

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização
em Entes Federativos – V04º
Ciclo

Número do Relatório: 201701861

Sumário Executivo Alexandria/RN

Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre as Ações de Governo executadas pelo município de Alexandria/RN, em decorrência do 4º ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos.

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais repassados ao Município relativos ao período escopo dos exames indicado individualmente em cada ação de controle, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 21 de agosto a 01 de setembro de 2017.

As ações de governo examinadas por ocasião da fiscalização foram:

- Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão/Apoio a Projetos de Infra-Estrutura Turística;
- Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)/Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade;
- Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)/Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde;
- Educação de qualidade para todos/Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica;
- Educação de qualidade para todos / Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE);
- Educação de qualidade para todos / Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-FUNDEB

- Saneamento Básico / Implantação, Ampliação e Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios com população até 50.000 Habitantes, Exclusive em Regiões Metropolitanas (RM) ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE).

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 pelo CGU. Ressalte-se que este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas às constatações do Relatório.

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	13507
Índice de Pobreza:	54,44
PIB per Capita:	3.921,60
Eleitores:	9489
Área:	381

Fonte: Sítio do IBGE.

Informações sobre a Execução da Fiscalização

Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação de qualidade para todos	3	Não se Aplica
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		3	0,00
MINISTERIO DA SAUDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	2	750.000,00
	Saneamento Básico	1	1.999.999,45
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		3	2.749.999,45
MINISTERIO DO TURISMO	Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão	3	Não se Aplica
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO TURISMO		3	0,00
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		9	2.749.999,45

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 16 de outubro de 2017 e em 10 de novembro de 2017, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

Consolidação de Resultados

Durante a fiscalização, foram constatadas situações relativas à aplicação dos recursos federais examinados, conforme se observa a seguir.

Ministério da Educação

- Educação de qualidade para todos / Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação- FUNDEB

Durante as atividades de fiscalização, foram identificadas algumas situações irregulares no município, relatadas por meio dos seguintes apontamentos: desconformidades relacionadas às prestações de contas do Fundeb; falhas quanto ao enquadramento de despesas de acordo com os critérios normativos do Fundeb; acumulação indevida de cargos por servidor custeado pelo Fundeb; desconformidades relacionadas aos controles internos do Ipama e dificuldade quanto a identificação individualizada dos pagamentos do Fundeb com a utilização de várias contas bancárias.

Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate

Constatou-se a realização de transporte escolar por motoristas sem habilitação adequada e em veículos com ausência de itens de segurança, em precário estado de conservação e extremamente antigos, o que contraria às normas do Código de Trânsito Brasileiro e a cartilha do Transporte Escolar do Ministério da Educação

Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica – Pnae

Com relação aos recursos federais transferidos para o PNAE, foram realizados exames para verificar a atuação das escolas na execução do Programa, em especial quanto a regularidade da execução dos recursos, armazenagem dos alimentos, preparo da alimentação escolar e fornecimento da alimentação escolar. Não foram detectadas impropriedades/irregularidades relevantes dentro do escopo desta fiscalização.

Ministério da Saúde

Saneamento Básico / Implantação, Ampliação e Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios com população até 50.000 Habitantes, Exclusive em Regiões Metropolitanas (RM) ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE).

Quanto a execução de Programa de Saneamento Básico, foi analisado o processo de Concorrência nº 2014.09.02-0001, deflagrado a fim de viabilizar a implantação e melhoria de sistemas públicos de esgotamento sanitário, com recursos do TC/PAC nº 0476/14, tendo sido constatada a existência de cláusulas restritivas no edital e, ainda, a desvinculação ao edital quando da análise da habilitação das empresas participantes, o que indica o direcionamento da licitação para a empresa vencedora cuja proposta totalizou o montante de R\$ 1.993.252,50

Ademais, identificou-se um sobrepreço de mais de R\$ 400 mil reais no orçamento previsto para sua execução.

Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)/Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade

Falhas nos controles acerca da prestação de serviços médico-hospitalares. Não se pode verificar a conciliação entre a produção de determinado mês frente aos meses nos quais efetivamente ocorreram os repasses do MS. A ausência de rotinas claras e precisas desses procedimentos administrativos prejudicaram essa análise.

Programa de Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)/Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde

Atraso na aquisição de equipamentos previstos no convênio nº 810764/2014, o Hospital Maternidade Guimar Fernandes está com mais de dois terços dos recursos parados desde seu recebimento em 22/10/2015 até a realização desta Auditoria em Agosto/2017.

Ministério do Turismo

Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão/Apoio a Projetos de Infra-Estrutura Turística;

Para viabilizar a implantação da urbanização e paisagismo de canteiros das Ruas Padre Erisberto e Benício de Paiva, com recursos oriundos do Convênio nº 62154/2011 (Siafi nº 766062), no valor de R\$ 136.500,00, foi deflagrado o Convite nº 014/2013, que não produziu o resultado esperado quanto à realização do objeto, que se encontra paralisado em situação de abandono. Ainda, não atendeu aos aspectos legais, havendo desvinculação ao edital nas decisões quanto à habilitação, indicação de que a empresa vencedora não foi efetivamente responsável pela execução da obra pela ausência de empregados registrados no período. Além disso, as datas dos documentos e citações de outro processo não são condizentes com as situações fáticas que os documentos se propõem a evidenciar.

Situações semelhantes ocorreram nas obras de construção de Praça no cruzamento da Rua Jorge Bernardes com a Rua Francisco das Chagas Sarmiento no Alto da Boa Vista (convênio SIAFI nº 763130) e de construção de Praça na Avenida Deputado Patrício Neto com Urbanização e paisagismo de canteiros das Avenidas Deputado Patrício Neto e Rafael Fernandes (convênio SIAFI nº 767334).

Ordem de Serviço: 201701672

Município/UF: Alexandria/RN

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE ALEXANDRIA

Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

1. Introdução

Foi realizada de 21 a 25 de agosto de 2017 fiscalização nos recursos da Ação 00PI - Educação de qualidade para todos / Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE), na cidade de Alexandria/RN, que atingiu o montante de R\$ 313.432,00, transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, no período de 1º de janeiro de 2016 até 30 de junho de 2017, para o município.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Município de Alexandria.

Fato

Com relação aos recursos federais transferidos para o município de Alexandria no período de janeiro de 2016 a julho de 2017, foram realizados exames para verificar a atuação das escolas na execução da Ação Apoio a Alimentação Escolar na Educação Básica - Pnae, em especial quanto a regularidade da execução dos recursos, armazenagem dos alimentos, preparo da alimentação escolar e fornecimento da alimentação escolar.

Foram escolhidas, aleatoriamente, por amostragem, de um total de 13 escolas, as 4 seguintes para inspeção in loco:

- a) Escola Municipal Manoel Valentim de Oliveira (zona urbana);
- b) Escola Municipal Benedito de Paiva (zona urbana);
- c) Escola Municipal Antonio Teles da Costa - Cast. dos Teles (zona rural);
- d) Escola Municipal Manoel Bento da Silva - Sítio Torto (zona rural);

Aplicaram-se as seguintes técnicas: análise documental, entrevistas, inspeção da cozinha e do local de armazenamento, o que levou às seguintes conclusões:

Não foram detectadas impropriedades/irregularidades relevantes dentro do escopo desta fiscalização.

Ordem de Serviço: 201701673

Município/UF: Alexandria/RN

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE ALEXANDRIA

Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

1. Introdução

A presente Ação de Controle foi executada de 21 a 25 de agosto de 2017, com o objetivo de fiscalizar a execução da ação governamental de “Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica” – Pnate – cujo valor transferido totalizou o montante de R\$ 108.643,78, no período de janeiro de 2016 a 30 de junho de 2017.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

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

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

Fato

Em vistoria realizada em veículos utilizados para o transporte escolar no Município de Alexandria/RN, verificou-se a inadequação dos mesmos para a condução de alunos de acordo com as exigências do Código de Trânsito Brasileiro-CTB e a Cartilha do Transporte Escolar do Ministério da Educação.

Durante a inspeção constatou-se que os veículos não possuíam cinto de segurança ou, quando existentes, não apresentavam condições de uso; que os pneus apresentavam

desgastes superiores ao permitido pelas normas de trânsito e que, contrariando o que recomenda a Cartilha do Transporte Escolar, os veículos eram extremamente antigos, superando em muito os sete anos de uso recomendado.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0251/2017 - GC, de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Alexandria-RN apresentou a seguinte manifestação:

“Inicialmente, temos que os veículos que vieram a acudir a licitação modalidade pregão de nº 10/2017, foram os veículos que se encontram realizando o serviço.

É de bom alvitre situar o âmbito em que tal serviço é prestado, temos que por se tratar de um município de pequeno porte, onde detemos grande zona rural, a qual é cortada por estradas vicinais com baixa qualidade de piso o que dificulta que veículos em melhor qualidade e em especial mais novos venham a acudir aos processos licitatórios.

Saliente-se ainda que foram os únicos interessados, ademais, o baixo poder aquisitivo da população local impede a renovação da frota na mesma velocidade requerida.

Tem-se ainda que os veículos, apesar de deterem “idade” um pouco mais elevadas encontram-se em regular estado de conservação, compatível com a idade do veículo, tendo inclusive passado por vistoria do DETRAN-RN o qual julgou regular os veículos, conforme documentos em anexo.

Outrossim, tem-se que notificou a todos os prestadores para que adequem os seus veículos as normas brasileiras de trânsito.”

Análise do Controle Interno

Ao analisar as justificativas apresentadas pelo gestor municipal, é necessário reconhecer que a realidade da região e da qualidade das vias em que o serviço é prestado efetivamente torna difícil ou quiçá proibitiva a contratação de veículos mais novos para a prestação do serviço de transporte escolar pelo município. Apesar disso, é necessário que o Município faça gestão junto aos prestadores para que os automóveis sejam adequados o máximo possível às normas pertinentes e atendam ao menos às normas mínimas de trânsito vigentes, uma vez que, diferentemente do afirmado pelo gestor, ao analisar os laudos anexados, constatou-se que todos os laudos de vistoria apresentados concluíram pela inaptidão dos mesmos para a prestação de serviço de transporte escolar.

2.2.2. Documentação irregular dos motoristas contratados para o transporte de alunos.

Fato

Constatou-se, na documentação dos condutores de veículos que realizam transporte escolar no Município de Alexandria, a existência de motoristas sem habilitação na categoria D e sem aprovação em curso especializado, contrariando às exigências do Código Nacional de Trânsito Brasileiro.

Verificou-se, ainda, conforme entrevistas com pais de alunos, que o motorista costumeiro do veículo de uma das rotas acompanhada pela equipe de fiscalização era, de fato, o proprietário do automóvel e não o motorista formalmente apresentado à equipe de fiscalização como tal e que atuou como condutor do veículo durante aquele dia.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0251/2017 - GC, de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Alexandria-RN apresentou a seguinte manifestação:

“No tangente à documentação dos motoristas, tem-se que após fiscalização dessa Controladoria, tomou-se conhecimento do desvio, criando-se meios de fiscalização por intermédio da Secretaria Municipal de Transporte e Obras, a qual está a auxiliar a Secretaria Municipal de Educação na identificação de possíveis desvios, sendo que se requereu a renovação dos documentos de todos os motoristas, os quais seguem em anexo.

Quanto ao curso especializado, ante a dificuldade financeira para que essas pessoas venham a realizá-lo, está sendo articulado junto ao DETRAN-RN, a realização de novo curso para a capacitação desses motoristas. ”

Análise do Controle Interno

Diante dos fatos observados e da manifestação ora prestada pelo gestor municipal, constata-se a necessidade de um efetivo acompanhamento da prestação do serviço, tal como a realização de entrevistas formais e periódicas com os professores e pais dos alunos atendidos a fim de aferir se os motoristas formalmente apresentados ao município são aqueles que realmente estão prestando o serviço no dia a dia e, ainda, se os mesmos possuem habilitação adequada ao transporte remunerado dos estudantes.

3. Conclusão

Face aos exames realizados, conclui-se que: os veículos contratados não atendem às exigências do programa; os motoristas não possuem habilitação adequada e há atraso no pagamento dos prestadores de serviço pela contratante.

Ordem de Serviço: 201701660

Município/UF: Alexandria/RN

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: ALEXANDRIA GABINETE DO PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 21/08/2017 a 25/08/2017 sobre a aplicação dos recursos do programa 2080 - Educação de qualidade para todos, ação 0E36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB no município de Alexandria/RN.

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.

Foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município, para o período examinado compreendido entre 01 de julho de 2016 a 30 de junho de 2017 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 este Ministério.

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Informação geral sobre verificação da conformidade quanto aos percentuais estabelecidos legalmente para aplicação dos recursos do Fundeb

Fato

No âmbito do Programa de fiscalização em entes federativos, foi realizada atividade de fiscalização para verificação da conformidade quanto aos percentuais estabelecidos legalmente para aplicação dos recursos do Fundeb- *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação* - no município de Alexandria-RN. Os recursos do Fundeb, no caso dos municípios, devem ser utilizados na educação infantil e no ensino fundamental, sendo que, no mínimo, 60% desses recursos devem ser destinados anualmente à remuneração dos profissionais do magistério (professores e profissionais que exerçam atividades de suporte pedagógico) em efetivo exercício na educação básica pública, e a parcela restante, de, no máximo, 40%, deve ser aplicada nas demais ações de manutenção e desenvolvimento, também da educação básica pública. Segundo informado pela Prefeitura, há em Alexandria cerca de 1850 alunos matriculados em escolas em zona urbana e 120 alunos em escolas da zona rural. Há, ainda, 160 profissionais, em sua maioria, professores, custeados pela conta dos 60% do Fundeb e outros 89 profissionais vinculados à conta dos 40%.

Para verificação desse cumprimento, observou-se o período de um ano, entre julho de 2017 e junho de 2016, quando foram transferidos para o município R\$ 6.448.345,32 em recursos para a conta específica do Fundeb, sob a rubrica de diversos tributos como IPVA, ITR, FPE/FPM, IPI/EXPORTACAO, ITCMD, ICMS, além de R\$ 2.721.264,64 de complementações realizadas diretamente pela Prefeitura Municipal de Alexandria. Em termos de despesas ocorridas nesse mesmo período, o quadro a seguir apresenta os valores realizados de acordo com as rubricas mais relevantes:

Quadro – Pagamentos realizados com recursos do Fundeb entre julho-2016 a jun-2017.

Item	Discriminação	Valor(R\$)
1	Pagamento folha 60%(servidores estatutários)	3.669.286,88
2	Pagamento folha 60% (contratados temporários)	374.352,03
3	Contribuição patronal ao Ipama (servidores estatutários) 60%	2.621.209,09
4	Pagamento folha 40% (servidores estatutários)	1.071.351,76
5	Pagamento folha 40% (contratados temporários)	40.969,72
6	Contribuição patronal ao Ipama (servidores estatutários) 40%	764.467,57
	Total	8.541.637,04

Fonte: Resposta a Solicitação de Fiscalização nº 2017/01 - Fundeb e Acesso RPG- Autoatendimento Setor Público Banco do Brasil

Pode-se constatar que, ao se somar os itens 1,2 e 3, referente à remuneração dos profissionais do magistério, se alcança o valor de R\$ 6.664.848,00, o que já é superior ao valor transferido ao Município a título de Fundeb, fora os gastos realizados para os pagamentos relativos aos outros profissionais e de ações de manutenção e desenvolvimento (40%), que só torna possível em razão da complementação efetuada mensalmente pela Prefeitura.

Conclui-se que, no caso de Alexandria, aproximadamente 93% do total de recursos destinados ao Fundeb, incluindo a complementação da Prefeitura, são voltados a pagamentos relacionados de folha de pessoal, com destaque para os pagamentos efetuados ao Ipama (Instituto de Previdência Municipal de Alexandria,) da ordem de 37% desse total, principalmente em função de uma alíquota de contribuição patronal de 79,69% adotada atualmente, conforme legislação municipal, que visa possibilitar o equilíbrio financeiro do Instituto.

2.2.2. Desconformidades relacionadas às prestações de contas do Fundeb

Fato

Foram verificadas desconformidades relacionadas ao aspecto das prestações de contas do município de Alexandria, em especial na área da educação. Foi observado que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Cacs-Fundeb) de Alexandria não elaborou Parecer de análise e aprovação das contas do Fundo para o município em relação ao ano de 2016, bem como observou-se que o Município não vem efetuando bimestralmente os lançamentos no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – Siope, conforme preconiza a legislação.

Acerca dos Cacs, é obrigação do Conselho “*instruir, com parecer, as prestações de contas dos recursos do Fundeb a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas. O referido parecer deve ser apresentado ao Poder Executivo correspondente até 30 dias antes do vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas ao tribunal contas do Estado*”. Tal parecer deve apresentar opinião sobre a regular aplicação ou não quanto ao uso dos recursos advindos do Fundeb no ano anterior, fazendo parte do rol disposto no Anexo II da Resolução nº 012/2016 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, de 14 de junho de 2016, item 32, como um dos itens previstos na documentação de prestação de contas do Município. O Conselho pode se utilizar de diversos documentos para embasar sua opinião, desde extratos bancários das contas do Fundeb, folhas de pagamento de Pessoal, demonstrativos contábeis, balancetes mensais, entre outros. O FNDE abre regularmente cursos de capacitação para conselheiros dos Cacs, caso o de Alexandria entenda ser necessário.

Já em relação ao sistema Siope, este representa um sistema informatizado para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos públicos de educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas. Até 2016, municípios, estados e o Distrito Federal deveriam enviar as informações sobre os investimentos feitos em educação apenas no ano seguinte. No entanto, com a mudança implementada pela Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, a partir de em 2017, a orientação é que se publique informações até trinta dias após o encerramento de cada bimestre. Verificou-se, em consulta ao sistema Siope em 8 de setembro de 2017 que o

município de Alexandria não havia transmitido por meio do SIOPE as informações sobre o Fundeb referentes aos três bimestres de 2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0251/2017 - GC, de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Alexandria-RN apresentou a seguinte manifestação:

“No tocante as prestações de contas do FUNDEB, depreende-se a falta de parecer na prestação de contas, por parte do CACS-FUNDEB, e ainda o não lançamento no Siope, conforme preconizado.

Quanto ao Siope, temos que o mesmo fora devidamente alimentado, referente ao primeiro bimestre de 2017, estando-se a enviar os demais, conforme se demonstra do documento em anexo.

No tocante ao parecer do CACS-FUNDEB, apesar de haver acompanhamento do mesmo (conforme atas em anexo) não fora confeccionado parecer, vez que o sistema não disponibilizou o mesmo, estando-se a adaptar um modelo o qual passará a ser utilizado, conforme documento em anexo.”

Análise do Controle Interno

A manifestação da Prefeitura de Alexandria-RN não refutou os fatos apresentados, portanto fica mantida a constatação até que se possa aferir as medidas saneadoras informadas.

2.2.3. Falhas quanto ao enquadramento de despesas de acordo com os critérios normativos do Fundeb

Fato

Durante as atividades de fiscalização no município de Alexandria, foram constatadas algumas situações que merecem avaliação e correções pela Secretaria de Educação do Município no sentido de classificar corretamente alguns gastos realizados com recursos do Fundeb, além de aperfeiçoar aspectos de controle relacionados ao cadastro de pessoal voltado a atividades educacionais.

Identificou-se que tem sido enquadrado incorretamente na conta relativa aos 60% o pagamento dos vencimentos de professor licenciado para exercício de atividade sindical, no caso a presidência do sindicato dos servidores municipais, cujo CPF é ***.554.124-**, já que a referida conta destina-se primordialmente ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. A atividade sindical não está diretamente vinculada às exceções previstas (eventuais afastamentos temporários) no Art. 22, inciso III da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Verificou-se que tais afastamentos referem-se a eventos como férias, licença gestante, paternidade, licença para tratamento de saúde, licença prêmio, licença capacitação, que não caracterizam suspensão ou ausência da condição do efetivo exercício. Afastamentos para desempenho de mandato sindical ou político, por exemplo, não podem ser qualificado como

eventual. Cabe aqui a Prefeitura arcar com os custos dos vencimentos do servidor sem utilização dos recursos do Fundeb.

Além disso, verificou-se também no município a existência de nove professores readaptados custeados pela conta dos 60%, que só deve compreender a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública, bem como dos profissionais que exerçam as seguintes atividades de suporte e assessoramento pedagógico, em apoio à docência: direção ou administração escolar; planejamento; inspeção; supervisão; orientação educacional; coordenação pedagógica, conforme Resolução nº 1, de 27 de março de 2008 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação.

Entende-se que se faz necessário reclassificar os casos dos servidores readaptados que já não atuam mais em nenhuma destas atividades elencadas e continuam sendo custeados por recursos da conta dos 60%, como no caso do servidor de CPF ***.569.064-**, lotado na Escola Municipal Coronel Benedito de Paiva, que atualmente realiza atividades de digitação e apoio em informática, conforme constatado em entrevista realizada em 25 de agosto de 2017 na Escola. Nesse caso, quando as atividades técnico-administrativas do profissional readaptado forem exercidas no âmbito da educação básica pública, esse profissional pode ser remunerado por meio da parcela referente aos 40% dos recursos do Fundeb. Deve o Município rever a atuação de cada um desses servidores e, se for o caso, classifica-los corretamente de acordo com as atividades previstas na mencionada Resolução.

Ademais, é relevante que a Prefeitura aperfeiçoe seus controles em relação aos casos de permuta de servidores entre Municípios. Na relação de servidores encaminhada pela Prefeitura a CGU, constou o nome da servidora de CPF ***.793.904-**, auxiliar de serviços gerais, que estaria atuando na Escola Municipal Coronel Benedito de Paiva. No entanto, em entrevista realizada em 25 de agosto de 2017 com a Diretora da Escola, CPF ***.176.374 **, foi informado que a servidora em questão havia sido permutada por outra servidora do quadro de outro município como qual a Prefeitura de Alexandria tem convênio. Constatou-se que, apesar de existir o instrumento formal que prevê a permuta de servidores, geralmente não há publicação de ato formal que explicita a permuta específica entre dois servidores, normalmente uma portaria de permuta, indicando nomes dos servidores permutados, lotações e prazo de permuta, representando uma fragilidade relevante em termos de controle, já que, por exemplo, a servidora do município de Alexandria poderia estar em atividade não vinculada a área educacional e estar sendo custeada por recursos do Fundeb, bem como o servidor do outro município pode também não estar lotado na área educacional. Cabe ao Município realizar um levantamento de situações análogas, confirmar se há efetivamente atuação dos servidores permutados na educação básica e ajustar à folha de pagamento vinculadas a conta do Fundeb, quando não houver vinculação aos critérios do Fundeb.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0251/2017 - GC, de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Alexandria-RN apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto ao controle e enquadramento de despesas, foram identificados possíveis vícios, tais como o pagamento de pessoal na verba dos 60%, quando esta deveria constar nos 40%, nesse aspecto, aceitou-se a crítica e de imediato determinou-se o remanejamento desses servidores para as folhas devidas.

No tocante a aperfeiçoamento no controle de convênios com outros município, buscou-se a efetivação dos pontos dos servidores, estando-se a fiscalizar a atuação desses servidores nas áreas devidas, conforme documentos em anexo.”

Análise do Controle Interno

A manifestação da Prefeitura de Alexandria-RN não refutou os fatos apresentados, portanto fica mantida a constatação até que se possa aferir as medidas saneadoras informadas.

2.2.4. Acumulação indevida de cargos por servidor custeado pelo Fundeb

Fato

Constatou-se, após cruzamento entre os dados dos servidores da Prefeitura de Alexandria custeados com recursos do Fundeb e os dados referentes a vínculos empregatícios declarados na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2016, caso de acumulação indevida de cargos públicos.

Refere-se à acumulação pelo servidor de CPF ***.873.894-** em três cargos públicos, e atuante em dois cargos na atividade de magistério. Sabe que a regra é a vedação ao acúmulo remunerado de cargos, empregos ou funções públicas, de acordo com o art. 37 da nossa Constituição, com exceções, desde que haja compatibilidade de horários, em geral, para a acumulação de dois cargos de professor, ou de um cargo de professor com outro técnico ou científico ou para a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas. O servidor em questão tem os seguintes vínculos empregatícios:

*Tabela- vínculos empregatícios de servidor ***.873.894-***

Razão Social	Cargo	Data de Admissão	Carga Horária Semanal
MUNICIPIO DE ALEXANDRIA	Professor de Matemática- PIII A	01/07/2010	30
RIO GRANDE DO NORTE SECRETARIA DA ADMINISTRACAO	Professor de disciplinas pedagógicas no ensino médio	06/05/2016	40
COMPANHIA DE AGUA E ESGOTOS DA PARAIBA CAGEPA	Operador de estação de captação, tratamento e distribuição de água	04/08/2011	40

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)

Por meio do Ofício nº 228/2017 PMA/GC, de 12 de setembro de 2017, a Prefeitura informou o servidor em questão foi notificado e que foi aberto procedimento administrativo.

No caso, como se trata de situação claramente irregular, deve o servidor optar por não atuar em um dos cargos, permanecendo com até dois vínculos, considerando que há atividades de magistério, desde que haja compatibilidade de horários.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0251/2017 - GC, de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Alexandria-RN apresentou a seguinte manifestação:

“Depreende-se ainda a existência de acúmulo indevido de cargos, por servidor específico. Nesse ponto, não há, por parte da municipalidade, formas de deter conhecimento quanto a existência de outros vínculos de servidores, sendo que tão logo houve a identificação, abriu-se processo administrativo, conforme se depreende do documento em anexo.”

Análise do Controle Interno

A manifestação da Prefeitura de Alexandria-RN não refutou os fatos apresentados, portanto fica mantida a constatação até que se possa aferir as medidas saneadoras informadas.

2.2.5. Desconformidades relacionadas aos controles internos do Ipama

Fato

Em trabalho de conferência sobre os pagamentos efetuados com recursos do Fundeb ao Instituto de Previdência do Município de Alexandria-Ipama a título de contribuições dos segurados e patronais, verificou-se necessidade de melhorar os controles internos do Instituto visando reduzir o risco de ocorrência de pagamento indevidos.

Cabe, ademais, considerando a relevância dos recursos envolvidos do Fundeb, abordar sobre a questão da previdência social de Alexandria, que foi originalmente instituída por meio da Lei Municipal nº 275, de 14/11/1958, sob o nome de MONTEPIO, basicamente com a finalidade de assegurar a pensão mensal em benefício das famílias dos contribuintes falecidos. No entanto, só a partir de 2005, com a publicação da Lei Municipal nº 840, de 1 de junho de 2005, denominada Lei Geral de Previdência Municipal- LGPM, é que foi criado o Ipama, para administrar um regime Próprio de Previdência Municipal.

Em entrevista realizada com o Presidente do Ipama em 23 de agosto de 2017, o mesmo informou sobre as dificuldades do Instituto em honrar seus compromissos, já que historicamente, por muitos anos, as gestões municipais não faziam o devido repasse das contribuições patronais e dos segurados ao Ipama. Em julho de 2017, foram realizados pagamentos a 248 aposentados, 244 pensionistas, 22 casos de auxílio-doença, entre outras despesas. Segundo o Balanço Patrimonial do Instituto relativo ao ano de 2016, o Instituto fechou o ano com um déficit financeiro de R\$52.271,66 e o primeiro semestre de 2017 com outro déficit financeiro de R\$ 48.222,14.

Entre julho de 2016 e junho de 2017 foram repassados ao Ipama pela Prefeitura um total de R\$ 5.639.050,81, sendo que R\$ 3.901.666,14 diretamente por contas do Fundeb, a título de contribuições patronal e dos segurados. O restante foi pago regularmente pela Prefeitura como complementação para possibilitar o pagamento de todos os benefícios do Instituto, sendo abatido mensalmente da dívida de contribuição patronal de gestões passadas da Prefeitura, quando diversos repasses não foram efetuados, e após Auditoria realizada pelo

Ministério da Previdência Social, definiu-se que a Prefeitura teria uma dívida total, naquele momento, no valor total de R\$ 2.157.898,22, a qual está sendo paga em parcelas.

Atualmente, o Ipama recebe da Prefeitura uma contribuição patronal da ordem de 79,69% sobre a folha de pessoal do município, além dos 11% descontados dos vencimentos dos servidores, seguindo a Lei Municipal nº 926, de 22 de maio de 2009, que previu que, para o equacionamento do déficit apurado na avaliação atuarial referente a 2009, no valor de R\$ 30.450.002,92 um plano de financiamento estruturado sob a forma de aplicação de alíquotas progressivas. A partir de 2013, a alíquota passou a crescer a razão de 6,93% por um período de 13 anos, e será estabilizada no patamar de 120,86%) em 2025, assim permanecendo constante até o trigésimo quinto ano, quando o déficit estaria plenamente equacionado. Um novo cálculo atuarial está sendo realizado pela Caixa Econômica Federal para verificação quanto a manutenção ou não das alíquotas programadas a partir de 2009. Em especial, a contribuição patronal atual repassada ao Ipama é bastante elevada, bem superior a alíquota patronal estabelecida pelo INSS, por exemplo, de 22%, o que compromete boa parte dos recursos do Fundeb em Alexandria e do orçamento da Prefeitura, em geral.

Acerca, especificamente, das inconsistências encontradas nesse trabalho de fiscalização, após cruzamento de dados dos aposentados e pensionistas do Ipama, em contraste com informações do Sistema de Benefícios do INSS e o de Óbitos (Sisobi), foram identificados os seguintes casos:

Quadro- Inconsistências encontradas em cadastro de beneficiários do Ipama

CPF Cadastrado no Ipama	Tipo de Benefício, segundo cadastro Ipama	Descrição da Inconsistência
***.056.634-**	Pensão	CPF cadastrado no Ipama de ex-servidor falecido em 23 de fevereiro de 2016, com benefício sendo pago em nome do cônjuge, apesar de recadastramento efetuado em 21 de março de 2017.
***.635.894-**	Pensão	CPF cadastrado no Ipama de ex-servidor falecido em 15 de junho de 2016, com benefício sendo pago em nome do cônjuge, apesar de recadastramento efetuado em 23 de março de 2017
***.151.624-**	Pensão	CPF cadastrado no Ipama de ex-servidora falecida em 7 de novembro de 2016, com benefício sendo pago em nome do cônjuge.
***.608.594-**	Aposentadoria	Aposentadoria encontra-se em nome de ex-servidora falecida em 16 de agosto de 2015, mas sendo paga diretamente ao cônjuge, apesar de recadastramento efetuado em 29 de março de 2017. Não foi localizada certidão de casamento no processo.

Fonte: Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi) e Folha de pessoal do Ipama, mês junho-2017, em resposta a Solicitação de Fiscalização nº 2017/17

Em resposta a Solicitação de Fiscalização, o Ipama informou o seguinte: “*analisamos os nossos cadastros e contatamos o equívoco nos CPF's mencionados. Assim, constatamos que em na nossa base de informações eram realmente dos servidores falecidos e, não dos seus*

respectivos beneficiários/pensionistas. Dessa forma, já houve a retificadora nos cadastros e, por conseguinte, o sistema já encontra-se corrigidos.”

Portanto, referente aos três primeiros casos, observou-se que, os erros basicamente são de cadastro. O último caso merece uma revisão por parte do Ipama, já que apenas a informação presente no atestado de óbito, de que o casal vivia em regime de união estável não deveria valer como documento comprobatório da relação, o que, via de regra, deveria ser por meio da certidão de casamento ou contrato de união estável, emitidos ou registrados em cartório.

Também entre os testes realizados pela equipe de auditoria, foram identificados 25 casos de acumulação de aposentadorias pelo INSS (por idade) e pelo Ipama pelo mesmo titular, que, para verificação quanto a sua legalidade, estão sendo iniciados procedimentos administrativos, formalizados por meio de Portarias, para que cada inativo possa juntar e apresentar os documentos necessários com direito a ampla defesa, conforme consta em resposta à Solicitação de Fiscalização de nº 2017/21 – PM, datada de 15 de setembro de 2017.

Por fim, também foi verificado junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN), o resultado do julgamento pelo Tribunal quanto à legalidade de concessão desses 25 casos relatados. A maior parte ainda se encontra pendente de julgamento, porém foram observados três casos em que o julgamento do processo já ocorreu, sendo decidido pela denegação do registro de aposentadoria, são eles:

Quadro-Aposentadorias denegadas pelo TCE-RN aguardando providências pelo Ipama

CPF	TIPO DE APOSENTADORIA	PROCESSO TCE/RN	JUSTIFICATIVA PARA DENEGACÃO PELO TCE/RN
***.844.274-**	APOSENTADORIA POR IDADE	2326/2014	Instrução deficiente, fundamentação indevida, cálculos sem atender ao critério da proporcionalidade (aposentadoria compulsória).
***.807.514-**	APOSENTADORIA POR IDADE	20835/2013	Instrução deficiente, investidura da servidora sem respaldo legal, cálculos sem atender ao critério da proporcionalidade.
***.046.954-**	APOSENTADORIA POR IDADE	13408/2011	Instrução deficiente, cálculos sem atender ao critério da proporcionalidade.

Fonte: correio eletrônico de 18 de setembro de 2017 da Diretoria de Atos de Pessoal do TCE/RN

A fase atual dos processos indica que há necessidade de que o Ipama tome providências

imediatas, visando cumprir a decisão tomada pelo Tribunal ou, ainda, que apresente medidas recursais/legais, em caso de entender pela pertinência dos benefícios.

Foi informado, ainda, que pelo TCE/RN, na mesma comunicação, que o Ipama não vem remetendo, regularmente, as informações sobre os servidores inativos junto ao Sistema de Acompanhamento de Folha do TCE/RN. As verificações em questão apontam para a necessidade de atendimento tempestivo e regular de informações solicitadas pelo Tribunal de Contas do Estado ao Ipama.

Portanto, inclusive pelo notório quadro de frágil saúde financeira do Ipama, é de fundamental importância que o mesmo aperfeiçoe seus procedimentos para concessão e revisão de benefícios, bem como seus controles internos, com vistas a não permitir o surgimento de despesas que não sejam estritamente concedidas dentro da legalidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0251/2017 - GC, de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Alexandria-RN apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto ao IPAMA, identificou-se problemas relacionados a controle interno, tendo sido realizado alguns apontamentos.

Nesse talante, temos que no tocante a inconsistência, conforme informado no corpo do relatório, os CPF's cadastrados foram regularizados, sendo determinada a realização de vistoria nos demais benefícios com o objetivo de identificar outras irregularidades.

No que tange a pensão concedida sem possível comprovação, abriu-se prazo para o beneficiário juntar documentos complementares, os quais seguem em anexo.

Quanto as aposentadorias denegadas pelo Tribunal de Contas do Estado foram tomadas as seguintes providências:

Beneficiário portador do CPF xxx.X44.274-xx, houve correção no cálculo, nos termos do acórdão, sendo que por importar em redução de valores, será aberto processo administrativo onde será oportunizada a defesa do beneficiário.

Beneficiário portador do CPF xxx.X97.514-xx, os cálculos foram refeitos, observando-se os critérios da proporcionalidade, sendo que por importar em redução de valores, será aberto processo administrativo onde será oportunizada a defesa do beneficiário.”

Análise do Controle Interno

A manifestação da Prefeitura de Alexandria-RN não refutou os fatos apresentados, portanto fica mantida a constatação até que se possa aferir as medidas saneadoras informadas.

2.2.6. Dificuldade quanto a identificação individualizada dos pagamentos do Fundeb com a utilização de várias contas bancárias.

Fato

Verificou-se que, em Alexandria, não é possível fazer, por meio de verificação da movimentação bancária, a identificação individual dos prestadores de serviços, em especial relacionadas à remuneração dos professores, funcionários das escolas, entre outros, diretamente pela conta específica principal do Fundeb, bem como por meio das contas de apoio (60% e 40%).

Em Alexandria, em geral, são utilizadas contas do Banco do Brasil, sendo que a principal (conta “mãe”), onde as receitas do Fundeb normalmente ingressam, corresponde a conta bancária nº 16.043-1, e dela partem os lançamentos para a conta de nº 16.119-5 (60%), voltada ao pagamento de remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica e para a conta nº 16.118-7 (40%), que realiza os pagamentos dos profissionais da educação básica que desenvolvem atividade de natureza técnico-administrativa ou de apoio. Regularmente, são transferidos dessas contas (60% e 40%) montantes significativos para outras contas como as de nº 33430-8, 33400-6 e 13108-3, de titularidade da Prefeitura, utilizadas para fazer pagamentos relativos à folha (remunerações dos profissionais do Município).

O Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, disciplinou a movimentação financeira dos recursos transferidos por órgãos e entidades da administração pública federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo os recursos do Fundeb, que foram definidos por meio da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. O referido Decreto estabeleceu, em seu Art. 2º, §1º, que *“a movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados”*.

Visando, entre outros assuntos, melhor disciplinar tal questão, o Banco do Brasil (BB) assinou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (MTFC-CGU) em 06 de dezembro de 2016 versando sobre mudança na forma de custódia e movimentação dos recursos públicos de que tratam os Decretos nº 6.170/07 (transferências voluntárias) e nº 7.507/11 (transferências legais, incluindo o Fundeb). A partir de 04 de setembro de 2017, a movimentação desses recursos, em todo o País, deve ser realizada de acordo com o regramento desse TAC, que estabeleceu que toda a movimentação deve ocorrer, em geral, em apenas uma conta específica, com algumas exceções, na quais se inclui o Fundeb para pagamento de Folha, em que se permite realizar transferências para outras contas centralizadoras da folha dos profissionais da educação.

Portanto, para se possa haver conformidade no caso de Alexandria em relação ao que está previsto no mencionado Decreto e no TAC, caberia à Prefeitura adotar uma das duas opções: a primeira seria concentrar toda sua movimentação bancária do Fundeb apenas na chamada conta mãe (16.043-1), incluindo o pagamento de folha de pessoal diretamente por essa conta. A outra opção, com base na excepcionalidade prevista no TAC, seria utilizar as contas 60% e 40% para se efetuar os pagamentos individualizados de folha diretamente por essas aos profissionais (ainda que se utilize de pagamentos via lotes), bem como os outros pagamentos não relacionados ao pagamento de salários.

No caso de se optar pelo uso dessas três contas principais, pode ser verificada, ainda, a possibilidade de se cadastrar junto ao BB, a exemplo da conta mãe, as contas 60% e 40% para visualização de movimentação pelos órgãos de controle via Repasse de Recursos de Projetos de Governo do Banco do Brasil (RPG) do Banco do Brasil (Sistema de Autoatendimento do Setor Público), dando a transparência adequada ao processo.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0251/2017 - GC, de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Alexandria-RN apresentou a seguinte manifestação:

“Por último, verificou-se a existência de várias contas para a movimentação das verbas do FUNDEB.

Nesse talante, estar-se adotando a utilização de apenas uma conta 16.043-1 (conta "mãe") de onde partirão os pagamentos devidos, o que sem sombra de dúvidas facilitará a fiscalização dos recursos.”

Análise do Controle Interno

A manifestação da Prefeitura de Alexandria-RN não refutou os fatos apresentados, portanto fica mantida a constatação até que se possa aferir as medidas saneadoras informadas.

3. Conclusão

Verificou-se que o Município atende ao critério de aplicação mínima de 60% desses recursos na remuneração dos profissionais do magistério (professores e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico), destinando, de fato, para o período examinado, cerca de 93% do total de recursos destinados ao Fundeb, com destaque para os pagamentos de salários e aqueles efetuados ao Ipama (Instituto de Previdência Municipal de Alexandria a título de contribuição patronal. Portanto, com base nos exames realizados, foram realizados pela equipe de fiscalização os seguintes apontamentos relacionados ao Fundeb no Município de Alexandria, para o período examinado, conforme destacado a seguir:

1. Desconformidades relacionadas às prestações de contas do Fundeb;
2. Falhas quanto ao enquadramento de despesas de acordo com os critérios normativos do Fundeb;
3. Acumulação indevida de cargos por servidor custeado pelo Fundeb;
4. Desconformidades relacionadas aos controles internos do Ipama;
5. Dificuldade quanto a identificação individualizada dos pagamentos do Fundeb com a utilização de várias contas bancárias.

Ordem de Serviço: 201701690

Município/UF: Alexandria/RN

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE

Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

1. Introdução

Trata-se de análise da aplicação de recursos federais repassados pelo Ministério da Saúde - MS ao Município de Alexandria/RN no período de 1º janeiro de 2016 a 14 de agosto de 2017, perfazendo o montante de R\$ 14.390.454,22 para o respectivo período e sob o Programa/Ação n.º 10302201585850001 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)/Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade.

Os recursos desse Bloco MAC constituíram-se nas seguintes ações:

- Componente Limite Financeiro da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar - MAC; e
- Componente Fundo de Ações Estratégicas e Compensação - FAEC.

A verificação dessa aplicação objetivou analisar os pagamentos efetuados e seus beneficiários frente aos atendimentos médico-hospitalares pelas entidades conveniadas.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

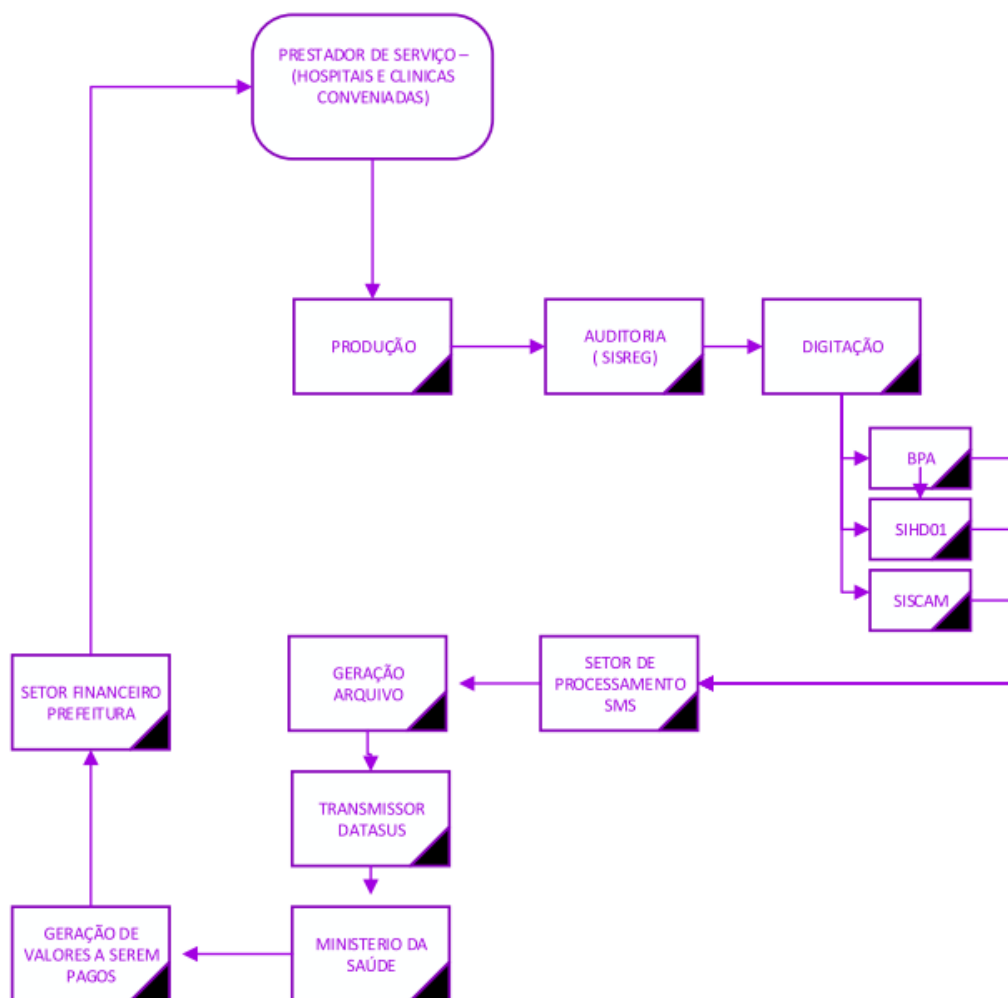
Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

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

2.2.1. Falhas nos controles acerca da prestação de serviços médico-hospitalares.

Fato

Em análise à prestação de serviços do Bloco Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar - MAC, a Prefeitura Municipal de Alexandria/RN informou que adotou procedimentos de controle acerca da produção médico-hospitalar custeada com recursos do MAC. Esse controle foi exercido após a produção hospitalar realizada pelos prestadores de serviços, conforme disposto no fluxograma disponibilizado pela Secretaria Municipal de Saúde:



Entretanto, não houve comprovação na documentação acerca dos trabalhos da auditoria interna demonstrando as atividades executadas, tais como relatórios, pareceres ou glosas de procedimentos médico-hospitalares, não sendo possível concluir sobre a atuação efetiva desse controle informado pela Prefeitura. O ato de apenas visar os documentos referentes à produção hospitalar, conforme demonstrado pelo auditor interno, não significou atuação efetiva de controle, ou seja, além dos valores cobrados dos procedimentos aplicados, faz-se necessário o confronto entre a produção médico/hospitalar e questionamentos junto aos pacientes listados em consultas médicas, internações hospitalares e procedimentos ambulatoriais beneficiados com as ações em saúde provenientes de recursos do Bloco MAC.

Ressalta-se ainda que essa produção indicada no fluxograma, após ser auditada, segue o fluxo de digitação para fins de geração de arquivo a ser informado ao Ministério da Saúde - MS, que por sua vez libera os valores. Entretanto, não se pode verificar a conciliação entre a produção de determinado mês frente aos meses nos quais efetivamente ocorreram os repasses do MS. A ausência de rotinas claras e precisas desses procedimentos administrativos prejudicaram essa análise.

Soma-se ainda ao tema o fato de que os valores creditados na conta BB n.º 20.264-9 - FMS-ALEXAND-FNS BLMAC ocorreram por meio de diversas ordens bancárias e relacionados aos programas de cada componente (MAC e FAEC), conforme evidenciado no sítio <http://aplicacao.saude.gov.br/portalthtransparencia/visao/dadosTransparencia.jsf?uf=%27RN%27>. Certos incentivos financeiros, que devem ser destinados para as entidades conveniadas independentemente de produção hospitalar, tais como o disposto nas Portarias/MS n.º 3.250, de 26 de dezembro de 2013 e n.º 237, de 14 de fevereiro de 2014, não foram identificados entre os valores transferidos pelo Ministério da Saúde, mas apenas nos débitos efetuados pela Prefeitura Municipal de Alexandria. Dessa forma, os valores são repassados para as entidades com base nos recursos que já foram transferidos e que compõem o limite do Bloco MAC.

Nesse meio ainda se encontra o mês de competência a que se referiram os valores creditados, ou seja, não se pode afirmar precisamente se os valores creditados em determinado mês corresponderam à produção médico-hospitalar realizada para aquele mês, visto que os repasses dos valores podem ter ocorrido em outros meses.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0251/2017 - GC, de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Alexandria-RN apresentou a seguinte manifestação:

Inicialmente tem-se que houve crítica no que tange ao sistema de controle, em especial no tangente a atividade da auditoria.

Inicialmente, temos que houve erro quanto ao fluxograma, faltando no mesmo uma das rotinas, qual seja, a análise das glosas por parte dos prestadores, a qual segue inserida no fluxograma abaixo.

Análise do Controle Interno

Em relação à atuação da Auditoria Interna frente às despesas do Bloco MAC, a documentação apresentada pela Prefeitura demonstrou deficiência na comprovação efetiva dessa atuação, visto que não foram disponibilizados relatórios de auditoria que demonstrassem o resultado trabalhos pelos auditores internos no período sob exame. Dessa forma, os relatórios que a Prefeitura apresentou foram emitidos no dia 18 de setembro de 2017, ou seja, após a realização da fiscalização.

Apesar de a Prefeitura ter disponibilizado documentação que comprovou as glosas realizadas pela auditoria interna, por meio de telas extraídas do Sistema de Informações Hospitalares Descentralizado - SIHD2 de diversos meses de competência, de fato demonstrou que ocorreram glosas em Autorizações de Internação Hospitalar - AIHs, expondo-se, portanto, que houve atuação dos auditores com base exclusiva nessas informações do SIHD2. De qualquer forma, não houve relatórios de auditoria acerca do resultado desses trabalhos consoante às práticas de auditoria interna.

Além disso, não foi apresentado documentos pertinentes ao Sistema de Informação Ambulatorial - SAI, que segundo a resposta ao Relatório Preliminar trouxe glosas apenas às AIHs.

Ressalta-se que a afirmação de que se tratou de auditoria de controle e prevenção resultou em redundância do tema, visto que a auditoria necessariamente é uma ação de controle, podendo, inclusive, ensejar a prevenção em virtude das recomendações emanadas no relatório de auditoria.

No tocante a confirmações junto às pessoas beneficiadas pelos atendimentos médicos e exames laboratoriais, a Prefeitura não apresentou comprovação, em que pese a informação de que tais documentos, referentes ao mês de agosto/2017, foram anexados. Constatou apenas uma tela extraída do SIHD2 descrevendo AIHs rejeitada no mês de agosto/2017. Portanto, não comprovou as confirmações de atendimento médico conforme afirmadas na resposta ao Relatório Preliminar.

Em relação aos valores creditados face aos meses de competência da produção médico-hospitalar, a Prefeitura informou que esse acompanhamento ocorre por meio dos sistemas SiS-PPI e SiS-MAC. Entretanto, não se trata apenas desse tipo de verificação. A argumentação incidiu sobre a conciliação entre os valores creditados e a produção médico-hospitalar realizada em determinado mês. Neste ponto específico, não apresentou argumentos.

3. Conclusão

Com base no escopo, procedimentos adotados e na documentação disponibilizada pela Prefeitura Municipal de Alexandria, verificou-se que os recursos foram aplicados satisfatoriamente em ações de saúde, não sendo constatadas falhas significantes no processo de execução da despesa de tal forma que houvesse caracterização de irregularidades.

Ressalta-se, entretanto, que os procedimentos destinados à confirmação perante os pacientes atendidos foram ineficazes. A falta de dados cadastrais atualizados propiciou que esse contato não obtivesse êxito. Além disso, nas informações advindas do Sistema de Informações Ambulatoriais - SIA, os dados disponibilizados foram insuficientes para a identificação imediata das pessoas beneficiadas com exames laboratoriais e procedimentos médicos.

Ordem de Serviço: 201700674

Município/UF: Alexandria/RN

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Convênio - 81076

Unidade Examinada: HOSPITAL MATERNIDADE GUIOMAR FERNANDES

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 750.000,00

1. Introdução

O Hospital Maternidade Guimar Fernandes de Alexandria/RN, firmou Convênio nº 810764/2014, com o Ministério da Saúde por meio da Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde e o Hospital Maternidade Guiomar Fernandes, no valor total de R\$ 750.000,00, com vigência de 05/09/2014 a 28/11/2017, já ajustado no Siconv para término em 23/11/2018. Foi liberado o valor integral em 22/10/2015.

Dos R\$ 750.000,00 conveniados, foram adquiridos materiais no montante de R\$ 224.270,00, sendo R\$ 88.900,00 referente à NF 158279, de 29/08/2016 na compra de um Autoclave e NF 987, de 11/08/2016 na compra de outros itens como, camas, monitores, etc.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Lentidão na aquisição de equipamentos para o Hospital Maternidade Guiomar Fernandes.

Fato

Para a aquisição dos equipamentos previsto no convênio nº 810764/2014, o Hospital Maternidade Guimar Fernandes realizou no dia 03/06/2016 abertura de Pregão Presencial de Registro de Preços nº 01/2016.

O pregão resultou na aquisição de parte dos materiais licitados, uma vez que não houve interesse em todos os itens.

Dos R\$ 750.000,00 conveniados, foram adquiridos R\$ 224.270,00, sendo R\$ 88.900,00 referente à NF 158279, de 29/08/2016 na compra de um Autoclave e NF 987, de 11/08/2016 na compra de outros itens como, camas, monitores, etc.

O convênio não prevê etapas, tendo sido desembolsado todo o valor de uma única vez, em 22/10/2015, cabe observar lentidão na aquisição dos materiais, uma vez que após quase dois anos verifica-se a utilização de apenas um terço dos recursos, no que pese está dentro do prazo de execução conveniado.

Os materiais foram todos vistoriados e fotograados, são de boa qualidade e estão atendendo ao objetivo do programa.

Foi efetuada pesquisa de preços no mercado local de Natal e não foram identificados sobrepreços.

O valor não utilizado foi aplicado e consta nos extratos rendimento de R\$ 87.068,39 até 09/08/2017.

Considerando que não foi executado nem um terço dos recursos do convênio cabe acompanhamento posterior.



Foto 1 – Autoclave - Hospital Maternidade Guimar Fernandes, em 22/08/2017.



Foto 2 – Mesa de Cabeceira - Hospital Maternidade Guimar Fernandes, em 22/08/2017.



Foto 3 – Foco cirúrgico de Teto - Hospital Maternidade Guimar Fernandes, em 22/08/2017.



Foto 4 – Monitor Multiparâmetro- Hospital Maternidade Guimar Fernandes, em 22/08/2017.

	
<p>Foto 5 – Camas, mesas de cabeceira e suportes para soro - Hospital Maternidade Guimar Fernandes, em 22/08/2017.</p>	<p>Foto 6 – Carro para transporte de material - Hospital Maternidade Guimar Fernandes, em 22/08/2017.</p>

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 59/2017 - GC, de 04 de outubro de 2017, o Presidente do Hospital Maternidade Guimar Fernandes apresentou a seguinte manifestação:

“Em resposta ao ofício supracitado, recebido nesta data, cabem os seguintes esclarecimentos:

- 1) O convênio de número **810764/2014** firmado entre o Ministério da Saúde e o Hospital Maternidade Guimar Fernandes, de Alexandria RN, encontra-se em plena vigência, tendo sido, inclusive, prorrogado até o dia 30/11/2018, conforme publicação do DOU em 11/9/2017.
- 2) Estão sendo tomadas providências para adequação do Plano de Trabalho, com atualização dos preços de vários equipamentos, o que certamente despertará interesse de empresas especializadas em participar do certame e comercializar os produtos do plano de trabalho;
- 3) Foi estabelecida como meta para conclusão do processo de aquisição do material permanente, em foco, o prazo de seis meses, a contar desta data;
- 4) O Hospital Maternidade Guimar Fernandes tem o máximo interesse em concluir o processo licitatório com brevidade, para poder assim abrir novos serviços médicos, como os de mamografia e endoscopia digestiva, dentre outros;
- 5) A DICON/RN – Divisão de Convênios/RN do MS - tem acompanhado de perto todo o processo, orientando a Diretoria do HMGF em como proceder e agilizar os trâmites.

Sem mais para o momento, subscrevo-me atenciosamente.”

Análise do Controle Interno

No que pese o fato de que o convênio continua vigente, conforme lembrado pelo gestor, o mesmo não apresentou justificativas para a demora de dois anos, a contar do recebimento dos recursos no valor de R\$ 750.000,00 até a presente data, para a aquisição de mais de dois terços do valor conveniado, que agora está acrescido de rendimentos de aplicações financeiras, no valor de R\$ 87.067,39, perfazendo um total de R\$ 612.797,39. Foi gasto

apenas R\$ 224.270,00. A constatação fica mantida com base no princípio administrativo da eficiência previsto no art. 34 da CF.

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

No que pese a aplicação dos recursos do convênio estar dentro do prazo conveniado, verifica-se lentidão na execução, uma vez que após dois anos, menos de um terço dos recursos foram aplicados na aquisição dos equipamentos necessários ao Hospital e à comunidade.

Ordem de Serviço: 201701549

Município/UF: Alexandria/RN

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Convênio - 679302

Unidade Examinada: ALEXANDRIA GABINETE DO PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.999.999,45

1. Introdução

A presente Ação de Controle tem objetivo de fiscalizar a execução do Convênio nº Siafi: 679302, nº original TC/PAC 0476/14, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Alexandria-RN e a Fundação Nacional de Saúde, com recursos do Programa Saneamento Básico/Implantação, Ampliação e Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios com população até 50.000 Habitantes, Exclusivo em Regiões Metropolitanas (RM) ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE), no valor de R\$ R\$ 2.085.375,03, com vigência de 7/5/2014 a 7/5/2016. Após três termos aditivos de ampliação da vigência e alteração do valor decorrente da desoneração aplicada à planilha orçamentária, o valor ficou em R\$ 1.999.999,45 e a vigência foi prorrogada até 28/11/2017. Objeto: Sistema de esgotamento sanitário.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Direcionamento em Processo Licitatório para contratação da realização de serviços de esgotamento sanitário.

Fato

A prefeitura de Alexandria/RN, com vistas a viabilizar a implantação e melhoria de sistemas públicos de esgotamento sanitário, com recursos do TC/PAC 0476/14, deflagrou o processo licitatório Concorrência nº 2014.09.02-0001.

Participaram do processo licitatório 21 empresas, das quais 18 foram inabilitadas e três habilitadas. Analisando-se o Edital da Concorrência, de 9/9/2014, verificou-se a existência de cláusulas ilegais e restritivas ao caráter competitivo do certame, tendo sido violados os comandos insculpidos no inciso XXI do Art. 37 da Constituição Federal de 1988 e na Lei 8.666/93, especialmente os artigos 3º, caput e § 1º, inciso I; 28; 29, inciso II; 30, caput e inciso III; e 31, conforme descrito a seguir:

a) Exigência de Certidão Simplificada da Junta Comercial da Sede do Licitante.

Essa certidão é exigida em dois itens diferentes do edital. Na alínea “e” do item 6.1, que trata da habilitação jurídica, e na alínea “e” do item 6.4, que trata da qualificação econômico-financeira. Neste último caso como prova do capital mínimo integralizado, com o agravante da obrigação de ser emitida nos últimos trinta dias.

Inicialmente cabe ressaltar que a exigência dessa certidão não encontra amparo da Lei 8.666/93, que define e limita os documentos passíveis de serem exigidos. O limitado prazo de emissão apenas amplia e restringe as obrigações aos licitantes interessados a participar do certame.

Nesse sentido, o Voto do relator no Acórdão 802/2011 – TCU – Plenário cita acerca dessa certidão: *“Ocorre que referida certidão não consta do art. 28 da Lei 8.666/1993, que enumera, de forma restrita, os documentos relativos à habilitação jurídica. Sendo assim, por ausência de amparo legal e por restringir a competitividade da licitação, a jurisprudência desta Corte não admite a exigência de documentação complementar, além da estabelecida na Lei de Licitações.”*

O Acórdão nº 5298/2013 – TCU – 2ª Câmara ainda cita: *“9.2.1. a exigência de apresentação da certidão negativa de protesto, dos certificados de regularidade de obras, da certidão da junta comercial, do certificado de cadastro junto ao departamento de licitações do município e da certidão de regularidade ambiental (subitens do edital 16.8, 16.1.9, 16.1.10 e 16.1.11, 14.1.16, 14.1.17 e 15.10, respectivamente) afronta os arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993;”* (Original sem grifo)

b) Como qualificação técnica, item 6.3 do edital, foram previstas as seguintes cláusulas que extrapolam as exigências estabelecidas no art. 30 da Lei nº 8.666/93.

b.1) Exigência de visita ao local da obra por responsável técnico da empresa licitante e, ainda, engenheiro de segurança do trabalho.

A visita é tratada em três itens do edital da licitação, alíneas “b” e “d” do item 6.3 e, ainda, no item 6.5.6, conforme segue:

Item 6.3:

“b) Atestado de Visita Técnica expedido pelo Engenheiro Responsável da Prefeitura Municipal de Alexandria/RN, conforme item 2.6 do presente Edital.”

“d) Declaração do licitante que visitou o local das obras, que tomou conhecimento dos projetos e memoriais e das condições de execução das obras, pelo qual reconhece ser perfeitamente viável o cumprimento integral e pontual das obrigações assumidas estabelecidas no presente Edital, em todas as fases da presente licitação, que verificou todos os materiais, ferramentas e equipamentos necessários à execução da obra. Esta declaração deverá ser assinada pelo responsável técnico pela obra e pelo engenheiro de segurança do trabalho além do representante legal da proponente.”

Item 6.5.6. *“Declaração de Visita ao Local da Obra, assinado por Profissional da área pertinente, devidamente registrado no CREA, e que detenha comprovadamente vínculo funcional com a empresa interessada, que comprove que a empresa licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto deste Edital, conforme modelo constante do Anexo V deste Edital.”* (Original sem grifo)

Primeiramente cabe ressaltar a incoerência entre os itens e anexos citados em relação ao restante do edital. O edital não possui o item 2.6 citado no item 6.3, alínea “b”. O item 2 “DA ENTREGA DOS DOCUMENTOS E DA ABERTURA” possui apenas um subitem, 2.1, tratando da data e horário de abertura dos envelopes. Em relação ao item 6.5.6, o Anexo V citado corresponde ao “Modelo de Proposta de Preço”. O Anexo IV corresponde ao modelo de “Atestado de Visita ao Local da Obra”, não havendo anexos de modelo de declaração de visita, que é o documento exigido pelo item.

Quanto à exigência de atestado, cabe citar o Acórdão nº 714/2014 – TCU – Plenário: *“9.3.2. abstenha-se de exigir atestados de visita técnica como requisito de habilitação do certame, em dissonância com o art. 30 da Lei 8.666/1993;”*

Em relação a exigência da visita, o Tribunal de Contas da União, tendo em vista o que preconiza o art. 3º, caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, considera a exigência restritiva ao caráter competitivo do certame, conforme se depreende da leitura da determinação 9.2.3 do Acórdão nº 1599/2010, que menciona: *“abstenha-se de estabelecer, em licitações que venham a contar com recursos federais, cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3º, caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto.”*

Cabe ressaltar, ainda, quanto à exigência de que a visita seja feita pelo representante técnico da empresa, excerto do texto do relator do mesmo acórdão, que esclarece:

“A exigência de comprovação de que a licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para cumprimento das obrigações pertinentes ao certame tem amparo no inciso III do art. 30 da Lei n. 8.666/1993, contudo extrapola tal preceito o requisito de que o próprio profissional a ser indicado na licitação como responsável técnico da obra deva ser o credenciado para a vistoria.”

No Acórdão 2126-32/16-Plenário, o TCU ainda aponta que *“9.3.4. exigir a realização de visita técnica ao local da obra pelos licitantes como requisito de habilitação contraria o art. 3º, §1º, da Lei 8.666/1993, mesmo nos casos em que a avaliação prévia do local de execução se configure indispensável, pois ‘o edital de licitação deve prever a possibilidade de substituição da vistoria por declaração formal assinada pelo responsável técnico acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da obra’, conforme orientado pelo Acórdão 1.842/2013-TCU-Plenário; e*

Analisando-se a redação do edital sobre a visita, no entanto, fica evidente que as cláusulas são abusivas e restritivas. O município exigiu não apenas a visita, que o item 6.3, alínea “b” relativo ao atestado, mas que fosse feita por seu responsável técnico e, ainda, ampliou a restrição ao acrescentar às cláusulas ilegais a necessidade de assinatura de um engenheiro de segurança do trabalho na declaração de visita.

Em relação às declarações previstas nos itens 6.3, alínea “d” e 6.5.6 do edital, ambas são de visita, diferindo apenas no nível de exigência. Enquanto a prevista no item 6.5.6 prevê a assinatura por profissional da área pertinente registrado no CREA e com vínculo funcional com a empresa interessada, a prevista no item 6.3, alínea “d” prevê a assinatura responsável técnico pela obra e pelo engenheiro de segurança do trabalho além do representante legal da proponente.

Nesse contexto, o item 6.5.6 torna-se redundante e sem utilidade prática, sendo citado como razão de inabilitação para apenas uma empresa que, evidentemente foi inabilitada também pelo item 6.3, alínea “d”. Este item, no entanto, foi razão para a inabilitação de quinze empresas participantes da licitação seja pela não apresentação da declaração ou apresentação sem assinatura do engenheiro de segurança do trabalho. Para três delas esse item foi a única razão da inabilitação, o que não demonstra que a visita técnica não ocorreu, pois apenas uma empresa foi inabilitada também em razão de ausência do atestado de visita previsto no item 6.3, alínea “b”.

b.2) Exigência de registro cadastral na prefeitura de Alexandria na alínea “e” do item 6.3 do edital, que trata da qualificação técnica.

O item supramencionado do edital dispõe: “*Certificado de Registro Cadastral emitido por esta Prefeitura Municipal de Alexandria/RN, devidamente atualizado e válido, emitido até o terceiro dia útil mediante apresentação de certidões fiscais e trabalhistas e acervo comprovando que a mesma já executou obras ou serviços semelhantes e compatíveis em características, quantidades e prazos, com os de maior.*”

Apesar de a lei prever o registro cadastral, o faz como opção à apresentação de documentos. O art. 32, § 3º da Lei 8.666/93 prevê que a documentação de habilitação “poderá” ser substituída por registro cadastral, o que na presente situação não ocorreu.

O certificado exigido não foi utilizado como substituto dos documentos de habilitação e opção para diminuir o número de documentos apresentados, mas como mais um documento de habilitação a ser apresentado.

A ausência desse certificado foi citada como razão de inabilitação para quatro empresas participantes. No entanto, uma das três empresas habilitadas apresentou certificado de registro cadastral em nome de outra empresa, ou seja, não apresentou certificado válido e, ainda assim, não foi inabilitada. Esta cláusula, portanto, foi utilizada como fator de inabilitação para umas empresas, mas não para todas as empresas, o que evidencia tratamento diferenciado entre as participantes do processo licitatório.

O Acórdão nº 5298/2013 – TCU – 2ª Câmara também cita este certificado: “9.2.1. a exigência de apresentação da certidão negativa de protesto, dos certificados de regularidade de obras, da certidão da junta comercial, do certificado de cadastro junto ao departamento de licitações do município e da certidão de regularidade ambiental (subitens do edital 16.8, 16.1.9, 16.1.10 e 16.1.11, 14.1.16, 14.1.17 e 15.10, respectivamente) afronta os arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993;” (Original sem grifo)

c) Para habilitação econômico-financeira constantes do item 6.4 do edital, além da certidão da junta comercial, também exigida para habilitação jurídica de forma ilegal, conforme já analisado no item “a” deste relatório, também foram previstas as seguintes cláusulas que extrapolam as exigências estabelecidas no art. 31 da Lei nº 8.666/93:

c.1) O item 6.4, alínea “b”, do edital prevê a exigência da “*Certidão Negativa de Falência ou recuperação judicial ou extrajudicial, expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, em vigor[...]*”, o que seria suficiente e de acordo com o inciso II do art. 31 da Lei 8.666/93, no entanto, extrapola a exigência legal e restante da redação do item do edital. “*A Certidão que expressa o prazo de validade deverá ter a sua expedição não superior a 60 (sessenta) dias da data de abertura da licitação, pede-se que se seja apresentada, também a certidão da corregedoria local indicando quais são os cartórios existentes na região para o fim especificado.*” (Original sem grifo)

c.2) O item 6.4 , alínea “c” do edital prevê: “*Certidão Negativa de Protesto de Títulos relativo a sede da empresa acompanhada de documento específico declarando a quantidade de cartório de protestos de títulos existentes na Comarca.*”

O caput do artigo 31 da Lei nº 8.666/93 limita os itens que podem ser exigidos para fins de qualificação econômico-financeira e dentre eles não consta prazo para a certidão de falência ou recuperação judicial ou as certidões da corregedoria local indicando os cartórios existentes na região e de protesto de títulos. Acerca do assunto cita-se o Sumário do Acórdão nº 768/2007 – TCU – Plenário: “3. *Reputa-se indevida, por ausência de amparo legal, a exigência, para fins de qualificação econômico-financeira, de documentação que fuja ao rol previsto pelo artigo 31 da Lei nº 8.666/93.*”

O Acórdão nº 5298/2013 – TCU – 2ª Câmara também cita expressamente a certidão de protesto: “9.2.1. *a exigência de apresentação da certidão negativa de protesto, dos certificados de regularidade de obras, da certidão da junta comercial, do certificado de cadastro junto ao departamento de licitações do município e da certidão de regularidade ambiental (subitens do edital 16.8, 16.1.9, 16.1.10 e 16.1.11, 14.1.16, 14.1.17 e 15.10, respectivamente) afronta os arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993;*” (Original sem grifo)

Nesse contexto, oito empresas foram inabilitadas por descumprimento a uma das alíneas “b” ou “c” do item 6.4 por aspectos relacionados à apresentação ou validade das certidões de protesto e corregedoria.

c.3) Exigência de capital social integralizado.

O item 6.4, alínea “e” do edital relaciona como exigência: “*Prova do capital social integralizado equivalente no mínimo a 10% do valor do orçamento básico estimado, ou seja, R\$ 1.999.999,48(Hum Milhão Novecentos e Noventa e Nove Mil Novecentos e Noventa e Nove Reais e Quarenta e Oito Centavos), mediante apresentação da Certidão Simplificada fornecida pela Junta Comercial da sede do licitante, emitida nos últimos 30 (trinta) dias;*” (Original sem grifo)

O § 3º do artigo 31 da Lei nº 8.666/93 não faz qualquer referência a integralização de capital no texto legal.

Nesse sentido, o Acórdão nº 1.871/2005 – TCU PLENÁRIO determina em seu item 9.4.2. “*observe com rigor, na qualificação econômico-financeira de futuras licitações, as disposições do art. 31 da Lei 8.666/1993, abstendo-se de apresentar exigências não previstas no texto legal, a exemplo da contida no item 52.4.7 do edital Pregão n.º 152/2005 PRC/FUB (capital social integralizado);*” (Original sem grifo)

d) Exigência, no item 6.5.3 do edital, de *“Declaração, com firma devidamente reconhecida, de que a licitante concorda com todas as normas deste Edital, e caso venha a ser vencedora da presente Licitação, instalará Unidade de Apoio para execução dos serviços, com toda infra-estrutura necessária no Município de Alexandria/RN.”*

Não há previsão legal para que se exija declaração expressa de aceitação plena e total das condições estabelecidas pelas normas do Edital ou que a mesma possua firma reconhecida.

Conforme o Acórdão nº 1770/2003 – TCU – Plenário: *“9.2.1 - exija, para fins de habilitação técnica, somente a apresentação dos documentos listados no art. 30 da Lei 8.666/93, abstendo-se de incluir cláusulas estranhas ao referido regramento, tal como a que prevê a apresentação de declaração expressa dos licitantes no sentido de conferir aceitação plena e total às condições estabelecidas no edital regulador do certame, por falta de amparo legal;”*

Cabe ressaltar o entendimento do TCU expresso no Acórdão 604/2015 – Plenário: *“9.3.2 a jurisprudência desta Corte de Contas considera restritiva à competitividade das licitações cláusula que exija a apresentação de documentação com firma reconhecida em cartório, conforme Acórdão 291/2014 – Plenário;”*

e) O item 6.5.5 do edital exige *“Certidão de adimplência do município de Alexandria/RN”*, extrapolando as exigências estabelecidas no art. 29 da Lei nº 8.666/93.

O art. 29, inciso III da Lei 8.666/93 relaciona entre os documentos para comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, prevendo a prova de regularidade para com a fazenda municipal, porém do domicílio ou sede do licitante, não havendo previsão legal para a exigência de certidão relativa ao município onde está se realizando a licitação.

f) Não há previsão na Concorrência nº 2014.09.02-0001 acerca do tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte, contrariando a Lei Complementar nº 123, de, de 14 de dezembro de 2006.

Ressalte-se que muitas empresas apresentaram declaração de enquadramento ME – EPP. A Ata de Recebimento, Abertura e Julgamento dos Envelopes de Habilitação e de Proposta de Preços, de 22/10/2014, inclusive, cita observações do representante de uma das empresas participantes acerca de irregularidades na declaração de enquadramento como empresa de pequeno porte de duas empresas, uma delas vencedora do certame, no entanto, como não houve previsão no edital para tratamento diferenciado, essas declarações ou a irregularidade de seu conteúdo, não foram objeto de análise por parte da Comissão de licitação, tendo sido inócua sua apresentação pelas empresas, pois não gerou qualquer efeito prático sobre o processo licitatório.

Com relação aos itens “b” e “e”, no que tange às exigências de visita prévia, registro cadastral e certidão de adimplência com o município de Alexandria, cabe ressaltar que obrigam o deslocamento do licitante ao município, fazendo com que os licitantes incorram em custos adicionais desnecessários e, ainda, configurando-se em uma habilitação prévia à efetiva fase de habilitação da licitação e fragiliza o processo tendo em vista que a Prefeitura terá conhecimento exaustivo dos participantes da licitação, o que poderia comprometer a lisura do certame.

Vale destacar que artigo 3º, caput, da Lei 8.666/93 trata dos princípios constitucionais da isonomia e da necessidade de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração com julgamento 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.

Nesse sentido, apesar de o edital apresentar cláusulas restritivas, o mesmo foi o balizador do certame licitatório e, nesse sentido, vincula os participantes e a prefeitura.

No entanto, analisando-se a Ata de Análise dos Documentos de Habilitação, de 23/10/2014, em confronto com os documentos apresentados pela empresa e edital da licitação, verificou-se que o rigor da Comissão de Licitação para habilitação/inabilitação das empresas não foi o mesmo para todas as empresas. Se assim o fosse, todas as empresas teriam sido inabilitadas, pois as três empresas habilitadas descumpriram o edital, conforme demonstrado a seguir:

- A empresa Concretex Comércio Construções e Serviços Ltda EPP apresentou Certificado de Registro Cadastral de outra empresa e, portanto, inválido, descumprindo a alínea “e” do item 6.3 do edital. Além disso, não apresentou o índice Grau de endividamento previsto na alínea “a” do item 6.4 do edital.

- A empresa de WJ Engenharia Ltda – ME não apresentou a certidão da corregedoria local exigida na alínea “b” do item 6.4 do edital.

- A empresa Vita Comércio e Serviços Ltda – EPP, vencedora da Concorrência, não apresentou declaração do licitante que visitou o local das obras assinada pelo engenheiro de segurança do trabalho, descumprindo a alínea “d” do item 6.3 do edital e não apresentou Balanço Patrimonial e Demonstrações Contábeis do último exercício social, conforme exigência da alínea “a” do item 6.4 do edital. O Balanço Patrimonial apresentado pela empresa data de 11/8/2014 como se esta data correspondesse ao encerramento do exercício. A Demonstração do Resultado do Exercício apresentada representa o período de 11/8/2014 a 11/8/2014 (um dia) e possui todas as contas zeradas, até porque o resultado de apenas um dia do ano não é capaz de demonstrar o resultado de todo um exercício. De forma similar, a Demonstração de Lucros e Prejuízos Acumulados se refere ao período de 10/8/2014 e 11/8/2014 e possui contas zeradas. Os índices possuem cálculo indevido, uma vez que os valores das demonstrações não representam um exercício social. Ainda assim, não foi apresentado o índice Grau de endividamento.

Em relação às 18 empresas inabilitadas, mais de 50% delas o foram com base apenas em uma ou mais cláusulas restritivas previstas no edital e detalhadas nos itens “a” a “f” deste relatório.

Cabe acrescentar que a existência de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência nº 2014.09.02-0001 foi objeto de Representação no TCU com pedido de medida cautelar de uma das participantes da licitação, conforme processo TC 000.640/2015-8 diante da:

- ausência de publicação de extrato do edital da Concorrência no DOE;
- ausência de publicação no DOU dos resultados dos julgamentos de habilitação das propostas; e
- ausência de comunicação dos resultados dos julgamentos de habilitação e das propostas por outro meio de comunicação (e-mail, fac-símile, correios, etc.)

Por meio do Ofício nº 046/2015 PMA/GC, de 20/2/2015, ao Ministro Relator da TC 000.640/2015-8, o Prefeito de Alexandria informou que houve lapso da Comissão Permanente de Licitação, no que tange aos locais de publicação do resultado da fase de habilitação, que tal lapso eiva de nulidade o procedimento licitatório, reconhecendo o vício apontado na representação. Nesse sentido, foram declarados nulos todos os atos tomados após a publicação do resultado da fase de habilitação, providenciando-se a publicação em todos os meios determinados, para partindo desse ponto dar continuidade ao procedimento licitatório.

Nesse momento já havia sido assinado contrato com a empresa vencedora e publicado seu extrato desde 22/1/2015, no entanto, com a anulação dos atos e retorno da fase do processo licitatório, foram refeitos os procedimentos de publicação do resultado de habilitação até a assinatura do novo contrato com a mesma vencedora em 13/4/2015. Não houve alteração substancial no processo, portanto, pois as mesmas habilitadas, propostas e vencedoras foram consideradas, pois não foram reanalisados os documentos de habilitação.

De fato, é possível concordar que se o vício do processo se limitasse às publicações, conforme citado na representação, especialmente quando à ausência de publicação no Diário Oficial da União, cuja obrigatoriedade era prevista no item 9.2.29 do edital, e que não haviam sido realizadas conforme previsto, a atitude do prefeito teria sido suficiente, tanto que o Acórdão nº 1170/2015 TCU-Plenário considerou procedente a representação, que foi arquivada após os atos refeitos.

No entanto, como não foi objeto da representação, ainda assim, revestidos de ilegalidade, não houve correções relacionadas aos vícios do edital ou reanálise dos documentos de habilitação, declarando inabilitadas todas as empresas por descumprimento do edital e, nesse caso, abrindo-se o prazo de oito dias úteis para apresentação de nova documentação escoimada das causas da inabilitação, conforme previsão do item 9.2.13.

Nesse contexto, o quantitativo de cláusulas restritivas previstas no edital aliadas à desvinculação ao edital da decisão da Comissão de Licitação em habilitar ou inabilitar as empresas participantes, indicam que houve direcionamento da licitação Concorrência nº 2014.09.02-0001.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0251/2017 - GC, de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Alexandria-RN apresentou a seguinte manifestação:

“Quando da análise do presente feito, tem-se que fora informado haver existência de direcionamento em processo licitatório, ante a adoção de cláusulas restritivas.

Inicialmente, vale ressaltar que não é de conhecimento dessa municipalidade a existência de qualquer direcionamento em licitação de obra que encontra-se em andamento, dito isso passemos a análise das informações prestadas no relatório preliminar.

Após a publicação dos devidos avisos, acudiram a presente licitação 21 empresas, demonstrando de forma ampla a divulgação que houve do processo licitatório, forneceu-se a todas, de forma prévia a entrega do edital, o qual continha as regras para a participação no

certame, inclusive constando a possibilidade de impugnação ao edital, conforme se depreende do item 3.1 do Edital.

Em que pese o interregno de nada menos de 35(trinta e cinco) dias, período compreendido entre 11/09/2014 a 15/10/2014, e ainda a prorrogação pelo prazo de 07 (sete) dias, elevando esse interstício para 42 (quarenta e dois) dias nenhuma das 21 (VINTE E UMA) empresas interessadas veio a opor qualquer recurso quanto as cláusulas editalícias.

As cláusulas informadas tiveram por único objetivo resguardar o interesse público, evitando-se a contratação de empresas que viesse apenas a embaraçar o processo, ora houve igualdade quanto aos documentos solicitados, todas as empresas que participaram e em especial as que foram habilitadas tiveram a cautela de analisar os documentos requestados no edital, em mesmo sentido encontram-se os órgãos jurisdicionados, conforme decisões abaixo:

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LICITAÇÃO - AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DO EDITAL EM JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO - INOBSERVÂNCIA DA NORMA DO ART. 21 , III , DA LEI 8.666 /93 - AUSÊNCIA DE PREJUÍZO - PRESENÇA DE VÁRIAS LICITANTES - FALTA DE IMPUGNAÇÃO - MERA IRREGULARIDADE QUE NÃO COMPROMETE O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO - EDITAL - CLÁUSULAS RESTRITIVAS DA CONCORRÊNCIA - RESTRIÇÕES NÃO IMPUGNADAS NO PRAZO EDITALÍCIO - PREJUÍZO OBJETIVO NÃO CONFIGURADO - EQUILÍBRIO ENTRE OS CONCORRENTES NÃO DESCONFIGURADO - NULIDADE NÃO VERIFICADA. - A inobservância da norma imperativa contida no art. 21, III, da Lei 8.666 /93, que exige a publicação da minuta do Edital em jornal de grande circulação no estado e no município, em tese, enseja nulidade do certame. Publicação exclusiva no Diário Oficial não cumpre os fins de publicidade exigidos na lei específica e na Constituição, art. 37, em regra. - No entanto, não tendo havido prejuízo objetivo ao certame, que não afastou qualquer provável concorrente, cujo equilíbrio foi preservado, sem qualquer impugnação ou reclamação, sendo demonstrado como suficiente a abrangência publicitária da licitação, prevalece o interesse público, como sancionador da legalidade do ato, concluindo-se que houve mera irregularidade, que não comprometeu a licitação." (TJ-MG - 106370402719410021 MG 1.0637.04.027194-1/002(1) (TJ-MG)Data de publicação 03/04/2009).

"REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. CODEVASF. AUTOMAÇÃO DE PERÍMETROS IRRIGADOS. MEDIDA CAUTELAR ADOTADA. REVOGAÇÃO. FALHAS NO EDITAL. CLÁUSULA RESTRITIVA JUSTIFICADA. CIÊNCIA À UNIDADE JURISDICIONADA. ARQUIVAMENTO. 1. Nos termos do art. 276, § 5º, do Regimento Interno/TCU, a medida cautelar adotada pode ser revogada quando a resposta à oitiva efetuada trazer aos autos elementos que descaracterizem o periculum in mora e o fumus boni iuris. 2. De acordo com o art. 7º do novel Resolução/TCU 265/2014, o Tribunal poderá dar ciência à unidade jurisdicionada da ocorrência de falhas formais ou descumprimento de leis, normas ou jurisprudência que não tenham ensejado aplicação de multa, determinação ou recomendação, de modo a serem adotadas medidas de prevenção à ocorrência de outras

semelhantes. 3. A cláusula insculpida em edital lançado por entidade da Administração Pública que, de maneira justificada, delimita o universo de possíveis participantes do certame não ocasiona restrição indevida ao caráter competitivo, eis que instituída em prol do atendimento do interesse público.”(TCU - 02167620143 (TCU); Data de publicação: 01/04/2015) (grifo nosso).

Saliente-se que não foram criados embaraços a participação de qualquer empresa, foi-se, isso sim, extremamente criterioso quanto aos documentos que deveriam ser apresentados, e tais documentos foram solicitados de todos os licitantes.

Tem-se ainda que não ocorreram quaisquer recursos ante a desabilitação dos 18 (dezoito) licitantes, os quais sequer buscaram as vias judiciais e/ou administrativas para rever a decisão da comissão.

Verifica-se ainda que assiste razão ao relatório quando informa a existência de alguns vícios formais, em especial a informação sobre um suposto item 2.6 e ainda a troca quanto aos anexos, tais vícios, podem ser explicados a medida da confecção em massa de documentos, levando a vícios por vezes grosseiros, mas que passam despercebidos no conjunto da dicção.

Tem-se ainda que, não se verificou qualquer prejuízo patente pela inclusão errônea dessas informações, sendo absorvidas pelos licitantes.

Tem-se ainda que ainda que fosse observadas todas as restrições ao edital impostas pela relatoria, ainda assim, restariam inabilitadas 11 das empresas.

Ademais, conforme dito alhures, as cláusulas foram confeccionadas visando exclusivamente a proteção da sociedade em última análise, para que se evitasse a contratualização de empresa que não pudesse vir a realizar a obra em sua totalidade.

Tratando-se especificamente do tratamento diferenciado para micro e pequena empresa, a Lei Complementar 123, é clara quando em seu art. 48 trata a forma em que deverá ocorrer essa diferenciação, *in verbis*:

“Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:
(Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente a participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000, 00 (oitenta mil reais);
(Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

II - **poderá**, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte; (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) "

Conforme se depreende do inciso II do sobredito artigo, há verdadeira faculdade ao gestor público quanto a adoção dessa “diferenciação”, sendo que no caso o gestor a época, ante o volume financeiro envolvido e possivelmente no pensamento de reduzir os custos da obra preferiu por evitar tal caminho.

Tem-se ainda que as certidões municipais, no âmbito do município de Alexandria, de há muito podem ser retiradas por meio da internet no sitio oficial do município alexandria.rn.gov.br, não se revestindo em qualquer dificuldade adicional.

Excluindo-se os vícios no edital, resta analisar a existência de vícios nos documentos apresentados pelas empresas habilitadas.

Quanto a esse ponto informa o relatório que a empresa Concretex Comercio Construção e Serviços LTDA EPP, apresenta certificado de registro cadastral de outra empresa.

De fato ao se analisar o documento acostado as fls. 1552, depreende-se haver erro no mesmo, com o nome de uma empresa, o CNPJ de um município (Município de Rafael Fernandes) e o endereço da empresa que apresenta o documento, tratando de um vício que passou despercebido não só pela comissão de licitação, bem como pelas demais empresas participantes.

Quanto ao Grau índice de grau de endividamento, tem-se que esse fora apresentado dentro da análise de demonstrações contábeis, conforme se depreende as fls. 1564.

A empresa W.J. Engenharia LTDA-ME, não apresentou certidão da corregedoria Local, tal documento encontra-se careado aos autos as fls. 847, sendo a certidão negativa corresponde a carreada às fls. 849.

Já a empresa Vita Comercio e Serviço LTDA —EPP, vencedora do certame, teria deixado de apresentar: a) declaração do licitante que visitou o local das obras assinada pelo engenheiro de segurança do trabalho; b) Balanço Patrimonial e demonstrações Contábeis do último Exercício Social, o que levaria a sua desabilitação.

A este passo temos que a empresa, apresenta às fls. 1621e 1636, declaração de visita técnica e conhecimento das condições do Local da Obra, onde o Sr. Antônio Adalberto de Oliveira Jales, supostamente cumpre as exigências editalícias, para tanto basta que se analise os documentos colacionados às fls. 1622, para se verificar que o Sr. Antônio Adalberto de Oliveira Jales, apresenta a qualificação de engenheiro civil e Engenheiro de Segurança do Trabalho, pelo qual fica preenchido o item informado.

No que tange a apresentação dos balanços patrimoniais e Demonstrações Contábeis, o próprio relatório é dubio, vez que hora informa que os documentos são inexistentes, para mais a frente informar da sua imprestabilidade.

Nesse talante, temos que o edital em seu item 6.4, “a” fora perfeitamente suprido pelos documentos apresentados as fls.1646 *usque* 1660 vez que a empresa em questão fora constituída apenas no ano anterior.

Tem-se ainda que o presente feito, fora objeto de análise por mais uma vez, tendo em vista representação junto ao Tribunal de Contas da União, ante ilegalidade.

Nesse talante, observa-se que a própria administração, reconhecendo o vício, cancelou todos os atos, inclusive a contratação que já encontrava-se publicada a época, para retornar a licitação ao estágio anterior a ilegalidade.

Ocorre que mesmo diante da possibilidade de apresentar recurso, não só por uma vez, mas ainda em uma segunda oportunidade, nenhuma das 18 (dezoito) empresas desabilitadas, apresentou uma linha sequer de indignação a esta municipalidade, fazendo com que o processo fosse continuado, levando a homologação, adjudicação e posterior contratação do licitante vencedor.

Ademais, tem-se ainda que a obra encontra-se sendo realizada em sua exatidão, conforme já atestado pela FUNASA em sua análise técnica acostadas as fls.”

Análise do Controle Interno

Primeiramente cabe ressaltar que a prefeitura afirmar não ser de conhecimento da municipalidade a existência de direcionamento em licitação de obra em andamento não é suficiente para demonstrar que efetivamente não ocorreu.

A prefeitura citou a presença de 21 empresas demonstrando a ampla divulgação, o que não foi objeto de questionamento. A participação desse quantitativo de empresas pode ser considerado expressivo, no entanto, apesar disso, o número de empresas inabilitadas também foi expressivo, sendo questionado o excesso de regras no edital em desacordo com a legislação e jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Apesar de ser uma faculdade prevista no edital, a não impugnação do edital não o torna aderente aos normativos vigentes. Apenas demonstra que essa faculdade não foi utilizada pelos licitantes dentro do prazo previsto.

O argumento de que as cláusulas restritivas tiveram por único objetivo resguardar o interesse público, evitando-se a contratação de empresas que viesse apenas a embarçar o processo, não se coaduna com a maior parte das exigências adicionais, que não se relacionam à capacidade da empresa em honrar seus compromissos, correspondendo a apenas mais declarações, atestados e registros cadastrais que apenas obrigam as participantes a terem custos desnecessários de deslocamento ao município para poderem participar do processo.

A prefeitura ainda cita uma ação civil pública que trata da publicação apenas em Diário Oficial sem qualquer impugnação ou reclamação que, no caso concreto, não afastou qualquer provável concorrente. No entanto, o assunto da ação não possui relação com a constatação apresentada, pois não foi questionada a publicação do aviso da concorrência, mas as cláusulas restritivas do edital e o direcionamento posterior do resultado na análise da habilitação.

A representação citada pela prefeitura, que foi arquivada no caso concreto, trata de cláusulas editalícias relacionadas à qualificação técnica e proposta técnica numa licitação de objeto específico, execução dos serviços e fornecimento de bens para a automação dos perímetros irrigados, e, por exemplo, a admissibilidade de exigência de comprovação de experiência na execução de serviço em tipologia de obra específica. Não há como relacionar essa representação a qualquer das cláusulas restritivas do edital da Concorrência nº 2014.09.02-0001 objeto de análise, sendo inclusive citada a jurisprudência do TCU que trata especificamente dessas cláusulas no texto da constatação.

No entanto, é possível ressaltar o que foi grifado na manifestação: “***A cláusula insculpida em edital lançado por entidade da Administração Pública que, de maneira justificada, delimita o universo de possíveis participantes do certame não ocasiona restrição indevida ao caráter competitivo, eis que instituída em prol do atendimento do interesse público***”, principalmente o trecho sublinhado nesta oportunidade, ou seja, há que haver justificativa adequada para que se prevejam no edital cláusulas que extrapolem os limites estabelecidos pela Lei 8.666/93, o que não ocorreu no caso concreto ora analisado.

A manifestação reconhece a existência de vícios formais como citação de itens inexistentes e troca quanto aos anexos, sendo aqueles citados no campo fato apenas exemplos de outros encontrados neste e em outros editais analisados. No entanto, atribuir os erros à confecção em massa de documentos, como se diariamente se emitissem editais para concorrências, é como aceitar como corriqueiro um edital para a execução de uma obra de valor tão expressivo como parte de uma massa que sequer merece uma análise e revisão um pouco mais cuidadosa antes de ser lançado a público.

Nesse contexto cabe frisar que em consulta ao site <http://alexandria.rn.gov.br/> não foram encontradas licitações na modalidade concorrência realizadas entre 2015 a 2017 pela prefeitura.

A manifestação complementa que ainda que fossem observadas todas as restrições ao edital impostas pela relatoria, ainda assim, restariam inabilitadas onze empresas. Apesar de o quantitativo de inabilitação ser alto mesmo sem cláusulas restritivas, mais que triplicaria o número de propostas analisadas e, conseqüentemente a competitividade do certame.

Em relação especificamente a cada uma das cláusulas restritivas citadas no fato, a manifestação se limita a tratar sobre dois pontos: as certidões municipais e o tratamento diferenciado para micro e pequena empresa.

Em relação às certidões, a justificativa se fundamenta na faculdade “há muito” de se retirá-las pela internet, não se revestindo em qualquer dificuldade adicional.

Primeiramente é necessário esclarecer que a emissão via internet não foi efetuada nas certidões e atestados constantes do processo de concorrência, mesmo que, segundo a manifestação estaria “há muito”, que não corresponde a uma definição precisa de data, disponível como opção para as empresas. Nesse caso, ou a opção não estava disponível à época da concorrência ou a informação não foi prestada às empresas interessadas na oportunidade, pois não é razoável supor que com a alternativa de internet as empresas iriam de fato se deslocar até o município para tal emissão.

Nesse sentido, os documentos de emissão da prefeitura possuem carimbo e assinatura do emissor, tendo sido emitidos por cada um dos setores da prefeitura responsáveis pela emissão daquele documento específico, como Secretaria de Obras no caso do Atestado de Visita Técnica; Secretaria de Tributação e Finanças no caso da Certidão de Adimplência; ou Comissão de Licitação no caso do Certificado de Registro cadastral.

Cabe ressaltar, no entanto, que o nível de dificuldade na obtenção do documento não pode ser considerado como justificativa para sua exigência quando não há fundamento legal para exigí-lo. Ainda assim, pode-se afirmar que é uma dificuldade adicional. Mesmo considerando a possibilidade de emissão via internet, ainda são documentos que devem ser gerados por alguém, impressos e incluídos no rol de documentos a serem apresentados.

As exigências adicionais que extrapolam à determinação legal fazem aumentar o risco de inabilitação pela quantidade e diversidade de documentos exigidos a cada edital de cada município que possui uma contratação a realizar, prejudicando a competitividade que advém de um ambiente de previsibilidade e segurança jurídica ao qual as empresas e a própria Administração Pública têm o direito legal de pertencerem.

Em relação ao tratamento diferenciado para micro e pequena empresa, a manifestação se fundamenta no Artigo 48 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, no que tange à faculdade da Administração Pública em exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte e que o gestor a época preferiu por evitar tal caminho.

No entanto, não apenas este artigo trata do tipo de tratamento diferenciado que se deve oferecer a essas empresas e que não houve previsão editalícia. É possível citar, por exemplo, os artigos 43 e 44, que tratam do direito das empresas de comprovar sua regularidade fiscal e trabalhista para efeito da assinatura do contrato, sendo assegurado prazo para regularização de restrições, e critérios de desempate.

No caso concreto ora analisado houve empresas com restrição fiscal que foram inabilitadas sem que lhes fosse estendido o benefício legal. Se assim o fosse, excluindo-se as cláusulas restritivas elencadas neste relatório e seguindo o que foi registrado em ata pela comissão de licitação como análise, restariam 14 empresas com envelopes de propostas abertos e concorrendo efetivamente na licitação em vez de apenas três.

Ocorre, no entanto, que ainda houve vício na análise da comissão em relação às empresas habilitadas.

A manifestação cita extremo critério quanto aos documentos que deveriam ser apresentados e que tais documentos teriam sido solicitados de todos os licitantes, além da ausência de recursos ante a desabilitação dos dezoito licitantes.

Ressalte-se que a ausência de recursos não torna a análise da comissão correta. Houve inclusive problemas de publicação do resultado da habilitação que foi corrigido apenas após atuação de uma das empresas junto ao TCU. Em se adotando mecanismos mais transparentes, como por exemplo envio da ata completa por e-mail para todas as empresas e publicação no site do município, possivelmente o município poderia demonstrar sua disposição em incentivar maior participação efetiva das empresas.

De qualquer forma, a própria manifestação reconhece a irregularidade no certificado de registro cadastral da empresa Concretex Comercio Construção e Serviços LTDA EPP, apresentado em nome de outra empresa.

Em relação ao índice: “grau de endividamento”, a manifestação afirma que foi apresentado dentro da análise de demonstrações contábeis, conforme fls. 1564, no entanto, o índice apresentado não corresponde ao exigido pelo edital. A fórmula do índice exigido pelo edital é:

$$\frac{PC + PELP}{AT}$$

Onde PC = Passivo Circulante; PELP = Passivo Exigível a Longo Prazo; e AT = Ativo Total.

O índice apresentado pela empresa constante da página citada na manifestação é o seguinte:

$$\text{Índice de endividamento: } \frac{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}}{\text{Patrimônio Líquido}}$$

Apesar de o nome utilizado para o indicador ser parecido: Grau de Endividamento exigido pelo edital e Índice de Endividamento apresentado pela empresa, as fórmulas são distintas demonstrando se tratar de informações diferentes e, portanto, em desacordo com o edital.

Em relação à empresa W.J. Engenharia LTDA-ME e a ausência de certidão da corregedoria local, a manifestação cita o documento as fls. 847, sendo a certidão negativa corresponde a carreada às fls. 849, no entanto a certidão constante da página 847 não foi emitida pela “corregedoria”, como exigido no item 6.4, alínea “b” do edital, que trata da Certidão Negativa de Falência ou recuperação judicial ou extrajudicial. Assim, a certidão negativa considerada correspondente na manifestação como constante da página 849 do processo também não o pode ser uma vez que se refere à Certidão Negativa de Protesto de Títulos exigida no mesmo item 6.4 do edital, mas na alínea “c”.

De qualquer forma, em sendo aceita a certidão como suficiente para indicação dos cartórios para o fim proposto, ainda haveria mais duas razões para inabilitação da empresa que não foram tratados anteriormente por, aparentemente, não terem sido objeto de análise da Comissão de Licitação para nenhuma das empresas, não sendo citadas na ata de julgamento de habilitação como razão de inabilitação e, portanto, não afetaram o direcionamento da licitação: a não apresentação do Indicador de Liquidez Instantânea previsto no item 6.4 alínea “a” do edital (não apresentado por onze participantes), e, ainda, a ausência de visto do CREA/RN nas certidões emitidas pelo Conselho de outro estado para os responsáveis técnicos em descumprimento ao item 6.3 alínea “a” do edital (dez empresas descumpriram essa alínea).

Em relação à Vita Comercio e Serviço LTDA —EPP, vencedora do certame, acatamos a manifestação da prefeitura no que tange à declaração de visita técnica, pois o responsável técnico apresenta a qualificação de engenheiro civil e Engenheiro de Segurança do Trabalho.

No entanto, no que tange à apresentação dos balanços patrimoniais e demonstrações contábeis, o relatório afirmou que não foram apresentados em relação ao “último exercício social”, que é a exigência do edital. Logo a seguir, foi explicitado detalhadamente os

documentos apresentados e que, sim, foram considerados imprestáveis para o fim a que deveriam se propor.

No intuito de contestar o fato apresentado, a manifestação traz a informação de que a empresa teria sido constituída apenas no ano anterior, o que não corresponde à informação constante dos documentos da empresa constantes do processo.

Como o edital da Concorrência nº 2014.09.02-0001 data de 9 de setembro de 2014, para que a manifestação da prefeitura fizesse sentido em relação à sua justificativa a empresa Vita Comércio e Serviços Ltda – EPP deveria ter sido constituída em 2013.

Nesse contexto, cabe ressaltar os dados constantes dos seguintes documentos:

- A “Alteração Contratual nº 02 e consolidação do contrato social”, que data de 10 de junho de 2013, informa a data de 24 de agosto de 2005 como de registro na Junta Comercial do Estado do Rio Grande do Norte sob o número 2420041590-5. Ainda cita um Aditivo nº 01, registrado em 23 de fevereiro de 2011;
- A “Declaração de Reenquadramento de ME para EPP” data de 3 de janeiro de 2011, com registro na Junta Comercial do Estado do Rio Grande do Norte, ou seja, em 2011 a empresa estava não só ativa, mas crescendo, sendo reenquadrada de ME para EPP;
- A Certidão Simplificada da Junta Comercial, de 24 de setembro de 2014, contém os campos: “Data de Arquivamento do Ato Constitutivo” e “Data de Início de Atividade” preenchidos com as datas “24/08/2005” e “14/06/2005”, respectivamente;
- O comprovante de inscrição da empresa no Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas – CNPJ possui o campo de data de abertura preenchido com a data de 24/08/2005;
- O Alvará de funcionamento nº 70/2014 válido até 31/12/2014, informa como data de início de atividade da empresa 24/08/2005.

Os documentos supracitados trazem algo em comum em relação às datas de constituição da empresa, que não ao exercício anterior ao de realização da licitação, 2013, mas 2005, mais precisamente o dia 24/08/2005, não sendo possível acatar a justificativa da prefeitura para este item e não sendo possível aceitar que foi cumprido o item 6.4, alínea “a” do edital da licitação. A empresa, portanto, deveria ter sido inabilitada.

Em relação ao Tribunal de Contas da União, a ilegalidade lá analisada e que gerou atuação da Administração em anular parte dos atos praticados foi específica, não se detendo na análise das cláusulas do edital nem no mérito da análise da habilitação das empresas. Nesse contexto, mesmo não sendo impetrados recursos posteriores, tal fato não elimina os vícios identificados na condução do procedimento licitatório.

Apesar da afirmação adicional de que a obra se encontra sendo realizada em sua exatidão, também em relação a este ponto foram encontradas inconsistências, conforme descrito em item próprio deste relatório, sendo a manifestação da prefeitura insuficiente para esclarecer ou afastar a constatação referente a existência de cláusulas restritivas no edital e, ainda, a desvinculação ao edital quando da análise da habilitação das empresas participantes, o que indica o direcionamento da licitação Concorrência nº 2014.09.02-0001.

2.2.2. Ocorrência de sobrepreço, no montante de R\$ 400.762,01 em execução de obra de implantação de sistema de esgotamento sanitário.

Fato

Os recursos empregados na execução das obras de implantação/ampliação do sistema de esgotamento sanitário do município de Alexandria/RN são oriundos do Termo de Compromisso – TC 0476/2014, assinado em 07/05/2014, tendo como signatários: a Prefeitura de Alexandria/RN e a Fundação Nacional de Saúde – FUNASA e possuindo como objeto a implantação de sistema de esgotamento sanitário (estação elevatória central, casa de gerador, emissário de recalque, caixa de areia, lagoas de maturação e facultativa e emissário final), na zona urbana do município de Alexandria/RN.

Os serviços constantes do TC em tela foram orçados pelo referido município, pelo engenheiro civil, CPF: ***.050.154-**, conforme ART de Orçamento emitida em 17/07/2013, no valor de R\$ 1.999.999,48. Para a sua contratação, foi realizado certame licitatório na modalidade de Concorrência de número 2014.09.02-0001. Tal certame resultou na contratação da empresa VITA Construções Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ: 07.605.255/0001-27), com proposta no valor de R\$ 1.993.252,50, apresentada em 22/10/2014, tendo sido contratada mediante Termo de Contrato 2014.04.13-0001, celebrado em 13/04/2015, o qual teve como signatários: O município de Alexandria/RN, representado pelo seu Prefeito (CPF: ***.357.694-**) e os Representantes Legais da citada empresa (CPF: ***.766.924-**) e (CPF: ***.752.424-**). O referido Termo de Contrato possuía prazo de vigência de 12 meses, consecutivos, contados a partir do 10º dia consecutivo da data de sua assinatura.

O termo de Contrato foi aditado em duas oportunidades para prorrogação do seu prazo, encontrando-se atualmente em plena vigência, com o citado prazo expirando em 08/01/2018.

Tomando-se por referência a planilha orçamentária contratada, procedeu-se a análise dos preços unitários dos serviços, em comparação àqueles previstos no SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil), mantido pela Caixa Econômica Federal, conforme previsto no Artigo 4º do Decreto Presidencial 7983/2013, emitido em 08/04/2013. Tais análises foram baseadas nos percentuais previstos no método da Curva ABC.

Para a realização da citada análise na qual foi verificado o percentual, referente à Curva ABC, de 85,51%. Os valores do SINAPI considerados para análise foram obtidos no site da Caixa Econômica Federal, para a UGI do Estado do Rio Grande do Norte, tomando-se como referência o mês de outubro/2014, data de apresentação da planilha orçamentária pela empresa contratada.

No que se refere aos percentuais de Bônus e Despesas Indiretas – BDI, foi aplicado, por esta equipe de fiscalização para a realização da análise dos preços unitários, os percentuais já levando-se em conta a desoneração dos encargos sociais, ou seja, de 26,00% (serviços), percentual este idêntico ao empregado pela empresa contratada e 16,02% (aquisição de insumos), percentual este determinado de acordo com as orientações constantes nos Entendimentos Relativos a Auditorias de Obras Públicas, elaborado pela Controladoria-Geral da União. Todas as comparações foram efetuadas entre os preços contratados e os valores do SINAPI, acrescidos dos referidos percentuais de BDI.

Como metodologia de trabalho, realizou-se a comparação entre os preços dos serviços contratados e aqueles constantes do SINAPI. Para aqueles serviços que não possuíam correspondentes nos citados sistemas, foi efetuado o fechamento das Composições de Preços Unitários – CPU's, apresentadas pela empresa contratada na determinação dos seus preços unitários, tendo-se mantido os valores dos coeficientes e aplicado os valores previstos no sistema (SINAPI) para os custos dos insumos.

Ainda cabe ressaltar que foi empregado para a determinação de ocorrência ou não de sobrepreço, o critério da compensação entre montantes de sobrepreço e subpreço, conforme entendimentos exarados pelo Tribunal de Contas da União por meio do Manual de Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas, editado em 03/12/2014.

Os preços unitários dos serviços contratados foram atestados como de acordo com aqueles apresentados no Edital, mediante Ata emitida em 19/12/2014, tendo como signatários os membros da Comissão de Licitação, instituída pela Portaria 242/2014, emitida em 01/08/2014, nas pessoas de sua Presidente, CPF: ***.631.954-** e membros: CPF: ***.607.974-**, e CPF: ***.073.548-**, bem como pela FUNASA, na pessoa do Técnico responsável pela elaboração do Relatório de Análise Técnica, CPF: ***.769.144-**, o qual atestou que a planilha Orçamentária apresenta custos iguais ou inferiores à mediana daqueles constantes do SINAPI.

Entretanto, as análises efetuadas demonstraram que alguns dos referidos serviços foram contratados com preços unitários superiores aos previstos no SINAPI + BDI. Tais variações caracterizam a ocorrência de SOBREPREGO no montante de R\$ 400.762,01, o que corresponde a 23,51% do montante analisado, conforme demonstrado no Quadro de Análise de Custos.

Ressaltamos que ficou constatada, ainda, a relevância dos percentuais individuais de sobrepreço de alguns dos serviços, com os mesmos chegando a apresentar variação (acréscimo dos preços dos serviços contratados, em relação àqueles previstos no SINAPI) superiores a 2.300,00% (2.344,33%), 600,00% (612,65%) e 200,00% (202,98%, 243,54%, 270,02), conforme demonstrado no citado Quadro de Análise de Custos.

Com base nessas informações, verificou-se que a presente contratação contraria o caput do artigo 3º, do Decreto Presidencial 7.893, emitido em 08/04/2013, o qual assim define:

“Art. 3. O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0279/2017 - GC, de 10 de novembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Alexandria-RN apresentou a seguinte manifestação:

“Foi feita por parte da CGU uma análise dos preços unitários dos serviços referentes a curva ABC, de 85,51 %, em comparação aqueles previstos no SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisas de Custos e Índices da Construção Civil), mantido pela Caixa Econômica Federal, tomando-se como base o mês de outubro de 2014, sendo que na planilha elaborada pela Prefeitura Municipal de Alexandria, aprovada pela FUNASA, foi tomado como base o mês de abril, fazendo com que alguns dos valores sejam divergentes para análise e conclusão final.

Para os serviços que não possuíam correspondentes no SINAPI, não foi apresentada as composições, levando-se em conta que as composições elaboradas pela Prefeitura Municipal de Alexandria, aprovada pela FUNASA adota os preços unitários dos Insumos, Mão de Obra e Material previstos no SINAPI tomando-se como base o mês de abril de 2014.

Em análise verificou-se que alguns dos referidos serviços foram contratados com preços unitários superiores aos previstos SINAPI + BDI, tomando-se como medida a adoção dos menores valores para cada serviço entre a Planilha Elaborada pela Prefeitura Municipal de Alexandria, aprovada pela FUNASA e a Planilha Vencedora do Certame, conforme é verificado nos Boletins de Medição.

De uma análise superficial não foi constatado a existência de relevantes sobrepreço, demonstradas nas planilhas em anexo, comparando os preços adotados pela planilha elaborada pela Prefeitura Municipal de Alexandria aprovada pela FUNASA, e o SINAPI mês de referência abril de 2014, entretanto adotaremos o seguinte posicionamento, determinaremos a suspensão do contrato por um período de 30 dias para melhor análise e adoção de medidas cabíveis .Inclusive se for o caso com a rescisão contratual.”

Análise do Controle Interno

Com relação à afirmação emitida pela entidade fiscalizada, de que ocorreu uma divergência entre as datas base empregadas, conforme explicitado no corpo da presente constatação, esta equipe de fiscalização considerou como data base aquela de apresentação da planilha orçamentária de empresa vencedora do certame licitatório (VITA Construções, Comércio e Serviços Ltda.), no caso outubro de 2014, conforme Proposta de Preços apresentada pela referida empresa, pois foi efetuada a análise dos preços contratados, visto que os quantitativos de serviços executados estão sendo pagos por esses preços e não por aqueles determinados no orçamento básico elaborado, em abril/2014, pela entidade.

Além disso, também foram empregadas as Composições de Preços Unitários – CPU's apresentadas pela empresa contratada, para análise daqueles serviços que não possuíam correspondentes, ou que as CPU's acima referidas apresentassem divergências de coeficientes e/ou descrição daqueles constantes do SINAPI, para a determinação dos preços unitários desses serviços foi efetuado o fechamento das CPU's correspondentes apresentadas pela VITA, tendo-se mantido os valores dos coeficientes e aplicado os valores previstos no sistema para os custos dos insumos.

Cabe ressaltar ainda que, com relação aos percentuais de Bônus e Despesas Indiretas – BDI, foi aplicado, por esta equipe de fiscalização para a realização da análise dos preços unitários, os percentuais já levando-se em conta a desoneração dos encargos sociais, ou seja, de 26,00% (serviços), percentual este idêntico ao empregado pela empresa contratada e 16,02% (aquisição de insumos), percentual este determinado de acordo com as orientações constantes nos Entedimentos Relativos a Auditorias de Obras Públicas, elaborado pela Controladoria Geral da União. Enquanto que a empresa, contratada, por ocasião da apresentação da sua proposta de preços, empregou um BDI uniforme de 26,00% tanto para serviços como para insumos.

Consequentemente, mantemos a presente constatação e reiteramos a ocorrência de Sobrepreço no montante de R\$ 400.762,01 (quatrocentos mil, setecentos e sessenta e dois reais e um centavo), o que corresponde a 23,51%, do montante analisado.

2.2.3. Baixa qualidade dos serviços executados.

Fato

Com relação à execução dos serviços, verificamos que não obstante o Termo de Contrato 2015.04.13-0001 ter sido celebrado em 13/04/2015, com prazo de vigência de 12 meses consecutivos, contados a partir do 10º dia consecutivo após a data de sua assinatura, ou seja 23/04/2015, o mesmo teve sua ordem de serviço emitida em 11/05/2105, com seu prazo de vigência tendo início nessa data.

Conforme citado na constatação anterior, o referido termo de contrato foi aditado em duas oportunidades para prorrogação do seu prazo de vigência. O referido prazo encontra-se atualmente previsto para expirar em 08/01/2018, ou seja, praticamente 33 meses após a sua celebração.

Cabe ressaltar, ainda, que os serviços contratados encontram-se em execução (em fase de construção das lagoas de tratamento), tendo sido emitidos até a data de realização dos trabalhos desta equipe de fiscalização (21/08 a 01/09/2017), dois boletins de medição, perfazendo um montante medido de R\$ 999.999,74, o que corresponde a apenas 50,17% do valor contratado.

Os fatos acima citados, já refletem um atraso injustificado no cronograma de execução (levando-se em consideração o prazo contado a partir da emissão da Ordem de serviço) de mais de 20 meses (levando-se em consideração o prazo de vigência atual, no caso 08/01/2018), atraso esse que poderá ser ainda maior, caso não seja efetivada a conclusão dos serviços no prazo atual.



foto 01 – vista geral de uma das lagoas de tratamento, mostrando que a mesma encontra-se em execução



Foto 02 – Vista geral de outra das lagoas de tratamento, mostrando que a mesma também encontra-se em execução.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0279/2017 - GC, de 10 de novembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Alexandria-RN apresentou a seguinte manifestação:

“Foi Constatado a partir de uma verificação "In Loco" efetuada pela equipe da CGU-R/RN, nos serviços de implantação/ampliação do sistema de Esgotamento Sanitário do Município de Alexandria, no período de 21/08/2017 a 01/09/2017, que alguns serviços foram executados com qualidade inferior àquela prevista nas especificações técnicas adotadas.

A erosão apresentada na obra, devia-se a esta não está 100% finalizada e a data da visita ter coincidido com um período chuvoso no local, As fissuras e erosões nos taludes à montante e a jusante das lagoas foram corrigidas, e ao final da obra esses taludes serão protegidos em concreto (já executado), no caso dos taludes a montante ou por enrocamento com pedras no caso dos taludes a jusante (em fase de execução);



Foto 01 - Compactação nos taludes, durante a obra e nos serviços de reparo



Foto 02 - Compactação nos taludes, durante a obra e nos serviços de reparo



Foto 03 - Taludes a montante com reparos executados



Foto 04 - Taludes a jusante com reparos executados

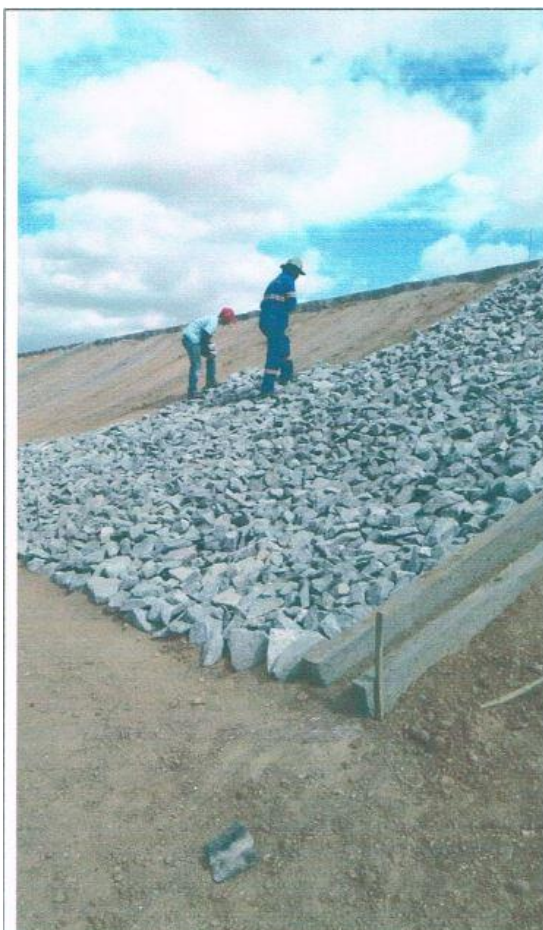


Foto 05 - Proteção dos Taludes a Jusante



Foto 06 - Proteção dos Taludes a Jusante

„

Análise do Controle Interno

Não obstante a entidade fiscalizada (Prefeitura de Alexandria) ter afirmado em sua resposta que “A erosão apresentada na obra, devia-se a esta não está 100% finalizada e a data da visita ter coincidido com um período chuvoso no local, As fissuras e erosões nos taludes à montante e a jusante das lagoas foram corrigidas, e ao final da obra esses taludes serão protegidos em concreto (já executado), no caso dos taludes a montante ou por enrocamento com pedras no caso dos taludes a jusante (em fase de execução)”, inclusive com a apresentação de fotos dos serviços, a constatação não está elidida, visto que os serviços de proteção, principalmente nos taludes de jusante (enrocamento) foram apenas iniciados, tendo sido executados apenas nos locais onde foram apontadas, no presente Relatório, a ocorrência das fissuras nos referidos taludes, fato este que pode ser comprovado, nas fotos de números 4, 5 e 6, apresentadas pela entidade.

Consequentemente, a constatação fica mantida, pois dependendo do prazo para a conclusão dos serviços de enrocamento, outras fissuras podem vir a surgir nos citados taludes, principalmente se a obra vier a enfrentar um novo período de precipitações pluviométricas antes de sua conclusão.

3. Conclusão

Conclui-se que o edital contém cláusulas ilegais, restritivas à competitividade e que houve o descumprimento aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, isonomia, Impessoalidade, julgamento objetivo e legalidade, indicando o direcionamento do processo licitatório Concorrência nº 2014.09.02-0001.

Ordem de Serviço: 201701692

Município/UF: Alexandria/RN

Órgão: MINISTERIO DO TURISMO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica - 767334

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE ALEXANDRIA

Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

1. Introdução

A prefeitura de Alexandria/RN firmou convênio nº SIAFI: 767334, nº original: 20768/2011 com o Ministério do Turismo, no valor de R\$ 398.400,00, sendo R\$ 390.000,00 pagos pelo Governo Federal e R\$ 8.400,00 de contrapartida da Prefeitura, vigência de 30/12/2011 a 21/11/2016, objeto: “Construção de Praça na Avenida Deputado Patrício Neto com Urbanização e paisagismo de canteiros das Avenidas Deputado Patrício Neto e Rafael Fernandes na cidade de Alexandria. A execução pela prefeitura foi iniciada por meio do processo licitatório Tomada de Preços TP nº 001/2013.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Irregularidades no processo licitatório para construção de praça, paisagismo e canteiros nas avenidas Deputado Patrício Neto e Rafael Fernandes.

Fato

A prefeitura de Alexandria/RN, com vistas a viabilizar a construção de uma Praça na Avenida Deputado Patrício Neto com Urbanização e paisagismo de canteiros das Avenidas Deputado Patrício Neto e Rafael Fernandes, com recursos do Programa Turismo Social no

Brasil: Uma Viagem de Inclusão, do Ministério do Turismo, deflagrou o processo licitatório Tomada de Preços TP nº 001/2013.

O processo se inicia e contempla documentos de setores diversos da prefeitura de mesma data 31/5/2013:

- Solicitação de Despesa, assinado pelo Secretário Municipal de Obras, Transporte e Urbanismo;
- Previsão de Recursos Orçamentários, assinado pelo Secretário Municipal de Tributação e Finanças;
- Aprovação do Projeto Básico, Despacho para providenciar Pesquisa de Preço, Adequação Orçamentária e Financeira, Autorização para abertura do processo licitatório, assinados pelo ordenador de despesa, ou seja, o prefeito municipal;
- Despacho do presidente da CPL à assessoria jurídica para exame da minuta de instrumento convocatório;
- Parecer jurídico, de 31/5/2013.

Ressalte-se que o documento “Aprovação do Projeto Básico”, assinado pelo ordenador de despesa, está preenchido com os dados do objeto da licitação, no entanto, a parte relativa ao valor consta apenas com texto padrão de modelo de documento abaixo transcrito:

“Conforme projeto básico, orçado em R\$ VALOR_ESTIMADO (EXTENSO_VALOR_ESTIMADO) está APROVADO, estando o referido Processo Licitatório apto a ser iniciado [...]”

Nesse contexto, ainda que fosse possível que todas as atividades consubstanciadas nos documentos relacionados fossem realizadas na mesma data, inclusive análise de minuta de edital e emissão de parecer jurídico sem qualquer ressalva, apesar da ausência do anexo I e das cláusulas restritivas e incompatibilidade de data apontados a seguir, o aviso da licitação data de 10/5/2013, ou seja, anteriormente a todos esses documentos, o que indica que esses documentos foram utilizados para compor o processo, não evidenciando a realização efetiva das atividades que se propõem demonstrar.

Analisando-se o Edital de Licitação da TP nº 001/2013, de 4/6/2013, verificou-se o que segue:

- a) Não houve a devida publicação em jornal diário de grande circulação, contrariando o disposto no inciso III do artigo 21 da Lei nº 8.666/93;
- b) Existência de cláusulas restritivas ao caráter competitivo do certame:
 - b.1) Exigência de visita ao local da obra por responsável técnico da empresa licitante com data e hora previstos no edital para realização. Nesse sentido, os itens 2.7 e 2.7.1 do edital dispõem:

“2.7 O interessado em participar desta Licitação deverá solicitar à Secretaria Municipal de Infra-Estrutura a indicação do Engenheiro da Prefeitura, para, acompanhado por Responsável Técnico da Licitante (Engenheiro Responsável), visitar os locais onde serão realizados os serviços/obras, isto em até 72 (setenta e duas) horas anteriores a data marcada para realização do aludido certame. Feita a visita, será

expedido o competente ATESTADO que deverá ser juntado a documentação de habilitação, como condição de participação junto à presente licitação.

2.7.1 *A visita ao local onde serão executados os serviços ocorrerá no dia 24 de outubro de 2007, às 10:00 horas.*” (Original sem grifo)

Primeiramente cabe registrar que a data marcada para visita é incompatível com o processo de licitação: ano de 2007, quando a licitação foi realizada em 2013; mês de outubro, que é um mês posterior aos documentos constantes do processo desde o aviso do edital até a assinatura do contrato e publicação do extrato, cujo período de abrangência se estendeu entre 10/5/2013 e 21/6/2013.

A mesma data prevista para visita é incompatível, “24 de outubro de 2007”, se repetiu nos editais das Tomada de Preços nº 001 e 002/2013. Essas duas licitações, cujos editais e processos são similares, possuem previsão de abertura de proposta para a mesma data, com diferença de 2 horas e compartilham do mesmo aviso de licitação, documentos de mesma data, mesma empresa única participante e vencedora. A similaridade entre as licitações é tamanha que o envelope contendo os documentos de habilitação foram trocados de processo.

Nesse sentido, o envelope e todos documentos de habilitação referentes ao processo de Tomada de Preços nº 001/2013 compõem o processo de Tomada de Preços nº 002/2013, inclusive a Declaração de que a licitante concorda com todas as normas do Edital e que, no caso, cita à licitação diferente de cujo processo integra.

Em relação a exigência da visita, primeiramente cabe ressaltar que o Tribunal de Contas da União, tendo em vista o que preconiza o art. 3º, caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, considera a exigência restritiva ao caráter competitivo do certame, conforme se depreende da leitura da determinação 9.2.3 do Acórdão nº 1599/2010, que menciona: “*abstenha-se de estabelecer, em licitações que venham a contar com recursos federais, cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3º, caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto.*”

Quanto à exigência de que tal visita seja feita pelo representante técnico da empresa, excerto do texto do relator do mesmo acórdão esclarece:

“A exigência de comprovação de que a licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para cumprimento das obrigações pertinentes ao certame tem amparo no inciso III do art. 30 da Lei n. 8.666/1993, contudo extrapola tal preceito o requisito de que o próprio profissional a ser indicado na licitação como responsável técnico da obra deva ser o credenciado para a vistoria.”

No Acórdão 2126-32/16-Plenário, o TCU ainda aponta que “9.3.4. *exigir a realização de visita técnica ao local da obra pelos licitantes como requisito de habilitação contraria o art. 3º, §1º, da Lei 8.666/1993, mesmo nos casos em que a avaliação prévia do local de execução se configure indispensável, pois ‘o edital de licitação deve prever a possibilidade de substituição da vistoria por declaração formal assinada pelo responsável técnico acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da obra’, conforme orientado pelo Acórdão 1.842/2013-TCU-Plenário; e*

O Voto do relator do Acórdão nº 1599/2010 – TCU – Plenário menciona a visita em dia e

horário únicos a todos os licitantes: [...] *no jurisprudência do TCU no sentido de que obrigação editalícia de o responsável técnico pela obra participar de visita técnica ao local do empreendimento, em dia e hora únicos a todas as licitantes, afronta os dispositivos da Lei n. 8.666/1993 que vedam cláusulas ou condições que frustrem o caráter competitivo da licitação (Acórdãos n. 2.150/2008 – Plenário, item 9.7.5; Acórdão n. 1.174/2008 – Plenário, item 9.1.2)*

Excerto do texto do relatório do mesmo acórdão cita: *“Além disso, não se mostra razoável e não encontra abrigo na legislação o estabelecimento de vistoria no mesmo dia e horário, para todos os credenciados, uma vez que esse procedimento, além de restringir a participação dos interessados, possibilita a ocorrência de ajustes entre os futuros licitantes.”*

Ressalte-se que a exigência da visita prévia agendada configura em uma habilitação prévia à efetiva fase de habilitação da licitação e fragiliza o processo tendo em vista que a Prefeitura terá conhecimento exaustivo dos participantes da licitação, o que, conforme o entendimento do TCU já exposto, poderia comprometer a lisura do certame.

b.2) Exigência de cópia da Carteira de Trabalho e Previdência Social — CTPS, acompanhada da cópia do Livro de Registro de Funcionários, para comprovar que o profissional responsável técnico pertence ao quadro permanente da licitante, no caso de não ser sócio da mesma (item 3.2.16.1 do edital)

Essa exigência restritiva à competitividade do processo licitatório se encontra em desacordo com a jurisprudência do TCU, conforme determinação constante do Acórdão nº 2255/2008 – Plenário:

“9.2.3. elimine a exigência de comprovação do vínculo existente entre o profissional responsável pela execução da obra e a empresa licitante exclusivamente por meio da apresentação de carteira de trabalho/livro de registro de funcionários, com vedação à participação de profissional contratado como autônomo ou trabalhador eventual (subitem 2.1.8, b do edital), posto que, conforme já pacificado em jurisprudência do TCU, são admitidas outras formas, a exemplo do contrato de prestação de serviços sem vínculo trabalhista regido pela legislação civil comum, desde que seja com tempo mínimo determinado;” (Original sem grifo)

b.3) Exigência de comprovação de quitação da anuidade da empresa junto ao CREA (item 3.2.12 do edital):

O caput do artigo 30 da Lei nº 8.666/93, limita os itens que podem ser exigidos para fins de qualificação técnica e dentre eles não consta a comprovação da quitação junto à entidade profissional competente.

Logo, não é dada discricionariedade ao gestor público para acrescentar, durante à fase de habilitação, a exigência de comprovação de quitação junto ao CREA.

Nesse sentido, transcreveremos a seguir determinação contida no Acórdão 1168/2009 – Plenário:

“Abstenha-se de incluir em editais de licitação em qualquer modalidade a exigência de comprovação de inexistência de débito junto ao Conselho Regional de Engenharia,

Arquitetura e Agronomia - Crea, por contrariar a Lei 10.520/2002 e o art. 27, caput, da Lei nº 8.666/1993.”

Essa é também a orientação que consta do Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União, 4ª versão, emitida em 2010, que menciona em relação à Qualificação Técnica:

“A documentação relativa à qualificação técnica limita-se a:

- registro ou inscrição na entidade profissional competente;

[...]

- não se pode exigir quitação com as entidades profissionais, mas, sim, regularidade;”

(Original sem grifo)

No Acórdão 2126-32/16-Plenário, o TCU ainda aponta que “9.3.3. *inabilitar empresa com base na falta de quitação de anuidades do CREA contraria o art. 30, inciso I, da Lei 8.666/1993;*”

b.4) Exigência de autenticação por cartório ou órgão da imprensa oficial e exclusão explícita da possibilidade de autenticação por membro da Comissão de Licitação (item 3.4 e 3.4.1 do edital):

Apesar de a própria Lei 8.666/93 em seu Art. 32 dispor que os documentos de habilitação poderão ser apresentados por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial, o edital da TP nº 001/2013 restringe o entendimento e coloca como consequência a inabilitação.

“3.4 Somente será aceito o documento acondicionado no envelope nº 01, não sendo admitido posteriormente o recebimento de qualquer outro documento, nem a autenticação de cópia de qualquer documento por membro da Comissão de Licitação, nem permitido a licitante fazer qualquer adendo em documento entregue à Comissão.

3.4.1 A apresentação de qualquer documento exigido nos itens acima em cópia reprográfica, sem a devida autenticação por cartório competente ou publicação em Órgãos da Imprensa Oficial, invalidará o documento, e por consequência, inabilitará o licitante.”

Vale destacar que artigo 3º, caput, da Lei 8.666/93 citado, trata dos princípios constitucionais da isonomia e da necessidade de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração com julgamento 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.

Nesse sentido, apesar de o edital apresentar cláusulas restritivas, o mesmo foi o balizador do certame licitatório e, nesse sentido, vincula os participantes e a prefeitura.

A ata da sessão de recebimento, abertura e julgamento dos envelopes de habilitação e de propostas de preços, de 20/6/2013, no entanto, cita uma minuciosa análise feita pela Comissão de Licitação, que declarou habilitados todos os licitantes participantes, por cumprirem integralmente as exigências editalícias, que, no caso, foi apenas uma empresa participante.

No entanto, analisando-se os documentos de habilitação apresentados pela empresa participante e vencedora do certame com a proposta de R\$ 395.191,89, A B Construções e Serviços Ltda., verificou-se que a mesma foi habilitada apesar de não ter atendido às exigências do edital, conforme segue:

- A empresa apresentou declaração de que vistoriou o local de execução dos serviços licitados afirmando serem detentores das informações relativas à sua execução com os dados de objeto e licitação relativos a outra licitação (TP nº 002/2013) quando, conforme o item 2.7 do edital, a comprovação deveria ser feita por meio de atestado a ser expedido pela Secretaria Municipal de Infra-Estrutura.
- A empresa apresentou contrato de prestação de serviços em vez de Carteira de Trabalho e Previdência Social — CTPS, acompanhada da cópia do Livro de Registro de Funcionários, para comprovar que o profissional responsável técnico pertence ao quadro permanente da licitante, em descumprimento ao item 3.2.16.1 do edital.
- A empresa não apresentou documento que comprovasse a exigência constante do item 3.2.17 do edital, qual seja a *“Indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal de sua disponibilidade, nos termos do § 6º. do Art. 30, do Estatuto das Licitações.”*
- As declarações exigidas no item 3.2.18 e 3.2.19 do edital, relativamente ao emprego de menor e aceitação das exigências do edital, respectivamente, foram preenchidas com os dados de objeto e licitação relativos à TP nº 002/2013, quando esta licitação corresponde à TP nº 001/2013.
- A declaração apresentada pela empresa de que concorda com as normas do Edital e instalará Unidade de Apoio para execução dos serviços não possui firma reconhecida, contrariando o item 3.2.18 do edital.
- Apresentação de documentos de habilitação em cópia com carimbo apostado de confere com o original assinado por funcionário sem identificação, em desacordo com o item 3.4.1 do edital, conforme o qual a ausência da devida autenticação por cartório competente ou publicação em Órgãos da Imprensa Oficial, invalidaria o documento e, por consequência, inabilitaria o licitante.

A mesma ata de 20/6/2013 citou um prazo de quinze minutos de tolerância para possíveis atrasos, já que outras empresas também haviam adquirido o Edital, no entanto, o processo não apresenta qualquer documento que comprove a aquisição do edital por alguma empresa além da única participante e vencedora.

De mesma data da ata da sessão de recebimento, abertura e julgamento dos envelopes de habilitação e de propostas de preços, 20/6/2013, dia no qual, conforme a ata, foram entregues e abertos todos os envelopes e analisados minuciosamente todos os documentos apresentados para dois processos licitatórios, TP nº 001 e 002/2013, há os seguintes documentos no processo de TP nº 001/2013, ressaltando que todos possuem correspondentes de mesma data no processo de nº TP 002/2013:

- Mapa de apuração de preços;
- Edital de julgamento e classificação;

- documento do presidente da comissão de licitação de envio à assessoria jurídica para parecer;
- Parecer técnico sobre as propostas e favorável à adjudicação e homologação assinado por ENGENHEIRO/CREA sem identificação de quem seria este engenheiro;
- Parecer da Assessoria Jurídica;
- Despacho da Comissão de Licitação submete à apreciação do ordenador de despesa;
- Termo de homologação e adjudicação;
- Aviso de homologação;
- Certidão de publicação da homologação;
- Termo de Convocação do Presidente da Comissão de Licitação à empresa A B Construções;
- Contrato nº 035/2013;
- Extrato de contrato;
- Declaração de atendimento à Lei 8.666/93 assinada pelo assessor jurídico;
- Ordem de Serviço autorizando a execução dos serviços.

Resumidamente pode-se afirmar que na composição dos processos de TP nº 001 e 002/2013, os documentos anteriores ao edital de forma geral foram emitidos na mesma data 31/5/2013, o edital de 4/6/2013 foi publicado no dia 5/6/2013 para recebimento de envelopes de habilitação e propostas no dia 20/6/2013, com exatos 15 dias de prazo, e os demais documentos foram emitidos no mesmo dia 20/6/2013, o que indica registros documentais inconsistentes com as situações fáticas de elaboração, análise e movimentação entre setores que os documentos se propõem a evidenciar.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0251/2017 - GC, de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Alexandria-RN apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto a essa análise temos que fora imputada inicialmente série de vícios os quais serão tratados de forma sistemática, para que mais facilmente se consiga chegar ao deslinde e, em especial, se verifique a regularidade do procedimento licitatório.

Inicialmente, tem-se uma crítica no tangente a confecção de vários documentos em uma mesma data, o que na análise dessa relatoria evidenciaria uma não realização efetiva da atividade a que se propõe cada ato.

Não é por demais lembrar, que estamos tratando de uma unidade administrativa diminuta, e que conta com reduzido número de processos administrativos em andamento a cada momento o que possibilita uma rápida caminhada do mesmo, levando a uma célere marcha processual.

Tem-se ainda que os atos enumerados, não guardam maiores dificuldades técnicas, sendo em verdade modelos previamente definidos os quais se prestam a formalização do exatos termos da legislação.

Assim, o que se evidencia é uma louvável celeridade administrativa, com uma perfeita sincronia de atos e empenho de todos os envolvidos, de forma a cumprir o determinado na Constituição Federal, quando trata dos princípios da Administração, em especial no tocante a eficiência (art. 37, CF) e a duração razoável do processo (art. 5º LXXVIII).

Traçados tais pontos iniciais, passemos a análise dos possíveis vícios verificados, de forma pormenorizada:

[...]

No que tange ao aviso da licitação datado de 10/5/2013, ou seja, anteriormente a todos esses documentos, o que supostamente indicaria que esses documentos foram utilizados para compor o processo, tem-se que houve esclarecimento quanto a este ponto específico, quando da presença dos técnicos a esta cidade, inclusive sendo entregue ao senhor J.A., na data de 25/08/2017, documentos comprobatórios de que tal aviso foi encaminhado para publicação nas seguintes datas e respectivos locais de publicação: Em data de 04/06/2013, às 17h48min, pelo então operador do sistema de envio de matérias para esta plataforma Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte - FEMURN, a qual teve sua circulação na data de 05/06/2013, tendo a mesma ocorrida na edição do nº 0916, veiculada tão somente no dia 05/06/2013, em razão de ter sido cadastrada e publicada pelo usuário administrador do SIGPub, às 17h48min do dia 04/06/2013, já a publicação na imprensa oficial (Diário oficial da União), tem-se que também foi encaminhada em data de 04/06/2013, conforme mostra no espelho de envio da material para publicação do ofício nº 2518754, com data prevista para publicação em 05/06/2017, onde mostra a sequencial nº 5903987, aviso de carta convite nº 014/2013 e nº 5903988, aviso de TP nº 001/2013, onde mostra a data do envio em 04/06/2013. Conforme cópias dos documentos em anexo.

Fora verificada a inexistência de publicação em jornal de grande circulação, quanto a este ponto, temos que analisar que atualmente não resta qualquer jornal físico na região oeste, muito menos no alto oeste potiguar, o que leva a frustração da realização dessas publicações.

Tem-se ainda que os órgãos jurisprudenciais, ao se deter sobre a matéria, tem tratado como mera irregularidade, a qual não é apta a causar, de forma isolada, prejuízo a competitividade, conforme se depreende pelas decisões abaixo:

"REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. TOMADA DE PREÇOS. AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DE EDITAL EM JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO. PARTICIPAÇÃO DE SERVIDOR NA LICITAÇÃO. PROCEDÊNCIA DAS JUSTIFICATIVAS. RECOMENDAÇÕES. 1. A ausência de publicação de edital em jornal de grande circulação, apesar de irregular, pode ser relevada, excepcionalmente, quando se tratar de caso isolado e quando a comprovação da retirada do edital por grande número de interessados demonstrar a ausência de lesão grave ao princípio da publicidade. 2. É dispensável a aplicação de sanção a servidor incluído no quadro de responsáveis técnicos de empresa participante de licitação quando inabilitada a licitante e demonstrada a ausência de responsabilidade do servidor pela ocorrência." (TCU - 00712120075 (TCU); Data de publicação: 18/09/2007)

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LICITAÇÃO - AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DO EDITAL EM JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO -

INOBSERVÂNCIA DA NORMA DO ART. 21 , III , DA LEI 8.666/93 - AUSÊNCIA DE PREJUÍZO PRESENÇA DE VÁRIAS LICITANTES - FALTA DE IMPUGNAÇÃO - MERA IRREGULARIDADE QUE NÃO COMPROMETEU O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – EDITAL CLÁUSULAS RESTRITAS DA CONCORRÊNCIA – RESTRIÇÕES NÃO IMPUGNADAS NO PRAZO EDITALÍCIO – PREJUÍZO OBJETIVO NÃO CONFIGURADO - EQUILÍBRIO ENTRE OS CONCORRENTES NÃO DESCONFIGURADO – NULIDADE NÃO VERIFICADA. -A inobservância da norma imperativa contida no art. 21, III, da Lei 8.666/93, que exige a publicação da minuta do Edital em jornal de grande circulação no estado e no município, em tese, enseja nulidade do certame. Publicação exclusiva no Diário Oficial não cumpre os fins de publicidade exigidos na lei específica e na Constituição, art. 37, em regra. - No entanto, não tendo havido prejuízo objetivo ao certame, que não afastou qualquer provável concorrente, cujo equilíbrio foi preservado, sem qualquer impugnação ou reclamação, sendo demonstrada como suficiente a abrangência publicitária da licitação, prevalece o interesse público, como sancionador da legalidade do ato, concluindo-se que houve mera irregularidade, que não comprometeu a licitação." (TJ-MG 106370402719410021 MG 1.0637.04.027194-1/002(1) (TJMG)Data de publicação: 03/04/2009).

Ademais, não há que se fala em causas restritivas de participação por parte do(s) licitante(s) interessado(s) em participar do certame, uma vez que, há previsão para interposição de recursos de impugnação dos termos do edital, estes previstos em Lei bem como no próprio edital, no entanto não ocorreu em nenhum momento recursos interposto, sendo a. regra imposta a todos os licitantes de forma ampla sem que isso represente qualquer favorecimento a empresa.

Outrossim, com relação ao item 2.7, do edital este por sua vez não infringe a Lei de licitação, vez que encontra previsão no parágrafo I, do Art. 30 da lei 8.666/93.

Quanto à visita ocorrer em data de 24 de outubro de 2007, esta deve ser desconsiderado neste relatório, pois estar claro que se trata de um erro de digitação, vez que, esta é uma data que realmente foge da a normalidade com relação ao processo em epigrafe.

Com relação aos documentos de habilitação bem como o envelope de nº 1, referente ao processo TOMADA DE PREÇO nº 001/2013, estarem presentes no processo TOMADA DE PREÇO nº 002/2013, tal fato justifica-se, pela proximidade de hora entre um certame e outro, como bem menciona no relatório uma diferença de apenas 2 horas entre um certame e outro, é bem provável que tenha havida uma troca de documentos, há vista o tempo entre uma e outra licitação, fato este que não o invalida nenhum dos processos apenas requer que seja feita uma substituição dos mesmos colocando-os em seus respectivos processos coretos, situação já providenciada pela administração, as quais seguem em anexo, após regularização. Assim os documentos apresentados todos na documentação de habilitação que estavam em processos equivocados, foram colocados em seus respectivos processos. Corrigindo, assim a falha da comissão por ter colocado documentos da licitação tomada de preço nº 001/2013, por engano na licitação tomada de preço nº 002/2013, tratando-se apenas de um vício meramente formal, que não comprometeu a análise, a época, dos atos que ocorreram no certame.

Sobre a exigência de autenticação por cartório ou órgão da imprensa oficial, e não por um dos membros da comissão como prevê a Lei, esta não merece sustentação, uma vez que o(s) documento(s) apresentados pela licitante foi autenticado pela comissão. Observada a tempo pela comissão e resguardado o direito dos participantes.

No concernente a documentação relativa a TP nº 002/2013, conforme se disse alhures, houve vício quando da formação dos processos, tendo se incluído de forma equivocadas os documentos de um e de outro processo licitatório, o que já fora corrigido, utilizando-se do poder de autotutela da administração.

Já os documentos assinados pelo funcionário/membro da comissão, trata-se do mesmo funcionário que assina a ata da sessão conforme se pode ver que são as mesmas assinaturas, conforme facilmente se depreende de uma análise ainda que perfunctória das fls. 75 e 146 do respectivo processo.

Imputa-se ainda um vício pela citação de outras empresas que supostamente haveriam solicitado o edital, sem que haja qualquer comprovação de tal ato.

Quanto a esse ponto, temos que esse prazo de 15(quinze) minutos trata-se de uma tolerância razoável que toda ou quase toda comissão tem por certo esperar, mesmo não sendo obrigatório, é aconselhável levando-se em consideração o princípio da competitividade.

[...]

Citou-se ainda a realização de recebimento, abertura e julgamento dos envelopes de habilitação e proposta de preços na mesma data.

Tal prática se mostrou possível a medida que com a participação de uma única empresa, em sendo declarada habilitada e não podendo opor recurso contra si, fora possível a abertura de envelope de proposta a qual teve sua proposta com o valor de R\$ 395.191,89(trezentos e noventa e cinco mil cento e noventa e um reais e oitenta e nove centavos), sendo que o valor do orçamento era de R\$ 395.495,93(trezentos e noventa e cinco mil quatrocentos e noventa e cinco reais e noventa e três centavos), estando a proposta com o valor a menor do valor do orçamento do município.

É exaustivo os esclarecimentos quanto as datas e confecções de documentos de mesma data, dentre os setores da administração neste município de Alexandria/RN, sendo que são possíveis devido a proximidade dos setores, onde os mesmos funcionam na mesma repartição, saindo de uma sala e entrando em outra, assim não há que se falar em inconsistência no registro, elaboração, análise e movimentação dos documentos, exclusivamente em razão de serem confeccionadas no mesmo dia.

Saliente-se ainda que a obra fora completamente concretizada, paga e fiscalizada, estando em plena funcionalidade e servindo a população.”

Análise do Controle Interno

A manifestação inicialmente, em relação à confecção de vários documentos em uma mesma data, esclarece que se trata de uma unidade administrativa diminuta que conta com reduzido número de processos administrativos em andamento a cada momento o que possibilita uma rápida caminhada do mesmo, levando a uma célere marcha processual. Reforça que os atos

enumerados não guardam maiores dificuldades técnicas, sendo em verdade modelos previamente definidos.

O cenário descrito pela prefeitura aparenta uma ilha de excelência no serviço público com “*louvável celeridade administrativa, com uma perfeita sincronia de atos e empenho de todos os envolvidos*”, conforme afirmação contida na manifestação, que ainda cita o princípio da eficiência.

Sem adentrar na discussão jurídica sobre conceitos de eficiência, em essência, nos atemos a analisar um dos significados expressos no dicionário Aurélio: “*Qualidade de algo ou alguém que produz com o mínimo de erros ou de meios.*”

Mesmo que fosse possível tamanha eficiência de meios e agilidade no processo, conforme descrito pela prefeitura em sua manifestação, os vícios e erros “*por vezes grosseiros, mas que passam despercebidos no conjunto da dicção*”, conforme afirmado na manifestação ao item do relatório que trata da Concorrência nº 2014.09.02-0001, revelam outro cenário.

Em relação ao Processo de Tomada de preços nº 001/2013, assim que é traçado o cenário de excelência a manifestação passa a tratar dos vícios verificados.

Em relação ao aviso da licitação, o esclarecimento prestado em campo à coordenação da equipe referiu-se à data do encaminhamento para publicação e da publicação. A data do aviso, que é documento que também compõe o processo, é 10/5/2013, ou seja, anteriormente a todos os documentos elencados no campo fato desde a solicitação de despesa até o parecer jurídico, de 31/5/2013.

Quanto à ausência de publicação em jornal de grande circulação, a afirmação de que atualmente não resta qualquer jornal físico na região oeste, muito menos no alto oeste potiguar, o que leva a frustração da realização dessas publicações, não se coaduna com o que foi analisado no processo de Concorrência nº 2014.09.02-0001, cujo aviso de licitação foi publicado no jornal “O Mossoroense” para cumprimento do mesmo dispositivo legal que para este processo de tomada de preços está se considerando como uma impossibilidade.

Em relação à jurisprudência citada na manifestação sobre a publicação e que demonstra “*a ausência de lesão grave ao princípio da publicidade*”, atentando-se para a gradação destacada da lesão que, conforme depreende-se do texto da representação, ocorreu, mas não foi considerada grave no caso concreto em que houve a comprovação de retirada do edital por grande número de interessados, não se pode considerar a sua aplicação à situação ora analisada que teve a participação de apenas uma empresa.

Em relação à Ação Civil Pública citada, há ilegalidade na ausência de publicação do edital conforme os ditames legais o que, “*em tese, enseja nulidade do certame.*” No caso concreto se tratou como “*mera irregularidade*” na condição específica de não afastar qualquer provável concorrente, havendo a presença de várias licitantes, o que, novamente, não ocorreu na situação ora analisada.

Em relação à interposição de recursos e impugnação, apesar de ser uma faculdade prevista em lei e no edital, a sua não ocorrência não torna o edital aderente aos normativos vigentes. Apenas demonstra que essa faculdade não foi utilizada pelos licitantes dentro do prazo previsto.

Mesmo que as regras estejam estipuladas para todos, isso também não isenta o processo de favorecimento. As exigências adicionais que extrapolam à determinação legal fazem aumentar o risco de inabilitação pela quantidade e diversidade de documentos exigidos a cada edital de cada município que possui uma contratação a realizar, prejudicando a competitividade que advém de um ambiente de previsibilidade e segurança jurídica ao qual as empresas e a própria Administração Pública têm o direito legal de pertencerem.

Em relação à afirmação de que o item 2.7 do edital não infringe a Lei nº 8.666/93, não foi trazido pela prefeitura qualquer argumento ou fato novo além da própria afirmação em si que justifique a exigência de comparecimento à prefeitura do representante técnico da empresa, o que já se demonstrou que não está de acordo com a legislação e jurisprudência do Tribunal de Contas da União inclusive com trechos de acórdãos acerca da matéria.

Quanto à data de 24 de outubro de 2007 prevista no edital para a visita, é solicitado que se desconsidere devido a se tratar de erro de digitação, correspondendo a uma data que foge da normalidade com relação ao processo.

No entanto, mesmo se fosse possível considerar apenas um erro de digitação de data, ainda há que se ressaltar a existência sequer de uma previsão de data única para todos os licitantes no edital que, conforme já detalhado neste relatório, afronta os dispositivos da Lei.

Ainda, é relevante demonstrar que um item tão essencial do edital, pois a sua não realização na data proposta inabilitaria qualquer empresa que não o fizesse, já foi desconsiderado na época por todos os envolvidos no processo, desde a comissão, profissionais que emitiram pareceres, ordenador de despesa e empresa participante, sendo evidente a desvinculação ao instrumento convocatório para a decisão quanto a habilitação.

Este relatório indica, a fim de evidenciar a aceitação de autenticação por membro da comissão de licitação, que há documentos com carimbo apostado de confere com o original assinado por funcionário sem identificação. A manifestação esclarece tratar-se do mesmo funcionário que assina a ata da sessão e, apesar de o foco do relatório ser o descumprimento do item 3.4.1 do edital sobre a autenticação em cartório ou imprensa oficial e não especialmente a ausência de identificação do funcionário, é inegável a fragilidade de um carimbo de autenticação sem identificação não sendo possível aferir o responsável pela avaliação. Não deveria ser necessário procurar no processo assinaturas iguais para obter tal informação.

Ainda assim, releva destacar novamente a desvinculação ao edital da decisão de os documentos autenticados pela comissão serem aceitos para a habilitação. Apesar de a exigência de autenticação apenas por cartório ou órgão da imprensa oficial ser ilegal, quando prevista em edital deve ser cumprida pelas empresas participantes e exigida pela comissão de licitação. A Administração poderia, quando e se percebeu que a cláusula era ilegal, ter republicado o edital corrigido e aberto novo prazo para participantes, o que não ocorreu, sendo apenas ignorado o texto do instrumento convocatório.

Com relação à troca de documentos de habilitação entre os processos se justificar pela proximidade entre os horários de realização das duas licitações Tomada de Preços nº 001 e 002/2013, segundo a manifestação “*vício meramente formal*” corrigido pela Administração,

sendo realizada nova troca para os processos corretos, pode-se concordar que houve diferença apenas de duas horas para a realização dos dois certames.

Os documentos de cada um dos processos, inclusive, são tão similares quando é possível para licitações com objetos diferentes, mas também similares, pois ambos são praças. No entanto, quando cada um dos processos segue seu trâmite normal, apenas para serem inseridos os próximos documentos relativos aos atos realizados posteriormente, têm-se que seria necessário concluir todo o processo relativo à Licitação nº 1 para posteriormente serem iniciados os procedimentos e demais análises relativas à Licitação nº 2. E a própria previsão inicial de apenas duas horas parece insuficiente para que sejam realizados todos os procedimentos necessários de credenciamento, análise de documentos e confecção de ata, principalmente em havendo expectativa quanto à efetiva competitividade e participação de um número expressivo de empresas.

O que a troca de documentos evidencia é que os documentos de ambos os processos estavam todos em conjunto em algum momento e foram apenas juntados os referidos processos posteriormente, oportunidade em que ocorreu a troca.

Quanto ao vício pela citação de outras empresas que supostamente haveriam solicitado o edital sem comprovação, o prazo de tolerância para algum possível atraso não foi o objeto do questionamento. A mesma informação sobre a tolerância pode ser colocada em ata sem que seja afirmado que outras empresas haviam adquirido o edital se tal situação não ocorreu.

Apesar que tal espera pode ser objeto de questionamento pela empresa presente no horário marcado se não houver previsão editalícia para tolerância.

Não houve manifestação quanto ao documento com campos preenchidos com texto padrão e, ainda, acerca do não atendimento pela empresa vencedora às exigências dos itens 2.7; 3.2.16.1; 3.2.17; e 3.2.18 do edital.

Nesse contexto, depreende-se da análise efetuada quanto ao descumprimento de vários itens do edital, que o documento oficial que vincula todo o processo licitatório e é fundamental para garantir o julgamento objetivo da licitação, representou apenas mais uma peça do processo com cláusulas dispensáveis. Uma vez que o edital não foi o balizador das decisões tomadas pela CPL no âmbito da licitação, resta indeterminada a motivação para o cumprimento de uma cláusula em detrimento de outra.

Quanto às afirmações acerca da execução da obra, ressalte-se que os fatos apresentados referem-se à condução do processo licitatório de contratação, sendo a manifestação da prefeitura insuficiente para esclarecer ou afastar as irregularidades apontadas quanto à existência de cláusulas restritivas no edital, à desvinculação ao edital quando da análise da habilitação das empresas participantes, e à existência de registros documentais inconsistentes com as situações fáticas de elaboração, análise e movimentação entre setores que os documentos se propõem a evidenciar.

3. Conclusão

Conclui-se que o edital contém cláusulas ilegais, restritivas à competitividade e que o processo como um todo foi executado sem cumprir o princípio da publicidade. A quantidade de documentos com informações trocadas entre processos e a discrepância de datas de emissão de documentos em relação ao rito legal do processo são condizentes com simulação de processo licitatório.

Ordem de Serviço: 201701693

Município/UF: Alexandria/RN

Órgão: MINISTERIO DO TURISMO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica - 766062

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE ALEXANDRIA

Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

1. Introdução

A presente Ação de Controle tem objetivo de fiscalizar a execução do Convênio nº Siafi: 766062, nº original 62154/2011, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Alexandria-RN e o Ministério do Turismo, com recursos do Programa Turismo Social no Brasil: Uma viagem de inclusão, no valor de R\$ 136.500,00 (R\$ 132.000,00 de recursos da União e R\$ 4.500,00 da Prefeitura), com vigência de 30/12/2011 a 30/06/2016, Objeto: Implantação da Urbanização e paisagismo de canteiros das Ruas Padre Erisberto e Benicio de Paiva na cidade de Alexandria.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Irregularidades no processo licitatório para contratação de serviços de urbanização e paisagismo na Rua Padre Erisberto.

Fato

Para realização da obra, a Prefeitura de Alexandria-RN deflagrou o processo licitatório Convite nº 014/2013.

O processo se inicia e contempla documentos de setores diversos da prefeitura de mesma data 3/6/2013, o que indica que esses documentos foram utilizados para compor o processo, não evidenciando a realização efetiva das atividades que se propõem demonstrar:

- Solicitação de Despesa, assinado pelo Secretário Municipal de Obras, Transporte e Urbanismo;
- Previsão de Recursos Orçamentários, assinado pelo Secretário Municipal de Tributação e Finanças;
- Despacho para providenciar Pesquisa de Preço, Adequação Orçamentária e Financeira, Autorização para abertura do processo licitatório, assinados pelo ordenador de despesa, ou seja, o prefeito municipal;
- Despacho do presidente da CPL à assessoria jurídica para exame da minuta de instrumento convocatório;
- Parecer jurídico, de 3/6/2013.

O Edital de Licitação da Convite nº 014/2013 apresentado como minuta já se encontra assinado, numerado e datado de 4/6/2013, data posterior a do Parecer jurídico de aprovação da minuta, de 3/6/2013.

A ata de reunião da Comissão Permanente de Licitação, de 18/6/2013, às 9 horas citou uma profunda análise dos documentos apresentados e declarou habilitados todos os licitantes participantes, por suas documentações estarem em estrita conformidade com os termos e normas estabelecidas no edital.

No entanto, analisando-se os documentos de habilitação apresentados, verificou-se que as seguintes empresas foram habilitadas, uma delas sendo vencedora, apesar de não terem atendido a todas as exigências do edital:

- A empresa Nunes – Empreendimentos, Comércio, Construções e Serviços Ltda., CNPJ 09.181.832/0001-26, vencedora do processo licitatório não apresentou Balanço Patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, conforme item 3.3.1 do edital, mas apenas de 2011, apesar de a licitação se realizar em junho de 2013;
- A empresa Evidência Construções Comércio e Serviços Ltda., CNPJ 04.583.921/0001-85 não apresentou a Certidão Negativa de Débitos com o INSS, conforme exigência do item 3.2.7 do edital.

Ressalte-se que há no processo da empresa A B Construções e Serviços Ltda., CNPJ 07.161.661/0001-48, Declaração de visita à Obra, de 18/6/2013, não exigida no edital, tendo como destinatária a Comissão de Licitação, citando como referência o Convite nº 014/2013 e seu objeto. O texto da declaração, no entanto, cita:

“Declaramos em atendimento ao previsto no edital de licitação na modalidade TOMADA DE PREÇO nº 002/2013, que, por intermédio do Sr. [...] portador do CPF ***.711.494-** [...] vistoriou o local de execução dos serviços licitados e que somos detentores de todas as informações relativos à sua execução.”

Ressalte-se que o processo de Convite foi enviado para a Assessoria Jurídica em 18/6/2013 e o parecer é de 19/6/2013, mas mesmo sem o parecer a Comissão envia ao Ordenador para homologação e adjudicação.

Ressalte-se, ainda, que a empresa vencedora da licitação e executora da obra não tem empregados. Em consulta ao Relatório Anual de Informações Sociais – RAIS, verificou-se que esta empresa não possui qualquer empregado registrado até 31/12/2016.

Resumidamente pode-se afirmar que na composição dos processos de Convite nº 014/2013, as datas dos documentos e citações de outro processo não são condizentes com as situações fáticas de elaboração, análise e movimentação entre setores que os documentos se propõem a evidenciar. Além disso, a ausência de empregados registrados durante todo um período no qual a empresa supostamente estaria prestando os serviços à prefeitura indica que a empresa não foi efetivamente responsável pela execução da obra.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0251/2017 - GC, de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Alexandria-RN apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto a essa análise temos que fora imputada inicialmente série de vícios os quais serão tratados de forma sistemática, para que mais facilmente se consiga chegar ao deslinde e, em especial, se verifique a regularidade do procedimento licitatório.

Inicialmente, tem-se uma crítica no tangente a confecção de vários documentos em uma mesma data, o que na análise dessa relatoria evidenciaria uma não realização efetiva da atividade a que se propõe cada ato.

Não é por demais lembrar, que estamos tratando de uma unidade administrativa diminuta, e que conta com reduzido número de processos administrativos em andamento a cada momento o que possibilita uma rápida caminhada do mesmo, levando a uma célere marcha processual.

Tem-se ainda que os atos enumerados, não guardam maiores dificuldades técnicas, sendo em verdade modelos previamente definidos os quais se prestam a formalização do exatos termos da legislação.

Assim, o que se evidencia é uma louvável celeridade administrativa, com uma perfeita sincronia de atos e empenho de todos os envolvidos, de forma a cumprir o determinado na Constituição Federal, quando trata dos princípios da Administração, em especial no tocante a eficiência (art. 37, CF) e a duração razoável do processo (art.5º LXXVIII).

Ultrapassado tais informações, temos que fora analisada ainda série de documentos que não estariam aptas a albergar as exigências editalícias.

Observando agora, depois do relatório apresentado pela CGU, e com maior rigor técnico, podemos verificar que de fato foram identificados alguns vícios documentais:

- a época a empresa vencedora do certame, NUNES EMPREENDIMENTOS COMERCIO CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS LTDA, apresentou o balanço patrimonial do ano de 2011; em verdade a licitante apresentou o balanço, sendo este do ano de 2011, fato este que passou despercebido tanto pela comissão como pelos demais participantes do certame.

Outrossim, depreende-se que, a empresa apresenta em seu capital social o valor do patrimônio de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), valor superior ao valor contratado para este objeto que é de R\$ 139.500,89 (cento e trinta e nove mil quinhentos e oitenta e nove centavos), sendo que estava garantido o valor do contrato.

- Já a licitante Evidencia Construções LTDA, diversamente do que é informado no relatório preliminar, apresenta certidão negativa de débitos do INSS, vez que a fls. 205 do Processo Licitatório consta a dita certidão emitida às 04h49min45ss, do dia 03/02/2013, com prazo de validade até 02/08/2013, conforme segue cópia em anexo.

Tem-se ainda que ultrapassando os termos do edital, veio a licitante A. B. Construções e Serviços LTDA, a juntar declaração de visita à obra, a qual contém alguns erros, em especial por fazer referência a outro processo licitatório, quanto a esse item somente se pode fazer ilações, vez que não sendo exigida no edital é possível que não se tenha analisado tal documento, mantendo-o junto ao processo vez que integrante do envelope que fora entregue, lado outro, tem-se que no documento constam todos os dados do referido processo CONVITE Nº 014/2013 e Objeto: execução dos serviços de urbanização e paisagismo na Rua Padre Erisberto, neste Município de Alexandria, o que reforça a tese de que em análise superficial passe despercebido algum vício.

Com relação ao envio do processo ao ordenador de despesa, para homologação e adjudicação, ter sido enviado na data de 18/06/2013, antes um dia do parecer da assessoria jurídica, ocorre que a data correta para envio seria em, 19/06/2013 após o parecer, sendo que, possivelmente, por um erro de digitação foi colocado a mesma data do envio anterior.

No tocante a ausência de empregados registrados pela empresa durante a execução do objeto dos serviços, há de convier que não é de responsabilidade da comissão nem tampouco do chefe do executivo fazer tal verificação, pois acreditamos ser de responsabilidade do Ministério do trabalho, órgão responsável por tal situação.

Saliente-se ainda que a fiscalização do município, no que tange a execução da obra veio a ocorrer, sendo que a mesma teve pagamento de uma medição a única que fora feita, sendo paralisada em seguida.”

Análise do Controle Interno

A manifestação inicialmente esclarece sobre se tratar de uma unidade administrativa diminuta que conta com reduzido número de processos administrativos em andamento a cada momento o que possibilita uma rápida caminhada do mesmo, levando a uma célere marcha processual. Reforça que os atos enumerados não guardam maiores dificuldades técnicas, sendo em verdade modelos previamente definidos.

O cenário descrito pela prefeitura aparenta uma ilha de excelência no serviço público com “*louvável celeridade administrativa, com uma perfeita sincronia de atos e empenho de todos os envolvidos*”, conforme afirmação contida na manifestação, que ainda cita o princípio da eficiência.

Sem adentrar na discussão jurídica sobre conceitos de eficiência, em essência, nos atemos a analisar um dos significados expressos no dicionário Aurélio: “*Qualidade de algo ou alguém que produz com o mínimo de erros ou de meios.*”

Mesmo que fosse possível tamanha eficiência de meios e agilidade no processo, conforme descrito pela prefeitura em sua manifestação, os vícios e erros “*por vezes grosseiros, mas que passam despercebidos no conjunto da dicção*”, conforme afirmado na manifestação ao item do relatório que trata da Concorrência nº 2014.09.02-0001, revelam outro cenário.

Os erros de editais relacionados a datas completamente fora da normalidade do processo, itens inexistentes, anexos trocados, e, ainda, mais relevante, vícios em documentos de habilitação que, novamente, “*passou despercebido*” pela comissão.

Cabe ressaltar, ainda, que a afirmação da prefeitura de que “*conta com reduzido número de processos administrativos*” para demonstrar as razões da “*louvável celeridade*” e “*perfeita sincronia*” contradiz a afirmação de que há a “*confeção em massa de documentos*”, como se houvesse um quantitativo substancial e não um reduzido número, utilizada para explicar os vícios do processo da Concorrência nº 2014.09.02-0001

Esses fatos demonstram a existência de um cenário distinto daquele descrito pela prefeitura, com erros e vícios nos documentos elaborados pela prefeitura e na análise dos documentos das empresas participantes do processo.

Tanto que a prefeitura reconheceu a existência de vícios também neste processo de Convite nº 014/2013 após tomar conhecimento deste relatório, cujo rigor técnico está diretamente ligado às exigências do edital da licitação elaborado pela prefeitura, que inclui a exigência do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do exercício anterior.

Em relação à certidão negativa de débitos do INSS da empresa Evidência Construções LTDA, segundo a informação contida na manifestação consta da página 205 do processo licitatório, no entanto esta página corresponde à Certidão Conjunta Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, que inclusive está repetida na página 204. Apesar de essa certidão também se referir à Dívida Ativa do INSS, conforme trecho sublinhado da certidão reapresentada pela prefeitura como anexo de sua manifestação, a Certidão Negativa de Débitos relativos às Contribuições Previdenciárias não foi apresentada por esta empresa, apenas pelas demais participantes do processo licitatório, havendo, portanto, o descumprimento do edital.

Em relação à declaração de visita à obra da licitante A. B. Construções e Serviços Ltda., cujo conteúdo contempla uma mistura de dados das licitações Convite nº 014/2013 e Tomada de Preços nº 002/2013, a justificativa da prefeitura consiste nas possibilidades de que o documento não foi analisado por não constar do edital ou passou despercebido por conter dados do Convite em questão, não havendo afirmação concreta a se avaliar.

Com relação ao envio do processo ao ordenador de despesa, para homologação e adjudicação, em 18/06/2013, dia anterior ao parecer da assessoria jurídica, a manifestação cita que a data correta seria 19/06/2013, ou seja, após o parecer, e que ocorreu um possível erro de digitação.

No tocante à ausência de empregados registrados pela empresa durante o período em que houve execução do objeto dos serviços, apesar de a manifestação procurar eximir a comissão e o gestor da verificação de existência de empregados, por tal responsabilidade caber a outro órgão, cabe ressaltar pelo menos duas responsabilidades da prefeitura ligadas a esse assunto: escolher quais e quantas empresas serão convidadas e acompanhar o recolhimento de obrigações para com os funcionários da empresa que eventualmente for contratada.

O contrato firmado com a vencedora do convite, em sua cláusula quarta, prevê:

“CLÁUSULA QUARTA — DA FORMA DE PAGAMENTO

O pagamento será efetuado pela prefeitura até o 5º dia útil do mês subsequente após a entrega dos serviços, contra apresentação de notas fiscais e faturas, devidamente atestadas pela prefeitura, acompanhadas relação dos trabalhadores no arquivo SEFIP – conectividade social, e guia de recolhimento de GRF e GPS do mês anterior;” (Original sem grifo)

A prefeitura, portanto, tinha responsabilidade contratual de verificar se havia empregados e se as obrigações sociais estavam recolhidas.

Em relação a decisão ligada à emissão e envio de convites para participação na licitação, é uma escolha de responsabilidade da prefeitura, que possui a faculdade de convidar quaisquer empresas, considerando um mínimo de três para propiciar, na hipótese de todas serem habilitadas, a existência de um mínimo de três propostas válidas e, ainda, que qualquer que seja a vencedora, possua alta probabilidade de executar adequadamente a obra, pois este é o resultado desejável quando se realiza uma licitação.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o convite não atingiu esse resultado e as escolhas da prefeitura tem relação direta com o insucesso do procedimento licitatório tanto em relação ao atendimento dos aspectos legais como de execução do objeto.

Primeiramente pela decisão de convidar apenas três empresas. Tendo em vista que a inabilitação de alguma das empresas convidadas é um transtorno que gera a obrigatoriedade de repetição do convite, perda de tempo e aumento dos custos processuais, mas cujo risco de ocorrência sempre existe e não está sob o controle do gestor, que não é responsável pela apresentação dos documentos exigidos no edital, mas apenas por atestar sua existência e adequabilidade, é razoável supor que quanto mais empresas convidadas maior a probabilidade de se conseguir três propostas válidas e menor o risco de repetição do convite.

Quando a prefeitura opta por exatas três empresas específicas, e a emissão do convite já é uma escolha de três dentre o vasto mercado da prestação de serviços de engenharia, já está considerando que as três seriam habilitadas e, para isso, parte do pressuposto que a realidade dos fatos não poderia afetar o processo de convite, já previsível e determinado, situação esta compatível com a celeridade administrativa e perfeita sincronia citada pela prefeitura.

Neste caso concreto duas empresas deveriam ter sido inabilitadas, conforme já demonstrado, e o convite repetido pela inexistência de três propostas válidas, o que não ocorreu.

Outro aspecto que merece avaliação é a escolha de envio do convite a uma empresa sem estrutura, que acabou por vencer a licitação para a execução da obra, que a própria prefeitura

já reconhece que foi paralisada, encontrando-se em situação de abandono, conforme fotos a seguir:



Fotos realizadas durante a fiscalização em agosto de 2017 - urbanização e paisagismo de canteiros das Ruas Padre Erisberto e Benício de Paiva na cidade de Alexandria

Ressalte-se que a razão para a inabilitação da empresa Nunes, vencedora do certame, está ligada a não apresentação das demonstrações financeiras do exercício anterior, tipo de documento previsto em muitos editais de licitação justamente para verificar a situação financeira de futuras contratadas e sua capacidade de executar o objeto licitado.

Em visita ao endereço da empresa Nunes – Empreendimentos, Comércio, Construções e Serviços Ltda, verificou-se que se trata da residência do proprietário (foto 01).



Foto 01, sede da Empresa Nunes Construções realizada em 31/08/2017.

Nesse contexto, cabe reproduzir trecho do relatório que fundamentou o Acórdão nº 147/2005 – TCU – Primeira Câmara: “(...) *não se quer aqui imputar ao gestor municipal o papel de outros órgãos, como os de fiscalização tributária ou de registro comercial. Entretanto, não é possível à Prefeita e à Comissão de Licitação fugirem de suas responsabilidades na condução do Convite (...) no que se refere à observância dos princípios norteadores da despesa pública. Não se quer que os responsáveis exerçam a função de Junta Comercial, por exemplo, mas se quer que expliquem por qual razão*”

convidaram três empresas inexistentes no mercado real de firmas de engenharia.”
(Original sem grifo)

A manifestação da prefeitura foi insuficiente para esclarecer ou afastar a constatação de composição do processo em desacordo com as situações fáticas que deveriam demonstrar e, ainda, a indicação de que a empresa não foi efetivamente responsável pela execução da obra.

3. Conclusão

Conclui-se que o edital contém cláusulas ilegais, restritivas à competitividade e que o processo como um todo foi executado sem cumprir o princípio da publicidade. A quantidade de documentos com informações trocadas entre processos e a discrepância de datas de emissão de documentos em relação ao rito legal do processo são condizentes com simulação de processo licitatório.

Ordem de Serviço: 201701694

Município/UF: Alexandria/RN

Órgão: MINISTERIO DO TURISMO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica - 763130

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE ALEXANDRIA

Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

1. Introdução

A presente Ação de Controle tem objetivo de fiscalizar a execução do Convênio nº Siafi: 763130, nº original 60321/2011, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Alexandria-RN e o Ministério do Turismo, com recursos do Programa Turismo Social no Brasil: Uma viagem de inclusão, no valor de R\$ 199.000,00 (R\$ 195.000,00 de recursos da União e R\$ 4.000,00 da Prefeitura), com vigência de 30/12/2011 a 20/03/2016, Objeto: Construção de Praça no cruzamento da Rua Jorge Bernardes com a Rua Francisco das Chagas Sarmento no Alto da Boa Vista, na cidade de Alexandria - RN.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Irregularidades em Processo de Licitação para Construção de Praças na Rua Jorge Bernardo com Francisco das Chagas Sarmento.

Fato

Com vistas a viabilizar as obras, a Prefeitura de Alexandria, deflagrou o processo licitatório Tomada de Preços TP nº 002/2013.

O processo se inicia e contempla documentos de setores diversos da prefeitura de mesma data 31/5/2013:

- Solicitação de Despesa, assinado pelo Secretário Municipal de Obras, Transporte e Urbanismo;
- Previsão de Recursos Orçamentários, assinado pelo Secretário Municipal de Tributação e Finanças;
- Aprovação do Projeto Básico, Despacho para providenciar Pesquisa de Preço, Adequação Orçamentária e Financeira, Autorização para abertura do processo licitatório, assinados pelo ordenador de despesa, ou seja, o prefeito municipal;
- Despacho do presidente da CPL à assessoria jurídica para exame da minuta de instrumento convocatório;
- Parecer jurídico, de 31/5/2013.

Ressalte-se que, anteriormente ao documento “Aprovação do Projeto Básico”, assinado pelo ordenador de despesa, há um documento intitulado “Projeto Básico”, com itens de 1.1 a 1.6, sendo: “1.1 Caracterização da Solicitação” com dados orçamentários e assinaturas nos campos Protocolo de recebimento, Visto da Coordenação de Orçamento e data em branco; “1.2 Caracterização dos bens ou serviços a serem adquiridos ou contratados”; 1.3 Justificativa da necessidade do dispêndio”; 1.4 Estimativa prévia do custo dos bens ou serviços”; “1.5 Fonte de Recurso”, de 20/6/2013, com o campo Responsável pelo Projeto Básico em branco e assinado e carimbado o campo Autorização do Gestor pelo prefeito; “1.6 Controle interno” campos Data e Assinatura em branco.

Ressalte-se, ainda, que no final do documento “Despacho para providenciar Pesquisa de Preço”, assinado pelo ordenador de despesa, possui o título do documento “Previsão de Recurso Orçamentários”, que continua na página seguinte do processo e é assinado por outro setor da prefeitura, pelo Secretário Municipal de Tributação e Finanças, indicando que os documentos foram emitidos ao mesmo tempo, sendo apenas coletadas as assinaturas posteriormente, com algumas ausências no documento citado no parágrafo anterior.

Nesse contexto, ainda que fosse possível que todas as atividades consubstanciadas nos documentos relacionados fossem realizadas na mesma data, inclusive análise de minuta de edital e emissão de parecer jurídico sem qualquer ressalva, apesar da ausência do anexo I e das cláusulas restritivas e incompatibilidade de data apontados a seguir, o aviso da licitação data de 10/5/2013, ou seja, anteriormente a todos esses documentos, o que indica que esses documentos foram utilizados para compor o processo, não evidenciando a realização efetiva das atividades que se propõem demonstrar.

Analisando-se o Edital de Licitação da TP nº 002/2013, de 4/6/2013, verificou-se o que segue:

- a) Não houve a devida publicação em jornal diário de grande circulação, contrariando o disposto no inciso III do artigo 21 da Lei nº 8.666/93;
- b) Existência de cláusulas restritivas ao caráter competitivo do certame:
 - b.1) Exigência de visita ao local da obra por responsável técnico da empresa licitante

com data e hora previstos no edital para realização. Nesse sentido, os itens 2.7 e 2.7.1 do edital dispõem:

“2.7 O interessado em participar desta Licitação deverá solicitar à Secretaria Municipal de Infra-Estrutura a indicação do Engenheiro da Prefeitura, para, acompanhado por Responsável Técnico da Licitante (Engenheiro Responsável), visitar os locais onde serão realizados os serviços/obras, isto em até 72 (setenta e duas) horas anteriores a data marcada para realização do aludido certame. Feita a visita, será expedido o competente ATESTADO que deverá ser juntado a documentação de habilitação, como condição de participação junto à presente licitação.

2.7.1 A visita ao local onde serão executados os serviços ocorrerá no dia 24 de outubro de 2007, às 10:00 horas.” (Original sem grifo)

Primeiramente cabe registrar que a data marcada para visita é incompatível com o processo de licitação: ano de 2007, quando a licitação foi realizada em 2013; mês de outubro, que é um mês posterior aos documentos constantes do processo desde o aviso do edital até a assinatura do contrato e publicação do extrato, cujo período de abrangência se estendeu entre 10/5/2013 e 21/6/2013.

A mesma data prevista para visita é incompatível, “24 de outubro de 2007”, se repetiu nos editais das Tomada de Preços nº 001 e 002/2013. Essas duas licitações, cujos editais e processos são similares, possuem previsão de abertura de proposta para a mesma data, com diferença de 2 horas e compartilham do mesmo aviso de licitação, documentos de mesma data, mesma empresa única participante e vencedora. A similaridade entre as licitações é tamanha que o envelope contendo os documentos de habilitação foram trocados de processo.

Nesse sentido, o envelope e todos documentos de habilitação referentes ao processo de Tomada de Preços nº 002/2013 compõem o processo de Tomada de Preços nº 001/2013, inclusive a Declaração de que a licitante concorda com todas as normas do Edital e que, no caso, cita à licitação diferente de cujo processo integra.

Ressalte-se que em havendo leitura e análise efetiva do edital por assessoria jurídica e pela própria comissão de licitação, ou ainda, cotejo dos documentos de habilitação com cada um dos itens exigidos no edital quando da realização da fase de habilitação, seria improvável que este tipo de erro não se fizesse perceptível.

Em relação a exigência da visita, primeiramente cabe ressaltar que o Tribunal de Contas da União, tendo em vista o que preconiza o art. 3º, caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, considera a exigência restritiva ao caráter competitivo do certame, conforme se depreende da leitura da determinação 9.2.3 do Acórdão nº 1599/2010, que menciona: *“abstenha-se de estabelecer, em licitações que venham a contar com recursos federais, cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3º, caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto.”*

Quanto à exigência de que tal visita seja feita pelo representante técnico da empresa, excerto do texto do relator do mesmo acórdão esclarece:

“A exigência de comprovação de que a licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para cumprimento das obrigações pertinentes ao certame tem amparo no inciso III do art. 30 da Lei n. 8.666/1993, contudo extrapola tal

preceito o requisito de que o próprio profissional a ser indicado na licitação como responsável técnico da obra deva ser o credenciado para a vistoria.”

No Acórdão 2126-32/16-Plenário, o TCU ainda aponta que “9.3.4. *exigir a realização de visita técnica ao local da obra pelos licitantes como requisito de habilitação contraria o art. 3º, §1º, da Lei 8.666/1993, mesmo nos casos em que a avaliação prévia do local de execução se configure indispensável, pois ‘o edital de licitação deve prever a possibilidade de substituição da vistoria por declaração formal assinada pelo responsável técnico acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da obra’, conforme orientado pelo Acórdão 1.842/2013-TCU-Plenário; e*

O Voto do relator do Acórdão nº 1599/2010 – TCU – Plenário menciona a visita em dia e horário únicos a todos os licitantes: [...] *no jurisprudência do TCU no sentido de que obrigação editalícia de o responsável técnico pela obra participar de visita técnica ao local do empreendimento, em dia e hora únicos a todas as licitantes, afronta os dispositivos da Lei n. 8.666/1993 que vedam cláusulas ou condições que frustrem o caráter competitivo da licitação (Acórdãos n. 2.150/2008 – Plenário, item 9.7.5; Acórdão n. 1.174/2008 – Plenário, item 9.1.2)*

Excerto do texto do relatório do mesmo acórdão cita: “*Além disso, não se mostra razoável e não encontra abrigo na legislação o estabelecimento de vistoria no mesmo dia e horário, para todos os credenciados, uma vez que esse procedimento, além de restringir a participação dos interessados, possibilita a ocorrência de ajustes entre os futuros licitantes.*”

Ressalte-se que a exigência da visita prévia agendada configura em uma habilitação prévia à efetiva fase de habilitação da licitação e fragiliza o processo tendo em vista que a Prefeitura terá conhecimento exaustivo dos participantes da licitação, o que, conforme o entendimento do TCU já exposto, poderia comprometer a lisura do certame.

b.2) Exigência de cópia da Carteira de Trabalho e Previdência Social — CTPS, acompanhada da cópia do Livro de Registro de Funcionários, para comprovar que o profissional responsável técnico pertence ao quadro permanente da licitante, no caso de não ser sócio da mesma (item 3.2.16.1 do edital)

Essa exigência restritiva à competitividade do processo licitatório se encontra em desacordo com a jurisprudência do TCU, conforme determinação constante do Acórdão nº 2255/2008 – Plenário:

“9.2.3. elimine a exigência de comprovação do vínculo existente entre o profissional responsável pela execução da obra e a empresa licitante exclusivamente por meio da apresentação de carteira de trabalho/livro de registro de funcionários, com vedação à participação de profissional contratado como autônomo ou trabalhador eventual (subitem 2.1.8, b do edital), posto que, conforme já pacificado em jurisprudência do TCU, são admitidas outras formas, a exemplo do contrato de prestação de serviços sem vínculo trabalhista regido pela legislação civil comum, desde que seja com tempo mínimo determinado;” (Original sem grifo)

b.3) Exigência de comprovação de quitação da anuidade da empresa junto ao CREA (item 3.2.12 do edital):

O caput do artigo 30 da Lei nº 8.666/93, limita os itens que podem ser exigidos para fins de qualificação técnica e dentre eles não consta a comprovação da quitação junto à entidade profissional competente.

Logo, não é dada discricionariedade ao gestor público para acrescentar, durante à fase de habilitação, a exigência de comprovação de quitação junto ao CREA.

Nesse sentido, transcreveremos a seguir determinação contida no Acórdão 1168/2009 – Plenário:

“Abstenha-se de incluir em editais de licitação em qualquer modalidade a exigência de comprovação de inexistência de débito junto ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - Crea, por contrariar a Lei 10.520/2002 e o art. 27, caput, da Lei nº 8.666/1993.”

Essa é também a orientação que consta do Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União, 4ª versão, emitida em 2010, que menciona em relação à Qualificação Técnica:

“A documentação relativa à qualificação técnica limita-se a:

- registro ou inscrição na entidade profissional competente;

[...]

- não se pode exigir quitação com as entidades profissionais, mas, sim, regularidade;”

(Original sem grifo)

No Acórdão 2126-32/16-Plenário, o TCU ainda aponta que “9.3.3. inabilitar empresa com base na falta de quitação de anuidades do CREA contraria o art. 30, inciso I, da Lei 8.666/1993;”

b.4) Exigência de autenticação por cartório ou órgão da imprensa oficial e exclusão explícita da possibilidade de autenticação por membro da Comissão de Licitação (item 3.4 e 3.4.1 do edital):

Apesar de a própria Lei 8.666/93 em seu Art. 32 dispor que os documentos de habilitação poderão ser apresentados por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial, o edital da TP nº 002/2013 restringe o entendimento e coloca como consequência a inabilitação.

“3.4 Somente será aceito o documento acondicionado no envelope nº 01, não sendo admitido posteriormente o recebimento de qualquer outro documento, nem a autenticação de cópia de qualquer documento por membro da Comissão de Licitação, nem permitido a licitante fazer qualquer adendo em documento entregue à Comissão.

3.4.1 A apresentação de qualquer documento exigido nos itens acima em cópia reprográfica, sem a devida autenticação por cartório competente ou publicação em Órgãos da Imprensa Oficial, invalidará o documento, e por consequência, inabilitará o licitante.”

Vale destacar que artigo 3º, caput, da Lei 8.666/93 citado, trata dos princípios constitucionais da isonomia e da necessidade de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração com julgamento 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.

Nesse sentido, apesar de o edital apresentar cláusulas restritivas, o mesmo foi o balizador do certame licitatório e, nesse sentido, vincula os participantes e a prefeitura.

A ata da sessão de recebimento, abertura e julgamento dos envelopes de habilitação e de propostas de preços, de 20/6/2013, no entanto, cita uma minuciosa análise feita pela Comissão de Licitação, que declarou habilitados todos os licitantes participantes, por cumprirem integralmente as exigências editalícias.

No entanto, analisando-se os documentos de habilitação apresentados pela única empresa participante e vencedora do certame com a proposta de R\$ 198.656,81, A B Construções e Serviços Ltda., verificou-se que a empresa foi habilitada apesar de não ter atendido às exigências do edital, conforme segue:

- A empresa apresentou declaração de que vistoriou o local de execução dos serviços licitados afirmando serem detentores das informações relativas à sua execução com os dados de objeto e licitação relativos à TP nº 001/2013 quando, conforme o item 2.7 do edital, a comprovação deveria ser feita por meio de atestado a ser expedido pela Secretaria Municipal de Infra-Estrutura após a visita e, ainda, se relaciona à TP nº 002/2013.
- A empresa apresentou contrato de prestação de serviços em vez de Carteira de Trabalho e Previdência Social — CTPS, acompanhada da cópia do Livro de Registro de Funcionários, para comprovar que o profissional responsável técnico pertence ao quadro permanente da licitante, em descumprimento ao item 3.2.16.1 do edital.
- A empresa não apresentou documento que comprovasse a exigência constante do item 3.2.17 do edital, qual seja a *“Indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal de sua disponibilidade, nos termos do § 6º. do Art. 30, do Estatuto das Licitações.”*
- As declarações exigidas no item 3.2.18 e 3.2.19 do edital, relativamente ao emprego de menor e aceitação das exigências do edital, respectivamente, foram preenchidas com os dados de objeto e licitação relativos à TP nº 001/2013, quando esta licitação corresponde à TP nº 002/2013.
- A declaração apresentada pela empresa de que concorda com as normas do Edital e instalará Unidade de Apoio para execução dos serviços não possui firma reconhecida, contrariando o item 3.2.18 do edital.
- Apresentação de documentos de habilitação em cópia com carimbo apostado de confere com o original assinado por funcionário sem identificação, em desacordo com o item 3.4.1 do edital, conforme o qual a ausência da devida autenticação por cartório competente ou publicação em Órgãos da Imprensa Oficial, invalidaria o documento e, por consequência, inabilitaria o licitante.

A mesma ata de 20/6/2013 citou um prazo de quinze minutos de tolerância para possíveis atrasos, já que outras empresas também haviam adquirido o Edital, no entanto, o processo não apresenta qualquer documento que comprove a aquisição do edital por alguma empresa além da única participante e vencedora.

De mesma data da ata da sessão de recebimento, abertura e julgamento dos envelopes de habilitação e de propostas de preços, 20/6/2013, dia no qual, conforme a ata, foram entregues e abertos todos os envelopes e analisados minuciosamente todos os documentos apresentados para dois processos licitatórios, TP nº 001 e 002/2013, há os seguintes documentos no processo de TP nº 002/2013, ressaltando que todos possuem correspondentes de mesma data no processo de nº TP 001/2013:

- Mapa de apuração de preços;
- Edital de julgamento e classificação;
- documento do presidente da comissão de licitação de envio à assessoria jurídica para parecer;
- Parecer técnico sobre as propostas e favorável à adjudicação e homologação assinado por ENGENHEIRO/CREA sem identificação de quem seria este engenheiro;
- Parecer da Assessoria Jurídica;
- Despacho da Comissão de Licitação submete à apreciação do ordenador de despesa;
- Termo de homologação e adjudicação;
- Aviso de homologação;
- Certidão de publicação da homologação;
- Termo de Convocação do Presidente da Comissão de Licitação à empresa A B Construções;
- Contrato nº 036/2013;
- Extrato de contrato;
- Declaração de atendimento à Lei 8.666/93 assinada pelo assessor jurídico;
- Ordem de Serviço autorizando a execução dos serviços.

Há no processo da TP nº 002/2013, de 20/6/2013, porém sem correspondente no processo de TP nº 001/2013, ainda, “Termo de renúncia” assinado pela procuradora da empresa afirmando que “[...] não pretende(m) recorrer de decisão da Comissão Permanente de Licitação, que julgou as **PROPOSTAS DE PREÇOS**, renunciando, expressamente, ao direito de recurso e aos prazos respectivos, concordando, em consequência, com o resultado soberano do presente processo licitatório.”

Resumidamente pode-se afirmar que na composição dos processos de TP nº 001 e 002/2013, os documentos anteriores ao edital de forma geral foram emitidos na mesma data 31/5/2013, o edital de 4/6/2013 foi publicado no dia 5/6/2013 para recebimento de envelopes de habilitação e propostas no dia 20/6/2013, com exatos 15 dias de prazo, e os demais documentos foram emitidos no mesmo dia 20/6/2013, o que indica registros documentais inconsistentes com as situações fáticas de elaboração, análise e movimentação entre setores que os documentos se propõem a evidenciar.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0251/2017 - GC, de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Alexandria-RN apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto a essa análise temos que fora imputada inicialmente série de vícios os quais serão tratados de forma sistemática, para que mais facilmente se consiga chegar ao deslinde e, em especial, se verifique a regularidade do procedimento licitatório.

Inicialmente, tem-se uma crítica no tangente a confecção de vários documentos em uma mesma data, o que na análise dessa relatoria evidenciaria uma não realização efetiva da atividade a que se propõe cada ato.

Não é por demais lembrar, que estamos tratando de uma unidade administrativa diminuta, e que conta com reduzido número de processos administrativos em andamento a cada momento o que possibilita uma rápida caminhada do mesmo, levando a uma célere marcha processual.

Tem-se ainda que os atos enumerados, não guardam maiores dificuldades técnicas, sendo em verdade modelos previamente definidos os quais se prestam a formalização do exatos termos da legislação.

Assim, o que se evidencia é uma louvável celeridade administrativa, com uma perfeita sincronia de atos e empenho de todos os envolvidos, de forma a cumprir o determinado na Constituição Federal, quando trata dos princípios da Administração, em especial no tocante a eficiência (art. 37, CF) e a duração razoável do processo (art.5º LXXVIII).

Traçados tais pontos iniciais, passemos a análise dos possíveis vícios verificados, de forma pormenorizada:

[...]

No que tange ao aviso da licitação datado de 10/5/2013, ou seja, anteriormente a todos esses documentos, o que supostamente indicaria que esses documentos foram utilizados para compor o processo, tem-se que houve esclarecimento quanto a este ponto específico, quando da presença dos técnico a esta cidade, inclusive sendo entregue ao senhor JONAS ALVES, na data de 25/08/2017, documentos comprobatórios de que tal aviso foi encaminhado para publicação nas seguintes datas e respectivos locais de publicação: Em data de 04/06/2013, as 17h48min, pelo então operador do sistema de envio de matérias para esta plataforma Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte - FEMURN, a qual teve sua circulação na data de 05/06/2013, tendo a mesma ocorrida na edição do nº 0916, veiculada tão somente no dia 05/06/2013, em razão de ter sido cadastrada e publicada pelo usuário administrador do SIGPub, as 17h48min do dia 04/06/2013, já a publicação na imprensa oficial G3iario oficial da Uniao), tem-se que também foi encaminhada em data de 04/06/2013, conforme mostra no espelho de envio da material para publicação do ofício nº 2518754, com data prevista para publicação em 05/06/2017, onde mostra a sequencial nº 5903987, aviso de carta convite nº 014/2013 e nº 5903988, aviso de TP nº 001/2013, onde mostra a data do envio em 04/06/2013. Conforme cópias dos documentos em anexo.

Fora verificada a inexistência de publicação em jornal de grande publicação, quanto a este ponto, temos que analisar que atualmente não resta qualquer jornal físico na região oeste, muito menos no alto oeste potiguar, o que leva a frustração da realização dessas publicações.

Tem-se ainda que os órgãos jurisprudenciais, ao se deter sobre a matéria, tem tratado como mera irregularidade, a qual não é apta a causar, de forma isolada, prejuízo a competitividade, conforme se depreende pelas decisões abaixo:

“REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. TOMADA DE PREÇOS. AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DE EDITAL EM JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO. PARTICIPAÇÃO DE SERVIDOR NA LICITAÇÃO. PROCEDÊNCIA DAS JUSTIFICATIVAS. RECOMENDAÇÕES. 1. A ausência de publicação de edital em jornal de grande circulação, apesar de irregular, pode ser relevada, excepcionalmente, quando se tratar de caso isolado e quando a comprovação da retirada do edital por grande número de interessados demonstrar a ausência de lesão grave ao princípio da publicidade. 2. E dispensável a aplicação de sanção a servidor incluído no quadro de responsáveis técnicos de empresa participante de licitação quando inabilitada a licitante e demonstrada a ausência de responsabilidade do servidor pela ocorrência.”(TCU - 00712120075 (TCU); Data de publicação: 18/09/2007)

“ACÃO CIVIL PÚBLICA - LICITAÇÃO - AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DO EDITAL EM JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO - INOBSERVÂNCIA DA NORMA DO ART. 21, III, DA LEI 8.666 /93 - AUSÊNCIA DE PREJUÍZO - PRESENÇA DE VÁRIAS LICITANTES - FALTA DE IMPUGNAÇÃO - MERA IRREGULARIDADE QUE NÃO COMPROMETEU O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO - EDITAL - CLAUSULAS RESTRITAS DA CONCORRÊNCIA – RESTRIÇÕES NÃO IMPUGNADAS NO PRAZO EDITALÍCIO - PREJUÍZO OBJETIVO NÃO CONFIGURADO - EQUILÍBRIO ENTRE OS CONCORRENTES NÃO DESCONFIGURADO – NULIDADE NÃO VERIFICADA. - A inobservância da norma imperativa contida no art. 21, III, da Lei 8.666/93, que exige a publicação da minuta do Edital em jornal de grande circulação no estado e no município, em tese, enseja nulidade do certame. Publicação exclusiva no Diário Oficial não cumpre os fins de publicidade exigidos na lei específica e na Constituição, art. 37, em regra. - No entanto, não tendo havido prejuízo objetivo ao certame, que não afastou qualquer provável concorrente, cujo equilíbrio foi preservado, sem qualquer impugnação ou reclamação, sendo demonstrada como suficiente a abrangência publicitária da licitação, prevalece o interesse público, como sancionador da legalidade do ato, concluindo-se que houve mera irregularidade, que não comprometeu a licitação.” (TJ-MG - 106370402719410021 MG 1.0637.04.027194-1/002(1) (TJ-MG)Data de publicação: 03/04/2009).

Ademais, não há que se fala em causas restritivas de participação por parte do(s) licitante(s) interessado(s) em participar do certame, uma vez que, há previsão para interposição de recursos de impugnação dos termos do edital, estes previstos em Lei bem como no próprio edital, no entanto não ocorreu em nenhum momento recursos interposto, sendo a regra imposta a todos os licitantes de forma ampla sem que isso represente qualquer favorecimento a empresa.

Outrossim, com relação ao item 2.7, do edital este por sua vez não infringe a Lei de licitação, vez que encontra previsão no parágrafo I, do Art. 30 da lei 8.666/93.

Quanto a visita ocorrer em data de 24 de outubro de 2007, esta deve ser desconsiderado neste relatório, pois estar claro que se trata de um erro de digitação, vez que, esta é uma data que realmente foge da a normalidade com relação ao processo em epigrafe.

Com relação aos documentos de habilitação bem como o envelope de nº 1, referente ao processo TOMADA DE PREÇO nº 001/2013, estarem presentes no processo TOMADA DE PREÇO nº 002/2013, tal fato justificasse, pela proximidade de hora entre um certame e outro, como bem menciona no relatório uma diferença de apenas 2 horas entre um certame e outro, é bem provável que tenha havida uma troca de documentos, há vista o tempo entre uma e outra licitação, fato este que não o invalida nenhum dos processos apenas requer que seja feita uma substituição dos mesmos colocando-os em seus respectivos processos corretos, situação já providenciada pela administração, as quais seguem em anexo, após regularização. Assim os documentos apresentados todos na documentação de habilitação que estavam em processos equivocados, foram colocados em seus respectivos processos. Corrigindo, assim a falha da comissão por ter colocado documentos da licitação tomada de preço nº 001/2013, por engano na licitação tomada de preço nº 002/2013, tratando-se apenas de um vício meramente formal, que não comprometeu a análise, a época, dos atos que ocorreram no certame.

Sobre a exigência de autenticação por cartório ou órgão da imprensa oficial, e não por um dos membros da comissão imprensa oficial, e não por um dos membros da comissão como prevê a Lei, esta não merece sustentação, uma vez que o(s) documento(s) apresentados pela licitante foi autenticado pela comissão. Observada a tempo pela comissão e resguardado o direito dos participantes.

No concernente a documentação relativa a TP nº 002/2013, conforme se disse alhures, houve vício quando da formação dos processos, tendo se incluído de forma equivocadas os documentos de um e de outro processo licitatório, o que já fora corrigido, utilizando-se do poder de autotutela da administração.

Já os documentos assinados pelo funcionário/membro da comissão, trata-se do mesmo funcionário que assina a ata da sessão conforme se pode ver que são as mesmas assinaturas, conforme facilmente se depreende de uma análise ainda que perfunctória das fls. 75 e 146 do respectivo processo.

Imputa-se ainda um vício pela citação de outras empresas que supostamente haveriam solicitado o edital, sem que haja qualquer comprovação de tal ato.

Quanto a esse ponto, temos que esse prazo de 15(quinze) minutos trata-se de uma tolerância razoável que toda ou quase toda comissão tem por certo esperar, mesmo não sendo obrigatório, é aconselhável levando-se em consideração o princípio da competitividade.

[...]

Citou-se ainda a realização de recebimento, abertura e julgamento dos envelopes de habilitação e proposta de preços na mesma data.

Tal prática se mostrou possível a medida que com a participação de uma única empresa, em sendo declarada habilitada e não podendo opor recurso contra sí, tendo inclusive assinado renúncia ao prazo recursal, fora possível a abertura de envelope de proposta a qual teve sua proposta com o valor de R\$ 198.656,81 (cento e noventa e oito mil seiscientos e cinquenta e seis reais e oitenta e um centavos), sendo que o valor do orçamento era de R\$

199.000,00(cento e noventa e nove mil reais), estando a proposta com o valor a menor do valor do orçamento do município.

É exaustivo os esclarecimentos quanto as datas e confecções de documentos de mesma data, dentre os setores da administração neste município de Alexandria/RN, sendo que são possíveis devido a proximidade dos setores, onde os mesmos funcionam na mesma repartição, saindo de uma sala e entrando em outra, assim não há que se falar em inconsistência no registro, elaboração, análise e movimentação dos documentos, exclusivamente em razão de serem confeccionadas no mesmo dia.

Saliente-se ainda que a obra fora completamente concretizada, paga e fiscalizada, estando em plena funcionalidade e servindo a população.”

Análise do Controle Interno

A manifestação inicialmente, em relação à confecção de vários documentos em uma mesma data, esclarece que se trata de uma unidade administrativa diminuta que conta com reduzido número de processos administrativos em andamento a cada momento o que possibilita uma rápida caminhada do mesmo, levando a uma célere marcha processual. Reforça que os atos enumerados não guardam maiores dificuldades técnicas, sendo em verdade modelos previamente definidos.

O cenário descrito pela prefeitura aparenta uma ilha de excelência no serviço público com *“louvável celeridade administrativa, com uma perfeita sincronia de atos e empenho de todos os envolvidos”*, conforme afirmação contida na manifestação, que ainda cita o princípio da eficiência.

Sem adentrar na discussão jurídica sobre conceitos de eficiência, em essência, nos atemos a analisar um dos significados expressos no dicionário Aurélio: *“Qualidade de algo ou alguém que produz com o mínimo de erros ou de meios.”*

Mesmo que fosse possível tamanha eficiência de meios e agilidade no processo, conforme descrito pela prefeitura em sua manifestação, os vícios e erros *“por vezes grosseiros, mas que passam despercebidos no conjunto da dicção”*, conforme afirmado na manifestação ao item do relatório que trata da Concorrência nº 2014.09.02-0001, revelam outro cenário.

Em relação ao Processo de Tomada de preços nº 002/2013, assim que é traçado o cenário de excelência a manifestação passa a tratar dos vícios verificados.

Em relação ao aviso da licitação, o esclarecimento prestado em campo à coordenação da equipe referiu-se à data do encaminhamento para publicação e da publicação. A data do aviso, que é documento que também compõe o processo, é 10/5/2013, ou seja, anteriormente a todos os documentos elencados no campo fato desde a solicitação de despesa até o parecer jurídico, de 31/5/2013.

Quanto à ausência de publicação em jornal de grande circulação, a afirmação de que atualmente não resta qualquer jornal físico na região oeste, muito menos no alto oeste potiguar, o que leva a frustração da realização dessas publicações, não se coaduna com o que foi analisado no processo de Concorrência nº 2014.09.02-0001, cujo aviso de licitação

foi publicado no jornal “O Mossoroense” para cumprimento do mesmo dispositivo legal que para este processo de tomada de preços está se considerando como uma impossibilidade.

Em relação à jurisprudência citada na manifestação sobre a publicação e que demonstra “a ausência de lesão grave ao princípio da publicidade”, atentando-se para a gradação destacada da lesão que, conforme depreende-se do texto da representação, ocorreu, mas não foi considerada grave no caso concreto em que houve a comprovação de retirada do edital por grande número de interessados, não se pode considerar a sua aplicação à situação ora analisada que teve a participação de apenas uma empresa.

Em relação à Ação Civil Pública citada, há ilegalidade na ausência de publicação do edital conforme os ditames legais o que, “*em tese, enseja nulidade do certame.*” No caso concreto se tratou como “*mera irregularidade*” na condição específica de não afastar qualquer provável concorrente, havendo a presença de várias licitantes, o que, novamente, não ocorreu na situação ora analisada.

Em relação à interposição de recursos e impugnação, apesar de ser uma faculdade prevista em lei e no edital, a sua não ocorrência não torna o edital aderente aos normativos vigentes. Apenas demonstra que essa faculdade não foi utilizada pelos licitantes dentro do prazo previsto.

Mesmo que as regras estejam estipuladas para todos, isso também não isenta o processo de favorecimento. As exigências adicionais que extrapolam à determinação legal fazem aumentar o risco de inabilitação pela quantidade e diversidade de documentos exigidos a cada edital de cada município que possui uma contratação a realizar, prejudicando a competitividade que advém de um ambiente de previsibilidade e segurança jurídica ao qual as empresas e a própria Administração Pública têm o direito legal de pertencerem.

Em relação à afirmação de que o item 2.7 do edital não infringe a Lei nº 8.666/93, não foi trazido pela prefeitura qualquer argumento ou fato novo além da própria afirmação em si que justifique a exigência de comparecimento à prefeitura do representante técnico da empresa, o que já se demonstrou que não está de acordo com a legislação e jurisprudência do Tribunal de Contas da União inclusive com trechos de acórdãos acerca da matéria.

Quanto à data de 24 de outubro de 2007 prevista no edital para a visita, é solicitado que se desconsidere devido a se tratar de erro de digitação, correspondendo a uma data que foge da normalidade com relação ao processo.

No entanto, mesmo se fosse possível considerar apenas um erro de digitação de data, ainda há que se ressaltar a existência sequer de uma previsão de data única para todos os licitantes no edital que, conforme já detalhado neste relatório, afronta os dispositivos da Lei.

Ainda, é relevante demonstrar que um item tão essencial do edital, pois a sua não realização na data proposta inabilitaria qualquer empresa que não o fizesse, já foi desconsiderado na época por todos os envolvidos no processo, desde a comissão, profissionais que emitiram pareceres, ordenador de despesa e empresa participante, sendo evidente a desvinculação ao instrumento convocatório para a decisão quanto a habilitação.

Este relatório indica, a fim de evidenciar a aceitação de autenticação por membro da comissão de licitação, que há documentos com carimbo apostado de confere com o original

assinado por funcionário sem identificação. A manifestação esclarece tratar-se do mesmo funcionário que assina a ata da sessão e, apesar de o foco do relatório ser o descumprimento do item 3.4.1 do edital sobre a autenticação em cartório ou imprensa oficial e não especialmente a ausência de identificação do funcionário, é inegável a fragilidade de um carimbo de autenticação sem identificação não sendo possível aferir o responsável pela avaliação. Não deveria ser necessário procurar no processo assinaturas iguais para obter tal informação.

Ainda assim, releva destacar novamente a desvinculação ao edital da decisão de os documentos autenticados pela comissão serem aceitos para a habilitação. Apesar de a exigência de autenticação apenas por cartório ou órgão da imprensa oficial ser ilegal, quando prevista em edital deve ser cumprida pelas empresas participantes e exigida pela comissão de licitação. A Administração poderia, quando e se percebeu que a cláusula era ilegal, ter republicado o edital corrigido e aberto novo prazo para participantes, o que não ocorreu, sendo apenas ignorado o texto do instrumento convocatório.

Com relação à troca de documentos de habilitação entre os processos se justificar pela proximidade entre os horários de realização das duas licitações Tomada de Preços nº 001 e 002/2013, segundo a manifestação “*vício meramente formal*” corrigido pela Administração, sendo realizada nova troca para os processos corretos, pode-se concordar que houve diferença apenas de duas horas para a realização dos dois certames.

Os documentos de cada um dos processos, inclusive, são tão similares quando é possível para licitações com objetos diferentes, mas também similares, pois ambos são praças. No entanto, quando cada um dos processos segue seu trâmite normal, apenas para serem inseridos os próximos documentos relativos aos atos realizados posteriormente, têm-se que seria necessário concluir todo o processo relativo à Licitação nº 1 para posteriormente serem iniciados os procedimentos e demais análises relativas à Licitação nº 2. E a própria previsão inicial de apenas duas horas parece insuficiente para que sejam realizados todos os procedimentos necessários de credenciamento, análise de documentos e confecção de ata, principalmente em havendo expectativa quanto à efetiva competitividade e participação de um número expressivo de empresas.

O que a troca de documentos evidencia é que os documentos de ambos os processos estavam todos em conjunto em algum momento e foram apenas juntados os referidos processos posteriormente, oportunidade em que ocorreu a troca.

Quanto ao vício pela citação de outras empresas que supostamente haveriam solicitado o edital sem comprovação, o prazo de tolerância para algum possível atraso não foi o objeto do questionamento. A mesma informação sobre a tolerância pode ser colocada em ata sem que seja afirmado que outras empresas haviam adquirido o edital se tal situação não ocorreu.

Apesar que tal espera pode ser objeto de questionamento pela empresa presente no horário marcado se não houver previsão editalícia para tolerância.

Não houve manifestação quanto aos documentos com campos em branco e impressos com partes de outros documentos e, ainda, acerca do não atendimento pela empresa vencedora às exigências dos itens 2.7; 3.2.16.1; 3.2.17; e 3.2.18 do edital.

Nesse contexto, depreende-se da análise efetuada quanto ao descumprimento de vários itens do edital, que o documento oficial que vincula todo o processo licitatório e é fundamental para garantir o julgamento objetivo da licitação, representou apenas mais uma peça do processo com cláusulas dispensáveis. Uma vez que o edital não foi o balizador das decisões tomadas pela CPL no âmbito da licitação, resta indeterminada a motivação para o cumprimento de uma cláusula em detrimento de outra.

Quanto às afirmações acerca da execução da obra, ressalte-se que os fatos apresentados referem-se à condução do processo licitatório de contratação, sendo a manifestação da prefeitura insuficiente para esclarecer ou afastar as irregularidades apontadas quanto à existência de cláusulas restritivas no edital, à desvinculação ao edital quando da análise da habilitação das empresas participantes, e à existência de registros documentais inconsistentes com as situações fáticas de elaboração, análise e movimentação entre setores que os documentos se propõem a evidenciar.

3. Conclusão

Conclui-se que o edital contém cláusulas ilegais, restritivas à competitividade e que o processo como um todo foi executado sem cumprir o princípio da publicidade. A quantidade de documentos com informações trocadas entre processos e a discrepância de datas de emissão de documentos em relação ao rito legal do processo são condizentes com simulação de processo licitatório.