dados do CadÚnico e consulta a base de dados RAIS/2013 e CNIS/2014 entende-se que estes proprietários atendem ao requisito de renda mínima previsto no item 3.6 do Manual Operacional do Programa Água para Todos. Todavia, o CEST/PE não apresentou a relação de outros beneficiários com a construção.

De acordo o Manual do Programa, para implantação de barragens subterrâneas deve haver ao menos 5 (cinco) famílias inscritas no CadÚnico ou com perfil compatível para inscrição em um raio de até 5km.

Com relação ao funcionamento das barragens, as mesmas até o momento não armazenaram água, tendo em vista a ausência de chuva na região desde a finalização da obra, conforme informações dos proprietários dos terrenos. Consequentemente, não se pode afirmar que a mesma está atendendo ao objetivo de impedir que a água da chuva nela acumulada escoe.

Quanto à construção, cabe ressaltar que os anéis de concreto colocados na barragem situada no Sítio Monte Alegre não foram devidamente rejuntados:

Fotos dos anéis de concreto - Barragem Subterrânea construída no Sítio Monte Alegre

Detalhe da falta de rejunte entre os anéis - Barragem Subterrânea construída no Sítio Monte Alegre

O montante de recursos empregados nas três construções foi de R$35.553,63 (trinta e cinco mil quinhentos e cinquenta e três reais e sessenta e três centavos), segundo registros constantes dos boletins de medição n.º 2 e n.º4.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício n.º 038/2015-CEST-PE, de 23/03/2015, a Coordenadora Estadual do DNOCS em Pernambuco apresentou a seguinte manifestação*: "Com relação,(...), a ausência da relação de beneficiários e a falta de rejunte na referida Barragem, iremos notificar a Comissão de Fiscalização do Contrato n. 07/2013-DNOCS/CEST-PE, para que se pronuncie formalmente, para que possamos em breve dar retorno a essa Controladoria sobre a pertinência do caso."*.
Posteriormente, por intermédio do Ofício n.º 044/2015-CEST-PE, de 20/04/2015, a Coordenadora Estadual do DNOCS em Pernambuco informou: "*Número de famílias beneficiadas pelas barragens, segundo levantamento da Comissão de fiscalização nas fichas cadastrais:*
- Riacho da Onça – 11 (onze) famílias
- Monte Alegre – 08 (oito) famílias
Carnaubinha – 10 (dez) famílias
E com relação a falta de rejunte na barragem de Monte Alegre, o mesmo foi finalizado, conforme foto em anexo.

Análise do Controle Interno

O CEST/PE não apresentou a relação de outros beneficiários além dos proprietários dos terrenos onde foram construídas as barragens subterrâneas, se limitou a informar a quantidade quando da manifestação apresentada pelo Ofício n.º 44. Destaque-se que a relação de famílias beneficiadas deveria ser conhecida antes da contratação da construção da barragem.
Com relação à foto fornecida, não denota ser da mesma barragem subterrânea visitada pela Equipe da CGU:

Foto apresentada pela Equipe de Fiscalização da CGU	Foto apresentada pelo DNOCS

Recomendações:
Recomendação 1: Providenciar junto a construtora o rejunte dos anéis de concreto colocados na barragem situada no Sítio Monte Alegre do município de Afogados da Ingazeira.

Recomendação 2: Apresentar a relação dos beneficiários das construções das barragens subterrâneas no município de Afogados da Ingazeira, conforme Manual Operacional do Programa Água para Todos, contendo ciência dos mesmos, ou justificar a ausência dos demais beneficiários além dos proprietários dos terrenos.

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado.

Ordem de Serviço: 201502595
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: CIA DE DESENV.DOS VALES DO S.FRANC.E PARNAIBA
Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2069 - Segurança Alimentar e Nutricional / 12QC - Implantação de Obras e Equipamentos para Oferta de Água no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação de controle contemplou o exame com relação à regularidade na execução de pequenas barragens de abastecimento de água para consumo humano no município de Afogados da Ingazeira/PE, viabilizadas por intermédio do contrato nº 3.078.00.00/2012 celebrado entre a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco (CODEVASF) e a empresa CONSTRURORA ELO LTDA..

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 esta Controladoria.

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Impropriedades na execução do Contrato n. 3.078.00/2012.

Fato

O Contrato n° 3.078.00/2012, celebrado entre a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco (CODEVASF) e a empresa CONSTRUTORA ELO LTDA., inscrita no CNPJ sob o n° 09.370.310/0001-72, tem como objeto a construção de pequenas barragens de acumulação de água em diversos municípios, entre os quais Afogados da Ingazeira/PE.

No intuito de analisar o grau de adequação dos pagamentos contratuais efetuados, a CODEVASF forneceu dez Boletins de Medição (BM), mas somente os BM nº 7, 8 e 9 têm registros de barragens no município de Afogados da Ingazeira/PE.

Tabela – Barragens de Afogados da Ingazeira (Boletins de Medição)

Barragem	Valor medido (R$)			
	BM 7	**BM8**	**BM9**	**Σ BM**
Sítio Várzea Comprida	32.210,84	17.021,13		49.231,97
Sítio Lajedo	17.727,26	9.893,76		27.621,02
Sítio Vaca Morta	30.904,19		19.202,92	50.107,11
Sítio Pereiros		51.237,04		51.237,04

Informa-se que o BM nº 7 fornecido, que abrange a medição a medição de três das quatro barragens no município, está desacompanhado da planilha de medição individualizada por barragem, de mapa de cubação, e dos cálculos explicativos. E todos os boletins estão sem as seções transversais de corte e aterro correspondentes que fundamentaram os mapas de cubação (BM nº 8 e 9). A falta dessas informações prejudicou toda e qualquer análise dos quantitativos apropriados nas medições apresentadas.

Sobre a situação atual das obras, vale apontar os vestígios de reparação verificados na Barragem de Vaca Morta, na oportunidade da visita realizada pela equipe de fiscalização da CGU no dia 24 de fevereiro de 2015.

Foto – Barragem de Vaca Morta. Afogados da Ingazeira, (PE), 24 de fevereiro de 2015.

Foto – Barragem de Vaca Morta. Afogados da Ingazeira, (PE), 24 de fevereiro de 2015.

Por meio do Ofício nº 46/2016, de 26 de fevereiro de 2015, a Prefeitura de Afogados da Ingazeira/PE informou que a mesma quem realizou um serviço de manutenção no maciço da Barragem de Vaca Morta com o uso da patrulha mecanizada da própria Prefeitura.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio da Nota Técnica nº 06/2015, de 24 de março de 2015, encaminhada por meio do Ofício nº 078/2015, de 26 de março de 2015, a CODAVESF apresentou a seguinte manifestação:

"No contrato nº 3.78.00/2012 foram construídas as barragens do Sítio Várzea Comprida, Sítio Lajedo, Sítio Vaca Morta e Sítio Pereiro. A controladoria informa que o "BM nº 7 fornecido, que abrange a medição a medição de três das quatro barragens no município, está desacompanhada da planilha de medição individualizada por barragem, de mapa de cubação, e dos cálculos explicativos. E todos os boletins estão sem as seções transversais de corte e aterro correspondentes que fundamentaram os mapas de cubação (BM nº 8 e 9)".

Com relação ao questionamento apresentado, a Codevasf está disponibilizando:

I. *Planta com desenho com perfil longitudinal, curvas de nível e seções transversais das áreas primitivas das barragens de Sítio Pereiro, Sítio Lajedo, Sítio Várzea Comprida e Sítio Vaca Morta;*

II. *Planta com desenho com perfil longitudinal, curvas de nível e seções transversais das áreas após a execução dos serviços nas barragens de Sítio Pereiro, Sítio Lajedo, Sítio Várzea Comprida e Sítio Vaca Morta;*

III. *Boletim de Medição, demonstrativo Explicativo de Cálculo e Mapa de Cubação referente às 7ª e 8ª medições;*

IV. *Boletim de Medição referente à 9" medições;*

V. *CD com todas as medições realizadas no período de vigência do contrato, plantas com o primitivo e executado de todas as barragens construídas em Afogados da Ingazeira, arquivos de fotografia retiradas durante a construção das barragens executadas nos Sítio Pereiro, Sítio Lajedo, Sítio Várzea Comprida e Sítio Vaca Morta.*

Ainda sobre este contrato comenta a controladoria "vale apontar os vestígios de reparação verificados na Barragem de Vaca Morta, na oportunidade da visita realizada pela equipe de fiscalização da CGU no dia 24 de fevereiro de 2015".

Com relação ao questionamento apresentado, a Codevasf está disponibilizando:

I. *Fotografias retiradas na barragem construída no Sítio Vaca Magra que demonstram o perfeito estado de conservação da estrutura hídrica, mesmo após passar por período de chuvas que encheram o reservatório".*

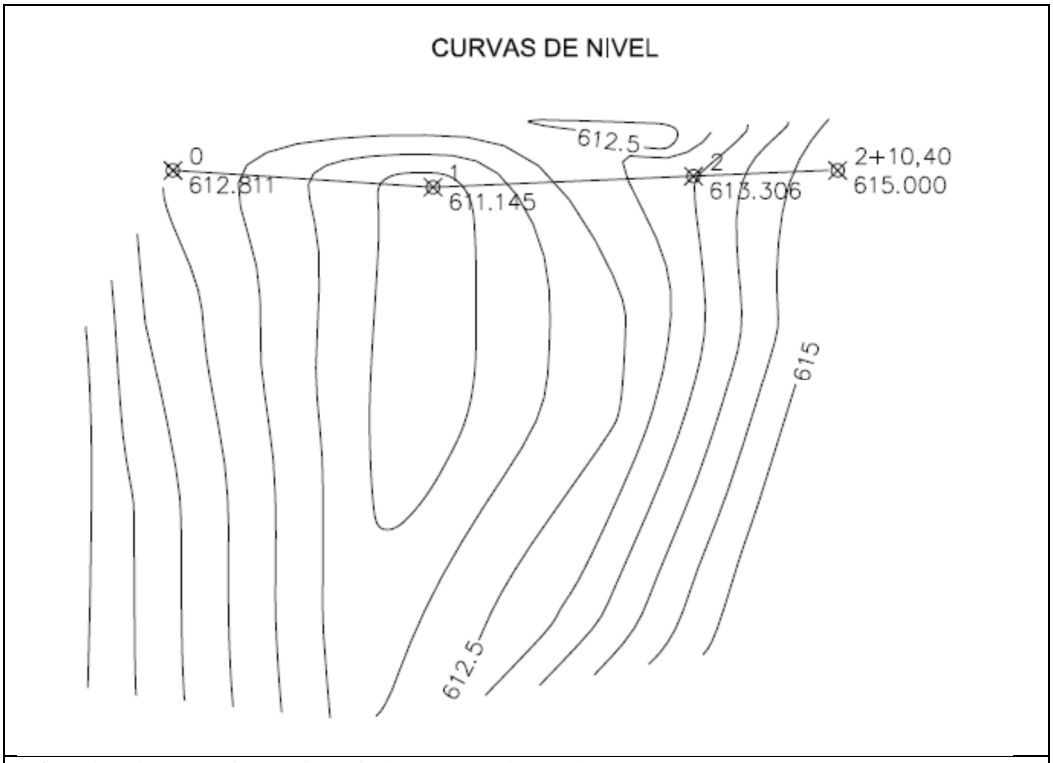
Análise do Controle Interno

Em atenção ao mais recente material entregue pela CODEVASF, tecem-se os seguintes comentários:

1) As plantas e desenhos apresentados são de qualidade questionável, haja vista as impropriedades observadas, tais como:

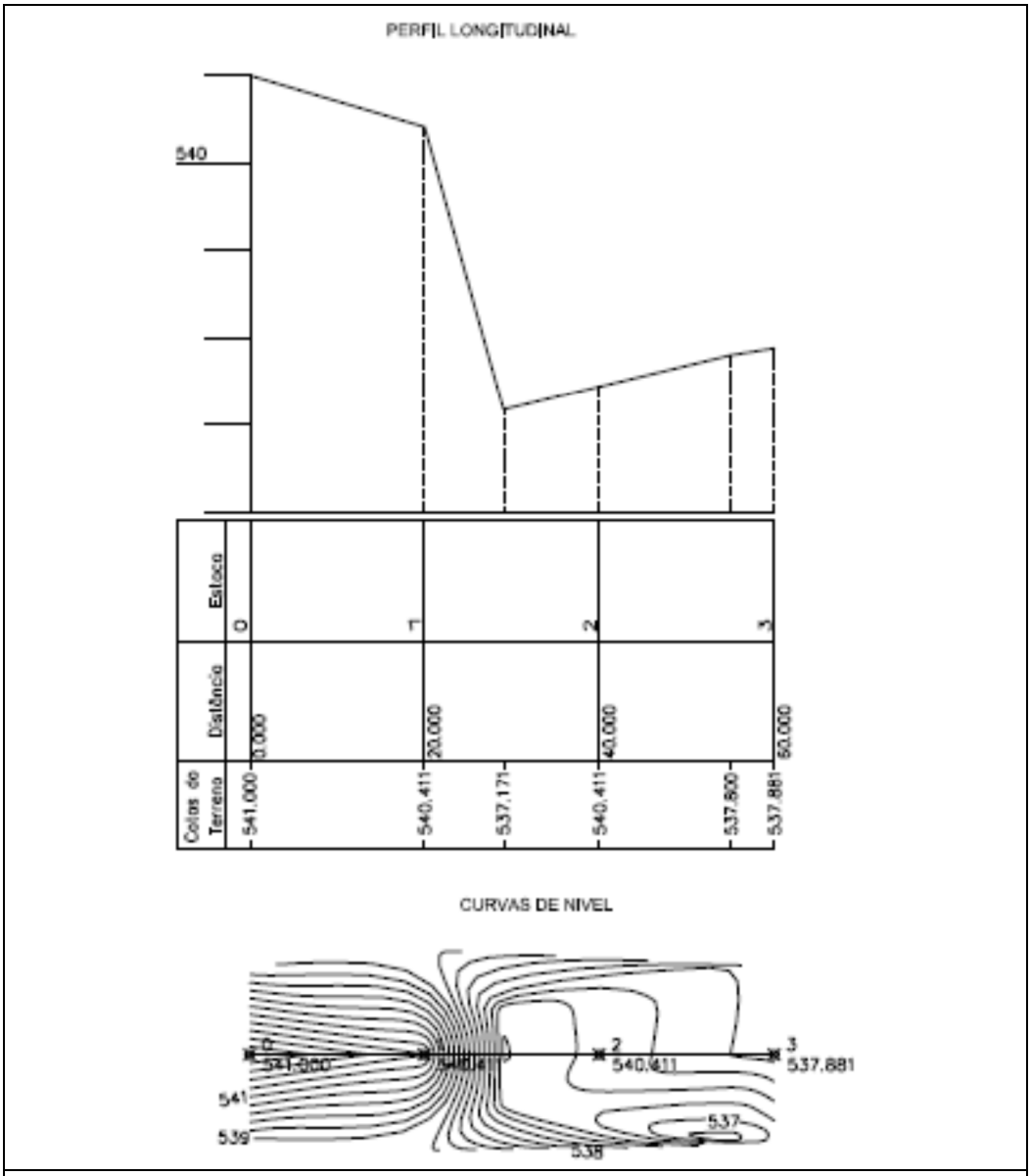
   a) Plantas não georreferenciadas, ou seja, não possuem coordenadas conhecidas em qualquer sistema de referência.

   b) Restituição ou representação da área de interesse com pobreza de detalhes. Vê-se, por exemplo, a ausência de detalhamento das curvas de nível ao redor das estacas 0 e 2+10,40 no Sítio Lajedo antes da construção da barragem. A proximidade dessas estacas aos extremos do desenho deixa incógnito o relevo do terreno e, assim, as seções transversais que passam pelos pontos.



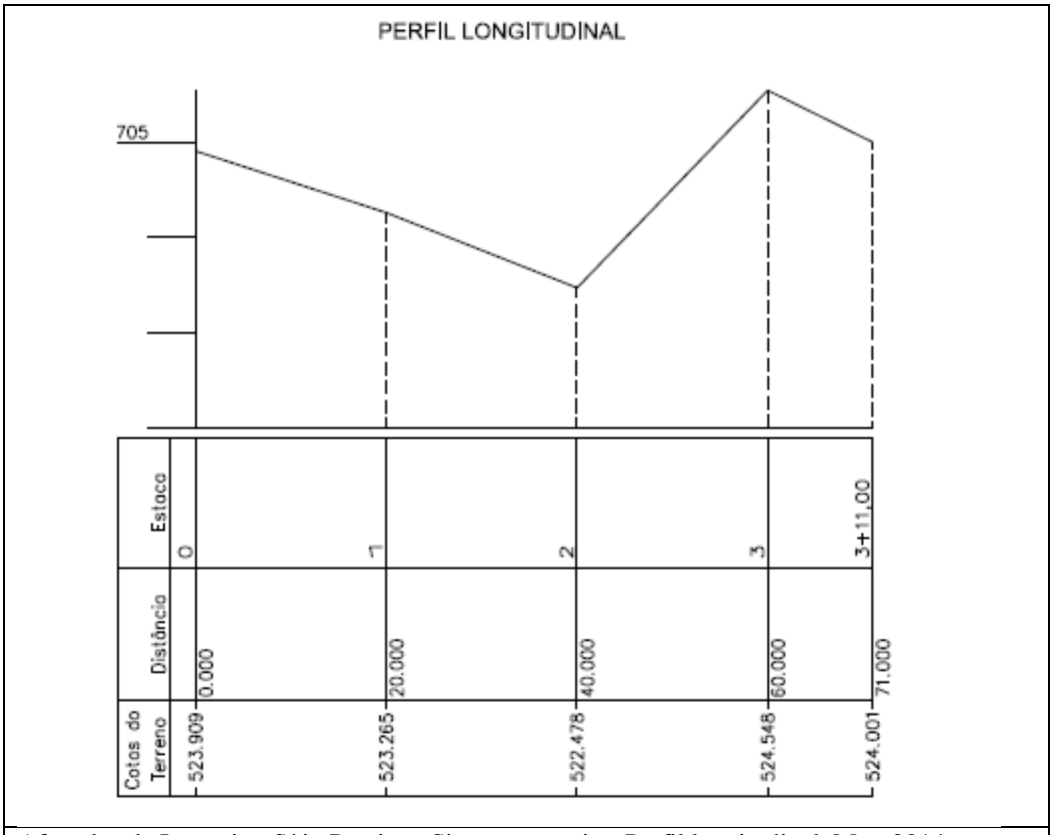
Afogados da Ingazeira. Sítio Lajedo. Curvas de nível. Mar. 2014.

c) As cotas registradas em planta não correspondem às respectivas curvas de nível desenhadas. Tomando-se, por exemplo, o levantamento topográfico do Sítio Vaca Morta em situação anterior à construção da barragem, verifica-se que a cota da segunda estaca (540,411m) não bem representa seu desenho, que deveria ter um valor entre 537m e 538m.

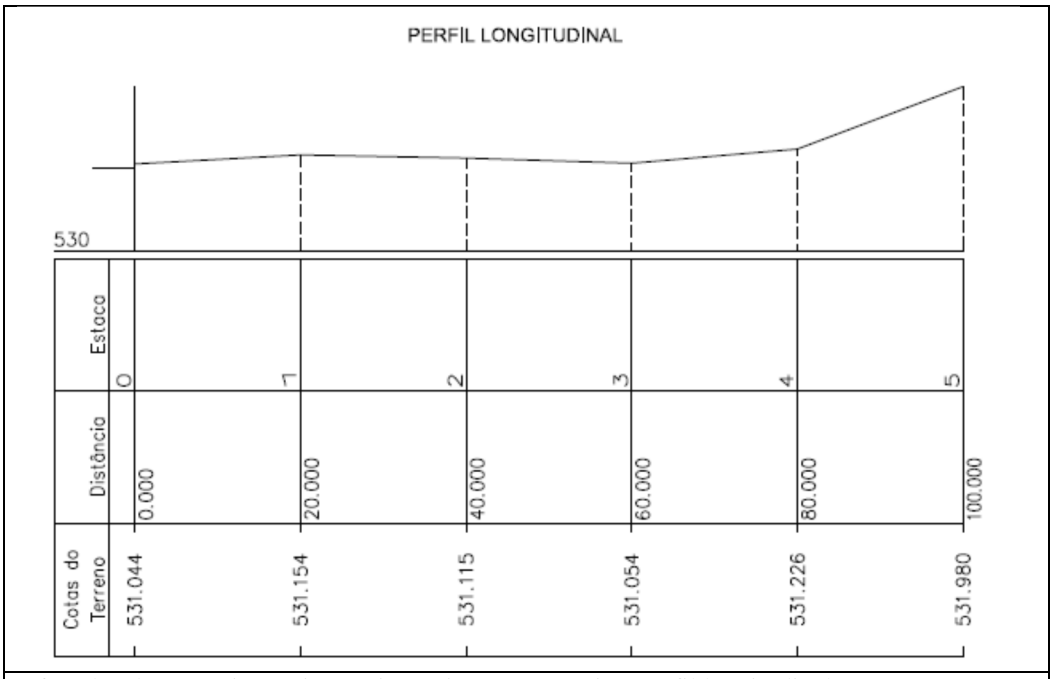


Afogados da Ingazeira. Sítio Vaca Morta. Perfil longitudinal e curvas de nível. Mar. 2014.

d) Área coberta pelo levantamento topográfico da situação anterior é inferior à da situação posterior à execução da barragem, de maneira a impedir qualquer comparação no intuito de determinar as seções transversais para cubação de corte e aterro. No caso do Sítio Pereiros, o levantamento prévio foi de apenas 71m na direção longitudinal, enquanto, após a execução, foi de 100m.

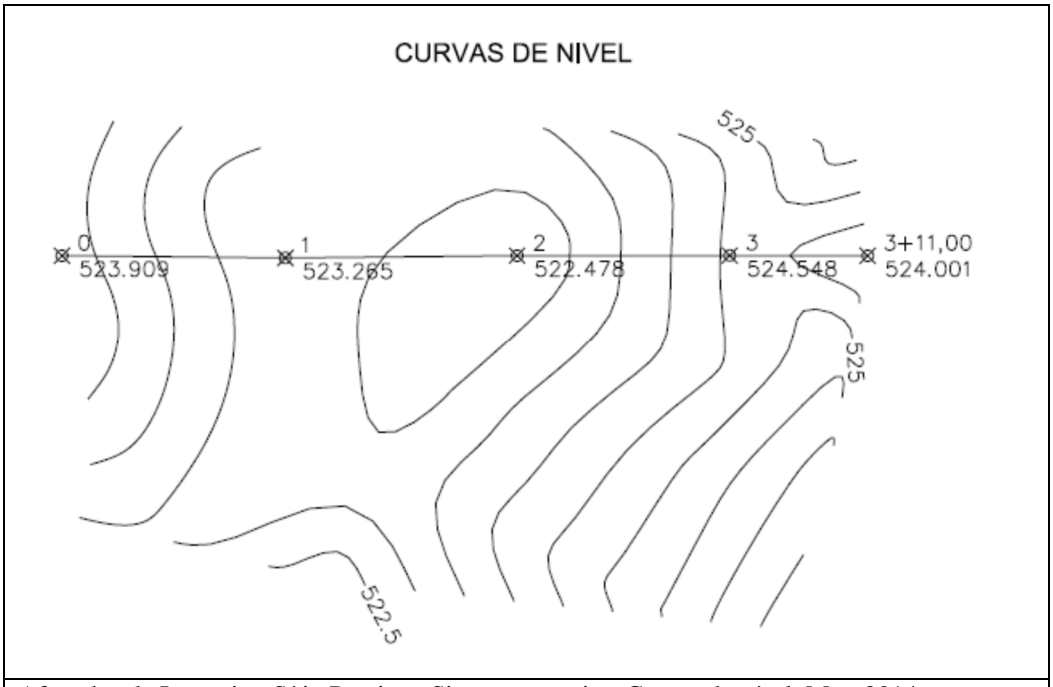


Afogados da Ingazeira. Sítio Pereiros. Situação anterior. Perfil longitudinal. Mar. 2014.

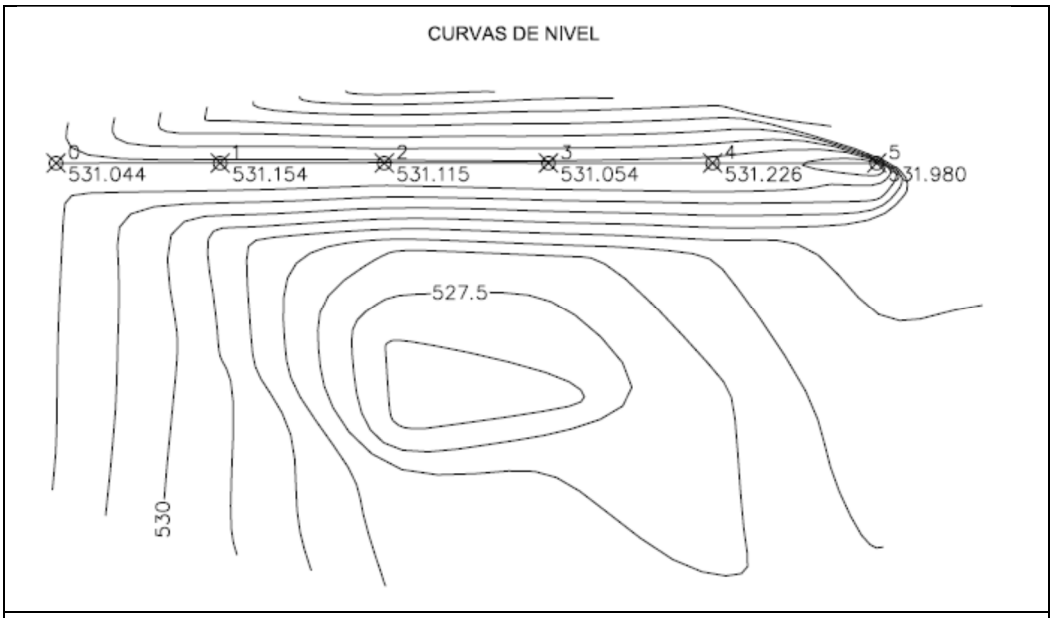


Afogados da Ingazeira. Sítio Pereiros. Situação posterior. Perfil longitudinal. Mar. 2014.

e) Diferença incompatível de cotas entre a situação posterior e a anterior do terreno, no caso da Barragem do Sítio Pereiros.



Afogados da Ingazeira. Sítio Pereiros. Situação anterior. Curvas de nível. Mar. 2014.



Afogados da Ingazeira. Sítio Pereiros. Situação posterior. Curvas de nível. Mar. 2014.

2) Naquilo que diz respeito à observação dos reparos no maciço da Barragem de Vaca Morta, não foi oferecida pela CODEVASF qualquer consideração sobre a atual situação da barragem.

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, não foi possível efetuar a análise acerca da adequação dos quantitativos nas medições apresentadas, em razão da ausência de documentos técnicos como a planilha de medição individualizada por barragem, mapa de cubação, cálculos explicativos, bem como a apresentação de boletins de medição sem indicação das seções transversais de corte e aterro correspondentes.

Ordem de Serviço: 201502000
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DA SAUDE
Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS) / 20AD - Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação fiscalizada destina-se a realizar acompanhamento da execução da Estratégia de Saúde da Família utilizando as fiscalizações feitas por intermédio dos Sorteios Públicos de Municípios, enfatizando-se a atuação da prefeitura e das Equipes de Saúde da Família - ESF.

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 esta Controladoria.

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Descumprimento, por parte dos profissionais de saúde, de carga horária semanal prevista para atendimento no PSF

Fato

Com o fim de averiguar a conformidade das contratações de profissionais do Programa de Saúde da Família do Município nos exercícios de 2014 a 2015, foram analisados documentos de uma amostra de componentes das equipes de saúde da família (ESF), a saber: Parametrizada I – INE nº 0001491091, Parametrizada II – INE nº 0001496379, São Brás – INE nº 0000134392 e Padre Pedro Pereira Ponte – INE nº 0000134449, os quais foram solicitados mediante a Solicitação de Fiscalização nº 05/2015/SM40/AFOGADOS DA INGAZEIRA – Saúde, de 04/02/2015. Apresenta-se a seguir, o quadro geral da situação:

a) Dentistas – trata-se de contratação temporária "para atender o caso de excepcional interesse público", em regime de 40 horas semanais;

b) Enfermeiras – realizada contratação temporária "para atender o caso de excepcional interesse público", em regime de 40 horas semanais;
c) Médicos – também foi feita contratação temporária "para atender o caso de excepcional interesse público", em regime de 40 horas semanais, exceto para o médico de CPF ***.241.724-**, da ESF Parametrizada II, que foi contratado para o regime de 20 horas semanais (Contrato nº 032/2013, de 01/02/2013), não obstante a Secretaria de Saúde tenha informado em planilha que o seu contrato era de 40 horas. Registra-se que as médicas das ESF Parametrizada I e ESF São Brás foram contratadas pelo Programa Mais Médicos do Governo Federal (respectivamente, médica estrangeira, conforme Processo nº 25000.194785/2013-26, Portaria MS nº 32, de 01/11/2013, Edição Extra do DOU de 01/11/2013, Seção 1, página 1; e a médica CPF nº ***.138.754-** , participante do Programa de Valorização do Profissional de Atenção Básica - PROVAB, conforme Portaria MS nº 419, de 02/12/2014, DOU de 03/12/2014, Seção 1, página 56; ambas conforme dados registrados no CNES, segundo Equipe de Saúde da Família à qual se encontram vinculadas).

A atuação dos profissionais fica evidenciada mediante os boletins diários de produção, relatórios do SIAB, folhas de ponto e entrevistas com usuários do serviço, embora a inexistência de sistema eletrônico de ponto no período anterior ao mês de janeiro de 2015 não permita que seja aferido com precisão o cumprimento integral da jornada diária de 40 horas semanais.

Os entrevistados, em geral, afirmam receber atendimento nas Unidades de Saúde da Família (USF), embora haja certa divergência nas informações prestadas, que variam entre a satisfação e a reclamação com as dificuldades em realizar consultas e exames, além das variadas informações sobre horários de atendimento nas USF.

Não obstante as limitações existentes, as folhas de frequência do segundo semestre de 2014 não evidenciam o cumprimento da jornada de trabalho de 40 horas semanais por todos os profissionais – pois diversos têm um dia de folga por semana –, conforme sumariado no quadro a seguir:

Quadro – horários usuais de trabalho na amostra de equipes de saúde da família, segundo a categoria profissional

Equipe de Saúde da Família	Tipo de Profissional	Horário mais comum de trabalho e frequência semanal
Zona Rural (Parametrizadas I – INE nº 0001491091 e II – INE nº 0001496379)	Odontólogo	07:00 às 12:00, 4 vezes por semana, sendo um dia estendido até às 17:00. Na Parametrizada II há registro esporádico apenas em outubro, de 07:00 às 13:00
	Auxiliar de saúde bucal	07:00 às 12:00, 4 vezes por semana. Na Parametrizada II há registro esporádico apenas em outubro, de 07:00 às 13:00
	Atendente	06:00-07:00 às 11:00-15:00, 5 vezes por semana. Mas ocorrem diversas variações de horários.
	ACS	06:00-07:00 às 14:00-15:00, 5 vezes por semana. Mas ocorrem diversas variações de horários
	Técnico de Enfermagem	06:30-07:00 às 12:00-15:30, 4 vezes por semana, mas ocorrem diversas variações de horários, com um dia estendido até às 18:00
	Enfermeira	Não há registro para os meses de agosto a dezembro de 2014 na Parametrizada I. Na Parametrizada II, 06:30-07:30 às 12:30-15:30, 4 vezes por semana. Mas ocorrem diversas variações de horários, com um dia estendido até às 18:00-19:00

Equipe de Saúde da Família	Tipo de Profissional	Horário mais comum de trabalho e frequência semanal
	Médico	Na Parametrizada I, 07:00 às 12-13:00, 4 vezes por semana, sendo um dia estendido até às 18:00. Na parametrizada II, 4-5 vezes por semana, sem registro de horário.
Zona Urbana (São Brás – INE nº 0000134392 e Padre Pedro Pereira Ponte – INE nº 0000134449)	Odontólogo	08:00 às 12:00 e 14:00 às 17:00, 4 vezes por semana. Na USF São Brás o dentista não assinou o ponto em novembro nem foi identificado o seu ponto de dezembro.
	Auxiliar de saúde bucal	07:00 às 12:00 e 14:00 às 17:00, 4 vezes por semana.
	Atendente	07:00 às 12:00 e 14:00 às 17:00, 5 vezes por semana.
	ACS	07:00 às 12:00 e 14:00 às 17:00, 5 vezes por semana.
	Técnica de Enfermagem	07:00 às 12:00 e 14:00 às 17:00, 4 vezes por semana.
	Enfermeira	07:00 às 12:00 e 14:00 às 17:00, 5 vezes por semana.
	Médico	07:00 às 12:00 e 14:00 às 17:00, 4 vezes por semana. Uma médica da USF Padre Pedro Pereira não assinou o ponto em agosto.

Fonte das informações: cópias das folhas de ponto fornecidas pela Prefeitura.

Observa-se que o horário de atendimento mais comum indica a prestação do serviço quatro vezes por semana – e não cinco dias por semana, oito horas por dia – para a maioria dos profissionais, exceto ACS e atendentes. Na zona rural o atendimento ocorre predominantemente no turno da manhã e na zona urbana em ambos os turnos. Na zona rural, médicos, dentistas, enfermeiras, técnicos de enfermagem e auxiliares de saúde bucal assinam o ponto equivalente a 4-6 horas diárias, durante 4 dias da semana. Já os ACS e atendentes, assinam o ponto durante 5 dias por semana, sendo os ACS em turnos de 8 horas e os atendentes em turnos de 4-6 horas diárias. Por fim, na zona urbana todos os profissionais assinam o ponto equivalente a 8 horas diárias, durante 4 dias da semana, exceto as enfermeiras, os ACS e os atendentes/administrativos, que assinam o ponto durante 5 dias por semana.

Corroborando a conclusão de que a jornada de trabalho de 40 horas semanais não era cumprida por parte dos profissionais do PSF até o final do exercício de 2014, a partir da interpretação dos dados de frequência, em reunião realizada com os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) em 26/02/2015, os ACS relataram que alguns dentistas deixaram o PSF com o advento da implantação do ponto eletrônico pela Secretaria de Saúde do Município, possivelmente por não poderem cumprir o horário contratado de 40 horas semanais (USF São Francisco, USF Borges, USF São Sebastião). Já na USF Mandacaru I houve relato de que o médico comparece no "*dia e hora que quer. Na prática não tem médico*", levando os pacientes a buscarem atendimento com o médico da USF Mandacaru II, que é do Programa Mais Médicos. Nesta mesma USF, a enfermeira também apresentava problema de cumprimento de horário, mas estaria se adequando, com a implantação do ponto eletrônico.

Registra-se que há indícios de que a folha de ponto assinada até o final de 2014 não é fidedigna, uma vez que a maior parte dos registros é feita de forma padronizada, em hora e minuto geralmente padronizado, tendendo a não representar a realidade. Também, cabe ressaltar que nas USF localizadas na zona rural a jornada dos profissionais pode começar no início do deslocamento entre a cidade e o local de atendimento, e pode terminar com o final do deslocamento, por ocasião do retorno à cidade, embora não esteja claro se as folhas de

ponto eram assinadas no local de trabalho ou na Secretaria de Saúde. Deste modo, tal fator deve ser considerado na interpretação dos dados do ponto assinado até 2014.

De qualquer modo, a implantação do ponto eletrônico, funcionando em caráter transicional no período da fiscalização da CGU, tende a solucionar os problemas citados. As USF do centro urbano possuem controle eletrônico de ponto no local, enquanto que o ponto dos profissionais da zona rural é acionado na Secretaria de Saúde, no início e no final dos deslocamentos. Ademais, o Ministério Público está acompanhando a questão do controle de frequência e acúmulo de cargo por médicos da Região do Sertão do Pajeú, conforme evidenciado em cópia do Ofício nº 433/2014, de 02/10/2014, da 1ª Promotoria de Justiça de Afogados da Ingazeira, disponibilizada pela Secretaria de Saúde do Município.

Manifestação da Unidade Examinada

O Secretário Municipal de Saúde manifestou-se por intermédio do Ofício nº 91/2015, de 30/03/2015, conforme transcrito a seguir:
"*Sobre suposto descumprimento de carga horária semanal (item 2): Nesse ponto, esclarecemos que foi instituído Ponto Eletrônico em todas as unidades da Zona Urbana, bem como instituído controle também na Zona Rural que é feito na SMS, a fim de exigir o cumprimento da carga horária efetiva, bem como a presença dos profissionais de saúde nos Postos. Assim, esse problema tende a ser resolvido com a adoção do Ponto Eletrônico, inclusive o Ministério Público de Pernambuco tem acompanhado o cumprimento da jornada de trabalho dos profissionais de saúd*e" [sic].

Análise do Controle Interno

O Gestor não contestou o fato e informou a adoção de medidas que tendem a resolver o problema de cumprimento da carga horária pelos profissionais do PSF.

Recomendações:
Recomendação 1: Determinar ao gestor municipal que controle a frequência dos profissionais do PSF, de forma a cumprir a jornada semanal preconizada pela Portaria nº 2.488/2011 (Anexo I, Especificidades da Estratégia de Saúde da Família, item V).

Recomendação 2: Acionar a Secretaria Estadual de Saúde no sentido de verificar se a situação detectada pela CGU persiste ou se já foi regularizada, realizando a suspensão da transferência dos recursos financeiros relativamente às equipes cujos profissionais descumpram a carga horária semanal prevista.

2.1.2. Equipes de Saúde da Família com composição incompleta

Fato

Com o fim de avaliar a composição das Equipes de Saúde da Família (ESF) e de Saúde Bucal (ESB) do Município, foram analisados documentos de uma amostra de ESF, a saber: Parametrizada I, Parametrizada II, São Brás e Padre Pedro Pereira Ponte, os quais foram solicitados mediante a Solicitação de Fiscalização nº 07/2015/SM40/AFOGADOS DA INGAZEIRA – Saúde, de 04/02/2015.

Apresenta-se a seguir, o quadro geral da situação nas equipes que se encontram incompletas. O quadro também contém informação obtida em reunião com Agentes Comunitários de Saúde, incluindo unidades fora da amostra:

Quadro – horários usuais de trabalho na amostra de equipes de saúde da família, segundo a categoria profissional

Equipe de Saúde da Família	Tipo de Profissional	Horário mais comum de trabalho e frequência semanal
ESF Parametrizada I – INE nº 0001491091	Enfermeira	A equipe informou estar sem enfermeira desde meados de outubro de 2014. Entretanto, os controles de ponto de agosto a dezembro de 2014 não evidenciam a existência de enfermeira no período inteiro. Na folha de pagamento, observou-se que o seu salário para base de cálculo era de R$ 2.375,00 até outubro de 2014. Já em novembro, este valor foi de R$ 1.933,33, indicando que houve desconto. Em dezembro a enfermeira de CPF nº ***.384.784-** não consta mais na folha de pagamento.
ESF Borges – INE nº 0000134430	Dentista	Em reunião com os ACS, em 26/02/2015, foi informado que a USF Borges está sem dentista há três meses. A cirurgiã dentista cadastrada no CNES nesta USF, CPF nº ***.713.174-**, não foi identificada na folha de pagamento de 2014, fornecida pelo Município.
ESF São Sebastião – INE nº 0000134406	Dentista	Em reunião com os ACS, em 26/02/2015, foi informado que a USF São Sebastião está sem dentista há dois meses. O cirurgião dentista cadastrado no CNES nesta USF – CPF nº ***.758.064-**, consta na folha de pagamento apenas até dezembro de 2014, com um salário para base de cálculo de R$ 2.500,00, não estando mais na folha de janeiro de 2015.

Fonte das informações: cópias das folhas de ponto fornecidas pela Prefeitura e informações verbais colhidas durante reunião realizada com os ACS.

Adicionalmente, segundo informações fornecidas em reunião realizada com os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) em 26/02/2015, os ACS relataram que o dentista da USF São Francisco pediu demissão há uma semana. Registra-se, por fim, que a USF Parametrizada II, segundo informado pela Secretaria de Saúde do Município, não possui equipe de saúde bucal, não obstante seja oferecido atendimento odontológico, mediante rodízio de dentistas de outras equipes, que atendem à população das diversas comunidades do meio rural.

Manifestação da Unidade Examinada

O Secretário Municipal de Saúde manifestou-se por intermédio do Ofício nº 91/2015, de 30/03/2015, conforme transcrito a seguir:
"*Sobre as equipes de saúde da família com composição incompleta (item 3): Sobre esse ponto, ressaltamos que esse problema fora resolvido com a contratação de mais profissionais para suprir essa necessidade, ressaltando que por ocasião da auditoria estávamos com dificuldades de pessoal para cumprir a jornada exigida através do Ponto eletrônico, cujo problema está sendo superado*" [sic].

Análise do Controle Interno

O Gestor informa ter adotado medidas para sanear o problema de equipes de saúde da família que estavam incompletas. Entretanto, não apresentou evidências ou informações específicas sobre essas medidas adotadas. Ressalta-se a importância de manter as equipes completas, com

o objetivo de proporcionar continuidade e qualidade ao serviço público de natureza essencial e em observância ao que estabelecem as normas e pactuações entre os entes da federação.

Recomendações:
Recomendação 1: Realizar a suspensão da transferência dos recursos financeiros relativamente às equipes que estejam incompletas por mais de 60 dias consecutivos.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Falha na contratação dos Agentes Comunitários de Saúde

Fato

Com o fim de averiguar a conformidade das contratações de Agentes Comunitários de Saúde (ACS) que atuam no Programa de Saúde da Família do Município, foram analisados os contratos de trabalho de uma amostra das equipes de saúde da família (ESF), a saber: Parametrizada I, Parametrizada II, São Brás e Padre Pedro Pereira Ponte, os quais foram solicitados mediante a Solicitação de Fiscalização nº 05/2015/SM40/AFOGADOS DA INGAZEIRA – Saúde, de 04/02/2015.

Inicialmente, mediante o Ofício nº 028/2015, de 12/02/2015, o gestor informou que "*o município após realização do processo de remapeamento contratou 08 (oito) Agentes Comunitários de Saúde a fim de atender as necessidades do Programa de Saúde da Família cobrindo 100% (cem) do território municipal nas zonas, urbana e rural*" [sic]. Conforme o Ofício nº 029/2015, de 12/02/2015, "*foram realizados dois processos seletivos após a data 14 de fevereiro de 2006. O primeiro ocorreu no ano de 2007 e o segundo em 2009, conforme documentação comprobatória em anexo*" [sic]. Foram disponibilizadas cópias do Edital de processo seletivo nº 01/2007 e do Edital nº 01/2009, além de cópias dos contratos dos profissionais das Unidades de Saúde da Família selecionadas para exame.

Da análise documental constatou-se que a maioria dos ACS foram nomeados para o quadro permanente, em caráter efetivo, conforme as Portarias nº 569/2007, 218/2009, 453/2009, 458/2009, 459/2009 e 118/2011.

Entretanto, constituem exceções os ACS de CPF nº ***.598.014-** (Contrato nº 18/2014, de 01/04/2014), CPF ***.922.644-** (Contrato nº 211/2013, de 10/10/2013) e CPF ***.736.604-** (Contrato nº 21/2014, de 14/04/2014), contratados em regime de 40 horas semanais, com fundamento no Art. 37, IX, da Constituição Federal ("caso de excepcional interesse público") e atuantes nas USF São Brás e Padre Pedro Pereira Ponte.

Na documentação disponibilizada não há justificativa para a manutenção de contrato temporário de ACS, ainda mais por período superior a um ano, tendo em vista o que dispõe a Emenda Constitucional nº 51/2006, e também o que dispõe a Lei nº 11.350/2006, em seu artigo 9º – que estabelece a obrigatoriedade de processo seletivo público para ACS – e artigo 16 – que veda a contratação temporária de ACS, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos, na forma da lei aplicável. Deste modo, a inexistência de pessoal concursado para o cargo, segundo disposto nos contratos temporários, por si só não caracteriza a exceção prevista nas normas.

Por fim, acrescenta-se que, por meio do Ofício nº 032/2015, de 12/02/2015, o gestor informou que "*os ACS tiveram treinamento para curso técnico, só um módulo. O módulo introdutório está pactuado através do CIES – Comissão Integração Ensino e Serviço com a X Região de Saúde. O mesmo espera processo licitatório da X GERES para poder ser realizado e finalizado. Para os ACS (Agentes Comunitários de Saúde) que foram contratados pela gestão de saúde municipal, 08 (oito) esses são qualificados no ato de sua nomeação pela coordenação de Atenção Básica Municipal, segue em anexo declarações da Atenção Básica*" [sic]. Para estes, foram apresentadas declarações de que os referidos ACS fizeram treinamento baseado na Política Nacional de Atenção Básica para agente comunitário de saúde, instituído pela Portaria nº 2.488/2011 do Ministério da Saúde.

Manifestação da Unidade Examinada

O Secretário Municipal de Saúde manifestou-se por intermédio do Ofício nº 91/2015, de 30/03/2015, conforme transcrito a seguir:
"*Sobre suposta falha na contratação dos ACS (item 1): Sobre esse item, necessário ressaltar que foram realizadas apenas 08 contratações temporárias, com fundamento no art. 37, IX da CF, haja vista a necessidade temporária para suprir necessidades temporárias decorrentes de licenças e afastamentos provisórios de ACS, a fim de não comprometer a continuidade do serviço público, considerando também a inexistência de pessoal concursado no Município*" [sic].

Análise do Controle Interno

As justificativas do Gestor não elidem a falha apontada. O gestor não apresentou documentação que evidencie as justificativas de substituição de ACS em licença ou afastamento provisório. Ademais, estas não se enquadram nas hipóteses legais que excetuam a contratação temporária dos ACS, ainda mais sem concurso público e por períodos prolongados. Conforme já citado no fato, há casos em que a contratação temporária se perpetua por mais de um ano, o que contradiz o argumento de contratação para enfrentamento de contingências provisórias. Há, portanto, inobservância às disposições legais e constitucionais de contratação de ACS mediante concurso público e em caráter efetivo, excetuadas apenas nos casos expressamente previstos em lei.

2.2.2. Ausência de realização do curso introdutório pelos Agentes Comunitários de Saúde - ACS

Fato

Com o fim de avaliar a capacitação dos Agentes Comunitários de Saúde do Município, foram analisados documentos requeridos mediante a Solicitação de Fiscalização nº 07/2015/SM40/AFOGADOS DA INGAZEIRA – Saúde, de 04/02/2015.

Por meio do Ofício nº 032/2015, de 12/02/2015, o gestor informou que "*os ACS tiveram treinamento para curso técnico, só um módulo. O módulo introdutório está pactuado através do CIES – Comissão Integração Ensino e Serviço com a X Região de Saúde. O mesmo espera processo licitatório da X GERES para poder ser realizado e finalizado. Para os ACS (Agentes Comunitários de Saúde) que foram contratados pela gestão de saúde municipal, 08 (oito) esses são qualificados no ato de sua nomeação pela coordenação de Atenção Básica Municipal, segue em anexo declarações da Atenção Básica*" [sic]. Para estes, foram apresentadas declarações de que os referidos ACS fizeram treinamento baseado na Política Nacional de Atenção Básica para agente comunitário de saúde, instituído pela Portaria nº 2.488/2011 do Ministério da Saúde.

Manifestação da Unidade Examinada

O Secretário Municipal de Saúde manifestou-se por intermédio do Ofício nº 91/2015, de 30/03/2015, conforme transcrito a seguir:
"*Sobre a Ausência de realização de curso dos ACS (item 4): Nesse tocante, esclarecemos que fora informado através do Oficio n. 032/2015, que os ACS tiveram treinamento para curso técnico, inclusive apresentando declarações nesse sentido, o que comprova a existência de curso para os ACS*".

Análise do Controle Interno

O gestor confirma as informações anteriormente apresentadas, não cabendo comentários adicionais.

2.2.3. Ausência de materiais, equipamentos e insumos necessários à realização das atividades dos profissionais do PSF

Fato

Com o fim de averiguar a conformidade da infraestrutura do Programa de Saúde da Família do Município, foram realizadas verificações "in loco" e entrevistas com membros de uma amostra de unidades de saúde da família (ESF), a saber: Parametrizada I – INE nº 0001491091, Parametrizada II – INE nº 0001496379, São Brás – INE nº 0000134392 e Padre Pedro Pereira Ponte – INE nº 0000134449.

Em termos gerais, a infraestrutura das unidades de saúde visitadas é simples, porém adequada, comparativamente ao padrão existente em outros municípios já visitados no Estado de Pernambuco, especialmente em municípios do interior. As unidades visitadas na zona rural passaram por reforma recente. Na zona urbana há uma unidade em construção, próximo a uma das unidades que possui infraestrutura mais antiga (USF São Brás). Porém, alguns aspectos podem ser melhorados e há ausência de certos itens recomendáveis ou mesmo necessários ao serviço.

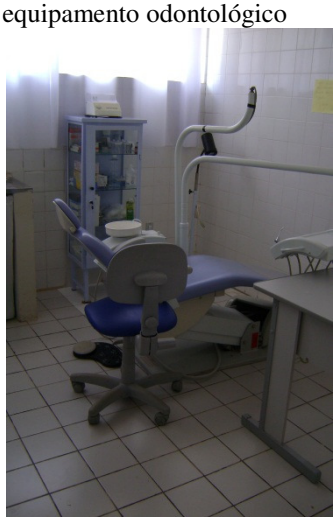
As unidades visitadas em geral não possuem: sala de inalação coletiva (geralmente a inalação individual é feita em sala também usada para outros fins, a exemplo da sala de curativos ou recepção); sala específica para coleta de material (geralmente a coleta é feita ou na sala de procedimentos ou na sala da enfermeira); sala de observação; sanitário nos consultórios (há sanitários para os funcionários e para os usuários); sala multiprofissional de

acolhimento à demanda espontânea; sala de administração e gerência (tais atividades são realizadas na recepção, onde geralmente funciona o arquivo); sala de atividades coletivas para os profissionais (palestras são realizadas no espaço da recepção); e abrigo próprio para resíduos sólidos (o lixo é mantido em espaços internos ou externos, até remoção).

Apresentam-se, a seguir, aspectos particulares de cada USF visitada:

Quadro – Achados e impropriedades durante a verificação "in loco" nas unidades de saúde da família selecionadas.

Equipe de Saúde da Família	**Achados**
Zona Rural - Parametrizadas I – INE nº 0001491091	- Irregularidade no abastecimento de água da USF, que é feito com carro de boi. O local possui duas caixas de água e uma delas estava vazia por ocasião da visita, deixando os sanitários desabastecidos. - Ausência de refletor do equipamento odontológico - Ausência de termômetro de máxima e mínima no refrigerador da sala de vacina. Havia termômetro apenas na caixa térmica portátil. - Elevada temperatura no consultório médico, que recebe o sol poente e possui apenas ventilador.

Equipe de Saúde da Família	Achados
Zona Rural - Parametrizadas II – INE nº 0001496379)	- Ausência de refletor do equipamento odontológico 
Zona Urbana - São Brás São Brás – INE nº 0000134392	- Sala de nebulização com equipamento mantido no piso - Espaço interno da USF destinado ao recipiente de lixo - Esterilização e arquivo em um mesmo ambiente, cujo rodapé encontra-se deteriorado

Equipe de Saúde da Família	Achados
	  - Ar condicionado da sala da enfermeira não estava em funcionamento (o local possui elevadas temperaturas ambientais). - Nova unidade de saúde em construção, próxima à atual USF São Brás
Zona Urbana - Padre Pedro Pereira – INE nº 0000134449	- Nebulização é realizada em espaço da recepção/espera de pacientes - O Raio X da unidade não pode ser usado, devido a problema de baixa tensão no local da USF.

Por fim, registra-se que o Município informou possuir equipamentos odontológicos insuficientes para atender às necessidades da população situada em área de difícil acesso e de grande extensão territorial, não obstante já tenha apresentado requerimento à Coordenação Geral de Saúde Bucal – CGSB do Ministério da Saúde, em Brasília/DF, mediante o Ofício nº 18/2014, de 24/01/2014, do Secretário Municipal de Saúde, sem resposta até o momento.

Manifestação da Unidade Examinada

O Secretário Municipal de Saúde manifestou-se por intermédio do Ofício nº 91/2015, de 30/03/2015, conforme transcrito a seguir:
"*Sobre a ausência de materiais, equipamentos e insumos no PSF (item 5): Sobre esse ponto, esclarecemos que em relação à dificuldade de chuvas na região pelos 04 anos consecutivos, ocasionou esporádicas falta de água e no abastecimento da USF da Zona Rural, cujo problema vendo sendo superado com o período de inverno que se encontra.*
Com relação à ausência de termómetro, informamos que o mesmo foi retirado temporariamente para a limpeza do refrigerador da sala de vacina, o que foi resolvido logo em seguida.
No consultório médico, o ar condicionado será adquirido através de processo licitatório a ser deflagrado.
Com relação à ausência de refletor do equipamento odontológico, a UBS Dois Riachos (parametrizada I), possui um consultório portátil, não tendo refletor de coluna semelhante aos tradicionais.
Com relação ao equipamento de Raios-X da unidade, esclarecemos que a troca da instalação da rede elétrica de algumas unidades já está sendo realizado, a fim de atender a demanda dos equipamentos.
Por fim, como destacado no relatório de auditoria, o Município já requereu recursos para a aquisição de equipamentos odontológicos para atender a crescente demanda da população, considerando a enorme dimensão do município" [sic].

Análise do Controle Interno

O Gestor informa ter adotado ou estar adotando providências para correção ou melhoria da infraestrutura e equipamentos nas unidades de saúde da família, além de ter justificado a falta de refletor odontológico em uma das unidades devido ao uso de um equipamento portátil, que de fato foi apresentado na verificação "in loco". Ressalta-se a importância do fornecimento de condições adequadas ao bom funcionamento dos serviços de saúde pública, de natureza essencial.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado.

Ordem de Serviço: 201501415
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DA SAUDE
Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: R$ 181.192,80
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS) / 20AE - Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação fiscalizada destina-se a Apoio à assistência farmacêutica básica mediante transferência de recursos a estados e municípios destinados ao custeio dos medicamentos de uso na atenção básica presentes na RENAME vigente, além do custeio direto pelo MS das insulinas e contraceptivos..

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 esta Controladoria.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Contrapartida estadual na Assistência Farmacêutica Básica

Fato

Por meio do Ofício nº 034/2015, de 12/02/2015, o Secretário Municipal de Saúde informou o tipo de pactuação para a contrapartida Estadual e respectivo montante transferido.

Segundo o Ofício nº 172/2014-COSEMS, de 02/12/2014 e conforme a Resolução CIB/PE nº 2605, de 25/06/2014, a contrapartida está sendo fornecida na forma de recursos transferidos para o Fundo Municipal de Saúde (FMS). Na referida Resolução CIB, são os seguintes os valores pactuados pelos respectivos entes, para o ano de 2014, considerando uma população de 35.528 habitantes:
- União: R$ 181.192,80, equivalente a R$ 5,10 habitante/ano;
- Estado: R$ 83.846,08, equivalente a R$ 2,36 habitante/ano;
- Município: R$ 83.846,08, equivalente a R$ 2,36 habitante/ano.

Foi identificado um crédito no valor de R$ 83.846,08, realizado em 17/12/2014, cujo histórico é "UG530401" (Fundo Estadual de Saúde). Este valor corresponde ao valor pactuado pelo Estado e pelo Município, e evidencia a transferência da contrapartida Estadual apenas no final do exercício de 2014.

2.2.2. Contrapartida municipal na Assistência Farmacêutica Básica não é movimentada na mesma conta do Fundo Municipal de Saúde em que são geridos os recursos Federal e Estadual.

Fato

Segundo o Ofício nº 172/2014-COSEMS, de 02/12/2014 e conforme a Resolução CIB/PE nº 2605, de 25/06/2014, são os seguintes os valores pactuados pelos respectivos entes, para o ano de 2014, considerando uma população de 35.528 habitantes:
- União: R$ 181.192,80, equivalente a R$ 5,10 habitante/ano;
- Estado: R$ 83.846,08, equivalente a R$ 2,36 habitante/ano;
- Município: R$ 83.846,08, equivalente a R$ 2,36 habitante/ano.

A relação é de R$ 2,16 da União para cada R$ 1,00 dos Estados e Municípios.

Em consulta ao Fundo Nacional de Saúde (http://www.fns.saude.gov.br), observa-se que há registro de transferências de R$ 181.192,90 da União para Afogados da Ingazeira, referente à Assistência Farmacêutica Básica, entre janeiro e dezembro de 2014. As transferências da União são confirmadas em consulta aos extratos da conta corrente nº 1433/006/00624017-4 – Conta corrente do Bloco de Atenção Farmacêutica Básica (BLAFB) na Caixa Econômica Federal, correspondentes a 12 parcelas no valor de R$ 15.099,40.

O Município informou ter fornecido R$ 89.575,00 entre janeiro de 2014 e janeiro de 2015, referente à contrapartida municipal. Não foi identificado crédito correspondente na conta do FMS anteriormente especificada, indicando que a movimentação financeira é realizada em outra conta corrente (624.043-3), cujos extratos não foram fornecidos. Cabe ressaltar, porém, que o Município empenhou R$ 398.121,29 na Atenção Farmacêutica Básica, dos quais R$ 384.410,47 foram liquidados, segundo consulta realizada no Portal do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (http://cidadaobi.tce.pe.gov.br). Este valor é superior ao somatório das contrapartidas pactuadas pelos três entes federativos.

Manifestação da Unidade Examinada

O Secretário Municipal de Saúde manifestou-se por intermédio do Ofício nº 91/2015, de 30/03/2015, conforme transcrito a seguir:
"Sobre a Contrapartida Municipal na Assistência Farmacêutica Básica (item 2): Sobre esse ponto, válido ressaltar que a SMS disponibilizou conta específica para o Estado, a qual também é utilizada para transferências de recursos do Fundo Nacional de Saúde para essa finalidade, para melhor operacionalização da mesma.

Outrossim, os valores liquidados comprovam que o Município aplicou a maior do que o respectivo valor de R$ 83.846,08 equivalente a R$ 2,36 habitante/ano".

Análise do Controle Interno

O Secretário Municipal de Saúde confirma as informações inicialmente fornecidas. Cabe registrar que essa conta criada para receber recursos do Estado foi informada na relação de contas do Município nas quais são movimentados recursos da Saúde.

2.2.3. Falta de atestado de conferência e recebimento dos medicamentos adquiridos com recursos do Bloco da Assistência Farmacêutica Básica.

Fato

Com o fim de verificar a regular liquidação das despesas do Bloco da Assistência Farmacêutica Básica, foram examinadas cópias em meio digital de empenhos do BLAFB, que totalizam R$ 121.653,11, correspondentes a 34,9% do total pactuado pelos três entes. A liquidação da despesa se deu mediante apresentação das notas fiscais dos medicamentos e foi autorizada pelo secretário de saúde.

Constatou-se que as notas Fiscais não foram formalmente atestadas quanto à conferência e recebimento dos materiais, não obstante alguns dos campos respectivos nos empenhos estejam com data preenchida, porém não há assinatura nem identificação de servidor responsável pela conferência e recebimento do material. Segue, na tabela abaixo, a relação de empenhos com as falhas mencionadas:

Empenho (ano 2014)	Valor (R$)
787	7.456,60
788	33.352,10
821	7.234,30
912	18.342,00
924	2.121,00
1160	11.436,38
1188	10.601,33
1207	4.170,00
1301	12.385,60
1308	5.749,40
1321	2.381,40
1357	1.345,00
1362	2.148,00
1371	2.930,00

Manifestação da Unidade Examinada

O Secretário Municipal de Saúde manifestou-se por intermédio do Ofício nº 91/2015, de 30/03/2015, conforme transcrito a seguir:

"Sobre a falta de atestado de conferência e recebimento dos medicamentos adquiridos (item 3): Nesse tocante, ressalte-se que a SMS corrigiu essa falha com a designação de servidora

Municipal [nome excluído, por razões de privacidade], matrícula 7641-1, a qual vem realizando esse serviço de atestado de conferência e recebimento dos medicamentos, sendo que fora prontamente corrigida".

Análise do Controle Interno

A resposta do gestor confirma o achado. Ademais, o Secretário informa as providências destinadas à correção da falha de natureza formal.

2.2.4. Ineficiência do controle de estoque de medicamentos nas unidades de saúde da família.

Fato

Em verificação do controle de estoques de medicamentos nas unidades de saúde da família (USF), foram comparados os quantitativos de medicamentos registrados em ficha de prateleira com o somatório da verificação física realizada "in loco", com a participação de servidores da própria unidade.

A USF São Brás trocou recentemente o responsável pela atividade e estava sem controle de estoque atualizado. Nas demais unidades, foram constatadas diferenças entre as quantidades de medicamentos registradas em ficha e aquelas efetivamente existentes, indicando fragilidade nos controles. São realizadas contagens periódicas e não há registro imediato das saídas de medicamentos, mas somente depois, a partir da verificação das receitas dispensadas, gerando as diferenças. A tabela abaixo resume os achados.

USF	Parametrizada I		Parametrizada II		São Brás		Padre Pedro P.	
Medica-mento	Qt. Ficha	Qt. Real	Qt. Ficha	Qt. Real	Qt. Ficha	Qt. Real	Qt. Ficha	Qt. Real
Cefalexina 60 ml/250mg	29	31	94	94	-	-	105	103
Ambroxol 120ml/15mg	20	19	49	49	-	-	55	52
Dipirona 500mg	16	13	82	81	-	-	-	-
Ibuprofeno 50 mg	13	13	43	41	-	-	30	19
Dexametasona 0,1mg	16	9	53	50	-	-	54	50
Glibenclamida 25mg	80	50	1020	1020	-	-	2370	2070
Cetoconazol 30 mg pomada	8	8	-	-	-	-	9	7
Neomicina 850mg pomada	17	17	47	37	-	-	71	73

A Secretaria Municipal de Saúde está implantando o Sistema Hórus, mas até o momento as USF visitadas ainda não tinham recebido o sistema. De qualquer modo, de imediato não está prevista a instalação do sistema de informação em todas as unidades, mas apenas em algumas.

Manifestação da Unidade Examinada

O Secretário Municipal de Saúde manifestou-se por intermédio do Ofício nº 91/2015, de 30/03/2015, conforme transcrito a seguir:
"Sobre a ineficiência do controle de estoque de medicamentos nas unidades (item 3): Nesse ponto, registre-se que o Município de Afogados da Ingazeira foi contemplado com recursos do programa QUALIFAR/SUS para proporcionar a informatização e posterior utilização do sistema HÓRUS em todas as unidades básicas de saúde, a fim de dar eficiência ao Controle de estoque de medicamentos nas Unidades de Saúde da família".

Análise do Controle Interno

O gestor não contestou os achados e informou as providências que estão sendo adotadas para evitar as falhas no controle de estoque. De fato, durante a fiscalização foi evidenciada a implantação do sistema HÓRUS, embora até aquele momento estivesse operando apenas no Almoxarifado Central. A ausência de um controle de estoque eficiente em todas as unidades de saúde limita a utilidade do mesmo, dificulta o planejamento e a gestão e aumenta o risco de perdas.

2.2.5. Ineficiência do controle de estoque de medicamentos no Almoxarifado Central da Secretaria Municipal de Saúde

Fato

Em verificação do controle de estoques de medicamentos no Almoxarifado Central da Secretaria Municipal de Saúde, foram comparados os quantitativos de medicamentos registrados em ficha de prateleira com o somatório da verificação física realizada "in loco", com a participação de servidores da própria unidade.

Foram constatadas diferenças entre as quantidades de medicamentos registradas no sistema de informação e aquelas efetivamente existentes, indicando fragilidade nos controles.

Não obstante o sistema Hórus estar sendo implantado, existe um permanente estoque de fichas de saída de medicamentos/receitas a serem digitadas manualmente por uma única funcionária, explicando ao menos parte das diferenças entre o relatório do sistema e o quantitativo de medicamentos efetivamente existente. A tabela abaixo resume os achados.

Medicamento	Qt. Sistema	Qt. Real
Cefalexina 30mg	500	298
Ambroxol 120ml/15mg	230	30
Dipirona 500mg	75	0
Ibuprofeno 50 mg	13.500	300
Dexametasona 0,1mg	400	110
Glibenclamida 25mg	36.000	26.100
Cetoconazol 30 mg pomada	0	0
Neomicina 1mg/15mg pomada	300	150

A digitação manual dos dados de dispensação de medicamentos é um processo moroso e ineficiente, especialmente considerando a grande quantidade de dígitos do número dos usuários do SUS, além da probabilidade de erros de digitação. Ademais, foi informado que toda primeira ocorrência de um usuário requer a migração do cadastro do Datasus para o Hórus, aumentando o tempo requerido para a operação. Seria desejável a adoção de um mecanismo mais ágil e automatizado para dar entrada nos medicamentos distribuídos, o que

implicaria não apenas em maior eficiência e fidedignidade dos controles, mas também em redução de custos.

Manifestação da Unidade Examinada

O Secretário Municipal de Saúde manifestou-se por intermédio do Ofício nº 91/2015, de 30/03/2015, conforme transcrito a seguir:
"Sobre a ineficiência do controle de estoque no almoxarifado: Nesse tocante, o controle de estoque de medicamentos do Almoxarifado Central da SMS é feito pelo sistema HÓRUS, o qual apresenta constantemente problemas operacionais, tais como, sistema indisponível bem como problemas de conectividade com o servidor de internet, causando essas deficiências. Assim, o Município pretende implantar na estruturação da Farmácia Básica leitores de código de barras, utilizando os dados do sistema CADSUSWEB para o preenchimento da ficha de identificação do usuário e identificação da substância a ser dispensada".

Análise do Controle Interno

O gestor atribui as falhas apontadas ao mau funcionamento do sistema HÓRUS e informou as providências que pretende adotar para evitar as falhas no controle de estoque, incluindo o uso de leitores de código de barras. Ressalta-se que a ausência de um controle de estoque eficiente limita a utilidade do mesmo, dificulta o planejamento e a gestão e aumenta o risco de perdas.

2.2.6. Previsões editalícias restritivas ao caráter competitivo de pregão presencial para aquisição de medicamentos

Fato

Em análise do processo licitatório nº 05/2014 e 44/2014, correspondentes aos Pregões Presenciais 15/2014 e 19/2014, nesta ordem, cujos orçamentos estimados foram de R$ 2.995.245,23 e R$ R$ 73.065,90, respectivamente, constatou-se a adoção de previsões editalícias restritivas ao caráter competitivo.

Inicialmente, o pregão eletrônico deveria ser preferido ao pregão presencial, por ampliar as possibilidades de participação. Além disso, o edital das referidas licitações contém a cláusula 5.3, a seguir transcrita: "*Não será admitida a remessa postal dos envelopes com Propostas de Preço e Habilitação*".

O art. 3º da Lei nº 8.666/03 estabelece que: *"§ 1º É vedado aos agentes públicos:*
I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991". Neste sentido, o Acórdão TCU nº 596/2007-Plenário é taxativo: "9.4.4. *não inclua nos editais de licitação cláusulas que impeçam a apresentação de documentos via postal*".

Adicionalmente, o item "2c" do edital vedou a participação de consórcios na licitação. O TCU entende que "*tal escolha deve ser precedida das devidas justificativas no respectivo processo administrativo, especialmente quando a vedação representar risco à competitividade do certame* (Acórdão 1.636/2007-Plenário)", o que não se constatou.

As restrições ao caráter competitivo do certame podem ocasionar perda de economicidade, como de fato aconteceu na compra de medicamentos da Assistência Farmacêutica Básica do Município, em que se estimou um sobrepreço de R$ 236.758,41,

correspondente a um percentual médio de +61,59% na totalidade dos itens examinados. O achado é tratado em ponto específico do presente relatório.

Manifestação da Unidade Examinada

O Secretário Municipal de Saúde manifestou-se por intermédio do Ofício nº 91/2015, de 30/03/2015, conforme transcrito a seguir:
"Sobre supostas previsões editalícias restritivas na licitação (item 7): Primeiramente, insta ressaltar que os Municípios de pequeno porte, a exemplo de Afogados da Ingazeira, não possuem condições técnicas e de pessoal, de instituir a modalidade de Pregão Eletrônico, considerando também que o Decreto que instituiu o pregão eletrônico é destinado à esfera Federal, não possuindo o Município nenhuma previsão, adotando-se o pregão presencial a fim de escolher a melhor proposta. Assim, foi realizado o pregão presencial previsto na Lei de Licitações".

Análise do Controle Interno

O gestor não contestou o fato relativo à cláusula potencialmente restritiva à competitividade no pregão realizado, qual seja, a vedação ao envio de documentos de habilitação e propostas de preços pela via postal, que é uma prática contrária ao entendimento do TCU sobre este assunto. Ademais, o gestor ressalta a não obrigatoriedade do pregão eletrônico para o Município. Ressalta-se que, mesmo diante da inexistência de obrigação legal e que, a existência de cláusulas potencialmente restritivas à competitividade não necessariamente implicam em baixa competição de fato, quaisquer medidas que o Município adote de modo a aumentar as chances de competição nos certames tendem a aumentar a economicidade das compras efetuadas.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado.

Ordem de Serviço: 201501928
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DA SAUDE
Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: R$ 3.948.603,53
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos da programação 0106 - Execução Financeira da Atenção Básica / - no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação fiscalizada destina-se a Realização de gastos voltados à expansão da estratégia de Saúde da Família e da rede básica de saúde, mediante a efetivação da política de atenção básica resolutiva, de qualidade, integral e humanizada..

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 esta Controladoria.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Informações sobre os exames gerais relativos aos recursos do Bloco de Atenção Básica

Fato

A execução do Piso da Atenção Básica em saúde (PAB) no Município foi analisada a partir do banco de dados de empenhos obtidos no sítio do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (http://cidadaobi.tce.pe.gov.br). Dentre os valores empenhados e liquidados em

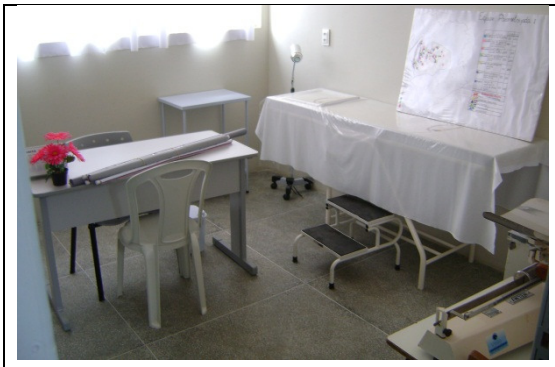
Atenção Básica, totalizando R$ 5.764.327,70, 71,48% do acumulado (R$ 4.120.589,06) dos maiores valores de empenhos foram destinados à folha de pagamento e recolhimento de contribuição previdenciária – INSS e IPSMAI (previdência municipal) – excetuando R$ 121.879,42, que tiveram como credor a construtora de CNPJ nº ***.524.547/0001-**. Em função do exposto, a ênfase nas análises recaiu sobre os gastos com pessoal, especialmente no que concerne à existência dos profissionais e prestação dos serviços, numa amostra de equipes de saúde da família, objeto de verificação "in loco", além das reformas de unidades destinadas ao PSF, inferindo-se daí a regularidade de parte representativa do gasto. Da amostra de empenhos selecionada, examinou-se uma amostra de meses no caso da folha de pagamento. Observou-se que a liquidação das despesas foi autorizada pelo Secretário Municipal de Saúde.

Em termos gerais, as equipes de saúde da família – cujo pessoal é pago com recursos do PAB – estavam completas e os serviços de saúde estavam sendo prestados. Evidenciam o que foi dito, além da verificação "in loco", as fichas de produção diária dos profissionais, as cópias das folhas de ponto fornecidas, as cópias de receitas emitidas e também as entrevistas realizadas com os profissionais e com usuários dos serviços, por ocasião das visitas.

Registra-se como ressalva a inexistência de enfermeira em uma das equipes, durante período superior a 60 dias e também alguns casos de dentistas que se demitiram do serviço, com o advento de controle de ponto instituído pela Secretaria de Saúde, o que foi relatado em reunião com os agentes comunitários de saúde. Os casos particulares serão tratados em pontos específicos do relatório do Programa de Saúde da Família.

No tocante a reformas e ampliações com recursos do BLATB, das unidades de saúde da família (USF) visitadas, três tinham passado por reforma que já estavam concluídas (Parametrizadas I e II e Queimada Grande). Acrescentou-se à inspeção física uma construção de UBS com recursos do BLINV, em razão de oportunidade. Trata-se de uma USF em construção no bairro São Brás e próxima ao PSF São Brás, que estava com as obras paradas, por ocasião da verificação "in loco". Desta, foi examinado o empenho 1289/2014, com respectiva documentação de liquidação da despesa no valor de R$ 72.524,06, indicando execução física de 19% da obra, por meio do Boletim de Medição nº 001, de 28/08/2014, o que é compatível com a verificação "in loco", onde se constatou desde a locação da obra até a execução de grande parte das estruturas em concreto e paredes, além de parte do muro (conforme fotografias ao final). Os recursos foram debitados da conta corrente FMS Afogados FNSBLINV - agência 1433/006/00624042-5, na Caixa Econômica Federal.

Na amostra de documentos examinados, não foram identificados indícios de medições incompatíveis com a execução física. Para ilustrar, são apresentadas algumas fotografias das unidades visitadas.



Consultório na USF Parametrizada I (Sítio dois Riachos)	Consultório odontológico na USF Parametrizada I

USF Parametrizada II (Sítio Alto Vermelho)	Consultório na USF Parametrizada II

USF Queimada Grande	Dependências na USF Queimada Grande

Nova UBS São Braz, em construção	Nova UBS São Braz – visão lateral

Nova UBS São Braz – visão do interior	Nova UBS São Braz – visão do exterior

2.2.2. Verificação "in loco" da ampliação da unidade básica de saúde de Queimada Grande, objeto da Tomada de Preços nº 02/2014, com recursos do Piso da Atenção Básica.

Fato

Com o fim de verificar a execução física do objeto da Tomada de Preços nº 02/2014, com recursos do Piso da Atenção Básica em saúde (PAB), correspondente a serviços de ampliação e reforma de quatro unidades de saúde do Município, foi selecionada para verificação “in loco” a Unidade Básica de Saúde (UBS) de Queimada Grande.

No local, confirmou-se a execução dos principais itens selecionados da planilha de orçamento base. A seguir, são apresentadas algumas fotografias realizadas durante a visita à UBS.

USF Queimada Grande	Dependências na USF Queimada Grande

USF Queimada Grande, visão lateral	USF Queimada Grande, visão do interior

USF Queimada Grande, visão do interior de um dos consultórios	USF Queimada Grande, um dos banheiros

2.2.3. Cláusula potencialmente restritiva à competitividade na Tomada de Preços nº 02/2014, cujo objeto é a contratação de serviços para ampliação e reforma de unidades de saúde com recursos do Bloco de Atenção Básica

Fato

Em exame realizado no processo licitatório da Tomada de Preços nº 02/2014, com recursos do Piso da Atenção Básica em saúde (PAB), constatou-se a existência de cláusula potencialmente restritiva à competitividade.

Trata-se do item 3.3.4.1.1 do edital, o qual estabelece como exigência de documentação comprobatória da qualificação técnica que, "*caso a empresa tenha domicílio fora do estado de Pernambuco, o mesmo deverá conter o visto do CREA no Estado de Pernambuco*".

De fato o artigo 58 da Lei nº 5.194/1966 estabelece tal exigência, mas que só é cabível a partir do momento da contratação e não enquanto condição para participação no certame, conforme entendimento do TCU, no Acórdão nº 1.328/2010-Plenário.

Não obstante a cláusula mencionada, oito licitantes apresentaram propostas no certame, embora sete deles tenham sido inabilitados, permanecendo apenas um habilitado e que apresentou proposta válida, sagrando-se vencedor.

Manifestação da Unidade Examinada

O Secretário Municipal de Saúde manifestou-se por intermédio do Ofício nº 91/2015, de 30/03/2015, conforme transcrito a seguir:
"Sobre esse item, informamos que a Tomada de Preços n. 02/2014, foi amplamente divulgada, bem como proporcionando grande participação de interessados, mesmo com a clausula

prevista no Edital, que não teve o condão de restringir a participação, conforme atestado no relatório de auditoria, onde comprova a participação de 08 licitantes, onde logrou vencedora a proposta mais vantajosa para a Administração.

Assim, adotaremos as diretrizes nas próximas licitações, embora confiante que a presente licitação atendeu sua finalidade".

Análise do Controle Interno

O gestor argumenta que houve ampla divulgação do certame e que houve grande participação de interessados, não obstante a cláusula editalícia em questão, de modo que a finalidade da licitação teria sido atingida. Entretanto, informa que adotará as diretrizes na próxima licitação. De fato, houve a devida publicidade da licitação e houve participação de número razoável de licitantes. Porém, é necessário que se evitem cláusulas potencialmente restritivas à competitividade, pois a observância das normas e orientações do TCU e a inexistência cláusulas assim aumentam as chances de se obter a proposta mais vantajosa para a administração pública.

2.2.4. Falhas na formalização da liquidação das despesas com recursos do Bloco da Atenção Básica

Fato

Na análise da liquidação das despesas executadas com recursos do Piso da Atenção Básica em Saúde (PAB) foram constatadas as seguintes falhas na formalização da liquidação da despesa ou da apresentação de documentação financeira, na amostra de empenhos selecionada:

a) Falta de formalização do atesto de que os serviços foram conferidos e prestados, conforme exame dos empenhos e respectivos documentos comprobatórios, do ano 2014, a seguir relacionados:
   1) Folha de pagamento: empenhos 71, 90, 91, 94, 102, 124, 170;
   2) Outros:
      - Empenho 653: boletins de medição não possuem atestado de que os serviços foram realizados, não obstante a conclusão da reforma da USF Parametrizada II (sítio Alto Vermelho) tenha sido confirmada na verificação "in loco";
      - Empenho 685 – manutenção de equipamentos médicos;
      - Empenho 815: Elaboração de projetos técnicos para construção de UBS São Brás;
      - Empenhos 057, 1059, 1070: Material hospitalar;
      - Empenho 1289: boletim de medição nº 001 não possui atestado de que os serviços foram realizados, não obstante a verificação "in loco" evidencie estágio de execução física compatível com este (19% de execução);
      - Empenho 1391: fornecimento de combustíveis. Falta de atesto nas notas fiscais;
      - Empenhos 1665 e 1787: locação de veículos para o PSF. Falta de atesto da realização dos serviços nas notas fiscais;
      - Empenhos 1772, 1773: mão de obra terceirizada. Falta de atesto da realização dos serviços nas notas fiscais. Os demonstrativos da empresa terceirizada de CNPJ nº **.516.170/0001-** não estão acompanhados da documentação que comprove o pagamento dos trabalhadores nem o recolhimento de valores como a

contribuição previdenciária, tributos, FGTS e demais encargos incidentes na folha de pagamento;
- Empenho 1840: não identificados documentos de liquidação da despesa, referentes a serviços de ampliação e reforma de unidades de saúde, não acompanhados dos respectivos boletins de medição atestados por servidor da prefeitura.

b) Falhas na documentação: Aluguéis, empenho 279, subempenhos 1 a 12 (pagamento por meio do banco 001 (Banco do Brasil), agência 0570-3, conta corrente 8.653-3, cujos extratos do ano 2014 não foram disponibilizados. Foram fornecidos os extratos da conta do BLATB na Caixa Econômica Federal).

Manifestação da Unidade Examinada

O Secretário Municipal de Saúde manifestou-se por intermédio do Ofício nº 91/2015, de 30/03/2015, conforme transcrito a seguir:
"Sobre supostas falhas na formalização da liquidação (item 4): Nesse tocante, ressalte-se que a SMS corrigiu essa falha com a designação de servidora Municipal [nome excluído, por razões de privacidade], matrícula 7641-1, a qual vem realizando esse serviço de atestado de conferência e recebimento dos medicamentos, sendo que fora prontamente corrigida.

Com relação aos demais itens, verifica-se que se trata de incorreções formais de formalização da liquidação da despesa, as quais são apenas formais que não trazem nenhum prejuízo na execução da despesa, ressalvando que todas foram corrigidas oportunamente".

Análise do Controle Interno

O gestor afirma ter corrigido as falhas na formalização da liquidação das despesas, designando uma servidora para realização da atividade. Ademais, argumenta que as falhas formais não trazem prejuízo à execução da despesa. De fato, não foram detectados prejuízos materiais decorrentes das falhas formais apontadas – ressaltando-se que não foram identificadas irregularidades na amostra de itens selecionados para verificação "in loco" –, embora não se possa generalizar que falhas formais não causam prejuízo à execução da despesa, já que toda formalidade prevista nas normas têm uma finalidade. Assim, a observância do atesto nas notas fiscais possibilita a realização de diversas atividades de controle, rastreamento de itens, eventual responsabilização por irregularidades, podem ser requeridas em demandas ligadas à garantia contratual, dentre outras. Cabe, assim, a observância das exigências normativas, ainda que de natureza formal.

2.2.5. Sobrepreço na aquisição de produtos com recursos do Bloco da Atenção Básica em saúde

Fato

Com o fim de avaliar os preços de aquisição de produtos com recursos do Bloco da Atenção Básica em 2014, foi selecionada uma amostra de dez itens adquiridos em 2014, cujos preços foram comparados com os preços do Banco de Preços em Saúde (BPS) do Ministério da Saúde.

A compra selecionada foi realizada em julho de 2014. Para comparação, os preços do BPS correspondem às médias ponderadas de compras realizadas no período em análise. A tabela abaixo resume os achados, todos referentes às notas fiscais nº 6267 e 6245, de 24 e 29/07/2014, respectivamente, da empresa de CNPJ nº ***.817.043/0001-**, relacionadas aos empenhos nº 1059 e 1070 de 2014, da licitação nº 03/2014 (Pregão).

Produto	Valor Unitário (R$) (A)	Quantidade adquirida em 2014 (B)	Total adquirido pela Prefeitura (R$) C= (A*B)	Valor Unitário no BPS (R$) (D)	Total BPS (R$) E= (B*D)	Total Sobre-preço (R$) F=(C-E)	% sobrepreço
Luva de Procedimento Grande, cx c/100 (BR0269892)	16,15	200	3.230,00	13,96	2.792,76	437,24	15,66
Gaze hidrófila 91x91 13 fios rolo (BR0272020)	38,75	152	5.890,00	31,0748	4.723,37	1166,63	24,70
Luva de Procedimento Médio, cx c/100 (BR0387699)	15,72	200	3.144,00	10,9866	2.197,32	946,68	43,08
Escova cervical (BR0286037)	0,1899	6000	1.139,40	0,1752	1.051,20	88,2	8,39
Algodão hidrófilo 500g (BR0383596)	8,86	100	886,00	6,8399	683,99	202,01	29,53
Álcool iodado 0,1% 1000ml (BR0364580)	8,87	100	887,00	8,55	855,00	32	3,74
Clorexidina 2% 1000ml (BR0269876)	12,05	60	723,00	8,3753	502,52	220,482	43,88
Atadura crepe 20x1,8 17 fios (BR0361767)	14,12	50	706,00	3,2767	163,84	542,165	330,92
Esparadrapo 10x4,5 (BR0278500)	6,23	80	498,40	4,0595	324,76	173,64	53,47
Coletor de urina sist Ab n/est (BR0428464)	2,7	200	540,00	4,9472	989,44	-449,44	-45,42
Total			17.643,80		14.284,19	3.359,61	23,52

Constatou-se a existência de sobrepreço médio de 23,52%, afetando todos exceto um dos itens selecionados para comparação, variando o sobrepreço entre 3,74% e 330,92%, salvo no caso de um item que custou -45,42%. Na amostra, o sobrepreço corresponde ao pagamento a maior de R$ 3.359,61. Considerando a totalidade da referida compra, no valor de R$ 24.860,97, estima-se um sobrepreço de R$ 5.847,30, que é o valor em potencial que poderia ter sido economizado caso todos os itens tivessem sido adquiridos pelos preços médios ponderados do BPS.

Manifestação da Unidade Examinada

O Secretário Municipal de Saúde manifestou-se por intermédio do Ofício nº 91/2015, de 30/03/2015, conforme transcrito a seguir:

"A fim de prevenir o sobrepreço na aquisição de medicamentos com recursos da assistência farmacêutica básica, o Município aderiu ao Consórcio Publico dos Municípios de Pernambuco - COMUPE, vinculado a AMUPE, que visa à aquisição de medicamentos para a assistência farmacêutica básica, inclusive o Município aprovou a Lei Municipal n. 584/2014 de 14/07/2014, autorizando a adesão do município ao referido Consórcio, onde prevê parâmetros na aquisição de medicamentos a fim de evitar o sobrepreço.

Ademais, a tabela BPS reflete os parâmetros de preços em aquisição em grande quantidade, sendo preços que ficam difíceis de serem praticados no âmbito de municípios de pequeno porte, a exemplo do presente.
Diga-se também que o sobrepreço supostamente verificado é apenas uma média encontrada em um mês e projetada nos outros meses, o que pode ocasionar distorções e encontrar valores inexistentes".

Por fim, o gestor acrescentou o que segue, no tocante aos achados relativos à atenção básica em saúde:
"Ex positis, o ora Defendente, na condição de Secretário Municipal de Saúde tem como comentados e impugnados todos os pontos indicados no relatório Preliminar de Auditoria, ao passo em que pugna pela não aplicação de penalidade ante a justificação dos pontos da auditoria.
Por uma questão de amor ao debate e ao direito, vale salientar que as deficiências apontadas referem-se exclusivamente a aspectos formais. O insigne J.E. carreira Alvim, em Congresso Internacional de Direito Processual realizado na cidade do Recife, assim se manifestou a respeito do tema: "Uma coisa é se observar a forma, outra coisa é cultuar o formalismo".

Na esteira desse raciocínio, as pendências estão sendo ou foram devidamente cumpridas sem que houvesse qualquer prejuízo ao erário, nem ato lesivo ao património público, daí porque o bom senso e o espírito público devem nortear a decisão dessa r. Instituição.
Pugna, por fim, pela juntada posterior de documentos, bem como pela não aplicação de nenhuma penalidade, eximindo o Gestor Municipal de qualquer penalidade, por ser da mais elementar JUSTIÇA.".

Análise do Controle Interno

O gestor não contesta diretamente a existência de sobrepreço na compra de material penso, mas em sua resposta admite a existência de risco, ao afirmar que a solução adotada foi a adesão ao COMPUPE, permitindo a aquisição de medicamentos compartilhada com outros municípios, em que se espera o ganho mediante economia de escala. Como evidência do que afirmou, disponibilizou cópia do Anexo I da Lei n. 584/2014, em que está descrito o protocolo de intenções firmado pelos municípios participantes do consórcio. Registra-se, entretanto, que a utilização de um sistema de pregão eletrônico pode trazer ganhos em potencial para o município, à medida em que a participação de licitantes de outras regiões do país aumenta a chance de economia de recursos públicos.

Quanto ao questionamento dos preços do BPS, estes não necessariamente referem-se a compras em grande quantidade. As médias de preços do BPS são ponderadas, segundo as quantidades adquiridas. Para análise, na hipótese de médias distintas, foram selecionadas as maiores médias de preços, para interpretação favorável ao gestor. Ademais, sempre que disponíveis dados específicos, foram considerados apenas os preços dos meses da compra efetuada pelo município, para evitar distorções decorrentes da sazonalidade ou tendência de preços crescentes, em consequência do efeito inflacionário. Porém, há casos em que os preços não estavam disponíveis para itens no mesmo mês da compra. De qualquer modo, considerando o exposto, o fator mês de referência dos preços do BPS não explica o fato de a quase totalidade dos itens selecionados para análise apresentarem sobrepreço. Quanto ao local de aquisição – pequeno município localizado no Sertão de um Estado na região Nordeste –, não se pode descartar a possibilidade de um diferencial de preço em função dessa peculiaridade – associada às pequenas quantidades adquiridas –, de modo que a solução da aquisição compartilhada mediante o consórcio tende a resultar em maior economicidade.

Conclui-se que, não obstante a detecção de sobrepreço, não se pode afirmar que este decorreu diretamente de atitude do gestor, uma vez que houve publicidade do certame e também houve participação de diversos licitantes, com adjudicação do objeto a múltiplos concorrentes. Além disso, conforme comentado, não se pode descartar que ao menos parte do preço acima das médias ponderadas de preços do BPS seja decorrente das condições regionais ou locais de fornecimento dos produtos. Porém, cabe ressaltar que se vislumbram ganhos em economicidade na hipótese de viabilização do pregão eletrônico para as compras municipais.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado.

Ordem de Serviço: 201501806
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DA SAUDE
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos da programação 0153 - GESTÃO DA SAÚDE MUNICIPAL / - no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação fiscalizada destina-se a Para recebimento de recursos federais na área da saúde, os Municípios devem contar com: Fundo de Saúde; Conselho de Saúde, com composição paritária de acordo com o Decreto n° 99.438, de 7/8/2012; Plano de Saúde; Relatórios de Gestão que permitam o controle da conformidade da aplicação dos recursos repassados com a programação aprovada. .

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 esta Controladoria.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. O Plano Municipal de Saúde 2014 a 2017 foi elaborado e aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde.

Fato

Com o objetivo de averiguar o cumprimento de obrigações formais concernentes à elaboração do Plano Municipal de Saúde, Relatório Anual de Gestão e alimentação de determinados sistemas de informação em saúde, foram requeridos os respectivos documentos comprobatórios ao Município, por intermédio da Solicitação de Fiscalização nº 05/2015/SM40/AFOGADOS DA INGAZEIRA – Saúde, de 04/02/2015.

O Plano Municipal de Saúde do período 2014 a 2017 foi elaborado e contém os elementos previstos no artigo 29 da Portaria GM-Ministério da Saúde nº 2.048, de 03/09/2009, assim como foi aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde, conforme registrado em ata do dia 20/03/2014 e segundo a Resolução nº 02/2014 do CMS.

Por fim, acrescenta-se que o gestor disponibilizou relatórios do exercício 2014 e 2015 dos seguintes sistemas de informação, evidenciando a alimentação dos mesmos: SINAN, SIM, SINASC e SISVAM.

2.2.2. O Conselho Municipal de Saúde apresenta composição e atuação regular.

Fato

Com o objetivo de avaliar o regular funcionamento do Conselho Municipal de Saúde (CMS), por intermédio da Solicitação de Fiscalização nº 04/2015/SM40/AFOGADOS DA INGAZEIRA – Saúde, de 04/02/2015 foram requeridos documentos e informações que evidenciem a atuação deste, assim como foi realizada reunião do CMS durante a semana de fiscalização da CGU no Município. As respostas foram encaminhadas por meio dos Ofícios de nº 01 a 07 do CMS, de 12/02/2015.

O CMS foi instituído pela Lei nº 429, de 27/11/207 – em sua nova disposição –, sendo composto por dois representantes do Governo, dois representantes dos Prestadores de Serviço conveniado ao SUS, quatro representantes dos Profissionais em Saúde vinculados ao SUS e oito representantes da Sociedade Civil/Usuário. Os atuais membros do CMS foram nomeados por intermédio da Portaria nº 455/2013, de 31/12/2013, respeitando a composição estabelecida na Lei municipal. A presidente do CMS foi reeleita em 22/11/2014 – mediante eleição realizada pelo referido Conselho –, conforme registrado em ata de reunião realizada nesta data.

O CMS possui Regimento Interno aprovado em 30/01/2008 e também evidenciou dotação orçamentária própria, no valor de R$ 50.000,00, prevista na Lei nº 549, de 03/12/2013. A Presidente do CMS relatou nunca ter sentido qualquer dificuldade em trabalhar com a Secretaria Municipal de Saúde, segundo registrado em ata de reunião realizada em 22/11/2014. Também ficou evidenciado, mediante expedientes e notas de empenho, a participação de alguns membros do CMS em cursos de capacitação, embora nem todos os membros tenham sido capacitados.

Durante a fase de campo da fiscalização foram apresentadas ressalvas quanto à não realização de algumas das reuniões ordinárias mensais do CMS, assim como no tocante ao não envio do Relatório Anual de Gestão até o final de 2014 (RAG 2014). As justificativas apresentadas pelo gestor foram acatadas. Quanto ao RAG, este foi encaminhado e aprovado pelo CMS em fevereiro de 2015.

Por fim, registra-se que em 24/02/2015 foi realizada reunião extraordinária do CMS, com participação de servidor da equipe de fiscalização da CGU, na qual se falou aos membros do Conselho sobre o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da CGU.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado.

Ordem de Serviço: 201501835
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES
Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 711422
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: R$ 604.081,63
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 0310 - Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano / 1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação fiscalizada destina-se a Formulação e implementação, por meio de projetos demandados pelos entes federados e aportes de recursos, de ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos urbanos, drenagem urbana, saneamento integrado, elaboração de estudos, planos e projetos, pavimentação e calçamento de vias urbanas, transporte público, acessibilidade, regularização fundiária, acesso à moradia e urbanização, dentre outras caracterizadas como desenvolvimento urbano, visando a melhoria das condições sanitárias, de habitabilidade, mobilidade e acessibilidade urbanas..

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 esta Controladoria.

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Processo administrativo de contrato repasse indevidamente formalizado e sem plano de trabalho e projeto básico definidos.

Fato

Em atenção ao procedimento administrativo de acompanhamento do contrato de repasse no que diz respeito à implantação do projeto de engenharia de pavimentação asfáltica, merecem destaque alguns elementos, os quais são agora desenvolvidos (processo SR nº 308.856-63/2009):

1. Na posse do procedimento administrativo que trata do Contrato de Repasse n° 308.856-63/2009/Ministério das Cidades/CAIXA, pode-se afirmar, seguramente, que não existe plano de trabalho e projeto de engenharia claramente definidos.

O procedimento fornecido pela Caixa Econômica Federal constitui-se em três volumes, sendo um principal (406 p.), e dois técnicos (317 p. e 419 p.), sem qualquer numeração das páginas. Tarefa difícil é descobrir o plano de trabalho e o projeto de engenharias válidos nos autos, e, consequentemente, o exato objeto.

Colecionando-se as peças na ordem que se encontram no processo, e lembrando que a numeração das páginas mencionadas aqui é fruto da criação de sua cópia digital, adotaram-se os seguintes documentos como plano de trabalho e o projeto de engenharia:

1.1 Último projeto de engenharia entregue, que tinha como objeto a pavimentação e drenagem da interligação do acesso ao CEFET à estrada de Queimada Grande, pavimentação e drenagem da Rua da Felicidade, e capeamento asfáltico do centro urbano (Rua Senador Paulo Guerra) (volume técnico I, p. 283-317), nos seguintes termos:

1.1.1 Trecho 1 – Estaca 0+0,00 à estaca 23+0,30: Implantação de pista de rolamento projetada com 465,30m de extensão e revestimento em CBUQ de 7,00m de largura.

1.1.2 Trecho 4 – Estaca 45+15,90 à estaca 60+5,00 (Rua da Felicidade): pavimentação asfáltica e drenagem superficial com comprimento 289,10m e largura de 6,00m.

1.1.3 Trecho 5 – Capeamento asfáltico do centro urbano da cidade: Rua Senador Paulo Guerra (1.454,40m²).

Entretanto, foram substituídas a planilha orçamentária e a memória de cálculo dos quantitativos, e não foi juntado depois ao processo outro projeto. A saída foi adotar o último orçamento encontrado, cujo valor total é de R$ 557.240,09 (volume técnico II, p. 387-389). Por outro lado, não há, no processo, qualquer memória de cálculo consolidada das quantidades dos serviços contratados. Assim, para cada item de serviço, é necessário recorrer às demais memórias de cálculo ao longo do processo para efeito de acompanhamento.

Em suporte a essa opção do orçamento escolhido, tem-se em consideração os seguintes instrumentos:

1.2 Reprogramação do plano de trabalho, de 27 de dezembro de 2012, para redução de quantitativos para encerramento do contrato, passando de R$ 588.747,40 para R$ 557.240,09 (volume principal, p. 353-354).

1.3 Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE) – Setor público, de 27 de dezembro de 2012, referente à sexta inspeção, que registrava um valor total de R$

557.240,09. Seu objeto considerava a pavimentação asfáltica da interligação do acesso do CEFET à estrada de Queimada Grande, trecho da Rua Senador Paulo Guerra, Rua da Felicidade, e Rua Miguel Carlos Gueiros (volume principal, p. 355-361).

1.4 Relatório de prestação de contas parcial e autorização de saque, de 8 de fevereiro de 2013, que registrou um valor de investimento total de R$ 557.240,09 (volume principal, p. 372-373).

Como se vê, a deficiência desse último projeto pode ser ainda mais caracterizada pela ausência de menção expressa a respeito da Rua Miguel Carlos Gueiros, cuja inclusão foi fruto de reprogramação (volume técnico II, p. 167).

Conhecer o objeto não foi uma dificuldade exclusiva da fiscalização da CGU, mas também da Caixa Econômica Federal:

1.5 Ofício nº 2901/2010/REDUR Caruaru/SR Centro Oeste de PE, de 1º de junho de 2010 (volume principal, p. 161-163), que determinava a correção dos quantitativos da planilha orçamentária, uma vez que os valores informados na memória de cálculo dos quantitativos divergiam das dimensões de projeto.

2. Ausência de evidência de controle pela Caixa Econômica Federal das espessuras dos elementos de projeto.

A própria Caixa Econômica Federal percebeu irregularidade quanto à espessura do capeamento asfáltico na Rua Senador Paulo Guerra, conforme relatório:

2.1 Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE) – Setor público, de 26 de março de 2012, referente à quarta inspeção, que registrava um valor total de R$ 588.747,40 (volume principal, p. 275-285). Seu objeto considerava a pavimentação asfáltica da interligação do acesso do CEFET à estrada de Queimada Grande, trecho da Rua Senador Paulo Guerra, Rua da Felicidade, e Rua Miguel Carlos Gueiros. Nele ficou registrado que na *"inspeção visual da Rua Senador Paulo Guerra foi verificado que a espessura, em alguns trechos, está abaixo do previsto em projeto"*. Exigiram-se ainda os laudos técnicos de controle tecnológico e os resultados dos ensaios realizados em cada etapa dos serviços, conforme exigências normativas do DNIT.

De acordo com a justificativa técnica da empresa executora, de 10 de abril de 2012, quanto ao serviço de capeamento asfáltico, na seguinte ordem, o serviço seria composto de: a) pintura de ligação sobre o pavimento de paralelepípedos já existente; b) camada de Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ) com espessura de 2,5cm sobre a primeira pintura de ligação; c) segunda pintura de ligação sobre a primeira camada de CBUQ; d) uma nova camada de CBUQ, também com 2,5cm. Portanto, mediu-se e pagou-se uma camada de asfalto com a espessura total de 5,0cm (volume técnico II, p. 272).

A respeito das medidas das espessuras do capeamento asfáltico, informa-se que foi juntada, ao procedimento administrativo, uma declaração do Secretário de Infraestrutura e Serviços Públicos da Prefeitura, de 25 de maio de 2012, na qual ficou registrado que *"foram efetuados vários furos apresentando uma média de 5,5cm,*

conforme relatório realizado pela construtora [...] com fiscalização" da secretaria (volume técnico II, p. 273).

Dessa forma, a Caixa Econômica Federal aceitou as medições, de acordo com novo relatório de inspeção:

2.2 Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE) – Setor público, de 4 de junho de 2012, referente à quinta inspeção, que registrava um valor total de R$ 588.747,40 (volume técnico II, p. 291-303). Seu objeto considerava a pavimentação asfáltica da interligação do acesso do CEFET à estrada de Queimada Grande, trecho da Rua Senador Paulo Guerra, Rua da Felicidade, e Rua Miguel Carlos Gueiros. Nele ficou registrado que na *"foram atestados os volumes de concreto betuminoso, neste RAE, em virtude do relatório enviado a esta GIDUR pela Prefeitura, bem como declaração do engenheiro da Prefeitura, responsável pela fiscalização da obra, atestando as espessuras do CBUQ"*.

Mas, na visita realizada pela CGU em 26 de fevereiro de 2015, na companhia de representantes da Prefeitura, na Rua Senador Paulo Guerra, observou-se que a espessura do asfalto se encontra visivelmente abaixo da média defendida pela Prefeitura, haja vista os paralelepípedos aparentes do pavimento anterior.

Foto – Rua Senador Paulo Guerra. Afogados da Ingazeira (PE), 26 de fevereiro de 2015.	Foto – Rua Senador Paulo Guerra. Afogados da Ingazeira (PE), 26 de fevereiro de 2015.

3. Outros defeitos registrados no pavimento.

Por fim, cabe apontar ainda que a pista executada apresenta em diversos pontos trincas interligadas do tipo jacaré, o que demonstra uma ligeira deterioração do pavimento, haja vista que o termo de recebimento definitivo da obra data de 17 de setembro de 2012 (volume técnico II, p. 355).

Foto – Acesso ao CEFET. Afogados da Ingazeira (PE), 26 de fevereiro de 2015.	Foto – Rua da Felicidade. Afogados da Ingazeira (PE), 26 de fevereiro de 2015.

.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 108/2015, de 27 de março de 2015, da Secretária de Infraestrutura de Serviços Públicos da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Pavimentações asfálticas do acesso ao CEFET à Estrada de Queimada Grande, da Rua da Felicidade e capeamento asfáltico do centro urbano (Rua Senador Paulo Guerra).

2. Processo administrativo de contrato repasse indevidamente formalizado e sem plano de trabalho e projeto básico definido.

1. Em atenção ao procedimento administrativo de acompanhamento do contrato de repasse no que diz respeito à implantação do projeto de engenharia de pavimentação asfáltica, merecem destaque alguns elementos, os quais são agora desenvolvidos (processo SR n° 308.856-63/2009).

Tendo em vista atentar ao tocante ao Item que trata da eleição insuficiente dos projetos de engenharia e suas consequências, informamos que:

Todos os contratos de repasse que foram elencados no relatório, em especial os contratos de repasse n° 326.416-77/2010, 281.520-19/2008, 308.856-63/2009, 305.057-38/2009, foram demandas contratadas oriundos de emendas parlamentares, atentando principalmente aos preceitos regidos nas portarias 127 de 29 de maio de 2008 e portaria 507 de 24 de novembro de 2011.

Os procedimentos operacionais que congregaram com a assinatura dos referidos contratos, seguiram todas as normas solicitadas pela representante do governo federal, no caso específico a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, onde até o cumprimento das exigências que estavam contidas nos pré-requisitos das referidas cláusulas suspensivas de cada contrato acima mencionado.

Sendo assim todo o processo de análise e aprovação do plano de trabalho, como também os procedimentos operacionais para aprovação da proposta, desde de sua destinação enquanto

emenda parlamentar, seguiram as tramitações exigidas por ofício, pareceres do SICONV entre outros.

Portanto no item que trata o relatório preliminar, no aspecto de PROCESSO ADMINISTRATIVO DE CONTRATO DE REPASSE INDEVIDAMENTE FORMALIZADO SEM PLANO DE TRABALHO, PROJETO DE ENGENHARIA DEFICIENTE, em tais contestações o município informe que atendeu a todas as solicitações previstas no processo, seja de aprovação da proposta, ou de atendimento ao previsto em cláusula suspensiva já em fase de Contrato Repasse.

2.2 – Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE).

Visita realizada pela CGU em 26/02/2015 apresenta duas fotos da Rua Senador Paulo Guerra destacando a espessura do pavimento asfáltico inferior ao projeto, mas as áreas apresentadas tratam de operações tapa buraco de um vazamento de água, que após a manutenção da rede efetuada pela Compesa, foram feitas as reposições dos pavimentos de paralelepípedos e deixados os espaços de 3cm para aplicação do recapeamento de asfalto em cima da reposição dos paralelepípedos.

Em anexo,

§ SEÇÃO TIPO CAPEAMENTO ASFÁLTICO – Projeto

§ JUSTIFICATIVA TÉCNICA dos procedimentos para o recapeamento asfáltico.

§ FOTOS E MEDIDAS DA SONDAGEM DOS FUROS, da espessura da camada asfáltica.

2.3 – Outros defeitos registrados no pavimento.

Foto – Acesso ao CEFET – falta a manutenção periódica na linha d'água de concreto.

Em anexo, foto após a limpeza.

Foto – Rua da Felicidade – aparece um vazamento da rede de abastecimento d'água que comprometeu o asfalto, será necessário fazermos a reposição do asfalto".

Junto à manifestação, a Prefeitura apresentou:

a) Desenho da seção tipo do projeto de capeamento asfáltico (1 p.);

b) Justificativa técnica da empresa executora, de 10 de abril de 2012, quanto ao serviço de capeamento asfáltico (1 p.);

c) Fotografias referentes a medições de espessuras de capeamentos asfálticos (7 p.);

d) Relação de sondagem (furos) (1 p.);

e) Carta n° 05/2015, de 27 de março de 2015, da Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA) (1 p.).

Análise do Controle Interno

Em atenção à manifestação da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, tecem-se as seguintes considerações:

1. Sobre a falta de plano de trabalho e projeto de engenharia claramente definidos no procedimento administrativo que trata do Contrato de Repasse n° 308.856-63/2009/Ministério das Cidades/CAIXA, a Prefeitura alega, genericamente, que atendeu a todas as normas e exigências no curso do cumprimento do contrato de repasse, sem oferecer à CGU um projeto de engenharia escoimado dos vícios aqui elencados como, por exemplo, a ausência de memória de cálculo consolidada dos quantitativos dos serviços.

2. Em relação às espessuras do capeamento asfáltico inferiores às de projeto, a Prefeitura restringiu-se a comentar a respeito das fotos anexas a este relatório, afirmando que *"[...] as áreas apresentadas tratam de operações tapa buraco de um vazamento de água, que após a manutenção da rede efetuada pela Compesa, foram feitas as reposições dos pavimentos de paralelepípedos e deixados os espaços de 3 cm para aplicação do recapeamento de asfalto em cima da reposição dos paralelepípedos"*.

   Comparando-se a manifestação da Prefeitura e a justificativa técnica da empresa executora, de 10 de abril de 2012, quanto ao serviço de capeamento asfáltico, vê-se que há uma incompatibilidade quanto à espessura da camada de asfalto, sendo de 5 cm, segundo a empresa, e de 3 cm conforme a declaração da Prefeitura. Esse é mais um elemento de contradição no controle das espessuras de asfalto, ao lado das informações já destacadas no texto.

3. A respeito dos demais defeitos registrados no pavimento, que dizem respeito a trincas interligadas do tipo jacaré, a Prefeitura limitou-se a atribuir à falta de manutenção periódica na linha d'água, e a vazamento da rede de abastecimento d'água. A Prefeitura afirmou ainda que fará a reposição do asfalto no local.

Tendo em vista que a justificativa da Prefeitura não conseguiu afastar as irregularidades anotadas, mantém-se a constatação ora discutida.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Impropriedades em processo licitatório.

Fato

O Contrato de Repasse n° 308.856-63/2009/Ministério das Cidades/CAIXA, celebrado em 31 de dezembro de 2009, entre a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, e a Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, teve por finalidade a transferência de recursos financeiros da União, para a execução de pavimentação asfáltica naquele Município (Processo SR n° 2692.308.856-63/2009, volume principal, p. 107-125).

Com o objetivo de contratar uma empresa de engenharia para a pavimentação asfáltica, Prefeitura promoveu a Tomada de Preços n° 1/2011, processo licitatório n° 1/2011, da qual resultou o Contrato n° 16/2011-CPL.

Analisando-se o citado procedimento licitatório, verificaram-se diversas impropriedades, as quais são aqui apontadas:

1) Ausência de publicação do edital da licitação no Diário Oficial da União (DOU).

   Segundo o art. 21, I, da Lei n° 8.666/93, os avisos contendo os resumos dos editais das tomadas de preços, embora realizadas nos locais das repartições interessadas, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez, no Diário Oficial da União (DOU), quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais.

   Sobre o tema, leciona Cláudio Altounian que:

   "[...] a publicação de aviso de abertura de licitação gerenciada por Estado ou Município e patrocinada com recursos federais nos Diários Oficiais dos respectivos entes federados não supre a publicação no Diário Oficial da União (TCU. Acórdão n° 1.987/2012, Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro. Dou, 08 ago. 2012)

2) Indevida exigência de certidão de registro e quitação visada no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Pernambuco (CREA/PE) às empresas não sediadas no Estado.

   Segundo o item 6.6.4 do edital de licitação:

   "Serão admitidos os atestados referentes à execução de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior a: 1. Registro e quitação no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia relativa à empresa e ao(s) seu responsável(eis) técnico. As empresas não sediadas no Estado de Pernambuco deverão apresentar a certidão visada no CREA/PE."

   A Lei n° 5.194/66 dispõe que:

   "Art. 69. Só poderão ser admitidos nas concorrências públicas para obras ou serviços técnicos e para concursos de projetos, profissionais e pessoas jurídicas que apresentarem prova de quitação de débito ou visto do Conselho Regional da jurisdição onde a obra, o serviço técnico ou projeto deva ser executado."

Mas, o visto do CREA local só deve ser exigido na oportunidade da contratação, e não aos participantes da licitação:

"O TCU, em sua jurisprudência, com o advento da Constituição de 1988 e da Lei Geral de Licitações, tem considerado de eficácia limitada o art. 69 da Lei n° 5.194/66. Nos termos do art. 30, inciso I, da Lei 8.666/93, de fato, a solicitação de registro é condição necessária para a habilitação técnica nos certames licitatórios. A presença do visto, entretanto, quando se tratar de licitante inscrito em CREA de outro estado, deve ser demandada apenas para fins de início das atividades, não como condição habilitatória." (CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. *Obras públicas*: comentários à jurisprudência do TCU. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 270)

3) Ausência de documentos hábeis para efeito de comprovação em habilitação no processo licitatório.

Segundo o edital:

"6.6 CONDIÇÕES ESPECÍFICAS: O licitante deverá atender aos requisitos abaixo e os correspondentes comprovantes, obrigatoriamente, integrarão os elementos do envelope.

DOCUMENTAÇÃO:

[...]

6.6.2. Comprovação de garantia que o licitante prestará, até 07/02/2011. Valor da garantia: R$ 8.900,00. Caberá ao licitante optar por uma das seguintes modalidades de garantia: caução em dinheiro ou título da dívida pública devidamente registrados a avaliados pelos valores econômicos conforme definido pelo Ministério da Fazenda, seguro garantia ou fiança bancária. A referida garantia deverá ser repassada ao Setor Financeiro do ORC ou outro informado pela Comissão, o qual emitirá o respectivo de quitação, válido até o seu resgate que somente poderá ocorrer cinco dias úteis após o ato de homologação da presente licitação;

[...]

6.6.4. Comprovação de que o Responsável Técnico designado pelo licitante, feita através de atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado na entidade profissional competente, executou serviços de características semelhantes à parcela mais relevante da obra ou serviços, abaixo discriminada. O referido atestado só será aceito se acompanhado da correspondente Certidão de Acervo Técnico – CAT emitido pelo CREA e da comprovação de que o profissional designado pertence ao quadro técnico da empresa. Tal comprovação poderá ser feita através da apresentação de qualquer um dos seguintes documentos, a critério do licitante: a) cópia da carteira profissional CTPS ou da ficha de registro do empregado, juntamente com a última guia de recolhimento do FGTS relativo ao respectivo funcionário; b) instrumento de contrato de prestação de serviços específico devidamente registrado no órgão competente na forma prevista na legislação vigente;

c) contrato social, alteração contratual ou equivalente na forma da lei, no caso do responsável técnico ser sócio da empresa. Serão admitidos os atestados referentes à execução de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior a: a) Registro e Quitação no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia relativa à empresa e ao(s) seu(s) responsável(eis) técnico. As empresas não sediadas no Estado de Pernambuco deverão apresentar a certidão visada no CREA/PE. 2. Comprovação da licitante possuir em seu quadro permanente, (empregados, sócios, ou diretores), na data prevista para entrega da proposta, profissional detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de serviços iguais ou semelhantes aos ora licitados, comprovando aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo objeto da licitação, a seguir discriminadas: 1. Compactação mecânica de aterro 2. Sub-base estabilizada 3. Base estabilizada 4. Meio-fio 5. Linha d'água. 3. A comprovação do(s) profissional(is) indicado(s) no item anterior, deverá(ão) ser feita(s) mediante apresentação de cópia do contrato de trabalho, ou da carteira profissional, ou livro ou ficha de registro do empregado, juntamente com a guia de recolhimento do FGTS, que conste o nome do(s) profissional(is) , referente ao último mês exigido pela Caixa Econômica Federal na data da licitação e certidão do CREA de que o profissional detentor de atestado técnico seja do seu quadro permanente. Em se tratando de proprietário ou sócio da empresa, deverá apresentar cópia do Estatuto ou Contrato Social devidamente registrado no órgão competente; 4. A licitante deverá comprovar sua experiência na execução em obra ou serviço de características semelhantes ao objeto do presente certame, através de atestado(s) fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome da licitante, devidamente certificado pelo CREA, dos seguintes serviços: 1. Compactação mecânica de aterro 2. Sub-base estabilizada 3. Base estabilizada 4. Meio-fio 5. Linha d'água.

[...]

8.0 DA HABILITAÇÃO

[...]

O envelope documentação deverá conter os seguintes elementos:

8.2. Pessoa jurídica:

[...]

8.2.4. Certidões negativas das Fazendas Estadual e Municipal da sede do licitante ou outro equivalente na forma da lei.

[...]

8.2.9. Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente com o objeto licitado, mediante apresentação de certidão ou atestado, em nome do licitante e devidamente registrado na entidade profissional competente, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, onde demonstre que o licitante executou obras

ou serviços compatíveis com o objeto licitado. Serão admitidos certidões ou atestados referentes à execução de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

[...]

8.3. Documentação específica:

[...]

8.3.4. Comprovação de capacidade técnica – item 6.6.4

[...]

8.5. A falta de qualquer documento exigido, o seu vencimento, a ausência das cópias devidamente autenticadas ou das vias originais para autenticação pela Comissão ou da publicação em órgão na imprensa oficial, a apresentação de documentos de habilitação fora do envelope específico, tornará o respectivo licitante inabilitado."

Sobre os documentos de habilitação da empresa vencedora, informa-se que:

a) Não existe, nos autos do processo, cópia do comprovante do seguro garantia teoricamente prestado pela empresa vencedora. Há apenas uma declaração, de 7 de fevereiro de 2011, do tesoureiro da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, na qual se certificou que tal garantia foi prestada pela empresa (processo licitatório n° 1/2011, p. 153).

b) Não restou comprovada a capacidade técnica da vencedora do certame para a execução de seu objeto, em atenção aos documentos apresentados:

   - Certidão de Acervo Técnico (CAT) referente a serviços de esgotamento sanitário (processo licitatório n° 1/2011, p. 119-120);

   - Atestado de execução de obras emitido pela Prefeitura de Paudalho referente a esgotamento sanitário (processo licitatório n° 1/2011, p. 121-128);

   - Certidão de Acervo Técnico (CAT) referente a serviços de construção de canal de drenagem (processo licitatório n° 1/2011, p. 129-130);

   - Atestado parcial de execução de obras emitido pela Prefeitura de Correntes referente a construção de canal de drenagem (processo licitatório n° 1/2011, p. 131-133);

   - Alteração contratual n° 07 da empresa vencedora, por meio da qual somente a partir de 30 de agosto de 2010, ou seja, pouco mais de apenas cinco meses antes da abertura da licitação, a sociedade alterou seu objeto social para incluir os serviços de terraplenagem e pavimentação (processo licitatório n° 1/2011, p. 136-138).

Como se vê, ocorreu a habilitação indevida de empresa, a qual não apresentou comprovação da capacidade técnica de acordo com o edital.

Além das irregularidades apontadas no texto, é necessário deixar o registro de algumas outras peculiaridades observadas no processo licitatório:

1) Antes do início da licitação, o Secretário de Infraestrutura do Município afirmou textualmente que realizou uma pesquisa de preços junto a três empresas do ramo pertinente, porém não anexou ao processo licitatório qualquer comprovação dessa pesquisa, e nem relacionou os nomes dessas empresas participantes da mesma.

2) Só houve a participação de duas empresas no certame, sendo apenas uma única considerada habilitada, a qual, logicamente, sagrou-se vencedora.

Por todo o exposto, conclui-se que o processo licitatório em estudo apresentou sérios vícios que, certamente, o fulminam por nulidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 108/2015, de 27 de março de 2015, da Secretária de Infraestrutura de Serviços Públicos da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"1. Impropriedades em processo licitatório.

Analisando-se o citado procedimento licitatório, verificaram-se diversas impropriedades, as quais são aqui apontadas:

1) Ausência de publicação do edital da licitação no Diário Oficial da União (DOU).

Em relação a essa falha, esclarecemos que a publicação foi feita no Diário Oficial do Estado de Pernambuco, e em jornal de grande circulação no estado o que, apesar de não suprir a falha apontada, indica e comprova a publicidade do certame desonerando a imputação de qualquer direcionamento na disputa.

2) Indevida exigência de certidão de registro e quitação visada no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Pernambuco (CREA/PE) às empresas não sediadas no Estado.

Em relação a essa falha, esclarecemos que a exigência foi feita de forma preliminar a contratação em decorrência de que os contratos de repasse são extremamente rígidos em relação aos prazos, razão pela qual, para evitar que depois de corridos todos os prazos do processo, inclusive a fase de licitação, houvesse o retrocesso pelo fato de que a empresa potencialmente vencedora não obtivesse o registro do CREA/PE, sendo portanto a exigência para a contratação inclusa como documento de habilitação.

3) Ausência de documentos hábeis para efeito de comprovação em habilitação no processo licitatório.

A auditoria apontou a falta de documentos no processo, a saber:

a) A empresa não apresentou comprovação da capacidade técnica de acordo com o edital.

Em relação a essa imputação, consta do processo atestados técnicos de que a empresa realizou obras de saneamento, que foram feitas em pavimento existente, o qual foi refeito pela empresa, atestando a capacidade técnica para execução do serviço.

b) Foi realizada uma pesquisa de preços junto a três empresas do ramo pertinente, porém não anexou ao processo licitatório qualquer comprovação dessa pesquisa.

Em relação a essa constatação a auditoria não apresentou nenhuma argumentação ou comprovação de sobrepreço, atestando que a contratação foi dentro dos preços praticados no mercado corroborando com os preços básicos fixados na licitação.

c) Só houve a participação de duas empresas no certame, sendo apenas uma única considerada habilitada, a qual, logicamente, sagrou-se vencedora.

Em relação a esse apontamento, esclarecemos que a CPL efetuou a publicidade e lançou ao mercado o procedimento ao qual acudiram as empresas que participaram".

Análise do Controle Interno

Em atenção à manifestação da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, tecem-se as seguintes considerações:

1) A respeito da ausência de publicação do edital da licitação no Diário Oficial da União (DOU), o TCU entende que a publicação em Diário Oficial do Estado não supre a falta de publicação no DOU (TCU. Acórdão n° 1.987/2012, Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro. Dou, 08 ago. 2012).

2) Sobre a indevida exigência de certidão de registro e quitação visada no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Pernambuco (CREA/PE) às empresas não sediadas no Estado, é inaceitável a alegação de rigidez do contrato de repasse em relação aos prazos para fundamentar a desarrazoada exigência desse documento na fase de habilitação em licitação. Aliás, o TCU veda a exigência do visto como condição de habilitação, e determina que esse documento só pode ser demandado com o objetivo de início das atividades. Além disso, não cumprida a exigência pelo participante vencedor da licitação, há alternativas legais comuns que podem ser adotadas, tais como a contratação de outros licitantes participantes, nos termos da lei, e a prorrogação de prazo de vigência do contrato de repasse.

3) Em relação à ausência de documentos hábeis para efeito de comprovação em habilitação no processo licitatório, expõem-se que:

    a) A Prefeitura não enfrentou a irregularidade referente à inexistência, nos autos do processo, de comprovante do seguro garantia teoricamente prestado pela empresa vencedora. Ou seja, não fez qualquer menção na manifestação, nem ofereceu cópia do citado documento à CGU.

b) Não existe qualquer comprovação efetiva de capacidade técnica da empresa vencedora, a qual, apenas cinco meses antes da abertura da licitação, alterou seu objeto social para incluir os serviços de terraplenagem e pavimentação (processo licitatório n° 1/2011, p. 136-138). Ressalta-se que todas as certidões e atestados fornecidos se referem a obras de saneamento e drenagem (processo licitatório n° 1/2011, p. 119-133).

4) A respeito da ausência de comprovação da suposta pesquisa de preços, na sua manifestação, a Prefeitura não ofereceu qualquer evidência de sua existência, e também não relacionou os nomes das empresas participantes. O argumento de que não houve sobrepreço na contratação, por si só, não é suficiente para elidir outras irregularidades. No campo da hipótese, não se pode admitir fraudes em processo licitatório somente porque não há sobrepreço. Por um lado, não se pode perder de vista a licitude que deve reger a Administração Pública. Por outro, nunca pode ser descartado um possível desconto de preços numa licitação verdadeiramente proba.

5) Sobre a pequena quantidade de participantes no certame, essa foi somente uma outra observação digna de nota, que, juntamente às demais, realçam os vícios encontrados no procedimento licitatório.

Diante disso, mantém-se a presente constatação na integralidade.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado.

Ordem de Serviço: 201501506
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME
Instrumento de Transferência: Convênio - 706378
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: R$ 1.408.115,98
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 a 27 de fevereiro de 2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 1049 - Acesso à Alimentação / 2798 - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação fiscalizada destina-se a Apoio à implantação do programa de Aquisição de Alimentos - Compra Direta Local da Agricultura Familiar.

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 esta Controladoria.

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Morosidade do Gestor Federal na análise da prestação de contas

Fato

Conforme documentação apresentada, a prestação de contas do Convênio nº 115/2009 (SIAFI nº 706378) foi encaminhada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 23/05/2014, por meio do Ofício GP nº 171/2013, tendo sido anexado as peças que compõem a prestação de contas (art.58 da Portaria nº 127/2008).

Não foi apresentada a confirmação de recebimentos dos documentos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, contudo, em consulta ao registro do convênio no Portal dos Convênios – Siconv, verificou-se que o mesmo encontra-se na situação "Prestação de Contas Enviada para Análise".

Considerando que o recebimento dos documentos ocorreu em data próxima à do Ofício GP nº 171/2013, 23/05/2014, verifica-se que já decorreram mais de 90 dias do seu recebimento.

Manifestação da Unidade Examinada

Não se aplica.

Análise do Controle Interno

Não se aplica.

Recomendações:
Recomendação 1: Priorizar a análise da prestação de contas do convênio nº 706378 tendo em vista o prazo de análise disposto no art. 60 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008.

2.1.2. Deficiência nos controles de recebimento e entrega de mercadoria do PAA, impossibilitando a correlação entre os pagamentos realizados (empenhos, notas fiscais, recibos) e a documentação de recebimento e doação dos alimentos.

Fato

Em análise dos termos de recebimento e aceitabilidade dos alimentos, empenhos, notas fiscais dos fornecedores, realizada por amostragem no mês de outubro de 2012 para os itens de carne bovina, suína, frango e polpa de frutas, identificamos as seguintes fragilidades:

a) termo de recebimento sem assinaturas;

b) impossibilidade de correlacionar o pagamento com a data de entrega dos alimentos e as quantidades;

c) ausência de comprovação por meio de documentação, por parte das entidades beneficiárias, que houve a entrega dos alimentos às famílias beneficiadas.

d) inexistência de comprovação da utilização dos alimentos junto aos programas da Secretaria de Assistência Social, Educação, Cozinha Comunitária, Projovem e PETI.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 156/2015- SMAS, de 30 de março de 2015, da Secretária de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

“ Tendo em vista a própria alegação da representante da entidade fiscalizadora, onde a mesma afirma textualmente ter realizado uma avaliação por amostragem durante o mês de outubro, informamos que foi apresentado junto a prestação de contas à concedente o envio dos termos de recebimento de produtos adquiridos, termos esses que foi disponibilizado juntamente com todo o material solicitado durante a estada da equipe da Controladoria Geral da União, onde justificamos, que por falha operacional pode ter ocorrido algum equivoco no controle de demanda do que foi entregue as entidades beneficiarias, uma vez que apenas colocamos essas

alegações apenas no campo subjetivo, uma vez que tal execução do referido convénio durante o triénio, se deu em um total por parte da gestão anterior, onde todas nossas alegações, conclusões e ações que congregaram com a apresentação da prestação de contas final, se deram baseados em toda documentação que nos foi apresentado para cumprir a realização de tal ato administrativo, uma vez que o convénio 115/2009(81 AFI 706378) teve seu vencimento contratual em abril de 2013 e sua prestação de contas em junho do ano mencionado."

Análise do Controle Interno

Os esclarecimentos apresentados não corrigem as falhas que se referiram a insuficiência ou inexistência de controles adequados desde a entrega dos alimentos (com relação quantidades e pagamentos) até a comprovação do efetivo repasse de tais alimentos às famílias assistidas ou utilização nos programas assistenciais.

Recomendações:
Recomendação 1: Por ocasião da análise da prestação de contas do convênio nº 706378, verificar se a documentação comprobatória encaminhada pelo convenente serve de respaldo às operações de aquisição e doação de alimentos, providenciando a glosa dos valores pagos relativos àquelas operações sem o respaldo adequado, com base na legislação vigente à época e nos termos do instrumento firmado.

2.1.3. Realização de pagamentos acima do limite estabelecido no Decreto nº 7.775, de 04/07/2012.

Fato

Conforme Art. 19 do Decreto nº 7.775, de 04/07/2012, a participação dos beneficiários e organizações fornecedores, seguirá o limite R$ 8.000,00 (oito mil reais) por ano e por unidade familiar na modalidade Compra Direta.

Beneficiário (CPF)	**Soma dos Pagamento R$**
Data	**Pagamento**
F.S.S. (*.107.114-**)**	**13.430,41**
22/03/2013	4.499,90
07/04/2013	1.156,37
09/04/2013	4.438,08
11/06/2013	3.336,06
F.X.L.R (*.713.164-**)**	**13.386,20**
18/03/2013	4.487,00
20/03/2013	4.497,00
26/03/2013	4.402,20
S. J. da S.	**11.788,30**
S. J. da S. (*.977.194-**)**	**4.499,80**
10/05/2013	892,43

Beneficiário (CPF)	Soma dos Pagamento R$
13/05/2013	1.040,49
14/05/2013	1.157,47
14/06/2013	1.409,41
S. J. da S. (*.414.204-**)**	**7.288,50**
05/04/2013	300,00
07/04/2013	300,00
09/04/2013	900,00
14/04/2013	600,00
17/04/2013	300,00
18/04/2013	300,00
04/05/2013	3.088,50
13/05/2013	300,00
14/05/2013	300,00
31/05/2013	300,00
05/06/2013	300,00
14/06/2013	300,00
J. E. S. M. (*.694.204-**)**	**10.401,42**
19/03/2013	2.103,92
03/05/2013	336,00
04/05/2013	3.461,51
13/05/2013	705,02
14/05/2013	758,75
27/05/2013	1.633,05
28/05/2013	711,57
11/06/2013	691,60
L. G. da S. (*.271.054-**)**	**9.686,96**
26/03/2013	258,00
27/03/2013	541,80
31/03/2013	562,05
05/04/2013	552,24
07/04/2013	975,49
09/04/2013	512,00
10/04/2013	546,05
17/04/2013	552,24
04/05/2013	5.187,09
M. do S. da S. M. (*.742.584-**)**	**9.332,08**
18/03/2013	1.476,00
08/04/2013	751,10
17/04/2013	547,99
18/04/2013	502,08
19/04/2013	3.362,40
31/05/2013	660,97
07/06/2013	2.031,54
A. A. da S. (*.473.484-**)**	**8.999,75**

Beneficiário (CPF)	Soma dos Pagamento R$
19/03/2013	835,20
09/04/2013	1.747,90
17/04/2013	978,81
19/04/2013	3.664,80
16/05/2013	487,40
28/05/2013	348,39
30/05/2013	439,53
07/06/2013	366,62
11/06/2013	131,10
E. S. S. (*.677.434-**)**	**8.984,21**
20/03/2013	4.487,00
26/03/2013	3.997,17
04/06/2013	500,04
E. S. da S. (*.295.234-**)**	**8.980,36**
26/03/2013	604,00
27/03/2013	415,30
31/03/2013	408,00
07/04/2013	2.549,38
16/04/2013	506,20
23/04/2013	4.497,48
A. S. M. (*.037.824-**)**	**8.970,90**
25/03/2013	3.931,00
22/04/2013	1.842,63
04/05/2013	2.628,86
16/05/2013	346,92
30/05/2013	221,49
C. de S. S. (*.458.954-**)**	**8.968,28**
03/04/2013	825,84
04/04/2013	669,55
07/04/2013	983,01
09/04/2013	2.002,88
19/04/2013	4.487,00
J. I. A. da S. (*.990.364-**)**	**8.959,30**
22/04/2013	1.268,00
04/05/2013	3.227,50
10/05/2013	297,44
13/05/2013	806,20
15/05/2013	394,20
16/05/2013	332,00
28/05/2013	362,40
30/05/2013	374,60
11/06/2013	570,16
27/06/2013	1.326,80
J. M. da S. (*.034.424-**)**	**8.945,01**

Beneficiário (CPF)	Soma dos Pagamento R$
07/04/2013	1.003,48
09/04/2013	2.518,53
10/04/2013	929,78
19/04/2013	4.493,22
C. dos S. L. (*.976.484-**)**	**8.899,59**
26/03/2013	1.284,26
27/03/2013	2.253,83
17/04/2013	892,88
22/04/2013	4.468,62
P. P. do N. (*.687.064-**)**	**8.897,84**
04/04/2013	4.293,99
07/04/2013	204,76
04/05/2013	4.399,09
J. M. da S. (*.436.054-**)**	**8.856,53**
19/04/2013	4.494,00
16/05/2013	871,98
29/05/2013	3.490,55
G. L. de S. (*.251.934-**)**	**8.842,95**
27/03/2013	4.343,55
22/04/2013	2.459,00
23/04/2013	2.040,40
J. R. da S. S. (*.804.854-**)**	**8.778,87**
20/03/2013	1.508,40
26/03/2013	4.027,77
04/04/2013	470,70
18/04/2013	2.772,00
A. J. N. (*.364.304-**)**	**8.653,66**
26/03/2013	3.958,00
27/03/2013	220,57
23/04/2013	1.587,59
05/05/2013	2.887,50
V. de M. C. (*.264.794-**)**	**8.517,28**
27/03/2013	363,56
31/03/2013	184,31
05/04/2013	414,97
07/04/2013	519,86
09/04/2013	720,80
10/04/2013	518,43
17/04/2013	292,05
18/04/2013	214,13
22/04/2013	1.350,00
24/04/2013	1.146,24
04/05/2013	1.533,76
10/05/2013	230,06

Beneficiário (CPF)	Soma dos Pagamento R$
14/05/2013	137,97
28/05/2013	217,08
31/05/2013	224,01
05/06/2013	210,00
14/06/2013	240,05
L. P. da S. (*.288.544-**)**	**8.383,95**
18/04/2013	1.670,20
23/04/2013	2.217,49
14/05/2013	604,88
15/05/2013	1.214,27
16/05/2013	1.796,18
18/05/2013	253,09
28/05/2013	627,84
J. A. L. R. (*.288.214-**)**	**8.305,66**
26/03/2013	2.100,00
03/04/2013	1.718,66
19/04/2013	4.487,00
T. da S. B. (*.736.884-**)**	**8.032,03**
27/03/2013	3.449,43
07/04/2013	858,60
04/05/2013	3.724,00

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 156/2015- SMAS, de 30 de março de 2015, da Secretária de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

" *Sobre o questionamento acima, informamos que seguindo a mesma premissa de justificar que tal convénio de numero 115/2009(SIAFI 706378), se deu sua plena execução durante a antiga gestão, e partindo do principio que enviamos a prestação de contas para analise tendo em vista o cumprimento do previsto nas portarias 127 de 29 de maio de 2008 e portaria 507 de 24 de novembro de 2011, que regem os convénios e suas particularidades legais contratadas, informamos que aguardaremos a informação formal por parte da analise financeira, para formalizar os agricultores deste procedimento administrativo, uma vez que entendemos que tal ação se deu por um lapso operacional, extrapolando os limites administrativos previsto em decreto, porém é de suma importância que se justifique que apesar do limite financeiro ter extrapolado o previsto de R$ 8.000,00(oito mil reais), o excedente adquirido representa uma cota a mais de volume de produtos que foram devidamente repassados as entidades beneficiadas, não caracterizando nenhum tipo de dolo ou má-fé nem prejuízo ao erário, cabendo apenas a unidade financeira que concedeu a ação, caracterizar como será contabilizada o excedente de produtos adquiridos e consequentemente o aumento financeiro da conta por agricultor, previsto nos termos do decreto 7.775 de 2012, uma vez que como esse decreto consta de sua emissão datado de julho de 2012, portanto*

durante a plena execução do convênio, justifica-se como possível motivo para equivoco uma vez que tal cota foi rediscutida durante o pleno processo de execução."

Análise do Controle Interno

Os esclarecimentos apresentados não corrigem a falha quanto a ultrapassar o limite de R$ 8.000,00 (oito mil reais) por ano e por unidade familiar na modalidade Compra Direta estabelecido no normativo.

Recomendações:

Recomendação 1: Notificar o gestor municipal no sentido de obter esclarecimentos acerca dos pagamentos a beneficiários fornecedores do PAA em valores além do permitido pelo Decreto nº 7.775/2012, providenciando a glosa dos valores para aqueles casos em que for confirmada a irregularidade por ocasião da análise da prestação de contas.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Ausência/insuficiência de documentação para comprovação de despesas realizadas às expensas do Convênio nº 115/2009.

Fato

Conforme Solicitação de Fiscalização nº 18/2015/SM40/AFOGADOS DA INGAZEIRA, de 12 de fevereiro de 2015, foi solicitada a comprovação documental original das despesas realizadas no âmbito do Convênio (notas de empenho/subempenho, notas fiscais, recibos, cheques, comprovante de recolhimento das retenções efetuadas, e outros documentos que comprovem as despesas realizadas) referente a todas as despesas efetuadas, relativas ao período dezembro/2009 a março/2013.

Em resposta, por meio do OFÍCIO SMAS nº 072/2015, de 21/02/2015, "*Em referência ao item citado, que trata da comprovação original das despesas, informamos que encontra-se disponibilizados na sede Secretaria Municipal de Assistência Social*".

Contudo, foram apresentados os documentos para comprovação de despesa do exercício apenas de 2012, restando serem apresentados os documentos de despesas relativos ao período de dezembro de 2009 a dezembro de 2011.

Nas notas fiscais apresentadas, verificou-se a ausência de identificação do convênio nos documentos fiscais relativos ao Convênio nº 115/2009 (SIAFI nº 706378).

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 156/2015- SMAS, de 30 de março de 2015, da Secretária de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

""*No tocante ao item 02 apresentado que trata da : "ausência de identificação convénio nos documentos fiscais relativos ao convénio 115/2009(SIAFI n. 706378)", informamos que no ato da fiscalização, oriundo do sorteio a que foi submetido este município, quando foi apresentado a documentação necessária que nos foi solicitado, por se tratar de um convénio de execução trienal, apresenta uma grande demanda de documentos, onde foi analisado por amostragem, porém o município apresenta em seus arquivos as documentações de liquidação e pagamento e instrumentais de controle de entrega e aquisição dos devidos itens previsto em programa.*

Basta salientar que tal programa, mesmo apresentando o aspecto trienal, foi plenamente executado na antiga gestão, onde a gestão atual , obedecendo o principio previsto nas portarias interministeriais 127 de 29 de maio de 2008 e portaria 507 de 24 de novembro de 2011, executou a prestação de contas final, através dos meios físicos de envio e através do portal do SICONV, a qual segundo a própria constatação da entidade fiscalizadora demonstra encontrar-se em fase de análise, onde alegamos exatamente a complexidade da mesma tendo em vista o quantitativo de operações de compra e repasse de produtos efetuados."

Análise do Controle Interno

Os esclarecimentos prestados não corrigem as falhas apontadas, não tendo sido apresentados os documentos relativos ao período de dezembro de 2009 a dezembro de 2011, bem como não foi justificada a ausência de identificação do convênio nos documentos de despesas.

2.2.2. Procedimento licitatório realizado em modalidade diversa daquela estabelecida pelo Decreto nº 5.504/2005 (Pregão eletrônico).

Fato

Conforme análise do Pregão Presencial nº 005/2010, cujo objeto foi a contratação dos serviços de um técnico agrícola e de um encarregado de campo/coordenador para o Programa Compra Direta Local da Agricultura Familiar, constatou-se que procedimento licitatório realizado foi o pregão presencial, sem que a inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica tenha sido devidamente justificada pelo dirigente ou autoridade competente.

De acordo com os §§1º e 2º do art. 1 do Decreto nº 5.504/2005, nas licitações realizadas com a utilização de recursos repassados em decorrência de convênios, para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o emprego da modalidade pregão, sendo preferencial a utilização de sua forma eletrônica. A inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica deverá ser devidamente justificada pelo dirigente ou autoridade competente.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 156/2015- SMAS, de 30 de março de 2015, da Secretária de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Afagados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"É de bom alvitre delimitar a matéria quanto a sua competência legislativa sobre o assunto, o art. 22, XXVII da CRFB/88 impõe a União tem competência possui a competência privativa para legislar sobre normas de licitação e contratação na Administração Pública.

Nesse mesmo ínterim, a Constituição Federal atribui aos demais entes federados a possibilidade de edição de normas específicas sobre licitação, mas devem estar atreladas com as normas gerais editadas pela União.

A Lei n° 10.520/02 regula os institutos fundamentais e os princípios que norteiam as licitações na modalidade pregão, esta modalidade possui duas espécies a presencial e o meio eletrônico, hodiernamente, o Decreto federal 5.450/05 regula na esfera federal o pregão eletrônico, isto é, a possibilidade ensejada pelo decreto é apenas no âmbito federal. Os decretos possuem o papel de dar o fiel cumprimento às normas existentes, conforme se verifica no art. 84, IV, da Constituição Federal, ou seja, não podem inovar ou modificar a norma, mas sim, podem dar efetividade ao dispositivo.

Sem olvidar que, o respectivo decreto é emanado do Chefe do Poder Executivo, conforme atribuição constitucional. Logo, o respectivo decreto que regula a viabilidade do pregão eletrônico não pode ser imposto as estados-membros, MUNICÍPIOS ou ao Distrito Federal (no âmbito de sua competência estadual e municipal, art. 32 da Constituição Federal) ou mesmo aos órgãos autónomos, colegiados ou não. Senão, estar-se-ia diante de uma violação a autonomia de tais entes federativos o que é vedado pela Constituição Federal.

Nos argumentos expedidos sobre a aplicação da referida norma o Decreto n° 5.504/05 que prevê:
'estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União,
decorrentes de convénios ou instrumentos congéneres, ou consórcios públicos'.

Dessa forma, o referido decreto impõe aos órgãos vinculados, diretamente, ao Poder Executivo Federal a total obediência da utilização de pregão eletrônico para todas as Unidades Administrativas e entes privados que contratem com recursos provenientes da
União através das transferências voluntárias.
O artigo 1° do Decreto n° 5.504/05 dispõe que:

> *'Art. lo(...)*
> *§ Io Nas licitações realizadas com a utilização de recursos repassados nos termos do caput, para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o emprego da modalidade pregão, nos termos da Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002, e do regulamento previsto no Decreto no 5.450, de 31 de maio de 2005, sendo preferencial a utilização de sua forma eletrônica, de acordo com cronograma a ser definido em instrução complementar.*

§ 2o A inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica deverá ser devidamente justificada pelo dirigente ou autoridade competente. (.--)•'

O artigo 4o do Decreto n° 5.450/05 prevê também a obrigatoriedade na utilização do pregão eletrônico, porém, como também no Decreto no 5.504/05, essa obrigatoriedade é relativizada. Dispõe o 4o do Decreto n° 5.450/05:

'Art. 4o Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.

§1o O pregão deve ser utilizado na fornia eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente.

§ 2o Na hipótese de aquisições por dispensa de licitação, fundamentadas no inciso II do art. 24 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, as unidades gestoras integrantes do SISG deverão adotar, preferencialmente, o sistema de cotação eletrônica, conforme disposto na legislação vigente.'

Apesar, da norma claramente impor aos demais entes federativos que recebam recursos federais (transferências voluntárias) a utilização da modalidade licitatória do pregão eletrônico, esqueceu-se de mencionar como os mais de 5.000 (cinco mil) Municípios iriam viabilizar toda a estrutura necessária para o fiel cumprimento do respectivo decreto federal, de competência e amplitude na esfera federal, que, diga-se de passagem, tem todo o aparato necessário para realizá-lo, mas no caso dos Municípios impor tal medida resta infrutífera. O problema maior gira em torno da análise se houve dano, prejuízo ao erário público e não se deve levar em conta questões meramente formais e inviáveis no âmbito municipal.

Assim, verifica-se nesse relatório preliminar elaborado pela Controladoria Geral da União que, no que pese a algum prejuízo evidente sobre a escolha da modalidade lícitatória pregão presencial não há resquícios de nenhum vício ou mesmo prejuízo, dano ao erário público, ao revés, há a realização do certame licitatório sob os aspectos legais e inerentes para o atingimento do interesse público primário.
E a real inviabilidade na utilização do meio eletrônico se deu por fatores como: (a) internet precária, (b) desconhecimento do uso das ferramentas necessárias pelos membros da Comissão de Licitação.

Ademais, a modalidade licitatória do pregão, tanto o presencial quanto o eletrônico, são apenas meios para a contratação. O resultado objetivado, qual seja, a contratação que atenda ao interesse público primário, é mais importante que a forma pela qual esta contratação ocorrerá.*"*

Análise do Controle Interno

A despeito do informado pela Entidade, o normativo é claro ao privilegiar a forma eletrônica para a modalidade pregão quando da realização de aquisição de bens e serviços comuns em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União. A Entidade deveria ter feito constar no processo licitatório a devida justificativa para utilização do pregão presencial, em detrimento da forma eletrônica, ratificada pela autoridade competente. Por fim, este não é o foro adequado para discutir se o normativo (Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005) apresenta qualquer falha.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado.

Ordem de Serviço: 201501666
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME
Instrumento de Transferência: Execução Direta
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: R$ 20.737.278,00
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do Programa 2019 - Bolsa Família / 8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004) no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação fiscalizada destina-se a verificar a veracidade dos dados cadastrais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; a conformidade da renda per capita das famílias estabelecida na legislação do Programa; o cumprimento das condicionalidades das áreas da educação e saúde; a implementação de Programas/Ações municipais complementares ao Bolsa Família; e a atuação da Instância de Controle Social.

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 esta Controladoria.

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Registro de frequência no Sistema do Projeto Presença dos alunos beneficiários do Programa Bolsa Família pelo gestor municipal em desacordo com os encontrados nos diários de classe, impactando o acompanhamento das crianças e jovens em situação de vulnerabilidade.

Fato

Em cotejamento aos registros de frequência no Projeto Presença relativos aos alunos beneficiários do PBF constantes da amostra com os registros de frequência aferidos nos diários de classe, referentes aos meses de outubro e novembro de 2014, verificaram-se as seguintes divergências:

NIS do aluno	Nome da Escola Municipal	Frequência apurada (%)	Frequência informada no Sistema (%)	Período de referência
16484663670	Santa Helena	71 e 60	99	Outubro e Novembro

16314709203	Santa Helena	80	99	Novembro
16331000098	São Marcos	75	99	Novembro
16493492301	Manoel Brás	76	99	Outubro
20464963502	Domingos Teotônio	45 e 70	99	Outubro e Novembro
20760096273	Domingos Teotônio	58	99	Outubro
16079408148	Maria Gizelda Simões Inácio	63 e8	99	Outubro e Novembro
16315790268	Maria Gizelda Simões Inácio	70	99	Novembro

Fonte: diários de classes

A alimentação do Sistema é realizada pela Coordenação Municipal do Programa com base em dados encaminhados pelos estabelecimentos de ensino. Identificou-se que estes dados não estão sendo preenchidos de forma adequada, uma vez que os responsáveis pelo preenchimento nas escolas constantes da amostra estão informando frequência escolar de 99% para todos os alunos, exceto os casos de transferência, o que não está fidedigno com os registros constantes dos diários.

Ademais, identificou-se as seguintes inconsistências com relação a data de nascimento dos alunos:

NIS do aluno	Nome da Escola	Data de nascimento Sistema	Data de Nascimento Certidão
16291693756	Manoel Brás	07/06/2005	07/07/2005
16500139497	Manoel Brás	10/06/2005	10/07/2005

Também foram evidenciadas as seguintes divergências entre os dados registrados na Certidão de Nascimento e no Sistema Presença:

- diferença no nome da genitora da beneficiária NIS16500139497, da Escola Municipal Manoel Brás;
- diferença no nome do beneficiário NIS16492011199, da Escola Municipal Domingos Teotônio;
- diferença no nome da genitora do beneficiário NIS 16500762437, da Escola Municipal Domingos Teotônio.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 156/2015-SMAS, de 30/03/2015, da Secretária Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, da mesma data, do Prefeito do citado Município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Em relação ao registro de frequência no sistema do Projeto Presença, segue documentação que tem como finalidade dirimir as dúvidas em relação aos registros de frequência. Há que se ressaltar que as informações constantes dos aludidos registros são fornecidas através de formulários encaminhados às escolas, cuja responsabilidade pelas informações é da Coordenação do Projeto em epígrafe, em parceria com os gestores das unidades escolares.

As inconsistências apontadas, em relação aos registros no sistema, estão pontualmente justificadas, conforme faz prova os documentos em anexo, devidamente assinados por quem de direito.

Outrossim, há que se ressaltar que as falhas encontradas não são uma regra, na medida em que , nas demais escolas, não há incompatibilidade de dados.

Por fim, quanto aos equívocos em relação às datas de nascimento dos alunos, carreamos a este relatório as devidas e pertinentes correções."

Para os alunos NIS 16484663670; 16314709203 e 16493492301, as Inspetoras informaram "*que para não haver prejuízo ao aluno, a inspeção tem como sistemática repetir a frequência do mês em que a frequência do aluno foi informada*."
Para o NIS 16331000098, a Inspetora informou que se tratava de falta justificada e por isso registrou 99%.
Para o NIS 20464963502, a Secretária da Escola informou que ocorreu um erro no preenchimento do formulário.
Para os beneficiários NIS 20760096273, 16079408148 e 16315790268 não houve manifestação específica.

Análise do Controle Interno

Com relação à correção das datas de nascimentos dos alunos a falha foi corrigida.
Quanto aos registros no Projeto Presença, as respostas encaminhadas pelas inspetoras escolares que preenchem os formulários de frequência do PBF denotam que os mesmos não estão sendo realizados com base nos registros atualizados dos diários de classe. Ressalta-se a título exemplificativo, para o caso do beneficiário de NIS 16484663670, que durante todo o exercício de 2014 sua frequência escolar em nenhum momento foi de 99%, ficando inclusive em quatro dos oito meses anteriores com frequência inferior a 85%. Para o beneficiário NIS 16331000098 a informação da Inspetora encontra-se divergente da registrada no diário de classe, além de que no formulário tem campo específico para justificar o motivo da frequência inferior, logo, os responsáveis pelo preenchimento do documento deveriam preencher os formulários com dados constantes dos diários e não arredondando para 99%.
Diante do exposto, verifica-se deficiência no cumprimento do art. 4º da Portaria Interministerial n.º 3.789, de 17/11/2004, pelos dirigentes dos estabelecimentos de ensino e no art. 6º da mesma Portaria pelo Gestor Municipal do sistema de frequência escolar.

Recomendações:
Recomendação 1: Orientar a prefeitura acerca da importância para atingimento dos objetivos do Programa Bolsa Família de registrar de forma fidedigna os dados de frequência escolar dos alunos beneficiários no Sistema Presença.

Recomendação 2: Encaminhar ao Ministério da Educação, para ciência e providências cabíveis, a relação de alunos que tiveram registro integral de frequência no Projeto Presença mesmo não tendo atingindo a frequência mínima exigida pelo Programa.

2.1.2. Registro de frequência no Sistema Projeto Presença de aluno não localizado na escola informada.

Fato

Os alunos a seguir relacionados foram registrados no Sistema Presença com frequência integral no período de outubro e novembro de 2014, entretanto conforme diários de classes os mesmos haviam sido transferidos:

NIS do aluno	Nome da Escola Municipal	Frequência informada no Sistema (%)	Data da Transferência	Período de referência
16279450865	Domingos Teotônio	99	Não informada	outubro e novembro

16153672567	Maria Gizelda Simões Inácio	99	21/03/2014	outubro e novembro
16492576684	Maria Gizelda Simões Inácio	99	abril/2014	outubro e novembro

Fonte: Diários de classes e documento encaminhado pelas escolas para Coordenação do Programa

Segundo declaração da Secretária da Escola Municipal Domingos Teotônio, o beneficiário NIS 16279450865 realizou a matrícula, mas não chegou a frequentar as aulas, retornando para sua escola de origem, qual seja Escola Municipal Creuza Arcoverde de Freitas no município de Custódia/PE. Nos demais casos, não foi informado para onde os alunos foram transferidos. Destaque-se que na Escola Municipal Maria Gizelda Simões Inácio não foi possível a verificação do cumprimento desta condicionalidade, tendo em vista a ausência de registros de frequência na caderneta dos alunos de NIS16323159202, NIS16323865336; e NIS16314728720 ou de documentos que demonstrem que os mesmos foram transferidos.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 156/2015-SMAS, de 30 de março de 2015, da Secretária Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, da mesma data, do Prefeito do citado Município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:
"Destarte o que fora apontado no item em tela, ressaltamos que o Poder Público municipal identificou uma incompatibilidade de dados em relação às informações fornecidas pelas Unidades Escolares e àquelas lançadas no sistema do Projeto Presença. Enlevamos que já foram adotadas as medidas no sentido de superar tal óbice, nos quais, uma vez identificadas às responsabilidades, têm-se trabalhado para dirimi-las, buscando-se o aprimoramento do serviço público.
Por fim, em relação aos alunos NIS 16323159202, NIS 16323865336 e NIS 16314728720, é válido fazer menção de que as cadernetas estão preenchidas com os devidos registros, razão pela qual não há que se falar em ausência de informações (documentos em anexo)."

Análise do Controle Interno

As falhas apontadas, assim como as justificativas denotam deficiência no acompanhamento da condicionalidade de educação do PBF previsto na Portaria Interministerial n.º 3.789, de 17/11/2004, especialmente dos seus artigos 4º e 6º.
Para os beneficiários NIS 16323159202, NIS 16323865336 e NIS 16314728720, conforme informado no campo Fato deste Relatório, os diários de classe apresentados não faziam menção a transferência, assim como não foram apresentados, no momento da verificação de campo, documento de transferência.

Recomendações:
Recomendação 1: Orientar a prefeitura acerca da importância para atingimento dos objetivos do Programa Bolsa Família de registrar de forma fidedigna os dados de frequência escolar dos alunos beneficiários no Sistema Presença.

Recomendação 2: Encaminhar ao Ministério da Educação, para ciência e providências cabíveis, a relação de alunos que tiveram registro integral de frequência no Projeto Presença mesmo não tendo atingindo a frequência mínima exigida pelo Programa.

2.1.3. Subdeclaração na última atualização cadastral dos rendimentos de membros de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família provenientes de vínculo empregatício com a Prefeitura Municipal.

Fato

Com o objetivo de identificar famílias beneficiárias recebendo indevidamente os benefícios do Programa Bolsa Família no município de Afogados da Ingazeira/PE, foi realizado um cruzamento das bases de dados da Folha de Pagamento do PBF de janeiro/2015, da RAIS/2013 e do Cadastro Único de dezembro/2014. Tal procedimento selecionou famílias com pelo menos 1 (um) membro com vínculo empregatício junto à Prefeitura e renda per capita familiar superior a R$ 154,00, considerando apenas os rendimentos desses membros para o cálculo dessa renda.
A partir desse cruzamento de dados, foi realizada uma comparação dos resultados com a folha de pagamento dos funcionários da Prefeitura Municipal referente a dezembro/2014, de forma a verificar a permanência do vínculo empregatício.
Como resultado, constatou-se que 04 (quatro) famílias estão recebendo os benefícios do Programa de forma indevida, tendo em vista que subdeclararam a renda familiar quando da atualização cadastral, devendo ser aplicado o disposto nos artigos 34 e 35 do Decreto n° 5.209, de 17/9/2004.

Quadro contendo os dados das 04 (quatro) famílias identificadas com a impropriedade

Código Familiar	NIS	N.º de Integrantes da Família	Data da Última atualização	Data de Admissão	Rendimento bruto (referência - folha de pagamento dezembro/2014)-(R$)[1]	Renda per Capita Familiar (R$)	
						RAIS[2]	CadÚnico
3298038911	12362272925	3	08/08/2014	03/01/2013	750,00	248,61	77,00
597649880	16421976760	3	05/06/2014	01/02/2011	724,00	226,00	25,00
1797654004	17037051789	3	25/03/2014	03/09/1987	820,29	212,72	83,00
979860032	19012261816	3	07/04/2014	29/06/2012	724,00	226,00	88,00

1 Utilizado o rendimento bruto auferido pelo servidor no último mês, ou seja, no mês da folha de pagamento dos funcionários solicitada à prefeitura. Desconsiderado auxílios e indenizações.

2 Per capita familiar, apurada com base nas informações da RAIS, calculada considerando apenas os rendimentos auferidos pelo vínculo com a prefeitura municipal no exercício de 2013.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 156/2015-SMAS, de 30/03/2015, da Secretária Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, da mesma data, do Prefeito do citado Município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:
"Conforme identificação das famílias inelegíveis para o recebimento do Programa Bolsa Família, foram tomadas as providências cabíveis conforme documentação comprobatória. Quais sejam, a imediata exclusão das famílias outrora beneficiadas, conforme os art. 34 e 35

do Decreto nº 5.209/2004, cujos requisitos não se adequam àqueles previstos à concessão do benefício.”.

Análise do Controle Interno

A unidade apresentou comprovação do bloqueio dos benefícios das famílias relacionadas na Constatação. Para os beneficiários a seguir foram apresentados ainda, Declaração para Desligamento Voluntário , acompanhadas dos dados referentes a visita domiciliar realizada por servidores municipais: NIS 12362272925; 17037051789. Entretanto, não consta da documentação apresentada dados que demonstrem que os agentes municipais quantificaram o potencial valor pago indevidamente.

Recomendações:
Recomendação 1: Cancelar os benefícios do Programa Bolsa Família concedidos às famílias que omitiram/subdeclararam renda na última atualização cadastral com base no inciso III do art. 25 do Decreto nº 5.209/2004 e inciso VIII do art. 8º da Portaria nº 555/2005

Recomendação 2: Quantificar o potencial valor pago indevidamente e promover ação para reaver os valores, quando averiguado dolo do beneficiário e/ou do agente público, em consonância com os artigos 34 e 35 do Decreto n° 5.209, de 17/9/2004.

2.1.4. Famílias beneficiárias do PBF que possuem em sua composição servidores municipais com renda per capita familiar superior ao limite de meio salário mínimo permitido pela legislação para a permanência no Programa.

Fato

Com o objetivo de identificar famílias beneficiárias recebendo indevidamente os benefícios do Programa Bolsa Família no município de Afogados da Ingazeira/PE, foi realizado um cruzamento das bases de dados da Folha de Pagamento do PBF de janeiro/2015, da RAIS/2013 e do Cadastro Único de dezembro/2014. Tal procedimento selecionou famílias com pelo menos 01 (um) membro com vínculo empregatício junto à Prefeitura e considerou apenas os rendimentos desses membros.
A partir desse cruzamento de dados, foi realizada uma comparação dos resultados com a folha de pagamento dos funcionários da Prefeitura Municipal referente a dezembro/2015, de forma a verificar a permanência do vínculo empregatício.
Como resultado, constatou-se que 08 (oito) famílias estão recebendo os benefícios do Programa de forma indevida, tendo em vista que possuem renda per capita familiar superior a meio salário mínimo, limite estabelecido para a permanência das famílias no Programa, em conformidade com art. 6º da Portaria 617/2010.
Quadro contendo os dados das 8 (oito) famílias identificadas com a impropriedade:

Código Familiar	**NIS**	**Nº integrantes família**	**Data Última Atualização**	**Data Admissão**	**Rendimento Bruto no último mês (R$)[1]**	**Renda per Capita Familiar (R$)[2]**
597547459	16597933258	2	12/07/2013	01/09/2011	924,00	737,69
3384452852	13227530456	1	20/07/2012	01/11/2007	1.262,00	961,03

3375486685	16104969691	1	13/07/2012	01/11/2007	1.262,00	963,22
1963487494	16313185251	1	08/07/2013	01/04/2013	724,00	508,50
3384118286	17071100789	1	20/07/2012	01/11/2007	1.262,00	963,22
3555464850	19013360389	1	05/02/2013	11/03/2013	2.000,00	1.611,11
3398538088	20983684914	1	03/08/2012	01/02/2013	972,00	621,50
3370178087	22017245029	1	10/01/2013	01/11/2007	972,00	963,22

[1] Rendimento bruto auferido pelo servidor no último mês, ou seja, no mês da folha de pagamento dos funcionários da prefeitura. Desconsiderado auxílios e indenizações – base dezembro de 2014.

[2] Per capita familiar, apurada com base nas informações da RAIS/2013, calculada considerando apenas os rendimentos auferidos pelo vínculo com prefeitura municipal no exercício de 2013

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 156/2015-SMAS, de 30/03/2015, da Secretária Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, da mesma data, do Prefeito do citado Município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:
"*Conforme identificação da situação das famílias inelegíveis para o recebimento do Programa Bolsa, foram adotadas as providências cabíveis, no que diz respeito ao desligamento daquelas cujos requisitos para concessão do benefício não foram cumpridos, conforme o art. da Portaria 617/2010*".

Análise do Controle Interno

A unidade apresentou comprovação de bloqueio dos benefícios das famílias relacionadas na Constatação. Para os beneficiários a seguir foram apresentados ainda, Declaração para Desligamento Voluntário , acompanhadas dos dados referentes a visita domiciliar realizada por servidores municipais: NIS 13227530456; 16104969691; 16313185251; 17071100789; 19013360389; 22017245029; 12615909454; 20983684914; 12395171044. Entretanto, não consta da documentação apresentada dados que demonstrem que os agentes municipais quantificaram o potencial valor pago indevidamente.

Recomendações:
Recomendação 1: Cancelar os benefícios do Programa Bolsa Família concedidos às famílias que omitiram/subdeclararam renda na última atualização cadastral com base no inciso III do art. 25 do Decreto nº 5.209/2004 e inciso VIII do art. 8º da Portaria nº 555/2005.

Recomendação 2: Quantificar o potencial valor pago indevidamente e promover ação para reaver os valores, quando averiguado dolo do beneficiário e/ou do agente público, em consonância com os artigos 34 e 35 do Decreto n° 5.209, de 17/9/2004.

2.1.5. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com evidências de renda per capita familiar superior à estabelecida na legislação para permanência no Programa.

Fato

Por meio de circularizações e visitas aos beneficiários do PBF constantes de amostra selecionada aleatoriamente pela CGU, com o objetivo de verificar o atendimento aos critérios de elegibilidade, observou-se a existência de indícios de recebimento de benefício por família que possui renda per capita superior a meio salário mínimo:
- NIS 20047191958
Constatou-se que a beneficiária possui vínculo empregatício como servidor público não efetivo com a Câmara Municipal de Carnaíba/PE e recebe atualmente mais de um salário mínimo, conforme informações apresentadas pelo Presidente da Câmara e registros da RAIS/2013. Vale ressaltar que, de acordo com entrevista com a beneficiária e visita in loco na residência da mesma, realizada pela CGU, a unidade familiar é constituída de 2 (dois) componentes, quais sejam: a beneficiária entrevistada, NIS 20047191958 e uma filha menor. Portanto, o valor per capita família é de R$ 600,00, que é o valor do salário bruto em dezembro de 2014 (R$1.200,00) dividido pelos dois componentes.
- NIS 12634558890
Constatou-se que a beneficiária recebe atualmente mais de um salário mínimo a título de pensão, conforme registros no Sistema Corporativo de Benefícios do INSS – SISBEN/DATAPREV. De acordo com entrevista com a beneficiária e visita in loco na residência da mesma, realizada pela CGU, a unidade familiar é constituída de 2 (dois) componentes, quais sejam: a beneficiária entrevistada, NIS 12634558890, e um filho que não estava presente no momento da visita. O valor per capita familiar apurado é de R$ 1.330,79, que é o valor do salário bruto em fevereiro de 2015 (R$ 2.661,58) dividido pelos dois componentes.
- NIS21011978921
Constatou-se que a beneficiária recebe benefício da previdência social no valor de um salário mínimo, conforme registros no Sistema Corporativo de Benefícios do INSS – SISBEN/DATAPREV assim como o seu cônjuge, neste caso a título de auxílio-doença. Durante visita in loco e entrevista a beneficiária, foi informado que a unidade familiar é composta de 3 (três) pessoas. O valor per capita apurado é de aproximadamente, R$525,30, que é o valor do salário bruto em fevereiro de 2015 (R$ 1576= R$788,00x2) dividido pelos três componentes.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 156/2015-SMAS, de 30/03/2015, da Secretária Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, da mesma data, do Prefeito do citado Município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:
"Conforme identificação de famílias inelegíveis para o recebimento do programa Bolsa Família, foram adotadas as providências cabíveis conforme documentação comprobatória, quais sejam a imediata exclusão das famílias outrora beneficiadas, conforme os art.34 e 35 do decreto n.º 5.209/2004, cujos requisitos não se adequam àqueles previstos à concessão do benefício".

Análise do Controle Interno

Os gestores municipais reconheceram a procedência da constatação e realizaram o bloqueio dos benefícios. Todavia, não consta da documentação apresentada dados que demonstrem que os agentes municipais entraram em contato com as famílias e que também quantificaram o potencial valor pago indevidamente.

Recomendações:
Recomendação 1: Cancelar os benefícios do Programa Bolsa Família concedidos às famílias que omitiram/subdeclararam renda na última atualização cadastral com base no inciso III do art. 25 do Decreto nº 5.209/2004 e inciso VIII do art. 8º da Portaria nº 555/2005.

Recomendação 2: Quantificar o potencial valor pago indevidamente e promover ação para reaver os valores, quando averiguado dolo do beneficiário e/ou do agente público, em consonância com os artigos 34 e 35 do Decreto n° 5.209, de 17/9/2004.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Dirigentes de escolas que possuem alunos beneficiários do Programa Bolsa Família não exercem suas atribuições, conforme previsto na Portaria MDS/MEC nº 3.789/2004.

Fato

Considerando a amostra analisada, tendo como referência os meses de outubro e novembro de 2014, verificou-se que as escolas não estão controlando de forma adequada a frequência dos alunos beneficiários do Programa uma vez que se verificou o preenchimento do documento de acompanhamento da frequência escolar PBF com frequências de 99% para todos os alunos, mesmo os que não estavam de acordo com os registros dos diários de classes. Esta ocorrência foi observada nas escolas municipais Domingos Teotônio; Manoel Brás; Santa Helena e São Marcos.
Também, nos casos de frequência inferior à mínima exigida não comprovaram ter adotado medidas no sentido de reestabelecer as frequências dos alunos faltosos, neste caso, inclusive os alunos da Escola Municipal Maria Gizelda Simões Inácio.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 156/2015-SMAS, de 30/03/2015, da Secretária Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do

Ofício nº 115/2015, da mesma data, do Prefeito do citado Município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:
"Ressaltando o que foi dito no item anterior já foram adotadas as medidas no sentido de superar a incompatibilidade de dados em relação às informações fornecidas pelas Unidades Escolares e àquelas lançadas no sistema do Projeto Presença, nos quais, uma vez identificadas às responsabilidades, têm-se trabalhado para dirimi-las, buscando-se o aprimoramento do serviço público.
Tendo em vista as peculiaridades que dão causa a evasão escolar, o Poder Público Municipal, em suas unidades de ensino, têm procurado adotar medidas para minimizar os efeitos desta, como por exemplo, a adoção em cada Unidade, de um cadastro telefônico com os contatos dos pais dos alunos através dos quais, uma vez verificada a baixa frequência, a direção da escola entre em contato com os responsáveis pelos alunos, com o objetivo de lhes estimular o retorno ao ambiente escolar.
Na Escola Maria Gizelda Simões Inácio, em especial, a Secretaria Municipal de Educação implantou um sistema pioneiro de registro digital de frequência escolar chamado 'Ponto ID', garantindo assim, um controle sistemático do acompanhamento da presença e/ou ausência do alunato."

Análise do Controle Interno

Embora o gestor municipal informe que está adotando providências, salienta-se que as incompatibilidades já são vistas na primeira etapa do processo, ou seja, na divergência entre os registros constantes dos diários de classe e os formulários encaminhados para preenchimento do Sistema Presença. Logo, trata-se de fragilidade/deficiência no atendimento ao disposto na Portaria Interministerial n.º 3.789, de 17/11/2004, especialmente em seus artigos 4º e 5º.

2.2.2. Atuação deficiente do Órgão de Controle Social.

Fato

Por meio de entrevista com os membros da Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família (ICS-PBF) do município de Afogados da Ingazeira e análise das Atas de reuniões realizadas, verificou-se que não está havendo, o exercício efetivo das suas atribuições nas seguintes atividades, previstas no art.8º da Instrução Normativa MDS n.º 1, de 20/05/2005:
a) No que se refere ao cadastramento único:
- contribuir para a construção e manutenção de um cadastro qualificado, que reflita a realidade socioeconômica do município, e assegure a fidedignidade dos dados e a equidade no acesso aos benefícios das políticas públicas, voltadas para as pessoas com menor renda;
b) No que se refere à gestão dos benefícios:
- avaliar, periodicamente, a relação de beneficiários do PBF;
- solicitar, mediante justificativa, ao gestor municipal, o bloqueio ou o cancelamento de benefícios referentes às famílias que não atendam aos critérios de elegibilidade do Programa;
c) No que se refere ao controle das condicionalidades:
- acompanhar a oferta por parte dos governos locais dos serviços públicos necessários ao cumprimento das condicionalidades do PBF pelas famílias beneficiárias;
- articular-se com os conselhos setoriais existentes no município para garantia da oferta dos serviços para o cumprimento das condicionalidades;
- conhecer a lista dos beneficiários que não cumpriram as condicionalidades, periodicamente atualizada e sem prejuízo das implicações ético-legais relativas ao uso da informação;

- acompanhar e analisar o resultado e as repercussões do acompanhamento do cumprimento de condicionalidades no município; e
- contribuir para o aperfeiçoamento da rede de proteção social, estimulando o Poder Público a acompanhar as famílias com dificuldades no cumprimento das condicionalidades;
c) No que se refere aos programas complementares:
- acompanhar e estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas que favoreçam a emancipação das famílias beneficiárias do PBF, em especial das famílias em situação de descumprimento das condicionalidades, de sua condição de exclusão social, articuladas entre os conselhos setoriais existentes no município, os entes federados e a sociedade civil.
A Secretária de Assistência Social informou que o Município ainda não formalizou a SENARC a indicação da instância de controle social, conforme previsto no art. 13 da supracitada Instrução Normativa. Acrescentou ainda, que algumas informações, tais como lista dos beneficiários que não cumpriram as condicionalidades, encontram-se disponível para consulta/análise dos membros da ICS.
Em consulta ao sítio http://www.mds.gov.br/mds-sigpbf-web/, observou-se que a relação de integrantes da ICS-PBF não corresponde a relação constante da Portaria Municipal n.º 182, de 01/04/2013, que nomeou seus membros.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 156/2015-SMAS, de 30/03/2015, da Secretária Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, da mesma data, do Prefeito do citado Município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:
"*O Município de Afogados da Ingazeira, historicamente, sempre respeitou os Conselhos de Controle Social, sem exercer nenhum tipo de ingerência, junto a esses Órgãos. No entanto, há por parte da sociedade civil, uma resistência bastante forte quanto a participação nos Conselhos, sob a legação de falta de tempo, ausência de remuneração, e até mesmo de disponibilidade para participação em cursos de formação, inclusive, os oferecidos à distância.*
Segundo o princípio da subsidiariedade, tudo que a comunidade local puder realizar por si, deve lhe caber, exceto se for imprescindível a intervenção do município, cuja ação sempre será preferencial em relação à intervenção do Estado-membro e da União. A adoção desse princípio leva, necessariamente, ao estímulo à participação da comunidade municipal nos assuntos públicos locais e na definição do interesse local, no pressuposto de que a proximidade com os problemas deve relacionar-se com o nível de tomada de decisões.
Além disso, a participação política da forma mais ampla e possível é essencial para a realização da finalidade do município, o bem comum. Como o bem comum não pode ser considerado o bem coletivo ou a era soma dos bens individuais, ele somente é alcançado a partir da distribuição dos bens eleitos como prioritários, na forma de divisão escolhida pela própria comunidade, a partir de debate público e da participação política local, o qual deve ser um ato voluntário e não impositivo.
A razão de ser dos conselhos municipais está em implementar a participação política e, por conseguinte, a democracia no plano local. Não há que se atribuir a deficiência de atuação dos Conselhos ao Poder Público Municipal, uma vez aquele goza de autonomia.
Nesse sentido, não é demais colacionar posição adotada pelo Sr. Procurador – Geral da República:'...não há como o chefe do Poder Executivo responsabilizar-se por atos de um Conselho que não lhe é subordinado...'

Os conselhos municipais, como inovação na estrutura de organização político-jurídica do município, como forma de estimular a participação em nível local, fundada na ideia de democracia como debate político, por meio do exercício da razão prática, devem ser vistos como uma maneira de valorizar e diversificar a participação da população de modo a facilitar o controle da gestão pública, agregando ao Poder Executivo lócus de debates políticos diretos que poderão facilitar e aproximar as decisões administrativas em relação à comunidade local, sendo esta prática, repise-se, uma ação voluntária de cidadania, não cabendo qualquer ato de imposição por parte do Poder Público.
Conforme disposto no item 04, alínea 'c' (última alínea do item), a Secretaria de Assistência Social já adotou as medidas necessárias ao estrito cumprimento do que fora pontuado pela Controladoria Geral da União, quanto à formalização do SENARC, conforme faz prova documentação em anexo."

Análise do Controle Interno

A ICS-PBF é composta por representantes do governo e da sociedade civil. A justificativa apresentada pelos gestores municipais não afasta a falha apontada, tendo em vista que cabe aos mesmos não só nomear, mas antes esclarecer aos membros quais suas atribuições, especialmente aos representantes do governo. Logo, permanece a falha apontada.

2.2.3. Ausência de implementação de programas/ações complementares ao Bolsa Família.

Fato

Por intermédio da Solicitação de Fiscalização Nº15/2015/SM40/AFOGADOS DA INGAZEIRA, de 11/02/2015, item 2.11, foi demandado à Prefeitura Municipal que informasse se o Município desenvolve algum programa/ação complementar tendo como público-alvo as famílias beneficiárias do PBF. Em caso afirmativo, deveria, ainda, serem apresentadas cópias da documentação comprobatória, para o período de janeiro/2013 a dezembro/2014.
Por meio do Ofício SMAS nº 058/2015, de 13 de fevereiro de 2015, a Secretária de Assistência Social informou:
" (...) venho através deste informar que o município não desenvolve programa específico para este público, no entanto realizamos ações complementares pontuais (palestras, oficinas, entre outros). Segue em anexo documentação comprobatória."
A documentação comprobatória são registros fotográficos que não são suficientes para comprovar a realização de atividades complementares. Destaque-se que conforme inciso VII cláusula quarta do termo de adesão ao programa Bolsa Família e ao Cadastro Único de programas sociais (anexo I da portaria GM/MDS nº 246, de 20/05/2005) e o inciso VII do art. 14, do Decreto n.º 5.209, de 17/09/2004, o município deve ofertar programas sociais complementares aos beneficiários do Bolsa Família.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 156/2015-SMAS, de 30/03/2015, da Secretária Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, da mesma data, do Prefeito do citado Município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:
"Tendo em vista a necessidade de implementação de programas/ações complementares às famílias beneficiárias do Bolsa Família, a Secretaria de Assistência Social, traçará um cronograma de atividades voltadas a esse público específico, com o fim de instruí-los, capacitando-os a prática de atividades voltadas a realidade da nossa região e as especificidades de cada beneficiário."

Análise do Controle Interno

Embora os gestores municipais se comprometam a "traçar um cronograma" com atividades complementares tendo como público-alvo as famílias beneficiárias do PBF a constatação continua tendo em vista que o cronograma não foi desenvolvido e os programas/ações não foram implementados.

2.2.4. Restrição à participação da sociedade civil no controle do Bolsa Família em decorrência de deficiência na divulgação da relação de beneficiários do programa pela gestão municipal.

Fato

Por meio da Solicitação de Fiscalização 15/2015/SM40/Afogados da Ingazeira – Assistência Social, de 11/02/2015, foi demandada à Prefeitura Municipal que informasse como é realizada a divulgação da relação de beneficiários do Programa, apresentando documentação comprobatória, no período de janeiro de 2013 a dezembro de 2014.
A Secretária de Assistência Social do Município, por intermédio do Ofício SMAS nº 060/2015, de 18/02/2015, apresentou 06 (seis) solicitações encaminhadas a Rádio Pajeú de Educação Popular em que consta a solicitação de divulgação da lista de beneficiários do Programa Bolsa Família. Não sendo esclarecido como seria feita esta divulgação.
Em visita a Secretaria de Assistência Social e ao local disponibilizado para a gestão do Programa não foi evidenciada a existência desta relação para que os interessados pudessem exercer o direito de conhecê-la.
De acordo com o § 1º do Art. 32 do Decreto nº 5.209/2004, a relação de beneficiários do Programa Bolsa Família deverá ser amplamente divulgada pelo Poder Público Municipal.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 156/2015-SMAS, de 30/03/2015, da Secretária Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, da mesma data, do Prefeito do citado Município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:
"*Tendo em vista as peculiaridades da nossa região, e mais especificamente do nosso município, a relação dos beneficiários do aludido programa, foi amplamente divulgada na emissora de rádio com maior audiência da região, qual seja a Rádio Pajeú, não há, portanto, que se falar em deficiência quanto a divulgação.*
Entretanto, em respeito ao apontamento feito pela Controladoria Geral da União, providenciamos, junto ao diretor da aludida emissora, a grade de programação na qual se deu a visibilidade ao feito".

Análise do Controle Interno

Considerando dados do CadÚnico o Município conta com 18.430 registros, o que torna difícil para população acompanhar a divulgação desta relação de beneficiários na emissora de Rádio, com a finalidade de exercer o controle social. Disponibilizar acesso a esta relação em locais específicos seria uma forma mais adequada de favorecer este controle.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado.

Ordem de Serviço: 201502417
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2037 - Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) / 8249 - Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação fiscalizada destina-se aos Conselhos, os quais têm competência para acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação.

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 esta Controladoria.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Ausência de inscrição de entidades e organizações de assistência social junto ao CMAS.

Fato

As entidades ou organizações de assistência social que atuem na defesa e garantia de direitos e/ou assessoramento não estão inscritas no Conselho de Assistência Social do Município conforme relatado em entrevista realizada com os membros do CMAS no dia 26/02/2015. A situação encontra-se em inobservância a Resolução CNAS n.º 16, de 05/05/2010 do Conselho Nacional de Assistência Social, que estabelece os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios.
Destaque-se que o art. 4º da supracitada resolução estabelece que o funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho de Assistência Social Municipal.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 156/2015-SMAS, de 30/03/2015, da Secretária Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, da mesma data, do Prefeito do citado Município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:
"No que diz respeito à inscrição das entidades e organizações de assistência social junto ao CMAS, temos que, segundo consta do art.4º, Resolução nº 16 de 05 de Maio de 2010, compete ao próprio Conselho, em reunião ordinária ou extraordinária fazê-lo, não sendo portanto, uma competência da Secretaria de assistência Social.
Em estrito respeito a autonomia do Conselhos Municipais, o Poder Público não interfere em suas competências, exceto se for imprescindível que assim o faça.
Diante disso, em razão da fragilidade do aludido Conselho, a Secretaria de Assistência Social atuará como agente facilitador, no sentido de subsidiá-lo quanto a inscrição das sobreditas entidades.
Não obstante, sob a égide dos princípios que devem reger a atividade administrativa, tendo sempre como foco a supremacia do interesse público, a Secretaria de Assistência Social juntamente com o Conselho Municipal de Assistência Social estão tomando as providências cabíveis a suprir as observações da Controladoria Geral da União."
.

Análise do Controle Interno

No fato, a Equipe da CGU está descrevendo a atuação dos membros do CMAS e não da Secretaria de Assistência Social. Destaque-se que conforme art.5ºda Resolução CNAS n.º 16/2010, somente poderão executar serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais as entidades e organizações previamente inscritas no CMAS. Logo, permanece o ponto.

2.2.2. O CMAS não exerce suas atribuições de acompanhamento e fiscalização dos programas/serviços assistenciais.

Fato

Por meio de entrevista realizada com os membros do CMAS, foi solicitada informações a respeito das atividades de acompanhamento e fiscalização dos Programas e serviços assistenciais executados no âmbito do Município. Os membros informaram que "*não há uma fiscalização sistemática, o que só acontece quando existem denuncias ou solicitações*". Não foram apresentados documentos que evidenciem as referidas atividades.
Nos termos do artigo 17º da Lei nº 8.742/93 e na Resolução CNAS nº 234/2006, cabe ao CMAS acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como o desempenho dos benefícios, rendas, serviços socioassistenciais, programas e projetos aprovados nas políticas de assistência social municipais.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 156/2015-SMAS, de 30/03/2015, da Secretária Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, da mesma data, do Prefeito do citado Município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:
"O Município de Afogados da Ingazeira, historicamente, sempre respeitou os Conselhos de Controle Social, sem exercer nenhum tipo de ingerência, junto a esses Órgãos. No entanto, há por parte da sociedade civil, uma resistência bastante forte quanto a participação nos Conselhos, sob a legação de falta de tempo, ausência de remuneração, e até mesmo de disponibilidade para participação em cursos de formação, inclusive, os oferecidos à distância.
Segundo o princípio da subsidiariedade, tudo que a comunidade local puder realizar por si, deve lhe caber, exceto se for imprescindível a intervenção do município, cuja ação sempre será preferencial em relação à intervenção do Estado-membro e da União. A adoção desse princípio leva, necessariamente, ao estímulo à participação da comunidade municipal nos assuntos públicos locais e na definição do interesse local, no pressuposto de que a proximidade com os problemas deve relacionar-se com o nível de tomada de decisões.
Além disso, a participação política da forma mais ampla e possível é essencial para a realização da finalidade do município, o bem comum. Como o bem comum não pode ser considerado o bem coletivo ou a era soma dos bens individuais, ele somente é alcançado a partir da distribuição dos bens eleitos como prioritários, na forma de divisão escolhida pela própria comunidade, a partir de debate público e da participação política local, o qual deve ser um ato voluntário e não impositivo.
A razão de ser dos conselhos municipais está em implementar a participação política e, por conseguinte, a democracia no plano local. Não há que se atribuir a deficiência de atuação dos Conselhos ao Poder Público Municipal, uma vez aquele goza de autonomia.
Nesse sentido, não é demais colacionar posição adotada pelo Sr. Procurador – Geral da República:'...não há como o chefe do Poder Executivo responsabilizar-se por atos de um Conselho que não lhe é subordinado...'
Os conselhos municipais, como inovação na estrutura de organização político-jurídica do município, como forma de estimular a participação em nível local, fundada na ideia de democracia como debate político, por meio do exercício da razão prática, devem ser vistos como uma maneira de valorizar e diversificar a participação da população de modo a facilitar o controle da gestão pública, agregando ao Poder Executivo lócus de debates políticos diretos que poderão facilitar e aproximar as decisões administrativas em relação à comunidade local, sendo esta prática, repise-se, uma ação voluntária de cidadania, não cabendo qualquer ato de imposição por parte do Poder Público."

Análise do Controle Interno

A Equipe da CGU descreveu a atuação do CMAS e não dos gestores municipais. Os gestores não apresentaram fatos novos que possam elidir a falha apontada, logo a Constatação continua.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS não está exercendo sua competência relacionada a apreciação da inscrição e fiscalização das entidades privadas de assistência social.

Ordem de Serviço: 201502186
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2029 - DESENVOLVIMENTO REGIONAL, TERRITORIAL SUSTENTAVEL E ECONOMIA / 12NR - AQUISICAO DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS PARA RECUPERACAO DE ESTRADAS VICINAIS PARA MUNICIPIOS COM ATE 50.000 HABITANTES no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação fiscalizada destina-se a Incentivar e fomentar a produção agropecuária dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária por meio da manutenção e recuperação de estradas vicinais; construção ou recuperação de açudes e/ou aguadas; fornecimento de água ou de alimentação animal para a população;outras obras, benfeitorias, e/ou serviços para o combate aos efeitos da seca e/ou estiagem; em municípios de até 50 mil habitantes..

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 esta Controladoria.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. A Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira não adotou providências para a realização das revisões previstas para o maquinário doado, conforme estabelece o Manual de Operações.

Fato

De acordo com o Manual de Operações do equipamento, constatou-se que a Prefeitura Municipal não realizou nenhuma revisão em relação à retroescavadeira e ao caminhão cisterna (pipa). Não constam nos respectivos manuais de operações, no campo apropriado (plano/controle de revisões), informações sobre a realização das revisões, tais como Km/Horas, data, carimbo do distribuidor, etc.

Assim, evidencia-se que a Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE está descumprindo o disposto no item 3.5 do Termo de Doação, o qual estabelece que a Prefeitura compromete-se a realizar as revisões e manutenções previstas no Manual de Operações do respectivo fabricante.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 53/2015, de 30 de março de 2015, da Secretaria Municipal de Transportes da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"As revisões foram executadas em face da necessidade de manutenção preventiva das máquinas doadas, porém, os Manuais de Operações dos equipamentos não foram preenchidos, como constatado pelo auditor.

O não preenchimento dos Manuais de Operações dos equipamentos, segundo o técnico que veio fazer a revisão das máquinas aqui no município de Afogados da Ingazeira-PE, só poderiam serem preenchidos se a revisão tivesse sido realizada na sede da empresa Randon, responsável pela entrega dos maquinários, entretanto, a revisão foi realizada na garagem do município de Afogados da Ingazeira-PE, e por esta razão não se deu o preenchimento dos Manuais de Operação dos equipamentos doados.

No caso em tela, as revisões das máquinas doadas ao Município de Afogados da Ingazeira, foram realizadas pelo técnico da empresa responsável pela manutenção dos equipamentos, operação esta realizada na própria garagem do Poder Público Municipal.

O fundamental é que o Município de Afogados da Ingazeira-PE, cumpriu com o que estava determinado nos manuais de Operação dos Equipamentos, quando providenciou a vinda de um técnico da empresa Randon responsável pela entrega dos equipamentos, zelando assim pela manutenção das máquinas doadas."

Análise do Controle Interno

O subitem 4.1 (condições para vigência da garantia) do manual de operação da retroescavadeira estabelece como revisões previstas e obrigatórias para a validade da garantia, as seguintes: Entrega, 100 horas, e a cada 250 horas contadas a partir da entrega técnica.

O plano de revisões do manual contém indicação de que a mão de obra será gratuita nas revisões de entrega técnica e de 250 horas. Conforme relatado, não há informações sobre revisões realizadas nessas etapas. O gestor municipal apresentou como comprovação de

revisões realizadas na retroescavadeira as notas fiscais nº 0263, nº 1099, nº 00212, nº 486, contudo, todas elas referem-se a revisões de 500 horas, 2.000, 2.500 horas. O gestor não apresentou comprovação das revisões de entrega e de 250 horas.

Em relação ao caminhão cisterna, o gestor municipal apresentou a nota fiscal nº 140001067 como comprovação da realização de revisão. Dessa forma, acatamos a manifestação.

2.2.2. Ausência de apresentação de manual de operações

Fato

Em análise à resposta da Prefeitura Municipal à solicitação de fiscalização nº 13/2015/SM40, de 10/02/2015, onde dentre outras informações, foi solicitado a apresentação dos manuais de operação e/ou manual de garantia do fabricante em relação a cada equipamento/veículo doado, constatou-se que os gestores municipais deixaram de apresentar o manual referente ao equipamento Pá Carregadeira, chassi nº HBRH740DLE0000597.

A Prefeitura informou, por meio do Ofício nº 0002/2005, que "*não será a apresentado o manual referente ao equipamento Hyundai HL409S (Pá carregadeira), uma vez que não foi disponibilizado no momento da entrega, onde o município encontra-se em contato permanente com a Delegacia Estadual do MDA a fim de resgatar o referido manual, pelo qual o município apresenta cópia do manual ofertado durante o treinamento do curso do equipamento*".

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 53/2015, de 30 de março de 2015, da Secretaria Municipal de Transportes da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Não se apresentou o manual de garantia do fabricante em relação ao equipamento/veículo doado Pá Carregadeira, chassi n° HBRH740DLE0000597, quando solicitado pelo auditor, pelo fato de o mesmo não ter acompanhado o equipamento no momento da entrega da Pá carregadeira, não podendo ser atribuído qualquer responsabilidade a este Ente Administrativo.

O que dispõe o município de Afogados da Ingazeira, referente ao equipamento acima mencionado é uma cópia do manual ofertado quando da capacitação do técnico para operar o equipamento objeto da doação.

A responsabilidade pelo não acompanhamento do manual não pode ser da Prefeitura Municipal, visto que, quando da entrega do equipamento não acompanhado com o devido manual"

Análise do Controle Interno

O gestor municipal reconheceu essa insuficiência, em sua manifestação.

2.2.3. O fabricante não cumpriu a obrigatoriedade contratual de oferecer garantia de, no mínimo, 24 (vinte e quatro) meses a partir da entrega do maquinário, sem limite de horas de funcionamento, conforme o Manual de Operações (e/ou Manual de Garantia) do respectivo fornecedor.

Fato

A partir da análise do Manual de Operações e Manual de Garantia, assim como dos comprovantes de realização das revisões/manutenções, contatou-se que o fabricante não cumpriu com a obrigatoriedade contratual de oferecer garantia de, no mínimo, 24 (vinte e quatro) meses a partir da entrega do maquinário, sem limite de horas de funcionamento, conforme disposto no contrato celebrado entre o MDA e o fornecedor.

Em relação ao equipamento motoniveladora, constatou-se a emissão das seguintes notas fiscais em razão de reparos realizados em período inferior aos 24 meses da garantia estipulada contratualmente:

Emitente	Data	Valor	Descrição
SOTREQ S/A (CNPJ: 34.151.100/0044-70)	18/08/2014	1.056,00	Serviços de reparo e conserto prestados em seu equipamento caterpillar
	18/08/2014	1.909,60	Serviços de reparo e conserto prestados em seu equipamento caterpillar
	18/08/2014	1.701,49	Retentor, arruela e anel

Salienta-se que o termo de doação foi firmado em 24/05/2013 e a nota fiscal de aquisição do equipamento foi emitida em 16/05/2013.

Ressalta-se que, em que pese a informação da ausência de cumprimento da prestação de garantia pelo fornecedor, não houve comunicação, por parte da Prefeitura Municipal ao Ministério do Desenvolvimento Agrário acerca das ocorrências verificadas, conforme estabelece o item 3.6 do Termo de Doação com Encargos.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 53/2015, de 30 de março de 2015, da Secretaria Municipal de Transportes da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"A negligencia pelo descumprimento por parte do fornecedor da obrigatoriedade contratual de oferecer garantia de, no mínimo, 24 (vinte e quatro) meses a partir da entrega do maquinário, sem limites de horas de funcionamento, conforme disposto no contrato celebrado entre o MDA é do fornecedor.

A obrigação é única e exclusivamente da empresa contratada pelo MDA, não tendo o município de Afogados da Ingazeira-PE, qualquer responsabilidade com este fato constatado pela fiscalização.

Em relação ao equipamento motoniveladora, as notas fiscais referentes a reparos realizados em período inferior aos 24(vinte e quatro) meses da garantia estipulada contratualmente, foram necessárias serem realizadas, já que a empresa fornecedora do equipamento alegou verbalmente, por meio de seus consultores contactados, que a revisão obedecendo o previsto no termo de doação, levaria no mínimo de 60 dias, para que houvesse a manutenção corretiva, inviabilizando desta maneira as necessidades do município em realizar as obras que são possíveis com os equipamentos, principalmente a manutenção das estradas vicinais, motivando desta forma o município de Afogados da Ingazeira-PE, a fazer manutenção corretiva com recursos próprios, por entende ser a forma de não parar com os serviços que vinham sendo executados pelos equipamentos e trazendo benefícios para os cidadãos da zona rural que tanto precisam das estradas em boas condições."

Análise do Controle Interno

Não obstante sua manifestação, o gestor municipal não apresentou comprovação de comunicação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário acerca das ocorrências verificadas, conforme estabelece o item 3.6 do Termo de Doação.

2.2.4. Ausência de designação pela Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira de ao menos 02 (dois) técnicos operadores, por máquina, para participação em treinamento promovido pelo fornecedor da retroescavadeira e/ou motoniveladora, conforme determina o Termo de Doação do maquinário recebido pelo município.

Fato

Após análise dos documentos disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira, constatou-se que o gestor designou apenas 1 (um) servidor para participar do treinamento promovido pelos fornecedores abaixo identificados:

Fornecedor	CNPJ	Equipamento
Caterpillar Brasil Comércio de Máquinas	04.754.557/0001-79	Motoniveladora
BMC Brasil Máquinas	14.168.536/0001-25	Pá Carregadeira
Randon Nordeste Com. Implem. Rodoviários Ltda.	00.741.296/0001-00	Retroescavadeira

Ressaltamos que tal procedimento constitui descumprimento do item 3.4 do Termo de Doação com Encargos firmado pelo MDA e o referido município, por meio do qual o município se comprometeu a disponibilizar 2 (dois) profissionais para participar do treinamento a ser ministrado pela fornecedora do maquinário.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 53/2015, de 30 de março de 2015, da Secretaria Municipal de Transportes da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por

intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"O município deixou de cumprir este item do Termo de Doação, que determina a designação de dois profissionais por equipamentos doados, em decorrência de não dispor no seu quadro de servidores de tais profissionais. O município só pode dispor de um profissional, por equipamento doado, por se tratar de profissional com habilitação específica e de difícil recrutamento no mercado de trabalho.

Contudo, mesmo só dispondo de um profissional por equipamentos doados, vem atendendo as demandas surgidas no dia a dia da gestão. Mesmo só tendo um profissional por equipamento, as maquinas doadas estão em perfeito estado de conservação e servindo aos propósitos contidos no termo de doação, que é principalmente beneficiar a população rural do município, o que consequentemente reflete na boa malha viária vicinal, trazendo benefícios para a população."

Análise do Controle Interno

Ressalta-se que, em que pese a informação da ausência de cumprimento da prestação de garantia pelo fornecedor, não houve comunicação, por parte da Prefeitura Municipal ao Ministério do Desenvolvimento Agrário acerca das ocorrências verificadas, conforme estabelece o item 3.6 do Termo de Doação.

2.2.5. Insuficiência de informações nos controles de utilização dos equipamentos doados

Fato

A Prefeitura Municipal apresentou como controle de utilização dos equipamentos doados, documento intitulado de relatório diário das atividades, contendo informações sobre data de utilização, local de realização das ações, ações realizadas e quantidade executada.

Contudo, esse documento, apresentando como controle, não contem informações pertinentes à quantidade de horas utilizadas em cada obra/benfeitoria, nem indicação do condutor. Observou-se, ainda, que o controle apresentando não é orientado, norteado, por equipamento, mas sim por data de realização das ações.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 53/2015, de 30 de março de 2015, da Secretaria Municipal de Transportes da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"O formulário adotado como relatório de controle de uso dos equipamentos, foi elaborado pelo próprio pessoal de controle da Administração Municipal, porém, não contém todas informações exigidas pelos auditores.

Porém, em atenção ao contido neste relatório, o município passará a adotar o controle de utilização dos equipamentos doados, com informações da quantidade de horas utilizadas em cada obra/benfeitoria, com indicação do condutor, individualizando as datas das realizações das ações, segundo formulário do MDA."

Análise do Controle Interno

O gestor municipal, em sua manifestação, reconheceu a situação relatada. Assim sendo, restou impossibilitada a confirmação de que os equipamentos estão sendo utilizados somente para beneficiar o público-alvo (agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária), ou seja, atender aos fins previstos pela ação. Ademais, resta inviabilizado o adequado cumprimento, pela Prefeitura Municipal, da obrigação constante do item 3.3 do Termo de Doação com Encargos de apresentar ao MDA, para fins de controle e acompanhamento, um relatório anual de utilização do bem ao final de cada exercício durante o período de 05 (cinco) anos.

2.2.6. Informações sobre equipamentos doados

Fato

Em análise à resposta da Prefeitura Municipal à solicitação de fiscalização nº 13/2015/SM40, de 10/02/2015, foram identificados as seguintes máquinas e equipamentos objeto de doação com encargos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário ao Município de Afogados da Ingazeira:

Máquina/Veículo	Chassi	Nota Fiscal nº
Motoniveladora	CAT0120KJJAP03475	00005310
Caminhão Basculante	9BFZEANE8DBS30212	455586
Pá Carregadeira	HBRH740DLE0000597	10803
Retroescavadeira	000DA406AMC4W4315	034161
Caminhão cisterna (pipa)	953658264ER403523	000171251

Retroescavadeira	Retroescavadeira

Pá Carregadeira	Caminhão Basculante

Caminhão cisterna (pipa)

Observou-se que a numeração dos chassis dos equipamentos/veículos verificadas in loco eram coincidentes com as constantes nos termos de doação e documentos fiscais e, segundo inspeção visual, são compatíveis com as especificações contidas nos respectivos termos.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que as máquinas doadas estão sendo utilizadas pela Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE. Contudo, tendo em vista a inexistência de controles que registrem de forma adequada a utilização dos maquinários, não foi possível verificar se os equipamentos estão sendo utilizados exclusivamente para beneficiar o público-alvo (agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária). Conclui-se, ainda, pela inexistência de documentação que comprove a realização das revisões previstas para a retroescavadeira e pelo descumprimento das obrigações assumidas pelo fabricante, qual seja a garantia mínima de 24 meses a partir da entrega do maquinário, sem limites de funcionamento, conforme o Manual de Operações. Não obstante esse fato, o gestor municipal não adotou nenhuma providência para cientificar o MDA sobre a falta incorrida pelo fornecedor do referido equipamento. Por fim, verifica-se também a não indicação, por parte do gestor municipal, do número mínimo de profissionais (dois) para participar do treinamento para operação dos equipamentos doados.

Ordem de Serviço: 201502635
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DO TURISMO
Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 738329
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: R$ 152.822,03
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do Programa 1166 - Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão / Ação 10V0 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A ação fiscalizada destina-se a desenvolver o turismo nos municípios brasileiros, principalmente por meio de adequação da infraestrutura de forma que permita a expansão das atividades turísticas e a melhoria da qualidade do produto para o turista.

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 esta Controladoria.

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Dados básicos do Contrato de Repasse.

Fato

O Contrato de Repasse n° 329.416-77/2010/Ministério do Turismo/CAIXA, celebrado em 16 de dezembro de 2010, entre a União Federal, por intermédio do Ministério do Turismo, representado pela Caixa Econômica Federal, e a Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, teve por finalidade a transferência de recursos financeiros da União até o valor de R$ 146.250,00, para a execução de pavimentação do trecho de acesso ao pátio de eventos, localizada na área entre a Gangorra e a Estação Ferroviária Central, naquele Município (Processo SR n° 2692.329.416-77/2010, volume principal, p. 42-49).

Sua eficácia estava condicionada à apresentação, pela Prefeitura, no prazo de 180 dias da assinatura do instrumento contratual, do projeto técnico, da licença ambiental e da comprovação de titularidade da área de intervenção.

2.1.2. Formalização de ajuste a partir de um projeto de engenharia deficiente.

Fato

Analisando-se o processo administrativo referente ao Contrato de Repasse n° 329.416-77/2010/Ministério do Turismo/CAIXA, no que diz respeito ao projeto de engenharia, verificou-se:

1) A ausência de plano de trabalho válido.

   Todos os planos de trabalho nos autos do processo estão apócrifos e apresentam como meta um objeto diferente daquele efetivamente executado. Isto é, o objeto previsto nas minutas de plano de trabalho seria a drenagem e a pavimentação em paralelepípedo de pedra granítica (calçamento), com traço 1:2 de argamassa de cimento e areia, assentado em colchão de areia de 6 cm e aplicação de meio fio do trecho de acesso ao pátio de eventos, na área localizada entre a Gangorra e a Estação Ferroviária Central (Processo SR n° 2692.329.416-77/2010, volume principal, p. 4-20, volume técnico, p. 4-20). Por outro lado, o projeto implantado foi composto de pavimento asfáltico (Processo SR n° 2692.329.416-77/2010, volume técnico, p. 27 e seguintes).

   Fato digno de nota é o relatório emitido pelo Sistema de Gestão de Convênios (SICONV) e anexado ao processo administrativo como parte da prestação de contas do contrato de repasse. De acordo com esse instrumento, a meta cumprida seria a versão que contém a execução de pavimentação em paralelepípedo de pedra granítica (Processo SR n° 2692.329.416-77/2010, volume principal, p. 203-208).

2) Fragilidades em projeto de engenharia.

   Consoante a cláusula segunda do contrato de repasse, constituía-se em cláusula suspensiva à eficácia contratual, entre outros encargos, a apresentação de projeto técnico pela Prefeitura.

   A Orientação Técnica do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas OT IBRAOP 01/2006, formalmente acolhida pelo TCU no Acórdão 632/2012-Plenário, elenca os elementos necessários para a perfeita caracterização de obras de pavimentação urbana e a avaliação dos custos do empreendimento:

Quadro – Documentos obrigatórios em projeto de obra de pavimentação urbana

Especialidade	**Elemento**	**Conteúdo**
Levantamento topográfico	Desenho	Levantamento planialtimétrico
Projeto geométrico	Desenho	Planta geral
		Representação planialtimétrica
		Perfis longitudinais
		Seções transversais tipo contendo, no mínimo, a largura, declividade transversal, posição dos passeios, dimensões das guias, sarjetas e canteiros centrais
		Indicação de jazidas e área de bota-fora
	Memorial	Descritivo do projeto, incluindo condicionantes, concepção, parâmetros e interferências com equipamentos públicos
	Especificação	Materiais

Especialidade	Elemento	Conteúdo
		Serviços
Projeto de pavimentação	Desenho	Planta geral
		Seções transversais tipo de pavimentação, indicando as dimensões horizontais, as espessuras e características de cada camada estrutural, detalhes da pintura ou imprimação ligante
	Memorial	Descritivo do projeto, incluindo condicionantes, concepção, parâmetros e interferências com equipamentos públicos
		Memória de cálculo do pavimento
	Especificação	Materiais
		Serviços
Projeto de drenagem	Desenho	Planta geral
		Perfil longitudinal ou planta contendo cotas altimétricas para implantação dos elementos de drenagem
		Seções transversais tipo dos elementos de drenagem
	Memorial	Descritivo do projeto, incluindo condicionantes, concepção, parâmetros e interferências com equipamentos públicos
		Memória de cálculo
	Especificação	Materiais
		Serviços
Projeto de iluminação	Desenho	Planta localizando e especificando os elementos de iluminação
	Memorial	Memorial de cálculo do projeto
	Especificação	Materiais
		Serviços
Projeto de paisagismo	Desenho	Projeto em planta indicando a localização e discriminação das espécies
	Memorial	Seções transversais quando houver terraplenagem
		Memorial descritivo de projeto
	Especificação	Materiais
		Serviços
Projeto de sinalização viária	Desenho	Projeto em planta
	Memorial	Memorial descritivo do projeto
	Especificação	Materiais
		Serviços

Fonte: MENDES, André. *Aspectos polêmicos de licitações e contratos de obras púbicas*. São Paulo: Pini, 2013, p. 365-366.

Tendo em consideração o projeto básico de engenharia anexo ao procedimento administrativo do contrato de repasse em questão, vê-se que compreende apenas os projetos de pavimentação e drenagem (Processo SR n° 2692.329.416-77/2010, volume técnico, p. 27-43). Ainda assim, essas partes mostram-se deficientes.

Sabendo-se que a situação do terreno original na época do projeto ainda seria de terra, um projeto bem mais amplo deveria ser esperado pelo corpo técnico responsável pela sua análise. Não importa aqui se o valor do contrato de repasse compreendia apenas algumas de suas etapas, pois, como as partes integrantes de um projeto de pavimentação são intrinsicamente interdependentes, o projeto de pavimentação só pode ser concebido como uma solução de engenharia técnico e economicamente viável quando abarca todos os fatores que influenciam sua vida útil e conservação. Para citar aqui um exemplo de imprudência na adoção do projeto, basta dizer que não traz a memória de cálculo de dimensionamento das camadas do pavimento, que englobem o

Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ), e suas camadas subjacentes pertinentes (base, sub-base, leito e subleito, se houver). O projeto analisado não apresenta requisitos mínimos de aceitação.

Ao invés de apresentar as demais partes esperadas do projeto básico de caráter técnico, a Prefeitura restringiu-se a oferecer apenas declarações em substituição:

a) Sobre a manutenção, conservação e manutenção das obras.

- Ofício n° 351/2011, de 26 de dezembro de 2011, por intermédio do qual a Prefeitura afirmou que as obras de drenagem, pavimentação, recapeamento, sinalização horizontal, vertical e indicativa do nome das vias, e as calçadas seriam mantidas, conservadas e protegidas pelo Município (Processo SR n° 2692.329.416-77/2010, volume técnico, p. 54-61).

- Declaração, de 26 de dezembro de 2011, na qual a Prefeitura se comprometia a efetuar a manutenção, a conservação e a guarda das obras de drenagem, pavimentação, recapeamento, sinalização horizontal, vertical e indicativa de nome das vias, e das calçadas (Processo SR n° 2692.329.416-77/2010, volume técnico, p. 65 e 75).

Em vistoria realizada pela CGU em 25 de fevereiro de 2015, na companhia de representantes da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, viu-se que: a) o pavimento asfáltico necessita de reparos, apresentando trechos de afundamento e buracos; e b) o meio fio encontra-se danificado em vários pontos.

Foto - Buracos no pavimento. Afogados da Ingazeira (PE), 25 de fevereiro de 2015.	Foto – Meio fio danificado. Afogados da Ingazeira (PE), 25 de fevereiro de 2015.

b) Sobre o projeto de sinalização viária.

- Ofício n° 351/2011, de 26 de dezembro de 2011, onde a Prefeitura afirmou que encaminhou o projeto de sinalização viária, o qual atendia aos manuais brasileiros de sinalizações vertical e horizontal do DENATRAN/CONTRAN, que encaminhou também cópia da ART de projeto de sinalização, e que todos os trechos das vias objeto do contrato de repasse receberiam da Prefeitura a sinalização horizontal, vertical e indicativa do nome das vias até a conclusão das obras (Processo SR n° 2692.329.416-77/2010, volume técnico, p. 54-61).

- Declaração, de 26 de dezembro de 2011, de que o projeto de sinalização da área atendia aos manuais brasileiros de sinalizações vertical e horizontal do

DENATRAN/CONTRAN (Processo SR n° 2692.329.416-77/2010, volume técnico, p. 66).

- Declaração, de 26 de dezembro de 2011, de que a Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE se comprometia, até a conclusão das obras, efetuar em todos os trechos das vias propostas no contrato de repasse n° 329.416-77/2010, a sinalização horizontal, vertical e indicativa dos nomes das vias (Processo SR n° 2692.329.416-77/2010, volume técnico, p. 67).

Da visita realizada em 25 de fevereiro de 2015 pela CGU, na companhia de representantes da Prefeitura, verificou-se que não havia qualquer vestígio de sinalização vertical ou horizontal no local.

Foto – Ausência de sinalização. Afogados da Ingazeira (PE), 25 de fevereiro de 2015.	Foto – Ausência de sinalização. Afogados da Ingazeira (PE), 25 de fevereiro de 2015.

c) Sobre o projeto de drenagem.

- Ofício n° 351/2011, de 26 de dezembro de 2011, através do qual a Prefeitura afirmou que havia encaminhado justificativa técnica da escolha pela solução de drenagem por guias e sarjetas (Processo SR n° 2692.329.416-77/2010, volume técnico, p. 54-61);

- Justificativa técnica da opção pela implantação de guias e sarjetas como solução de drenagem de águas pluviais de vias no Município de Afogados da Ingazeira/PE (Processo SR n° 2692.329.416-77/2010, volume técnico, p. 76).

No que diz respeito à drenagem, informa-se que não se encontrou projeto de drenagem, mas apenas uma declaração de uma página do responsável técnico pelo projeto.

d) Sobre os trabalhos de terraplenagem.

- Ofício n° 351/2011, de 26 de dezembro de 2011, onde a Prefeitura afirmou que havia enviado declaração de comprometimento de que a regularização do terreno, execução da sub-base e base seriam de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, e que efetuaria as obras diretamente com seus equipamentos e corpo técnico. Esse mesmo ofício informava sobre uma declaração do projetista de que o projeto não previa a movimentação de terra acima de 20cm, e que o solo tinha capacidade de suportar a pavimentação prevista (Processo SR n° 2692.329.416-77/2010, volume técnico, p. 54-61).

- Declaração, de 26 de dezembro de 2011, de que o solo onde seria implantada a obra de pavimentação teria condições de suportar as edificações projetadas (Processo SR n° 2692.329.416-77/2010, volume técnico, p. 70).

- Declaração, de 26 de dezembro de 2011, de que o projeto das obras de pavimentação, objeto do contrato de repasse n° 329.416-77/2010, não previa a movimentação de terra acima de 20cm (Processo SR n° 2692.329.416-77/2010, volume técnico, p. 71).

A respeito do assunto, a mera declaração do projetista não tem o condão de afastar a necessidade de apresentação da memória de cálculo de dimensionamento do pavimento, de maneira a justificar o investimento, e resguardar a vida útil do empreendimento.

e) Sobre o quesito de acessibilidade.

- Ofício n° 351/2011, de 26 de dezembro de 2011, onde a Prefeitura afirmou que havia encaminhado declaração do projetista de que o empreendimento atendia integralmente à norma de acessibilidade – NBR 9050/04, e que as calçadas seriam totalmente acessíveis (Processo SR n° 2692.329.416-77/2010, volume técnico, p. 54-61).

- Declaração, de 26 de dezembro de 2011, de que o projeto de sinalização da área onde seriam feitas as intervenções atendia integralmente a norma de acessibilidade NBR-9050/04 (Processo SR n° 2692.329.416-77/2010, volume técnico, p. 68).

- Declaração, de 26 de dezembro de 2011, de que a Prefeitura se comprometia a fazer com que as calçadas a serem executadas fossem totalmente acessíveis, de acordo com a NBR-9050/04 (Processo SR n° 2692.329.416-77/2010, volume técnico, p. 69).

Da vistoria realizada em 25 de fevereiro de 2015 pela CGU, na companhia de representantes da Prefeitura, constatou-se que não foi executada qualquer calçada projetada ou rampa de acessibilidade prevista em desenho. Esse fato, por si só, contribuiu para destruição do meio fio existente.

Foto – Falta de rampa de acesso. Afogados da Ingazeira (PE), 25 de fevereiro de 2015.	Foto – Ausência de calçada. Afogados da Ingazeira (PE), 25 de fevereiro de 2015.

f) Sobre o controle tecnológico da obra.

- Ofício n° 17/2011, de 13 de janeiro de 2011, onde a Prefeitura encaminhou declaração de comprometimento da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE de que ao final da obra entregaria os laudos técnicos de controle tecnológico e os resultados dos ensaios realizados em cada etapa dos serviços (Processo SR n° 2692.329.416-77/2010, volume técnico, p. 90 e 95).

A respeito do controle tecnológico, a Prefeitura apresentou somente os ensaios relativos ao Cimento Asfalto de Petróleo (CAP) e ao Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ), tarefas relativas ao contrato de repasse (Processo SR n° 2692.329.416-77/2010, volume técnico, p. 261-263).

No entanto, não forneceu qualquer relatório e/ou resultado de ensaio referente às camadas de terraplenagem, camadas essas executadas pela Prefeitura e essenciais à qualidade do pavimento como um todo.

Dos fatos narrados, conclui-se que: a) o projeto básico de engenharia apresentou uma série de deficiências técnicas; b) a Prefeitura descumpriu vários compromissos assumidos no sentido da durabilidade do empreendimento; c) a análise e a aceitação dos projetos e o acompanhamento da execução do objeto contratado, por técnicos da Caixa Econômica Federal, não observou as fragilidades relatadas.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 108/2015, de 27 de março de 2015, da Secretária de Infraestrutura de Serviços Públicos da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Pavimentação do trecho de acesso ao Pátio de Eventos.

2. Eleição de um projeto de engenharia deficiente e suas consequências.

2.a) Sobre a manutenção, conservação e manutenção das obras.

Faremos uma programação da manutenção, da conservação e da guarda das obras de drenagem.

Em vistoria realizada pela CGU em 25/02/2015, viu-se que:

Foto – Buracos no pavimento, faremos a operação tapa buraco;

Foto – Meio fio danificado.

E anexo, foto da recuperação do meio fio danificado.

2.b) Sobre o projeto de sinalização viária.

Faremos uma programação para execução do Projeto existente.

2.c) Sobre o projeto de drenagem.

Faremos uma programação para implantação de guias e sarjetas para drenagem das águas pluviais.

2.d) Sobre os trabalhos de terraplenagem.

A regularização do terreno, execuções de sub base e base foram de responsabilidade da PMAI, diretamente com seus equipamentos (patrol, rolo compactador pé de carneiro/liso, pá carregadeira e caçambas) e corpo técnico, bem como, a assessoria da Construtora [...], firma responsável pela pavimentação asfáltica, com qualificação em terraplenagem.

Em anexo, fotos da pavimentação asfáltica comprovando a boa execução da terraplenagem.

Foto – ausência de sinalização.

A PMAI apresentará uma programação, conforme Projeto de Sinalização Viária, atendendo aos manuais do DETRAN/CONTRAN.

Foto – meio fio danificado.

Em anexo, fotos da recuperação.

2.e) Sobre o quesito de acessibilidade.

A PMAI apresentará uma programação de execução do projeto de acessibilidade, com a sinalização da área com o atendimento das normas, das calçadas e das rampas.

2.f) Sobre o controle tecnológico da obra.

O acompanhamento direto e contínuo da execução da terraplenagem pela Construtora [...] contribuiu para a boa execução dos serviços.

Junto à manifestação, a Prefeitura apresentou:

a) Fotografias referentes ao meio fio (1 p.);

b) Carta GNR Alto Pajeú n° 18/2011, de 23 de dezembro de 2011, da Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA) (1 p.).

Análise do Controle Interno

Em atenção à manifestação da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, tecem-se as seguintes considerações:

1) Quanto à ausência de plano de trabalho válido, a Prefeitura não se manifestou.

2) No que diz respeito às fragilidades em projeto de engenharia, a Prefeitura também não ofereceu qualquer ponderação.

3) Sobre a manutenção, conservação e manutenção das obras, a Prefeitura afirma que fará uma programação da manutenção das obras de drenagem, e que realizará a operação tapa buraco no pavimento. Em relação ao meio fio, a Prefeitura anexou cópia de registro fotográfico de sua recuperação.

4) A respeito do projeto de sinalização viária, a Prefeitura assevera que realizará uma programação para a execução do projeto existente, porém não apresentou o citado projeto à CGU.

5) Em relação ao projeto de drenagem, a Prefeitura também alegou que fará uma programação para a implantação de guias e sarjetas para drenagem das águas pluviais.

6) Sobre os trabalhos de terraplenagem, a Prefeitura ainda não apresentou a memória de cálculo de dimensionamento do pavimento, nem os resultados de qualquer controle tecnológico na execução dos trabalhos. Cabe dizer ainda que fotos são incapazes de comprovar a regular execução da pavimentação do ponto de vista técnico.

7) No que diz respeito ao quesito de acessibilidade, a Prefeitura afirma que realizará uma programação de execução do projeto de acessibilidade.

8) Quanto ao controle tecnológico, a Prefeitura não forneceu qualquer relatório e/ou resultado de ensaio referente às camadas de terraplenagem.

Destarte, as justificativas apresentadas pela Prefeitura não descaracterizam os apontamentos efetuados; para algumas das falhas relatadas foram apresentadas fotos indicando a adoção de providências pela Prefeitura Municipal com o intuito de atender ao que fora programado no âmbito do contrato de repasse.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Impropriedades em processo licitatório.

Fato

Com o objetivo de contratar uma empresa de engenharia para a pavimentação desse pátio de eventos, a Prefeitura promoveu a Tomada de Preços n° 1/2012, processo licitatório n°

11/2012, da qual resultou o Contrato n° 28/2012-CPL com a empresa CONSTRUTORA ANCAR LTDA., de CNPJ 00.758.756/0001-02.

Analisando-se o citado procedimento licitatório, verificaram-se diversas impropriedades, as quais são aqui apontadas:

1) Processo administrativo licitatório indevidamente formalizado.

   O processo licitatório n° 11/2012 apresenta-se sem numeração das suas páginas, e está dividido em três volumes, a saber: a) documentos diversos; b) habilitação da empresa vencedora; c) proposta financeira da empresa vencedora.

   Esse procedimento adotado pela Comissão de Licitação retira, de seu conteúdo, a potencial credibilidade que se poderia esperar, como bem ensina Rolf Bräunert:

   "Quando do início da fase interna ou processo licitatório, é indispensável a montagem de um processo, em volume único e organizado sequencialmente no qual devem estar inseridos todos os documentos que integram a licitação em ordem cronológica. Na medida em que o procedimento licitatório avança, devem ser anexados todos os demais documentos pertinentes à licitação. A documentação, organizada em um único volume, numerada e rubricada, assegura a fiscalização e o controle interno e externo da legalidade do procedimento. Assim o instaurador, os participantes na licitação e mesmo terceiros podem verificar os atos ocorridos e a lisura do processo e do procedimento licitatório. A abertura do processo está condicionada a:

   5.2.1 Protocolo e numeração

   Deve ser efetuada a abertura de um processo devidamente numerado pelo instaurador da licitação, contendo, por força do ofício, a competente autorização para se proceder à licitação. A formalização do processo, o protocolo e a numeração destinam-se a assegurar a seriedade e a confiabilidade da atividade administrativa." (BRÄUNERT, Rolf Dieter Oskar Friedrich. *Como licitar obras e serviços de engenharia*: Leis n° 5.194/66 e n° 6.496/77: resoluções e normatizações do CONFEA: súmulas, decisões e acórdãos do TCU. 2. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 177-178)

   Assim, reza o art. 38 da Lei n° 8.666/93, Lei de Licitações:

   "O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado [...]"

2) Desrespeito à devida antecedência da publicação do edital da licitação.

   Segundo o art. 21, I, da Lei n° 8.666/93, os avisos contendo os resumos dos editais das tomadas de preços, embora realizadas nos locais das repartições interessadas, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez, no Diário Oficial da União (DOU), quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais.

   Sobre o tema, leciona Cláudio Altounian que:

"[...] a publicação de aviso de abertura de licitação gerenciada por Estado ou Município e patrocinada com recursos federais nos Diários Oficiais dos respectivos entes federados não supre a publicação no Diário Oficial da União (TCU. Acórdão n° 1.987/2012, Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro. Dou, 08 ago. 2012)

De acordo com o art. 21, §2°, III da Lei n° 8.666/93, o prazo mínimo, a partir da publicação do Edital, até o recebimento das propostas ou da realização do evento deve ser de quinze dias para a Tomada de Preços. Ainda, conforme o §3°, o prazo estabelecido será contado a partir da última publicação do edital resumido, ou ainda da efetiva disponibilidade do edital e respectivos anexos, prevalecendo a data que ocorrer mais tarde.

Sabendo-se que a publicação do aviso de licitação no DOU ocorreu em 16 de março de 2012, e que o recebimento das propostas se deu em 29 de março de 2012, conclui-se, portanto, que não se respeitou o prazo legal mínimo exigido.

3) Indevida exigência de certidão de registro e quitação visada no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Pernambuco (CREA/PE) às empresas não sediadas no Estado.

Segundo o item 6.6.4 do edital de licitação:

"Serão admitidos os atestados referentes à execução de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior a: 1. Registro e quitação no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia relativa à empresa e ao(s) seu responsável(eis) técnico. As empresas não sediadas no Estado de Pernambuco deverão apresentar a certidão visada no CREA/PE."

A Lei n° 5.194/66 dispõe que:

"Art. 69. Só poderão ser admitidos nas concorrências públicas para obras ou serviços técnicos e para concursos de projetos, profissionais e pessoas jurídicas que apresentarem prova de quitação de débito ou visto do Conselho Regional da jurisdição onde a obra, o serviço técnico ou projeto deva ser executado."

Mas, o visto do CREA local só deve ser exigido na oportunidade da contratação, e não aos participantes da licitação:

"O TCU, em sua jurisprudência, com o advento da Constituição de 1988 e da Lei Geral de Licitações, tem considerado de eficácia limitada o art. 69 da Lei n° 5.194/66. Nos termos do art. 30, inciso I, da Lei 8.666/93, de fato, a solicitação de registro é condição necessária para a habilitação técnica nos certames licitatórios. A presença do visto, entretanto, quando se tratar de licitante inscrito em CREA de outro estado, deve ser demandada apenas para fins de início das atividades, não como condição habilitatória." (CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. *Obras públicas*: comentários à jurisprudência do TCU. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 270)

4) Exigência indevida de comprovação de atestado de responsabilidade técnica por execução de serviços não previstos em edital.

   Consoante o item 6.6.4 do edital de licitação:

   "2. Comprovação da licitante possuir em seu quadro permanente (empregados, sócios ou diretores), na data prevista para entrega da proposta, profissional detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de serviços iguais ou semelhantes aos ora licitados, comprovando aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, a seguir discriminados: 1. Compactação mecânica de aterro 2. Sub-base estabilizada 3. Base estabilizada 4. Meio fio 5. Linha d'água

   [...]

   4. A licitante deverá comprovar sua experiência na execução em obra ou serviço de características semelhantes ao objeto do presente certame, através de atestado(s) fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome da licitante, devidamente certificado pelo CREA, dos seguintes serviços: 1. Compactação mecânica de aterro 2. Sub-base estabilizada 3. Base estabilizada 4. Pavimento em CBUQ 5. Meio fio em concreto pré-moldado 6. Linha d'água."

   Daqueles serviços elencados entre as exigências do processo licitatório, não eram previstos em consequente contratação: 1. Compactação mecânica de aterro 2. Sub-base estabilizada 3. Base estabilizada 4. Linha d'água. Portanto, nesse aspecto, não se apresentou razoável tal exigência, pois, na oportunidade, esses serviços não seriam contratados.

5) Ausência de documentos hábeis para efeito de comprovação em habilitação no processo licitatório.

   Segundo o item 8.3 do edital, exigiu-se os seguintes documentos:

   "8.3.2. Comprovação de prestação de garantia – item 6.6.2.
   8.3.3. Comprovação de visita ao local das obras ou serviços – item 6.6.3."

   A respeito dos documentos apresentados pela empresa ganhadora do certame, vê-se que ambos estão apócrifos. O primeiro deveria estar assinado pelo Secretário de Finanças, e o segundo pelo Secretário de Obras do Município. A respeito da comprovação de prestação de garantia, informa-se que há uma carta de fiança nos autos do volume que contém documentos diversos do processo licitatório.

Além das irregularidades apontadas no texto, é necessário deixar o registro de algumas outras peculiaridades observadas no processo licitatório:

1) Antes do início da licitação, o Secretário de Infraestrutura do Município afirmou textualmente que realizou uma pesquisa de preços junto a três empresas do ramo pertinente, porém não anexou ao processo licitatório qualquer comprovação dessa pesquisa, e nem relacionou os nomes dessas empresas participantes da mesma.

2) Só houve a participação de uma única empresa no certame, a qual se sagrou vencedora.

3) A empresa vencedora recebeu o instrumento convocatório e todos os elementos necessários à participação na licitação na mesma data de autorização da Comissão Permanente de Licitação (CPL) para a realização do procedimento licitatório, ou seja, no dia 13 de março de 2012. Vale ressaltar que essa data é anterior às de publicação nos jornais oficiais.

4) Não houve desconto algum entre a proposta da empresa vencedora e o valor de referência definido pela Prefeitura Municipal.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 108/2015, de 27 de março de 2015, da Secretária de Infraestrutura de Serviços Públicos da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"1. Impropriedades em processo licitatório.

1) Processo administrativo indevidamente formalizado. O processo licitatório n° 11/2012 apresenta-se sem numeração das suas páginas, e está dividido em três volumes a saber:

a) documentos diversos;

b) habilitação da empresa vencedora;

c) proposta financeira da empresa vencedora.

Em relação a essa falha, faz-se necessário considerar que a quantidade de papel arquivado não permitiu que fosse feita em uma só pasta, razão pela qual foram arquivados em três pastas distintas, no entanto, em numeração sequencial.

2) Desrespeito à devida antecedência da publicação do edital da licitação. Segundo o art. 21, I, da lei n° 8.666/93, os avisos contendo os resumos dos editais das tomadas de preços, embora realizadas nos locais das repartições interessadas, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez, no Diário Oficial da União (DOU), quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais.

Em relação a essa falha, esclarecemos que a publicação foi feita no Diário Oficial do Estado de Pernambuco, e em jornal de grande circulação no estado o que, apesar de não suprir a falha apontada, indica e comprova a publicidade do certame desonerando a imputação de qualquer direcionamento na disputa.

3) Indevida exigência de certidão de registro e quitação visada no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Pernambuco (CREA/PE).

Em relação a essa falha, esclarecemos que a exigência foi feita de forma preliminar a contratação em decorrência de que os contratos de repasse são extremamente rígidos em

relação aos prazos, razão pela qual, para evitar que depois de corridos todos os prazos do processo, inclusive a fase de licitação, houvesse o retrocesso pelo fato de que a empresa potencialmente vencedora não obtivesse o registro do CREA/PE, sendo portanto a exigência para a contratação inclusa como documento de habilitação.

4) Ausência de documentos hábeis para efeito de comprovação em habilitação no processo licitatório.

1) Antes do início da licitação, o Secretário de Infraestrutura do Município afirmou textualmente que realizou uma pesquisa de preços junto a três empresas do ramo pertinente, porém não anexou ao processo licitatório qualquer comprovação dessa pesquisa, e nem relacionou os nomes dessas empresas participantes da mesma.

Em relação a essa constatação a auditoria não apresentou nenhuma argumentação ou comprovação de sobrepreço, atestando que a contratação foi dentro dos preços praticados no mercado corroborando com os preços básicos fixados na licitação.

2) Só houve a participação de uma única empresa no certame, a qual, logicamente, sagrou-se vencedora.

Em relação a esse apontamento, esclarecemos que a CPL efetuou a publicidade e lançou ao mercado o procedimento ao qual acudiram as empresas que participaram.

3) A empresa vencedora recebeu o instrumento convocatório e todos os elementos necessários à participação na licitação na mesma data de autorização da Comissão Permanente de Licitação (CPL) para a realização do procedimento licitatório, ou seja, no dia 13 de março de 2012. Vale ressaltar que essa data é anterior às de publicação nos jornais oficiais.

Em relação a essa falha, esclarecemos que em decorrência de que os contratos de repasse são extremamente rígidos em relação aos prazos, razão pela qual, as datas foram feitas no limite, inclusive o encaminhamento dos editais para os proponentes interessadas.

4) Não houve desconto algum entre a proposta da empresa vencedora e a pesquisa de preços efetuada pela Prefeitura Municipal.

Em relação a essa contestação a auditoria não apresentou nenhuma argumentação ou comprovação de sobrepreço, atestando que a contratação foi dentro dos preços praticados no mercado corroborando com os preços básicos fixados na licitação".

Análise do Controle Interno

Em atenção à manifestação da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, tecem-se as seguintes considerações:

1) Quanto ao processo administrativo licitatório indevidamente formalizado, embora a Prefeitura afirme que existe numeração sequencial das páginas do processo, a mesma não ofereceu qualquer comprovação desse fato. Sobre o assunto, tanto o original, visto em visita de campo, quanto a cópia retirada dos autos confirmam que inexiste tal numeração. Além disso, os volumes do processo não guardam entre si uma ordem

cronológica, porque dois dos três volumes dizem respeito a documentos da empresa vencedora.

2) Sobre o desrespeito à devida antecedência da publicação do edital da licitação, sabendo-se que o TCU entende que a publicação em Diário Oficial do Estado não supre a falta de publicação no DOU (TCU. Acórdão n° 1.987/2012, Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro. Dou, 08 ago. 2012), que a publicação do aviso de licitação no DOU ocorreu em 16 de março de 2012, e que o recebimento das propostas se deu em 29 de março de 2012, verifica-se o desrespeito do prazo legal mínimo exigido (art. 21, I, da Lei n° 8.666/93).

3) Sobre a indevida exigência de certidão de registro e quitação visada no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Pernambuco (CREA/PE) às empresas não sediadas no Estado, é inaceitável a alegação de rigidez do contrato de repasse em relação aos prazos para fundamentar a desarrazoada exigência desse documento na fase de habilitação em licitação. Aliás, o TCU veda a exigência do visto como condição de habilitação, e determina que esse documento só pode ser demandado com o objetivo de início das atividades. Além disso, não cumprida a exigência pelo participante vencedor da licitação, há alternativas legais comuns que podem ser adotadas, tais como a contratação de outros licitantes participantes, nos termos da lei, e a prorrogação de prazo de vigência do contrato de repasse.

4) A respeito da exigência indevida de comprovação de atestado de responsabilidade técnica por execução de serviços não previstos em edital, a Prefeitura não teceu qualquer comentário.

5) Em relação à ausência de documentos hábeis para efeito de comprovação em habilitação no processo licitatório, a Prefeitura também não se manifestou.

6) A respeito da ausência de comprovação da suposta pesquisa de preços, na sua manifestação, a Prefeitura não ofereceu qualquer evidência de sua existência, e também não relacionou os nomes das empresas participantes. O argumento de que não houve sobrepreço na contratação, por si só, não é suficiente para elidir outras irregularidades. Por um lado, não se pode perder de vista a licitude que deve reger a Administração Pública. Por outro, nunca pode ser descartado um possível desconto de preços numa licitação.

7) Sobre a participação de uma única empresa no certame, essa foi somente uma outra observação digna de nota, que, juntamente às demais, realçam os vícios encontrados no procedimento licitatório.

8) Quanto ao recebimento do instrumento convocatório pela empresa vencedora na mesma data de autorização da Comissão Permanente de Licitação (CPL) para a realização do procedimento licitatório, a Prefeitura afirmou que encaminhou os editais para as proponentes interessadas, mas não ofereceu à CGU a comprovação do envio às demais supostas interessadas.

9) No que diz respeito à ausência de desconto entre a proposta da empresa vencedora e a pesquisa de preços efetuada pela Prefeitura Municipal, a Prefeitura repete aqui o

argumento da ausência de sobrepreço, ideia essa já combatida no item 6 dessa análise de manifestação.

Por todo o exposto, a manifestação da Prefeitura não acarreta qualquer correção à constatação.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado, considerando as seguintes falhas identificadas:

1) Fragilidades no procedimento de análise e aprovação do plano de trabalho do contrato de repasse no que diz respeito à indefinição de seu objeto e às impropriedades detectadas no projeto de engenharia.

2) Controle deficiente da qualidade do objeto contratado, haja vista os registros de deterioração das obras contratadas.

3) Processo licitatório contendo diversos vícios.

Ordem de Serviço: 201502743
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DO TURISMO
Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 716279
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: R$ 149.250,00
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do Programa 1166 - Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão / Ação 10V0 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A Ação fiscalizada destina-se a desenvolver o turismo nos municípios brasileiros, principalmente por meio de adequação da infraestrutura de forma que permita a expansão das atividades turísticas e a melhoria da qualidade do produto para o turista.

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 esta Controladoria.

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Dados básicos do Contrato de Repasse.

Fato

O Contrato de Repasse n° 305.057-38/2009/Ministério do Turismo/CAIXA, celebrado em 31 de dezembro de 2009, entre a União Federal, por intermédio do Ministério do Turismo, representado pela Caixa Econômica Federal, e a Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, teve por finalidade a transferência de recursos financeiros da União, para a execução de pavimentação asfáltica naquele Município (Processo SR n° 2692.305.057-38/2009, volume principal, p. 64-74).

Por intermédio do contrato de repasse, a União obrigou-se a transferir àquela Prefeitura até o valor de R$ 146.250,00, e sua eficácia estava condicionada à apresentação, pela Prefeitura, no prazo de 180 dias da assinatura do instrumento contratual, do projeto técnico e da comprovação de titularidade da área de intervenção.

2.1.2. Formalização de ajuste a partir de projeto de engenharia deficiente.

Fato

Analisando-se o procedimento administrativo de formalização e de acompanhamento do contrato de repasse no que diz respeito à implantação do projeto de engenharia de pavimentação asfáltica, colecionaram-se os seguintes documentos anexos:

a) Declaração do Prefeito Municipal de Afogados da Ingazeira, de 19 de março de 2010 (processo SR nº 2692.305.057-38/2009, volume técnico, p. 22):

   "Declaro que as ruas a serem pavimentadas com recursos do Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística 2009 PT 305.057-38, possuem redes públicas de abastecimento d'água e esgotamento sanitário".

b) Declaração do Secretário de Infraestrutura e Serviços Públicos, de 25 de maio de 2012, sobre as medidas das espessuras do capeamento asfáltico (processo SR nº 2692.305.057-38/2009, volume técnico, p. 334):

   "Foram efetuados vários furos apresentando uma média de 5,5cm [...]".

Considerando o teor dos mencionados documentos, realizou-se uma vistoria pela CGU em 25 de fevereiro de 2015, na companhia de representantes da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, na qual se registraram duas anotações de interesse.

A primeira diz respeito à informação infundada da Prefeitura de que, anteriormente à execução da pavimentação, já havia sistemas de abastecimento d'água e esgotamento sanitário no trecho objeto do contrato de repasse. Na visita, porém, constatou-se que boa parte do pavimento foi retirada para a execução de rede de esgotamento sanitário. Esse fato evidencia que a celebração do contrato de repasse foi inoportuna, pois pode acarretar a aplicação de recursos públicos em duplicidade para o fechamento da área de pavimento danificado em virtude das obras de implantação da rede coletora de esgoto.

Quanto ao tema da espessura do concreto asfáltico, a Caixa Econômica Federal baseou-se em declaração da Prefeitura, sem realizar suas próprias medições, ou exigir laudos fundados em quantidades de amostras do asfalto suficientes para sua efetiva caracterização. Para citar um exemplo contrário à declaração municipal, no trecho de obras examinado, a amostra local não possuía espessura superior a quatro centímetros. Essa amostra, no entanto, não permite afirmar que todo o pavimento foi construído com uma espessura menor que a de projeto. Contudo, sugere a necessidade de a Caixa incrementar seu procedimento em relação ao acompanhamento de projetos de pavimentação.

Foto – Sistema de esgotamento sanitário. Afogados da Ingazeira (PE), 25 de fevereiro de 2015.	Foto – Pavimento destruído. Afogados da Ingazeira (PE), 25 de fevereiro de 2015.

Por fim, registra-se, ainda, que a pista executada apresenta em diversos pontos trincas interligadas do tipo jacaré, o que demonstra uma deterioração do pavimento, haja vista que o termo de recebimento definitivo da obra data de 17 de setembro de 2012 (processo SR nº 2692.305.057-38/2009, volume técnico, p. 347).

Foto – Trincas interligadas tipo jacaré. Afogados da Ingazeira (PE), 25 de fevereiro de 2015.	Foto – Trincas interligadas tipo jacaré. Afogados da Ingazeira (PE), 25 de fevereiro de 2015.

.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 108/2015, de 27 de março de 2015, da Secretária de Infraestrutura de Serviços Públicos da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Pavimentação do Sistema Viário (Rua Pedro Francisco Belo, Rua Euclides Torres Nunes e Rua Diomedes Gomes).

Justificativa:

2. Eleição de um projeto de engenharia deficiente e suas consequências.

2.a) Declaração do Prefeito Municipal de 19/03/2010, informando que as ruas a serem pavimentadas, possuem redes públicas de abastecimento d'água e esgotamento sanitário.

Na vistoria realizada pelo fiscal, a anotação está infundada, pois as fotos apresentadas, tratam-se de Operações Tapa Buraco provocadas pelo vazamento de água, que após a manutenção realizada pela Compesa são realizadas a reposição do pavimento em paralelepípedos e do asfalto (3cm de espessura) pela PMAI, às expensas da Compesa, conforme Contrato, quando o problema é da manutenção da rede de esgoto das ruas pavimentadas, a PMAI efetua o tapa buraco e a reposição do asfalto (3cm de espessura). Quando o tapa buraco é proveniente da implantação do Sistema de Implantação do Esgotamento Sanitário, a firma contratada para a implantação do Sistema de Esgotamento, faz a manutenção do pavimento.

Em anexo, Declaração da Compesa, que confirma a declaração do Prefeito Municipal de 19/03/2010, que as ruas que são pavimentadas, antes são saneadas e abastecidas com água tratada.

Portanto, a informação da visita, realizada no dia 25/02/2015, é infundada e sem critério técnico, pois não tem sentido, pavimentar e depois sanear e abastecer, danificando todo o pavimento.

2.b) Declaração do Secretário de Infraestrutura e Serviços Públicos de 25/05/2012, sobre as medidas das espessuras do capeamento asfáltico.

Em anexo,

§ SEÇÃO TIPO CAPEAMENTO ASFÁLTICO - Projeto

§ JUSTIFICATIVA TÉCNICA dos procedimentos para o recapeamento asfáltico.

A foto – Sistema de Esgotamento Sanitário, quando o tapa buraco é proveniente da implantação do Sistema de Implantação do Esgotamento Sanitário, a firma contratada para a implantação do Sistema de Esgotamento, faz a manutenção do pavimento, isto é, reposição do pavimento de paralelos e da camada asfáltica (3cm).

A foto – pavimento destruído, trata-se de um vazamento da rede de esgoto existente, a PMAI conserta o vazamento e efetua o tapa buraco, isto é, reposição do pavimento de paralelos e da camada asfáltica (3 cm).

As fotos trincas interligadas tipo jacaré, tratam de vazamentos de água na rede de abastecimento em áreas perto das trincas, que devido ao volume e duração do vazamento da água, cuja infiltração compromete a base do asfalto, provocando as trincas longitudinais na direção do vazamento."

Junto à manifestação, a Prefeitura apresentou:

a) Desenho da seção tipo do projeto de capeamento asfáltico (1 p.);

b) Justificativa técnica da empresa executora, de 10 de abril de 2012, quanto ao serviço de capeamento asfáltico (1 p.);

c) Carta n° 05/2015, de 27 de março de 2015, da Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA) (1 p.)

d) Fotografias referentes à pavimentação (1 p.).

Análise do Controle Interno

Em atenção à manifestação da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, tecem-se as seguintes considerações:

1) Quanto à observação de que boa parte do pavimento foi retirada para a execução de rede de esgotamento sanitário, a Prefeitura fornece justificativas insustentáveis pelos motivos expostos a seguir:

   a) Inicialmente, o primeiro exemplar de fotografia não diz respeito a operação tapa buraco, mas de implantação de sistema de esgotamento sanitário ainda em andamento, no qual está claro o caminho da rede coletora e a instalação de poço de visita nos trechos de retirada de pavimento asfáltico.

   É notória a execução de sistema de esgotamento sanitário no município, como pode ser observado em diversas notícias eletrônicas:

   PERNAMBUCO. Governo do Estado de Pernambuco. Governador vistoria obra de esgotamento sanitário em Afogados da Ingazeira. Disponível em: http://www.pe.gov.br/blog/2015/01/04/governador-vistoria-obra-de-esgotamento-sanitario-em-afogados-da-ingazeira/. Acesso em: 8 de abr. 2015.

   PERNAMBUCO. Governo do Estado de Pernambuco. Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA). Disponível em: http://www.compesa.com.br/nasuacidade/afogados-da-ingazeira. Acesso em: 8 de abr. 2015.

   BRASIL. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do Rio São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF). Disponível em: http://www.codevasf.gov.br/noticias/2014/avancam-as-obras-de-conclusao-de-sistema-de-esgotamento-em-municipio-do-sertao-pernambucano. Acesso em: 8 de abr. 2015.

   Trata-se do Termo de Compromisso n° 0.015.00/2011, ainda em execução, celebrado entre a CODEVASF e a COMPESA, que tem por objeto a execução das obras de implantação do sistema de esgotamento sanitário do município de Afogados da Ingazeira/PE.

   Interessante recordar aqui a Declaração do Prefeito Municipal de Afogados da Ingazeira, de 19 de março de 2010 (processo SR nº 2692.305.057-38/2009, volume técnico, p. 22) no intuito de obter a aprovação do contrato de repasse em questão:

*"Declaro que as ruas e serem pavimentadas com recursos do Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística 2009 PT 305.057-38**, possuem redes públicas de abastecimento d'água e esgotamento sanitário**". (Original sem grifo).*

Já para a celebração do Termo de Compromisso n° 0.015.00/2011, há vários documentos que dizem justamente o oposto:

*"A cidade de Afogados da ingazeira **não conta atualmente com sistema de coleta e tratamento de esgoto**. Recentemente, foi concluído o projeto de um sistema de esgotamento sanitário para a cidade. A proposta de implantação do sistema de esgotamento sanitário irá proporcionar o atendimento de 82% da população, estimada em 41.979 habitantes no ano de alcance do projeto (2031), da área com coleta e tratamento dos efluentes". (Plano de Trabalho. Original sem grifo).*

b) Em segundo lugar, na tentativa de validar a Declaração do Prefeito Municipal de Afogados da Ingazeira, de 19 de março de 2010, a Prefeitura anexa uma Declaração da COMPESA, de 27 de março de 2015, que fala absolutamente nada a respeito de sistema de esgotamento sanitário:

*"[...] declaramos para fins de comprovação junto à Caixa Econômica Federal que a COMPESA atende desde 2008 com **rede de distribuição de água** as ruas [...]" (Carta n° 05/2015. Original sem grifo).*

Aliás, como dito anteriormente, por ser signatária do Termo de Compromisso n° 0.015.00/2011, a COMPESA é ator participante na obra de implantação do sistema de esgotamento sanitária do município, ora em execução.

Em resumo, diante das evidências, conclui-se que a Prefeitura apresentou uma declaração inverossímil de que, naquela época, havia já rede de esgotamento sanitário no intuito de obter aprovação de contrato de repasse de pavimentação junto à Caixa Econômica Federal, quando, na verdade, ainda se encontra em implantação o sistema de esgotamento sanitário nos dias atuais.

É importante alertar que a própria Prefeitura cai em contradição no momento em que considera, textualmente, a existência de serviços de implantação de sistema de esgotamento sanitário em sua resposta, ao dizer:

*"[...] quando o tapa buraco é proveniente da **implantação do Sistema de Implantação do Esgotamento Sanitário**, a firma contratada para a implantação do Sistema de Esgotamento, faz a manutenção do pavimento, isto é, reposição do pavimento de paralelos e da camada asfáltica (3cm)". (Original sem grifo).*

2) Em relação às espessuras do capeamento asfáltico inferiores às de projeto, a Prefeitura restringiu-se a comentar a respeito das fotos anexas a este relatório, afirmando que:

"[...] as fotos apresentadas, tratam-se de Operações Tapa Buraco provocadas pelo vazamento de água, que após a manutenção realizada pela Compesa são realizadas a reposição do pavimento em paralelepípedos e do asfalto (3cm de espessura) pela PMAI, às expensas da Compesa, conforme Contrato, quando o problema é da

manutenção da rede de esgoto das ruas pavimentadas, a PMAI efetua o tapa buraco e a reposição do asfalto (3cm de espessura). Quando o tapa buraco é proveniente da implantação do Sistema de Implantação do Esgotamento Sanitário, a firma contratada para a implantação do Sistema de Esgotamento, faz a manutenção do pavimento".

"A foto – Sistema de Esgotamento Sanitário, quando o tapa buraco é proveniente da implantação do Sistema de Implantação do Esgotamento Sanitário, a firma contratada para a implantação do Sistema de Esgotamento, faz a manutenção do pavimento, isto é, reposição do pavimento de paralelos e da camada asfáltica (3cm).

A foto – pavimento destruído, trata-se de um vazamento da rede de esgoto existente, a PMAI conserta o vazamento e efetua o tapa buraco, isto é, reposição do pavimento de paralelos e da camada asfáltica (3 cm)".

Comparando-se a manifestação da Prefeitura e a justificativa técnica da empresa executora, de 10 de abril de 2012, quanto ao serviço de capeamento asfáltico, vê-se que há uma incompatibilidade quanto à espessura da camada de asfalto, sendo de 5 cm, segundo a empresa, e de 3 cm conforme a declaração da Prefeitura. Esse é mais um elemento de contradição no controle das espessuras de asfalto, ao lado das informações já destacadas no texto.

3) A respeito dos demais defeitos registrados no pavimento, que dizem respeito a trincas interligadas do tipo jacaré, a Prefeitura limitou-se a atribuir a vazamentos da rede de abastecimento d'água.

Verifica-se, assim, que a justificativa da Prefeitura não afastou as impropriedades anotadas.

Recomendações:
Recomendação 1: Recomenda-se ao Ministério do Turismo que diligencie a CAIXA, entidade mandatária no âmbito do contrato de repasse, para que considere a situação apontada nos atos de análise da prestação de contas do ajuste, efetuando os ajustes e glosas eventualmente necessários em virtude das impropriedades relatadas.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Impropriedades em processo licitatório.

Fato

Com o objetivo de contratar uma empresa de engenharia para a pavimentação asfáltica, Prefeitura promoveu a Tomada de Preços n° 1/2011, processo licitatório n° 1/2011, da qual resultou o Contrato n° 16/2011-CPL com a empresa ECAM TERRAPLENAGEM E PAVIMENTAÇÃO LTDA., de CNPJ 06.204.246/0001-61.

Analisando-se o citado procedimento licitatório, verificaram-se diversas impropriedades, as quais são aqui apontadas:

1) Ausência de publicação do edital da licitação no Diário Oficial da União (DOU).

   Segundo o art. 21, I, da Lei n° 8.666/93, os avisos contendo os resumos dos editais das tomadas de preços, embora realizadas nos locais das repartições interessadas, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez, no Diário Oficial da União (DOU), quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais.

   Sobre o tema, leciona Cláudio Altounian que:

   "[...] a publicação de aviso de abertura de licitação gerenciada por Estado ou Município e patrocinada com recursos federais nos Diários Oficiais dos respectivos entes federados não supre a publicação no Diário Oficial da União (TCU. Acórdão n° 1.987/2012, Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro. Dou, 08 ago. 2012)

2) Indevida exigência de certidão de registro e quitação visada no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Pernambuco (CREA/PE) às empresas não sediadas no Estado.

   Segundo o item 6.6.4 do edital de licitação:

   "Serão admitidos os atestados referentes à execução de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior a: 1. Registro e quitação no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia relativa à empresa e ao(s) seu responsável(eis) técnico. As empresas não sediadas no Estado de Pernambuco deverão apresentar a certidão visada no CREA/PE."

   A Lei n° 5.194/66 dispõe que:

   "Art. 69. Só poderão ser admitidos nas concorrências públicas para obras ou serviços técnicos e para concursos de projetos, profissionais e pessoas jurídicas que apresentarem prova de quitação de débito ou visto do Conselho Regional da jurisdição onde a obra, o serviço técnico ou projeto deva ser executado."

   Mas, o visto do CREA local só deve ser exigido na oportunidade da contratação, e não aos participantes da licitação:

   "O TCU, em sua jurisprudência, com o advento da Constituição de 1988 e da Lei Geral de Licitações, tem considerado de eficácia limitada o art. 69 da Lei n° 5.194/66. Nos termos do art. 30, inciso I, da Lei 8.666/93, de fato, a solicitação de registro é

condição necessária para a habilitação técnica nos certames licitatórios. A presença do visto, entretanto, quando se tratar de licitante inscrito em CREA de outro estado, deve ser demandada apenas para fins de início das atividades, não como condição habilitatória." (CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. *Obras públicas*: comentários à jurisprudência do TCU. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 270)

3) Ausência de documentos hábeis para efeito de comprovação de habilitação no processo licitatório.

Segundo o edital:

"6.6 CONDIÇÕES ESPECÍFICAS: O licitante deverá atender aos requisitos abaixo e os correspondentes comprovantes, obrigatoriamente, integrarão os elementos do envelope.

DOCUMENTAÇÃO:

[...]

6.6.2. Comprovação de garantia que o licitante prestará, até 07/02/2011. Valor da garantia: R$ 8.900,00. Caberá ao licitante optar por uma das seguintes modalidades de garantia: caução em dinheiro ou título da dívida pública devidamente registrados a avaliados pelos valores econômicos conforme definido pelo Ministério da Fazenda, seguro garantia ou fiança bancária. A referida garantia deverá ser repassada ao Setor Financeiro do ORC ou outro informado pela Comissão, o qual emitirá o respectivo de quitação, válido até o seu resgate que somente poderá ocorrer cinco dias úteis após o ato de homologação da presente licitação;

[...]

6.6.4. Comprovação de que o Responsável Técnico designado pelo licitante, feita através de atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado na entidade profissional competente, executou serviços de características semelhantes à parcela mais relevante da obra ou serviços, abaixo discriminada. O referido atestado só será aceito se acompanhado da correspondente Certidão de Acervo Técnico – CAT emitido pelo CREA e da comprovação de que o profissional designado pertence ao quadro técnico da empresa. Tal comprovação poderá ser feita através da apresentação de qualquer um dos seguintes documentos, a critério do licitante: a) cópia da carteira profissional CTPS ou da ficha de registro do empregado, juntamente com a última guia de recolhimento do FGTS relativo ao respectivo funcionário; b) instrumento de contrato de prestação de serviços específico devidamente registrado no órgão competente na forma prevista na legislação vigente; c) contrato social, alteração contratual ou equivalente na forma da lei, no caso do responsável técnico ser sócio da empresa. Serão admitidos os atestados referentes à execução de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior a: a) Registro e Quitação no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia relativa à empresa e ao(s) seu(s) responsável(eis) técnico. As empresas não sediadas no Estado de Pernambuco deverão apresentar a certidão visada no CREA/PE. 2. Comprovação da licitante

possuir em seu quadro permanente, (empregados, sócios, ou diretores), na data prevista para entrega da proposta, profissional detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de serviços iguais ou semelhantes aos ora licitados, comprovando aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo objeto da licitação, a seguir discriminadas: 1. Compactação mecânica de aterro 2. Sub-base estabilizada 3. Base estabilizada 4. Meio-fio 5. Linha d'água. 3. A comprovação do(s) profissional(is) indicado(s) no item anterior, deverá(ão) ser feita(s) mediante apresentação de cópia do contrato de trabalho, ou da carteira profissional, ou livro ou ficha de registro do empregado, juntamente com a guia de recolhimento do FGTS, que conste o nome do(s) profissional(is) , referente ao último mês exigido pela Caixa Econômica Federal na data da licitação e certidão do CREA de que o profissional detentor de atestado técnico seja do seu quadro permanente. Em se tratando de proprietário ou sócio da empresa, deverá apresentar cópia do Estatuto ou Contrato Social devidamente registrado no órgão competente; 4. A licitante deverá comprovar sua experiência na execução em obra ou serviço de características semelhantes ao objeto do presente certame, através de atestado(s) fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome da licitante, devidamente certificado pelo CREA, dos seguintes serviços: 1. Compactação mecânica de aterro 2. Sub-base estabilizada 3. Base estabilizada 4. Meio-fio 5. Linha d'água.

[...]

8.0 DA HABILITAÇÃO

[...]

O envelope documentação deverá conter os seguintes elementos:

8.2. Pessoa jurídica:

[...]

8.2.4. Certidões negativas das Fazendas Estadual e Municipal da sede do licitante ou outro equivalente na forma da lei.

[...]

8.2.9. Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente com o objeto licitado, mediante apresentação de certidão ou atestado, em nome do licitante e devidamente registrado na entidade profissional competente, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, onde demonstre que o licitante executou obras ou serviços compatíveis com o objeto licitado. Serão admitidos certidões ou atestados referentes à execução de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

[...]

8.3. Documentação específica:

[...]

8.3.4. Comprovação de capacidade técnica – item 6.6.4

[...]

8.5. A falta de qualquer documento exigido, o seu vencimento, a ausência das cópias devidamente autenticadas ou das vias originais para autenticação pela Comissão ou da publicação em órgão na imprensa oficial, a apresentação de documentos de habilitação fora do envelope específico, tornará o respectivo licitante inabilitado."

Sobre os documentos de habilitação da empresa vencedora, informa-se que:

a) Não existe, nos autos do processo, cópia do comprovante do seguro garantia que teria sido prestado pela empresa vencedora. Há apenas uma declaração, de 7 de fevereiro de 2011, do tesoureiro da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, na qual se certificou que tal garantia foi prestada pela empresa (processo licitatório n° 1/2011, p. 153).

b) Não restou comprovada a capacidade técnica da vencedora do certame para a execução de seu objeto, em atenção aos documentos apresentados:

   - Certidão de Acervo Técnico (CAT) referente a serviços de esgotamento sanitário (processo licitatório n° 1/2011, p. 119-120);

   - Atestado de execução de obras emitido pela Prefeitura de Paudalho referente a esgotamento sanitário (processo licitatório n° 1/2011, p. 121-128);

   - Certidão de Acervo Técnico (CAT) referente a serviços de construção de canal de drenagem (processo licitatório n° 1/2011, p. 129-130);

   - Atestado parcial de execução de obras emitido pela Prefeitura de Correntes referente a construção de canal de drenagem (processo licitatório n° 1/2011, p. 131-133);

   - Alteração contratual n° 07 da empresa vencedora, por meio da qual somente a partir de 30 de agosto de 2010, ou seja, pouco mais de cinco meses antes da abertura da licitação, a sociedade alterou seu objeto social para incluir os serviços de terraplenagem e pavimentação (processo licitatório n° 1/2011, p. 136-138).

   Como se vê, ocorreu a habilitação indevida de empresa, a qual não apresentou comprovação da capacidade técnica de acordo com o edital. Em outros termos, não restou comprovada na licitação a capacidade técnica da vencedora na execução de serviços de terraplenagem e pavimentação.

Além das impropriedades apontadas no texto, outras peculiaridades foram observadas no processo licitatório:

1) Antes do início da licitação, o Secretário de Infraestrutura do Município afirmou textualmente que realizou uma pesquisa de preços junto a três empresas do ramo pertinente, porém não anexou ao processo licitatório qualquer comprovação dessa pesquisa, e nem relacionou os nomes dessas empresas participantes da mesma.

2) Houve a participação de duas empresas no certame, sendo apenas uma considerada habilitada, a qual se sagrou vencedora.

Por todo o exposto, conclui-se que o processo licitatório em análise apresentou impropriedades no seu processamento.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 108/2015, de 27 de março de 2015, da Secretária de Infraestrutura de Serviços Públicos da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"1. Impropriedades em processo licitatório.

1) Ausência de publicação do edital da licitação do Diário Oficial da União (DOU).

Em relação a essa falha, esclarecemos que a publicação foi feita no Diário Oficial do Estado de Pernambuco, e em jornal de grande circulação no estado o que, apesar de não suprir a falha apontada, indica e comprova a publicidade do certame desonerando a imputação de qualquer direcionamento na disputa.

2) Indevida exigência de certidão de registro e quitação visada no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Pernambuco (CREA/PE) às empresas não sediadas no Estado.

Em relação a essa falha, esclarecemos que a exigência foi feita de forma preliminar a contratação em decorrência de que os contratos de repasse são extremamente rígidos em relação aos prazos, razão pela qual, para evitar que depois de corridos todos os prazos do processo, inclusive a fase de licitação, houvesse o retrocesso pelo fato de que a empresa potencialmente vencedora não obtivesse o registro do CREA/PE, sendo portanto a exigência para a contratação inclusa como documento de habilitação.

3) Ausência de documentos hábeis para efeito de comprovação em habilitação no processo licitatório.

1) Antes do início da licitação, o Secretário de Infraestrutura do Município afirmou textualmente que realizou uma pesquisa de preços junto a três empresas do ramo pertinente, porém não anexou ao processo licitatório qualquer comprovação dessa pesquisa, e nem relacionou os nomes dessas empresas participantes da mesma.

Em relação a essa contestação a auditoria não apresentou nenhuma argumentação ou comprovação de sobrepreço, atestando que a contratação foi dentro dos preços praticados no mercado corroborando com os preços básicos fixados na licitação.

2) Só houve a participação de duas empresas no certame, sendo apenas uma única considerada habilitada, a qual, logicamente, sagrou-se vencedora.

Em relação a esse apontamento, esclarecemos que a CPL efetuou a publicidade e lançou ao mercado o procedimento ao qual acudiram as empresas que participaram.

4) Somente foi anexada declaração do Secretário de Finanças de que a caução foi depositada.

Em relação a esse item, esclarecemos que o Secretário de Finanças tem fé de ofício e a sua declaração importa na condição de que o mesmo recebeu a caução em dinheiro e ficou com a guarda do numerário depositado pela empresa, posteriormente devolvido".

Análise do Controle Interno

Em atenção à manifestação da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, tecem-se as seguintes considerações:

1) A respeito da ausência de publicação do edital da licitação no Diário Oficial da União (DOU), a publicação em Diário Oficial do Estado não supre a falta de publicação no DOU, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU. Acórdão n° 1.987/2012, Plenário. DOU, 08 ago. 2012).

2) Sobre a indevida exigência de certidão de registro e quitação visada no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Pernambuco (CREA/PE) às empresas não sediadas no Estado, é indevida a justificativa apresentada, de rigidez do contrato de repasse em relação aos prazos para fundamentar a desarrazoada exigência desse documento na fase de habilitação em licitação. Registra-se que o TCU veda a exigência do visto como condição de habilitação, e determina que esse documento só pode ser demandado com o objetivo de início das atividades. Adicionalmente, não cumprida a exigência pelo participante vencedor da licitação, há alternativas legais comuns que podem ser adotadas, tais como a contratação de outros licitantes participantes, nos termos da lei, e a prorrogação de prazo de vigência do contrato de repasse.

3) Em relação à ausência de documentos hábeis para efeito de comprovação em habilitação no processo licitatório, expõe-se que:

    a) A Prefeitura afirma que o Secretário de Finanças teria recebido uma caução em dinheiro, e que teria ficado com a guarda do numerário depositado pela empresa e devolvido posteriormente. Entretanto, cabe dizer que essa versão é incompatível com a modalidade de garantia registrada em processo licitatório pelo tesoureiro da Prefeitura: o seguro garantia (processo licitatório n° 1/2011, p. 153). E, até o presente momento, a Prefeitura não ofereceu cópia do citado documento à CGU.

    b) Não existe qualquer comprovação efetiva de capacidade técnica da empresa vencedora, a qual, apenas cinco meses antes da abertura da licitação, alterou seu objeto social para incluir os serviços de terraplenagem e pavimentação (processo licitatório n° 1/2011, p. 136-138). Ressalta-se que todas as certidões e atestados fornecidos se referem a obras de saneamento e drenagem (processo licitatório n° 1/2011, p. 119-133).

4) A respeito da ausência de comprovação da suposta pesquisa de preços, na sua manifestação, a Prefeitura não ofereceu qualquer evidência de sua existência, e também não relacionou os nomes das empresas participantes. O argumento de que não houve sobrepreço na contratação, por si só, não é suficiente para elidir outras impropriedades.

5) Sobre a pequena quantidade de participantes no certame, essa foi somente uma outra observação, que, juntamente às demais, realçam os vícios encontrados no procedimento licitatório.

Verifica-se, assim, que os argumentos apresentados pela Prefeitura não descaracterizam os apontamentos efetuados.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado, considerando as impropriedades registradas em relatório:

1) Fragilidades no procedimento de análise e aprovação do plano de trabalho do contrato de repasse no que diz respeito à equivocada eleição da localidade beneficiada com a pavimentação, tendo em consideração as evidências da inexistência de sistema de esgotamento sanitário anterior às obras.

2) Controle deficiente da qualidade do objeto contratado, haja vista os registros de inconformidades na espessura e de deterioração do pavimento asfáltico.

3) Processo licitatório contendo diversos vícios.

Ordem de Serviço: 201502744
Município/UF: Afogados da Ingazeira/PE
Órgão: MINISTERIO DO TURISMO
Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 643453
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA
Montante de Recursos Financeiros: R$ 1.020.754,19
Prejuízo: R$ 45.272,61

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do Programa 1166 - Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão / Ação 10V0 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística no município de Afogados da Ingazeira/PE.

A Ação fiscalizada destina-se a desenvolver o turismo nos municípios brasileiros, principalmente por meio de adequação da infraestrutura de forma que permita a expansão das atividades turísticas e a melhoria da qualidade do produto para o turista.

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 esta Controladoria.

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Dados básicos do Contrato de Repasse.

Fato

O Contrato de Repasse n° 281.520-19/2008/Ministério do Turismo/CAIXA, celebrado em 30 de dezembro de 2008, entre a União Federal, por intermédio do Ministério do Turismo, representado pela Caixa Econômica Federal, e a Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, teve por finalidade a transferência de recursos financeiros da União para a execução de pavimentação do sistema viário naquele Município (Processo SR n° 2692.281.520-19/2008, volume principal, p. 28-35).

Por intermédio do contrato de repasse, a União obrigou-se a transferir àquela Prefeitura até o valor de R$ 975.000,00, e sua eficácia estava condicionada à apresentação, pela Prefeitura, no prazo de 120 dias da assinatura do instrumento contratual, do projeto técnico e da comprovação de titularidade da área de intervenção.

2.1.2. Formalização de ajuste a partir de um projeto de engenharia deficiente.

Fato

Em atenção ao procedimento administrativo de acompanhamento do contrato de repasse no que diz respeito à implantação do projeto de engenharia de pavimentação asfáltica, merecem destaque alguns elementos, os quais são agora desenvolvidos (processo SR nº 2692.281.520-19/2008):

1) Superdimensionamento de quantitativos de itens de serviço.

   Originalmente, o plano de trabalho contemplava a implantação de três trechos: a) 1º trecho – estaca 0+0,00 à estaca 28+14,00 e PC-1 (Rua Pedro Francisco Belo), com 7m de largura; b) 2º trecho – estaca 46+17,00 à estaca 65+5,00 (Rua Euclides Torres Nunes), com 7m de largura; c) 3º trecho – estaca 77+12,00 à estaca 109+10,00 (Rua Diomedes Gomes), com 9m de largura (processo SR nº 2692.281.520-19/2008, p. 43, 51).

   Em anexo ao projeto, foram apresentados: a) notas de serviço, nas quais estavam registradas as medidas dos afastamentos dos bordos direito e esquerdo da seção transversal de corte e aterro acabada, sendo de 7m a largura da seção para os dois primeiros trechos, e 9m para o terceiro; b) mapas de serviço, com os valores acumulados de corte e aterro, levando-se em conta as larguras mencionadas; c) desenhos das seções transversais (processo SR nº 2692.281.520-19/2008, p. 45-50).

   Com base nessas premissas iniciais, foram calculados os quantitativos de dois itens de serviço, a saber: a) 2.2 Compactação mecânica de aterro a 100 por cento do Proctor Normal, medido na seção, inclusive espalhamento, umedecimento e homogeneização, com um volume total de 8.229,86m³, sendo os volumes parciais dos 1º, 2º e 3º trechos de 2.410,96m³, 1.509,50m³ e 4.309,40m³, respectivamente; b) 2.1 Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria com DMT 4000m, com um volume total de 10.698,82m³, sendo os volumes parciais dos 1º, 2º e 3º trechos de 3.134,25m³, 1.962,35m³ e 5.602,22m³, respectivamente, valores estes obtidos a partir da multiplicação dos números do item 2.2 pelo fator 1,30 (processo SR nº 2692.281.520-19/2008, p. 56, 60). Cabe dizer que esses valores dos serviços 2.1 e 2.2 foram arredondados em planilha orçamentária para 10.660,00 e 8.200,00m³, respectivamente.

   Porém, na fase de execução, registrou-se que o 3º trecho também foi executado com uma largura de 7m, seguindo o padrão das demais ruas do projeto. Esse fato foi constatado na vistoria realizada pela CGU nos dias 25 e 26 de fevereiro de 2015, na companhia de representantes da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE.

   Dessa forma, a Caixa Econômica Federal buscou retificar as quantidades das medições de certos serviços, tais como dos itens: a) 3.2. Execução de base de solo brita 25 com 25% de pedra em peso, inclusive fornecimento do material; b) 3.3. Imprimação mecânica CM-30 taxa 1,2 l/m²; c) 3.4. Concreto Betuminoso Usinado a Quente, para camada de rolamento 6% de CAP em média, inclusive aplicação e compactação (processo SR nº 2692.281.520-19/2008, p. 372).

Em consequência, vários itens de serviço sofreram reflexo na reprogramação do plano de trabalho, com a correção de suas quantidades. No entanto, os itens de serviço 2.1 e 2.2 permaneceram indevidamente incorretos (processo SR nº 2692.281.520-19/2008, p. 396, 400-401, 433, 446, 479, 483-484, 542).

Haja vista que não foi fornecido "*as built*", os desenhos de seções transversais em escala apropriada, e o projeto técnico com seus arquivos em meio digital, não foi possível calcular, com a devida acurácia, o efetivo prejuízo. Por outro lado, a título ilustrativo, quanto aos itens de serviço 2.1 e 2.2, estimou-se um prejuízo por superfaturamento de quantidade, considerando-se a proporção da largura efetivamente executada.

Tabela – Estimativa de prejuízo pela desconsideração de impacto financeiro da diminuição de largura da Rua Diomedes Gomes (projeto)

Item	Descrição	Quantidade			Valor (R$)	
		Inicial	Reprogramada	Diferença	Unitário	Total
2.2	Compactação	8.229,86	7.272,22	957,64	2,88	2.758,02
2.1	Escavação	10.698,82	9.453,88	1.244,94	12,60	15.686,22
					Prejuízo estimado	18.444,23

Fonte: Planilha de estudo elaborada pela CGU em 11 de março de 2015.

Tabela – Estimativa de prejuízo pela desconsideração de impacto financeiro da diminuição de largura da Rua Diomedes Gomes (boletins de medição)

Item	Descrição	Quantidade			Valor (R$)	
		BM	Reprogramada	Diferença	Unitário	Total
2.2	Compactação	8.195,56	7.272,22	923,34	2,88	2.659,23
2.1	Escavação	10.654,23	9.453,88	1.200,35	12,60	15.124,41
					Prejuízo estimado	17.783,64

Fonte: Planilha de estudo elaborada pela CGU em 11 de março de 2015.

Vale ressaltar ainda a falta de critério técnico na adoção de fator de contração ou de fator de homogeneização no valor de 1,3, adotado aleatoriamente no projeto sem qualquer fundamento científico. Foi através da multiplicação desse fator pelo volume de compactação, que se determinou o volume de escavação. Esse procedimento de apropriação de gastos está condenado pelo TCU:

"Os critérios de medição dos serviços de terraplenagem em obras públicas têm sido objeto de dezenas deliberações do TCU. Pela dificuldade de aferição posterior do quantitativo efetivamente pago, a motivação de cada medição deve ser acompanhada de documentação robusta, baseada em normas objetivas, que demonstre a fidedignidade entre outros serviços realmente executados e a realidade fática da obra.

As medições devem se basear, sempre, na topografia, com cálculos obtidos diretamente das seções transversais das seções de corte e aterro. Pela diversidade de características de cada material, evita-se a obtenção de volumes a partir de estimativas relacionadas aos fatores de contração do solo, o que pode gerar

distorções milionárias nas medições e pagamentos indevidos dos serviços de terraplenagem.

[...]

Em todos os casos, as medições serão fruto de dados topográficos do terreno, tanto nos cortes, como nos aterros e nas caixas de empréstimo. Nunca obtidos mediante a aplicação de coeficientes genéricos de contração dos solos." (CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. *Obras públicas*: comentários à jurisprudência do TCU. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 535-536).

Além do mais, no contexto global do projeto, o item de serviço 2.1, que diz respeito à Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria com DMT 4000m, não pode ser entendido e medido no transporte, mas na escavação, pois no preço contratado já está embutido o empolamento. Aliás, esse foi exatamente o raciocínio adotado pelo mesmo projetista noutro contrato de repasse similar, o Contrato de Repasse n° 308.856-63/2009/Ministério das Cidades/CAIXA.

Tabela – Volumes de escavação e compactação do Contrato de Repasse n° 308.856-63/2009/Ministério das Cidades/CAIXA.

Item	Base	Código	Discriminação	Unid.	Quant.	Valor (R$)	
						Unit.	Total
2.2.2	SINAPI	15535/3	Escavação, carga e transporte de material de 1ªcategoria com DMT 4.000 Km	m³	2.628,00	12,18	32.009,04
2.2.3	DNIT	2 S 01 511 00	Compactação mecânica de aterro a 100 por cento do Proctor Normal	m³	2.628,00	2,68	7.043,04
5.2.1	SINAPI	15535/3	Escavação, carga e transporte de material de 1ªcategoria com DMT 4.000 Km	m³	721,10	12,18	8.783,00
5.2.2	DNIT	2 S 01 511 00	Compactação mecânica de aterro a 100 por cento do Proctor Normal	m³	721,10	2,68	1.932,55
						Total	49.767,63

Fonte: processo SR nº 2692.308.856-63/2009, volume técnico.

Levando em consideração todas as incorreções identificadas, obteve-se um prejuízo final estimado de R$ 45.272,61.

Tabela – Estimativa de prejuízo pela desconsideração de impacto financeiro da diminuição de largura da Rua Diomedes Gomes (boletins de medição) e pela retificação no dimensionamento dos volumes de escavação

Item	Descrição	Quantidade			Valor (R$)	
		BM	Reprogramada	Diferença	Unitário	Total
2.2	Compactação	8.195,56	7.272,22	923,34	2,88	2.659,23
2.1	Escavação	10.654,23	7.272,22	3.382,01	12,60	42.613,38
					Prejuízo estimado	45.272,61

Fonte: Planilha de estudo elaborada pela CGU em 11 de março de 2015.

2) Ausência de evidência de acompanhamento pela Caixa Econômica Federal das espessuras dos elementos de projeto.

A mencionada reprogramação também acrescentou a execução de pavimentação asfáltica sobre um trecho da Rua Diomedes Gomes já calçada com pavimento em paralelepípedos. De acordo com o memorial descritivo, na seguinte ordem, o serviço seria composto de: a) pintura de ligação sobre o pavimento já existente; b) camada de Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ) com espessura de 3cm sobre a primeira pintura de ligação; c) segunda pintura de ligação sobre a primeira camada de CBUQ; d) uma nova camada de CBUQ, também com 3cm (processo SR nº 2692.281.520-19/2008, p. 490). Portanto, o projeto previa uma camada de asfalto com a espessura total de 6cm.

A respeito das medidas das espessuras do capeamento asfáltico, informa-se que foi juntada, ao procedimento administrativo, uma declaração do Secretário de Infraestrutura e Serviços Públicos da Prefeitura, de 25 de maio de 2012, na qual ficou registrado que *"foram efetuados vários furos apresentando uma média de 5,5cm, conforme relatório realizado pela construtora [...] com fiscalização"* da secretaria (processo SR nº 2692.281.520-19/2008, p. 527). Como fundamento de tal declaração, não existe, nos autos do processo, qualquer relatório e/ou estudo de controle das espessuras do pavimento.

Na verificação física realizada pela CGU em 25 de fevereiro de 2015, na companhia de representantes da Prefeitura, no citado trecho da Rua Diomedes Gomes referente à reprogramação, observaram-se vários pontos onde a espessura do asfalto encontra-se visivelmente abaixo da média indicada pela Prefeitura, haja vista os paralelepípedos aparentes do pavimento anterior.

Foto – Rua Diomedes Gomes. Afogados da Ingazeira (PE), 25 de fevereiro de 2015.	Foto – Rua Diomedes Gomes. Afogados da Ingazeira (PE), 25 de fevereiro de 2015.

3) Implantação indevida de pavimentação asfáltica em vias públicas sem rede de esgotamento sanitário.

De acordo com a declaração do Prefeito Municipal de Afogados da Ingazeira, de 30 de junho de 2009 (processo SR nº 2692.281.520-19/2008, volume técnico, p. 25):

"Declaro que as ruas e serem pavimentadas com recursos do Programa Turismo Social no Brasil contrato de repasse 281.520-19/2008, possuem redes públicas de abastecimento d'água e esgotamento sanitário".

Porém, na vistoria realizada pela CGU em 26 de fevereiro de 2015, sempre na companhia de representantes daquela Prefeitura, verificou-se que a informação de que, antes da execução da pavimentação, já havia sistemas de abastecimento d'água e esgotamento sanitário no trecho objeto do contrato de repasse, era infundada. Pelo contrário, na visita, constatou-se que boa parte do pavimento foi retirada para a execução de rede de esgotamento sanitário. Esse fato evidencia que a celebração do contrato de repasse foi inoportuna, pois pode caracterizar a aplicação de recursos públicos em duplicidade para o fechamento da área de pavimento danificado em virtude das obras de implantação da rede coletora de esgoto.

Foto – Rua Euclides Torres Nunes. Afogados da Ingazeira (PE), 26 de fevereiro de 2015.	Foto – Rua Euclides Torres Nunes. Afogados da Ingazeira (PE), 26 de fevereiro de 2015.

.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 108/2015, de 27 de março de 2015, da Secretária de Infraestrutura de Serviços Públicos da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Pavimentação do Sistema Viário (Rua Pedro Francisco Belo, Rua Euclides Torres Nunes e Rua Diomedes Gomes).

Justificativa:

2. Eleição de um Projeto de Engenharia deficiente e suas consequências.

2.1 – Superdimensionamento de quantitativo de itens de serviço.

Tendo em vista atentar ao tocante ao Item que trata da eleição insuficiente dos projetos de engenharia e suas consequências, informamos que:

Todos os contratos de repasse que foram elencados no relatório, em espacial os contratos de repasse n° 326.416-77/2010, 281.520-19/2008, 308.856-63/2009, 305.057-38/2009, foram

demandas contratadas oriundos de emendas parlamentares, atentando principalmente aos preceitos regidos nas portarias 127 de 29 de maio de 2008 e portaria 507 de 24 de novembro de 2011.

Os procedimentos operacionais que congregaram com a assinatura dos referidos contratos, seguiram todas as normas técnicas solicitadas pela representante do governo federal, no caso específico a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, onde até o cumprimento das exigências que estavam contidas nos pré-requisitos das referidas cláusulas suspensivas de cada contrato acima mencionado.

Sendo assim todo o processo de análise e aprovação do plano de trabalho, como também os procedimentos operacionais para aprovação da proposta, desde de sua destinação enquanto emenda parlamentar, seguiram as tramitações exigidas por ofício, pareceres do SICONV entre outros.

Portanto no item que trata o relatório preliminar, no aspecto de PROCESSO ADMINISTRATIVO DE CONTRATO DE REPASSE INDEVIDAMENTE FORMALIZADO SEM PLANO DE TRABALHO, PROJETO DE ENGENHARIA DEFICIENTE, em tais contestações o município informe que atendeu a todas as solicitações previstas no processo, seja de aprovação da proposta, ou de atendimento ao previsto em cláusula suspensiva já em fase de Contrato de Repasse.

2.2 – Ausência de evidência de controle pela CEF das espessuras dos elementos de projeto.

Execução de pavimentação asfáltica sobre um trecho da Rua Diomedes Gomes já calçado com pavimentos em paralelepípedos:

Devido às irregularidades do pavimento, provocadas pelas operações tapa buracos da rede de abastecimento d'água, da rede de esgoto e dos afundamentos devido ao uso (ano 1992), em anexo:

§ SEÇÃO TIPO CAPEAMENTO ASFÁLTICO – Projeto.

§ JUSTIFICATIVA TÉCNICA dos procedimentos para o recapeamento asfáltico.

As fotos apresentadas no relatório da visita realizada pela CGU em 25 de fevereiro de 2015, de trecho da Rua Diomedes Gomes, tratam de operação tapa buraco de um vazamento de água em que, a manutenção da rede de égua é efetuada pela Compesa e as reposições dos paralelepípedos e do asfalto (camada de 3 cm) são feitas pela PMAI, às expensas da Compesa, conforme contrato.

2.3 – Implantação indevida de pavimentação asfáltica em vias públicas sem rede de esgotamento sanitário.

Todas as ruas pavimentadas com paralelepípedos ou asfalto são executadas nas ruas com redes de abastecimento d'água e de esgoto existentes. As fotos (Rua Euclides Torres Nunes) apresentadas neste item são de tapa buraco provocado por vazamento da rede de abastecimento d'água e do tapa buraco provocado pela implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário do Município, iniciado em 2013 com previsão de conclusão em 2015,

na reposição dos paralelos é deixado um espaço para a camada de asfalto com 3 cm de espessura.

O Projeto Básico do saneamento Global, foi projetado até o ano de 2030, população urbana de 51.403 habitantes, atualmente foi considerada a população urbana de 34.495 habitantes (2015), com duas Estações de Tratamento de Esgoto (22ha e 2ha) com Lagoas de Estabilização Facultativas e Lagoas de Maturação, com cinco Bacias Hidrográficas, seis Estações Elevatórias, uma Rede Condominial (cada casa com uma caixa de passagem na calçada) com 47,91 l/s (2015) e com uma extensão 155.238m com tubulações corrugadas de diâmetro 150mm e uma rede coletora na rua com 77.619m e tubulações corrugadas de diâmetros 150mm, 200mm, 300mm e 400mm, que seguem para as elevatórias, e daí para as Estações de Tratamento de Esgoto.

A implantação desse Projeto, fiscalizado pela Compesa, tem acarretado uma grande operação tapa buraco nas reposições dos paralelos e do asfalto em parceria com a PMAI, que tem uma Usina de Asfalto. Portanto a Operação Tapa Buraco abrange: manutenções das redes de água, redes de esgoto, afundamentos e implantação do Saneamento Global do Município.

Em anexo, Declaração da Compesa, que confirma a declaração do Prefeito Municipal de 30/06/2009, que as ruas que são pavimentadas, antes são saneadas e abastecidas com água tratada.

Portanto, a informação da visita, realizada no dia 26/02/2015, é infundada e sem critério técnico, pois não tem sentido, pavimentar e depois sanear e abastecer, danificando todo o pavimento".

Junto à manifestação, a Prefeitura apresentou:

a) Desenho da seção tipo do projeto de capeamento asfáltico (1 p.);

b) Justificativa técnica da empresa executora, de 10 de abril de 2012, quanto ao serviço de capeamento asfáltico (1 p.);

c) Carta n° 05/2015, de 27 de março de 2015, da Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA) (1 p.).

Análise do Controle Interno

Em atenção à manifestação da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, tecem-se as seguintes considerações:

1) No que diz respeito ao superdimensionamento de quantitativos de itens de serviço, a Prefeitura indica, genericamente, que atendeu a todas as normas e exigências no curso do cumprimento do contrato de repasse, sem oferecer à CGU qualquer dado técnico corroborando essa situação.

2) Em relação às espessuras do capeamento asfáltico inferiores às de projeto, a Prefeitura restringiu-se a comentar a respeito das fotos anexas a este relatório, afirmando que

"[...] as fotos apresentadas no relatório da visita realizada pela CGU em 25 de fevereiro de 2015, de trecho da Rua Diomedes Gomes, tratam de operação tapa buraco de um vazamento de água em que, a manutenção da rede de égua é efetuada pela Compesa e as reposições dos paralelepípedos e do asfalto (camada de 3 cm) são feitas pela PMAI, às expensas da Compesa, conforme contrato".

Vê-se, portanto, que a camada de asfalto praticada pela Prefeitura em operação tapa buraco, de 3cm, é bastante inferior àquela preconizada em projeto para a Rua em estudo, com 6cm.

A falta de controle sobre as espessuras da camada asfáltica mostra-se ainda maior quando a Prefeitura faz juntar, à sua manifestação, justificativa técnica de empresa estranha ao presente contrato de repasse, que prevê uma camada de asfalto de 5cm, e, ainda, apresenta uma seção tipo de um outro projeto de engenharia.

3) Quanto à implantação indevida de pavimentação asfáltica em vias públicas sem rede de esgotamento sanitário, a Prefeitura fornece justificativas insustentáveis e contraditórias em si mesmas, pelos motivos expostos a seguir:

a) De início, a Prefeitura afirma, literalmente, que *"todas as ruas pavimentadas com paralelepípedos ou asfalto são executadas nas ruas com redes de abastecimento d'água e de esgoto existentes"*. Porém, logo após, assevera que as fotos dizem respeito a operação tapa buraco provocado pela implantação de sistema de esgotamento sanitário no município, iniciado em 2013, e com previsão de conclusão em 2015. Os dois últimos exemplares de fotografia não dizem respeito a operação tapa buraco, mas à implantação de sistema de esgotamento sanitário ainda em andamento, no qual está claro o caminho da rede coletora e a instalação de poço de visita nos trechos de retirada de pavimento asfáltico.

É notória a execução de sistema de esgotamento sanitário no município, como pode ser observado em diversas notícias eletrônicas:

PERNAMBUCO. Governo do Estado de Pernambuco. Governador vistoria obra de esgotamento sanitário em Afogados da Ingazeira. Disponível em: http://www.pe.gov.br/blog/2015/01/04/governador-vistoria-obra-de-esgotamento-sanitario-em-afogados-da-ingazeira/. Acesso em: 8 de abr. 2015.

PERNAMBUCO. Governo do Estado de Pernambuco. Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA). Disponível em: http://www.compesa.com.br/nasuacidade/afogados-da-ingazeira. Acesso em: 8 de abr. 2015.

BRASIL. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do Rio São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF). Disponível em: http://www.codevasf.gov.br/noticias/2014/avancam-as-obras-de-conclusao-de-sistema-de-esgotamento-em-municipio-do-sertao-pernambucano. Acesso em: 8 de abr. 2015.

Trata-se do Termo de Compromisso n° 0.015.00/2011, ainda em execução, celebrado entre a CODEVASF e a COMPESA, que tem por objeto a execução das obras de implantação do sistema de esgotamento sanitário do município de Afogados da Ingazeira/PE.

Interessante recordar aqui a Declaração do Prefeito Municipal de Afogados da Ingazeira, de 30 de junho de 2009 (processo SR nº 2692.281.520-19/2008, volume técnico, p. 25) no intuito de obter a aprovação do contrato de repasse em questão:

"Declaro que as ruas e serem pavimentadas com recursos do Programa Turismo Social no Brasil contrato de repasse 281.520-19/2008, ***possuem*** ***redes públicas de*** *abastecimento d'água e* ***esgotamento sanitário****". (Original sem grifo).*

Já para a celebração do Termo de Compromisso n° 0.015.00/2011, há vários documentos que dizem justamente o oposto:

"A cidade de Afogados da ingazeira ***não conta atualmente com sistema de coleta e tratamento de esgoto****. Recentemente, foi concluído o projeto de um sistema de esgotamento sanitário para a cidade. A proposta de implantação do sistema de esgotamento sanitário irá proporcionar o atendimento de 82% da população, estimada em 41.979 habitantes no ano de alcance do projeto (2031), da área com coleta e tratamento dos efluentes". (Plano de Trabalho. Original sem grifo).*

b) Em segundo lugar, na tentativa de validar a Declaração do Prefeito Municipal de Afogados da Ingazeira, de 30 de junho de 2009, a Prefeitura anexa uma Declaração da COMPESA, de 27 de março de 2015, que fala absolutamente nada a respeito de sistema de esgotamento sanitário:

"[...] declaramos para fins de comprovação junto à Caixa Econômica Federal que a COMPESA atende desde 2008 com ***rede de distribuição de água*** *as ruas [...]" (Carta n° 05/2015. Original sem grifo).*

Aliás, como dito anteriormente, por ser signatária do Termo de Compromisso n° 0.015.00/2011, a COMPESA é ator participante na obra de implantação do sistema de esgotamento sanitária do município, ora em execução.

Em resumo, diante das evidências, conclui-se que a Prefeitura apresentou uma declaração inverossímil de que, naquela época, havia já rede de esgotamento sanitário no intuito de obter aprovação de contrato de repasse de pavimentação junto à Caixa Econômica Federal, quando, na verdade, ainda se encontra em implantação o sistema de esgotamento sanitário nos dias atuais.

É importante alertar que a própria Prefeitura cai em contradição no momento em que considera, textualmente, a existência de serviços de implantação de sistema de esgotamento sanitário em sua resposta, ao dizer:

"A implantação desse Projeto, fiscalizado pela Compesa, tem acarretado uma grande operação tapa buraco nas reposições dos paralelos e do asfalto em parceria com a PMAI, que tem uma Usina de Asfalto. Portanto a Operação Tapa

Buraco abrange: manutenções das redes de água, redes de esgoto, afundamentos e implantação do Saneamento Global do Município".

Por todo o exposto, mantêm-se, na íntegra, os registros efetuados.

Recomendações:
Recomendação 1: Recomenda-se ao Ministério do Turismo que diligencie a CAIXA, entidade mandatária no âmbito do contrato de repasse, para que considere a situação apontada nos atos de análise da prestação de contas do ajuste, efetuando os ajustes e glosas eventualmente necessários em virtude das impropriedades relatadas.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Impropriedades em processo licitatório.

Fato

Com o objetivo de contratar uma empresa de engenharia para a pavimentação do sistema viário, a Prefeitura promoveu a Tomada de Preços n° 1/2009, da qual resultou o Contrato n° 128/2009-CPL com a empresa CONSTRUTORA ANCAR LTDA., de CNPJ 00.758.756/0001-02.

Analisando-se o citado procedimento licitatório, verificaram-se diversas impropriedades, as quais são aqui apontadas:

1) Processo administrativo licitatório indevidamente formalizado.

   O processo licitatório em epígrafe apresenta-se sem numeração das suas páginas, e a ordenação de suas peças não guardam entre si uma ordem lógica e cronológica.

   Esse procedimento adotado pela Comissão de Licitação retira, de seu conteúdo, a potencial credibilidade que se poderia esperar, como bem ensina Rolf Bräunert:

   "Quando do início da fase interna ou processo licitatório, é indispensável a montagem de um processo, em volume único e organizado sequencialmente no qual devem estar inseridos todos os documentos que integram a licitação em ordem cronológica. Na medida em que o procedimento licitatório avança, devem ser anexados todos os demais documentos pertinentes à licitação. A documentação, organizada em um único volume, numerada e rubricada, assegura a fiscalização e o controle interno e externo da legalidade do procedimento. Assim o instaurador, os participantes na licitação e

mesmo terceiros podem verificar os atos ocorridos e a lisura do processo e do procedimento licitatório. A abertura do processo está condicionada a:

5.2.1 Protocolo e numeração

Deve ser efetuada a abertura de um processo devidamente numerado pelo instaurador da licitação, contendo, por força do ofício, a competente autorização para se proceder à licitação. A formalização do processo, o protocolo e a numeração destinam-se a assegurar a seriedade e a confiabilidade da atividade administrativa." (BRÄUNERT, Rolf Dieter Oskar Friedrich. *Como licitar obras e serviços de engenharia*: Leis n° 5.194/66 e n° 6.496/77: resoluções e normatizações do CONFEA: súmulas, decisões e acórdãos do TCU. 2. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 177-178)

Assim, reza o art. 38 da Lei n° 8.666/93, Lei de Licitações:

"O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado [...]"

2) Ausência de publicação do edital da licitação no Diário Oficial da União (DOU).

Segundo o art. 21, I, da Lei n° 8.666/93, os avisos contendo os resumos dos editais das tomadas de preços, embora realizadas nos locais das repartições interessadas, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez, no Diário Oficial da União (DOU), quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais.

Sobre o tema, leciona Cláudio Altounian que:

"[...] a publicação de aviso de abertura de licitação gerenciada por Estado ou Município e patrocinada com recursos federais nos Diários Oficiais dos respectivos entes federados não supre a publicação no Diário Oficial da União (TCU. Acórdão n° 1.987/2012, Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro. Dou, 08 ago. 2012)

Informa-se também que não foi juntado aos autos do processo licitatório qualquer comprovante de publicação do edital nos meios oficiais de comunicação.

3) Indevida exigência de certidão de registro e quitação visada no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Pernambuco (CREA/PE) às empresas não sediadas no Estado.

Segundo o item 6.6.4 do edital de licitação:

"Serão admitidos os atestados referentes à execução de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior a: 1. Registro e quitação no CREA relativa à empresa e ao(s) seu responsável(eis) técnico. As empresas não sediadas em PE deverão apresentar a certidão visada no CREA/PE."

A Lei n° 5.194/66 dispõe que:

"Art. 69. Só poderão ser admitidos nas concorrências públicas para obras ou serviços técnicos e para concursos de projetos, profissionais e pessoas jurídicas que apresentarem prova de quitação de débito ou visto do Conselho Regional da jurisdição onde a obra, o serviço técnico ou projeto deva ser executado."

Mas, o visto do CREA local só deve ser exigido na oportunidade da contratação, e não aos participantes da licitação:

"O TCU, em sua jurisprudência, com o advento da Constituição de 1988 e da Lei Geral de Licitações, tem considerado de eficácia limitada o art. 69 da Lei n° 5.194/66. Nos termos do art. 30, inciso I, da Lei 8.666/93, de fato, a solicitação de registro é condição necessária para a habilitação técnica nos certames licitatórios. A presença do visto, entretanto, quando se tratar de licitante inscrito em CREA de outro estado, deve ser demandada apenas para fins de início das atividades, não como condição habilitatória." (CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. *Obras públicas*: comentários à jurisprudência do TCU. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 270)

Além das irregularidades apontadas no texto, registram-se outras peculiaridades observadas no processo licitatório:

1) Antes do início da licitação, o Secretário de Infraestrutura do Município afirmou textualmente que realizou uma pesquisa de preços junto a três empresas do ramo pertinente, porém não anexou ao processo licitatório qualquer comprovação dessa pesquisa, e nem relacionou os nomes dessas empresas participantes da mesma.

2) Só houve a participação de uma única empresa no certame, a qual se sagrou vencedora.

3) Ocorreu um desconto de apenas 0,64% entre a proposta da empresa vencedora e a pesquisa de preços efetuada pela Prefeitura Municipal.

É importante registrar, ainda, que, segundo o Relatório de Análise de Material Apreendido referente ao auto de apreensão em endereço da empresa contratada, por força da Operação Resgate, IPL 1072/2008 – SR/DPF/PE:

"Foram identificados originais de anotações de responsabilidade técnica nº 0390111 e 0390110 [...]. Os documentos são relacionados a projetos contratados junto à Prefeitura de Afogados da Ingazeira, referentes aos contratos de repasse 281.520-19/2008, 308.856-63/2009, 305.057-38/2009 e 308.013-65/2009. Na documentação também foram identificados documentos de execução das obras do contrato de repasse 281.520-19/2008 por parte da Construtora [...].

O fato dos originais das anotações de responsabilidade técnica terem sido encontrados na sede da [...]" empresa executora contratada *"[...] demonstram que todo o processo de elaboração do projeto básico, contratação e execução das obras foi comandado por [...] e pela [...]"* construtora, *"[...]pois os documentos deveriam estar de posse da Prefeitura de Afogados da Ingazeira, contratante dos projetos.*

[...]

"Demonstra também que a [...]" empresa executora contratada *"[...] possuí influência na Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira, comandando o processo de contratação desde a elaboração do projeto básico, cujo objeto licitado foi adjudicado à própria construtora".*

Portanto, o conjunto das impropriedades anotadas pode macular o processo licitatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício nº 108/2015, de 27 de março de 2015, da Secretária de Infraestrutura de Serviços Públicos da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, encaminhado por intermédio do Ofício nº 115/2015, de 30 de março de 2015, do Prefeito do citado município, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

"Impropriedades em processo licitatório.

1) Processo administrativo licitatório indevidamente formalizado. O processo licitatório em epígrafe apresenta-se sem numeração das suas páginas, e a ordenação de suas peças não guardam entre si uma ordem lógica e cronológica.

Em relação a essa falha esclarecemos que se deu por falha no arquivamento, no entanto as páginas já estão todas na ordem sequencial e cronológica.

2) Ausência de publicação do edital da licitação no Diário Oficial da União (DOU).

Em relação a essa falha, esclarecemos que a publicação foi feita no Diário Oficial do Estado de Pernambuco, e em jornal de grande circulação no estado o que, apesar de não suprir a falha apontada, indica e comprova a publicidade do certame desonerando a imputação de qualquer direcionamento na disputa.

3) Indevida exigência de certidão de registro e quitação visada no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Pernambuco (CREA/PE) às empresas não sediadas no Estado.

Em relação a essa falha, esclarecemos que a exigência foi feita de forma preliminar a contratação em decorrência de que os contratos de repasse são extremamente rígidos em relação aos prazos, razão pela qual, para evitar que depois de corridos todos os prazos do processo, inclusive a fase de licitação, houvesse o retrocesso pelo fato de que a empresa potencialmente vencedora não obtivesse o registro do CREA/PE, sendo portanto a exigência para a contratação inclusa como documento de habilitação.

1) Antes do início da licitação, o Secretário de Infraestrutura do Município afirmou textualmente que realizou uma pesquisa de preços junto a três empresas do ramo pertinente, porém não anexou ao processo licitatório qualquer comprovação dessa pesquisa, e nem relacionou os nomes dessas empresas participantes da mesma.

Em relação a essa constatação a auditoria não apresentou nenhuma argumentação ou comprovação de sobrepreço, atestando que a contratação foi dentro dos preços praticados no mercado corroborando com os preços básicos fixados na licitação.

2) Só houve a participação de uma única empresa no certame, a qual, logicamente, sagrou-se vencedora.

Em relação a esse apontamento, esclarecemos que a CPL efetuou a publicidade e lançou ao mercado o procedimento ao qual acudiram as empresas que participaram.

3) Ocorreu um desconto irrisório de apenas 0,64% entre a proposta da empresa vencedora e a pesquisa de preços efetuada pela Prefeitura Municipal.

Em relação a essa contestação a auditoria não apresentou nenhuma argumentação ou comprovação de sobrepreço, atestando que a contratação foi dentro dos preços praticados no mercado corroborando com os preços básicos fixados na licitação".

Análise do Controle Interno

Em atenção à manifestação da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira/PE, tecem-se as seguintes considerações:

1) Quanto ao processo administrativo licitatório indevidamente formalizado, aquela Prefeitura admite a ocorrência do fato, e afirmou ter providenciado a ordenação extemporânea do processo licitatório.

2) A respeito da ausência de publicação do edital da licitação no Diário Oficial da União (DOU), o TCU entende que a publicação em Diário Oficial do Estado não supre a falta de publicação no DOU (TCU. Acórdão n° 1.987/2012, Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro. Dou, 08 ago. 2012).

3) Sobre a indevida exigência de certidão de registro e quitação visada no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Pernambuco (CREA/PE) às empresas não sediadas no Estado, é inaceitável a alegação de rigidez do contrato de repasse em relação aos prazos para fundamentar a exigência desse documento na fase de habilitação em licitação. Aliás, o TCU veda a exigência do visto como condição de habilitação, e determina que esse documento só pode ser demandado com o objetivo de início das atividades. Além disso, não cumprida a exigência pelo participante vencedor da licitação, há alternativas legais comuns que podem ser adotadas, tais como a contratação de outros licitantes participantes, nos termos da lei, e a prorrogação de prazo de vigência do contrato de repasse.

4) A respeito da ausência de comprovação da suposta pesquisa de preços, na sua manifestação, a Prefeitura não ofereceu qualquer evidência de sua existência, e também não relacionou os nomes das empresas participantes. O argumento de que não houve sobrepreço na contratação, por si só, não é suficiente para elidir outras impropriedades. Por um lado, não se pode perder de vista a licitude que deve reger a Administração Pública. Por outro, nunca pode ser descartado um possível desconto de preços numa licitação.

5) Sobre a pequena quantidade de participantes no certame, essa foi somente uma observação digna de nota.

6) No que diz respeito ao desconto entre a proposta da empresa vencedora e a pesquisa de preços efetuada pela Prefeitura Municipal, a Prefeitura repete aqui o argumento da ausência de sobrepreço, ideia essa já tratada no item 4 dessa análise de manifestação.

7) Já em relação ao Relatório de Análise de Material Apreendido referente a auto de apreensão em endereço da empresa contratada, por força da Operação Resgate, IPL 1072/2008 – SR/DPF/PE, a Prefeitura não fez qualquer comentário.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado, considerando as situações nele registradas:

1) Fragilidades no procedimento de análise e aprovação do plano de trabalho do contrato de repasse no que diz respeito à equivocada eleição da localidade beneficiada com a pavimentação, tendo em consideração as evidências da inexistência de sistema de esgotamento sanitário anterior às obras.

2) Controle deficiente da qualidade do objeto contratado, haja vista os registros de inconformidades na espessura do pavimento asfáltico.

3) Superdimensionamento de quantitativos de itens de serviço.

4) Processo licitatório contendo diversos vícios.