



## 35ª Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO Nº 035043  
03/10/2011

### Sumário Executivo São Miguel/RN

#### Introdução

Trata o presente Relatório dos resultados dos exames realizados sobre 26 Ações de Governo executadas no município de São Miguel - RN em decorrência da 35ª Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais no Município sob a responsabilidade de órgãos e entidades federais, estaduais, municipais ou entidades legalmente habilitadas, relativa ao período fiscalizado indicado individualmente em itens constantes na segunda parte deste documento, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 17/10/2011 a 21/10/2011.

Informações sobre indicadores socioeconômicos do município sorteado:

Informações socioeconômicas:	
População:	22157
Índice de Pobreza:	64,66
PIB per Capita:	R\$ 3.683,41
Eleitores:	16734
Área:	172 km²

Fonte: Sítio do IBGE

Os trabalhos foram realizados em estrita observância às normas de Fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas, dentre outras, as técnicas de inspeções físicas e registros fotográficos, análises documentais, realização de entrevistas e aplicação de questionários.

Este Relatório, destinado aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, gestores centrais dos programas de execução descentralizada, contempla, em princípio, constatações de campo que apresentam as situações evidenciadas que subsidiarão a adoção de medidas preventivas

e corretivas, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo.

## Informações sobre a Execução da Fiscalização

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

Ministério	Programa/Ação Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa/Ação
Controladoria-Geral da União	GESTÃO DE REC. FEDERAIS PELO MINICÍPIOS E CONTROLE SOCIAL	1	Não se aplica.
Totalização Controladoria-Geral da União		1	Não se aplica.
Ministério da Educação	Brasil Escolarizado	4	R\$ 7.740.155,13
	Estatísticas e Avaliações Educacionais	1	Não se aplica.
	Qualidade na Escola	4	R\$ 1.587.168,82
Totalização Ministério da Educação		9	R\$ 9.327.323,95
Ministério da Saúde	Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	1	R\$ 185.482,39
	Atenção Básica em Saúde	6	R\$ 902.544,66
	Bloco Atenção Básica - Recursos Financeiros	1	R\$ 482.258,58
	GESTÃO DA SAÚDE MUNICIPAL	1	Não se aplica.
	Saneamento Rural	1	R\$ 183.471,20
	Serviços Urbanos de Água e Esgoto	1	R\$ 183.683,51
Totalização Ministério da Saúde		11	R\$ 1.937.440,34
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Erradicação do Trabalho Infantil	1	R\$ 204.500,00
	Gestão da Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	1	R\$ 1.267.215,02
	Proteção Social Básica	1	R\$ 132.300,00
	Transferência de Renda com Condiionalidades - Bolsa Família	2	R\$ 7.832.222,26
Totalização Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome		5	R\$ 9.436.237,28
Totalização da Fiscalização		26	R\$ 20.701.001,57

Esclarecemos que os Executores Municipais dos Programas, quanto àqueles sob sua responsabilidade, já foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 28/12/2011, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

## Análise dos Resultados

1. Durante os trabalhos de fiscalização realizados no Município de São Miguel/RN, no âmbito do 035º Sorteio de Municípios, foram constatadas diversas falhas relativas à aplicação dos recursos federais examinados, sendo demonstradas, por Ministério e Programa de Governo, na segunda parte deste Relatório. Dentre estas, destacam-se, a seguir, as de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade dos Programas/Ações executados na esfera local.
2. Vale ressaltar que, apesar desta análise estar segmentada por área ministerial, não se deve perder de vista aqueles aspectos que, em razão de sua transversalidade, caracterizam mais fortemente as deficiências da Gestão Municipal, sendo, pois, aqueles que, se corrigidos, tendem a proporcionar melhorias relevantes.

## **1 - Ministério da Educação**

### **1-a) Falhas na execução do Programa de Alimentação Escolar**

Por meio das visitas realizadas nas escolas municipais de São Miguel/RN selecionadas por amostra e por intermédio de entrevistas realizadas com os alunos, professores e pais de alunos das comunidades visitadas, verificou-se que as escolas municipais Timbaúba, Maria Augusta de Carvalho e Creche Pau Branco não contam com a oferta de merenda escolar de forma continuada.

Nas três unidades de escolares, os alunos e professores informaram que a merenda falta uma ou duas vezes em cada semana, tendo como consequência a liberação das crianças mais cedo.

Verificou-se ainda a falta de acompanhamento de nutricionista, ausência de fiscal de contrato nas contratações para atender ao PNAE e utilização injustificada de modalidade de licitação Pregão Presencial quando a lei determina que a modalidade preferencial é o Pregão Eletrônico que é mais transparente por ter maior publicidade.

### **1-b) Irregularidades no Programa de Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica:**

Prejuízo de R\$ 260.354,20 no contrato de transporte escolar do município, decorrentes de subcontratações irregulares, sendo verificado ainda as seguintes irregularidades:

- duplicidade de contratação no mês de março de 2009;
- contratações de empresas fantasmas;
- ausência de fiscal dos contratos;
- indício de conluio entre empresa vencedora de certame para o transporte escolar;
- falhas na gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB; e
- implementação parcial do Piso Salarial estabelecido pela Lei nº 11.738/2008.

### **1-c) Parcelamento indevido de objetos de licitação com participação em processo licitatório de empresas inexistentes.**

Foram analisados os seguintes processos licitatórios, ocorridos no exercício de 2009, no âmbito do FUNDEB, onde foram constatadas situações que caracterizaram parcelamento indevidos dos seus

objetos:

- Convites nºs 067 e 068/2009, cujos objetos foram, respectivamente, "Serviços de manutenção em diversas escolas municipais na Zona Urbana" e "Serviços de manutenção em diversas escolas municipais na Zona Rural deste Município", tendo como vencedora, em ambos os certames, a empresa Jeová Cursino de Sena Pinto (CNPJ 07.681.067/0001-55), com os valores de R\$ 143.560,64 e R\$ 142.039,75, onde também participaram as empresas Limeira e Albuquerque de Alimentos e Construções Ltda. (CNPJ 07.095.030/0001-78) e Construtora Rio Nilo Ltda. (CNPJ 08.673.137/0001-19).

Os convites retrocitados foram realizados no mesmo dia (com datas de abertura das propostas em 15/07/2009, às 10 horas e 14 horas, respectivamente), com a alegação de terem objetos diferentes (escolas localizadas na área rural e escolas localizadas na área urbana). Essa atitude contraria o preceito contido no § 5º, Art. 23, da Lei 8.666/93.

Constatou-se que as empresas participantes do certame licitatório simplesmente inexistem ou tem localização incerta, em consonância com a documentação fiscal constante dos processos examinados.

#### **1-d) Irregularidades no Programa Qualidade na Escola, Ação: Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica:**

Serviços medidos e pagos, porém não executados, no valor de R\$ 200.548,32 (Duzentos mil, quinhentos e quarenta e oito reais e trinta e dois centavos).

Para a execução dos serviços previstos no Termo de Convênio nº 625288 (Siafi), Tomada de Preços nº 027/2009, cujo objeto foi a contratação de empresa especializada para a execução dos serviços referentes à construção de Escola de Ensino Infantil, Padrão FNDE/MEC, localizada na Rua Professora Florença Maria de Jesus, s/n, Alto de Santa Tereza, São Miguel/RN foi constatada a partir de verificação física "In loco" dos serviços executados, efetuada no período compreendido entre 16/10 a 22/10/2011, e mediante cotejamento entre informações constantes dos Boletins de Medição já emitidos e atestados com os dados obtidos mediante cálculos e levantamento de dimensões realizados por esta equipe da CGU, a ocorrência de SUPERFATURAMENTO, ou seja serviços medidos e pagos que não foram efetivamente executados, e que importam em um montante de R\$ 200.548,32 (duzentos mil, quinhentos e quarenta e oito reais e trinta e dois centavos), que corresponde a 21,16% do montante repassado à empresa.

Constatou-se, nesta mesma obra, sobrepreço, no valor de R\$ 58.422,35 (cinquenta e oito mil, quatrocentos e vinte e dois reais e trinta e cinco centavos), em relação aos preços de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI além de baixa qualidade nos serviços executados.

Foram evidenciadas, ainda que:

- segundo levantamentos realizados nas RAIS – Relação Anual de informações sociais e junto ao CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego, a empresa conta com apenas dois empregados, sendo estes insuficientes, portanto, para tocar uma obra do porte da que foi contratada pela Prefeitura;
- não houve designação de servidor para fiscalizar a obra; e
- ausência de publicação do edital de licitação de acordo com a legislação.

## **2 – Ministério da Saúde**

**2-a) Deficiente funcionamento da Farmácia Básica** – Foi verificado que a distribuição de medicamentos centralizada em um único local e na sede do município é prejudicial à população principalmente aquela que reside na zona rural. Por outro lado constatou-se que cerca de 29% dos medicamentos essenciais estavam em falta;

**2-b) Diversas irregularidades nas licitações** – As análises dos processos licitatórios da área da saúde revelaram:

a) a falta de publicidade de Pregão destinado à aquisição de medicamentos da Farmácia Básica e utilização injustificada do Pregão em sua forma presencial;

b) aquisição de medicamentos com sobrepreço de até 900%;

c) erro no julgamento das propostas do Pregão Presencial nº 031/2010 que resultou em prejuízo ao erário no valor de R\$ 86.937,00 (oitenta e seis mil, novecentos e trinta e sete reais);

d) utilização de recursos da Farmácia Básica para aquisição de medicamentos que não constam do Elenco de Medicamentos Básicos;

e) no Pregão Presencial nº 029/2010 os itens foram insuficientemente descritos;

f) adulteração no livro de registro de atendimentos do médico;

g) ganhadora de licitação mantém vínculos com diversas empresas contratadas pela Prefeitura e não dispõe de empregados para execução da obra; e

h - não comprovação de publicação do resumo do edital exigida no inciso III do art. 21 da Lei 8.666/1993

### **2-c) Atuação deficiente do Conselho Municipal de Saúde.**

Conforme registros constantes das atas do Conselho e informações colhida no município esta instância de controle social não se reúne regularmente.

### **2-d) Contratações irregulares de empresas para realização de obras**

As verificações documentais e inspeções realizadas apontaram que as obras realizadas com recursos federais foram executadas com irregularidades tais como:

a) indício de conluio entre empresas que participaram das licitações;

b) serviços medidos e pagos, porém não executados, no valor de R\$ 6.742,73 (seis mil, setecentos e quarenta e dois reais e setenta e três centavos);

c) empresas participantes e vencedora da TP 065/2009 e 064/2009 não existem, de fato;

d) execução defeituosa do objeto;

e) inexistência de designação formal de servidor para fiscalizar a execução de contrato; e

f) ausência de notificação às entidades empresariais, sindicatos de trabalhadores e Partidos Políticos sobre a liberação dos recursos federais

### **3 – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome**

Na área da Assistência Social, a fiscalização constatou na execução dos Programas o que segue:

- Pagamento da parcela referente ao PETI à família de alunos infrequentes na Jornada Ampliada;
  - Falta de transporte para crianças freqüentarem a Jornada Ampliada do PETI;
  - As instalações físicas da Jornada Ampliada são inadequadas;
  - Beneficiários do Programa Bolsa Família com indícios de renda per capita superior à estabelecida pelo Programa; e
  - Cadastro Único desatualizado, alunos não localizados nas escolas visitadas
-



## 35ª Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO Nº 035043  
03/10/2011

### Relatório São Miguel/RN

#### 1. Controladoria-Geral da União

Na Fiscalização realizada, a partir de Sorteios Públicos de Municípios, nos Programas de Governo financiados com recursos federais foram examinadas as seguintes Ações, no período de 01/01/2011 a 31/12/2011:

\* GESTÃO DE REC. FEDERAIS PELO MINICÍPIOS E CONTROLE SOCIAL

#### Relação das constatações da fiscalização:

##### 1.1. PROGRAMA: 0127 - GESTÃO DE REC. FEDERAIS PELO MINICÍPIOS E CONTROLE SOCIAL

Ações Fiscalizadas
1.1.1. 0127 - GESTÃO DE REC. FEDERAIS PELO MINICÍPIOS E CONTROLE SOCIAL <b>Objetivo da Ação:</b> Levantamento de informações referentes aos contadores responsáveis pelo acompanhamento de unidades municipais fiscalizadas no âmbito do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. Levantamento de informações acerca da gestão municipal. Levantamento de indicadores socioeconômicos.

Dados Operacionais	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201116334	<b>Período de Exame:</b> 01/01/2011 a 31/12/2011

<b>Instrumento de Transferência:</b> Não se Aplica	
<b>Agente Executor:</b> SAO MIGUEL GABINETE DO PREFEITO	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> Não se aplica.
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Informações a serem utilizadas em levantamentos gerenciais.	

#### **1.1.1.1 Constatação**

Ausência de notificação às entidades empresariais, sindicatos de trabalhadores e Partidos Políticos sobre a liberação dos recursos federais

#### **Fato:**

A Prefeitura não conseguiu comprovar, em todos os casos de transferências de recursos do Governo Federal, sobre as notificações de sua responsabilidade, às entidades empresariais, sindicatos de trabalhadores e Partidos Políticos, conforme prescrito na Lei 9.452/97, conforme registrado nas constatações específicas de cada convênio.

#### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Na oportunidade, providenciamos a devida comunicação formal do recebimento dos recursos com verba federal para todos os convênios reclamados /esse relatório, nas entidades questionadas. (ANEXO 01)”.

#### **Análise do Controle Interno:**

O Gestor encaminhou apenas parte da documentação reclamada, sendo verificado que, mesmo esta parte, foi emitida fora do prazo de dois dias úteis exigido no art. 2º da Lei 9.452/97. Quase todas foram providenciadas por ocasião dos trabalhos da presente fiscalização.

## **2. Ministério da Educação**

Na Fiscalização realizada, a partir de Sorteios Públicos de Municípios, nos Programas de Governo financiados com recursos federais foram examinadas as seguintes Ações, no período de 27/05/2008 a 09/12/2011:

- \* Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica
- \* Apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública da Educação Infantil
- \* Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica
- \* Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica
- \* Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica
- \* Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica
- \* Censo Escolar da Educação Básica
- \* Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de



## Relação das constatações da fiscalização:

### 2.1. PROGRAMA: 1061 - Brasil Escolarizado

Ações Fiscalizadas
<p>2.1.1. 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica</p> <p><b>Objetivo da Ação:</b> Cumprir as normas e orientações relativas à execução do programa; Executar os recursos repassados pelo FNDE para a aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar em conformidade com a legislação contábil, financeira e licitatória; Garantir a qualidade da alimentação fornecida; Fornecer contrapartida complementando os recursos federais recebidos; Disponibilizar informações ao gestor federal para cadastro de conselheiros, profissionais de nutrição e outras informações solicitadas.</p>

Dados Operacionais	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201116076	<b>Período de Exame:</b> 01/01/2011 a 30/09/2011
<b>Instrumento de Transferência:</b> Não se Aplica	
<b>Agente Executor:</b> SAO MIGUEL GABINETE DO PREFEITO	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> R\$ 284.340,00
<p><b>Objeto da Fiscalização:</b> Ente Estadual/Municipal executor da ação Processo de aquisição de alimentos e distribuição dos gêneros às escolas das redes estadual/municipal de ensino. Regular oferta de alimentação nas escolas de acordo com a legislação do programa em vigor. Correta constituição e atuação dos conselhos no acompanhamento da execução do programa.</p>	

#### 2.1.1.1 Constatação

Desempenho insatisfatório da gestão do PNAE no município.

#### Fato:

Por meio das visitas realizadas nas escolas municipais de São Miguel, E M Avelino Pinheiro Ens 1 e 2 graus, E M Antonio Pinto Queiroz, E M Maria Augusta de Carvalho, E M Jose Franco de Queiroz, E M Timbauba, E M Francisco Manoel de Queiroz, Creche Mul. Vista Alegre e Cheche Mul. Pau Branco, e de inspeção física realizada na cozinha que centraliza o fornecimento da Merenda Escolar da Prefeitura, verificou-se que a nutricionista não vem desempenhando as suas atividades de acordo com os Art. 3º e 4º, das Resoluções CFN nº 358/2005 e nº465/2010.

Em todas as escolas visitadas, os docentes informaram que a nutricionista não faz visitas às escolas e que nunca foi efetuado o teste de aceitabilidade da merenda com os alunos. O fato foi confirmado pela própria Nutricionista do PNAE, que, por meio de entrevista, afirmou que não faz visitas às escolas, porém toma conhecimento da aceitabilidade da merenda pelos alunos por meio de eventuais reuniões que ocorrem com os funcionários da Secretaria de Educação com o corpo docente das escolas aonde um ou outro professor informa o que ocorre em sua escola.

Nas escolas municipais da zona rural Timbaúba, Maria Augusta de Carvalho e Creche Pau Branco, verificou-se junto aos alunos e professores que a merenda escolar falta com frequência de uma ou duas vezes por semana, e não há qualquer comunicado da Prefeitura informando o motivo das faltas

ocorridas.

Em visita realizada à cozinha centralizada da prefeitura, onde se prepara e distribui os alimentos para todas as escolas municipais, também foi verificada a ausência de controle da distribuição da merenda escolar. Ali somente o motorista do veículo (terceirizado) que faz a entrega às escolas da área urbana e os pilotos das motos que servem à área rural, souberam informar para quais escolas iriam levar os alimentos. A Coordenadora da cozinha e os outros funcionários informaram desconhecerem para quais escolas ao certo iriam o carregamento da merenda. A nutricionista, também, não soube informar para quais escolas e os seus respectivos quantitativos de merendas que estavam sendo distribuídas.

Não foi constatado qualquer tipo de controle sistemático da logística que pudesse assegurar que a merenda transportada, em determinado veículo, chegasse ao seu destino em quantidade suficiente para determinado número de aluno e em determinada escola. Tampouco existe a confirmação do recebimento nas instituições de destino.

Quanto à aceitabilidade dos alimentos, 50% das 14 famílias entrevistadas informaram que os filhos não gostam do cardápio servido porque com grande frequência é servido “bolacha seca com suco aguado”. Tal fato já era do conhecimento do Presidente do Conselho da Alimentação Escolar-CAE, conforme informado à Equipe de Fiscalização, tendo referido conselheiro informado já ter comunicado o fato à nutricionista do programa para as devidas providências.

Quanto ao cardápio, foi observado que trata-se do mesmo para todos os alunos da rede de educação municipal, não fazendo distinção de idade conforme exige a Resolução/CD/FNDE N° 38/2009, artigo 15.

Na visita à Creche Mul. Vista Alegre, que atende crianças de até 2 anos, à Creche Mul. Pau Branco, que atende crianças até a faixa de 7 anos e à E M Timbaúba, onde somente há alunos na faixa de 5 a 7 anos no turno matutino, verificou-se que as refeições entregues nestas instituições são as mesmas servidas a todas as escolas.

Por outro lado, os cardápios apresentados a esta equipe e outros encontrados na cozinha municipal não apresentam os valores nutricionais “per capita”, com a discriminação dos valores de referência de energia, macro e micronutrientes, conforme dispõe a Resolução/CD/FNDE N° 38/2009.

Também não foram constatados relatórios, laudos, atas de reunião ou quaisquer outros documentos que demonstrem o acompanhamento, orientação e avaliação da execução do PNAE por parte do CAE.

Dessa forma, não restou comprovada a atuação efetiva do Gestor Municipal, do CAE e da nutricionista no âmbito do programa no município.

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício n° 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Não procedem as afirmativas de que os testes de aceitabilidade não são realizados, ao qual vemos no início desse relatório, onde esta equipe de fiscalização alega descumprimento das Resoluções CFN n°358/2005 e n° 465/2010 baseada na seguinte declaração da nutricionista do Município:

O fato foi confirmado pela própria nutricionista do PNAE que, por meio de entrevista, afirmou que não faz visitas às escolas porém toma conhecimento da aceitabilidade da merenda pelos alunos por meio de eventuais reuniões que ocorrem com os funcionários da Secretaria de Educação com o

corpo docente das escolas aonde um ou outro professor informa o que ocorre em sua escola.

O fato é que as resoluções atribuem a competência da análise à pessoa da nutricionista, **contudo não regulamenta o método que a mesma deve se utilizar para realizar tal tarefa**. Assim, conforme a própria declaração, a nutricionista baseou-se nos relatos do corpo discente e diretores escolares para auferir a aceitabilidade da merenda distribuída, em reuniões pontuais realizadas pela Secretaria de Educação. Inobstante a isso, a resolução, em seu art. 3<sup>o</sup>, fala que os testes de aceitabilidade devem acontecer quando houver a inclusão de itens novos na Merenda Escolar, o que é bem difícil, dada a dificuldade de alteração do cardápio vistas a utilização de cardápio durante todo o ano letivo, com variação somente nos dias da semana que são implementados.

Quanto às alegativas de "falta frequente de uma a duas vezes por semana" da merenda escolar, anexamos a esta defesa as declarações de família, corpo docente e auxiliar de serviços gerais **das mesmas escolas fiscalizadas** de que não há a falta da merenda escolar, onde, em casos isolados, acontece de faltar, mas esses casos acidentais não fazem parte da realidade cotidiana da escola. (ANEXO 02)

Quanto à suposta "ausência de controle da distribuição da merenda escolar", temos que, nas colocações dessa equipe de fiscalização houve o desatendimento ao princípio da segregação das funções. Assim, há na cozinha um responsável pela logística de entrega da merenda, conforme vemos nas planilhas de controle em anexo ao presente relatório, que não fazem parte das atribuições da coordenadora da merenda, tampouco da nutricionista, mas sim José Pauliner de Aquino, conforme declaração em anexo assinada pelo Secretário (ANEXO 02). Desse modo, enviamos em anexo a comprovação da logística, acordada com a quantidade de alunos a ser assistidos, devidamente assinada pelo responsável pelo controle e envio da merenda.

Salientamos neste ponto que São Miguel é o único município da região que possui uma cozinha industrial própria destinada exclusivamente para elaboração da merenda escolar. Este ganho da administração veio para garantir o acesso a merenda de qualidade, que independe das merendeiras de cada escola, ou diretoria. Assim, resguardamos toda a nutrição e qualidade dos alimentos fornecidos.

Quanto à "aceitabilidade dos alimentos", onde essa equipe de fiscalização alega que "50% das 14 famílias entrevistadas informaram que os filhos não gostam do cardápio servido porque com grande frequência é servido 'bolacha seca com suco aguado', com grande surpresa essa administração recebeu esta constatação, visto que o cardápio oferecido pela cozinha é altamente variado, composto dos melhores produtos. Ademais, é no mínimo precipitado afirmar que a merenda é de baixa qualidade pela declaração de 50% de 14 famílias, ou seja, 07 famílias, quando são atendidas em torno de 5.000(cinco mil) famílias no Município de São Miguel pelo programa do PNAE.

Assim, é irrisório o quantitativo deflagrado pela equipe de fiscalização de pessoas que reclamam da merenda pelo quantitativo atendido pelo programa que diagnostica como satisfatória a qualidade dos produtos ofertados. Desse modo, realizando uma pesquisa entre famílias nas mesmas escolas fiscalizadas pela equipe, temos em anexo as declarações de 35 famílias, bem como corpo docente e auxiliar de serviços gerais das referidas escolas que corroboram o dito nesta defesa. (ANEXO 02).

Desse modo, concluímos que as estatísticas da amostragem realizada não podem servir como parâmetro, uma vez que por serem ínfima, não podem responder pela realidade do Município, conforme fartamente explanamos acima.

Em relação à utilização de cardápio único para as escolas e creches, esse se deve ao fato de algumas creches funcionarem no mesmo prédio da escola, a Secretaria enfrentou sérios problemas com as crianças, pois a mesmas rejeitavam sua alimentação, acabando por não comer a merenda destinada à elas, e desejarem a merendas dos alunos maiores. Assim, a Secretaria montou o

cardápio diferenciado com mingau de banana com aveia, mingau de chocolate, bebida láctea de morango, vitamina de fruta e leite achocolatado com biscoito, mas, mesmo assim, não teve boa aceitação. As crianças menores preferem comida à lanche, por isso, deixamos o mesmo cardápio da merenda, já que o mesmo inclui preparações doces e salgadas.

Inobstante a isso, ressaltamos que a alimentação dos maiores vistas à faixa etária inferior, possui valor nutricional superior ao previsto no regimento do FNDE, onde não há nenhum prejuízo de ordem nutricional aos pequenos e, por isso, realizados a substituição.

Quanto às supostas alegativas de que "não foram constatados relatórios, atas de reunião ou quaisquer outros documentos que demonstrem o acompanhamento, orientação e avaliação da execução do PNAE por parte do CAE" temos que a informação não procede, pois o Conselho é plenamente atuante, conforme Atas de reunião em anexo à presente defesa. Ademais, temos a lavratura de uma visita recente do CAE à cozinha industrial, (ANEXO 02) bem como aceitação do cardápio fornecido e análise e aprovação da prestação de contas, o que corrobora o perfeito acompanhamento e fiscalização do conselho à todas as atividades do PNAE no Município de São Miguel."

### **Análise do Controle Interno:**

As alegações do gestor municipal não prosperam tendo em vista estarem em desacordo com as exigências trazidas pelas normas pertinentes ao PNAE. A forma de executar o teste de aceitabilidade está descrita no Anexo VII da Resolução nº 038/2009, e o mesmo deve também ser aplicado para a aceitação do cardápio praticado frequentemente (resolução nº 465/2010, art. 3º).

Quanto à distribuição da merenda, muito embora o gestor tenha apresentado um responsável pela sua distribuição, na fiscalização realizada no município, conforme relato feito anteriormente, não foi constatado qualquer tipo de controle sistemático da logística que pudesse assegurar que a merenda transportada, em determinado veículo, chegasse ao seu destino em quantidade suficiente para determinado número de aluno e em determinada escola. Tampouco existe a confirmação do recebimento nas instituições de destino. Ainda assim, o gestor não apresentou documentos que demonstrem a execução de um controle da distribuição e recebimento da merenda. O documento constante no ANEXO 2 trata-se apenas de Declaração da Prefeitura acerca da responsabilidade pela coordenação da distribuição e logística da entrega da merenda, o que não demonstra a efetiva realização desta atividade.

As informações obtidas acerca da aceitabilidade da merenda é considerada relevante tendo em vista que o alto percentual da amostra, 50% dos entrevistados, deram a mesma informação de que frequentemente é servido "bolacha seca com suco agüado", e ainda assim, as famílias entrevistadas são de localidades distantes umas das outras, não projetando assim nenhum tipo de influência nas respostas dadas. O que difere das Declarações apresentadas pelo gestor que constam com cabeçalho da Prefeitura, um texto trazendo a afirmação de que a merenda não falta e que são conhecedores do cardápio e a assinatura de pessoas da comunidade sendo, pais de aluno, alunos, docentes e auxiliares da escola. No entanto, como pode ser observado, as declarações foram feitas pela administração municipal e levadas para serem assinadas por essas pessoas, que no caso em comento, podem ter se sentido constrangidas em negar pois assim estariam depondo contra a prefeitura. Entendemos, no caso, que as declarações estão munidas de vício quanto à impessoalidade dos declarantes, não sendo assim suficientes para contestar as informações colhidas pela fiscalização.

Sobre a atuação do CAE, a argumentação trazida demonstrando 'a lavratura de uma visita recente do CAE à cozinha industrial' não é suficiente para elidir os fatos acerca da omissão do Conselho, visto que a Ata de Reunião trazida pelo ANEXO 2 é de 25/04/2011, não é recente, e foi uma visita à cozinha central e conversa com a nutricionista sobre a aceitabilidade do cardápio. Como já demonstrado anteriormente, a própria nutricionista não tem como saber da aceitação dos alimentos

pois não promove o teste de aceitabilidade. Assim os atos do CAE aqui trazidos não são suficientes para acusar sua atuação.

Visto que a manifestação do gestor não foi suficiente para elidir a constatação, mantém-se os fatos em relatório.

#### **2.1.1.2 Constatação**

Falta de merenda em escolas municipais.

##### **Fato:**

Por meio das visitas realizadas nas escolas municipais de São Miguel/RN selecionadas por amostra e por intermédio de entrevistas realizadas com os alunos, professores e pais de alunos das comunidades visitadas, verificou-se que as escolas municipais Timbaúba, Maria Augusta de Carvalho e Creche Pau Branco não contam com a oferta de merenda escolar de forma continuada.

Nas três unidades de escolares, os alunos e professores informaram que a merenda falta uma ou duas vezes em cada semana, tendo como consequência a liberação das crianças mais cedo.

O não cumprimento da oferta diária de merenda nas escolas citadas, a partir do primeiro dia do ano letivo até o último, e a ocorrência de sucessivas interrupções de oferta comprometem o alcance do objetivo do programa no atendimento às necessidades nutricionais dos alunos e à formação de hábitos alimentares saudáveis, durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o seu crescimento, desenvolvimento, aprendizagem e rendimento escolar, conforme dispõe o artigo 4º da Resolução nº 38/2009 e da Lei nº 11.947/2009.

##### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“A fim de obter informações acerca das acusações insculpidas no presente relatório, uma equipe dessa Prefeitura realizou vistoria nas mesmas escolas fiscalizadas, onde, conforme declarações em anexo, assinadas *pelo* corpo docente auxiliar ele serviços gerais e famílias atendidas, constatou-se que não há a falta da merenda escolar, onde, em **casos isolados**, acontece de faltar, mas esses casos, ditos acidentais, não fazem parte da realidade cotidiana das escolas. (ANEXO 02)”

##### **Análise do Controle Interno:**

Os casos de falta de oferta diária de merenda nas escolas visitadas da zona rural do município: Timbaúba, Maria Augusta de Carvalho e Creche Pau Branco, foram levantados mediante informações dos alunos e professores à equipe de fiscalização.

A gestão municipal alega que não há falta de oferta diária, mas, “em casos isolados, acontece de faltar”, no entanto esses casos isolados fazem descumprir as regras do programa.

Mantém-se os fatos em relatório, tendo em vista ainda a ausência de controle sistemático na distribuição da merenda às escolas, tratada no item 001 deste relatório, e a não apresentação por parte do gestor de documentos que demonstrem o controle efetuado pelo município, para que se faça garantir a oferta diária de alimentos nas escolas.

### **2.1.1.3 Constatação**

Falta da devida publicidade de Pregão destinado à compra de gêneros alimentícios para o PNAE e utilização injustificada do Pregão em sua forma presencial.

#### **Fato:**

Na aquisição de merenda escolar, constatou-se utilização da modalidade de licitação Pregão Presencial em detrimento do Pregão Eletrônico, contrariando o disposto no § 2º do art. 1º do Decreto n.º 5.504, que determina que “a inviabilidade de utilização do pregão na forma eletrônica deverá ser devidamente justificada” pela autoridade competente. A irregularidade foi verificada nas seguintes licitações:

- 1 - Pregão Presencial n.º005/2011 - aquisição de pães, bolos, bolachas e salgados;
- 2 - Pregão Presencial n.º008/2011 - aquisição de carnes, ovos, lingüiça, peixe, frango, carne de sol, etc;
- 3 - Pregão Presencial n.º018/2011 - aquisição de frutas, verduras, legumes e polpa de frutas;
- 4 - Pregão Presencial n.º022/2011 - aquisição de gêneros alimentícios e material de limpeza.

Verificou-se, ainda, na análise dos certames acima que suas publicações se deram unicamente no Diário Municipal de S. Miguel. A prática adotada pela Prefeitura, limita a amplitude da licitação, que deveria, por força do inciso I do art. 4º da Lei n.º 10.520/2002, terem sido publicadas também em jornal de grande circulação, tendo em vista o vulto das licitações, que foram homologadas e adjudicadas pelo valor de R\$ 967.750,00 (novecentos e sessenta e sete mil e setecentos e cinquenta reais).

#### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício n.º 33760/2011/GAB/CGU-Regional/RN, datado de 11/11/ 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, exprimiu-seas seguintes considerações em relação aos fatos apontados, mediante expediente sem número emitido em 28/11/2011:

“Neste ponto, temos a suposta "falta da devida publicidade de Pregão destinado à compra de gêneros alimentícios para o PNAE", ao qual debatemos a seguir.

A publicidade do certame no diário oficial do município obedece a norma legal preconizada ao artigo 40 da Lei n.º 10.520/02, que prevê, verbis:

Art. 4º - A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º.

Neste ínterim, leciona Joel Niebuhr em sua obra "Pregão Presencial e Eletrônico: de acordo com o Decreto n.º 5.450/05, verbis:

'Na modalidade pregão os diferentes entes federativos são tratados de maneira coerente, preservando a autonomia de cada qual, principalmente para as entidades municipais. Para elas, a publicação dos avisos de edital de Pregão é substancialmente menos onerosa e mais ágil do que a publicação relativa às demais modalidades.

Note-se que o inciso II do artigo 21 da Lei nº 8.666/93 exige que os avisos de editais municipais sejam publicados no diário oficial do Estado, violando a autonomia administrativa consagrada na Constituição Federal. Ainda, o inciso III do mesmo artigo 21 determina a publicação dos avisos de editais em jornal diário de grande circulação no Estado e, também, se houver, em jornal diário de circulação municipal.

Agora, com a Lei nº 10.520/02, pelo menos nas licitações regidas pelo Pregão, já não é necessário publicar os avisos de editais no diário oficial do Estado. Basta publicá-los no diário oficial do próprio Município.

Na mesma linha, percebe-se que no pregão não se exige a publicação no diário oficial do Estado e em jornal comercial: repita-se, exige-se a publicação em diário oficial e, se ele não existe, daí é que se exige a publicação em jornal de circulação local. Portanto, no pregão requer-se apenas uma publicação e não, no mínimo, duas, tal qual é obrigatório para as demais modalidades.' (grifos nossos).

Inobstante a isso, a fim de obedecer precipuamente a norma reguladora, aplicamos, em análise subsidiária, o Decreto nº 3.555/00 que prevê em seu artigo 11º a valoração em face ao modo de publicidade inerente a realização da licitação. Assim, o artigo prevê, no escopo do inciso I que as licitações na modalidade Pregão que perfazem o montante estimado de até R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais) sejam publicadas no Diário Oficial da União. Trazendo à realidade da Prefeitura de São Miguel, e pelo princípio da analogia, assim, os Pregões aqui deflagrados, visto que perfazem, individualmente, valores inferiores ao teto previsto na norma, foram publicados no Diário Oficial do Município, e devidamente afixados no flanelógrafo municipal, a fim de satisfazer a maior amplitude possível, e seguir os princípios da eficiência e publicidade insculpidos no texto legal.

22 NIEBUHR, Joel de Menezes. Pregão Presencial e Eletrônico / Joel de Menezes Niebuhr. 3. ed. rev. e atual. Curitiba: Zênite, 2005. Pags. 138, 139.

Ademais, não há que se falar em licitações homologadas no valor de R\$967.750,00 (novecentos e sessenta e sete mil, setecentos e cinquenta reais), vez que cada licitação trata de objeto distinto e licitado dentro da modalidade de licitação aplicável à matéria, bem como insculpido o edital e publicidade aos valores estimados da contratação, seguindo a modalidade cabível, qual seja o Pregão.

Ressaltamos que o Pregão, seja na versão presencial ou eletrônica, não possui limite de valor para a aplicação, onde os valores determinam o modus operandi da publicidade dada ao ato somente, conforme preconiza a legislação acima colacionada. Desse modo, conforme prescreve o § 5º do art.

23 da Lei de Licitações, mesmo que fossem de mesmo objeto, a administração não estaria insurgindo em fracionamento de despesas ou detrimento da modalidade licitatória aplicável a matéria, visto que, repetimos, o Pregão não possui teto valorativo para a aplicação.

Quanto a utilização de Pregão Presencial em desprezo ao Eletrônico, a razão é simples: não dispomos de rede de internet confiável e com conexão favorável a urna competição ininterrupta e fixada em dia escolhido, tal como anseia uma licitação desse porte e importância social ocorrendo exclusivamente por meio eletrônico. Desse modo, é coerente, senão necessária e indispensável a utilização de modalidade licitatória que obedecesse a todos os preceitos legais preconizados na legislação pertinente, termo de Convênio e anseios administrativos, bem como se adaptasse a todos os intempéries que passam os Municípios do interior nordestino.”

### **Análise do Controle Interno:**

A Lei de Licitações exige a publicação em jornal diário de grande circulação no Estado e, caso haja, em jornal de circulação no Município onde será realizado o objeto da licitação. Observa-se que a exigência legal traz um certo grau de subjetivismo, apenas quanto ao significado da expressão "grande circulação" e não quanto à faculdade de substituir a publicação por outros meio como quis a Prefeitura justificar. A esse respeito, é pertinente comentarmos a existência de práticas especialmente ligadas à Administração Pública Municipal, onde, por muitas vezes, no afã de burlar a vontade da lei ou mascarar de publicidade atos não transparentes, os gestores "providenciam" a publicação do aviso com resumo do edital em jornais de pequena circulação e, ainda assim, advogam que cumprem a lei.

Ao tratar do tema, o TCU (Decisão n.º 233/1996 – 1ª Câmara) já considerou irregular até mesmo a publicação dos avisos em jornal que não atende aos requisitos estabelecidos no inciso III do art. 21, por não circular todos os dias da semana. Observe-se que a Corte de Contas não veda a publicação em jornal de circulação local, pelo contrário, esta é obrigatória para os municípios que possuam o veículo, no entanto, caso o jornal não seja diário e de grande circulação, por si só, aquela publicação não satisfará os anseios de publicidade contidos na Lei 8.666/93.

O argumento de que a publicação no Diário oficial da União supriria a exigência de publicação em jornal de grande circulação não procede. Há exigência explícita de divulgação nos dois veículos, que são tipos diferentes. Caso contrário não haveria a preocupação da lei em mencioná-los distintamente.

A Lei n. 8.666, de 21/06/93, deixa clara a exigência:

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

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

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

III – em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

Neste sentido, o objetivo da ampla publicidade é divulgar o certame da forma mais abrangente possível, de forma que possa participar da licitação um bom número de interessados e, consequentemente, de propostas.

Assim, seguindo o mandamento constitucional da publicidade e o art. 3º da lei de licitações que exigem que a Administração anuncie pelos meios previstos na lei, além de outros que ampliem a



divulgação, que realizará determinada licitação, restou prejudicada, no presente caso, a obediência a tais normas.

Mesmo apresentando aqui suas justificativas acerca da utilização da modalidade Pregão Presencial em detrimento da sua forma eletrônica, a administração municipal não motivou nos autos de todos os processos licitatórios realizados por ela na modalidade Pregão Presencial. O que se faz necessário de acordo com o disposto no § 2º do art. 1º do Decreto n.º 5.504.

Ainda assim, a internet não deve ser alegada como fator determinante para escolha do pregão presencial, uma vez que o certame não precisa ser realizado necessária na sede município. Pode ser realizado em qualquer lugar onde, a critério da administração, a internet satisfaça as suas exigência. Muito embora, diga-se de passagem, o município conte com um centro de inclusão digital cuja velocidade da internet gira em torno de 10 GB, mantendo-se a constatação.

#### **2.1.1.4 Constatação**

Ausência de fiscal de contrato nas contratações para atender ao PNAE.

#### **Fato:**

Nos autos dos processos que compõe os procedimentos das licitações e contratações para compra de produtos alimentícios para o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE no Município de São Miguel/RN, decorrentes dos Pregões Presenciais 005/2011, 008/2011, 018/2011 e 022/2011, verificou-se a ausência de designação dos fiscais dos contratos conforme exige a norma pertinente, Lei 8.666/93 em seu artigo 67.

“Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. O texto abaixo dá pra ser utilizado na análise do ponto da falta do fiscal

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes”.

#### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício n° 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“O artigo 67 da Lei de Licitações impõe a obrigação da execução dos contratos firmados pelo órgão promovedor da licitação, contudo não expressa em seu escopo a obrigatoriedade da inclusão do responsável nos autos do processo licitatório. Senão, vejamos novamente a regra legal, verbis:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1 O representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2 As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Assim, em momento algum a lei obriga que essas regras façam parte obrigatória nas cláusulas do edital de licitação ou instrumento contratual, mas possui rigor de cumprimento reiterado nos atos praticados pela administração, independente de transcrição. Portanto, o atesto nas notas fiscais do recebimento das mercadorias contratadas, na cozinha industrial da Secretaria de Educação corroboram a perfeita execução da empreita contratada, tanto pela administração, quanto pelos contratados.

Desse modo, a administração cumpriu rigorosamente o pressuposto legal, visto que a exigência legal é disposta nas obrigações da contratante.”

### **Análise do Controle Interno:**

De acordo com a obra de Lucas Rocha Furtado, Curso de Licitações e Contratos Administrativos, Belo Horizonte, Fórum, 2007, p. 447, no âmbito dos contratos administrativos, a Administração terá não apenas o direito, mas igualmente o dever de acompanhar a perfeita execução do contrato. Fala-se, assim, em poder-dever da Administração de promover a devida fiscalização da execução do contrato, conforme se depreende da Lei 8.666/93, seu art. 58, III. Trata-se de um dever, a ser exercitado para melhor realizar os interesses fundamentais. Parte-se do pressuposto, inclusive, de que a fiscalização induz o contratado a executar de modo mais perfeito os deveres a ele impostos.

O Acórdão nº 112/2007 – Plenário, Relator Ministro Ubiratan Aguiar, DOU 09.02.2007, reafirma que o fiscal do contrato deve, por exigência legal, ser um servidor da Administração Pública contratante, formalmente designado para exercer o encargo, conforme prescrito no Art. 67, da Lei nº 8.666/93.

Ainda quanto à formalização do ato, o Acórdão 670/2008 – Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, DOU 18.04.2008., assim reza:

9.2.17. Em atenção aos arts. 67 da Lei nº 8.666/1993 e 6º do Decreto nº 2.271/1997, mantenha fiscal formalmente designado durante toda a vigência dos contratos celebrados pela entidade.

Dessa forma, a nomeação do fiscal do contrato deve se dá por ato formal, preferencialmente por Portaria, na qual constem, inclusive, as atribuições pertinentes. Esse procedimento evita transtornos no posterior acompanhamento da execução do contrato e é considerada uma boa prática de gestão. Essa nomeação deve ocorrer à época da assinatura do contrato.

O gestor em sua manifestação não apresentou o documento que demonstra a nomeação formalizada do fiscal do contrato, e o atesto de notas fiscais do recebimento de mercadorias, citado por ele em sua manifestação, não significa a formalização do fiscal. Mantém-se os fatos em relatório.

<b>Ações Fiscalizadas</b>
2.1.2. 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica <b>Objetivo da Ação:</b> Garantir a oferta de transporte escolar aos alunos do ensino público, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, de modo a garantir-lhes o acesso e a permanência na escola.

<b>Dados Operacionais</b>	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201116116	<b>Período de Exame:</b> 01/01/2011 a 30/09/2011
<b>Instrumento de Transferência:</b> Não se Aplica	
<b>Agente Executor:</b> SAO MIGUEL GABINETE DO PREFEITO	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> R\$ 162.627,78
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Aquisição, Prefeitura Municipal/SEDUC, de combustível para os veículos escolares e de serviços contratados junto a terceiros para o transporte dos alunos; Pagamento de despesas com impostos e taxas, peças e serviços mecânicos. Atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social.	

### 2.1.2.1 Constatação

Prejuízo de R\$ 260.354,20 no contrato de transporte escolar do município.

#### Fato:

Em 15/05/2009 a Prefeitura realizou o Pregão Presencial nº 056/2009 para contratação de empresa especializada para realizar o serviço de transporte escolar da zona rural para a zona urbana do município, sagrando-se vencedor, o único participante do certame, a empresa J.M Locadora de Veículos e Máquinas LTDA, com proposta no valor total de R\$ 58.520,00(cinquenta e oito mil quinhentos e vinte reais) O contrato foi assinado em 15/05/2009 com vigência até 31/12/2009, sendo contratado o kilometro rodado por R\$1,54( um real e cinquenta e quatro centavos).

Diligências efetuadas pela Equipe de Fiscalização revelaram que os veículos que realizam o transporte escolar no município são todos de particulares, que afirmaram terem sido contratados por uma empresa para realizar o serviço. Tais prestadores apresentaram contratos firmados com a referida empresa, sem, no entanto, estarem assinados pela suposta contratante.

Todos os contratos, em número de 04 para cada motorista, sendo um com a empresa CONSTRUSER que foi contratada para executar o transporte escolar pelo período de 28/02/2009 a 05/05/2009, e outros três com a J.M Locadora de Veículos e Máquinas LTDA que se referem às prorrogações realizadas desde 2009 a 2011. Os contratos exibidos mantêm a redação, fonte e formato idênticos ao contrato original firmando com a Prefeitura, citando, inclusive as regras da Lei 8.666/93, não aplicável em contratos entre particulares, que é o caso.

- Registre-se que o valor contratado com os terceiros foi de R\$ 1,30(um real e trinta centavos) por quilômetro rodado;
- Os contratados ainda informaram que toda e qualquer despesa dos veículos correm por conta deles, como também são responsáveis pelo percurso executado. Informaram também, que não há acompanhamento algum da empresa na prestação dos serviços.

As evidências apuradas nos processos e verificadas por meio de inspeções indicam irregularidades na execução do contrato de transporte escolar para atender o Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE no Município de São Miguel/RN que resultou, além do descumprimento da Lei e do Edital, em prejuízos aos cofres públicos conforme os fatos a seguir relatados:

a) A empresa contratada J.M. realizou subcontratação dos serviços vedada pelo art. 78 inc. VI da Lei 8.666/1993 e não permitida pelo próprio Edital da licitação que previa a proibição da subcontratação, conforme constam nas seguintes disposições dos itens 85.2 do artigo 85 e 89.3 do artigo 89:

“Art 85 – Caberá à Prefeitura Municipal de São Miguel:

(...)

85.1 – impedir que terceiros forneçam o produto objeto deste Pregão;

Art 89 – Deverá a licitante vencedora observar, também, o seguinte:

(...)

89.1 – é vedada a subcontratação de outra empresa para o fornecimento do produto objeto deste pregão.”

b) A contratada transferiu todos os ônus do contrato para os “quarteirizados” lucrando sem nenhuma prestação de serviços ou qualquer atuação no contrato originário com a prefeitura a quantia de R\$0,24(vinte e quatro centavos) por kilometro rodado, o que representa 18,50% a mais no valor da efetiva realização dos serviços suportado pelos cofres públicos, perfazendo um valor pago indevido no montante de R\$ 189.568,04 (cento e oitenta e nove mil quinhentos e sessenta e oito reais e quatro centavos) durante o período de maio/2009 a agosto/2011 que, efetivamente, foi pago.

No período foi pago pela prefeitura à empresa contratada a quantia de R\$1.024.692,11., conforme demonstrado na planilha abaixo:

<b>Pagamentos à JM(100%)</b>	<b>Exercício</b>	<b>Valor pago pela empresa(81,50%)</b>	<b>Prejuízo (18,50%)</b>	
R\$ 116.691,02	2009	95.103,18	21.587,84	
R\$ 218.652,49	2010	178.201,78	R\$ 40.450,71	
R\$ 689.348,60	2011	561.819,11	R\$ 127.529,49	
<b>R\$ 1.024.692,11</b>		<b>R\$ 835.124,07</b>	<b>R\$ 189.568,04</b>	<b>TOTAL</b>

Cabe ressaltar, que o valor de mercado (R\$ 1,30) já era de conhecimento do Gestor Municipal uma vez que no mês de março de 2009, a própria Prefeitura já havia contratado diretamente com os prestadores do serviço por este valor. O fato tratado no item 002 deste relatório. Registre-se que, concomitantemente com estas contratações, a Prefeitura pactuou com outra empresa por meio do Convite nº036 /2009 o mesmo serviço ao custo de R\$ 1,47(um real e quarenta e sete centavos) o kilometro rodado, para o período de 27/02/2009 a 05/05/2009. A despeito da não observância do princípio da economicidade, ao fim deste contrato, em 15/05/2009, a Prefeitura realizou a contratação atual em valor ainda maior, ou seja, a R\$1,54(um real de cinquenta e quatro centavos) por kilometro.

Diante de todo o exposto, pode-se verificar que a Prefeitura de São Miguel tinha pleno conhecimento dos valores praticados pelo mercado e, interpôs, na prestação dos serviços de transporte escolar, uma empresa contratada com valores superiores aos no mercado e que subcontratou de forma irregular os serviços sem qualquer tipo de atuação no contrato, causando assim prejuízos aos cofres públicos e a execução irregular do contrato.

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Neste ponto, temos que a contratação das pessoas físicas foi realizada de forma emergencial, a fim de atender as necessidades do início do ano letivo, em virtude do iminente início das aulas. Assim, a Prefeitura de São Miguel realizou a contratação emergencialmente.

A fim de dar continuidade aos serviços, sem no entanto, desobedecer a legislação, realizamos o primeiro processo licitatório, onde as pessoas físicas não manifestaram interesse em continuar na administração, e, portanto, não participaram do certame licitatório.

Por fim, a administração realizou um Pregão Presencial, a fim de dar continuidade a contratação do serviço, onde, novamente, as pessoas físicas não tiveram interesse na participação. Assim, apesar da diminuta diferença encontrada entre o preço praticado pelas pessoas jurídicas e as pessoas físicas, há de se convir que a execução de um contrato dessa monta e importância é completamente inviável a manutenção do mesmo preço das pessoas físicas às pessoas jurídicas, em virtude da alta carga tributária imputável às pessoas jurídicas. Ademais, toda a logística de execução, substituição de veículos depreciados ou em casos de quebra é completamente coberto pela contratação da pessoa jurídica, coisa que não acontece na contratação da pessoa física diretamente.

Desse modo, a contratação da pessoa jurídica, jamais, sob quaisquer hipóteses, deve se equiparar a contratação da pessoa física, por fatores óbvios de logística, responsabilidades e gerência imputáveis à contratação.

Ademais, todas as prestações de contas foram devidamente aprovadas pelo MEC, o que denota a perfeita utilização dos recursos públicos, bem como ressaltamos o atendimento ao fim precípua da verba: transportar com qualidade e segurança os micalenses usuários do sistema público de educação.

Inobstante a isso, ressaltamos a imensa dificuldade de um município do interior do Rio Grande do Norte, já na divisa do estado com o Estado do Ceará, com o agravante das peculiaridades de uma região serrana, o que ocasiona efetivo desinteresse da classe com potencial de participação nas licitações desse objeto, senão quase inexistente a figura do proponente. Assim, a Comissão de Licitação, tampouco gestor possuem gerência sobre a vontade dos prestadores de serviço, bem

como poder de controle à realidade mercadológica, tendo que submeter-se às variações valorativas do mercado, com análises via pesquisa de preços, como todo e qualquer órgão administrativo, em qualquer lugar do Brasil.

Assim, o intuito da administração é, repetimos, transportar com qualidade e segurança os micaelense usuários do sistema público de educação, o que tem sido feito. Contudo, para o próximo ano letivo, a Secretaria de Educação realizará novo processo licitatório.

Já no tocante às diferenças detectadas ao quadro transcrito no relatório, refutamos absolutamente os valores e ao suposta prejuízo, senão vejamos:

1.No exercício de 2009, houve três tipos de contratação: a primeira, pessoa física; a segunda, a empresa CONSTRUSER; e a terceira, a empresa JM LOCADORA DE VEÍCULOS. O montante gasto com transporte escolar no ano de 2009 foi de R\$ 490.627,08. Desse valor, foram pagos à empresa JM o valor de R\$ 394.920,00, diferente dos R\$ 116.691,02 reclamados por esta equipe.

2.No exercício de 2010, houve somente um tipo de contratação, derivada da prorrogação do contrato da empresa JM LOCADORA DE VEÍCULOS. Assim, o montante gasto com transporte escolar no ano de 2010 foi de R\$ 537.480,00. Desse valor, foram pagos com recursos do PNATE R\$ 218.652,49.

3.No exercício de 2011, não procede a alegativa de que foram pagos de transporte escolar o valor de R\$ 689.348,60, visto que até o mês de agosto foi pago o montante de R\$ 474.920,00, dos quais, com verba do PNATE, até o presente momento, foram gastos R\$ 111.762,84. Assim, a diferença de R\$ 214.428,60 é derivada de pagamentos de recuperação de estradas vicinais, que difere do objeto aqui fiscalizado, não podendo, desse modo, ser aderido ao valor aqui descrito.

Portanto, fica aqui descaracterizado o "prejuízo" citado pelos nobres fiscais, visto que o mesmo incluiu como pagamento de transporte escolar despesas com outro objeto, dPvid2mente. licitado. Finalizando, ressaltamos que no ano de 2009, tivemos pagamentos a vários credores, devidamente licitados, que não foram considerados neste relatório. Assim, desmitificamos a suposta "diferença gritante" insculpida nos autos do relatório em rebate.

A fim de corroborar todo o dito, enviamos os documentos contábeis e prestações de contas, onde ressaltamos que encontram-se devidamente aprovadas pelo Ministério competente, pois de inteira justiça. (ANEXO 05).”

### **Análise do Controle Interno:**

A justificativa do gestor municipal de realizar primeiramente um contrato com pessoas físicas para suprir o transporte escolar em caráter emergencial, não se coadunam com os fatos levantados pela fiscalização no município, constantes nos termos dos próprios contratos citados. A ordem

cronológica dos contratos estão assim dispostas:

- 1 – Contrato pactuado com a empresa COSNTRUSER com vigência de 27/02 a 05/05/2009;
- 2 - Contratos com particulares com vigência de 02/03 a 02/04/2009;
- 3 - Contrato pactuado com a empresa J.M. Locadora com vigência de 15/05 a 31/12/2009;
- 4 - Contrato pactuado com a empresa J.M. Locadora com vigência de 22/02 a 05/05/2010;
- 5 - Contrato pactuado com a empresa J.M. Locadora com vigência de 28/02 a 31/12/2011.

Como já trazido neste relatório no item 002, a primeira contratada, COSNTRUSER, realizou o serviço subcontratando os segundos contratados, pessoas físicas, por valor inferior ao seu contrato e sem ter qualquer responsabilidade ou executar qualquer serviço no contrato. Logo depois foi realizada contratação com pessoas físicas para o mesmo objeto, mesmo percursos com valores inferiores aos pagos para a CONSTRUSER. A terceira contratação foi realizada com a empresa JM Locadora, que subcontratou as mesmas pessoas físicas, nos mesmos percursos e mesmos valores anteriores, e também sem executar qualquer serviço no contrato e ter qualquer responsabilidade. Os proprietários da JM afirmaram não ser responsáveis pela manutenção e abastecimento de veículos, informação esta ratificada pelos motoristas que executam o transporte escolar, os quais afirmaram que todos os custos dos veículos são por sua conta, que são descontados de seus pagamentos o ISS correspondente e ainda a total responsabilidade pela execução do percurso, e que a empresa não tem qualquer atividade no contrato. Informaram ainda que aceitariam serem contratados diretamente pela Prefeitura de São Miguel.

Acrescente-se que os contratos entregues pelos proprietários dos veículos, além de não estarem **assinados** pelas empresas contratantes, estão formulados exatamente iguais aos contratos pactuados com a Prefeitura e as empresas, ou seja, com as regras da Lei nº 8.666/93, o que além de não estar de acordo com a pactuação, por se tratar de contrato entre particulares, denota total responsabilidade da execução aos motoristas.

Dessa feita não há que se falar de custos maiores para as empresas aqui contratadas, uma vez que estas não tem nenhuma participação e responsabilidades nos seus contratos. Ainda neste assunto, verifica-se também a ausência de consulta de preço de mercado para os serviços por parte da prefeitura, o que delimitaria o valor de referência para serem julgados na realização da licitação de acordo com artigos 43, IV, e 48, I ou II, da Lei nº 8.666/1993, e já trazido no entendimento do TCU, ACÓRDÃO nº 1887/2006 - TCU - 1ª CÂMARA:

“9.3.4. observe, em atendimento ao disposto nos artigos 43, IV, e 48, I ou II, da Lei nº8.666/1993, a compatibilidade das cotações vencedoras com os preços de mercado.”

Ainda assim, o gestor não apresentou qualquer alegação acerca das subcontratações irregulares realizadas em desacordo com seu próprio edital, itens 85.2 do artigo 85 e 89.3 do artigo 89, que proíbem a subcontratação, conforme transcrito anteriormente, e incompatível com o art. 78 inc. VI da Lei 8.666/1993.

Quanto ao total de pagamentos realizados à JM Locadora, os valores levantados por esta fiscalização tratam-se das informações constantes na planilha fornecida em meio eletrônico pela Prefeitura de São Miguel em resposta à Solicitação de Fiscalização nº13/2011, item 'd', de 10/10/2011. Acatando os valores manifestados pelo gestor, após análise dos documentos evados, os cálculos anteriormente levantados em prejuízos na contratação com a JM Locadora agora resultaram no montante de R\$ 260.354,20(duzentos e sessenta mil trezentos e cinquenta e quatro reais e vinte centavos),ficando assim:

Pagamentos à JM(100%)	Exercício	Valor pago pela empresa(81,50%)	Prejuízo (18,50%)	
R\$ 394.920,00	2009	R\$ 321.859,80	R\$ 73.060,20	
R\$ 537.480,00	2010	R\$ 438.046,20	R\$ 99.433,80	
R\$ 474.920,00	2011	R\$ 387.059,80	R\$ 87.860,20	
R\$ 1.407.320,00		R\$ 1.146.965,80	R\$ 260.354,20	TOTAL

Diante do exposto, mantém-se os fatos em relatório, acrescentando-se a correção dos valores pagos no contrato com a empresa JM Locadora nos exercícios de 2009 a 2011 e por seguinte os prejuízos nele causados aos cofres públicos, que resultou no novo cálculo o total de R\$ 260.354,20(duzentos e sessenta mil trezentos e cinquenta e quatro reais e vinte centavos).

### 2.1.2.2 Constatação

Duplicidade de contratação no PNATE a preços superiores ao de mercado em 2009 e prejuízo ao erário.

#### Fato:

Da análise do processo de Prestação de Contas do Programa Nacional de Transporte Escolar-PNATE do Município de São Miguel/RN relativo ao exercício de 2009, verificou-se que a Prefeitura contratou 41 particulares para a prestação de serviços de transporte de alunos durante o mês de março/2009,muito embora, neste período, se encontrasse em vigência a contratação com a empresa CONSTRUSER Construção e Serviços de Terraplanagem LTDA para a prestação dos mesmos serviços em atendimento aos mesmos percursos.

A pactuação com a empresa CONSTRUSER se deu por meio do Convite nº036 /2009, com vigência de 27/02/2009 a 05/05/2009 pelo valor total de R\$ 55.860,00(cinquenta e cinco mil oitocentos e sessenta reais) sendo de R\$ 1,47(um real e quarenta e sete centavos) por kilometro rodado.



A contratação direta da Prefeitura com particulares ocorreu em 02/03/2009, pelo período de 30 dias, ao custo de R\$1,30(um real e trinta centavos) o kilometro rodado, ou seja 11,5% a menos que o valor pactuado por meio do supracitado Convite, para atendimento dos mesmos percursos da contratação já efetuada.

Durante os trabalhos de inspeção dos veículos da amostra selecionada, os motoristas exibiram à Equipe 04 contratos assinados apenas por eles, que tratavam-se das seguintes contratações para realização do transporte de alunos, todos ao preço de R\$1,30(um real e trinta centavos o kilometro:

- 1 – Contrato pactuado com a empresa COSNTRUSER com vigência de 20/03 a 05/05/2009;
- 2 - Contrato pactuado com a empresa J.M. Locadora com vigência de 15/05 a 31/12/2009;
- 3 - Contrato pactuado com a empresa J.M. Locadora com vigência de 22/02 a 05/05/2010;
- 4 - Contrato pactuado com a empresa J.M. Locadora com vigência de 28/02 a 31/12/2011;

A simples interposição da empresa contratada para a realização dos serviços, que foram executados por terceiros, redundou num prejuízo aos cofres públicos no valor de R\$ 2.524,25 (dois mil quinhentos e vinte e quatro reais e vinte e cinco centavos) no período, uma vez que a contratada recebeu da prefeitura o montante de R\$ 21.950,00 (vinte e um mil novecentos e cinquenta reais) pelos serviços e sua real execução custou R\$ 19.425,75 (dezenove mil quatrocentos e vinte e cinco reais e setenta e cinco centavos) para a empresa, sendo 88,5% do valor.

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Neste ponto, não concordamos com o duplicidade da contratação, visto que as mesmas aconteceram em época diferentes, todas elas tendo sido amparadas juridicamente. Assim, temos que a contratação das pessoas físicas foi realizada de forma emergencial, a fim de atender as necessidades do início do ano letivo, em virtude do iminente início das aulas, motivo pelo qual a Prefeitura de São Miguel realizou a contratação emergencialmente.

A fim de dar continuidade aos serviços, sem no entanto, desobedecer a legislação, realizamos o primeiro processo licitatório, onde as pessoas físicas não manifestaram interesse em continuar na administração, e, portanto, não participaram do certame licitatório.

Por fim, a administração realizou um Pregão Presencial, a fim de dar continuidade a contratação do serviço, onde, novamente, as pessoas físicas não tiveram interesse na participação. Assim, apesar da diminuta diferença encontrada entre o preço praticado pelas pessoas jurídicas e as pessoas físicas, há de se convir que a execução de um contrato dessa monta e importância é completamente inviável a manutenção do mesmo preço das pessoas físicas às pessoas jurídicas, em virtude da alta carga tributária imputável às pessoas jurídicas. Ademais, toda a logística de execução, substituição de veículos depreciados ou em casos de quebra é completamente coberto pela contratação da pessoa jurídica, coisa que não acontece na contratação da pessoa física diretamente.

Desse modo, a contratação da pessoa jurídica, jamais, sob quaisquer hipóteses, deve se equiparar a contratação da pessoa física, por fatores óbvios de logística, responsabilidades e gerência

imputáveis à contratação.

Ademais, todas as prestações de contas foram devidamente aprovadas pelo MEC, o que denota a perfeita utilização dos recursos públicos, bem como ressaltamos o atendimento ao fim precípua da verba: transportar com qualidade e segurança os micalenses usuários do sistema público de educação.

Inobstante a isso, ressaltamos a imensa dificuldade de um município do interior do Rio Grande do Norte, já na divisa do estado com o Estado do Ceará, com o agravante das peculiaridades de uma região serrana, o que ocasiona efetivo desinteresse da classe com potencial de participação nas licitações desse objeto, senão quase inexistente a figura do proponente. Assim, a Comissão de Licitação, tampouco gestor possuem gerência sobre a vontade dos prestadores de serviço, bem como poder de controle à realidade mercadológica, tendo que submeter-se às variações valorativas do mercado, com análises via pesquisa de preços, como todo e qualquer órgão administrativo, em qualquer lugar do Brasil.

Assim, o intuito da administração é, repetimos, transportar com qualidade e segurança os micalense usuários do sistema público de educação, o que tem sido feito. Contudo, para o próximo ano letivo, a Secretaria de Educação realizará novo processo licitatório.”

#### **Análise do Controle Interno:**

A justificativa do gestor municipal de realizar primeiramente um contrato com pessoas físicas para suprir o transporte escolar em caráter emergencial, não se coadunam com os fatos levantados pela fiscalização no município, constantes nos termos dos próprios contratos citados. A ordem cronológica dos contratos estão assim dispostas:

- 1 – Contrato pactuado com a empresa COSNTRUSER com vigência de 27/02 a 05/05/2009;
- 2 - Contratos com particulares com vigência de 02/03 a 02/04/2009;
- 3 - Contrato pactuado com a empresa J.M. Locadora com vigência de 15/05 a 31/12/2009;
- 4 - Contrato pactuado com a empresa J.M. Locadora com vigência de 22/02 a 05/05/2010;
- 5 - Contrato pactuado com a empresa J.M. Locadora com vigência de 28/02 a 31/12/2011.

Como pode ser observado primeiramente foi realizada a contratação com a CONSTRUSER, que realizou o serviço subcontratando os segundos contratados, pessoas físicas, por valor inferior ao seu contrato e sem ter qualquer responsabilidade ou executar qualquer serviço no contrato. Logo depois foi realizada contratação com pessoas físicas para o mesmo objeto, mesmo percursos com valores inferiores aos pagos para a COSNTRUSER, e em período simultâneo.

A pessoas físicas subcontratadas pela empresa informaram que todos os custos dos veículos correram por sua conta, que foram devidamente descontados de seus pagamentos o ISS correspondente e ainda a tinham a total responsabilidade pela execução do percurso, e que a empresa não tinha qualquer atividade no contrato. Informaram ainda que aceitariam serem contratados diretamente pela Prefeitura de São Miguel.

Acrescente-se que os contratos entregues pelos proprietários dos veículos, além de não estarem **assinados** pela empresa contratante, estão formulados exatamente iguais aos contratos pactuados com a Prefeitura e a empresa, ou seja, com as regras da Lei nº 8.666/93, o que além de não está de acordo com a pactuação, por se tratar de contrato entre particulares, denota total responsabilidade da execução aos motoristas.

Dessa feita não há que se falar de custos maiores para as empresas aqui contratadas, uma vez que estas não tem nenhuma participação e responsabilidades nos seus contratos. Ainda neste assunto, verifica-se também a ausência de consulta de preço de mercado para os serviços por parte da prefeitura, o que delimitaria o valor de referência para serem julgados na realização da licitação de acordo com artigos 43, IV, e 48, I ou II, da Lei nº 8.666/1993, e já trazido no entendimento do TCU, ACÓRDÃO nº 1887/2006 - TCU - 1ª CÂMARA:

“9.3.4. observe, em atendimento ao disposto nos artigos 43, IV, e 48, I ou II, da Lei nº8.666/1993, a compatibilidade das cotações vencedoras com os preços de mercado.”

Desta feita fica mantido o fato em relatório uma vez que o gestor não apresentou manifestações que refutassem os apontamentos levantados.

### **2.1.2.3 Constatação**

Inexistência, de fato, da empresa contratada para realizar o Transporte Escolar no Município.

#### **Fato:**

A fim de confirmar o endereço e existência de fato da empresa J.M. Locadora de Veículos e Máquinas LTDA, contratada para realizar os serviços de transporte escolar no município de São Miguel/RN, realizou-se circularização no endereço da empresa descrito no processo licitatório e nos registros cadastrais contidos no banco de dados da Receita Federal do Brasil-RFB.

No logradouro da empresa contratada, no município de Mauriti/CE, foram obtidas informações junto à população local de que no endereço da empresa funciona apenas como posto de lavagem de carros, em que pese o local esteja identificado como locadora de veículos e máquinas.

O fato foi confirmado por registros fotográficos realizados pela Equipe de Fiscalização, evidenciando que no local da empresa funciona de fato um lava-jato de veículos.

E ainda, por meio de consultas obtidas junto à Superintendência Regional do Trabalho e Emprego-SRTE/RN, verifica-se que nos registros patronais, a empresa não conta com nenhum empregado.

--	--

	
<p>Fachada da empresa JM Locadora de Veículos e Máquinas</p>	<p>Características da parte interna da empresa com demonstrações de ser uma lavadora de veículos</p>

### Manifestação da Unidade Examinada:

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Neste ponto, discutimos a suposta inexistência da empresa JM LOCADORA LOCADORA DE VEÍCULOS E MÁQUINAS LTDA, ao qual traçamos abaixo os pontos questionáveis.

De início, gostaríamos de ressaltar que a administração pública, ao contrário do ente privado que, como regra, pode fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, somente pode agir em virtude de lei. Assim, pelo princípio da reserva legal aqui insculpido, a administração somente pode pautar ser atos em regra regulamentada pela legislação regulamentadora das práticas.

De fato, o edital de licitação que resguarda a contratação em pauta, seguiu com rigor esse princípio, visto que cobrou das partícipes somente os documentos elencados do art. 27 a 31 da Lei de Licitações. Assim, não se pode admitir em editais a inclusão de cláusulas que extrapolem a legislação. Desse modo, a fase de habilitação de um certame possui a competência de formar provas jurídicas, econômicas e técnicas do particular interessado em contratar com o ente federado promovedor da licitação. Nesse sentido, leciona Marçal Justen Filho, *verbis*:

A prova de habilitação jurídica corresponde à comprovação de existência, da capacidade de fato e da regular disponibilidade para exercício das faculdades jurídicas. Somente pode formular proposta aquele que possa validamente contratar. As regras sobre o assunto não são de direito administrativo, mas de direito civil e comercial. Não existe discricionariedade para a Administração Pública estabelecer, no caso concreto, regras específicas acerca da habilitação jurídica. Mais precisamente,

a Administração deverá acolher a disciplina própria acerca dos requisitos de capacidade jurídica e de fato, dispostas em cada ramo do Direito. Encontra-se em situação de habilitação jurídica o sujeito que, em face do ordenamento jurídico, preenche os requisitos necessários à contratação e execução do objeto.

Seguindo o raciocínio, temos ainda os ensinamentos do ilustre jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, que leciona:

Ainda no que toca às generalidades dos documentos exigíveis na fase de habilitação, sublinhe-se que o ato convocatório padecerá de vício de ilegalidade se exigir qualquer documento, por mais plausível que pareça, imprevisto nos arts. 27 a 31. Ilustre a impossibilidade com exigência formulada em edital de concorrência na Administração Federal, quanto à apresentação de certidão negativa de processo administrativo, o que atraiu a glosa do Tribunal de Contas da União.

Portanto, reside em transgressão grave à legislação das licitações, repetimos, a inclusão de cláusulas que ultrapassem os documentos elencados do artigo 27 ao 31 da Lei nº 8.666/93. Assim, as condições de habilitação são a única e exclusiva forma de auferir a competência jurídica, técnica e fiscal das empresas que se propõe a contratar com a administração onde, quaisquer cláusulas que extrapolem essas exigências, são flagrantemente ilegais e, portanto, descabidas.

Então, se há aqui alguma inconformidade, essa se deve à legislação, em que pese à administração a inclusão de normas positivadas e conhecidas pelo público. Ou seja, em não havendo ato ou norma que obrigue a administração às cobranças defendidas neste ponto, não pode a Comissão normalizar, à seu bel prazer, os critérios determinantes da participação. Se assim o fizesse, estaria a Comissão condicionada a cumprir papel próprio e indelegável do legislativo federal, a quem é cabível expressa e em caráter exclusivo, para legislar matéria de cunho licitatório e afins.

Outrossim, rechaçamos a equivocada conclusão de inexistência da sede, vez que as fotos demonstram claramente a localização da empresa no endereço constante em seu cadastro e demais registros oficiais que, ressaltamos, só tivemos acesso e conhecimento por meio da equipe de fiscalização, visto que não faz parte das atribuições da Prefeitura Municipal de São Miguel a fiscalização de alvarás de empresas fora do seu território, ao qual é cabível somente ao órgão emissor do referido documento.

Ressaltamos, por oportuno, que não hão de prosperar, por fim, as suposições levantadas por essa equipe de fiscalização, pois não há nada neste relatório que desabone a conduta da empresa JM LOCADORA DE VEÍCULOS E MÁQUINAS LTDA enquanto prestadora dos serviços ao qual se sagrou vencedora da licitação ora sob exame.

Ademais, todas as exigências elencadas para a habilitação no instrumento convocatório foram pontualmente atendidas, ou seja, a comprovação da existência da empresa de acordo com a Receita Federal, a Secretaria da Fazenda Estadual, a Secretaria de Finanças da sede da licitada, demonstram que a empresa está completamente regular onde, se há algum inconformismo com o fato, dever-se-

ia questionar referidos órgãos, que mantém regular referida empresa, que essa equipe de fiscalização alega inexistir.

Ressaltamos que os serviços foram e continuam pontualmente sendo prestados pela contratada, conforme atestou-se na visita da fiscalização, atendendo perfeitamente ao fim precípua da verba utilizada: dar transporte aos micaselenses usuários do sistema público escolar.

Inobstante a tudo o que foi exposto, a administração municipal de São Miguel está providenciado novo certame licitatório, em detrimento a presente contratação, para o exercício financeiro de 2012, vistas o término da vigência do presente termo contratual.”

### **Análise do Controle Interno:**

A documentação relativa ao cadastramento da empresa JM Locadora constantes no processo licitatório Pregão nº 056/2009 realmente demonstram a existência de direito da empresa, como justifica o gestor. No entanto, foi verificado in loco pela fiscalização que de fato a empresa de locação de veículos e máquinas não consta no endereço cadastral e sim uma lavadora de veículos.

Como citada pelo próprio gestor, a Seção II – Da Habilitação, da Lei 8.666/93 exige em seus artigos 27 e 30 a demonstração de qualificação técnica para a execução dos serviços que sejam objeto do contrato, conforme transcrevemos:

*“Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:*

*I - habilitação jurídica;*

*II - qualificação técnica(...)*

*Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:*

*I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;*

*II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos(...)”*

Ainda neste sentido acrescentamos o entendimento do Tribunal Regional Federal 1ª Região: *TRF/1ª R. DEICIDIU:“(...) afigura-se imprescindível que do edital convocatório da licitação consta a exigência de demonstração de capacidade técnica, conforme determina o art. 37, XXI da CF, e o art. 30, da Lei nº 8.666/93.*

*II - É nulo o edital que não prevê a apresentação das condições técnicas para a execução dos serviços, sobretudo porque favorece a participação e eventual adjudicação a candidato não qualificado para a realização do objeto do certame, onerando, assim, a própria Administração.”* (AMS nº 34000371742/DF. Processo nº 1999.34.00.037174-2)

Não foram encontrados no processo licitatório em comento documentação que demonstre a capacidade técnica da empresa contratada para a execução dos 56 percursos de transporte escolar descritos no Edital, e tampouco a exigência dessa demonstração.

Ademais, é de todo sabido pela Prefeitura Municipal que os serviços contratados são realizados por terceiros de forma irregular, como tratado no item 001 deste relatório, por estar em desacordo com o Edital de licitação e o art. 78 da Lei 8.666/93. E que os subcontratados recebem pelos serviços 18,5% a menos que o valor pago para a JM Locadora.

Apesar da Prefeitura não ter atribuições de fiscalização de alvarás de empresas fora do seu território e a inclusão no edital de cláusulas que exigem documentos que ultrapassem os elencados no artigo 27 ao 31 da Lei nº 8.666/93, esta tem o poder-dever de exigir na fase de habilitação da licitação, documentação relativa à qualificação técnica dos proponentes a fim de evitar a contratação com pessoas sem atribuições de executar o objeto do certame, e ainda fiscalizar e acompanhar a execução dos contratos custeados com recursos públicos. Um dos indícios de que uma empresa contratada não existe de fato é sua ausência na execução do objeto, fato este que ocorre neste contrato de transporte escolar e é do conhecimento da prefeitura. Desta feita, mantém-se a constatação.

#### **2.1.2.4 Constatação**

Indício de conluio entre a empresa vencedora do certame para o transporte escolar e diversas outras contratadas pela Prefeitura de São Miguel.

#### **Fato:**

Da análise realizada no processo para contratação dos serviços de transporte de alunos para atender o Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE no Município de São Miguel/RN, verificou-se diversas ligações próximas de parentesco entre sócios de algumas empresas participantes de processos licitatórios realizados pela prefeitura municipal com os sócios da J.M. Locadora de Veículos e Máquinas LTDA, contratada para a prestação de serviços de transporte escolar. São essas as empresas que pertencem a um mesmo grupo familiar:

1. Construtora Aurorense Ltda;
2. GMD Construções Ltda;
3. Construtora Mara Ltda;
4. RC Eventos e Comércio e Serviços Ltda e
5. JM Locação de Veículos e Máquinas Ltda.

Tendo em vista as ligações familiares encontradas, realizou-se circularização em algumas empresas que participaram de processos licitatórios com objetos variados no município, por meio da qual foram constatados outros casos de ligações entre sócios de firmas diferentes, compatibilidade de endereços empresariais e inexistência de empresas.

Os dados apurados e indícios de conluio de participantes podem ser observados conforme os dados

na planilha:

EMPRESA	PARTICIPANTE	VENCEDORA	OBJETO	CONSTATADO
CONSTRUTORA AURORENSE LTDA		CV 002/2010	reforma de diversas escolas na zona urbana, deste município	Sócios tem relação de parentesco com os proprietário das empresas: GMD Construtora, JM Locadora e RC Eventos e Serviços, e ainda são proprietários de fato da Construtora Mara Ltda.
	CV 008/2010		construção de uma unidade básica de saúde, no bairro alto Santa Tereza.	
		CV 007/2011	reforma e manutenção de diversos postos de saúde nas comunidades rurais desse município	
CONSTRUTORA MARA LTDA	CV 007/2011		reforma e manutenção de diversos postos de saúde nas comunidades rurais desse município	Sócio é irmão de um dos proprietários da GMD Construtora, porém quem de fato gerencia e tem a propriedade da empresa é o sócio da Construtora Auorense. Assim esta empresa também faz parte de um grupo familiar. Seu endereço consta apenas um escritório contábil.
	CV 015/2011		serviços de reforma na quadra poliesportiva da escola municipal Avelino Pinheiro	
GMD CONSTRUÇÕES LTDA		TP 005/2010	construção de uma unidade básica de saúde no sítio são pedro, zona rural deste município.	Consta no mesmo endereço da Construtora Auorense. Proprietário faz parte do grupo familiar as empresas: Construtora Auorense, JM Locadora, RC Eventos e Serviços e Construtora Mara Ltda.
				Sócios tem relação de



J M LOCADORA DE VEICULOS E MAQUINAS LTDA - ME		PP 036/2009	contratação dos serviços para transporte escolar	parentesco com os proprietário das empresas: Construtora Auoreense, GMD Construtora, RC Eventos e Serviços, e ainda são proprietários de fato da Construtora Mara Ltda. Uma sócia diz administrar todas as empresas da família exceto a Construtora Mara.
R C EVENTOS E COMERCIO E SERVIÇOS LTDA		CV 016/2011	contratação de empresa especializada em engenharia civil para os serviços de manutenção em diversas escolas municipais, neste município	Proprietário faz parte do grupo familiar das empresas: Construtora Auoreense, JM Locadora, GMD Construtora e Construtora Mara Ltda.
		TP 001/2011	Contratação para ampliação da Unidade de Saúde Dr. José Torquato	

CV-convite TP-tomada de preços PP-pregão presencial

As ligações de parentesco com os sócios da empresa J.M. Locadora de Veículos e Máquinas LTDA os irmãos Maria Geneilda Dantas Barbosa e José Acilon Dantas Barbosa são as seguintes:

- os irmãos são filhos dos proprietários da Construtora Auoreense Ltda (Francisco Barbosa Lima-Sr. Doda e Francisca Genilda Dantas Barbosa);
- também são sobrinhos do sócio da GMD Construções Ltda, que é procurador da própria J. M. Locadora (Carlos Alberto Martins), sendo este irmão e cunhado dos sócios da Construtora Auoreense Ltda ;
- são primos do sócio da empresa R C EVENTOS COMERCIO E SERVICOS LTDA (Carlos Alberto Martins Filho), filho do proprietário da GMD Construções.

Na circularização realizada, a sócia Maria Geneilda Dantas Barbosa informou à Equipe de Fiscalização ser a administradora das empresas da família: Construtora Auoreense Ltda, GMD Construções Ltda e JM Locação de Veículos e Máquinas Ltda.

Ainda em circularização não foi encontrada a Construtora Mara Ltda no seu endereço cadastral do banco de dados de pessoa jurídica da Receita Federal do Brasil-RFB. No local consta o escritório contábil Gama Contabilidade(registro fotográfico), o qual prestava serviços às empresas aqui tratadas. O contador responsável do escritório informou que o sócio da Construtora Auoreense Ltda (Francisco Barbosa Lima-Sr. Doda) é de fato o proprietário e administrador da Construtora Mara Ltda. Acrescente-se ainda ao fato que o outro sócio da GMD Construções Ltda, é irmão de um dos sócios de direito da então Construtora Mara e consta nos seus dados de pessoa física, residir no

mesmo endereço que a outra sócia desta empresa. Fatos esses que fortalecem as ligações entre sócios de um grupo empresarial que vem com frequência participando de certames licitatórios no Município de São Miguel.



Endereço da Construtora Gama consta um escritório de contabilidade.

Nos endereços das empresas Construtora Aurorense Ltda e GMD Construções Ltda, embora o local se encontrasse fechado foi possível verificar que essas duas empresas funcionam no mesmo imóvel, conforme registro fotográfico. Em conversa com a população local, foi informado que ambas as empresas seriam de propriedade do Sr. Doda (Francisco Barbosa Lima), patriarca da família Dantas Barbosa.



Escritório da Construtora Aurorense e Construtora GMD.

Quanto à contratada para o transporte escolar, a JM Locadora, em seu endereço cadastral foi encontrada uma lavadora de veículos, como tratado no item 003 deste relatório, sem indício algum de que ali consta uma locadora de veículos e máquinas. Sua sócia-administradora, Maria Geneilda Dantas Barbosa, afirmou gerenciar a empresa, muito embora dizer desconhecer a procuração na qual seu sócio e irmão, José Acilon Dantas Barbosa, passou os poderes de administração perante à Prefeitura Municipal de São Miguel/RN a seu tio, Carlos Alberto Martins, proprietário da GMD.

As ligações familiares e empresariais encontradas indicam para a existência de conluíus entre as empresas participantes dos processos licitatórios empreendidos pela Prefeitura Municipal de S. Miguel, comprometendo a competitividade dos certames.

A propósito, cabe ressaltar que dos 53 certames licitatórios realizados por meio do Pregão Presencial, na Prefeitura de São Miguel, apenas 16 deles tiveram mais de um participante.

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“De início, gostaríamos de enfatizar que a administração pública, ao contrário do ente privado, que tem por regra a prática de atos não previstos na legislação, somente pode agir em virtude de lei. Dessa forma, não pode a Comissão de Licitação ou gestor, por força de suposições ou "achismos", afastar do certame empresa concorrente em potencial, sem demonstrar cabalmente o descumprimento de norma editalícia, artigo legal ou, no mínimo, aos princípios norteadores inscritos na Carta Constitucional.

Assim, pelo princípio da isonomias, todos tem o direito de concorrer, em igualdade de condições, ao, ao certame que se propõem, e, concorrendo entre si, pelo princípio da seleção da proposta mais vantajosa, havendo única e exclusiva prescrição à malferimento ao princípio da isonomia em virtude de vínculos fraternais ou familiares entre licitante e servidor do ente promovedor da licitação, o que afasta-se ao sul do norte do caso aqui transcrito, sagrar-se o vencedor da licitação o menor valor proposto.

Aqui, fazemos questão de transcrever a seguinte determinação do Tribunal de Contas da União, verbis:

Abstenha-se de convidar, para participar de certames licitatórios, empresas ou pessoas cujos vínculos de parentesco ou amizade com funcionários ou dirigentes da entidade caracterizem inobservância aos princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia entre os licitantes, todos previstos no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Ou seja, em não havendo ato ou norma que desabone a participação da empresa, por seu parentesco entre os partícipes, não pode a Comissão normatizar, à seu bel prazer, os critérios determinantes da participação. Desse modo, estaria a Comissão condicionada a cumprir papel próprio e indelegável do legislativo federal, à quem é cabível expressa e em caráter exclusivo, para legislar matéria de cunho licitatório e afins.

Vejamos especificamente o "causo" deflagrado por esta equipe: a empresa JM LOCAÇÃO DE VEÍCULOS E MÁQUINAS LTDA, que participou de processo licitatório na modalidade Pregão, possui suposta ligação com outras empresas que participam de licitações, não somente no Município de São Miguel, onde a equipe elenca diversas "constatações" acerca do "conluio" das empresas. Vistas a fartura de explanações, mais uma vez, a participação das citadas empresas, em um mesmo certame licitatório não compromete, de nenhum modo, a lisura da licitação, vez que o fato de serem irmãos, pais, entre si, não carrega em si mesmo a quebra de nenhuma regra, norma ou lei existente em nosso ordenamento jurídico.

Some-se a este fato o fator de que todo o comércio de uma Cidade interiorana do Nordeste brasileiro, sobretudo de um Município do porte de São Miguel, é conhecido e tem parentescos familiares ou vínculos fraternos, não sendo esse fator novo, visto que em todo interior do Estado ou da Nação é assim, sem que esse fato comprometa a competição entre eles, vistas a vitória no certame, almejada por cada licitante, em particular.

Ademais, não há que se falar em comprometimento do caráter competitivo pela administração, uma vez que todas as ações e licitações são pontualmente publicitadas por meio do site institucional da Prefeitura Municipal, o que denota o respeito ao princípio da publicidade insculpido na Constituição Federal.

Saliento, mais uma vez, que a administração não possui respaldo legal para impedir a participação de empresas que reúnem todas as condições jurídicas estabelecidas na legislação pertinente.

Prosseguindo o raciocínio, temos a seguinte decisão do STJ:

A habilitação do particular, antes denominada capacidade jurídica, é a aptidão efetiva do interessado, seja ele pessoa física ou jurídica, para exercer direitos e contrair obrigações, com responsabilidade absoluta ou relativa de seus atos.

Corroborando a prática da Comissão, temos os ensinamentos de Marçal Justen Filho:

A interpretação estrita e rígida das questões atinentes a habilitação produziu efeitos maléficos, incompatíveis com os princípios norteadores da licitação. Tem-se apontado a transformação da licitação em competição fundada no critério da 'habilidade', em que o vencedor é aquele capaz de cumprir mais satisfatoriamente os requisitos do edital — mesmo que não seja quem formulou a melhor proposta. A licitação adquiriu, então, esse cunho de 'gincana', competição caracterizada por exigências tão despropositadas quanto inúteis.

Ademais, no tocante a localização das empresas citadas neste ponto do relatório, todas as exigências elencadas para a habilitação no instrumento convocatório foram pontualmente atendidas, ou seja, a comprovação da existência da empresa de acordo com a Receita Federal, a Secretaria da Fazenda Estadual, a Secretaria de Finanças da sede da licitada, demonstram que a empresa está completamente regular onde, se há algum inconformismo com o fato, dever-se-ia questionar referidos órgãos, que mantém regulares à nível jurídico e fiscal, referidas empresas.

Portanto, pelas razões fartamente expostas, o suposto "conluio" não pode prosperar, uma vez que o procedimento licitatório foi plenamente regular aos olhos da lei.”

### **Análise do Controle Interno:**

Embora a constatação não trate do caso concreto de concorrentes/parentes – como outros constantes do presente relatório –, é elementar concluir, contrariamente ao que foi afirmado pelo Gestor, a participação de empresas, em um mesmo certame licitatório composta por parentes compromete a lisura da licitação, vez que o fato de serem irmãos, pais, primos, cunhados, quebra, em tese, a regra basilar de uma licitação: a competitividade.

Também não poderia prosperar a justificativa de que em “todo o comércio de uma Cidade interiorana do Nordeste brasileiro, sobretudo de um Município do porte de São Miguel, é conhecido e tem parentescos familiares ou vínculos fraternos, não sendo esse fator novo, visto que em todo interior do Estado ou da Nação é assim, sem que esse fato comprometa a competição entre eles, vistas a vitória no certame, almejada por cada licitante, em particular”. Isso seria em tese, mas no caso concreto, há uma espécie de rodízio de vencedores sempre participantes do mesmo grupo familiar que, ao contrário do afirmado, não são apenas estabelecidas no pequeno município de São Miguel, mas sediadas em várias cidades do Estado do Ceará.

Com efeito, não há proibição expressa na lei quanto à participação de empresas cujos sócios sejam parentes, como menciona o responsável, mas aqui não se trata apenas de uma simples relação de parentesco em uma licitação, mas de uma série de certames, conforme demonstrado no quadro constante do campo “fato” em que as empresas ligadas por parentesco do sócios – sediadas em várias cidades - sagram-se vencedoras. Neste particular, a relação de parentesco foi utilizada pelo responsável apenas para ressaltar que não há impedimento legal, mas é silente quanto à omissão na fiscalização do contrato, que permitiu que uma empresa sem nenhuma demonstração de qualificação técnica “realizasse” serviço de tamanha proporção e responsabilidade.

Muito embora o gestor queira levar a discussão para campo diverso que foi colocado, o mesmo não trouxe novos elementos que pudessem elidir as falhas constatadas, pelo contrário, se restringiu a defender os participantes dos processos licitatórios. O que foi constatado como falha foi a existência, nos processos licitatórios, de elementos que atentam contra a moralidade administrativa, embora estejam aparentemente tutelados pela Lei. Lembramos que nem tudo que é legal pode ser enquadrado dentro dos princípios balizadores da moralidade. É o caso das empresas participantes de processos licitatórios que tem em comum parentes em cargos de direção e, em consequência disso, tem pontos de contato que, a priori, colocam sob suspeita a indevassabilidade das propostas dos licitantes. Mantém-se a constatação.

Como todas as explicações aqui prolatadas não conseguiram, a nosso ver, sanar as situações que caracterizaram frustração do caráter competitivo do certame licitatório, optamos por manter a constatação.

#### **2.1.2.5 Constatação**

Ausência de fiscal de contrato na contratação para atender ao PNATE.

##### **Fato:**

Nos autos do processo que compõe os procedimentos de licitação e contratação dos serviços de transporte de alunos para atender o Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE no Município de São Miguel/RN, no qual foi contratada a empresa J.M. Locadora de Veículos e Máquinas LTDA, verificou-se a ausência de designação do fiscal do contrato conforme exige a norma pertinente, Lei 8.666/93 em seu artigo 67.

“Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. O texto abaixo dá pra ser utilizado na análise do ponto da falta do fiscal

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes”.

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“O artigo 67 da Lei de Licitações impõe a obrigação da execução dos contratos firmados pelo órgão promovedor da licitação, contudo não expressa em seu escopo a obrigatoriedade da inclusão do responsável nos autos do processo licitatório. Senão, vejamos novamente a regra legal, verbis:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Assim, em momento algum a lei obriga que essas regras façam parte obrigatória nas cláusulas do edital de licitação ou instrumento contratual, mas possui rigor de cumprimento reiterado nos atos praticados pela administração, independente de transcrição. Portanto, a fiscalização do contrato do transporte escolar acontece de forma inteligente e de modo inclusivo da Comunidade usuária. Assim, os diretores de escola diariamente passam nas salas de cada unidade escolar de sua respectiva competência a inquirir os alunos sobre a ausência dos seus direitos, onde os casos são passados à administração: falta de transporte, atrasos, e demais intercorrências, onde essas são prontamente providenciais para correções, de imediato.

Desse modo, a administração cumpriu rigorosamente o pressuposto legal, visto que a exigência legal é disposta nas obrigações da contratante.”

### **Análise do Controle Interno:**

De acordo com a obra de Lucas Rocha Furtado, Curso de Licitações e Contratos Administrativos, Belo Horizonte, Fórum, 2007, p. 447, no âmbito dos contratos administrativos, a Administração terá não apenas o direito, mas igualmente o dever de acompanhar a perfeita execução do contrato. Fala-se, assim, em poder-dever da Administração de promover a devida fiscalização da execução do contrato, conforme se depreende da Lei 8.666/93, seu art. 58, III. Trata-se de um dever, a ser exercitado para melhor realizar os interesses fundamentais. Parte-se do pressuposto, inclusive, de que a fiscalização induz o contratado a executar de modo mais perfeito os deveres a ele impostos.

O Acórdão nº 112/2007 – Plenário, Relator Ministro Ubiratan Aguiar, DOU 09.02.2007, reafirma

que o fiscal do contrato deve, por exigência legal, ser um servidor da Administração Pública contratante, formalmente designado para exercer o encargo, conforme prescrito no Art. 67, da Lei nº 8.666/93.

Ainda quanto à formalização do ato, o Acórdão 670/2008 – Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, DOU 18.04.2008., assim reza:

9.2.17. Em atenção aos arts. 67 da Lei nº 8.666/1993 e 6º do Decreto nº 2.271/1997, mantenha fiscal formalmente designado durante toda a vigência dos contratos celebrados pela entidade.

Além do mais, o Edital da licitação que precedeu este contrato traz em seu item 94 que o contrato será acompanhado e fiscalizado por servidor designado pela Prefeitura de São Miguel.

Dessa forma, a nomeação do fiscal do contrato deve se dar por ato formal, preferencialmente por Portaria, na qual constem, inclusive, as atribuições pertinentes. Esse procedimento evita transtornos no posterior acompanhamento da execução do contrato e é considerada uma boa prática de gestão. Essa nomeação deve ocorrer à época da assinatura do contrato.

O gestor em sua manifestação não apresentou o documento que demonstra a nomeação formalizada do fiscal do contrato, e o atesto de notas fiscais do recebimento de mercadorias, citado por ele em sua manifestação, não significa a formalização do fiscal. Mantém-se os fatos em relatório.

<b>Ações Fiscalizadas</b>
2.1.3. 0E36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB <b>Objetivo da Ação:</b> 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.

<b>Dados Operacionais</b>	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201115953	<b>Período de Exame:</b> 01/01/2011 a 30/09/2011
<b>Instrumento de Transferência:</b> Fundo a Fundo ou Concessão	
<b>Agente Executor:</b> SAO MIGUEL GABINETE DO PREFEITO	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> R\$ 7.293.187,35
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Âmbito municipal: prefeituras contempladas com recursos financeiros da complementação da União para aplicação no âmbito do ensino infantil e fundamental. Conselho de Acompanhamento e Controle Social instituído para acompanhamento e controle da aplicação dos recursos do FUNDEB no ensino básico público.	

#### 2.1.3.1 Constatação

Atuação deficiente do Conselho do FUNDEB.

#### Fato:

Por meio de entrevista com o presidente do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, realizada no dia 20/10/2010, a partir de aplicação de questionário específico, foram obtidas as seguintes informações:

- a) o Conselho não acompanha de modo efetivo a realização do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE;
- b) o Conselho não supervisionou a realização do último censo escolar;
- c) o Conselho não supervisionou a elaboração da proposta orçamentária anual.

Essas informações ainda foram corroboradas por meio de entrevista com outro membro do Conselho, bem como pela leitura do Livro de Registro de Atas de Assembleia e Reuniões do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, onde constavam registradas 5 (cinco) reuniões até o mês de outubro/2011, sem fazer menção a nenhum dos pontos acima.

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Neste ponto, discordamos dessa equipe de fiscalização que ataca a atuação deste Conselho Municipal, no tocante à análise de pontos específicos da gestão, visto que o CME atua e pontualmente realizou suas reuniões para avaliar a gerência da pasta da Educação, conforme atestou os nobres auditores em vistas as cinco atas lavradas somente no ano de 2011, o que corrobora com a tese de reuniões bimestrais de avaliação.

Assim, se não há pontuações acerca das matérias rebatidas nesse relatório, é devido a conformidade dos pontos com a legislação pertinente, conforme demonstramos em envio das atas de reunião, regimento interno do conselho e fotos das instalações. Salientamos que essa equipe de fiscalização sequer inquiriu os membros do Conselho Municipal a fim de auferir se cabalmente as informações transcritas nesse relatório são verídicas.”

### **Análise do Controle Interno:**

Podemos até concordar com a tese de que o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB alcance, até o fim do corrente ano, o quantitativo de reuniões que possam ser chamadas de bimestrais, ou até mensais, mas o problema não reside tão somente neste ponto. A questão não resolvida se refere à ausência de discussão de temas relacionados aos objetivos do FUNDEB no município, e, quando presentes no Livro de Registro de Ata do referido conselho, estão registrados de forma superficial. O programa não é discutido nem sob uma ótica legal, haja vista a ausência de pontos obrigatórios determinados em normativos como o acompanhamento do PNATE, a supervisão do censo escolar e da elaboração da proposta orçamentária anual, dentre outros. Quanto à alegação de que sequer foi inquirido algum membro do Conselho, temos a afirmar que foram entrevistados dois desses membros (inclusive o presidente do conselho), sendo que um deles não apresentou nenhum argumento ou documento que elidissem as constatações acima e outro corroborou que a atuação do conselho é, de fato, deficiente.

Devido à falta de argumentos plausíveis apresentados pelo gestor, a constatação fica mantida.

#### **2.1.3.2 Constatação**

Ausência de suporte material e infraestrutura ao Órgão de Controle Social.

#### **Fato:**



Por meio de entrevista com membros do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, nomeados por meio das Portarias nºs 225/2009 e 195/2011, de 22/09/2009 e 05/10/2011, respectivamente, a partir de aplicação de questionário específico, foram obtidas as seguintes informações:

- a) a Administração Municipal não ofereceu capacitação aos membros do Conselho;
- b) o Conselho não dispõe de infra-estrutura necessária para o exercício de suas atribuições, motivo pelo qual as reuniões acontecem na Secretaria Municipal de Educação e outros locais;
- c) o Gestor municipal não tem franqueado o acesso à documentação do FUNDEB – os membros do Conselho tem acesso apenas aos extratos e a um resumo das despesas ocorridas no período, não havendo vistas de documentos fiscais e outros que subsidiariam um melhor acompanhamento do Fundo.

O fato acima constatado configura-se em flagrante desrespeito ao Art. 24, § 10, da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, bem como ao Art. 12, da Lei Municipal nº 604/2007, de 08/03/2007.

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Abismada está a administração com a presente constatação, visto que nunca fomos interpelados com a indagação. Ademais, o Conselho dispõe de uma sala, completamente equipada na Secretaria de Educação para desenvolvimento de suas atividades e reuniões, e conta com todo o aporte da Secretaria para o desempenho de suas atribuições.

Conquanto, a busca por capacitações e atualização dos conhecimentos deve ser a premissa dos membros, e é meta completamente apoiada por esta administração. Assim, se os mesmos não adquiriram o conhecimento tal como gostariam, é deficiência pessoal, não passível de imputabilidade à administração, que sempre que inquirida das necessidades, cumpriu rigorosamente seu papel de gerir os recursos necessários para atendimento da demanda.

Assim, questionamos novamente o conselho, na busca da solução dos pleitos interpelados por essa equipe de fiscalização, onde os mesmos declararam que os pontos efetivamente foram cumpridos pela administração e que dispõe sim de estrutura necessária para o exercício de suas atribuições dentro da realidade do Município de São Miguel.

Assim, indagamos essa equipe: de que modo foi inquirido o conselho dessa municipalidade? Pois de todas as intempéries que se sujeitam, não se deve a falta de aporte oferecido pela administração municipal, mas sim de dificuldades próprias do desenvolvimento de atividades por um conselho municipal do interior do estado do Rio Grande do Norte, carente de instrução dos órgãos de controle externo e corte de contas de como atuar no cenário de suas competências.

Assim, a inquisição deflagrada por esta equipe veio a aclarar o instituto meramente punitivo da Controladoria Geral da União, desenvolvido por meio da equipe de fiscalização, que, por sua vez, deveria trazer ensinamentos e considerar as carências que integram as municipalidades interioranas, sobretudo as nordestinas.

Nesse íterim, computamos que resta justificado o equívoco, cometido pela falta reiterada de tato dos fiscais ao lidar com a aplicação do questionário ao conselho municipal, onde o fim precípua da atuação foi perfeitamente cumprido, qual seja a fiscalização do uso da verba pública pelo gestor da verba do FUNDEB.”

## **Análise do Controle Interno:**

O gestor não deveria ficar “abismado”, mas sim, buscar ficar bem informado de suas obrigações, visto que a sua própria Lei Municipal nº 604/2007 replica pontos específicos da Lei nº 11.494/2007, relativos à gestão municipal do programa em comento.

Quanto à “sala, completamente equipada na Secretaria de Educação para desenvolvimento de suas atividades e reuniões”, durante todo o tempo em que estivemos no município, a mesma não nos foi apresentada, mesmo quando perguntamos aos membros do Conselho. Caso contrário, este ponto não estaria figurando em um relatório da Controladoria-Geral da União (CGU).

Em relação à capacitação, uma vez que a administração municipal alega que sempre “cumpru rigorosamente seu papel de gerir os recursos necessários para atendimento da demanda”, essa resposta enviada pelo gestor deveria vir acompanhada dos certificados de participação em cursos oferecidos aos membros do Conselho, e não com o termo “deficiência pessoal” atribuído aos seus membros. Entendemos que a administração municipal deve capacitar os membros do Conselho, de forma que o mesmo dê legitimidade e maior transparência as suas ações de governo em relação ao programa examinado.

Em relação ao que foi alegado pelo gestor, no que tange às “dificuldades próprias do desenvolvimento de atividades por um conselho municipal do interior do estado do Rio Grande do Norte”, temos pleno conhecimento disso, mas sempre é bom lembrar que o município de São Miguel deve observar que há outros municípios, menores e com poucos recursos, que conseguem atender ao mínimo que o programa exige. Quanto ao que foi alegado como “carente de instrução dos órgãos de controle externo e corte de contas de como atuar no cenário de suas competências”, esclarecemos que a Controladoria-Geral da União dispõe do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público que tem, dentre outros objetivos, o caráter de orientar agentes públicos municipais, conselheiros e lideranças locais, de modo a minimizar a presença de impropriedades na execução de programas de governo. Além disso, existe o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública, que tem o cunho de contribuir para a boa e regular aplicação dos recursos públicos pelos entes federados brasileiros, por meio da promoção de ações tais como capacitação de agentes públicos, distribuição de bibliografia técnica e a cooperação com controles internos. Vide sítio eletrônico da CGU ([www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)).

Repudiamos a afirmação de que a Controladoria-Geral da União tem caráter meramente punitivo, uma vez que já foi esclarecido e informado ao gestor que existem outros programas além do Sorteio de Municípios, sendo este uma das ferramentas utilizadas para avaliar a execução de programas de governo.

Com base no exposto, bem como não ter sido apresentado, pelo gestor, qualquer documento que elidisse as falhas apontadas, mantemos a constatação.

### **2.1.3.3 Constatação**

Gestão dos recursos da conta do FUNDEB não realizada pelo Secretário Municipal de Educação.

#### **Fato:**

Do exame da movimentação financeira dos recursos do FUNDEB, da Prefeitura Municipal de São Miguel/RN, relativo ao período de janeiro a julho de 2011, constatou-se que a conta específica desse Fundo foi movimentada pelo Prefeito e pelo Secretário Municipal de Administração, Finanças, Planejamento e Orçamento, em desacordo com o artigo 17, § 7º, da Lei nº 11.494/2007, c/c o § 5º do artigo 69 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação). Segundo essa

legislação, o órgão responsável pela Educação (no caso, a Secretaria Municipal de Educação) deve ser o responsável pela gestão dos recursos do FUNDEB.

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

"De início, analisamos a fundamentação legal interpelada descumprida pela equipe, ao qual pormenorizamos abaixo:

Lei no 11.494/2007

Art. 17. Os recursos dos Fundos, provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 16 desta Lei.

(..)

§ 72 Os recursos depositados na conta específica a que se refere o caput deste artigo serão depositados pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios na forma prevista no § 50 do art. 69 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Lei nº 9.394/1996

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

(...)

§ 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

Aqui, deflagramos confusão pela equipe de fiscalização no enquadramento de suposta irregularidade cometida pela administração, vez que a norma legal normatiza o repasse da União para os Municípios, e não trata da gerência pelo Município dos recursos.

Inobstante a isso, não entendemos a indagação dessa equipe de fiscalização, uma vez que a gestão das pastas da Prefeitura Municipal de São Miguel é centralizada, ou seja, administrada pelo Chefe do Executivo. Assim, o prefeito municipal detém a competência de gestão do FUNDEB, em detrimento ao Secretário de Educação, que possui competência rebaixada, neste ponto.

Desse modo, a gestão da pasta da Educação somente poderia dar-se pela movimentação deflagrada pelo Prefeito Municipal, o que é perfeitamente legal e cabível. Ressaltamos que o fato corrobora a

perfeita gerência dos recursos pela Secretaria de Educação, uma vez que o Prefeito é gestor da pasta, então, responsável pela gerência dos recursos da mesma."

### **Análise do Controle Interno:**

A título de complementação do ponto acima, trazemos aqui o art. 8º, Parágrafo Único, do Decreto nº 6.253/2007:

Art. 8º Os recursos do FUNDEB serão automaticamente repassados para as contas únicas referidas no art. 17 da Lei no 11.494, de 2007, e movimentadas exclusivamente nas instituições referidas no art. 16 dessa Lei, conforme ato da Secretaria do Tesouro Nacional.

Parágrafo único. Os recursos dos Fundos, creditados nas contas específicas a que se refere o caput, serão disponibilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios aos respectivos órgãos responsáveis pela educação e pela gestão dos recursos, na forma prevista no § 5º do art. 69 da Lei nº 9.394, de 1996.

Embora não mencionado no fato, a fim de que o gestor pudesse se esclarecer melhor, mas ainda em tempo, temos a informar que o que se depreende do dispositivo é que o órgão responsável pela educação é o mesmo responsável pela gestão dos recursos, ou seja, a secretaria de educação da esfera administrativa em que se encontra o programa (solidariamente com o Chefe do Poder Executivo, por meio de delegação de competência deste). O principal motivo para isso é que a gestão dos recursos do programa não deve ser baseada em critérios políticos, fato este constante quando os recursos estão centralizados na pasta de finanças do ente administrativo.

Feitos os esclarecimentos, fica mantida a constatação.

### **2.1.3.4 Constatação**

Implementação parcial do Piso Salarial estabelecido pela Lei nº 11.738/2008.

#### **Fato:**

Da análise das folhas de pagamento do exercício de 2011, relativa aos profissionais do magistério que atuam na educação básica pública do Município de São Miguel/RN, constatou-se que a Administração municipal implementou parcialmente o piso salarial nacional definido pela Lei nº 11.738/2008. A não adoção do piso nacional do magistério no município de São Miguel deve-se ao respaldo encontrado no Art. 6º, § 2º, da Lei Municipal nº 668/2009, que, diferentemente do que foi determinado pela Lei nº 11.738/2008, estabeleceu valores referentes a 2/3 do piso salarial nacional.

Em resposta à Solicitação Prévia de Fiscalização nº 17/2011-FUNDEB, de 10/10/2011, por meio do Ofício nº 175/2011-SEDUC, de 14/10/2011, foi informado que "há no quadro de professores, 75 professores contratados através de Processo seletivo, cuja remuneração é inferior ao piso salarial definido na Lei 11.738/2008". Segundo esse mesmo ofício, o número de professores corresponde a 25,33% do quadro total de docentes do município.

Esses profissionais recebem vencimentos inferiores àquele fixado como vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de

28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Neste ponto, ressaltamos que à época da elaboração do edital de processo seletivo, qual seja no ano de 2009, o salário mínimo perfazia o montante de R\$ 465,00 (quatrocentos e sessenta e cinco reais). Assim, uma vez que a citada lei refere-se aos profissionais de carreira, ou seja, os concursados que, por sua vez, percebem as seguintes remunerações: R\$ 1.031,00 (PI), R\$ 1.185,00 (PII), R\$ 1.485,00 (PIII), ou seja, remunerações ainda superiores ao piso nacional de R\$ 950,00. Por conseguinte, os profissionais que não estão percebendo o piso salarial nem poderiam recebê-lo, uma vez que não estão contemplados pelo Plano de Cargos e Carreiras, por não pertencerem ao quadro efetivo, uma vez que foram contratados com base em Processo Seletivo, ao qual já previa o valor do salário mínimo em vigência à época, acompanhado das devidas atualizações, acompanhando os aumentos governamentais concedidos.

Assim, resta plenamente cumprida a legislação reclamada por essa equipe de fiscalização, visto que os docentes efetivos recebem valor até superior ao piso nacional.”

### **Análise do Controle Interno:**

Discordamos do entendimento do gestor, pois entendemos que o que foi alegado acima não se coaduna com o princípio constitucional da valorização do magistério (art. 206, V da Constituição Federal):

“V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;”

Adicionamos, ainda, o art. 40 da Lei nº 11.494/2007:

“Art. 40. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar:

I - a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública;

II - integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola;

III - a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.”

Temos ainda o art. 2º da Lei nº 11.738/2008:

“Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

§ 1º O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.

§ 2º Por profissionais do magistério público da educação básica entendem-se aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional.”

Com base no que foi afirmado pelo gestor e na leitura das normas acima, entendemos que houve descumprimento de dispositivo constitucional, bem como não estão sendo observados normativos que atribui aos profissionais do magistério público da educação básica o piso salarial profissional nacional, que é, atualmente, de R\$ 950,00, sendo que não há a admissibilidade de profissionais que não pertençam a um quadro efetivo, admitidos por meio de processo seletivo.

De acordo com o que foi exposto, fica mantida a constatação.

### **2.1.3.5 Constatação**

Frustração do caráter competitivo de Processos Licitatórios.

#### **Fato:**

Foram analisados os seguintes processos licitatórios, ocorridos no exercício de 2011, onde foram constatadas situações que caracterizaram frustração do caráter competitivo do certame licitatório:

a) Convite nº016/2011, cujo objeto foi a "Contratação de empresa especializada em engenharia civil para os serviços de manutenção em escolas municipais, neste município", tendo como vencedora do certame a empresa R C Eventos e Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ 11.418.862/0001-55), com o valor de R\$ 142.870,26, onde também participaram as empresas Construser - Construção e Serviços de Terraplenagem Ltda. (CNPJ 08.701.149/0001-00) e A. J. Comércio e Construção Ltda. ME (CNPJ 08.673.031/0001-15). Em relação a esta última empresa (A.J.), um dos seus sócios é irmão de outro sócio da Construser.

b) Convite nº003/2011, cujo objeto foi a "Manutenção das Escolas Eliziário Dias, Elina Dias e Avelino Pinheiro", tendo como vencedora do certame a empresa Construtora Mara Ltda. (CNPJ 08.593.554/0001-51), com o valor de R\$ 146.551,58, onde também participaram as empresas Construtora Aurorense Ltda. (CNPJ 00.139.895/0001-40) e A. J. Comércio e Construção Ltda. ME. Em relação a esta última empresa (A.J.), um dos seus sócios é irmão do sócio da Construser. Por meio de circularização, constatou-se que a Construtora Mara não funcionava no endereço onde deveria estar estabelecida. No endereço do estabelecimento, foram prestadas informações de que funcionava no local um escritório de contabilidade que, por sua vez, já havia se mudado dali. Após localizar o endereço do escritório contábil, cujo contador conhecia os sócios da empresa procurada, foi informado que o sócio da Construtora Aurorense, Francisco Barbosa Lima, é, de fato, sócio e administrador da Construtora Mara.

c) Convite nº015/2011, cujo objeto foi a "Contratação de empresa especializada em Serviços de Engenharia para os serviços de reforma na quadra Poliesportiva da Escola Avelino Pinheiro", tendo como vencedora do certame a empresa Construser - Construção e serviços de Terraplenagem Ltda., com o valor de R\$ 147.152,61, onde também participaram as empresas A. J. Comércio e Construção Ltda. ME e Construtora Mara Ltda. Cabe lembrar que, como relatado na letra "a" deste ponto, existe relação de parentesco entre os sócios da empresa A.J. e da Construser, pois são irmãos. Quanto à Construtora Mara, a mesma nem foi localizada no seu endereço e é administrada por sócio de outra empresa do ramo de construções.

Como agravante para tudo o que foi acima relatado, lembramos que os convites 015 e 016/2011 foram realizados no mesmo dia (com datas de abertura das propostas em 29/07/2011), com a alegação de terem objetos diferentes (escolas localizadas na área rural e escolas localizadas na área urbana). Essa atitude contraria o preceito contido no § 5º, Art. 23, da Lei 8.666/93:

"É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de

seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.'

Já em relação aos convites nºs 003 e 015, por meio de inspeção física das reformas realizadas, constatou-se que seus objetos são basicamente iguais e tem a mesma natureza, pois uma das escolas onde foi realizada a reforma de suas instalações (Avelino Pinheiro) também foi contemplada com a reforma de sua quadra poliesportiva, visto que os objetos tinham localização idêntica. Porém, a localização e a natureza dos serviços a serem realizados não foram considerados pelo gestor e o objeto foi dividido em dois convites.

Outro fator que não deve ser esquecido é que os objetos licitados tiveram seus valores sempre abaixo de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), que é o limite para que a licitação das obras mantenha-se dentro da modalidade convite (Art. 23, inciso I, letra "b", da Lei 8.666/93), com menor publicidade e, por isso, apresenta maior fragilidade quanto à possibilidade de a Administração selecionar, efetivamente, a melhor proposta para o produto que deseja no mercado, devido à falta de transparência que pode ocorrer no processo.

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

"Neste ponto, flagramos aqui o errôneo enquadramento de "constatadas situações que caracterizam frustração do caráter competitivo do certame licitatório", uma vez que os certames licitatórios originados nos Editais de Convite aqui analisados encontram-se sob total e incorrigível tutela da Lei de Licitações, no proceder de todas as suas etapas, o que, conseqüentemente, consigna a juridicidade das contratações derivadas dos certames em comento.

Assim, cabe aqui esclarecer que cada licitação é única em procedimento, observância e competição, submetendo-se as suas cláusulas próprias e concorrência pertinente aos seus partícipes, totalmente gerenciada pela Comissão. Desse modo, passemos a análise das sessões desenhadas nesse ponto do relatório.

1. Convite nº 016/2011: Mais uma vez, lembramos que o princípio da moralidade decorre da participação de empresa com vínculos fraternos ou laços familiares entre funcionário do ente promovedor da licitação e licitante. Assim, a lei delimita e condiciona a não participação de empresas enquadradas nesse paradigma, o que não é, nem de longe, o caso em comento. Assim, em não havendo ato ou norma que desabone a participação da empresa, por seu parentesco entre os partícipes, não pode a Comissão normatizar, à seu bel prazer, os critérios determinantes da participação. Desse modo, estaria a Comissão condicionada a cumprir papel próprio e indelegável do legislativo federal, à quem é cabível expressa e em caráter exclusivo, para legislar matéria de cunho licitatório e afins.

Assim sendo, a competição das citadas empresas purgou essencialmente as primícias dos princípios legais norteadores das ações públicas, uma vez que o fato de o sócio de um empresa e o sócio de outra empresa concorrente serem irmãos, haja vista inexistir quebra de nenhuma regra, norma ou lei existente em nosso ordenamento jurídico.

2. Na mesma linha de raciocínio, não hão de prosperar as suposições levantadas por essa equipe de fiscalização para os Convites nº 003/2011 e 015/2011, pois não há nada neste relatório que desabone a conduta das citadas empresas enquanto prestadora dos serviços ao qual se sagraram vencedoras das licitações ora sob exame.

Importa ressaltar que não são as mesmas empresas a participar dos certames, onde a comissão de Licitação, ante ao leque de opções predispostos em seu setor de cadastro, promoveu sempre ao convite de uma empresa a mais no certame posterior, vindo a corroborar toda a tese de prescrição legal preconizada no artigo 23 da Lei de Licitações.

Já no tocante ao suposto "fracionamento de despesas" para os Convites nº 015/2011 e 016/2011, citado pelos nobres auditores, temos que tratam-se de objetos distintos entre si e que possuem a localização diferenciada da execução, assim, com o planejamento diferente para cada objeto. Neste sentido, temos o presente ensinamento do mestre Marçal Justen Filho:

Observe-se que os requisitos legais são cumulativos. A Lei não se refere a parcelas de mesma natureza ou que devam ser executadas no mesmo local. A preposição utilizada foi outra ("e"). Portanto, não basta a mesma natureza das prestações para produzir-se o somatório. É imperiosa a presença de ambos os requisitos: mesma natureza e execução no mesmo local. Lembre-se que a mesma fórmula cumulativa foi utilizada em dois dispositivos legais diversos (art.23, § 50, e art. 24, inciso 1).

Quanto aos Convites nº 003/2011 e 015/2011, temos que foram realizados em períodos completamente distintos, em face do pleito dos recursos que respaldaram as despesas. Ademais, a finalidade precípua da verba foi aplicada, vistas a perfeita execução das avenças prestadas.

Finalizando, temos o resguardo de toda a defesa dita nas próprias palavras dos nobres fiscais, que asseveram:

Outro fator que não deve ser esquecido é que os objetos licitados tiveram seus valores sempre abaixo de 150.000,00, que é o limite para que a licitação das obras mantenha-se dentro da modalidade convite. (grifo nosso).

Desse modo, os regimentos e normas das licitações seguiram todas as prescrições legais aplicáveis à modalidade de Licitação Convite, e tiveram o perfeito alcance aos regimentos e essência inspiradora de sua instituição legal, visto que contratou-se a empresa que categoricamente reuniu todas as condições de habilitação dispostas no instrumento convocatório bem como, posteriormente, apresentadoras dos menores preços para construção das obras, que foram fielmente executadas."

### **Análise do Controle Interno:**

Muito embora o gestor queira levar a discussão para campo diverso que foi colocado, o mesmo não trouxe novos elementos que pudessem elidir as falhas constatadas, pelo contrário, se restringiu a defender os participantes dos processos licitatórios. O que foi constatado como falha foi a existência, nos processos licitatórios, de elementos que atentam contra a moralidade administrativa, embora estejam aparentemente tutelados pela Lei. Lembramos que nem tudo que é legal pode ser enquadrado dentro dos princípios balizadores da moralidade. É o caso das empresas participantes de processos licitatórios que tem em comum parentes em cargos de direção e, em consequência disso, tem pontos de contato que, a priori, colocam sob suspeita a indevassabilidade das propostas dos licitantes.

Como todas as explicações aqui prolatadas não conseguiram, a nosso ver, sanar as situações que caracterizaram frustração do caráter competitivo do certame licitatório, optamos por manter a constatação.

#### **2.1.3.6 Constatação**

Parcelamento indevido do objeto.



**Fato:**

Foram analisados os seguintes processos licitatórios, ocorridos no exercício de 2009, no âmbito do FUNDEB, onde foram constatadas situações que caracterizaram parcelamento indevidos dos seus objetos:

- Convites nºs 067 e 068/2009, cujos objetos foram, respectivamente, "Serviços de manutenção em diversas escolas municipais na Zona Urbana" e "Serviços de manutenção em diversas escolas municipais na Zona Rural deste Município", tendo como vencedora, em ambos os certames, a empresa Jeová Cursino de Sena Pinto (CNPJ 07.681.067/0001-55), com os valores de R\$ 143.560,64 e R\$ 142.039,75, onde também participaram as empresas Limeira e Albuquerque de Alimentos e Construções Ltda. (CNPJ 07.095.030/0001-78) e Construtora Rio Nilo Ltda. (CNPJ 08.673.137/0001-19).

Os convites retrocitados foram realizados no mesmo dia (com datas de abertura das propostas em 15/07/2009, às 10 horas e 14 horas, respectivamente), com a alegação de terem objetos diferentes (escolas localizadas na área rural e escolas localizadas na área urbana). Essa atitude contraria o preceito contido no § 5º, Art. 23, da Lei 8.666/93:

'É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.'

Outro fator que não deve ser esquecido é que os objetos licitados tiveram seus valores sempre abaixo de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), que é o limite para que a licitação das obras mantenha-se dentro da modalidade convite (Art. 23, inciso I, letra "b", da Lei 8.666/93), com menor publicidade e, por isso, apresenta maior fragilidade quanto à possibilidade de a Administração selecionar, efetivamente, a melhor proposta para o produto que deseja no mercado, devido à falta de transparência que pode ocorrer no processo.

**Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

"Neste ponto, flagramos a desnaturação do instituto do fracionamento de despesas. Para que haja o fracionamento de despesas, aqui suposto pelos nobres fiscais nesta "constatação", temos que ter indiscutivelmente o cometimento de duas falhas de modo inconteste: a realização de objeto assemelhado a ser realizado no mesmo local. Analisemos o artigo legal regulamentador da matéria:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

§ 5º É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço. (grifo nosso)

Assim, pelo princípio da analogia, temos a seguinte decisão do Tribunal de Contas da União: "É

correto fazer várias Tomadas de Preço por localidade ou unidade orçamentária".

Neste sentido, leciona o jurista Marçal Justen Filho, verbis:

Observe-se que os requisitos legais são cumulativos. A Lei não se refere a parcelas de mesma natureza ou que devam ser executadas no mesmo local. A preposição utilizada foi outra ("e"). Portanto, não basta a mesma natureza das prestações para produzir-se o somatório. É imperiosa a presença de ambos os requisitos: mesma natureza e execução no mesmo local. Lembre-se que a mesma fórmula cumulativa foi utilizada em dois dispositivos legais diversos (art.23, § 5º, e art. 24, inciso I) .

Vistas à fatura de colações de jurisprudências e doutrinas já expostas nessa peça defensiva, assim, temos que os Convites nº 067/2011 e 068/2011 tratam-se de licitações com execução em localidades diferenciadas da circunscrição do perímetro da dívida do Município. Assim, a região das localidades rurais jamais deve confundir-se com o perímetro urbano, ainda mais em uma cidade serrana, que possui peculiaridades singulares e bastante peculiares de circunscrição. Assim, as dificuldades de execução e logística das obras devem ser analisadas em suas pequenezas, vistas a localização diferenciada e planejamento diferente para cada objeto.

Finalizando, temos o resguardo de toda a defesa dita nas próprias palavras dos nobres fiscais, que asseveram:

Outro fator que não deve ser esquecido é que os objetos licitados tiveram seus valores sempre abaixo de R\$ 150.000,00, que é o limite para que a licitação das obras mantenha-se dentro da modalidade convite. (grifo nosso).

Desse modo, as alegativas não passam de meras suposições desprovidas de fundamentação legal, resguardadas em "achismos" e conclusões pessoais. Assim, fica completamente descaracterizado o "parcelamento indevido do objeto", uma vez que não se tratam de parcelas de uma mesma obra, vistas as razões fartamente explanadas acima."

### **Análise do Controle Interno:**

Embora já tenhamos constatado que as empresas participantes do certame licitatório simplesmente inexistem ou tem localização incerta, vamos rebater as alegações trazidas aqui pelo gestor, na tentativa inábil e infrutífera de promover a prestidigitação dos fatos encontrados no município. Este fato, por si só, já ensejaria a desconsideração das alegações acima.

Para quem ainda não sabe, o município de São Miguel possui pouco mais de 171 Km<sup>2</sup> (cento e setenta e um quilômetros quadrados), ou seja, não tem proporções continentais de modo a inviabilizar qualquer logística, conforme alegado. Além disso, fica a uma altitude máxima de 680 metros acima do nível do mar, fato este que seria um inviabilizador irrefutável para os licitantes desejosos de executar uma obra no município, caso tivéssemos verdadeiras anomalias geográficas na localidade em questão. Em nossas visitas a inúmeras pontos do município, não foram constatadas amplitudes geográficas relativas à altitude que tornassem a execução das obras algo como quase impossível ou demasiadamente oneroso para o executor. Em suma, o município não se encontra incrustado na Cordilheira dos Andes.

Ademais, resta uma questão a ser respondida: então, se havia dificuldades de execução e logística das obras consideradas quase intransponíveis, por quê houve apenas um vencedor para os dois processos licitatórios? Seria muito bom que se tivesse uma resposta plausível para essa pergunta.

Por fim, asseveramos que “valores sempre abaixo de R\$ 150.000,00” para os convites não se trata de um atenuante ou de defesa para o gestor, em se tratando do fato aqui constatado, que é o

parcelamento indevido do objeto.

Como não foram trazidas justificativas que elidissem as falhas apresentadas, mantemos a constatação.

### **2.1.3.7 Constatação**

Participação no processo licitatório de empresas inexistentes.

#### **Fato:**

Foram analisados os seguintes processos licitatórios, ocorridos no exercício de 2009, no âmbito do FUNDEB, onde foram constatadas situações que caracterizaram irregularidades na sua execução:

- Convites nºs 067 e 068/2009, cujos objetos foram, respectivamente, "Serviços de manutenção em diversas escolas municipais na Zona Urbana" e "Serviços de manutenção em diversas escolas municipais na Zona Rural deste Município", tendo como vencedora, em ambos os certames, a empresa Jeová Cursino de Sena Pinto (CNPJ 07.681.067/0001-55), com os valores de R\$ 143.560,64 e R\$ 142.039,75, onde também participaram as empresas Limeira e Albuquerque de Alimentos e Construções Ltda. (CNPJ 07.095.030/0001-78) e Construtora Rio Nilo Ltda. (CNPJ 08.673.137/0001-19). Em relação a esses dois certames, temos as seguintes observações:

1) Jeová Cursino de Sena Pinto (vencedor do certame) - por meio de circularização, o endereço dessa empresa foi localizado pela fiscalização, em Juazeiro do Norte/CE, porém, confirmou-se tratar de uma residência, que tem como moradora pessoa que informou não conhecer o Sr. Jeová e que ali nunca foi o endereço dele, seja residencial ou comercial, pois mora no endereço há dezenas de anos e que nunca locou o imóvel para terceiros. Também informou que outras pessoas já foram ali em busca do Sr. Jeová reclamar cheques sem fundos e outras coisas mais, bem como eventualmente chegam correspondências dele nesse endereço.

2) Limeira e Albuquerque Comércio de Alimentos e Construções Ltda. (denominação e localização atuais: Construtora Barros Rodrigues Ltda. EPP, com matriz em Barbalha/CE) - por meio de circularização, o endereço dessa empresa foi localizado em Juazeiro do Norte/CE, e constatou-se que no mesmo existe apenas uma residência. Por meio de entrevista, a atual moradora dessa residência informou que o imóvel pertence a sua família e que o mesmo esteve locado ao Sr. Francisco de Assis Barros Rodrigues. Segundo informações da moradora, não obstante o imóvel ter sido entregue há cerca de três anos aproximadamente (desde 2009), as correspondências da empresa continuam chegando nesse endereço até os dias atuais. Também informou que sua família desconhecia que ali funcionava uma empresa, pois o contrato firmado com o locatário era residencial. Somente vieram a tomar conhecimento do desvio do uso do imóvel depois, pelas correspondências que ainda recebem. Desconhecem o paradeiro atual do Sr. Francisco e da empresa.

3) Construtora Rio Nilo Ltda. - O endereço foi localizado no município de Crato/CE. Trata-se de um prédio que funciona, na maior parte do tempo, como uma república de estudantes. No térreo, no número indicado, também era um apartamento de estudantes. A proprietária do imóvel afirmou desconhecer tal empresa e disse que quem poderia prestar outras informações seria a pessoa responsável pelo escritório contábil (G.P. Contabilidade e Serviços), que funciona no mesmo prédio, porém, essa pessoa encontrava-se em viagem à Fortaleza/CE, na data da nossa circularização.

Além de ter havido o parcelamento indevido do objeto licitado, já tratado em outro ponto deste relatório, constatou-se que as empresas participantes do certame licitatório simplesmente inexistem ou tem localização incerta, em consonância com a documentação fiscal constante dos processos examinados.

A propósito, levantamentos realizados nas RAIS - Relação Anual de Informações Sociais, relativas aos exercícios de 2009 e 2010 e junto ao CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego, confirmam que a empresa Jeová Cursino de Sena Pinto (CNPJ 07.681.067/0001-55) - que supostamente teria executado as obras licitadas - não teve nenhum empregado.



Foto da fachada do prédio onde deveria estar localizada a empresa Jeová Cursino de Sena Pinto.



Foto da fachada do prédio onde deveria estar localizada a empresa Limeira e albuquerque Comércio de Alimentos e Construção Ltda.



Foto da fachada do prédio onde deveria estar localizada a Construtora Rio Nilo Ltda.



Foto da fachada do prédio onde deveria estar localizada a Construtora Rio Nilo Ltda.

### Manifestação da Unidade Examinada:

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

"Primeiramente, iniciamos este ponto refutando a seguinte averbação dos srs. Nobres fiscais: "Além de ter havido parcelamento indevido do objeto, já tratado em outro ponto deste relatório". Aqui, recordamos todo o dito no item anterior, qual seja o item 2.1.3.8, ao qual desmistificamos veementemente a suposição de fracionamento do objeto das licitações, vistas as fartas desqualificações da mística interpretada pela equipe de fiscalização. Assim, na desnaturação do instituto do fracionamento de despesas, suposto pelos nobres fiscais, corroborando o equívoco da "constatação" anterior, temos que administração teria que incidir, indiscutivelmente, em duas falhas conjuntamente: a realização de objeto assemelhado a ser realizado no mesmo local. Analisemos o artigo legal regulamentador da matéria:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

§ 5º É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço. (grifo nosso)

Assim, pelo princípio da analogia, temos a seguinte decisão do Tribunal de Contas da União: "É correto fazer várias Tomadas de Preço por localidade ou unidade orçamentária".

Neste sentido, leciona o jurista Marçal Justen Filho, verbis:

Observe-se que os requisitos legais são cumulativos. A Lei não se refere a parcelas de mesma natureza ou que devam ser executadas no mesmo local. A preposição utilizada foi outra ("e"). Portanto, não basta a mesma natureza das prestações para produzir-se o somatório. É imperiosa a presença de ambos os requisitos: mesma natureza e execução no mesmo local. Lembre-se que a mesma fórmula cumulativa foi utilizada em dois dispositivos legais diversos (art.23, § 5º, e art. 24, inciso I).

Vistas à fatura de colações de jurisprudências e doutrinas já expostas nessa peça defensiva, assim, temos que os Convites nº 067/2011 e 068/2011 tratam-se de licitações com execução em localidades diferenciadas da circunscrição do perímetro da dívida do Município. Assim, a região das localidades rurais jamais deve confundir-se com o perímetro urbano, ainda mais em uma cidade serrana, que possui peculiaridades singulares e bastante peculiares de circunscrição. Assim, as dificuldades de execução e logística das obras devem ser analisadas em suas pequenezas, vistas a localização diferenciada e planejamento diferente para cada objeto.

Vistas as razões de desqualificação do suposto "fracionamento das despesas", passamos a análise, ponto a ponto, da "inexistência" das empresas Jeová Cursino de Sena Pinto, Limeira e Albuquerque Comércio de Alimentos e Construções Ltda e Construtora Rio Nilo Ltda, ao qual traçamos abaixo os pontos questionáveis.

Vemos que nos documentos apresentados pelas citadas empresas, que a receita federal, estadual e municipal da sede das empresas sob investigação mantém, até a atualidade, as mesmas como "ativas", ou seja, em funcionamento. Vimos aqui, flagrante imputação à responsabilidade de fiscalização da lavratura de alvará de funcionamento realizado à ente manifestamente incompetente para tal, haja vista que a Prefeitura Municipal de São Miguel é responsável pela autuação de irregularidades de empresas existentes dentro de seu território, não fora dele. Desse modo, a única forma passível de análise e classificação ou desqualificação de empresas pela administração pública municipal aqui sob xeque, é a fase de habilitação de um certame, que possui a competência de formar provas jurídicas, econômicas e técnicas do particular interessado em contratar com o ente federado promovedor da licitação. Nesse sentido, leciona Marçal Justen Filho, verbis:

A prova de habilitação jurídica corresponde à comprovação de existência, da capacidade de fato e da regular disponibilidade para exercício das faculdades jurídicas. Somente pode formular proposta aquele que possa validamente contratar. As regras sobre o assunto não são de direito administrativo, mas de direito civil e comercial. Não existe discricionariedade para a Administração Pública estabelecer, no caso concreto, regras específicas acerca da habilitação jurídica. Mais precisamente, a Administração deverá acolher a disciplina própria acerca dos requisitos de capacidade jurídica e de fato, dispostas em cada ramo do Direito. Encontra-se em situação de habilitação jurídica o sujeito que, em face do ordenamento jurídico, preenche os requisitos necessários à contratação e execução do objeto.

Seguindo o raciocínio, temos ainda os ensinamentos do ilustre jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, que leciona:

Ainda no que toca às generalidades dos documentos exigíveis na fase de habilitação, sublinhe-se que o ato convocatório padecerá de vício de ilegalidade se exigir qualquer documento, por mais plausível que pareça, previsto nos arts. 27 a 31. Ilustre a impossibilidade com exigência formulada em edital de concorrência na Administração Federal, quanto à apresentação de certidão negativa de processo administrativo, o que atraiu a glosa do Tribunal de Contas da União.

Então, se há aqui alguma inconformidade, essa se deve à legislação, em que pese à administração a inclusão de normas positivadas e conhecidas pelo público. Ou seja, em não havendo ato ou norma que obrigue a administração às cobranças defendidas neste ponto, não pode a Comissão normatizar, à seu bel prazer, os critérios determinantes da participação. Se assim o fizesse, estaria a Comissão condicionada a cumprir papel próprio e indelegável do legislativo federal, a quem é cabível expressa e em caráter exclusivo, para legislar matéria de cunho licitatório e afins.

Ressaltamos que os serviços foram efetivamente concluídos, de modo incontestado, e em perfeita obediência ao preconizado no instrumento contratual, projeto básico e planilhas orçamentárias da obra.

Inobstante a todo o exposto, em uma vez esgotado o objeto, não há de caber questionamentos de ordem da inexistência de empregados cadastrados na RAIS e CAGED, contudo, para as próximas licitações de obras, a administração assume o compromisso de exigência da Matrícula CEI e da relação de funcionários lotados em todas as obras futuramente avençadas.

### **Análise do Controle Interno:**

Em que pese a tentativa infrutífera de desqualificar a constatação anterior, já rebatida pela equipe, por meio da lógica e do bom senso, reiteramos aqui a pergunta: se havia dificuldades de execução e logística das obras consideradas quase intransponíveis, por quê houve apenas um vencedor para os dois processos licitatórios?

Em relação à incompetência do município para fiscalizar empresas fora do seu território, sequer aventamos tal possibilidade. O que se questiona aqui é o fato relativo a empresas que participaram de processo licitatório sem que ao menos alguém observasse que as empresas tinham inconsistências nos respectivos endereços ou sequer existiam à época.

Há que se lembrar, também, que não foi recomendado ao município a exigência de documentos que não aqueles determinados na Lei. Inclusive, tais documentos exigidos em Lei servem para o propósito de aferir a procedência e capacidade geral das empresas participantes do certame. De certa forma, fornece segurança para que o ente público contrate empresas diversas. Na Administração Pública ninguém é contratado apenas com a apresentação de um cartão de visitas.

Segundo a o art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93, o ente público pode e deve se cercar de segurança para efetuar a contratação:

“§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.”

Portanto, no decurso do processo, é salutar que sejam sanadas as inconformidades porventura existentes.

Quanto ao que foi proposto pela Administração Municipal (exigência da Matrícula CEI e da relação

de funcionários para as obras contratadas), entendemos ser perfeitamente aceitável, pois está previsto em Lei que a fiscalização dos contratos administrativos perpassa por tais exigências tais como o disposto no art. 71, § 2º, da Lei 8.666/93:

“§ 2º A Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato, nos termos do art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.”

Enfim, analisados e esclarecidos os pontos controversos, entendemos que não houve fato que trouxesse novo entendimento sobre o assunto em comento, portanto, sendo mantida a constatação.

#### **2.1.3.8 Constatação**

Falta da devida publicidade em processos licitatórios e utilização injustificada do Pregão em sua forma presencial.

##### **Fato:**

Constatou-se utilização da modalidade de licitação Pregão Presencial em detrimento do Pregão Eletrônico sem atendimento ao disposto no § 2º do art. 1º do Decreto n.º 5.504, o qual determina que "a inviabilidade de utilização do pregão na forma eletrônica deverá ser devidamente justificada" pela autoridade competente, nos seguintes Pregões Presenciais:

- a) Pregão Presencial nº 057/2010 - aquisição de móveis e eletrodomésticos, com valor de R\$ 102.000,00;
- b) Pregão Presencial nº 059/2010 - aquisição de material de expediente, com valor de R\$ 71.500,00.

Constatou-se, ainda, em análise aos processos administrativos relacionados aos dois pregões presenciais aqui tratados, a impropriedade quanto à publicação dos certames unicamente no Diário Municipal de São Miguel, constantes nas fls. 039 e 040, em 03/12/2010, respectivamente, o que limita a amplitude da licitação, que deveria, por força do inciso I do art. 4º da Lei n.º 10.520/2002, terem sido publicados também em jornal de grande circulação, tendo em vista o vulto das licitações, que foram homologadas e adjudicadas pelo valor de R\$ 173.500,00 (cento e setenta e três mil e quinhentos reais). Ademais, tendo em vista tratar-se da utilização de recursos federais, deveria ter sido ampliada a visibilidade da licitação, conforme disposto nos incisos II e III do art. 21 da Lei n.º 8.666/93, os quais determinam publicação no Diário Oficial do Estado e "em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região" onde será fornecido o bem.

##### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

"A publicidade do certame no diário oficial do município obedece a norma legal preconizada ao artigo 4º da Lei nº 10.520/02, que prevê, verbis:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

1 - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do

regulamento de que trata o art. 2º.

Neste íterim, leciona Joel Niebuhr em sua obra "Pregão Presencial e Eletrônico: de acordo com o Decreto nº 5.450/05", verbis:

Na modalidade pregão os diferentes entes federativos são tratados de maneira coerente, preservando a autonomia de cada qual, principalmente para as entidades municipais. Para elas, a publicação dos avisos de edital de Pregão é substancialmente menos onerosa e mais ágil do que a publicação relativa às demais modalidades.

Note-se que o inciso II do artigo 21 da Lei nº 8.666/93 exige que os avisos de editais municipais sejam publicados no diário oficial do Estado, violando a autonomia administrativa consagrada na Constituição Federal. Ainda, o inciso III do mesmo artigo 21 determina a publicação dos avisos de editais em jornal diário de grande circulação no Estado e, também, se houver, em jornal diário de circulação municipal.

Agora, com a Lei nº 10.520/02, pelo menos nas licitações regidas pelo Pregão, já não é necessário publicar os avisos de editais no diário oficial do Estado. Basta publicá-los no diário oficial do próprio Município".

Na mesma linha, percebe-se que no pregão não se exige a publicação no diário oficial do Estado e em jornal comercial: repita-se, exige-se a publicação em diário oficial e, se ele não existe, daí é que se exige a publicação em jornal de circulação local. Portanto, no pregão requer-se apenas uma publicação e não, no mínimo, duas, tal qual é obrigatório para as demais modalidades. (grifos nossos).

A fim de obedecer precipuamente a norma reguladora, aplicamos, em análise subsidiária, o Decreto nº 3.555/00 que prevê em seu artigo 11º a valoração em face ao modo de publicidade inerente a realização da licitação. Assim, o artigo prevê, no escopo do inciso I que as licitações na modalidade Pregão que perfazem o montante estimado de até R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais) sejam publicadas no Diário Oficial da União. Trazendo à realidade da Prefeitura de São Miguel, assim, os Pregões aqui deflagrados, visto que perfazem, individualmente, valores inferiores ao teto previsto na norma, foram publicados no Diário Oficial do Município, e devidamente afixados no flanelógrafo municipal, a fim de satisfazer a maior amplitude possível, e seguir os princípios da eficiência e publicidade insculpidos no texto legal.

Ressaltamos que o Pregão, seja na versão presencial ou eletrônica, não possui limite de valor para a aplicação, onde os valores determinam o modus operandi da publicidade dada ao ato somente, conforme preconiza a legislação acima colacionada. Desse modo, conforme prescreve o § 5º do art. 23 da Lei de Licitações, mesmo que fossem de mesmo objeto, a administração não estaria insurgindo em fracionamento de despesas ou detrimento da modalidade licitatória aplicável a matéria, visto que, repetimos, o Pregão não possui teto valorativo para a aplicação.

Quanto a utilização de Pregão Presencial em desprezo ao Eletrônico, a razão é simples: não dispomos de rede de internet confiável e com conexão favorável a uma competição ininterrupta e fixada em dia escolhido, tal como anseia uma licitação desse porte e importância social ocorrendo exclusivamente por meio eletrônico. Desse modo, é coerente, senão necessária e indispensável a utilização de modalidade licitatória que obedecesse a todos os preceitos legais preconizados na legislação pertinente, termo de Convênio e anseios administrativos, bem como se adaptasse a todos os intempéries que passam os Municípios do interior nordestino."

### **Análise do Controle Interno:**

Quanto ao que foi apresentado, em defesa da forma que foi adotada pelo gestor como publicidade



do certame licitatório (publicação no Diário Municipal de São Miguel), questionamos apenas a insuficiência dessa forma para uma das finalidades que se busca no processo licitatório: ampla publicidade. A existência de apenas um participante em cada um dos processos acima citados não revela que houve publicidade suficiente para atrair muitos interessados nos objetos licitados. Sabemos muito bem que licitações para a compra de móveis e eletrodomésticos e de material de expediente são campeões em participação de licitantes. Concluimos que a publicidade que foi dada ao evento não cumpriu seu objetivo.

Quanto ao que foi alegado pelo gestor, relativamente a indisponibilidade “de rede de internet confiável e com conexão favorável a uma competição ininterrupta e fixada em dia escolhido”, entendemos que esse argumento não é plenamente plausível, tendo em vista que a equipe de fiscalização da Controladoria-Geral da União esteve no município e não foi isso que foi constatado. Pelo contrário, observamos que a prefeitura dispõe de rede de Internet que pode ser considerada muito boa. Entendemos que o município deve buscar formas de atender ao mandamento da Lei e não permanecer apresentando alegações postergatórias, uma vez que existem outros municípios, em mesma situação, que já conseguem cumprir a Lei.

Sobre a utilização do pregão eletrônico, o Tribunal de Contas da união já se manifestou diversas vezes, como exemplo, o Acórdão nº 1.402/2009-Plenário:

*“(...) deve-se reconhecer que o pregão na forma eletrônica apresenta vantagens consideráveis em relação ao pregão presencial, dentre as quais se destacam: maior competitividade e menor probabilidade de formação de cartéis, além de evitar o contato direto entre pregoeiro e licitantes”.* O processo do pregão eletrônico, ademais, permitiria que o cidadão pudesse acompanhá-lo em tempo real, de qualquer lugar do país, trazendo maior transparência e controle social para as compras da Administração Pública”.

Com base no acima exposto, não acatamos as justificativas do gestor e optamos por manter a constatação.

Ações Fiscalizadas	
2.1.4. 4046 - Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para o Ensino Fundamental	
<b>Objetivo da Ação:</b> A escolha de livros feita de forma democrática pelos professores e profissionais de educação; devolução dos livros reutilizáveis ao final do ano letivo; efetividade do sistema de controle mantido pelo FNDE no remanejamento e distribuição dos livros; entrega dos livros aos alunos antes do início do ano letivo; utilização dos livros pelos alunos e professores.	

Dados Operacionais	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201116511	<b>Período de Exame:</b> 01/01/2011 a 30/09/2011
<b>Instrumento de Transferência:</b> Não se Aplica	
<b>Agente Executor:</b> SAO MIGUEL GABINETE DO PREFEITO	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> Não se aplica.
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Execução do Programa Escolha dos livros realizada pelos professores; Livros entregues conforme escolha; Ausência de interferência de editoras na escolha dos livros; Desenvolvimento de ações de incentivo à conservação e devolução do livro didático; atualização do sistema de controle mantido pelo FNDE; remanejamento de livros didáticos; livros entregues antes do início do ano letivo; Utilização dos livros didáticos pelo professores e alunos.	

### **2.1.4.1 Constatação**

Não utilização do Sistema SISCORT, para o gerenciamento do PNLD no município.

#### **Fato:**

A Prefeitura Municipal de São Miguel/RN não utiliza o Sistema de Controle e Remanejamento de Reserva Técnica – SISCORT para o gerenciamento do PNLD comprometendo, assim, a promoção do remanejamento dos livros ou materiais didáticos não utilizados, para atender outras unidades que necessitem de complementação, e inviabilizando o recebimento de Reserva Técnica, conforme previsão contida na alínea “d”, inciso III, do Art. 7º, da Resolução CD/FNDE nº 60, de 20/11/2009 e no art. 1º, da Resolução CD/FNDE nº 30/2004.

Sobre o assunto a PM de S. Miguel informou, por intermédio do Ofício/SEDUC n. 165, de 13/10/2011, que não possui senha de acesso ao SISCORT.

#### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

"Neste ponto, temos a informar que a Secretaria Municipal de Educação, apesar das fartas requisições ao FNDE, pelo sistema, por telefone, e-mail, nunca recebeu a senha para manusear o sistema SISCORT. Outrossim, apesar da falha do FNDE na disponibilização da senha, a Secretaria de Educação possui total gerência sobre a reserva técnica de suas unidades escolares, uma vez que mantém cadastro atualizado do acervo de cada escola, onde as carências e abundâncias são controladas, pesadas e medidas, bem como gerenciadas pelo Secretário. Assim, se uma escola necessita de material que consta na reserva técnica de outra unidade escolar, ela protocola a necessidade junto à Secretaria, que prontamente requer à unidade escolar possuidora da reserva, e a mesma envia diretamente à escola necessitada. (ANEXO 09)

Desse modo, fomos surpreendidos pela equipe de fiscalização que sequer questionou o suposto comprometimento durante a inspeção, tampouco indagou acerca dos trâmites de remanejamento de reserva técnica, ao qual teria sido prontamente desmistificado durante a inspeção dessa Controladoria."

#### **Análise do Controle Interno:**

Em que pese a prefeitura não utilize o SISCORT, ela possui os seus controles de recebimento, entrega e remanejamento do livro didático. Por outro lado, a utilização do SISCORT não é uma faculdade, mas sim uma determinação. Ademais, o remanejamento de livros é apenas uma das funcionalidades desse sistema que também abrange quantidade de matrículas, devolução de livros ao final do ano, escolas novas e escolas fechadas/desativadas.

No que pese a justificativa de que foi solicitado acesso ao FNDE pela Prefeitura que não foi atendida, fica mantida a constatação para que seja tomada providências pelo Ministério.

### **2.1.4.2 Constatação**

Existência de alunos sem livros nas escolas.

#### **Fato:**

Por meio de comparação entre o número de livros existentes na Escola Municipal Timbaúba (obtido por meio de contagem física) e o número de alunos dessa escola, foi identificada a falta de livros

para alunos, conforme demonstrado na tabela a seguir:

<b>ESCOLA MUNICIPAL TIMBAÚBA</b>	
<b>TÍTULO/ANO</b>	<b>QTDE.</b>
A Escola é Nossa - Língua Portuguesa - 3º Ano	7
A Escola é Nossa - Língua Portuguesa - 4º Ano	3
A Escola é Nossa - Língua Portuguesa - 5º ano	4
Aprendendo Sempre - Matemática - 3º Ano	9
Aprendendo Sempre - Matemática - 4º Ano	3
Aprendendo Sempre - Matemática - 5º Ano	2
GEOGRAFIA 2º ANO	3
GEOGRAFIA 3º ANO	7
GEOGRAFIA 4º ANO	8
NOVO BEM-ME-QUER HISTÓRIA 2º ANO	4
NOVO BEM-ME-QUER HISTÓRIA 3º ANO	7
NOVO BEM-ME-QUER HISTÓRIA 4º ANO	3
Porta Aberta - Alfabetização Matemática - 2º ano	4
Porta Aberta - Ciências - Edição Renovada - 2º ano	5
Porta Aberta - Ciências - Edição Renovada - 3º ano	9
Porta Aberta - Ciências - Edição Renovada - 4º ano	5
Porta Aberta - Letramento e Alfabetização Linguística - 2º ano	4

Na Escola Municipal Avelino Pinheiro houve, inicialmente, a falta de livros para atender aos alunos do 8º ano, conforme demonstrado na tabela a seguir. Essa falta foi suprida pelo remanejamento de material de outra escola. No entanto, identificou-se a existência de um aluno do 8º ano sem o livro de Ciências.

<b>ESCOLA MUNICIPAL AVELINO PINHEIRO</b>	
<b>TÍTULO/ANO</b>	<b>QTDE.</b>
GEOGRAFIA ESPAÇO E VIVÊNCIA - 8º ANO	27
LINGUAGEM- CRIAÇÃO E INTERAÇÃO - 8º ANO	27
LINKS - ENGLISH FOR TEENS - 8º ANO	27
PERSPECTIVA CIÊNCIAS - 8º ANO	27
PROJETO RADIX - HISTÓRIA - 8º ANO	27
TUDO É MATEMÁTICA - 8º ANO	27

Sobre o assunto, a prefeitura informou, por meio do Ofício nº 168/2011, de 13/10/2011, que já havia comunicado o FNDE sobre a falta de livros naquele município, ocasião em que solicitou a remessa deles. Vale ressaltar, no entanto, que essa solicitação se deu, por e-mail, apenas em 08/07/2011, tendo sido remetido o Ofício nº 128/11, de 03/08/2011.

#### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de

2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

"Neste ponto, temos a refutar que os alunos recebem pontualmente todos os livros que necessitam para o perfeito acompanhamento das atividades escolares. Ocorre que, em todo lugar no Brasil, seja na escola pública ou particular, os alunos são passíveis de perder, extraviar seu material escolar, onde a escola não possui o resguardo tampouco a possibilidade de acobertar essas práticas. Inobstante a isso, alguns títulos que estão em falta, após diversas comunicações informais junto ao FNDE, protocolamos em 08 de julho de 2.011, o pedido dos títulos faltosos, contudo, até a presente data, não objetivemos nenhum tipo de retomo, positivo ou negativo. (ANEXO 10)."

Ainda sobre o assunto, o gestor acrescenta:

"O sistema público municipal de ensino do Município de São Miguel atende em tomo de 5.000 mil alunos devidamente matriculados em nossas escola. Desse modo, é desarrazoado e ínfimo afirmar 'existência de alunos sem livros nas escolas' na pluralidade da afirmação quando somente um aluno de mais de 5.000 alunos encontrava-se sem o livro de uma única matéria na escola. Tampouco é possível afirmar que a "constatação" deve-se a não entrega do material, quando pode ter sido derivada do esquecimento, perda ou extravio do material pelo aluno, fator este comum entre os alunos dessa faixa etária.

Assim, o ofício enviado ao FNDE é preventivo e complementa a necessidade da escola para as falhas que porventura venham a ocorrer no discorrer (sic) do exercício. Desse modo, não hão de prosperar as alegativas (sic) dessa equipe de fiscalização para este ponto pois desarrazoadas e completamente desprovidas de razão de ser."

### **Análise do Controle Interno:**

O gestor alega, em sua justificativa, que todos os alunos receberam os livros. No entanto, não apresenta registros/evidências dessa entrega. Levanta, ainda, a hipótese de a ausência verificada ter sido fruto de extravio pelos alunos. Reconhece, por outro lado, que ainda há títulos em falta ressaltando, contudo, que, embora extemporaneamente, já tomou providências (encaminhamento de Ofício) para solucionar o caso.

Relativamente ao 'somente um aluno (...) encontrava-se sem o livro...' há de se observar que os levantamentos foram efetuados por amostragem o que significa dizer que os resultados obtidos não podem ser tomados/lidos isoladamente nem apenas em valores absolutos, mas sim relativizados em função da amostra adotada. Tome-se, por exemplo, o TÍTULO/ANO "A Escola é Nossa - Língua Portuguesa - 3º Ano", da Escola Timbaúba. Foram identificados 7 (sete) alunos sem esse livro. Esse número representa 46,67% dos alunos dessa escola sem esse livro. Assim, é incorreta a análise dos dados apresentados efetuada isoladamente e apenas em valores absolutos.

Assim, em que pesem as alegações da Prefeitura cabe a manutenção da constatação uma vez que foi confirmada a existência de alunos sem livros, por qualquer razão, de forma que sejam tomadas as devidas providências pelo Ministério da Educação, inclusive no atendimento das solicitações emitidas pela Prefeitura, conforme o caso.

#### **2.1.4.3 Constatação**

Existência de excedentes de livros em escolas.

#### **Fato:**

Por meio de comparação entre o número de livros existentes nas escolas (obtido por meio de

contagem física) e o número de alunos dessa escola, foi identificada a sobra de livros, conforme demonstrado nas tabelas a seguir:

<b>ESCOLA MUNICIPAL TIMBAÚBA</b>	
<b>TÍTULO/ANO</b>	<b>QTDE.</b>
Porta Aberta - Alfabetização Matemática - 1º ano	2
Porta Aberta - Letramento e Alfabetização Linguística - 1º ano	2
GEOGRAFIA 5º ANO	1

<b>ESCOLA MUNICIPAL AVELINO PINHEIRO</b>	
<b>TÍTULO/ANO</b>	<b>QTDE.</b>
A Escola é Nossa - Língua Portuguesa - 3º Ano	11
A Escola é Nossa - Língua Portuguesa - 4º Ano	6
A Escola é Nossa - Língua Portuguesa - 5º ano	17
Aprendendo Sempre - Matemática - 4º Ano	9
Aprendendo Sempre - Matemática - 5º Ano	17
GEOGRAFIA 2º ANO	15
GEOGRAFIA 3º ANO	9
GEOGRAFIA 4º ANO	8
GEOGRAFIA 5º ANO	18
NOVO BEM-ME-QUER HISTÓRIA 2º ANO	13
NOVO BEM-ME-QUER HISTÓRIA 3º ANO	3
NOVO BEM-ME-QUER HISTÓRIA 5º ANO	3
Porta Aberta - Alfabetização Matemática - 2º ano	26
Porta Aberta - Ciências - Edição Renovada - 2º ano	3
Porta Aberta - Ciências - Edição Renovada - 3º ano	8
Porta Aberta - Ciências - Edição Renovada - 4º ano	5
Porta Aberta - Ciências - Edição Renovada - 5º ano	20
Porta Aberta - Letramento e Alfabetização Linguística - 1º ano	1
Porta Aberta - Letramento e Alfabetização Linguística - 2º ano	14
GEOGRAFIA ESPAÇO E VIVÊNCIA - 6º ANO	21
LINGUAGEM- CRIAÇÃO E INTERAÇÃO - 6º ANO	21
LINKS - ENGLISH FOR TEENS - 6º ANO	5
PERSPECTIVA CIÊNCIAS - 6º ANO	16
PROJETO RADIX - HISTÓRIA - 6º ANO	21
TUDO É MATEMÁTICA - 6º ANO	21

Diante do fato, as escolas deveriam ter adotado providências para remanejá-los com vistas a atender outras escolas que necessitassem de complementação, conforme disposição contida na alínea “d”, inciso IV, do Art. 7º, da Resolução CD/FNDE nº 60, de 20/11/2009.

#### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de

28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Ressaltamos que, conforme vimos em defesa ao item 2.1.4.1, a reserva técnica é efetivamente controlada pela Secretaria de Educação, conforme análise do anexo 09, onde as sobras das escolas e necessidade de outras escolas da sobra desta são completamente supridas em solidariedade e fim único precípuo das instituições de ensino...”.

#### **Análise do Controle Interno:**

Acerca do controle e remanejamento aduzidos pelo gestor o que se observou, de fato, é que livros que estão faltando numa escola estão sobrando em outra, conforme demonstrado nos itens 2.1.4.3 e 2.1.4.4. e consolidados na tabela a seguir:

<b>COMPARAÇÃO LIVROS SOBRANDO x FALTANDO</b>		
<b>TÍTULO/ANO</b>	<b>FALTA DE LIVROS – ESCOLA MUNICIPAL TIMBAÚBA</b>	<b>SOBRA DE LIVROS – ESCOLA MUNICIPAL AVELINO PINHEIRO</b>
A Escola é Nossa - Língua Portuguesa - 3º Ano	7	11
A Escola é Nossa - Língua Portuguesa - 4º Ano	3	6
A Escola é Nossa - Língua Portuguesa - 5º ano	4	17
Aprendendo Sempre - Matemática - 4º Ano	3	9
Aprendendo Sempre - Matemática - 5º Ano	2	17
GEOGRAFIA 2º ANO	3	15
GEOGRAFIA 3º ANO	7	9
GEOGRAFIA 4º ANO	8	8
NOVO BEM-ME-QUER HISTÓRIA 2º ANO	4	13
NOVO BEM-ME-QUER HISTÓRIA 3º ANO	7	3
Porta Aberta - Alfabetização Matemática - 2º ano	4	26
Porta Aberta - Ciências - Edição Renovada - 2º ano	5	3
Porta Aberta - Ciências - Edição Renovada - 3º ano	9	8
Porta Aberta - Ciências - Edição Renovada - 4º ano	5	5
Porta Aberta - Letramento e Alfabetização Linguística - 2º ano	4	14

Ante o exposto, somos pela manutenção da constatação.

#### **2.1.4.4 Constatação**

Entrega de livros aos alunos após o início do ano letivo.

#### **Fato:**

Da entrevista realizada com 10 alunos da Escola Municipal Timbaúba – selecionados aleatoriamente - apurou-se que 20% deles afirmaram ter recebido os livros didáticos somente após o início do período letivo.

## **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Nesta consideração, não entendemos a pontuação da presente equipe de fiscalização, uma vez que os livros somente podem ser entregues aos alunos verdadeiramente após o início do ano letivo, visto que até uma semana a duas do início das aulas há muito remanejamento de alunos, troca de escolas, pelas mais diversas circunstâncias e a Secretaria, desse modo, procede com a entrega somente após a efetivação do aluno na escola, de modo permanente, por todo o curso do ano letivo. Assim, a entrega é realizada realmente após o início do ano letivo, contudo a prática não prejudica ou desabona o perfeito andamento dos trabalhos educacionais a ser desenvolvidos pela Escola.”

## **Análise do Controle Interno:**

De fato, a entrega dos livros só pode ocorrer após o início do ano letivo. No entanto, espera-se que isso ocorra nas primeiras semanas. Os fatos apontados, no entanto, referem-se a entregas superiores a 30 dias.

Ademais, mesmo nessas duas semanas de remanejamento de alunos as atividades pedagógicas se desenvolvem normalmente não sendo razoável privar os alunos dos livros nesse ínterim.

Pelo exposto, mantemos a constatação.

## **2.2. PROGRAMA: 1449 - Estatísticas e Avaliações Educacionais**

<b>Ações Fiscalizadas</b>
2.2.1. 4014 - Censo Escolar da Educação Básica <b>Objetivo da Ação:</b> Realizar, anualmente, em parceria com as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, por escola, a coleta de informações estatístico-educacionais referentes a matrículas e docência, para subsidiar o planejamento e a gestão da Educação nas esferas governamentais.

<b>Dados Operacionais</b>	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201116572	<b>Período de Exame:</b> 01/01/2010 a 31/12/2010
<b>Instrumento de Transferência:</b> Não se Aplica	
<b>Agente Executor:</b> SAO MIGUEL GABINETE DO PREFEITO	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> Não se aplica.
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Levantamento detalhado das escolas e dos alunos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio.	

### **2.2.1.1 Constatação**

Divergência entre dados do Censo Escolar-2010 e dos Diários de Classe.

**Fato:**

Do exame dos diários escolares correspondentes ao mês de maio/2010 das unidades escolares do município de São Miguel/RN, selecionadas pela amostragem, constatou-se a existência de divergências entre os quantitativos de alunos informados para o INEP/MEC nas cinco escolas analisadas, conforme apresentadas a seguir:

Anexo I – Planilha de Verificação do Quantitativo de Alunos do Censo/2010.

MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL/ RN									
Nome da Escola	Ed. Infantil			Ed. Fundamental			EJA		
	Censo (A)	Diário (B)	Diferença (A-B)	Censo (C)	Diário (D)	Diferença (C-D)	Censo (E)	Diário (F)	Diferença (E-F)
Avelino Pinheiro				522	500	22	0	15	-15
M <sup>a</sup> Augusta de Carvalho	54	52	2	185	158	27	60	68	-8
Timbaúba	15	0	15	80	72	8	36	16	20
Creche Vista Alegre	30	21	9						
Creche Pau Branco	34	24	10						
	133	97	36	787	730	57	96	99	-

Comparando os dados disponibilizados na amostra relativos ao Censo/2010 e aos diários de classe dos alunos da educação infantil, do ensino fundamental e da educação de jovens e adultos, encontra-se uma diferença de 90 alunos, o que equivale ao percentual de 8,86% menor que o quantitativo informado pelo Município, apresentando as seguintes diferenças em relação ao grupo de escolaridade:

a) nas entidades escolares vinculadas à educação infantil constam um quantitativo a menor de 36 alunos, correspondendo ao percentual de 27%, do valor informado para o INEP/MEC;



b) nas entidades escolares vinculadas ao ensino fundamental constam um quantitativo a menor de 57 alunos, correspondendo ao percentual de 7,24%, do valor informado para o INEP/MEC;

c) nas entidades escolares vinculadas ao EJA constam um quantitativo a maior de 03 alunos, correspondendo ao percentual de 3,12%, a mais do valor informado para o INEP/MEC.

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

”Mediante avaliação feita pela equipe da CGU sobre o Censo Escolar e diários de classe do ano de 2010 da Escola Municipal Maria Augusta de Carvalho, não procedem as alegativas. Senão, vejamos:

**- Constatação: Ensino Infantil — Pré-escola I e II no Censo consta 54 alunos e nos diários 52 alunos.**

Ao fazer nova revisão na Escola, verificou-se 56 alunos no Censo e 57 alunos nos diários, isto porque a aluna Niriam Cybelli Aquino que consta no diário da professora Santelma Pereira do Carmo já havia sido transferida da Escola para Pau dos Ferros.

**- Constatação: No Ensino Fundamental, segundo a CGU constam 185 alunos no Censo e nos diários 158.**

Revisando, constam 186 alunos no Censo e nos diários 190, isto porque 01 aluna do multiano — 2º - Maria Evilen da Silva da professora Antônia Eliana de Lima, veio transferida da cidade de Guarulhos — São Paulo em 18 de outubro de 2010 e no diário do 4º Ano do professor Antônio Pessoa de Queiroz foram transferidos os seguintes alunos: Antônio Franklin Nogueira Neto em 28 de maio para a cidade de Natal-RN, Eudes Saldanha de Bessa, Neudo Saldanha de Bessa e Larissa Tais Silva de Lima foram transferidos em 16 de abril de 2010 para a Escola Municipal Maria Aldelina Barbosa, conferindo, assim, 186 alunos.

**- Constatação: No EJA, para a CGU são 60 alunos no Censo e 68 nos diários.**

Após revisão na Escola constam 60 alunos no Censo e 62 alunos nos diários, pois no diário da professora Cláudia de Oliveira Gonçalves 02 alunos não constam no Censo, são eles: Francisco Morals de Lima e Maria de Fatima de Oliveira.

Observou-se também que no Censo consta a nome de Margarida Paulo Gonçalves na turma de Maria das Gracas Silva e no diário esta na turma da professora Natália Paula Gonçalves. Portanto, são 60 alunos no Censo e 62 nos diários.

Assim, vemos que, ao contrário do que alegou esta equipe de fiscalização, as diários de classe superam os dados do censo, vista que a realidade de transferências de alguns de um lugar a outro é uma constante no sistema educacional como um todo, e não pode ser evitado, pois o fim precípua de toda essa análise técnica tem que servir para o melhoramento do aporte educacional do município, não para impedi-lo a um ou outro aluno em face de números e burocracias excessivas e desnecessárias. Em anexo, enviamos todos os diários, que corroboram o dito. (ANEXO 11).”

### **Análise do Controle Interno:**

Os dados referentes ao números do Censo Escolar registrados neste relatório são os dados oficiais que foram informados pela Prefeitura de São Miguel ao INEP/MEC. Esses dados devem guardar conformidade com as informações constantes dos diários escolares, os quais devem espelhar a realidade das unidades escolares, capazes de identificar os casos de evasão escolar.

Os números registrados no capo 'fato' foram levantados com teor nos registros dos diários de frequência escolar das escolas do município, disponibilizados a esta equipe de fiscalização pela Prefeitura. Tratam-se dos registros constantes no mês de maio do ano de 2010. A análise restringe este mês devido ao disposto na norma pertinente que instituiu a última quarta-feira do mês de maio de cada ano como data referência para as escolas informarem os dados educacionais ao Censo Escolar, Portaria Nº 264/2007.

As argumentações feitas pelo gestor não demonstram a que tempo foi realizada a revisão citada por ele, visto que o tempo é primordial para a constatação pois os números tem que corresponder ao que foi registrado pelo próprio município em maio de 2010. As cópias de diários de classe encaminhadas o ANEXO 11 não constam data.

Muito embora o gestor queira contra argumentar os números apurados, o mesmo não trouxe novos elementos que pudessem elidir as falhas constatadas, mantendo-se assim a constatação.

### **2.3. PROGRAMA: 1448 - Qualidade na Escola**

<b>Ações Fiscalizadas</b>
2.3.1. 8746 - Apoio à Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública da Educação Infantil <b>Objetivo da Ação:</b> Dotar de equipamentos adequados e necessários à conformação de ambiente escolar adequado com dependências escolares agradáveis e confortáveis nos estabelecimentos de ensino fundamental público.

<b>Dados Operacionais</b>	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201116409	<b>Período de Exame:</b> 10/09/2010 a 09/09/2011
<b>Instrumento de Transferência:</b>	

Convênio	662522
<b>Agente Executor:</b> SAO MIGUEL GABINETE DO PREFEITO	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> R\$ 101.241,61
<b>Objeto da Fiscalização:</b> O objeto deste convênio é aquisição de mobiliário e equipamentos padronizados para equipar as escolas de educação infantil do programa nacional de reestruturação e aparelhagem da rede escolar pública de educação.	

### 2.3.1.1 Constatação

Ausência de justificativa para a não realização do pregão na sua forma eletrônica.

#### Fato:

Do exame documental, relativamente ao exercício de 2011, verificou-se que a Prefeitura de S. Miguel realizou processo licitatório na modalidade Pregão, em sua versão presencial (Pregão n. 61/2011 - Processo Administrativo n. 867/2011, realizado em 06/09/2011), sem justificativa da autoridade competente acerca da inviabilidade de realização em sua versão eletrônica, o que contraria o disposto no Art. 4º, do Decreto nº 5.504, de 05/08/2005, bem assim, o disposto no art.1º, I, da Portaria MP-MF nº 217, de 31/07/2006.

#### Manifestação da Unidade Examinada:

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Neste ponto, ressaltamos que a utilização de Pregão Presencial em desprezo ao Eletrônico, a razão é simples: não dispomos de rede de internet confiável e com conexão favorável a uma competição ininterrupta e fixada em dia escolhido, tal como anseia uma licitação desse porte e importância social ocorrendo exclusivamente por meio eletrônico. Desse modo, é coerente, se não necessária e indispensável a utilização de modalidade licitatória que obedecesse a todos os preceitos legais preconizados na legislação pertinente, termo de Convênio e anseios administrativos, bem como se adaptasse a todos os intempéries que passam os Municípios do interior nordestino.”

#### Análise do Controle Interno:

Mesmo apresentando aqui suas justificativas acerca da utilização da modalidade Pregão Presencial em detrimento da sua forma eletrônica, a administração municipal não motivou nos autos de todos os processos licitatórios realizados por ela na modalidade Pregão Presencial. O que se faz necessário de acordo com o disposto no § 2º do art. 1º do Decreto n.º 5.504.

Ainda assim, a internet não deve ser alegada como fator determinante para escolha do pregão presencial, uma vez que o certame não precisa ser realizado necessária na sede município. Pode ser realizado em qualquer lugar onde, a critério da administração, a internet satisfaça as suas exigência. Muito embora, diga-se de passagem, o município conte com um centro de inclusão digital cuja velocidade da internet gira em torno de 1 GB, suficiente, portanto, para navegar com rapidez na rede mundial de computadores. Ante o exposto, mantém-se a manutenção da constatação.

### 2.3.1.2 Constatação

Exigência editalícia, referente ao prazo de entrega dos bens, restritiva ao caráter competitivo da licitação.

### **Fato:**

Os itens 38 e 86.7 do edital do Pregão n. 61/2011 (Processo Administrativo n. 867/2011), bem assim, o item 1.7, da cláusula sétima, do termo de contrato, estabelecem a exigência de entrega do produto no prazo máximo de 3 (três) dias úteis após o recebimento da solicitação de fornecimento expedido pela autoridade ali determinada. Tal exigência revela-se, além de desarrazoada, incompatível com o disposto no art. 40, parágrafo 4º, da Lei n. 8.666/93, que estabelece o prazo de até trinta dias nas compras com entrega imediata.

Vale ressaltar, por outro lado, que o item 4.1 do Termo de Referência (anexo I, desse edital) registra que o prazo de entrega do objeto a ser contratado será em até 20 dias após a emissão da ordem de compra de cada pedido.

O que se observou, no entanto, foi que passados mais de 30 dias da firmatura do contrato (ocorrida em 06/09/2011), os bens contratados não foram entregues à prefeitura, seja pela falta de requisição desta ou do descumprimento de prazo pela empresa contratada.

Tem-se, enfim, além de dispositivos contraditórios nas normas que regem esse certame, procedimentos administrativos dessa municipalidade incompatíveis com as exigências do edital, caracterizando, assim, restrição ao caráter competitivo da licitação.

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Neste ponto, ressaltamos que a legislação obriga a entrega em até 30 dias, como bem colacionou no relatório os nobres fiscais. Assim, a norma insculpida no instrumento convocatório corrobora a norma legal, visto que prevê, de início, o prazo de 03 (três) dias úteis para a entrega. Assim, não há que se falar em restrição ao caráter competitivo por normal ilegal.

Inobstante a isso, quanto ao fato de o termo de referência expressar o prazo de até vinte dias contados a partir da emissão da ordem de compra, confirma que o Edital continua obedecendo ao prazo previsto, uma vez que o prazo de três dias úteis encontra-se dentro do lapso temporal dos 30 dias previstos na lei.

Desse modo, não há que se falar em perda do prazo de entrega, uma vez que a contagem de prazo para entrega é realizada a partir da emissão da ordem de compra e não da assinatura do contrato, que, por sua vez, ainda não foi expedida.”

### **Análise do Controle Interno:**

A emissão da ordem de compra, para fins de contagem do prazo de entrega dos bens, constitui-se numa incógnita para o fornecedor, podendo ocorrer, de fato, a qualquer tempo, no interesse da Administração, inclusive no prazo estabelecido para entrega imediata.

Ocorre que, dada a natureza dos bens contratados (equipamentos e mobiliário) não se demonstra razoável o estabelecimento de 3 (três) dias úteis para a entrega desse material. O estabelecimento de prazo exíguo dá a ideia de urgência às aquisições, fato que não tem se coadunado com a realidade, tanto que passados mais de 60 dias, referida ordem de compra 'ainda não foi expedida'.

Some-se a isso a incoerência dos dispositivos editalícios (Edital: 3 dias x Termo de Referência: 20 dias).

Assim, a falta de razoabilidade nos prazos estabelecidos associados às contradições apontadas no edital corroboram para limitar a participação no certame, razão pela qual mantemos a constatação.

### **2.3.1.3 Constatação**

Dispositivos contraditórios no edital de licitação aliados a procedimento efetuado pela comissão de licitação em desacordo com o estabelecido nesse edital, caracterizando restrição ao caráter competitivo do certame.

#### **Fato:**

O item 58.1.2 do edital do Pregão n. 61/2011 (Processo Administrativo n. 867/2011) estabelece que as cópias dos documentos relativos à qualificação técnica da licitante deverão ser autenticados por cartório competente. Tal exigência revela-se, além de desarrazoada, incoerente com os próprios termos desse edital, posto que em seu item 65.1 é facultada a autenticação de outros documentos referentes à habilitação da empresa, pela equipe de apoio, a partir do original.

Ademais, o que se observou foi que os documentos de qualificação técnica da empresa O MOVELEIRO COM. E SERVIÇOS LTDA. (CNPJ 08.773.990/0001-02) foram efetivamente autenticados por servidor da PM de S. Miguel.

Ante o exposto, a exigência apontada e o procedimento administrativo adotado por essa municipalidade caracterizam restrição ao caráter competitivo da licitação.

#### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Não entendemos a presente indagação prolatada pelos nobres fiscais quanto a “restrição ao caráter competitivo do certame” derivado da possibilidade de autenticação por todos os licitantes de seus documentos por servidor designado pela administração. Assim, não há que se falar em restrição se o princípio da isonomia foi cumprido, haja vista a norma existir para todos os licitantes que assim o quisessem agir.

Assim, a regra possui por respaldo o artigo 32 da Lei de Licitações:

*Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial.*

Assim, a norma legal traz como faculdade a ser escolhida pelo partícipe e não pela Comissão, de autenticação dos documentos de habilitação mediante a apresentação do original. Nesse sentido, temos a seguinte recomendação do Tribunal de Contas da União:

*(...) promova a juntada dos documentos de habilitação aos autos de cadastramento e de contratação referentes, observando o disposto no art. 32 da Lei n. 8.666/93, no que tange à autenticação, por cartório competente ou por servidor da administração, quando se tratar de cópia<sup>26</sup>, (grifo nosso).”*

## **Análise do Controle Interno:**

A restrição ao caráter competitivo do certame consiste nas contradições estabelecidas nos itens 58.1.2 e 65.1 do edital do Pregão n. 61/2011 (Processo Administrativo n. 867/2011) quanto à obrigatoriedade de autenticação das cópias, por cartório competente, ou por servidor, dos documentos relativos à qualificação técnica das licitantes. Aliado a isso, o procedimento adotado pela comissão de licitação deu-se em desacordo com o estabelecido naquele item 58.1.2. Nesse contexto, observou-se que a exigência estabelecida foi uma enquanto a prática foi outra. Assim, mantemos a constatação.

### **2.3.1.4 Constatação**

Indefinição da composição dos lotes licitados, no edital do Pregão e seus anexos.

#### **Fato:**

Após a retificação do critério de julgamento de “menor preço por ITEM” para “menor preço por LOTE” efetuada no item 51, do edital do Pregão n. 61/2011, a PM de S. Miguel não definiu quais seriam os itens constantes do anexo I daquele edital (Termo de Referência/Plano de Trabalho) que comporiam cada lote. Diante dessa indefinição, a prefeitura inviabilizou o julgamento e classificação das propostas por esse critério (LOTE), tornando inócua a alteração introduzida no edital.

Não obstante, quando da fase de julgamento das propostas, o critério efetivamente utilizado para se constituir cada lote foi o agrupamento dos itens constantes de cada Plano de Trabalho (mobiliário *versus* equipamentos).

Diante disso, a falta de critérios claros de julgamento das propostas compromete o caráter competitivo do certame.

#### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício n° 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Não procedem as constatações referentes à indefinição de lotes do Pregão n° 061/2011, uma vez que foi disponibilizado em anexo ao Edital o Plano de Trabalho, devidamente aprovado pelo MEC/FNDE, ao qual consta expressamente a descrição completa dos itens bem como identifica sucintamente a divisão dos lotes reclamados por essa equipe. Assim, em estando como anexo do Edital, e dele fazendo parte integrando o Plano de Trabalho e demais considerações de identificação insculpidas no Convênio pelo Ministério.

Ademais, importa ressaltar que a licitação inicialmente era por item, contudo com a alteração introduzida em 25/08/2011, conforme publicações acostadas aos autos do referido processo às fls.130 (TCE-RN) 133 (DOU), onde consta a alteração da forma de julgamento que ocorrerá na sessão, e abre novo prazo para que as empresas interessadas em participar do certame se adequem à nova realidade (ANEXO 24).

Diante disso, não procede a afirmativa de critério claro de julgamento das propostas, uma vez que o *modus operandi* alteração do modo de julgamento das propostas foi devidamente amparada pela legislação pertinente, e o julgamento foi efetivamente realizado baseando-se no menor preço por lote.”

## **Análise do Controle Interno:**

A identificação sucinta da divisão de cada lote a que aduz o gestor não está expressa em nenhum dispositivo após as alterações introduzidas. Assim, algum potencial licitante não teria como saber quantos seriam os lotes e nem qual seria a sua composição.

Ante o exposto, somos pela manutenção da constatação.

Ações Fiscalizadas	
2.3.2. 09CW - Apoio à Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica	
<b>Objetivo da Ação:</b> Apoiar iniciativas destinadas a contribuir para o desenvolvimento e universalização da educação básica com qualidade.	

Dados Operacionais	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201116142	<b>Período de Exame:</b> 27/05/2008 a 09/08/2011
<b>Instrumento de Transferência:</b> Convênio	625288
<b>Agente Executor:</b> SAO MIGUEL GABINETE DO PREFEITO	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> R\$ 947.927,21
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Este convênio tem por objeto conceder apoio financeiro para o desenvolvimento de ações que visam proporcionar a sociedade a melhoria da infra-estrutura da rede física escolar, com a construção de escola.	

### 2.3.2.1 Constatação

Serviços medidos e pagos, porém não executados, no valor de R\$ 200.548,32 (Duzentos mil, quinhentos e quarenta e oito reais e trinta e dois centavos).

#### Fato:

Para a execução dos serviços previstos no Termo de Convênio, ora em comento, ficou constatada a realização de certame licitatório, na modalidade de Tomada de Preços, número 027/2009, realizada em 30/01/2009, a qual destinava-se à contratação de empresa especializada para a execução dos serviços referentes à construção de Escola de Ensino Infantil, Padrão FNDE/MEC, localizada na Rua Professora Florença Maria de Jesus, s/n, Alto de Santa Tereza, São Miguel/RN.

Os serviços foram orçados pela Prefeitura de São Miguel por R\$ 949.999,21 (novecentos e quarenta e nove mil, novecentos e noventa e nove reais e vinte e um centavos) e, contratados à empresa PÁ – Construções Eventos e Serviços de Mão de Obra Ltda., pelo montante de R\$ 947.927,21 (novecentos e quarenta e sete mil, novecentos e vinte e sete reais e vinte e um centavos), mediante a realização do citado Processo Licitatório, o qual ensejou a formalização do Termo de Contrato 122/2009, de 12/02/2009, tendo como signatários o Prefeito do município de São Miguel e o Representante Legal da citada empresa.

Mediante análises efetuadas na documentação concernente, ficou constatado que os serviços encontram-se considerados como concluídos pela Prefeitura de São Miguel, inclusive com 100% dos quantitativos previstos já inclusos nos 06 Boletins de Medição emitidos, os quais foram atestados pelo Engenheiro Fiscal da Prefeitura.

Entretanto, a partir de verificação física “In loco” dos serviços executados, efetuada no período

compreendido entre 16/10 a 22/10/2011, e mediante cotejamento entre informações constantes dos Boletins de Medição já emitidos e atestados com os dados obtidos mediante cálculos e levantamento de dimensões realizados por esta equipe da CGU, verificou-se a ocorrência de SUPERFATURAMENTO, ou seja serviços medidos e pagos que não foram efetivamente executados (os quais encontram-se descritos e quantificados, abaixo), e que importam em um montante de R\$ 200.548,32 (duzentos mil, quinhentos e quarenta e oito reais e trinta e dois centavos), que corresponde a 21,16% do montante repassado à empresa.

a – Item 03.02.130 da Planilha Orçamentária (Laje pré-fabricada), dos 1.036,00m<sup>2</sup> medidos, apenas 776,63m<sup>2</sup> foram executados, perfazendo um montante de R\$ 8.356,90;

b – Item 04.01.100 da Planilha Orçamentária (Divisória em madeira, com laminado, com portas de 80x210cm), não foram executados os 45,99m<sup>2</sup> medidos, perfazendo um montante de R\$ 2.588,78;

c – Item 04.01.100 da Planilha Orçamentária (Divisórias em granito), dos 52,74m<sup>2</sup> medidos, apenas 44,48m<sup>2</sup> foram executados, perfazendo um montante de R\$ 1.803,32;

d – Item 04.01.310 da Planilha Orçamentária (Esquadrias de madeira – Porta com barra de proteção 80x210cm), não foram instaladas as 04 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 1.941,44;

e – Item 04.01.310 da Planilha Orçamentária (Esquadrias de madeira – Porta comum para divisórias de granito 60x160cm), não foram instaladas as 14 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$3.931,20;

f – Item 04.01.310 da Planilha Orçamentária (Esquadrias de madeira – Porta comum para divisórias 60x60cm e guinches), não foram instaladas as 06 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$561,78;

g – Item 04.01.310 da Planilha Orçamentária (Esquadrias de madeira – Porta com visor 80x210cm), não foram instaladas as 18 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 7.655,40;

h – Item 04.01.310 da Planilha Orçamentária (Esquadrias de madeira – Porta com venezianas 80x210cm), não foram instaladas as 06 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 2.593,20;

i – Item 04.01.320 da Planilha Orçamentária (Esquadrias metálicas – Porta 80x80cm - veneziana), não foram instaladas as 02 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 259,84;

j – Item 04.01.320 da Planilha Orçamentária (Esquadrias metálicas – Janelas – pivotante 120x30cm), das 06 unidades medidas, apenas 01 foi instalada, perfazendo um montante de R\$ 365,40;

k – Item 04.01.320 da Planilha Orçamentária (Esquadrias metálicas – Janelas – pivotante 180x30cm), das 15 não unidades medidas, apenas 14 foram instaladas, perfazendo um montante de R\$ 109,62;

l – Item 04.01.320 da Planilha Orçamentária (Esquadrias metálicas – Janelas – pivotante 240x30cm), não foram instaladas as 02 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 292,32;

m – Item 04.01.320 da Planilha Orçamentária (Esquadrias metálicas – Janelas – pivotante 300x30cm), não foram instaladas as 02 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 365,40;

n – Item 04.01.320 da Planilha Orçamentária (Esquadrias metálicas – Janelas – correção



460x150cm), não foram instaladas as 02 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 2.801,40;

n – Item 04.01.320 da Planilha Orçamentária (Esquadrias metálicas – Janelas – correção 360x160cm), não foram instaladas as 04 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 4.677,12;

n – Item 04.01.320 da Planilha Orçamentária (Esquadrias metálicas – Janelas – correção 200x105cm), não foi instalada a unidade medida, perfazendo um montante de R\$ 426,30;

o – Item 04.01.320 da Planilha Orçamentária (Esquadrias metálicas – Janelas – veneziana metálica circular, diâmetro = 120cm), não foram instaladas as 09 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$2.065,23;

p – Item 04.01.320 da Planilha Orçamentária (Esquadrias metálicas – Portões – 90x110cm – combogós), não foram instaladas as 05 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 1.089,00;

q – Item 04.01.400 da Planilha Orçamentária (Vidros), não foi executado nenhum dos sub-itens previstos, perfazendo um montante de R\$ 5.256,61;

r – Item 04.01.500 da Planilha Orçamentária (Estrutura de madeira para cobertura), dos 1.271,78m2 medidos, apenas 1.136,09m2 foram executados, perfazendo um montante de R\$ 5.240,35;

s – Item 04.01.500 da Planilha Orçamentária (Cobertura em telhas cerâmicas), dos 1.264,78m2 medidos, apenas 1.136,09m2 foram executados, perfazendo um montante de R\$ 1.881,45;

t – Item 04.01.500 da Planilha Orçamentária (Cumeeira), dos 154,99m medidos, apenas 136,00m foram executados, perfazendo um montante de R\$ 123,43;

u – Item 04.01.500 da Planilha Orçamentária (Calha metálica), não foram executados os 2,50m medidos, perfazendo um montante de R\$83,75;

v – Item 04.01.730 da Planilha Orçamentária (Blocos de concreto intertravados), dos 224,00m2 medidos, apenas 132,42m2 foram executados, perfazendo um montante de R\$ 3.751,12;

x – Item 04.01.730 da Planilha Orçamentária (Piso cerâmico), não foram executados os 36,00m2 medidos, perfazendo um montante de R\$1.224,00;

y – Item 04.01.730 da Planilha Orçamentária (Rejuntamento de piso cerâmico), não foram executados os 36,00m2 medidos, perfazendo um montante de R\$ 72,00;

z – Item 04.01.730 da Planilha Orçamentária (Calha de concreto com grelhas), não foram executados os 77,00m medidos, perfazendo um montante de R\$ 5.259,10;

aa – Item 04.01.740 da Planilha Orçamentária (Soleiras, Rodapés e Peitoris), não foi executado nenhum dos sub-itens previstos, perfazendo um montante de R\$ 14.374,57;

ab – Item 04.01.750 da Planilha Orçamentária (Pintura esmalte em portas de madeira), dos 257,60m2 medidos, apenas 145,32m2 foram executados, perfazendo um montante de R\$ 746,66;

ac – Item 04.01.750 da Planilha Orçamentária (Tratamento com verniz em rodameio de madeira), não foram executados os 54,80m2 medidos, perfazendo um montante de R\$309,62;

ad – Item 04.01.800 da Planilha Orçamentária (Bancadas e balcões em granito), dos 43,50m2

medidos, apenas 22,36m2 foram executados, perfazendo um montante de R\$ 4.615,28;

ae – Item 04.01.800 da Planilha Orçamentária (Armários e escaninhos em granito), dos 53,00m2 medidos, apenas 5,60m2 foram executados, perfazendo um montante de R\$ 10.348,37;

af – Item 04.01.800 da Planilha Orçamentária (Bancos retrateis para PNE), não foram executadas as 08 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 190,00;

ag – Item 04.01.800 da Planilha Orçamentária (Barras 90cm para PNE), não foram executadas as 08 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 720,00;

ah – Item 04.01.800 da Planilha Orçamentária (Barras 45cm para PNE), não foram executadas as 02 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 180,00;

ai – Item 04.01.800 da Planilha Orçamentária (Bancos de concreto da administração), não foram executados os 2,85m medidos, perfazendo um montante de R\$ 187,82;

aj – Item 04.01.800 da Planilha Orçamentária (Bancos de concreto do pátio), não foram executados os 9,20m medidos, perfazendo um montante de R\$ 606,28;

ak – Item 04.01.800 da Planilha Orçamentária (Mastros para bandeiras), não foram instaladas as 03 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 1.305,00;

al – Item 04.01.800 da Planilha Orçamentária (Quadros negros), não foram instaladas as 02 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 471,96;

am – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Lavatório individual com coluna suspensa), não foram instaladas as 07 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 1.507,38;

an – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Bacia sifonada com abertura frontal), não foram instaladas as 02 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 246,90;

ao – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Bacia sifonada infantil), não foram instaladas as 12 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 790,08;

ap – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Bacia sifonada sem abertura frontal), não foram instaladas as 09 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 1.111,05;

aq – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Assento para bacia com abertura frontal), não foram instaladas as 02 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 24,70;

ar – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Assento para bacia infantil), não foram instaladas as 12 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 148,20;

as – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Assento para bacia sem abertura frontal), não foram instaladas as 09 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 111,15;

at – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Tanque duplo), não foi instalada a unidade medida, perfazendo um montante de R\$325,45;

au – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Torneira de mesa bica alta), não foram instaladas as 07 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 251,86;

av – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Torneira de parede), não foram instaladas as 14

unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 474,60;

ax – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Torneira de mesa bica baixa), não foram instaladas as 05 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 148,25;

ay – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Torneira elétrica), não foram instaladas as 03 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 195,90;

az – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Torneira de parede bica móvel), não foram instaladas as 04 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 147,92;

ba – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Torneira de mesa bica móvel), não foram instaladas as 07 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 237,65;

bb – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Torneira para uso geral), não foram instaladas as 06 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 173,40;

bc – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Torneira para jardim), não foram instaladas as 11 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 69,52;

bd – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Torneira de bóia 25mm), não foi instalada a unidade medida, perfazendo um montante de R\$ 14,98;

be – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Registro de pressão com canopla para chuveiro ¾”), não foram instaladas as 19 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 631,75;

bf – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Registro de gaveta bruto ¾”), não foram instaladas as 05 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 102,25;

bg – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Registro de gaveta bruto 1”), não foram instaladas as 08 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 195,44;

bh – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Registro de gaveta bruto 1 ½”), não foram instaladas as 06 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 263,88;

bi – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Registro de gaveta bruto 3”), não foram instaladas as 05 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 1.379,70;

bj – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Registro de gaveta com canopla ¾”), não foram instaladas as 39 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 922,35;

bk – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Registro de gaveta com canopla 1”), não foram instaladas as 10 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 556,50;

bl – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Registro de gaveta com canopla 1 ½”), não foram instaladas as 12 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 783,84;

bm – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Ligação flexível metálica para lavatório ½”), não foram instaladas as 11 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 157,52;

bn – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Ducha elétrica 5500w), não foram instaladas as 12 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 1.747,56;

bo – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Ducha higiênica), não foram instaladas as 04

unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 302,72;

bp – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Ducha elétrica 4000w), não foram instaladas as 04 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 580,80;

bq – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Chuveiro elétrico 5500w), não foram instaladas as 05 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 677,25;

br – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Válvula de descarga), não foram instaladas as 23 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 2.061,95;

bs – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Porta sabonete líquido de parede), não foram instaladas as 32 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 1.139,84;

bt – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Porta papel toalha de parede), não foram instaladas as 30 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 427,50;

bu – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (Porta papel), não foram instaladas as 23 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 376,05;

bx – Item 05.01.500 da Planilha Orçamentária (saboneteira em louça), não foram instaladas as 17 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 260,44;

by – Item 05.01.600 da Planilha Orçamentária (Equipamentos), não foi instalado nenhum dos sub-itens previstos, perfazendo um montante de R\$ 1.427,94;

bz – Item 05.03.901 da Planilha Orçamentária (Ralos hemisféricos), não foi instalado nenhum dos sub-itens previstos, perfazendo um montante de R\$ 420,49;

ca – Item 05.03.904 da Planilha Orçamentária (Poços de visita), não foi executado nenhum dos sub-itens previstos, perfazendo um montante de R\$ 1.035,12;

cb – Item 05.03.905 da Planilha Orçamentária (Tampa de inspeção), não foi executado nenhum dos sub-itens previstos, perfazendo um montante de R\$ 1.326,50;

cc – Item 05.03.906 da Planilha Orçamentária (Grelha), não foi executado nenhum dos sub-itens previstos, perfazendo um montante de R\$ 436,04;

cd – Item 05.04.801 da Planilha Orçamentária (Caixa sifonada), não foi executado nenhum dos sub-itens previstos, perfazendo um montante de R\$ 716,22;

ce – Item 05.04.802 da Planilha Orçamentária (Ralo sêco), não foi executado nenhum dos sub-itens previstos, perfazendo um montante de R\$ 41,88;

cf – Item 05.04.802 da Planilha Orçamentária (Grelha), não foi executado nenhum dos sub-itens previstos, perfazendo um montante de R\$ 1.499,60;

cg – Item 05.04.808 da Planilha Orçamentária (Poços de visita), não foi executado nenhum dos sub-itens previstos, perfazendo um montante de R\$ 259,00;

ch – Item 06.01.302 da Planilha Orçamentária (Quadros de força), não foi concluído nenhum dos sub-itens previstos, perfazendo um montante de R\$ 1.939,39;

ci – Item 06.01.303 da Planilha Orçamentária (Quadros de distribuição de iluminação e tomadas),

não foi concluído nenhum dos sub-itens previstos, perfazendo um montante de R\$ 2.119,16;

cj – Item 06.01.307 da Planilha Orçamentária (Chaves com fusíveis), não foi concluído nenhum dos sub-itens previstos, perfazendo um montante de R\$ 1.284,13;

ck – Item 06.01.308 da Planilha Orçamentária (Disjuntores), não foi concluído nenhum dos sub-itens previstos, perfazendo um montante de R\$ 5.859,66;

cl – Item 06.01.401 da Planilha Orçamentária (Luminárias), não foi instalado nenhum dos sub-itens previstos, perfazendo um montante de R\$ 34.199,60;

cm – Item 06.01.403 da Planilha Orçamentária (Interruptores), não foi instalado nenhum dos sub-itens previstos, perfazendo um montante de R\$ 1.410,27;

cn – Item 06.01.404 da Planilha Orçamentária (Tomadas), não foi instalado nenhum dos sub-itens previstos, perfazendo um montante de R\$ 4.269,85;

co – Item 06.01.415 da Planilha Orçamentária (Fixadores), não foi instalado nenhum dos sub-itens previstos, perfazendo um montante de R\$ 2.527,36;

cp – Item 06.09.000 da Planilha Orçamentária (Instalação de Rede Estruturada), não foi instalado nenhum dos sub-itens previstos, perfazendo um montante de R\$ 13.660,18;

cq – Item 07.00.000 da Planilha Orçamentária (Instalações Mecânicas e de Utilidades), não foi instalado nenhum dos sub-itens previstos, perfazendo um montante de R\$ 3.594,97;

cr – Item 08.01.000 da Planilha Orçamentária (Instalações de Combate e Prevenção a Incêndio), não foi instalado nenhum dos sub-itens previstos, perfazendo um montante de R\$ 4.248,83;

cs – Item 09.00.000 da Planilha Orçamentária (Serviços Finais), não foi executado nenhum dos sub-itens previstos, perfazendo um montante de R\$ 894,78;

À vista do exposto, os pagamentos realizados que configuram a ocorrência de superfaturamento, indicam que a entidade auditada, contrariou o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei n.º 4.320/64, que definem:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

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

II - a importância exata a pagar;

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

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

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço (grifo nosso).

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício n.º 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de

28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

"Iniciamos o arrazoado deste ponto defensivo com a definição do termo superfaturamento. Superfaturar significa, segundo o dicionário Aurélio, cobrar preço desnecessariamente alto ou, ainda, emitir fatura com valor acima do que foi cobrado. Adentrando no universo de definições insculpidas para esta obra pela comissão fiscalizadora, verificamos que o caso não versa de superfaturamento da obra, que, de modo inconteste, foi erroneamente expressado pela mesma.

Assim, o caso versa de inexecução parcial do objeto contratado, que, por sua vez, não foi passível de superfaturamento, tampouco admitir-se-ia a prática, uma vez que não há comprovação por essa equipe de fiscalização do dito, ao qual caberia o ônus da prova. Inobstante às escusas afirmativas de superfaturamento, que, ressaltamos, passam de mero equívoco de enquadramento dessa corte. Nesse sentido, já decidiu Tribunal de Contas da União: "O TCU entendeu que o caso de preço superfaturado o ônus da prova é de quem faz a alegação.

Destarte, o Chefe do Executivo deflagrou uma sindicância administrativa, com o objetivo precípuo de apurar as responsabilidades das atecnias reclamadas por esta equipe de fiscalização e promover a correção de todas as impropriedades, caso existam efetivamente, pelos responsáveis, ao qual a Comissão de Sindicância terá que entregar o relatório com as devidas responsabilidades, punições e demais ações inerentes ao perfeito cumprimento do objetivo do termo de convênio: proporcionar a sociedade a melhoria da infra-estrutura da rede física escolar, com a construção de escola. (ANEXO 12).

Nesse sentido, temos a seguinte decisão do Tribunal de Contas da União: "O TCU decidiu que cabe ao contratado a 'verificação de problemas estruturais em edifício da Administração, após o rezebimento definitivo da obra, que deve ser apurado através de sindicância.'"19(grifo nosso).

Ditas e cumpridas as obrigações, encaminharemos a esta Controladoria Geral da União no Estado do Rio Grande do Norte os resultados da presente Sindicância, com convite à visita à obra efetivamente concluída pela empresa responsável, objetivo da instrução da Comissão de Sindicância.

De todo o exposto, temos que a falha apontada por esta equipe não versa, nem de perto, de transgressão da legislação pelo superfaturamento da obra, visto que, ressaltamos, os preços praticados no orçamento predizem consonantes com as práticas mercadológicas existentes. Ademais, apuradas as responsabilidades pela Comissão de Sindicância deflagrada pelo Sr. Prefeito Municipal, se for constatada a má execução ou ausência de execução por parte da contratada, esta responder pela restituição do valor ou conclusão da obra, conforme relatório conclusivo dos trabalhos investigativos a serem realizados. Se faz oportuno ressaltar, ainda, o seguinte decisório do TCU, que declarou:

O TCU decidiu que a responsabilidade pela restituição de valor relativo a parcela de serviços não prestados por empresa na execução de obra financiada com recursos de convênio, não deve ser imputado ao gestor dos recursos, mas à empresa, contrariamente à previsão em cláusula do termo de convênio." (grifo nosso).

Inobstante a isso, já providenciamos a notificação extrajudicial à empresa P.A. CONSTRUÇÕES E EVENTOS SERVIÇOS DE MÃO-DE-OBRA LTDA, a fim de responsabilização pelo dito no presente relatório, mediante o que for apresentado na sindicância supramencionada."

### **Análise do Controle Interno:**

Não acatamos a justificativa apresentada pela Entidade Gestora, devido ao fato de que o termo **SUPERFATURAMENTO** empregado por esta equipe de fiscalização, conforme descrito na Constatação 001 do Relatório de Fiscalização, se refere a **QUANTITATIVOS DE SERVIÇOS MEDIDOS E PAGOS, PORÉM NÃO EXECUTADOS** e não a preços demasiadamente altos, conforme descrito pela entidade. Tais quantitativos, que foram apurados mediante levantamento efetuado "In Loco", resultaram em quantitativos de serviços medidos e pagos porém não executados que importaram em um montante de R\$ 200.548,58, o que corresponde a 21,16% do montante repassado à empresa executora.

Cabe salientar inclusive que a citada justificativa apresentada não contesta em momento algum os quantitativos de serviços apresentados como não executados (alguns deles facilmente identificáveis, como por exemplo: não instalação de luminárias, interruptores, tomadas, louças sanitárias, torneiras, portas de vidro, etc.), restringindo-se a contestar o significado da palavra **SUPERFATURAMENTO**, ou seja praticamente acata todos os levantamentos efetuados por esta equipe de fiscalização.

Consequentemente, mantemos a constatação em epígrafe, ressaltando a ocorrência de prejuízo ao erário no montante de R\$ 200.548,58 (duzentos mil, quinhentos e quarenta e oito reais e cinquenta e oito centavos), visto que os pagamentos realizados que configuram a ocorrência do superfaturamento, indicam que a entidade auditada, contrariou o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei n.º 4.320/64, que assim definem:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

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

II - a importância exata a pagar;

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

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

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço (grifo nosso).

### **2.3.2.2 Constatação**

Sobrepreço, no valor de R\$ 58.422,35 (cinquenta e oito mil, quatrocentos e vinte e dois reais e trinta e cinco centavos).

#### **Fato:**

Para a execução dos serviços previstos no Termo de Convênio, ora em comento, ficou constatada a realização de certame licitatório, na modalidade de Tomada de Preços, número 027/2009, realizada em 30/01/2009, a qual destinava-se à contratação de empresa especializada para a execução dos serviços referentes à construção de Escola de Ensino Infantil, Padrão FNDE/MEC, localizada na Rua Professora Florença Maria de Jesus, s/n, Alto de Santa Tereza, São Miguel/RN.

Os serviços foram orçados pela Prefeitura de São Miguel por R\$ 949.999,21 (novecentos e quarenta e nove mil, novecentos e noventa e nove reais e vinte e um centavos) e, contratados à empresa PA – Construções Eventos e Serviços de Mão de Obra Ltda., pelo montante de R\$ 947.927,21 (novecentos e quarenta e sete mil, novecentos e vinte e sete reais e vinte e um centavos), mediante a realização do citado Processo Licitatório, o qual ensejou a formalização do Termo de Contrato 122/2009, de 12/02/2009, tendo como signatários o Prefeito do município de São Miguel e o Representante Legal da citada empresa.

Tomando-se por referência a Planilha Orçamentária efetivamente contratada, procedeu-se a análise dos preços unitários dos serviços contratados, em comparação àqueles previstos no SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil), mantido pela Caixa Econômica Federal. Tais análises foram baseadas nos percentuais previstos no método da Curva ABC.

Para a realização da citada análise, na qual foi verificado percentual, referentes à Curva ABC, de 82,85%, os valores do SINAPI considerados para análise foram obtidos a partir do Banco de Dados de Grande Porte da Caixa Econômica Federal para a UGI de Natal/RN, tomando-se como

referencia o mês de Fevereiro/2009 (mês em que foi elaborada a proposta da empresa vencedora do certame).

Sobre os valores dos custos unitários dos serviços obtidos no SINAPI foi aplicado o percentual de BDI (Bônus e Despesas Indiretas) de 27,00%, ou seja empregou-se percentual idêntico àquele utilizado pela empresa contratada na elaboração da planilha. Todas as comparações foram efetuadas entre os preços contratados e os valores do SINAPI, acrescidos dos percentuais de BDI citados.

Como metodologia de trabalho empregou-se a comparação entre os serviços contratados e aqueles constantes do SINAPI (na data de elaboração da Planilha Orçamentária), visto que não foram apresentadas as CPU'S - Composições de Preços Unitários empregadas pela empresa contratada na determinação dos preços unitários dos serviços contratados.

Com relação aos resultados das análises efetuadas, as comparações procedidas demonstraram a ocorrência de SOBREPREGO REAL, nos preços unitários dos serviços contratados, no montante total de R\$ 58.422,35 (cinquenta e oito mil, quatrocentos e vinte e dois reais e trinta e cinco centavos), o que corresponde a 7,44% do montante contratado.

Não obstante o percentual de Sobrepreço Real, acima demonstrado, não ser tão relevante (7,44%), outrossim ficou constatada a relevância dos percentuais individuais de Sobrepreço de alguns dos serviços contratados, com os mesmos chegando a apresentar percentuais de variação (acréscimo dos preços dos serviços contratados, em relação aqueles previstos no SINAPI) superiores a 100,00% (487,32%; 426,87%; 237,66%; 206,89%, etc.).

Com base nessas informações, verificou-se que a referida contratação contrariou a Legislação em vigor na época de sua realização, notadamente o Caput do Artigo 109, da Lei 11.768, de 14/08/2008 – LDO/2009 – Lei das Diretrizes Orçamentárias, o qual assim define:

“Art. 109. O custo global de obras e serviços executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de custos unitários de Insumos ou serviços iguais ou menores que a mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal”.

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

"Neste ponto, ressaltamos que os preços constantes do orçamento básico que respaldou as despesas são oriundos de um Projeto Básico e Orçamento padrão da obra, conveniados em todo o território nacional pelo MEC/FNDE, ou seja, os preços do orçamento licitado pela Prefeitura Municipal de São Miguel seguiram rigorosamente os preços previamente aprovados pelo citado Ministério.

Assim, não há que se falar em "sobrepreço real" uma vez que os preços contratados encontram-se abaixo do valor estipulado pelo orçamento básico da licitação. Ademais, uma vez assinado o termo de convênio, e sendo parte dele Projeto Básico e Planilha Orçamentária, como Plano de Trabalho de cumprimento da avença, não pode a administração, por sua vez, questionar o seu teor, sem fundamento fático para Desse modo, se houve algum tipo de "contrariedade à legislação das diretrizes orçamentárias", essa ocorreu pelo Ministério de Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que planejou a obra e orçou o projeto, com a elaboração dos valores unitários e globais bem como detalhes técnicos de execução que, ressaltamos, fazem parte de um projeto modelo, realizado em várias prefeituras do País. Portanto, acreditamos que a presente "constatação" não passa de um mero equívoco dessa equipe de fiscalização, uma vez que o MEC/FNDE, órgão repassador dos recursos, foi quem definiu as diretrizes da contratação, pois a mesma baseou-se no orçamento básico devidamente aprovado pelo Órgão."

### **Análise do Controle Interno:**



Não acatamos a justificativa apresentada pela Entidade Gestora, visto que não obstante a referida entidade tenha informado que os preços constantes do orçamento básico que respaldou as despesas são oriundos de um Projeto Básico e Orçamento padrão da obra, conveniados em todo o território nacional pelo MEC/FNDE, ou seja que os preços do orçamento licitado pela Prefeitura Municipal de São Miguel seguiram rigorosamente os preços previamente aprovados pelo citado Ministério, ficou constatado que alguns dos serviços foram contratados pela referida entidade à empresa vencedora do certame licitatório (PA – Construções Eventos e Serviços de Mão de Obra Ltda.), por preços unitários superiores à mediana do SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil) mantido pela Caixa Econômica Federal, que é o balizador dos preços unitários dos serviços e obras de engenharia a serem contratados pela Administração Pública, mediante a utilização de recursos federais. Tal fato contraria, por conseguinte, a Legislação em vigor na época de sua realização, notadamente o Caput do Artigo 109, da Lei 11.768, de 14/08/2008 – LDO/2009 – Lei das Diretrizes Orçamentárias, o qual assim define:

“Art. 109. O custo global de obras e serviços executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de custos unitários de Insumos ou serviços iguais ou menores que a mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal”..

Consequentemente, mantemos a constatação e ressaltamos a ocorrência de prejuízo para o erário no montante de R\$ 58.422,35 (cinquenta e oito mil, quatrocentos e vinte e dois reais e trinta e cinco centavos), devido a prática de **SOBREPREÇO** nos preços unitários dos serviços contratados.

### **2.3.2.3 Constatação**

Baixa qualidade dos serviços executados

#### **Fato:**

A partir de verificação física “In loco” da execução dos serviços de Escola de Ensino Infantil, Padrão FNDE/MEC, localizada na Rua Professora Florença Maria de Jesus, s/n, Alto de Santa Tereza, São Miguel/RN, efetuada no período compreendido entre 16/10 a 22/10/2011, ficou constatado que alguns deles foram executados com qualidade inferior àquela prevista nas especificações técnicas acordadas e/ou em desacordo com as normas da ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas para a execução de serviços de construção civil, principalmente aqueles referentes à cobertura (estrutura de madeira para telhas cerâmicas e telhamento com telhas cerâmicas) da passarela de intercomunicação entre os 02 blocos de salas de aula, visto que a referida cobertura já apresenta sinais claros de selamento (deformação) situação esta que decorre, provavelmente, do emprego de peças com dimensões inferiores àquelas necessárias para suportarem a carga oriunda do peso próprio do telhado, fato este que consequentemente provocou o aparecimento de flechas que vieram a deixar as telhas fora do seu plano. Tal fato além de se tornar um risco para os beneficiários do estabelecimento de ensino, notadamente crianças, devido a possibilidade de escorregamento das telhas, também pode comprometer a segurança e a vida útil de toda a cobertura da referida passarela.

#### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

"De início, refutamos expressamente a declaração de "baixa qualidade dos serviços executados", uma vez que não foram utilizados equipamentos capazes de auferir a real qualidade dos materiais empregados na empreitada, uma vez que o fiscal cerca-se apenas de probabilidades para afirmar tal

fato. Ademais, meros achismos e conclusões pessoais não podem, deveras, persistir e serem convertidos em falhas ou irregularidades.

Inobstante a isso, declaramos que a execução obedeceu rigorosamente todas as prescrições do projeto básico e planilhas orçamentárias devidamente aprovados pela engenharia do MEC/FNDE."

#### **Análise do Controle Interno:**

Refutamos a justificativa apresentada pela entidade auditada, pois não se trata de achismos ou opinião pessoal, visto que o pano de cobertura (estrutura de madeira para telhas cerâmicas e telhamento com telhas cerâmicas) da passarela de intercomunicação entre os 02 blocos de salas de aula, já apresenta sinais visíveis de abaulamento no madeiramento empregado, fato este que consequentemente já provocou o aparecimento de flechas que vieram a deixar as telhas fora do seu plano. Tal situação muito provavelmente é oriunda do emprego de peças de madeira com dimensões inferiores àquelas necessárias para suportarem a carga oriunda do peso próprio da cobertura.

Consequentemente, mantemos a constatação e somos da opinião que todo o madeiramento de sustentação da cobertura deveriuser reavaliado (principalmente se as dimensões estão de acordo com o projeto aprovado, conforme informado pela Entidade Gestora, ao qual não tivemos acesso) e provavelmente substituído (principalmente as peças de sustentação longitudinal, no caso linhas e barrotes), visto que a permanência de tal situação além de se tornar um risco para os beneficiários do estabelecimento de ensino, notadamente crianças, devido a possibilidade de escorregamento das telhas, também pode comprometer a segurança e a vida útil de toda a cobertura da referida passarela.

#### **2.3.2.4 Constatação**

Construtora contratada não dispõe de recursos humanos necessários à execução da obra.

#### **Fato:**

A empresa PA CONSTRUÇÕES, EVENTOS E SERVIÇOS DE MÃO DE OBRA LTDA, CNPJ 09.390.403/0001-69, contratada pela Prefeitura de S. Miguel/RN para realizar a obra de médio porte relativa à construção de uma escola de ensino infantil – Padrão MEC/FNDE na zona urbana do Município, objeto do convenio 710065/2008, no valor de R\$ 947.927,21, não tem, nos seus quadros, os recursos humanos necessários à execução da obra.

Segundo levantamentos realizados nas RAIS – Relação Anual de informações sociais e junto ao CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego, a empresa conta com apenas dois empregados, sendo estes insuficientes, portanto, para tocar uma obra do porte da que foi contratada pela Prefeitura.

#### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Neste ponto, não há se falar na inexistência atual de somente dois empregados, vez que o objeto

da presente licitação já foi esgotado e inteiramente prestado. Ademais, em uma vez esgotado o objeto, não há de caber questionamentos dessa monta, em virtude de perda do objeto. Inobstante a isso, para as próximas licitações de obras, a administração assume o compromisso de exigência da Matrícula CEI e da relação de funcionários lotados em todas as obras futuramente avençadas.

### **Análise do Controle Interno:**

Equivocadamente a Prefeitura alega perda do objeto, quando na verdade contratou uma empresa que não dispunha de empregados para empreenderem a construção. O falha denota, no mínimo, a ausência de fiscalização por parte da Prefeitura que deixou de exigir da contratada a matrícula CEI junto ao INSS e a comprovação dos recolhimentos das obrigações sociais e trabalhistas incidentes sobre a mão-de-obra da empreitada. Desse modo, de desrespeitar o princípio da legalidade, a Prefeitura também contribuiu para a sonegação fiscal.

#### **2.3.2.5 Constatação**

Inexistência de designação formal de servidor para fiscalizar a execução de contrato.

### **Fato:**

Do exame da documentação relativa ao contrato para construção de uma escola de ensino infantil – Padrão MEC/FNDE na zona urbana do Município, objeto do convenio 710065/2008, constatou-se que o gestor não designou formalmente servidor da Prefeitura para fiscalizar e acompanhar a execução do referido instrumento que teria como responsabilidades, dentre outras:

- a) Acompanhar in loco a efetiva realização dos serviços( art. 67 da Lei 8666/93);
- b) Anotar, em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato( § 1º do art. 67 da Lei 8666/93);
- c) Conferir os documentos apresentados relativos à cobrança pelos serviços prestados, checando: o quantitativo, os cálculos, os valores, a descrição, etc. confrontando-os com os registros próprios relativos ao efetivo acompanhamento dos serviços prestados (art. 66 da Lei 8666/93 e art. 63 da Lei 4320/64);
- d) Exigir, mensalmente, a apresentação da GFIP correspondente aos empregados relacionados ao contrato (§ 2º do art. 71 da Lei 8.666/93); e.
- e) Atestar a efetiva realização do objeto contratado para fins de pagamento das faturas correspondentes (art. 67 e 73 da Lei 8.666/93)

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Não procedem as alegativas de inexistência de fiscal para os contratos acima fiscalizados, bem como de suposto descumprimento a norma legal.

O artigo 67 da Lei de Licitações impõe a obrigação da execução dos contratos firmados pelo órgão promovedor da licitação, contudo não expressa em seu escopo a obrigatoriedade da inclusão do

responsável nos autos do processo licitatório. Senão, vejamos novamente a regra legal, verbis:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registre próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Assim, em momento algum a lei obriga que essas regras façam parte obrigatória nas cláusulas do edital de licitação ou instrumento contratual, mas possui rigor de cumprimento reiterado nos atos praticados pela administração, independente de transcrição. Portanto, a fiscalização dos contratos em comento, de responsabilidade da CONTRATANTE, é realizada e acompanhada pelo Sr. Antônio de Lisboa Sobrinho, que tem por competência a prestação de serviços de acompanhamento das obras, elaboração de projetos e fiscalização municipal, conforme contratos em anexo. (ANEXO 03).

Desse modo, a administração cumpriu rigorosamente o pressuposto legal, visto que a exigência legal é disposta nas obrigações da contratante”.

### **Análise do Controle Interno:**

Em síntese a Prefeitura alega entender que a Lei não expressa em seu escopo a obrigatoriedade da inclusão do responsável nos autos do processo licitatório e informou nome de pessoa física contratada para fiscalizar todas as obras, além de elaborar projetos.

Inicialmente cabe esclarecer que a constatação refere-se à falta de designação formal de fiscal para acompanhar a obra e não sobre a exigência de que tal obrigação devesse fazer parte obrigatória nas cláusulas do edital de licitação ou instrumento contratual, como pretendeu a Prefeitura justificar.

De acordo com a obra de Lucas Rocha Furtado, Curso de Licitações e Contratos Administrativos, Belo Horizonte, Fórum, 2007, p. 447, no âmbito dos contratos administrativos, a Administração terá não apenas o direito, mas igualmente o dever de acompanhar a perfeita execução do contrato. Fala-se, assim, em poder-dever da Administração de promover a devida fiscalização da execução do contrato.

O Acórdão nº 112/2007 – Plenário, Relator Ministro Ubiratan Aguiar, DOU 09.02.2007, reafirma que o fiscal do contrato deve, por exigência legal, ser um servidor da Administração Pública contratante, formalmente designado para exercer o encargo, conforme prescrito no Art. 67, da Lei nº 8.666/93.

A jurisprudência do TCU é no mesmo sentido:

Ainda quanto à formalização do ato, o Acórdão 670/2008 – Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, DOU 18.04.2008., assim reza:

"9.2.17. Em atenção aos arts. 67 da Lei nº 8.666/1993 e 6º do Decreto nº 2.271/1997, mantenha fiscal formalmente designado durante toda a vigência dos contratos celebrados pela entidade."

Dessa forma, a nomeação do fiscal do contrato deve se dar por ato formal, preferencialmente por

Portaria, na qual constem, inclusive, as atribuições pertinentes. Esse procedimento evita transtornos no posterior acompanhamento da execução do contrato e é considerada uma boa prática de gestão. Essa nomeação deve ocorrer à época da assinatura do contrato.

O agente fiscalizador, no entanto, pode solicitar a contratação de terceiros para auxiliá-lo para um eficaz acompanhamento de objeto contratado de complexidade tal que exija conhecimentos técnicos especializados. Essa espécie é permitida expressamente pela legislação e encontra amparo seguro na jurisprudência do TCU.

“Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

No caso sob exame a Prefeitura contratou um terceiro – Sr. Antônio Lisboa Sobrinho, para assistir e subsidiar um fiscal – servidor público – que de fato não fora nomeado.

Nesse sentido, colacionamos os acórdãos abaixo que clarificam sobre a necessidade da existência de fiscal-servidor, mesmo quando a Prefeitura contrata um especialista-terceiro para acompanhar as obras.

Vejamos:

a) Acórdão 405/2006 – 1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo, DOU 23.02.2006.

Representação. Não acompanhamento e fiscalização de contrato por representante da administração. Determinação.

"(...) designe representante da administração para acompanhar e fiscalizar os contratos que vier a celebrar, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo em suas atribuições."

b) Acórdão nº 1.930/2006 – Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, DOU 20.10.2006.

"(...)O Art. 67 da Lei nº 8.666/1993 exige a designação, pela Administração, de representante para acompanhar e fiscalizar a execução, facultando-se a contratação de empresa supervisora para assisti-lo."

Assim, está claro que o contrato de supervisão tem natureza eminentemente assistencial ou subsidiária, no sentido de que a responsabilidade última pela fiscalização da execução não se altera com sua presença, permanecendo com a Administração Pública.

A Lei autoriza a contratação desse auxílio porque é virtualmente impossível ter-se, no órgão contratante, pessoal especializado nos mais variados conhecimentos técnicos exigidos para acompanhar a multiplicidade de serviços que são cotidianamente contratados.

O terceiro é, no caso, um assistente do fiscal responsável pelo acompanhamento da execução do ajuste, não se admitindo, por isso, que ele exerça a fiscalização de fato do contrato, pois compete à Administração a atividade fiscalizadora, não ao particular.

Dessa forma, mantém-se a constatação na sua forma original.

### **2.3.2.6 Constatação**

Não comprovação de publicação do resumo do edital exigida no inciso III do art. 21 da Lei 8.666/1993.

**Fato:**

Para contratação dos serviços relativos à construção de uma escola de ensino infantil, objeto do Convênio 710065/2008

a Prefeitura realizou a tomada de preços nº 027/2009. No procedimento licitatório foi declarada vencedora a empresa PA CONSTRUÇÕES, EVENTOS E SERVIÇOS DE MÃO DE OBRA LTDA., – CNPJ 09.390.403/0001-69, cuja proposta importou no valor de R\$ 947.927,21.

Da análise do processo licitatório, observou-se que a Prefeitura deixou de publicar os avisos contendo os resumos em jornal diário de grande circulação, descumprindo assim o inciso III, do Art. 21, da Lei nº 8.666/93, o que pode ter contribuído para restringir a participação de outras empresas uma vez que, tal publicação se mostra ser mais efetiva, por circular junto a um maior número de pessoas e empresas no Estado, eventualmente interessados na contratação.

Registre-se que mesmo não restando comprovada a devida publicação por parte da CPL, consta do processo a homologação do procedimento licitatório pelo gestor.

**Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“A publicidade está no processo licitatório a fim de trazer transparência das contratações e a ampla participação das empresas no certame, e com o intuito maior de contratar com preço condizente com a realidade mercadológica em vigência. Assim inspirou-se o legislador na edição do artigo 3º da Lei de Licitações:

Art. 3º- A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (-)

§ .3º- A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura, (grifos nossos).

Sobre o princípio da publicidade leciona Marçal Justen Filho, grande doutrinador Brasileiro:

A publicidade desempenha duas funções. Primeiramente, objetiva permitir o amplo acesso dos interessados ao certame. Refere-se, nesse aspecto, à universidade da participação no processo licitatório. Depois, a publicidade orienta-se a facultar a verificação da regularidade dos atos praticados.

Assim, a complementar todo o instituto da publicidade, vemos que norteiam a administração outros princípios, que devem ser a premissa base das contratações públicas. Desse modo, a Comissão de Licitação ao prover a publicidade de seus atos, sempre buscou o alcance mais acessível ao público, população micaelense e órgãos de controle externo, conforme corroborou essa equipe de fiscalização em análise aos processos licitatórios, ao qual constou a publicidade da presente licitação no Diário Oficial da União, Diário Oficial do Município de São Miguel e site oficial da Prefeitura Municipal.

Portanto, a administração pública tanto atingiu o objetivo do instituto da publicidade, em virtude da amplitude alcançada, vistas a nacionalidade da imprensa oficial da união, que atinge todo o universo de potenciais interessados no País, o alcance da publicidade no local onde se realizará os serviços e imediações, por meio do Diário Oficial do Município de São Miguel e site institucional da administração, que tanto atinge a publicidade em toda a região, como até no País, visto que a rede mundial de computadores encontra-se difundida em nossa realidade de modo incontestado, bem como sua eficácia como meio e ferramenta de comunicação atual.

Ademais, a contratação advinda da presente licitação encontra-se perfeitamente condizente com a norma legal, bem como alcançou o fim precípua do instituto da licitação: qual seja a contratação de proposta válida e condizente com a realidade mercadológica em vigência, adstrita aos termos da planilha orçamentária e projeto básico devidamente aprovados pelo MEC/FNDE.

Nesse sentido, temos a seguinte decisão da Corte de Contas da União:

Embora a administração não tenha atendido integralmente ao princípio da publicidade, é correto afirmar que o certame licitatório foi divulgado parcialmente.

Ainda sobre o assunto, em nota sobre os comentários acerca dos julgados do Acórdão nº 1.605/2003 ~ Plenário, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ressalta que:

Publicação do aviso - somente no DOU e Diário Oficial - não publicou no jornal - relevação

Nota: o TCU verificou que só houve publicação no Diário Oficial da União. Não puniu nem anulou a licitação.

Desse modo, esta equipe de fiscalização, ao afirmar que a falta da publicação em jornal diário de grande circulação “pode ter contribuído para restringir a participação de outras empresas”, age por predisposições pessoais, desprovidas de razoabilidade, vez que o instituto da licitação foi completamente resguardado pela Comissão de Licitação de São Miguel. Ademais, os princípios norteadores das licitações não se encerram somente no princípio da publicidade, mas resguardam-se em outros, de relevância até superior a este, como o é o princípio da eficiência, razoabilidade e economicidade.

Nesse sentido, mais uma vez nos enriquece Marçal Justen Filho com seus ensinamentos, *verbis*:

O art. 3º sintetiza o conteúdo da Lei, no âmbito da licitação. Os dispositivos restantes, acerca de licitação, desdobram os princípios do art. 3º, que funciona como norteador do trabalho hermenêutico e de aplicação da Lei de Licitações. Nenhuma solução, em caso algum, será sustentável quando colidente com o art. 3º. Havendo dúvida sobre o caminho a adotar ou a opção a preferir, o intérprete deverá recorrer a esse dispositivo. Dentre diversas soluções possíveis, deverão ser rejeitadas as incompatíveis com os princípios do art. 3º. Se existir mais de uma solução compatível com ditos princípios, deverá prevalecer aquela que esteja mais de acordo com eles ou que os concretize de modo mais intenso e amplo. Essa diretriz deve nortear a atividade tanto do administrador quanto do próprio Poder Judiciário. O administrador, no curso das licitações, tem de submeter-se quanto do próprio Poder Judiciário. O administrador, no curso das licitações, tem de submeter-se eles.

O julgador, ao apreciar conflitos derivados de licitações, encontrará a solução desses princípios. Derivado desse entendimento, temos o seguinte decisório do Tribunal de Contas da União:

(...) no julgamento de contas e na fiscalização que lhe incumbe, o TCU decidirá não só quanto à legalidade e legitimidade, mas também sobre a economicidade dos atos de gestão praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição (cf. art. 1º § 2º, da Lei nº 8.443/92). (...)

Assim ao observar os princípios que devem nortear as licitações, a Unidade, ainda que desacatando parcialmente a lei, preveniu-se contra a ocorrência de atos gerencialmente desfavoráveis, resguardando o patrimônio público.

### **Análise do Controle Interno:**

A Lei de Licitações exige a publicação em jornal **diário** de **grande circulação** no Estado e, caso haja, em jornal de circulação no Município onde será realizado o objeto da licitação. Observa-se que a exigência legal traz um certo grau de subjetivismo, apenas quanto ao significado da expressão "grande circulação" e não quanto à faculdade de substituir a publicação por outros meio como quis a Prefeitura justificar. A esse respeito, é pertinente comentarmos a existência de práticas especialmente ligadas à Administração Pública Municipal, onde, por muitas vezes, no afã de burlar a vontade da lei ou mascarar de publicidade atos não transparentes, os gestores "providenciam" a publicação do aviso com resumo do edital em jornais de pequena circulação e, ainda assim, advogam que cumprem a lei.

Ao tratar do tema, o TCU (Decisão n.º 233/1996 – 1ª Câmara) já considerou irregular não a publicação dos avisos em jornal que não atende aos requisitos estabelecidos no inciso III do art. 21, mas mesmo aqueles que não circulam todos os dias da semana. Observe-se que a Corte de Contas não veda a publicação em jornal de circulação local, pelo contrário, esta é obrigatória para os municípios que possuam o veículo, no entanto, caso o jornal não seja diário e de grande circulação, por si só, aquela publicação não satisfará os anseios de publicidade contidos na Lei 8.666/93.

O argumento de que a publicação no Diário oficial da União supriria a exigência de publicação em jornal de grande circulação não procede. Há exigência explícita de divulgação nos dois veículos, que são tipos diferentes. Caso contrário não haveria a preocupação da lei em mencioná-los distintamente.

A Lei n. 8.666, de 21/06/93, deixa clara a exigência:

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

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

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

*III – em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.*

Neste sentido, o objetivo da ampla publicidade é divulgar o certame da forma mais abrangente possível, de forma que possa participar da licitação um bom número de interessados e, conseqüentemente, de propostas.

Assim, seguindo o mandamento constitucional da publicidade e o art. 3º da lei de licitações que exigem que a Administração anuncie pelos meios previstos na lei, além de outros que ampliem a divulgação, que realizará determinada licitação, restou prejudicada, no presente caso, a obediência



a tais normas, mantendo-se, portanto, a constatação.

### 3. Ministério da Saúde

Na Fiscalização realizada, a partir de Sorteios Públicos de Municípios, nos Programas de Governo financiados com recursos federais foram examinadas as seguintes Ações, no período de 31/12/2007 a 29/02/2012:

- \* Bloco Atenção Básica - Recursos Financeiros
- \* Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde
- \* GESTÃO DA SAÚDE MUNICIPAL
- \* Implantação de Melhorias Habitacionais para Controle da Doença de Chagas
- \* Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Agravos
- \* Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família
- \* Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde

#### Relação das constatações da fiscalização:

##### 3.1. PROGRAMA: 1293 - Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos

Ações Fiscalizadas
3.1.1. 20AE - Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde
<b>Objetivo da Ação:</b> Visa garantir o acesso dos pacientes aos medicamentos básicos por intermédio da racionalização e otimização da programação, armazenamento, controle de estoques e distribuição em todos os níveis de gestão.

Dados Operacionais	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201115659	<b>Período de Exame:</b> 01/09/2010 a 30/09/2011
<b>Instrumento de Transferência:</b> Fundo a Fundo ou Concessão	
<b>Agente Executor:</b> SAO MIGUEL GABINETE DO PREFEITO	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> R\$ 185.482,39
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Medicamentos pactuados no Plano Estadual de Assistência Farmacêutica- PEAf para atendimento à Farmácia básica.	

##### 3.1.1.1 Constatação

Distribuição de medicamentos centralizada prejudicial ao Programa

##### Fato:

No município de São Miguel, o atendimento aos usuários do SUS é realizado em 24 unidades de saúde, sendo 13 localizadas na área urbana do município e 11 na zona rural. Indagada sobre o modelo de assistência farmacêutica prestada aos pacientes atendidos nessas unidades, a secretária de municipal saúde, por intermédio do Ofício nº 003/11(CGU)-GS, de 14/10/2011, informou que “o modelo de assistência farmacêutica no município foi estruturado através de uma farmácia básica central municipal, em local de fácil acesso e destina-se a dispensação de medicamentos aos usuários do SUS.”

A opção pela centralização da distribuição de medicamentos causa transtornos aos usuários que, em vez de receber os medicamentos prescritos pelos médicos na própria unidade de saúde onde são atendidos, são obrigados a se deslocar até a secretaria de saúde, localizada no centro da cidade, onde funciona a farmácia central.

A dificuldade de acesso aos medicamentos, em muitos casos, resulta na condução inadequada dos tratamentos de saúde. A necessidade de se deslocar até o centro do município, trajeto que, partindo de algumas localidades rurais, tem custo superior a R\$ 5,00, se torna inviável para alguns pacientes. Em muitos casos, o valor que o paciente tem de pagar pelo transporte para se deslocar da unidade de saúde onde é atendido até a farmácia central é superior ao preço do medicamento receitado. Mas a dificuldade financeira não é o único empecilho ao tratamento médico. Mesmo que disponha do dinheiro para comprar o medicamento, o paciente terá de se deslocar até o centro da cidade, pois na maioria das localidades rurais não há farmácias privadas onde o remédio poderia ser comprado.

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760/2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Em primeiro lugar, esta equipe de fiscalização cometeu um equívoco ao dizer que "no município de São Miguel, o atendimento aos usuários do SUS é realizado em 24 unidades de saúde, sendo 13 localizadas na área urbana do município e 11 na zona rural", quando, na verdade, a Secretaria de Saúde conta com apenas 14 unidades básicas de saúde, sendo 11 (onze) delas na zona rural e apenas 3 (três) na zona urbana.

Assim, passamos as razões de estima, considerando a realidade física estrutural real do Município, no tocante ao atendimento básico de saúde disponibilizado aos munícipes.

De início, é, no mínimo, precipitado, a constatação do nobre fiscal acerca do fato de que o acesso aos medicamentos é dificultoso, uma vez que a farmácia central situa-se em local de fácil acesso. Ademais, tal procedimento até a presente data tem se mostrado bastante eficaz.

Inobstante a isso, esse Município foi recentemente fiscalizado pelo Ministério da Saúde, ao qual parabenizou a Secretaria de Saúde pela perfeita gestão dos recursos da farmácia, bem como implemento da logística compatível com a realidade do Município e condizente com todas as normas de saúde existentes no Ordenamento Jurídico.

Entretanto, visando otimizar todos os serviços já existentes e louvados pelo MS, a Secretaria de Saúde levou a votação em seu Conselho Municipal a proposta para descentralização da assistência farmacêutica, a fim de melhorar o que já era eficiente e atendia às necessidades do Município. Assim, a proposta de descentralização da farmácia básica bem como o cronograma de execução foram apresentados ao CMS para apreciação e deliberação, o qual foi devidamente aprovado, de acordo com a propositura dessa Secretaria.

Resta-nos constar que a descentralização está sendo feita de forma gradativa, tendo em vista que algumas unidades básicas de saúde carecem de ampliação da sua estrutura física para implantação da farmácia básica de acordo com as normas estabelecidas pela agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Assim, o implemento da descentralização da distribuição dos medicamentos, está em fase de implantação, conforme documentos acostados aos autos (ANEXO 14). Para tanto o Município também aderiu a PORTARIA MINISTERIAL DE Nº 2.394, DE 11 DE OUTUBRO DE 2011, que institui o componente Ampliação no âmbito do Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde (cópia em anexo), onde serão contempladas 10(dez) das 14 (quatorze) unidades básicas de saúde do município (zona rural e urbana), tendo em vista que as outras quatro unidades, 01(uma) encontra-se em obra e as outras 03 (três) unidades já se encontram em condições de implantação da farmácia básica.”

### **Análise do Controle Interno:**

Primeiramente, cabe registrar que a informação quanto a quantidade de unidades de saúde situadas no município de São Miguel tem como fonte o próprio prefeito, que nos forneceu, em resposta ao item nº 01 da Solicitação de Fiscalização nº 05, relação contendo nome e endereço de 24 unidades de saúde.

O Prefeito informa que o processo de descentralização da dispensação de medicamentos está em curso e envia documentos que corroboram tal informação. Entretanto, considerando que ainda há unidades de saúde desprovidas de farmácia, manteremos a constatação.

#### **3.1.1.2 Constatação**

Farmácia Básica com 29% dos medicamentos essenciais em falta.

#### **Fato:**

O Plano Municipal de Assistência Farmacêutica - PMAF vigente no município de São Miguel estabelece 84 itens no elenco de medicamentos essenciais da farmácia básica. Inspeção realizada pela Equipe de Fiscalização da CGU no final da manhã do dia 20/10/2011, no local onde funciona o almoxarifado e também onde ocorre a distribuição dos medicamentos à população, resultou na constatação de que, dos 84 itens previstos no PMAF, 25 estavam em falta. Dentre os medicamentos básicos que não estavam sendo disponibilizados para a população há desde analgésicos e antibacterianos a cardiovasculares de uso continuado, conforme relação a seguir:

- ampicilina 500mg
- benzoato de benzila loção
- cinarizina 75mg
- dexametasona creme
- diclofenaco sódico 50 mg
- dipirona sódica comp.
- estrógeno conjugado creme vaginal
- hidroclorotiazida comp. 50mg
- mebendazol susp.
- meloxicam 15mg comp.
- metformina com 500mg
- metildopa 500mg
- metoclopramida comp.
- metoclopramida gotas

- nifedipina de 10 mg
- nimesulida gotas
- paracetamol oral gts
- aminofilina 100mg
- piroxicam 20mg
- piroxicam gts 15ml
- prednisona 20mg
- propranolol 40 mg
- sinvastatina 10mg
- sinvastatina 20mg
- sustrate comp

A escassez de medicamentos na única farmácia do município é flagrante nas prateleiras com muitos espaços vazios, conforme podemos ver na fotografia a seguir:



### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760/2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28/11/2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Neste ponto, ressaltamos que a constatação se deve ao fato de que houve uma demora na entrega, fato este totalmente atípico, nunca antes acontecido no Município, mais que os itens faltosos começaram a ser entregues ainda durante a fiscalização, conforme notas fiscais atestadas em anexo. (ANEXO 15).”.

### **Análise do Controle Interno:**

A falta de medicamentos constatada pela Equipe de Fiscalização da CGU não decorre de “demora

na entrega” como alega o Prefeito. Em resposta à Solicitação de Fiscalização nº 30/2011 nos foi fornecida relação de medicamentos constantes do último pedido até então feito à empresa fornecedora, datado de 30/09/2011. Confrontando os itens desta lista com os medicamentos em falta verificamos que somente a sinvastatina 10mg e o diclofenaco sódico 50mg, embora pedidos, deixaram de ser entregues pela empresa fornecedora. Os demais itens em falta na farmácia sequer haviam sido pedidos.

### 3.1.1.3 Constatação

Falta da devida publicidade de Pregão destinado à aquisição de medicamentos da Farmácia Básica e utilização injustificada do Pregão em sua forma presencial.

#### **Fato:**

Na execução do Programa de Assistência Básica no município de São Miguel, no período de setembro de 2010 a setembro de 2011 foram realizadas despesas no valor total de R\$ 177.739,61 (cento e setenta e sete mil, setecentos e trinta e nove reais e sessenta e um centavos), assim distribuídas quanto ao processo licitatório que as originou:

Licitação	Valor Executado no período	% sobre total executado
Pregão Presencial nº 029/2010	R\$ 42.384,00	23,85%
Pregão Presencial nº 031/2010	R\$ 21.228,49	11,94%
Pregão Presencial nº 040/2011	R\$ 85.833,12	48,29%
Pregão Presencial nº 062/2011	R\$ 28.294,00	15,92%

Embora todos os processos licitatórios que embasaram as despesas realizadas no período tenham sido requisitados por intermédio das Solicitações de Fiscalização nº 07 e 26, o Pregão Presencial nº 062/2011 não foi fornecido para a Equipe de Fiscalização.

Inicialmente, merece registro a realização de licitação na modalidade Pregão Presencial em detrimento do Pregão Eletrônico, fato este que está em desacordo com o disposto no § 2º do art. 1º do Decreto nº 5.504, o qual determina que “a inviabilidade de utilização do pregão na forma eletrônica deverá ser devidamente justificada pelo dirigente ou autoridade competente”. Em nenhum dos processos analisados há qualquer justificativa para a não realização do Pregão Eletrônico.

Além de as licitações terem sido realizadas na modalidade imprópria foi identificada, ainda, ausência da devida publicidade nos três processos analisados. A publicação dos certames ocorreu exclusivamente no Diário Oficial do Município de São Miguel, fato este que limita a amplitude das licitações, que deveriam, por força do inciso I do art. 4º da Lei n.º 10.520/2002, ter sido publicadas também em jornal de grande circulação, tendo em vista o vulto dos certames, que foram adjudicadas pelos seguintes valores:

Licitação	Valor de Adjudicação
Pregão Presencial nº 029/2010	R\$ 98.500,00
Pregão Presencial nº 031/2010	R\$ 677.680,00
Pregão Presencial nº 040/2011	R\$ 1.740.538,80

Não obstante os vultosos valores envolvidos, tendo em vista tratar-se da utilização de recursos federais, deveria ter sido ampliada a visibilidade da licitação tendo em vista o disposto nos incisos II e III do art. 21 da Lei n.º 8.666/93, os quais determinam publicação no Diário Oficial do Estado e “em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região” onde será fornecido o bem.

Possivelmente está aí, na reduzida publicidade dada ao certame, a razão do reduzido número de empresas interessadas no certame. No Pregão Presencial nº 029/2010 somente uma empresa ofertou proposta, tendo sagrado-se vencedora com preços rigorosamente iguais, em cada um dos 124 itens, aos constantes da suposta pesquisa de preços que teria sido realizada pela prefeitura.

As pesquisas de preços dos Pregões Presenciais nº 029/2010 e 031/2010 merecem atenção especial. Os documentos de folhas 03 a 05, do PP nº 029/2010 e 09 a 15, do PP nº 031/2010 apresentam as seguintes características:

- não há indicação das empresas pesquisadas. As empresas estão identificadas como: Empresa 1; Empresa 2; e Empresa 3.
- não há indicação da data em que a pesquisa teria sido realizada.
- a diferença de preços entre as empresas segue o mesmo padrão em cada um dos 124 itens do PP nº 029/2010, e cada um dos 172 itens do PP nº 031/2010.

Pregão Presencial nº 029/2010 – Lote Único

Item nº	Empresa 1	Empresa 2	Empresa 3

1	R\$ 24,25	R\$ 24,27	R\$ 24,28
8	R\$ 5,60	R\$ 5,62	R\$ 5,63
27	R\$ 103,05	R\$ 103,07	R\$ 103,08
43	R\$ 63,40	R\$ 63,42	R\$ 63,43
102	R\$ 225,00	R\$ 225,02	R\$ 225,03
<p>O preço de cada item da Empresa 2 é superior ao da Empresa 1 em R\$ 0,02 (dois centavos).</p> <p>O preço de cada item da Empresa 3 é superior ao da Empresa 2 em R\$ 0,01 (um centavo).</p>			

Pregão Presencial nº 031/2010 – Lote nº 01

Item nº	Empresa 1	Empresa 2	Empresa 3
1	R\$ 0,01	R\$ 0,02	R\$ 0,05
10	R\$ 45,55	R\$ 45,56	R\$ 45,59
21	R\$ 11,90	R\$ 11,91	R\$ 11,94
39	R\$ 90,00	R\$ 90,01	R\$ 90,04
50	R\$ 0,92	R\$ 0,93	R\$ 0,96
<p>O preço de cada item da Empresa 2 é superior ao da Empresa 1 em R\$ 0,01 (um centavo).</p> <p>O preço de cada item da Empresa 3 é superior ao da Empresa 2 em R\$ 0,03 (três centavos).</p>			

Cabe registrar que no processo referente ao Pregão Presencial nº 040/2011 não há pesquisa de preços.

## Manifestação da Unidade Examinada:

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760/2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28/11/2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“De início, ressaltamos que a publicidade do certame no diário oficial do município obedece a norma legal preconizada ao artigo 4º da Lei nº 10.520/02, que prevê, *verbis*:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de **publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado** ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º.

Ressaltamos que o Pregão, seja na versão presencial ou eletrônica, não possui limite de valor para a aplicação, onde os valores determinam o *modus operandi* da publicidade dada ao ato somente, conforme preconiza a legislação acima colacionada. Desse modo, conforme prescreve o § 5º do art. 23 da Lei de Licitações, mesmo que fossem de mesmo objeto, a administração não estaria insurgindo em fracionamento de despesas ou detrimento da modalidade licitatória aplicável a matéria, visto que, repetimos, o Pregão não possui teto valorativo para a aplicação.

Quanto a utilização de Pregão Presencial em desprezo ao Eletrônico, a razão é simples: não dispomos de rede de internet confiável e com conexão favorável a uma competição ininterrupta e fixada em dia escolhido, tal como anseia uma licitação desse porte e importância social ocorrendo exclusivamente por meio eletrônico. Desse modo, é coerente, senão necessária e indispensável a utilização de modalidade licitatória que obedecesse a todos os preceitos legais preconizados na legislação pertinente, termo de Convênio e anseios administrativos, bem como se adaptasse a todos os intempéries que passam os Municípios do interior nordestino.

Desse modo, não há que se falar em descumprimento aos incisos II e III do art. 21 da Lei nº 8.666/193, visto que a norma regulamenta a publicidade das modalidades convencionais de licitação, senão vejamos:

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

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

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

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

Portanto, a exigência de aplicação de regra intransponível à realidade do objeto sob análise traduz a inconsistência das alterações deflagradas pela equipe de fiscalização, comprovando sua



inadequação e inconseqüência, pois livres de respaldo legal e concretude normativa que resguarde as interpelações.

Portanto, não há que se falar em publicidade reduzido certame, visto que a publicidade dos certames em comento obedeceu rigorosamente todas as normas legais reguladora da matéria, conforme acima exaustivamente atestamos.

Quanto à "indisponibilidade" do Pregão Presencial nº 062/2011, informamos que encontra-se em anexo à presente defesa. (ANEXO 25). Ademais, não entendemos a afirmativa de "as licitações terem sido realizadas na modalidade imprópria", uma vez que foram realizados Pregões, onde ressaltamos que o Pregão, seja na versão presencial ou eletrônica, não possui limite de valor para a aplicação, onde os valores determinam o *modus operandi* da publicidade dada ao ato somente, conforme preconiza a legislação acima colacionada. Desse modo, conforme prescreve o § 5º do art. 23 da Lei de Licitações, mesmo que fossem de mesmo objeto, a administração não estaria insurgindo em fracionamento de despesas ou detrimento da modalidade licitatória aplicável a matéria, visto que, repetimos, o Pregão não possui teto valorativo para a aplicação.

Assim, não hão de prosperar as "possibilidades de redução da publicidade do certame, razão do reduzido número de empresas interessadas no certame" insculpido neste relatório pelos nobres fiscais, uma vez que a publicidade dada a cada certame seguiu a norma reguladora dos Pregões.

Quanto às observações sobre as pesquisas de preços, temos que o instituto da pesquisa almejado pelo legislador para nada mais serve que para nortear o ente federado promovedor da licitação sobre a realidade mercadológica do objeto almejado. Assim, a diminuta diferença de preços detectada por essa equipe só vem a ratificar a veracidade da realidade dos preços praticados no mercado farmacêutico em geral, que são tabelados pelo governo federal. Ademais, a pesquisa de preços, tal como a proposta de preços, também é sigilosa, e foge à alçada da Comissão de Pregão e Administrador Público, que, por sua vez, não possui domínio sobre os preços que serão praticados pelas empresas.

Assim, a finalidade precípua de sua realização atendeu à administração na forma de valorar a contratação, e baseá-la na realidade mercadológica, conforme orienta o Tribunal de Contas da União:

Estimar, sempre, os custos envolvidos para possibilitar que a Administração preveja quanto vai desembolsar para pagar os serviços ou compras, de conforme inc. II do §2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93; (...) XVI) realizar pesquisas de mercado que permitam a Administração ter noção dos preços praticados na iniciativa privada, de acordo com o inciso IV do art. do art. 43 e com o inc. II do art. 48 da Lei nº 8.666/93.”

### **Análise do Controle Interno:**

Em sua justificativa para os fatos apontados o gestor não se pronunciou a respeito da ausência de justificativa para a realização do pregão na forma eletrônica em detrimento da presencial. Limita-se a alegar que o município não dispõe de “rede de internet confiável”. Nos causa surpresa tal afirmação, pois no período da fiscalização ocorrida no município, de 17/10/2011 a 21/10/2011, a Equipe de Fiscalização da CGU utilizou a internet disponível no prédio da prefeitura sem que tenham ocorrido problemas com a conexão.

Ainda assim, a internet não deve ser alegada como fator determinante para escolha do pregão presencial, uma vez que o certame não precisa ser realizado necessariamente na sede da prefeitura. Pode ser realizado em qualquer lugar onde, a critério da administração, a internet satisfaça as exigências. Registre-se ainda que o município de São Miguel conta com 05 Pontos de Presença do GESAC, do Programa de Inclusão Digital com reconhecida qualidade de conexão, sendo dois deles administrados diretamente pela prefeitura, localizados na Escola

Municipal Maria Adelina Barbosa e o Telecentro Comunitário São Miguel.

Quanto às irregularidades verificadas nas pesquisas de preços, o gestor, embora afirme que estas, assim como as propostas dos licitantes, são sigilosas, não apresentou justificativa para a coincidência dos preços supostamente pesquisados com os preços ofertados, nos 124 itens, pela única empresa participante do Pregão Presencial nº 029/20010.

No tocante à falta de publicidade nos certames, cumpre ressaltar que a Lei de Licitações exige a publicação em jornal diário de grande circulação no Estado e, caso haja, em jornal de circulação no Município onde será realizado o objeto da licitação. Observa-se que a exigência legal traz um certo grau de subjetivismo, apenas quanto ao significado da expressão "grande circulação" e não quanto à faculdade de substituir a publicação por outros meios como quis a Prefeitura justificar. A esse respeito, é pertinente comentarmos a existência de práticas especialmente ligadas à Administração Pública Municipal, onde, por muitas vezes, no afã de burlar a vontade da lei ou mascarar de publicidade atos não transparentes, os gestores "providenciam" a publicação do aviso com resumo do edital em jornais de pequena circulação e, ainda assim, advogam que cumprem a lei.

Ao tratar do tema, o TCU (Decisão n.º 233/1996 – 1ª Câmara) já considerou irregular até mesmo a publicação dos avisos em jornal que não atende aos requisitos estabelecidos no inciso III do art. 21, por não circular todos os dias da semana. Observe-se que a Corte de Contas não veda a publicação em jornal de circulação local, pelo contrário, esta é obrigatória para os municípios que possuam o veículo, no entanto, caso o jornal não seja diário e de grande circulação, por si só, aquela publicação não satisfará os anseios de publicidade contidos na Lei 8.666/93.

Merece registro, ainda, o fato de o Diário Oficial do Município de São Miguel não ter circulação regular. Conforme informação da assessora de comunicação do município somente há circulação quando há algum fato que mereça ser publicado, ou seja, não se trata de um jornal diário. Tampouco de grande circulação. A assessora de comunicação informou ainda que, quando o jornal é editado, são distribuídos exemplares para os órgãos públicos do município e ainda afixado no quadro de avisos localizado na sede da prefeitura. Ocorre que, quando da presença da Equipe de Fiscalização da CGU no município não foram vistos exemplares do Diário Oficial no referido quadro de avisos.

O objetivo da ampla publicidade é divulgar o certame da forma mais abrangente possível, de forma que possa participar da licitação um bom número de interessados e, conseqüentemente, de propostas.

Assim, seguindo o mandamento constitucional da publicidade e o art. 3º da lei de licitações que exigem que a Administração anuncie pelos meios previstos na lei, além de outros que ampliem a divulgação, que realizará determinada licitação, restou prejudicada, no presente caso, a obediência a tais normas.

#### **3.1.1.4 Constatação**

Aquisição de medicamentos com sobrepreço de até 900%.

#### **Fato:**

Comparados os preços praticados em 16 itens do lote nº 01 e 28 itens do lote nº 02 do Pregão Presencial nº 031/2010; 16 itens do lote nº 01 e 28 itens do lote nº 02 do Pregão Presencial nº 040/2011 com os preços médios registrados no Sistema de Banco de Preços em Saúde - BPS ([www.bps.saude.gov.br](http://www.bps.saude.gov.br)), mantido pelo Ministério de Saúde, foram identificados itens com sobrepreço de até 900%. As diferenças de preços em cada item podem ser verificadas nas planilhas a seguir:

PREGÕES PRESENCIAIS Nº 031/2010 E 040/2011 - LOTE Nº 01

SUBSTÂNCIA	Preço da Licitação	Preço Médio do Banco de Preços do Ministério da Saúde	QUANT. ADQUIRIDA	TOTAL LICITAÇÃO	TOTAL BPS	DIFERENÇA (R\$)	DIFERENÇA (%)
CLOPRORPAMIDA 250 MG COMP	0,0800	0,0346	15.000	R\$ 1.200,00	R\$ 519,00	R\$ 681,00	131,21%
AAS 100MG	0,0100	0,0073	50.000	R\$ 500,00	R\$ 365,00	R\$ 135,00	36,99%
DEXAMETASONA 01 MG/ML	1,2200	0,7793	1.500	R\$ 1.830,00	R\$ 1.168,95	R\$ 661,05	56,55%
DEXAMETASONA CREME	0,8600	0,3842	1.000	R\$ 860,00	R\$ 384,20	R\$ 475,80	123,84%
FLUCONAZOL 150MG	0,3400	0,1006	5.000	R\$ 1.700,00	R\$ 503,00	R\$ 1.197,00	237,97%
MELOXICAM 15MG	0,0900	0,0399	10.000	R\$ 900,00	R\$ 399,00	R\$ 501,00	125,56%
OMEPRAZOL 20MG	0,0500	0,0322	50.000	R\$ 2.500,00	R\$ 1.610,00	R\$ 890,00	55,28%
PROMETAZINA 25MG	0,0500	0,0205	2.000	R\$ 100,00	R\$ 41,00	R\$ 59,00	143,90%
SECNIDAZOL, 1.000 MG	0,8400	0,2825	300	R\$ 252,00	R\$ 84,75	R\$ 167,25	197,35%
SULFATO FERROSO, 40MG	0,0400	0,0218	30.000	R\$ 1.200,00	R\$ 654,00	R\$ 546,00	83,49%
MEBENDAZOL, 100 MG	0,0500	0,0188	25.000	R\$ 1.250,00	R\$ 470,00	R\$ 780,00	165,96%
MEBENDAZOL, 20 MG/ML, SUSP.	0,7900	0,3390	1.000	R\$ 790,00	R\$ 339,00	R\$ 451,00	133,04%
METOCLOPRAMIDA CLORIDRATO, 4 MG/ML	0,5400	0,2514	1.500	R\$ 810,00	R\$ 377,10	R\$ 432,90	114,80%
PREDNISONA, 20 MG	0,0700	0,0394	30.000	R\$ 2.100,00	R\$ 1.182,00	R\$ 918,00	77,66%
TETRACICLINA, 500 MG	0,1100	0,0638	5.000	R\$ 550,00	R\$ 319,00	R\$ 231,00	72,41%
PREDNISONA, 5 MG	0,0400	0,0183	2.000	R\$ 80,00	R\$ 36,60	R\$ 43,40	118,58%

PREGÕES PRESENCIAIS Nº 031/2010 E 040/2011 - LOTE Nº 02

SUBSTÂNCIA	Preço da Licitação	Preço Médio do Banco de Preços do Ministério da Saúde	QUANT. ADQUIRIDA	TOTAL LICITAÇÃO	TOTAL BPS	DIFERENÇA (R\$)	DIFERENÇA (%)
ACIDO FÓLICO	0,1100	0,0103	30.000	R\$ 3.300,00	R\$ 309,00	R\$ 2.991,00	967,96%
AMOXICILINA 500MG	0,2500	0,0561	20.000	R\$ 5.000,00	R\$ 1.122,00	R\$ 3.878,00	345,63%

ATENOLOL COMP. 25 MG	0,0600	0,0119	30.000	R\$ 1.800,00	R\$ 357,00	R\$ 1.443,00	404,20%
ATENOLOL COMP. 50 MG	0,0700	0,0142	20.000	R\$ 1.400,00	R\$ 284,00	R\$ 1.116,00	392,96%
CAPTOPRIL 25MG	0,0400	0,0110	80.000	R\$ 3.200,00	R\$ 880,00	R\$ 2.320,00	263,64%
CAPTOPRIL 50MG	0,0700	0,0287	80.000	R\$ 5.600,00	R\$ 2.296,00	R\$ 3.304,00	143,90%
CEFALEXINA COMP. 500 MG	0,4800	0,1321	20.000	R\$ 9.600,00	R\$ 2.642,00	R\$ 6.958,00	263,36%
CETACONAZOL 200 MG	0,1700	0,0590	20.000	R\$ 3.400,00	R\$ 1.180,00	R\$ 2.220,00	188,14%
CETACONAZOL CREME C/30 GR	2,4100	0,7130	800	R\$ 1.928,00	R\$ 570,40	R\$ 1.357,60	238,01%
COMPLEXO B COMP	0,1300	0,0361	8.000	R\$ 1.040,00	R\$ 288,80	R\$ 751,20	260,11%
DIMETICONA GTS	1,2100	0,4888	500	R\$ 605,00	R\$ 244,40	R\$ 360,60	147,55%
ENALAPRIL 10MG.	0,1500	0,0150	50.000	R\$ 7.500,00	R\$ 750,00	R\$ 6.750,00	900,00%
ENALAPRIL 20MG	0,18	0,0176	50.000	R\$ 9.000,00	R\$ 880,00	R\$ 8.120,00	922,73%
FUROSEMIDA C/500 COMP.	0,0400	0,0120	30.000	R\$ 1.200,00	R\$ 360,00	R\$ 840,00	233,33%
GLIBENCLAMIDA COMP. 5MG.	0,0300	0,0084	20.000	R\$ 600,00	R\$ 168,00	R\$ 432,00	257,14%
HIDROCLOROTIAZIDA COMP 25MG	0,0500	0,0100	80.000	R\$ 4.000,00	R\$ 800,00	R\$ 3.200,00	400,00%
HIDRÓXIDO DE ALUMÍNIO	2,3900	1,2223	1.500	R\$ 3.585,00	R\$ 1.833,45	R\$ 1.751,55	95,53%
INSULINA HUMANA REG. 100UI/ML - SOL INJ	64,0000	9,9434	100	R\$ 6.400,00	R\$ 994,34	R\$ 5.405,66	543,64%
IODETO POTÁSSIO C/100ML	2,3500	0,8584	1000	R\$ 2.350,00	R\$ 858,40	R\$ 1.491,60	173,77%
METILDOPA 500 MG	0,4000	0,1099	40000	R\$ 16.000,00	R\$ 4.396,00	R\$ 11.604,00	263,97%
NIMESULIDA COMP	0,0800	0,0309	40000	R\$ 3.200,00	R\$ 1.236,00	R\$ 1.964,00	158,90%
AAS 500MG COMP.	0,0900	0,0219	50000	R\$ 4.500,00	R\$ 1.095,00	R\$ 3.405,00	310,96%
AMPLACILINA 500 MG COMP	0,2500	0,0870	15000	R\$ 3.750,00	R\$ 1.305,00	R\$ 2.445,00	187,36%
AZITROMICINA 500 MG	0,9000	0,2621	4000	R\$ 3.600,00	R\$ 1.048,40	R\$ 2.551,60	243,38%
DIPIRONA GOTAS	1,0500	0,3081	3000	R\$ 3.150,00	R\$ 924,30	R\$ 2.225,70	240,80%
ERITROMICINA 125MG SUSP.	3,0000	1,2185	1000	R\$ 3.000,00	R\$ 1.218,50	R\$ 1.781,50	146,20%

ERITROMICINA 250MG SUSP.	3,5000	1,5309	1000	R\$ 3.500,00	R\$ 1.530,90	R\$ 1.969,10	128,62%
ERITROMICINA COMP. 500MG	0,4300	0,1425	15000	R\$ 6.450,00	R\$ 2.137,50	R\$ 4.312,50	201,75

Merece registro o fato de as duas licitações aqui tratadas, embora tenham ocorrido em intervalo de tempo de 01 ano, tiveram os mesmos licitantes, ofertando os mesmos preços e cada um vencendo a disputa nos mesmos lotes.

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760/2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28/11/2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Neste ponto, ressaltamos que a licitação é baseada em pesquisa de preços, realizada com várias empresas, onde a realidade não confirma com esse banco de preços da saúde. Ressaltamos, por oportuno, que os preços praticados pela Secretaria de Saúde de São Miguel, são condizentes com a realidade mercadológica, se confrontados com os preços da tabela da ABCPHARMA e BRASÍNDICE. Assim, não entendemos e nos causou estranheza a afirmativa de sobrepreço de 900% (novecentos por cento).

Ademais, mais uma vez, rechaçamos veementemente a afirmativa, visto que os preços praticados pelas empresas partícipes dos processos licitatórios da prefeitura municipal de São Miguel seguem a realidade mercadológica, em vistas as tabelas do BRASÍNDICE e ABCPHARMA, conforme pode-se facilmente constatar em comparação para esses produtos.”

### **Análise do Controle Interno:**

O gestor alega em sua defesa que a “ licitação é baseada em pesquisa de preços, realizada com várias empresas”, no entanto no Pregão Presencial nº 040/2011 não há qualquer documento que evidencie a realização de tal pesquisa.

Quanto ao Pregão Presencial nº 031/2010, nas páginas de número 09 a 15 do processo referente ao certame consta documento intitulado “Pesquisa Mercadológica” com as seguintes características:

- não há indicação das empresas pesquisadas.
- As empresas estão identificadas como: Empresa 1; Empresa 2; e Empresa 3.
- não há indicação da data em que a pesquisa teria sido realizada.
- a diferença de preços entre as empresas segue o mesmo padrão em cada um dos 172 itens, conforme tabela a seguir:

Item	Empresa 1 (R\$)	Empresa 2 (R\$)	Empresa 3 (R\$)
1	0,01	0,02	0,05

10	45,55	45,56	45,59
21	11,90	11,91	11,94
39	90,00	90,01	90,04
50	0,92	0,93	0,96
<p>O preço de cada item da Empresa 2 é superior ao da Empresa 1 em R\$ 0,01 (um centavo).</p> <p>O preço de cada item da Empresa 3 é superior ao da Empresa 2 em R\$ 0,03 (três centavos).</p>			

Por todo o exposto, fica mantida a constatação.

### **3.1.1.5 Constatação**

Erro no julgamento das propostas do Pregão Presencial nº 031/2010 resulta em prejuízo ao erário no valor de R\$ 86.937,00 (oitenta e seis mil, novecentos e trinta e sete reais).

#### **Fato:**

No Pregão Presencial nº 031/2010, a Comissão de licitação declarou como vencedora do lote nº 02 a proposta da empresa Cariri Medicamentos Ltda., no valor de R\$ 214.100,00 (duzentos e quatorze mil e cem reais) ante a proposta da empresa Y Greicy no valor de R\$ 230.368,00 (duzentos e trinta mil, trezentos e sessenta e oito reais). Ocorre que, para este lote, a empresa Y Greicy de Freitas Cruz ME deixou de ofertar preços para 8 dos 73 itens licitados. Esses 8 itens foram cotados pela empresa Cariri Medicamentos no valor de R\$ 102.835,00 (cento e dois mil, oitocentos e trinta e cinco reais).

No julgamento das proposta, a comissão de licitação ignorou os itens não cotados pela empresa Cariri, a comparação se deu apenas pelo valor dos itens cotados por cada uma das licitantes.

Na comparação dos preços efetivamente cotados pelas duas licitantes temos o seguinte resultado:

Proposta da empresa Y Greicy: R\$ 127.431,00

Proposta da empresa Cariri Medicamentos: R\$ 214.368,00

Cabe ressaltar que, apesar do erro flagrante, não há qualquer registro de protesto por parte da empresa prejudicada.

Ao seguir este critério equivocado a comissão de licitação declarou vencedora a empresa Cariri, acarretando um prejuízo ao erário municipal no valor de R\$ 86.937,00 (oitenta e seis mil, novecentos e trinta e sete reais).

#### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760/2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28/11/2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Quanto ao fato denotado neste ponto do relatório, não entendemos o teor do suposto "erro", uma

vez que:

A proposta de preços da empresa CARIRI MEDICAMENTOS LTDA é manifestamente o menor preço apresentado no certame para o LOTE — MEDICAMENTOS ORAIS, qual seja R\$ 214.000,00, frente aos R\$ 230.368,00 ofertados pela empresa Y GREICY DE FREITAS CRUZ ME;

"Ocorre que, para este lote, a empresa Y GREICY DE FREITAS CRUZ ME deixou de ofertar preços para 8 dos 73 itens licitados" 28: essa constatação vem a corroborar a nossa tese, vez que, se não há mancha na proposta de preços da empresa CARIRI MEDICAMENTOS LTDA, não entendemos ainda qual o problema deflagrado por esta equipe.

Ademais, os partícipes foram interpelados sobre o manifesto interesse na interposição de recursos, onde nenhuma das empresas manifestou o interesse, dando-se por encerrado, desse modo, o pleito. Assim, não procede a afirmativa de "prejuízo ao erário", uma vez que manifestamente adquiriu-se com o menor preço."

### **Análise do Controle Interno:**

O erro cometido pela Comissão de Licitação ocorreu devido ao fato de não terem sido cotados pela empresa Cariri Medicamentos Ltda. os seguintes itens:

<b>Item</b>	<b>Descrição</b>
2	ÁCIDO SALICÍLICO POMADA 5% (F.N.)
3	ESPIROLACTONA 25MG
4	AMOXICILINA + CLAV DE POT SUS ORAL 50 MG + 12,5 MG/ML
12	CEFALEXINA SUSP. ORAL 50MG/ML
17	DEXAMETASONA 4MG COMP.
25	INSULINA HUMANA NPH IOOUI/ML- SUSP INJ
32	METRONIDAZOL + NISTATINA CREME
45	LANSOPRAZOL+CLARITROMICINA+AMOXILINA CX C/56

Na proposta da empresa Ygreicy de Freitas Cruz – ME a soma do valor desses itens é igual a R\$

102.835,00 (cento e dois mil, oitocentos e trinta e cinco reais). Sem atentar para o fato de que na proposta da empresa Cariri não haviam sido cotados os referidos itens, a Comissão de Licitação comparou apenas o valor cotado para o lote, no qual a proposta da empresa Cariri pareceu mais vantajosa. Caso tivessem sido considerados apenas os itens efetivamente cotados pelas duas concorrentes a economia para a prefeitura teria sido de R\$ 86.937,00 (oitenta e seis mil, novecentos e trinta e sete reais).

Considerando que o gestor não apresentou justificativa para os fatos apontados, fica mantida a constatação.

### **3.1.1.6 Constatação**

Utilização de recursos da Farmácia Básica para aquisição de medicamentos que não constam do Elenco de Medicamentos Básicos

#### **Fato:**

No período de outubro de 2010 a novembro de 2010, a Prefeitura de São Miguel realizou aquisições de medicamentos que não fazem parte do Elenco de Medicamentos Essenciais da Farmácia Básica, assim definidos e relacionados no Plano Municipal de Assistência Farmacêutica em vigência no município.

A aquisição de medicamentos não elegíveis se deu no âmbito do Pregão Presencial nº 029/2010, num total de R\$ 42.384,00 (quarenta e dois mil, trezentos e oitenta e quatro reais), registradas nas seguintes notas fiscais:

Data	Nota Fiscal	Valor	Fornecedor
29/10/10	206	R\$ 15.750,00	Francisco Cirlei Moreira de Aquino - ME
19/11/10	208	R\$ 10.000,00	Francisco Cirlei Moreira de Aquino - ME
19/11/10	209	R\$ 8.000,00	Francisco Cirlei Moreira de Aquino - ME
19/11/10	2010	R\$ 8.634,00	Francisco Cirlei Moreira de Aquino - ME

Os recursos do Bloco de Assistência Farmacêutica, no período movimentados na conta corrente nº 22.631-9, mantida na agência nº 1140-1, do Banco do Brasil, somente poderiam ser utilizados para aquisição de medicamentos básicos pactuados na Comissão Intergestores Bipartite – CIB. No município de São Miguel, estes medicamentos estão relacionados no Elenco de Medicamentos Essenciais da Farmácia Básica.

#### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760/2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28/11/2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Iniciamos o arrazoado ressaltando que os medicamentos adquiridos foram efetivamente utilizados pelos munícipes carentes, ou seja, havia a necessidade da aquisição dos mesmos, o que denota o comprovado consumo, através dos controles existentes na Prefeitura e devidamente atestados pelos



fiscais.

Inobstante a isso, toda a compra foi precedida do devido processo licitatório bem como foi devidamente acompanhadas e aprovadas pelo CMS, o que demonstra a real necessidade da demanda demonstrada.

Devido a real necessidade dos micalenses, ao qual o município não pode silenciar, a Secretaria de Saúde está promovendo a devida adequação do Plano Municipal de Assistência Farmacêutica às precisões iminentes que se mostram no cotidiano de assistência à saúde. Assim, a atecnia detectada não passa de falha de caráter meramente formal, incapaz de conduzir o gestor a dano ao erário gerido, ao contrário, atendeu-se a população carente na urgente necessidade devidamente detectada pelos profissionais da saúde do Município.

Desse modo, o Ministério da Saúde, através da RENAME de acordo com perfil epidemiológico do Município, o Secretário, nas sensibilidades de prescrição médica e suas particularidades, possui a autonomia de integrar na relação de medicação básica, os medicamentos que sejam necessários aos suprimentos de suas necessidades, desde que constantes na RENAME. Senão, vejamos o regramento constante ao art. 5º da Deliberação nº 561/2010— CIB/RN:

Art. 5º Que a inclusão, por parte de algum Município, de medicamentos que pertençam a RENAME vigente, seja custeada com recursos da Tripartite, na forma definida pela Portaria nº 2.982/2009-GM/MS.

A somar com a deliberação acima colacionada, temos ainda o elenco de possibilidades disposta pelo ANEXO II da Portaria nº 2.982/2009-GM/MS, que trata da aprovação das normas de execução e de financiamento da Assistência Farmacêutica da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica, senão vejamos:

Art. 2º Que o financiamento dos medicamentos descritos nos anexos I, II e III da Portaria nº 2.982/2009-GM/MS seja de responsabilidade das três esferas de gestão, devendo ser aplicados os seguintes valores: a) União — R\$ 5,10; b) Estado e Distrito Federal — R\$ 1,86 por habitante/ano e c) Municípios — R\$ 1,86 por habitante/ano, ficando a sua aquisição sob a responsabilidade dos Municípios.<sup>29</sup>

Art. 3º O Elenco de Referência Nacional, composto por medicamentos integrantes da relação nacional de medicamentos essenciais (RENAME) vigente, de que trata o ANEXO 01, e por medicamentos fitoterápicos e homeopáticos, de que trata o ANEXO I, destina-se a atender aos agravos prevalentes e prioritários da Atenção Básica.<sup>30</sup>

É válido ressaltar que a análise deve ser realizada não pelo nome ético do medicamento, mas por seu princípio ativo, fator este determinante para que se haja uma análise coerente e condizente com as prescrições legais que regulamentam a matéria, visto que as resoluções, deliberações e portarias exaradas sobre o assunto tratam os medicamentos pela denominação de seu princípio ativo, desprezando por completo o seu nome comercial ou fantasia.”

### **Análise do Controle Interno:**

Os valores destinados à aquisição de medicamentos básicos são definidos em razão da quantidade de habitantes e se destinam a atender as necessidades da população de acordo com a prevalência de doenças em cada município. Ao utilizar esses recursos na aquisição de outros medicamentos estranhos ao elenco estabelecido o gestor desvirtua a política pública de combate às doenças de maior incidência no município. Portanto, fato dos medicamentos não elegíveis terem sido efetivamente distribuídos à população não elide a impropriedade. Por essa razão, fica mantida a constatação.

#### **3.1.1.7 Constatação**

No Pregão Presencial nº 029/2010 os itens estão insuficientemente descritos

**Fato:**

No Pregão Presencial nº 029/2010, cujo objeto é a aquisição de medicamentos básicos, a Comissão de Licitação não providenciou a descrição completa nem determinou a quantidade que a prefeitura pretendia adquirir. Na planilha a seguir temos alguns exemplos da precariedade da descrição dos medicamentos.

Item nº	Descrição	Unidade
72	Atenolol 50mg	CX
81	Ciprofloxacino 500mg	CX
48	Somalgin 100mg	CX

O Atenolol de 50mg pode ser encontrado no mercado em caixas nas seguintes quantidades: 14, 25, 30, 60, 300, 500 ou 600 unidades.

O Ciprofloxacino de 500mg pode ser encontrado no mercado em caixas nas seguintes quantidades: 3, 6, 10, 14, 20, 50 ou 500 unidades.

O Somalgin de 100mg, que é ácido acetilsalicílico, pode ser encontrado no mercado em caixas nas seguintes quantidades: 20, 30, 120, 200 ou 500 unidades.

A análise do processo licitatório e das notas fiscais, onde os itens estão descritos tal qual na licitação, nos leva à conclusão de que a prefeitura não sabe “o quê” queria comprar, o fornecedor não sabe “para o quê” ofertou preço e agora ninguém sabe “o quê” está sendo pago. Impossível saber se a caixa de atenolol 50mg paga pela prefeitura contém 14, 25, 30, 60, 300, 500 ou 600 unidades. Impossível saber se o preço pago pela prefeitura está de acordo com os preços praticados no mercado.

Merece registro ainda o fato de não haver, na planilha de controle de estoque dos medicamentos da farmácia central e do almoxarifado do município, qualquer registro de entrada dos medicamentos supostamente adquiridos da empresa Francisco Cirlei Moreira de Aquino – ME.

**Manifestação da Unidade Examinada:**

O gestor não apresentou justificativa para esta constatação.

**Análise do Controle Interno:**

Considerando que nenhuma justificativa foi apresentada, mantemos a constatação.

**3.2. PROGRAMA: 1214 - Atenção Básica em Saúde**

Ações Fiscalizadas
3.2.1. 8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde <b>Objetivo da Ação:</b> Financiamento para a adequação e ampliação da rede de serviços de atenção básica de saúde; apoio técnico e financiamento para melhoria e adequação da rede de serviços

|caracterizada como de primeira referência para a atenção básica.

<b>Dados Operacionais</b>	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201116388	<b>Período de Exame:</b> 31/12/2007 a 29/02/2012
<b>Instrumento de Transferência:</b> Convênio	617410
<b>Agente Executor:</b> SAO MIGUEL GABINETE DO PREFEITO	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> R\$ 256.196,03
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Construção/Reforma de Unidade de saúde.	

### 3.2.1.1 Constatação

Sobreprego, no valor de R\$ 27.561,15 (vinte e sete mil, quinhentos e sessenta e um reais e quinze centavos).

#### **Fato:**

Para a execução dos serviços previstos no Termo de Convênio, ora em comento, ficou constatada a realização de certame licitatório, na modalidade de Tomada de Preços, número 001/2011, realizada em 08/09/2011, a qual destinava-se à contratação de empresa especializada para a execução dos serviços referentes à ampliação da Unidade de Saúde Dr. José Torquato, localizado à Rua Dr. José Torquato, S/N, Centro, São Miguel/RN.

Os serviços foram orçados pela Prefeitura de São Miguel por R\$ 256.330,62 (duzentos e cinquenta e seis mil, trezentos e trinta reais e sessenta e dois centavos) e, contratados à empresa RC – Eventos, Comércio e Serviços Ltda., pelo montante de R\$ 256.196,09 (duzentos e cinquenta e seis mil, cento e noventa e seis reais e nove centavos), mediante a realização do citado Processo Licitatório, o qual ensejou a formalização do Termo de Contrato 1879/2011, de 20/09/2011, tendo como signatários o Prefeito do município de São Miguel e o Representante Legal da citada empresa.

Tomando-se por referência a Planilha Orçamentária efetivamente contratada, procedeu-se a análise da adequação do percentual de BDI – Bônus e Despesas Indiretas empregado, bem como dos preços unitários dos serviços contratados, em comparação àqueles previstos no SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil), mantido pela Caixa Econômica Federal. Tais análises foram baseadas nos percentuais previstos no método da Curva ABC.

Para a realização da citada análise, na qual devido a não apresentação pela entidade fiscalizada (Prefeitura de São Miguel/RN) das Composições de Preços Unitários de Serviços – CPU's empregadas pela empresa contratada, foi verificado percentual, referentes à Curva ABC, de apenas 74,58%, com os valores do SINAPI considerados para análise tendo sido obtidos a partir do Banco de Dados de Grande Porte da Caixa Econômica Federal para a UGI de Natal/RN, tomando-se como referencia o mês de Setembro/2011 (mês em que foi elaborada a proposta da empresa vencedora do certame).

Inicialmente foi efetuada a análise de adequação do percentual de BDI empregado pela empresa (20,00%), na qual ficou constatado que foram inclusos dentro do percentual do BDI, os itens CPMF (0,38%), IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica (4,88%) e CSLL - Contribuição Social Sobre Lucro Líquido(1,00%), os quais são vedados pela Legislação: O percentual de CPMF devido a proposta da empresa ter sido apresentada (setembro/2011),ou seja em data bastante

posterior à data de extinção do referido Imposto (dezembro/2007) e o IRPJ e CSLL devido a tratarem-se de elementos relacionados com o desempenho financeiro da empresa, sendo, por conseguinte, custo personalístico desta, e não da contratante da obra. Consequentemente o percentual de BDI real, a ser empregado no Termo de Contrato, em epígrafe, deve ser 13,74% e não 20,00% como utilizado pela empresa. Tal situação implicou na ocorrência de Sobrepreço residual no valor de R\$ 16.037,84 (dezesesseis mil, trinta e sete reais e oitenta e quatro centavos).

Posteriormente foram efetuadas análises sobre os preços dos serviços contratados, com relação a adequação dos mesmos com aqueles previstos no SINAPI. Para tanto sobre os valores dos custos unitários dos serviços obtidos no SINAPI foi aplicado o percentual de BDI retificado (13,74%), que se refere a diferença entre o percentual de BDI apresentado pela empresa RC Ltda.(20,00%) e os percentuais referente a CPMF (0,38%), IRPJ (4,88%) e CSLL (1,00%). Todas as comparações foram efetuadas entre os preços contratados e os valores do SINAPI, acrescidos dos percentuais de BDI citados, tendo sido detectada a ocorrência de Sobrepreço no valor de R\$11.523,31 (onze mil, quinhentos e vinte e três reais e trinta e um centavos).

Como metodologia de trabalho empregou-se a comparação entre os serviços contratados e aqueles constantes do SINAPI (na data de elaboração da Planilha Orçamentária), visto que não foram apresentadas as CPU'S - Composições de Preços Unitários empregadas pela empresa contratada na determinação dos preços unitários dos serviços contratados.

Com relação aos resultados das análises efetuadas, as comparações procedidas demonstraram a ocorrência de SOBREPREGO REAL, no montante total de R\$ 27.561,15 (vinte e sete mil, quinhentos e sessenta e um reais e quinze centavos),o que corresponde a 14,42% do montante analisado.

Com base nessas informações, verificou-se que a referida contratação contrariou a Legislação em vigor na época de sua realização, notadamente o Caput do Artigo 127, da Lei 12.309, de 09/08/2010 – LDO/2011 – Lei das Diretrizes Orçamentárias, o qual assim define:

“Art. 127. O Custo Global de obras e serviços contratados e executados com recursos do Orçamento da União será obtido a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana se seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido e divulgado na Internet pela Caixa Econômica Federal e, no caso de obras e serviços rodoviários, à Tabela do sistema de Custo de Obras Rodoviárias – SICRO, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil” .

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

"Neste ponto, não há que se falar em sobrepreço, uma vez que o orçamento foi devidamente aprovado pelo Ministério concedente e, por sua vez, devidamente obedecido pelas empresas licitantes no processo licitatório deflagrado com base no referido.

Assim, uma vez assinado o termo de convênio, e sendo parte dele Projeto Básico e Planilha Orçamentária, como Plano de Trabalho de cumprimento da avença, não pode a administração, por sua vez, questionar o seu teor, sem fundamento fatídico para tal.

Quanto a segunda interpelação, no tocante ao custo do BDI da empresa vencedora do certame, ressaltamos de início que a empresa apresentou manifestamente o menor preço para o objeto sob concorrência, seguindo assim a finalidade precípua da licitação, que é a prestação dos serviços almejados pelo menor custo total auferido no certame.

Assim, em sendo a licitação do tipo menorpreço, e em a empresa vencedora efetivamente ofertando o menor preço, vindo a sagrar-se vencedora, reafirmamos, desse modo, o perfeito cumprimento da legislação, vez que a finalidade precípua do instituto foi cumprida: a execução do objeto pelo menor preço".

### **Análise do Controle Interno:**

Não acatamos a justificativa apresentada pela Entidade Gestora, visto que não obstante a referida entidade tenha informado que os orçamento foi devidamente aprovado pelo Ministério concedente e, por sua vez devidamente obedecido pelas empresas licitantes no processo licitatório, ficou constatado que alguns dos serviços foram contratados pela referida entidade à empresa vencedora do certame licitatório (RC – Eventos, Comércio e Serviços Ltda.), por preços unitários superiores à mediana do SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil) mantido pela Caixa Econômica Federal, que é o balizador dos preços unitários dos serviços e obras de engenharia a serem contratados pela Administração Pública, mediante a utilização de recursos federais. Tal fato contraria, por conseguinte, a Legislação em vigor na época de sua realização, notadamente o Caput do Artigo 127, da Lei 12.309, de 09/08/2010 – LDO/2011 – Lei das Diretrizes Orçamentárias

Vale salientar ainda que também não cabe a justificativa da Entidade Gestora com relação ao BDI aplicado pela referida empresa contratada, no caso que a empresa vencedora do certame apresentou manifestadamente o menor preço para a execução do objeto sob concorrência, visto que foram inclusos dentro do percentual do BDI, os itens CPMF (0,38%), IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica (4,88%) e CSLL - Contribuição Social Sobre Lucro Líquido(1,00%), os quais são vedados pela Legislação: O percentual de CPMF devido a proposta da empresa ter sido apresentada (setembro/2011),ou seja em data bastante posterior à data de extinção do referido Imposto (dezembro/2007) e o IRPJ e CSLL devido a tratarem-se de elementos relacionados com o desempenho financeiro da empresa, sendo, por conseguinte, custo personalístico desta, e não da contratante da obra.

Consequentemente, mantemos a constatação e ressaltamos a ocorrência de prejuízo para o erário no montante de R\$ 27.561,15 (vinte e sete mil, quinhentos e sessenta e um reais e quinze centavos), devido a prática de **sobrepreço** nos preços unitários dos serviços contratados.

#### **3.2.1.2 Constatação**

Ganhadora de licitação mantém vínculos com diversas empresas contratadas pela Prefeitura e não dispõe de empregados para execução da obra.

#### **Fato:**

Verificações realizadas junto à RAIS e ao CAGED - Cadastro Geral de Empregados e desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego indicaram que a empresa R C EVENTOS, COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA., CNPJ 11.418.862/0001-55, ganhadora do processo Licitatório TP 001/2011, destinado à ampliação da Unidade de Saúde Dr. José Torquato, não possui nenhum empregado.

A propósito, levantamentos feitos junto ao banco de dados da Receita Federal do Brasil, revelaram que tal empresa possui diversas ligações próximas de parentesco entre seus sócios e algumas empresas participantes de processos licitatórios realizados pela Prefeitura municipal de São Miguel/RN. São essas as empresas que pertencem a um mesmo grupo familiar:

1. Construtora Aurorense Ltda;

2. GMD Construções Ltda;
3. Construtora Mara Ltda;
4. RC Eventos, Comércio e Serviços Ltda.
5. JM Locação de Veículos e Máquinas Ltda.

Tendo em vista as ligações familiares encontradas, realizou-se circularização em algumas empresas que participaram de processos licitatórios com objetos variados no município, por meio da qual foram constatados outros casos de ligações entre sócios de firmas diferentes, compatibilidade de endereços empresariais e inexistência de empresas.

Os dados apurados com indícios de direcionamento e de conluio entre os participantes podem ser observados conforme os dados na planilha:

EMPRESA	PARTICIPANTE	VENCEDORA	OBJETO	CONSTATADO
CONSTRUTORA AURORENSE LTDA		CV 002/2010	reforma de diversas escolas na zona urbana, deste município	Sócios tem relação de parentesco com os proprietário das empresas: GMD Construtora, JM Locadora e RC Eventos e Serviços, e ainda são proprietários de fato da Construtora Mara Ltda.
	CV 008/2010		construção de uma unidade básica de saúde, no bairro alto Santa Tereza.	
		CV 007/2011	reforma e manutenção de diversos postos de saúde nas comunidades rurais desse município	
CONSTRUTORA MARA LTDA	CV 007/2011		reforma e manutenção de diversos postos de saúde nas comunidades rurais desse município	Sócio é irmão de um dos proprietários da GMD Construtora, porém quem de fato gerencia e tem a propriedade da empresa é o sócio da Construtora Aurorense. Assim esta empresa também
	CV 015/2011		serviços de reforma na	

			quadra poliesportiva da escola municipal Avelino Pinheiro	faz parte de um grupo familiar. Seu endereço consta apenas um escritório contábil.
GMD CONSTRUÇÕES LTDA		TP 005/2010	construção de uma unidade básica de saúde no sítio são pedro, zona rural deste município.	Consta no mesmo endereço da Construtora Aurorense. Proprietário faz parte do grupo familiar as empresas: Construtora Aurorense, JM Locadora, RC Eventos e Serviços e Construtora Mara Ltda.
J M LOCADORA DE VEICULOS E MAQUINAS LTDA - ME		PP 036/2009	contratação dos serviços para transporte escolar	Sócios tem relação de parentesco com os proprietário das empresas: Construtora Aurorense, GMD Construtora, RC Eventos e Serviços, e ainda são proprietários de fato da Construtora Mara Ltda. Uma sócia diz administrar todas as empresas da família exceto a Construtora Mara.
R C EVENTOS E COMERCIO E SERVIÇOS LTDA		CV 016/2011	contratação de empresa especializada em engenharia civil para os serviços de manutenção em diversas escolas municipais, neste município	Proprietário faz parte do grupo familiar das empresas: Construtora Aurorense, JM Locadora, GMD Construtora e Construtora Mara

		TP 001/2011	Contratação para ampliação da Unidade de Saúde Dr. José Torquato	Ltda.
--	--	-------------	--	-------

CV-convite

TP-tomada de preços

PP-pregão presencial

Especificamente quanto às ligações de parentesco do Sócio da empresa R C EVENTOS COMERCIO E SERVICOS LTDA, Sr. Carlos Alberto Martins Filho, pode-se registrar os seguintes achados:

- é filho do Sr. Carlos Alberto Martins, sócio da empresa GMD Construções Ltda e também procurador da empresa J.M. Locadora de Veículos e Máquinas LTDA. O outro sócio da GMD Construções Ltda, é irmão de um dos sócios de direito da Construtora Mara Ltda. e consta nos seus dados de pessoa física, residir no mesmo endereço da outra sócia desta empresa ;

- é primo dos sócios M. Genilda Dantas Barbosa e José Acilon D. Barbosa, proprietários da empresa J.M. Locadora de Veículos e Máquinas LTDA;

- é sobrinho do proprietário da empresa Aurorense Ltda. Sr. Francisco Barbosa Lima, que também é o proprietário e administrador, de fato, da Construtora Mara Ltda.

O quadro abaixo sintetiza as ligações das empresas:



[illegible]

Ainda nas verificações *in loco* evidenciou-se que

- |  |  |
|--|--|
|  |  |
|--|--|



A Construtora Mara tem como endereço o Escritório de Gama Contabilidade acima.



Local de funcionamento da GMD e da Aurorense.

### Manifestação da Unidade Examinada:

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“De início, ressaltamos que pelo princípio da isonomia, todos tem o direito de concorrer, em igualdade de condições, ao certame que se propõem, e, concorrendo entre si, pelo princípio da seleção da proposta mais vantajosa, havendo única e exclusiva prescrição à inalterabilidade ao princípio da isonomia em virtude de vínculos fraternais ou familiares entre licitante e servidor do ente promovedor da licitação, o que afasta-se ao sul do norte do caso aqui transcrito, sagrar-se o vencedor da licitação o menor valor proposto. Aqui, fazemos questão de transcrever a seguinte determinação do Tribunal de Contas da União, verbis:

Abstenha-se de convidar, para participar de certames Licitatórios, empresas ou pessoas cujos vínculos de parentesco ou amizade com funcionários ou dirigentes da entidade caracterizem inobservância aos princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia entre os licitantes, todos previstos no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Ou seja, em não havendo ato ou norma que desabone a participação da empresa, por seu parentesco entre os partícipes, não pode a Comissão normatizar, à seu bel prazer, os critérios determinantes da participação. Desse modo, estaria a Comissão condicionada a cumprir papel próprio e indelegável do legislativo federal, à quem é cabível expressa e em caráter exclusivo, para legislar matéria de cunho licitatório e afins.

Vejamos especificamente o “causo” deflagrado por esta equipe: a empresa RC EVENTOS, COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA, que participou de processo licitatório na modalidade Tomada de Preços, possui suposta ligação com outras empresas que participam de licitações, não somente no Município de São Miguel, onde a equipe elenca diversas “constatações” acerca do “conluio” das empresas. Vistas a fartura de explanações, mais uma vez, a participação das citadas empresas, em um mesmo certame licitatório não compromete, de nenhum modo, a lisura da licitação, vez que o fato de serem irmãos, pais, entre; si, não carrega em si mesmo a quebra de nenhuma regra, norma ou lei existente em nosso ordenamento jurídico.

Some-se a este fato o fator de que todo o comércio de uma Cidade interiorana do Nordeste

brasileiro, sobretudo de um Município do porte de São Miguel, é conhecido e tem parentescos familiares ou vínculos fraternos, não sendo esse fator novo, visto que em todo interior do Estado ou da Nação é assim, sem que esse fato comprometa a competição entre eles, vistas a vitória no certame, almejada por cada licitante, em particular.

Ademais, não há que se falar em comprometimento do caráter competitivo pela administração, uma vez que todas as ações e licitações são pontualmente publicitadas por meio do site institucional da Prefeitura Municipal, o que denota o respeito ao princípio da publicidade insculpido na Constituição Federal.

Saliento, mais uma vez, que a administração não possui respaldo legal para impedir a participação de empresas que reúnem todas as condições jurídicas estabelecidas na legislação pertinente.

Prosseguindo o raciocínio, temos a seguinte decisão do STJ:

A habilitação do particular, antes denominada capacidade jurídica, é a aptidão efetiva do interessado, seja ele pessoa física ou jurídica, para exercer direitos e contrair obrigações, com responsabilidade absoluta ou relativa de seus atos.

Corroborando a prática da Comissão, temos os ensinamentos de Marçal Justen Filho:

A interpretação estrita e rígida das questões atinentes à habilitação produziu efeitos maléficos, incompatíveis com os princípios norteadores da licitação. Tem-se apontado a transformação da licitação em competição fundada no critério da ‘habilidade’, em que o vencedor é aquele capaz de cumprir mais satisfatoriamente os requisitos do edital - mesmo que não seja quem formulou a melhor proposta. A licitação adquiriu, então, esse cunho de ‘gincana’, competição caracterizada por exigências tão despropositadas quanto inúteis.

Ademais, no tocante a localização das empresas citadas neste ponto do relatório, todas as exigências elencadas para a habilitação no instrumento convocatório foram pontualmente atendidas, ou seja, a comprovação da existência da empresa de acordo com a Receita Federal, a Secretaria da Fazenda Estadual, a Secretaria de Finanças da sede da licitada, demonstram que a empresa está completamente regular onde, se há algum inconformismo com o fato, dever-se-ia questionar referido« órgãos, que mantém regulares à nível jurídico e fiscal, referidas empresas.

Portanto, pelas razões fartamente expostas, o suposto “conluio” não pode prosperar, uma vez que o procedimento licitatório foi plenamente regular aos olhos da lei.

Inobstante a todo o exposto, em uma vez que a obra encontra-se em andamento, a administração assume o compromisso de exigência da Matrícula CEI e da relação dos funcionários lotados para a obra pela empresa contratada, onde, para os pagamentos das medições futuras, a empresa deverá comprovar, junto a esta Prefeitura, a exigência acima transcrição, sob pena de retenção dos emolumentos enquanto perdurar a pecha.

### **Análise do Controle Interno:**

Embora a constatação não trate do caso concreto de concorrentes/parentes – como outros constantes do presente relatório, é elementar concluir, contrariamente ao que foi afirmado pelo Gestor, que a participação de empresas, em um mesmo certame licitatório composta por parentes compromete a lisura da licitação, vez que o fato de serem irmãos, pais, primos, cunhados entre, quebra, em tese, a regra basilar de uma licitação: a competitividade.

Também não poderia prosperar a justificativa de que em “todo o comércio de uma Cidade interiorana do Nordeste brasileiro, sobretudo de um Município do porte de São Miguel, é conhecido

e tem parentescos familiares ou vínculos fraternos, não sendo esse fator novo, visto que em todo interior do Estado ou da Nação é assim, sem que esse fato comprometa a competição entre eles, vistas a vitória no certame, almejada por cada licitante, em particular”. Isso seria em tese, mas no caso concreto, há uma espécie de rodízio de vencedores sempre participantes do mesmo grupo familiar que, ao contrário do afirmado, não são apenas estabelecidas no pequeno município de São Miguel, mas sediadas em várias cidades do Estado vizinho do Ceará.

Com efeito, não há proibição expressa na lei quanto à participação de empresas cujos sócios sejam parentes, como menciona o responsável, mas aqui não se trata apenas de uma simples relação de parentesco em uma licitação, mas de uma série de certames, conforme demonstrado no quadro constante do campo “fato” em que as empresas ligadas por parentesco dos sócios – sediadas em várias cidades - sagraram-se vencedoras. Neste particular, a relação de parentesco foi utilizada pelo responsável apenas para ressaltar que não há impedimento legal, mas é silente quanto à omissão na fiscalização do contrato, que permitiu que uma empresa sem nenhum empregado “realizasse” uma obra de tamanha envergadura.

Convém esclarecer que, de fato, “não pode a Comissão normatizar, à seu bel prazer, os critérios determinantes da participação” como afirma o Gestor, mas a Administração tem o poder-dever de realizar diligências conforme faculta o parágrafo 3º do art. 43 da lei 8.666/1993

Cabe ressaltar que uma das fases de grande relevância do procedimento licitatório, destinada a selecionar os potenciais prestadores de serviço que irão contratar com a Administração, é a habilitação. Nessa fase devem ser avaliados aspectos relacionados à idoneidade da empresa, à sua habilitação jurídica, à solidez econômico-financeira, à qualificação técnica, e à regularidade fiscal e tributária e aí se inclui a realização de diligências para confirmação da documentação apresentada.

Por outro lado, a simples realização da matrícula no CEI junto ao INSS – aliás, obrigatória - ou a exigência da exibição por parte da empresa dos comprovantes dos recolhimentos das obrigações trabalhistas e sociais com a relação dos trabalhadores, já inibiria a irregularidade e afastaria a sonegação fiscal ora constatada.

Transcreve-se, por oportuno, o enunciado da súmula 331 do TST, que torna responsável subsidiariamente o ente público negligente na fiscalização:

*IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.*

*V – Os entes integrantes da administração pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n. 8.666/93, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.*

*VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação.*

Nesse sentido, a própria Lei das Licitação é clara no seu art. 71 , § 2º quando afirma que “A Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato, nos termos do [art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. \(Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995\)](#)”.

Fica mantida, portanto, a constatação.

### **3.2.1.3 Constatação**

Inexistência de designação formal de servidor para fiscalizar a execução de contrato.

#### **Fato:**

Do exame da documentação relativa ao contrato para construção da Unidade de Saúde, objeto do convenio 794/2007, constatou-se que o gestor não designou formalmente servidor da Prefeitura para fiscalizar e acompanhar a execução do referido instrumento que teria como responsabilidades, dentre outras:

- a) Acompanhar in loco a efetiva realização dos serviços( art. 67 da Lei 8666/93);
- b) Anotar, em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato( § 1º do art. 67 da Lei 8666/93);
- c) Conferir os documentos apresentados relativos à cobrança pelos serviços prestados, checando: o quantitativo, os cálculos, os valores, a descrição, etc. confrontando-os com os registros próprios relativos ao efetivo acompanhamento dos serviços prestados (art. 66 da Lei 8666/93 e art. 63 da Lei 4320/64);
- d) Exigir, mensalmente, a apresentação da GFIP correspondente aos empregados relacionados ao contrato (§ 2º do art. 71 da Lei 8.666/93); e.
- e) Atestar a efetiva realização do objeto contratado para fins de pagamento das faturas correspondentes (art. 67 e 73 da Lei 8.666/93)

#### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Não procedem as alegativas de inexistência de fiscal para os contratos acima fiscalizados, bem como de suposto descumprimento a norma legal.

O artigo 67 da Lei de Licitações impõe a obrigação da execução dos contratos firmados pelo órgão promovedor da licitação, contudo não expressa em seu escopo a obrigatoriedade da inclusão do responsável nos autos do processo licitatório. Senão, vejamos novamente a regra legal, verbis:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§1- O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2 As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Assim, em momento algum a lei obriga que essas regras façam parte obrigatória nas cláusulas do edital de licitação ou instrumento contratual, mas possui rigor de cumprimento reiterado nos atos

praticados pela administração, independente de transcrição. Portanto, a fiscalização dos contratos em comento, de responsabilidade da CONTRATANTE, é realizada e acompanhada pelo Sr. Antônio de Lisboa Sobrinho, que tem por competência a prestação de serviços de acompanhamento das obras, elaboração de projetos e fiscalização municipal, conforme contratos em anexo. (ANEXO 03).

Desse modo, a administração cumpriu rigorosamente o pressuposto legal, visto que a exigência legal é disposta nas obrigações da contratante."

### **Análise do Controle Interno:**

Em síntese a Prefeitura alega entender que a Lei não expressa em seu escopo a obrigatoriedade da inclusão do responsável nos autos do processo licitatório e informou nome de pessoa física contratada para fiscalizar todas as obras, além de elaborar projetos.

Inicialmente cabe esclarecer que a constatação refere-se à falta de designação formal de fiscal para acompanhar a obra e não sobre a exigência de que tal obrigação devesse fazer parte obrigatória das cláusulas do edital de licitação ou do instrumento contratual, como pretendeu a Prefeitura justificar.

De acordo com a obra de Lucas Rocha Furtado, Curso de Licitações e Contratos Administrativos, Belo Horizonte, Fórum, 2007, p. 447, no âmbito dos contratos administrativos, a Administração terá não apenas o direito, mas igualmente o dever de acompanhar a perfeita execução do contrato. Fala-se, assim, em poder-dever da Administração de promover a devida fiscalização da execução do contrato.

O Acórdão nº 112/2007 – Plenário, Relator Ministro Ubiratan Aguiar, DOU 09.02.2007, reafirma que o fiscal do contrato deve, por exigência legal, ser um servidor da Administração Pública contratante, formalmente designado para exercer o encargo, conforme prescrito no Art. 67, da Lei nº 8.666/93.

A jurisprudência do TCU é no mesmo sentido:

Ainda quanto à formalização do ato, o Acórdão 670/2008 – Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, DOU 18.04.2008., assim reza:

9.2.17. Em atenção aos arts. 67 da Lei nº 8.666/1993 e 6º do Decreto nº 2.271/1997, mantenha fiscal formalmente designado durante toda a vigência dos contratos celebrados pela entidade.

Dessa forma, a nomeação do fiscal do contrato deve se dar por ato formal, preferencialmente por Portaria, na qual constem, inclusive, as atribuições pertinentes. Esse procedimento evita transtornos no posterior acompanhamento da execução do contrato e é considerada uma boa prática de gestão. Essa nomeação deve ocorrer à época da assinatura do contrato.

O agente fiscalizador, no entanto, pode solicitar a contratação de terceiros para auxiliá-lo para um eficaz acompanhamento de objeto contratado de complexidade tal que exija conhecimentos técnicos especializados. Essa espécie é permitida expressamente pela legislação e encontra amparo seguro na jurisprudência do TCU.

“Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

No caso sob exame a Prefeitura contratou um terceiro – Sr. Antônio Lisboa Sobrinho, para assistir e subsidiar um fiscal – servidor público – que de fato não fora nomeado.

Nesse sentido, colacionamos os acórdãos abaixo que clarificam sobre a necessidade da existência de fiscal-servidor, mesmo quando a Prefeitura contrata um especialista-terceiro para acompanhar as obras.

Vejamos:

a) Acórdão 405/2006 – 1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo, DOU 23.02.2006.

Representação. Não acompanhamento e fiscalização de contrato por representante da administração. Determinação.

(...) designe representante da administração para acompanhar e fiscalizar os contratos que vier a celebrar, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo em suas atribuições.

b) Acórdão nº 1.930/2006 – Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, DOU 20.10.2006.

(...) O Art. 67 da Lei nº 8.666/1993 exige a designação, pela Administração, de representante para acompanhar e fiscalizar a execução, facultando-se a contratação de empresa supervisora para assisti-lo.”

Assim, está claro que o contrato de supervisão tem natureza eminentemente assistencial ou subsidiária, no sentido de que a responsabilidade última pela fiscalização da execução não se altera com sua presença, permanecendo com a Administração Pública.

A Lei autoriza a contratação desse auxílio porque é virtualmente impossível ter-se, no órgão contratante, pessoal especializado nos mais variados conhecimentos técnicos exigidos para acompanhar a multiplicidade de serviços que são cotidianamente contratados.

O terceiro é, no caso, um assistente do fiscal responsável pelo acompanhamento da execução do ajuste, não se admitindo, por isso, que ele exerça a fiscalização de fato do contrato, pois compete à Administração a atividade fiscalizadora, não ao particular.

Dessa forma, mantém-se a constatação na sua forma original.

#### **3.2.1.4 Constatação**

Não comprovação de publicação do resumo do edital exigida no inciso III do art. 21 da Lei 8.666/1993.

#### **Fato:**

Para contratação dos serviços relativos à construção da Unidade Básica de Saúde Dr. José Torquato objeto do Convenio 794/2007 a Prefeitura realizou a tomada de preços nº 01/2011. No procedimento licitatório foi declarada vencedora a empresa R C EVENTOS, COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA – CNPJ 11.418.862/0001-55, única participante do certame, cuja proposta importou no valor de R\$ 256.196,03.

Da análise do processo licitatório, observou-se que a Prefeitura deixou de publicar os avisos contendo os resumos em jornal diário de grande circulação, descumprindo assim o inciso III, do Art. 21, da Lei nº 8.666/93, o que pode ter contribuído para restringir a participação de outras

empresas uma vez que, tal publicação se mostra ser mais efetiva, por circular junto a um maior número de pessoas e empresas no Estado, eventualmente interessados na contratação.

Registre-se que mesmo não restando comprovada a devida publicação por parte da CPL, consta do processo a homologação do procedimento licitatório pelo gestor.

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“A publicidade está no processo licitatório a fim de trazer transparência das contratações e a ampla participação das empresas no certame, e com o intuito maior de contratar com preço condizente com a realidade mercadológica em vigência. Assim inspirou-se o legislador na edição do artigo 3º da Lei de Licitações:

Art. 3ª A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

(...)

§ 3ª A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura, (grifos nossos).

Sobre o princípio da publicidade leciona Marçal Justen Filho, grande doutrinador Brasileiro:

A publicidade desempenha duas funções. Primeiramente, objetiva permitir o amplo acesso dos interessados ao certame. Refere-se, nesse aspecto, à universalidade da participação no processo licitatório. Depois, a publicidade orienta-se a facultar a verificação da regularidade dos atos praticados.

Assim, a complementar todo o instituto da publicidade, vemos que norteiam a administração outros princípios, que devem ser a premissa base das contratações públicas. Desse modo, a Comissão de Licitação ao prover a publicidade de seus atos, sempre buscou o alcance mais acessível ao público, população micaelense e órgãos de controle externo, conforme corroborou essa equipe de fiscalização em análise aos processos licitatórios, ao qual constou a publicidade da presente licitação no Diário Oficial da União, Diário Oficial do Município de São Miguel e site oficial da Prefeitura Municipal.

Portanto, a administração pública tanto atingiu o objetivo do instituto da publicidade, em virtude da amplitude alcançada, vistas a nacionalidade da imprensa oficial da união, que atinge todo o universo de potenciais interessados no País, o alcance da publicidade no local onde se realizará os serviços e imediações, por meio do Diário Oficial do Município de São Miguel e site institucional da administração, que tanto atinge a publicidade em toda a região, como até no País, visto que a rede mundial de computadores encontra-se difundida em nossa realidade de modo incontestável, bem como sua eficácia como meio e ferramenta de comunicação atual.

Ademais, a contratação advinda da presente licitação encontra-se perfeitamente condizente com a norma legal, bem como alcançou o fim precípuo do instituto da licitação: qual seja a contratação de



proposta válida e condizente com a realidade mercadológica em vigência, adstrita aos termos da planilha orçamentária e projeto básico devidamente aprovados pelo Ministério da Saúde.

Nesse sentido, temos a seguinte decisão da Corte de Contas da União:

Embora a administração não tenha atendido integralmente ao princípio da publicidade, é correto afirmar que o certame licitatório foi divulgado parcialmente.

Ainda sobre o assunto, em nota sobre os comentários acerca dos julgados do Acórdão nº 1.605/2003 - Plenário, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ressalta que:

Publicação do aviso - somente no DOU e Diário Oficial - não publicou no jornal - relevação

Nota: o TCU verificou que só houve publicação no Diário

Oficial da União. Não puniu nem anulou a licitação.

Desse modo, esta equipe de fiscalização, ao afirmar que a falta da publicação em jornal diário de grande circulação “pode ter contribuído para restringir a

participação de outras empresas”, age por predisposições pessoais, desprovidas de razoabilidade, vez que o instituto da licitação foi completamente resguardado pela Comissão de Licitação de São Miguel. Ademais, os princípios norteadores das licitações não se encerram somente no princípio da publicidade, mas resguardam-se em outros, de relevância até superior a este, como o é o princípio da eficiência, razoabilidade e economicidade.

Nesse sentido, mais uma vez nos enriquece Marçal Justen Filho com seus ensinamentos, verbis:

"O art. 3º sintetiza o conteúdo da Lei, no âmbito da licitação. Os dispositivos restantes, acerca de licitação, desdobram os princípios do art. 3º, que funciona como norteador do trabalho hermenêutico e de aplicação da Lei de Licitações. Nenhuma solução, em caso algum, será sustentável quando colidente com o art. 3º. Havendo dúvida sobre o caminho a adotar ou a opção a preferir, o intérprete deverá recorrer a esse dispositivo. Dentre diversas soluções possíveis, deverão ser rejeitadas as incompatíveis com os princípios do art. 3º. Se existir mais de uma solução compatível com ditos princípios, deverá prevalecer aquela que esteja mais de acordo com eles ou que os concretize de modo mais intenso e amplo. Essa diretriz deve nortear a atividade tanto do administrador quanto do próprio Poder Judiciário. O administrador, no curso das licitações, tem de submeter-se quanto do próprio Poder Judiciário. O administrador, no curso das licitações, tem de submeter-se eles. O julgador, ao apreciar conflitos derivados de licitações, encontrará a solução desses princípios."

Derivado desse entendimento, temos o seguinte decisório do Tribunal de Contas da União:

(...) no julgamento de contas e na fiscalização que lhe incumbe, o TCU decidirá não só quanto à legalidade e legitimidade, mas também sobre a economicidade dos atos de gestão praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição (cf. art. 1º § 2º, da Lei nº 8.443/92). (...)

Assim ao observar os princípios que devem nortear as licitações, a Unidade, ainda que desacatando parcialmente a lei, preveniu-se contra a ocorrência de atos gerencialmente desfavoráveis, resguardando o patrimônio público."

### **Análise do Controle Interno:**

A Lei de Licitações exige a publicação em jornal **diário** de **grande circulação** no Estado e, caso

haja, em jornal de circulação no Município onde será realizado o objeto da licitação. Observa-se que a exigência legal traz um certo grau de subjetivismo, apenas quanto ao significado da expressão "grande circulação" e não quanto à faculdade de substituir a publicação por outros meio como quis a Prefeitura justificar.

Ao tratar do tema, o TCU (Decisão n.º 233/1996 – 1ª Câmara) considerou irregular não só a publicação dos avisos em jornal que não atende aos requisitos estabelecidos no inciso III do art. 21, mas mesmo aqueles que não circulam todos os dias da semana. Observe-se que a Corte de Contas não veda a publicação em jornal de circulação local, pelo contrário, esta é obrigatória para os municípios que possuam o veículo, no entanto, caso o jornal não seja diário e de grande circulação, por si só, aquela publicação não satisfará os anseios de publicidade contidos na Lei 8.666/93.

O argumento de que a publicação no Diário oficial da União supriria a exigência de publicação em jornal de grande circulação não procede. Há exigência explícita de divulgação nos dois veículos, que são tipos diferentes. Caso contrário não haveria a preocupação da lei em mencioná-los distintamente.

A Lei n. 8.666, de 21/06/93, deixa clara a exigência:

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

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

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

*III – em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.*

Neste sentido, o objetivo da ampla publicidade é divulgar o certame da forma mais abrangente possível, de forma que possa participar da licitação um bom número de interessados e, conseqüentemente, de propostas.

Assim, seguindo o mandamento constitucional da publicidade e o art. 3º da lei de licitações que exigem que a Administração anuncie pelos meios previstos na lei, além de outros que ampliem a divulgação, que realizará determinada licitação, restou prejudicada, no presente caso, a obediência a tais normas, mantendo-se, portanto, a constatação.

Dados Operacionais	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201116389	<b>Período de Exame:</b> 31/12/2007 a 17/04/2010
<b>Instrumento de Transferência:</b> Convênio	617411
<b>Agente Executor:</b> SAO MIGUEL GABINETE DO PREFEITO	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> R\$ 149.244,64
<b>Objeto da Fiscalização:</b>	

### 3.2.1.5 Constatação

Serviços medidos e pagos, porém não executados, no valor de R\$ 14.167,33 (catorze mil, cento e sessenta e sete reais e trinta e três centavos).

#### **Fato:**

Para a execução dos serviços previstos no Termo de Convênio, ora em comento, ficou constatada a realização de certame licitatório, na modalidade de Convite, número 066/2009, realizada em 14/07/2009, a qual destinava-se à contratação de empresa especializada para a execução dos serviços referentes à construção de Unidade de Saúde na Rua Raimundo Guimarães, S/N, Núcleo Sabino Leite, Zona Urbana do Município de São Miguel/RN.

Os serviços foram orçados pela Prefeitura de São Miguel por R\$ 149.900,00 (cento e quarenta e nove mil e novecentos reais) e, contratados à empresa CONSTRUSER – Construções e Serviços de Terraplanagem Ltda., pelo montante de R\$ 149.244,64 (cento e quarenta e nove mil, duzentos e quarenta e quatro reais e sessenta e quatro centavos), mediante a realização do citado Processo Licitatório, o qual ensejou a formalização do Termo de Contrato 20090519, de 15/07/2009, tendo como signatários o Prefeito do município de São Miguel e o Representante Legal da citada empresa.

Mediante análises efetuadas na documentação concernente, ficou constatado que os serviços encontram-se considerados como concluídos pela Prefeitura de São Miguel, inclusive com 100% dos quantitativos previstos já inclusos nos 02 Boletins de Medição emitidos, os quais foram atestados pelo Engenheiro Fiscal da Prefeitura. Também verificamos que já foi emitido o Termo de Recebimento Definitivo da Obra (25/06/2010), bem como encaminhada a Prestação de Contas Final do Termo de Convênio, em epígrafe (13/08/2010, mediante Termo de Ofício 082/2010-GP).

Entretanto, a partir de verificação física “In loco” dos serviços executados, efetuada no período compreendido entre 16/10 a 22/10/2011, e mediante cotejamento entre informações constantes dos Boletins de Medição já emitidos e atestados com os dados obtidos mediante cálculos e levantamento de dimensões realizados por esta equipe da CGU, verificou-se a ocorrência de superfaturamento, ou seja serviços medidos e pagos que não foram executados (os quais encontram-se descritos e quantificados, abaixo), e que importam em um montante de R\$ 14.167,33 (catorze mil, cento e sessenta e sete reais e trinta e três centavos), que corresponde a 9,49% do montante repassado à empresa.

a – Item 10003 da Planilha Orçamentária (Raspagem e limpeza do terreno), dos 578,02m2 medidos, apenas 496,44m2 foram executados, perfazendo um montante de R\$ 74,24;

b – Item 60005 da Planilha Orçamentária (Arandela em ferro completa), das 09 unidades medidas, apenas 04 foram instaladas, perfazendo um montante de R\$ 243,75;

c – Item 60043 da Planilha Orçamentária (Interruptor paralelo), não foram instaladas as 04 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 44,84;

d – Item 60056 da Planilha Orçamentária (Disjuntor tripolar até 50A), das 02 unidades medidas, apenas 01 foi instalada, perfazendo um montante de R\$ 40,92;

e – Item 60057 da Planilha Orçamentária (Disjuntor monopolar até 32 A), das 14 unidades medidas, apenas 12 foram instaladas, perfazendo um montante de R\$ 15,04;

f – Item 60097 da Planilha Orçamentária (Luminária fluorescente completa 1x20w), não foram instaladas as 02 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 50,02;

g – Item 60099 da Planilha Orçamentária (Luminária fluorescente completa 2x20w), das 09 unidades medidas, apenas 03 foram instaladas, perfazendo um montante de R\$ 241,86;

h – Item 60149 da Planilha Orçamentária (Reator convencional para luminária fluorescente 20w), das 12 unidades medidas, apenas 10 foram instaladas, perfazendo um montante de R\$ 25,38;

i – Item 60152 da Planilha Orçamentária (Reator partida rápida para Luminária fluorescente 2x20w), das 09 unidades medidas, apenas 03 foram instaladas, perfazendo um montante de R\$ 137,40;

j – Item 60128 da Planilha Orçamentária (Ponto de luz embutido), das 64 unidades medidas, apenas 28 foram instaladas, perfazendo um montante de R\$ 2.352,60;

k – Item 60129 da Planilha Orçamentária (Ponto seco para telefone), não foram instaladas as 02 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 98,60;

l – Item 60126 da Planilha Orçamentária (Ponto corrente tripolar embutido para ar condicionado, inclusive conjunto ARSTOP), não foram instaladas as 04 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 426,48;

m – Item 70130 da Planilha Orçamentária (Cabide duplo de louça), não foram instaladas as 10 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 143,00;

n – Item 70027 da Planilha Orçamentária (Caixa de inspeção em alvenaria 60x60x60cm), das 11 unidades medidas, apenas 04 foram executadas, perfazendo um montante de R\$ 487,55;

o – Item 70028 da Planilha Orçamentária (Caixa sifonada 150x150x50mm), não foram instaladas as 02 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 30,22;

p – Item 70103 da Planilha Orçamentária (Porta papel de louça 15x15cm), não foram instaladas as 04 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 83,96;

q – Item 70132 da Planilha Orçamentária (Torneira de pressão cromada para jardim), das 04 unidades medidas, apenas 01 foi instalada, perfazendo um montante de R\$ 57,09;

r – Item 70104 da Planilha Orçamentária (Porta toalha), não foram instaladas as 12 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 235,80;

s – Item 80001 da Planilha Orçamentária (Cobertura com telha ondulada), dos 250,23m<sup>2</sup> medidos, apenas 188,60m<sup>2</sup> foram executados perfazendo um montante de R\$ 2.585,38;

t – Item 80062 da Planilha Orçamentária (Estrutura metálica de aço para cobertura), dos 259,23m<sup>2</sup> medidos, apenas 199,89m<sup>2</sup> foram executados perfazendo um montante de R\$ 3.558,03;

u – Item 90040 da Planilha Orçamentária (Gradil de proteção ou portão de ferro), dos 61,31m<sup>2</sup> medidos, apenas 50,95m<sup>2</sup> foram executados, perfazendo um montante de R\$ 845,38;

v – Item 100042 da Planilha Orçamentária (Ladrilho cerâmico esmaltado PEI-4, para piso), dos 17,51m<sup>2</sup> medidos, apenas 12,37m<sup>2</sup> foram executados, perfazendo um montante de R\$ 220,81;

x – Item 100044 da Planilha Orçamentária (Ladrilho cerâmico esmaltado sobre parede), dos

102,16m<sup>2</sup> medidos, apenas 76,44m<sup>2</sup> foram executados, perfazendo um montante de R\$ 601,08;

y – Item 100107 da Planilha Orçamentária (Emboço com argamassa de cimento, cal e areia 1:2:6, espessura 2cm), dos 102,16m<sup>2</sup> medidos, apenas 76,44m<sup>2</sup> foram executados, perfazendo um montante de R\$271,09;

z – Item 100030 da Planilha Orçamentária (Forro de pvc), não foram executados os dos 28,17m<sup>2</sup> medidos, perfazendo um montante de R\$713,26;

aa – Item 120028 da Planilha Orçamentária (Pintura a óleo sobre esquadria de ferro), dos 122,62m<sup>2</sup> medidos, foram executados apenas 101,90m<sup>2</sup>, perfazendo um montante de R\$ 245,95;

ab – Item 210026 da Planilha Orçamentária (Plantio de grama em placas), dos 75,00m<sup>2</sup> medidos, apenas 58,69m<sup>2</sup> foram executados, perfazendo um montante de R\$ 152,17;

ac – Item 140002 da Planilha Orçamentária (Extintor de água pressurizada 10 litros), não foi instalada a unidade medida, perfazendo um montante de R\$ 75,10;

ad – Item 140004 da Planilha Orçamentária (Extintor de pó químico 6kg), não foi instalada a unidade medida, perfazendo um montante de R\$ 110,03.

Cabe salientar que o Núcleo Estadual do Ministério da Saúde do RN, também constatou a ocorrência de irregularidades/impropriedades na execução do referido Termo de Convênio, tendo inclusive recomendado, mediante Relatório de Verificação “In Loco” de número 114/2010, de 29/10/2010, que a entidade conveniente (Prefeitura de São Miguel/RN) procedesse o ressarcimento, ao erário, do valor integral repassado pela entidade concedente (Ministério da Saúde), devido ao não funcionamento do objeto pactuado.

À vista do exposto, os pagamentos realizados que configuram a ocorrência de superfaturamento, indicam que a entidade auditada, contrariou o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei n.º 4.320/64, que definem:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

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

II - a importância exata a pagar;

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

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

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço (grifo nosso).

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Iniciamos o arrazoado deste ponto defensivo com a definição do termo superfaturamento. Superfaturar significa, segundo o dicionário PRIBERAN<sup>41</sup>, cobrar preço demasiadamente alto ou, ainda, emitir fatura com valor acima do que foi cobrado. Adentrando no universo de denúncias insculpidas para esta obra pela comissão fiscalizadora, verificamos que o caso não versa de superfaturamento da obra, que, de modo incontestado, foi erroneamente expressado pela mesma.

Assim, o caso versa de inexecução parcial do objeto contratado, que, por sua vez, não foi passível

de superfaturamento, tampouco admitir-se-ia a prática, uma vez que não há comprovação por essa equipe de fiscalização do dito, ao qual caberia o ônus da prova. Inobstante as escusas afirmativas de superfaturamento, que, ressaltamos, não passam de mero equívoco de enquadramento dessa corte. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Contas da União: "O TCU entendeu que o caso de preço superfaturado o ônus da prova é de quem faz a alegação"<sup>42</sup>.

Destarte, o Chefe do Executivo deflagrou uma sindicância administrativa, com o objetivo precípuo de apurar as responsabilidades das atecnias reclamadas por esta equipe de fiscalização e promover a correção de todas as impropriedades, caso existam efetivamente, pelos responsáveis, ao qual a Comissão de Sindicância terá que entregar o relatório com as devidas responsabilidades, punições e demais ações inerentes ao perfeito cumprimento do objetivo do termo de convênio: proporcionar à sociedade a melhoria da infra-estrutura da rede física escolar, com a construção de escola.

Nesse sentido, temos a seguinte decisão do Tribunal de Contas da União: " O TCU decidiu que cabe ao contratado a 'verificação' de problemas estruturais em edifício da Administração, após o recebimento definitivo da obra, que deve ser apurado através de sindicância."<sup>43</sup>(grifo nosso).

Ditas e cumpridas as obrigações, encaminharemos a esta Controladoria Geral da União no Estado do Rio Grande do Norte os resultados da presente Sindicância, com convite à visita à obra efetivamente conclusa pela empresa responsável, objetivo da instrução da Comissão de Sindicância.

De todo o exposto, temos que a falha apontada por esta equipe não versa, nem de perto, de transgressão da legislação pelo superfaturamento da obra, visto que, ressaltamos, os preços praticados no orçamento predizem consonantes com as práticas mercadológicas existentes. Ademais, apuradas as responsabilidades pela Comissão de Sindicância deflagrada pelo Sr. Prefeito Municipal, se for constatada a má execução ou ausência de execução por parte da contratada, esta responderá pela restituição do valor ou conclusão da obra, conforme relatório conclusivo dos trabalhos investigativos a ser realizados. Se faz oportuno ressaltar, ainda, o seguinte decisório do TCU, que declarou:

O TCU decidiu que a responsabilidade pela restituição de valor relativo à parcela de serviços não prestados por empresa na execução de obra financiada com recursos de convênio, no o deve ser imputado ao gestor dos recursos, mas a empresa, (grifo nosso).

Inobstante a isso, já providenciamos a notificação extrajudicial à empresa CONSTRUSER — CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS DE TERRAPLENAGEM LTDA, a fim de responsabilização pelo dito no presente relatório, mediante o que for apresentado na sindicância supramencionada.

### **Análise do Controle Interno:**

Não acatamos a justificativa apresentada pela Entidade Gestora, devido ao fato de que o termo superfaturamento empregado por esta equipe de fiscalização, conforme descrito na Constatação 001 do Relatório de Fiscalização, se refere a quantitativos de serviços medidos e pagos, porém não executados e não a preços demasiadamente altos, conforme descrito pela entidade. Tais quantitativos, que foram apurados mediante levantamento efetuado "In Loco", resultaram em quantitativos de serviços medidos e pagos porém não executados que importaram em um montante de R\$ 14.167,33.

Cabe salientar inclusive que a citada justificativa apresentada não contesta em momento algum os quantitativos de serviços apresentados como não executados (alguns deles facilmente identificáveis, como por exemplo: não instalação de arandelas interruptores, forro de gesso, etc.), restringindo-se a contestar o significado da palavra superfaturamento, ou seja praticamente acata todos os levantamentos efetuados por esta equipe de fiscalização.

Consequentemente, mantemos a constatação em epígrafe, ressaltando a ocorrência de prejuízo ao erário no montante de R\$ 14.167,33 (quatorze mil, cento e sessenta e sete reais e trinta e três centavos), visto que os pagamentos realizados que configuram a ocorrência do superfaturamento, indicam que a entidade auditada, contrariou o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei n.º 4.320/64.

### 3.2.1.6 Constatação

Indícios de conluio entre participantes e fraudes no procedimento licitatório CONVITE 066/2009.

#### Fato:

Na análise realizada no procedimento licitatório CONVITE 066/2009 que teve por objeto a contratação de empresa para a construção de uma unidade de saúde no núcleo Sabino Leite, decorrente do Convênio 634/2007, constatou-se que a documentação de habilitação das três concorrentes foram emitidas na internet no mesmo dia e hora, com apenas poucos minutos de diferença, indicando a existência de “conluio” entre as empresas participantes, conforme se demonstra no quadro a seguir:

CONVITE 066/09	Data e horário da Expedição das Certidões		
	EMPRESA "A"	EMPRESA "B"	EMPRESA "C"
DÉBITOS ESTADUAIS	14/07/09-às 09:23:50	14/07/09-às 09:23:08	14/07/09-às 09:23:31
FGTS - CEF	14/07/09-às 09:03:45	14/07/09-às 09:02:25	14/07/09-às 09:01:08
RECEITA FEDERAL	14/07/09-às 09:23:09	14/07/09-às 09:20:23	14/07/09-às 09:22:16

A - CONSTRUTORA KENNEDY BARROS LTDA

B - CONSTRUSER

C - CONSTRUTORA RIO NILO

Vale ressaltar, que a empresas “convidadas” para a presente licitação fazem parte de um grupo de firmas geralmente vencedoras de licitação realizadas pela Prefeitura de São Miguel e que mantém ou mantiveram ligações entre si de ordem comercial e/ou de parentesco.

A Empresa CONSTRUSER ganhadora do presente certame, também sagrou-se vencedora das seguintes licitações realizadas no âmbito da Prefeitura Municipal de São Miguel/RN, no Período de 2009 a 2011: Convite nº 036/2009, no valor de R\$ 55.860,00, TP 66/2009, no valor de R\$ 149.244,64, e o Convite nº 015/2011, no valor de R\$ 147.152,61.

Por meio de análise no banco de dados da Receita Federal, verificou-se que:

- O sócio da CONSTRUSER, Sr. José Audísio de Moraes é irmão do Sr. José Almir Tavares de Moraes (ex-sócio da CONSTEP até 2009), empresa participante da presente licitação e do Convite nº 019/2010, no valor de R\$ 149.156,18.

- O Sr. José Almir Tavares de Moraes (leia-se CONSTEP) também é sócio da empresa A J SERVICOS DE CONSTRUCAO LTDA ME até 28/01/2011(01/2011), a qual participou juntamente com a CONSTRUSER dos Convites nºs 015/2011, no valor de R\$ 147.152,61 e 016/2011, no valor

de R\$ 142.870,26.

Ressalte-se que a CONSTRUSER, embora vencedora da presente e de outras várias licitações junto à Prefeitura de São Miguel/RN, destinadas à obras de Construção Civil – ramo sabidamente grande empregador de mão de obra – não conta com nenhum empregado nos seus quadros. A informação foi obtida por meio dos registros da RAIS – Relação Anual de Informações Sociais, relativa aos exercícios de 2009 e 2010.

Quanto às demais convidadas, cabe ressaltar que circularizações realizadas pela Equipe da Fiscalização indicaram:

- a) que a Construtora Kennedy (EMPRESA “A”) não funciona no endereço indicado, pois se trata de um casa residencial, conforme registro fotográfico realizado;
- b) a terceira concorrente do CONVITE 066/2009, Construtora Rio Nilo (EMPRESA “C”) tem com endereço um prédio que funciona, em sua maioria, uma república de estudantes. No térreo, no número indicado, também era um apartamento de estudantes, conforme informações fornecidas pela proprietária do imóvel que afirmou também desconhecer tal empresa.



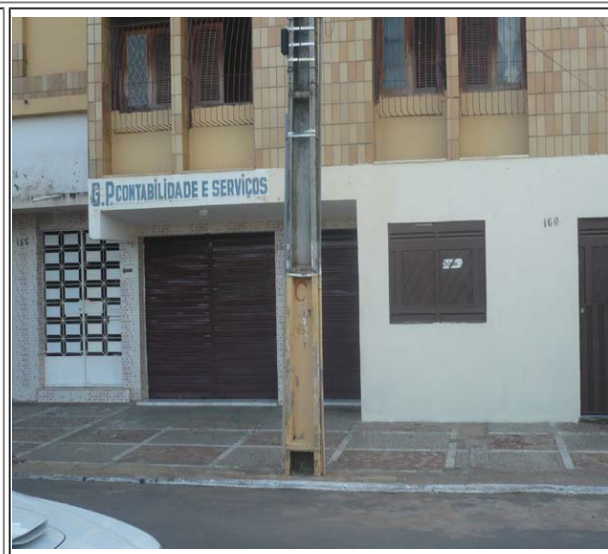
Fachada da empresa CONSTRUSER, vencedora da licitação e que segundo informações da RAIS não tem empregados.



Construtora Kennedy Barros Ltda. Fechada e não funciona regularmente.



Local onde deveria funcionar a Construtora Rio Nilo e que abriga estudantes



Prédio da república de estudantes no endereço da suposta Construtora Nilo Ltda.



Dessa forma, os indícios acima relacionados demonstram que o caráter competitivo do certame foi frustrado e que procedimento licitatório não foi procedido de forma regular.

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“De início, ressaltamos que a competência da Comissão de Licitação é abrir e julgar os envelopes, que chegaram à Comissão devidamente lacrados, recebidos das mãos dos representantes legais das empresas. Em assim sendo, a Comissão não possui ingerência sobre a emissão dos documentos, tampouco possui respaldo legal para inabilitar empresas mediante tão ínfima auferição. Destarte, em comprovada a regularidade fiscal, aptidão jurídica e qualificação técnica pelos partícipes, e em tendo sido certificada a veracidade dos documentos apresentados, esgotam-se, desse modo, as análises inquiridas na fase de habilitação, próprias do julgamento da capacidade técnica, econômico-financeira e jurídica das empresas interessadas em contratar com a Prefeitura Municipal de São Miguel.”

Assim, a mesma ingerência tida pela Comissão de Licitação na emissão dos documentos de habilitação, possui a CPL na elaboração das propostas de preços das empresas que sagram-se vencedoras dos certames por ela providos, visto que o fato de uma empresa ganhar uma licitação não a abona ou desabona-a na concorrência dos outros certame, vez que cada licitação é uma licitação única, não possuindo resguardo legal a interpelação dos nobres fiscais de incorrer na inaptidão da empresa para participação em certames se a mesma já sagrou-se vencedora em certames anteriores, como se vencer fosse fator desabonador da capacitação de habilitação da empresa.

Já quanto ao fato de o sócio da empresa CONSTRUSER ser irmão do ex-sócio da empresa CONSTEP, estranhamos o fato da presente constatação, uma vez que o fato em si mesmo não possui substância jurídica, visto que a empresa CONSTEP e a AJ sequer participaram do certame ora em debate. Indo mais adiante, ainda que as referidas empresas tivessem concorrido entre si no presente convite, não teria respaldo legal para proibir ou coibir tal ato.

No tocante às alegativas de inexistência de pessoal contratado, em não havendo em toda a norma positivada neste território a obrigação da posse de empregados em seu quadro, não há que a administração da Prefeitura Municipal de São Miguel incluir em seus editais tal norma que, por sinal, é vedada à inclusão nas cláusulas de habilitação, conforme prescreve o § 6º do artigo 30 da mesma lei de licitações.

Então, se há aqui alguma inconformidade, essa se deve à legislação, que silencia nesses casos, em que pese à administração a inclusão de normas positivadas e conhecidas pelo público. Ou seja, em não havendo ato ou norma que obrigue a administração às cobranças defendidas neste ponto, não pode a Comissão normatizar, à seu bel prazer, os critérios determinantes da participação. Se assim o fizesse, estaria a Comissão condicionada a cumprir papel próprio e indelegável do legislativo federal, a quem é cabível expressa e em caráter exclusivo, para legislar matéria de cunho licitatório e afins.

Nas demais indagações, qual seja acerca da suposta inexistência das sedes das empresas licitantes, salientamos, mais uma vez, que a administração não possui respaldo legal para impedir a participação de empresas que reúnem todas as condições jurídicas estabelecidas na legislação pertinente.

Prosseguindo o raciocínio, temos a seguinte decisão do STJ:

A habilitação do particular, antes denominada capacidade jurídica, é a aptidão efetiva do interessado, seja ele pessoa física ou jurídica, para exercer direitos e contrair obrigações, com responsabilidade absoluta ou relativa de seus atos.

Deste modo, foi neste entendimento que a Comissão procedeu com a classificação das empresas, visto a ausência de subsídios legais para a desclassificação.

Corroborando a prática da Comissão, temos os ensinamentos de Marçal Justen Filho:

A interpretação estrita e rígida das questões atinentes a habilitação produziu efeitos maléficos, incompatíveis com os princípios norteadores da licitação. Tem-se apontado a transformação da licitação em competição fundada no critério da ‘habilidade’, em que o vencedor é aquele capaz de cumprir mais satisfatoriamente os requisitos do edital - mesmo que não seja quem formulou a melhor proposta. A licitação adquiriu, então, esse cunho de ‘gincana’, competição caracterizada por exigências tão despropositadas quanto inúteis.

Ademais, no tocante a localização das empresas citadas neste ponto do relatório, todas as exigências elencadas para a habilitação no instrumento convocatório foram pontualmente atendidas, ou seja, a comprovação da existência da empresa, de acordo com a Receita Federal, a Secretaria da Fazenda Estadual, a Secretaria de Finanças da sede da licitada, demonstram que a empresa está completamente regular onde, se há algum inconformismo com o fato, dever-se-ia questionar referidos órgãos, que mantém regulares referidas empresas,,

Portanto, pelas razões fartamente expostas, o suposto “conluio” não pode prosperar, uma vez que o procedimento licitatório foi plenamente regular aos olhos da lei.

Ressaltamos que os serviços foram efetivamente concluídos, de modo incontestado, e em perfeita obediência ao preconizado no instrumento contratual, projeto básico e planilhas orçamentárias da obra.

Inobstante a todo o exposto, em uma vez esgotado o objeto, não há de caber questionamentos de ordem da inexistência de empregados cadastrados na RAIS e CAGED, contudo, para as próximas licitações de obras, a administração assume o compromisso de exigência da Matrícula CEI e da relação de funcionários lotados em todas as obras futuramente avençadas.

### **Análise do Controle Interno:**

Discorda-se, inicialmente, de que não cabe à comissão de licitação “inabilitar empresas mediante tão “ínfima aferição”, referindo-se à “coincidência” dos horários de expedição das certidões. Ao contrário, é da competência da comissão o exame da documentação, máxime diante de evidências de tão simples detecção

Concordamos com o Gestor de que não há proibição expressa na lei quanto à participação de empresas cujos sócios sejam parentes, como menciona o Gestor, mas aqui não se trata apenas de uma simples relação de parentesco. Isto porque, a modalidade “CONVITE”, escolhida atribui à Administração - embora regular – dá o direito à Prefeitura de chamar, entre tantos possíveis fornecedores, aqueles que irão participar do certame. É atentatório ao princípio da impessoalidade e da isonomia que a Administração faça o convite, na sua grande maioria, a empresas pertencentes ao mesmo grupo familiar. Neste particular, a relação de parentesco é utilizada pelo responsável apenas para ressaltar que não há impedimento legal, mas é silente quanto à quebra do princípio da moralidade.

Convém esclarecer que, de fato, “não pode a Comissão normatizar, à seu bel prazer, os critérios determinantes da participação” como afirma o Gestor, mas a Administração tem o poder-dever de realizar diligências conforme faculta o parágrafo 3º do art. 43 da lei 8.666/1993

Cabe ressaltar que uma das fases de grande relevância do procedimento licitatório, destinada a selecionar os potenciais prestadores de serviço que irão contratar com a Administração, é a habilitação. Nessa fase devem ser avaliados aspectos relacionados à idoneidade da empresa, à sua habilitação jurídica, à solidez econômico-financeira, à qualificação técnica, e à regularidade fiscal e tributária e aí se inclui a realização de diligências para confirmação da documentação apresentada.

Por outro lado, esclareça-se que o procedimento licitatório visa a resguardar, entre outros, também o princípio da impessoalidade. E este, por ser princípio, é superior às eventuais limitações explícitas da lei, já que inclui no seu conceito a totalidade de atos ofensivos às obrigatórias imparcialidade e isenção do administrador público. O art. 3º da Lei nº. 8.666/93, expressamente, prevê a garantia do princípio da impessoalidade.

Por outro lado, não se trata de uma única constatação, mas de uma série de indícios. Basta verificar a coincidência dos minutos, horas e datas em que foram extraídas na internet as diversas certidões apresentadas pelas empresas “convidadas”.

Afora à comprovada inexistência, de fato, das empresas, há de se ressaltar que há, no mútuo sob exame, também flagrante desrespeito às normas que regem o acompanhamento da execução dos contratos, ora por inexistir servidor designado para o mister, ora porque a Própria Prefeitura não exigiu sequer o registro no CEI (INSS) da obra ou a prova de quitação das obrigações sociais e trabalhistas da empresa.

Mantém-se a constatação ressaltando-se, por fim, que o fato de o objeto já ter sido construído não exime o poder público de apurar eventuais irregularidades havidas quando da sua execução.

### **3.2.1.7 Constatação**

Inexistência de designação formal de servidor para fiscalizar a execução de contrato.

#### **Fato:**

Do exame da documentação relativa ao contrato para construção de uma unidade de saúde no núcleo Sabino Leite, objeto do Convenio 634/2007, constatou-se que o gestor não designou formalmente servidor da Prefeitura para fiscalizar e acompanhar a execução do referido instrumento que teria como responsabilidades, dentre outras:

- a) Acompanhar in loco a efetiva realização dos serviços( art. 67 da Lei 8666/93);
- b) Anotar, em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato( § 1º do art. 67 da Lei 8666/93);
- c) Conferir os documentos apresentados relativos à cobrança pelos serviços prestados, checando: o quantitativo, os cálculos, os valores, a descrição, etc. confrontando-os com os registros próprios relativos ao efetivo acompanhamento dos serviços prestados (art. 66 da Lei 8666/93 e art. 63 da Lei 4320/64);
- d) Exigir, mensalmente, a apresentação da GFIP correspondente aos empregados relacionados ao

contrato (§ 2º do art. 71 da Lei 8.666/93); e.

e) Atestar a efetiva realização do objeto contratado para fins de pagamento das faturas correspondentes (art. 67 e 73 da Lei 8.666/93).

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Não procedem as alegativas de inexistência de fiscal para os contratos acima fiscalizados, bem como de suposto descumprimento a norma legal.

O artigo 67 da Lei de Licitações impõe a obrigação da execução dos contratos firmados pelo órgão promovedor da licitação, contudo não expressa em seu escopo a obrigatoriedade da inclusão do responsável nos autos do processo licitatório. Senão, vejamos novamente a regra legal, verbis:

An. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1- O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2- As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Assim, em momento algum a lei obriga que essas regras façam parte obrigatória nas cláusulas do edital de licitação ou instrumento contratual, mas possui rigor de cumprimento reiterado nos atos praticados pela administração, independente de transcrição. Portanto, a fiscalização dos contratos em comento, de responsabilidade da CONTRATANTE, é realizada e acompanhada pelo Sr. Antônio de Lisboa Sobrinho, que tem por competência a prestação de serviços de acompanhamento das obras, elaboração de projetos e fiscalização municipal, conforme contratos em anexo. (ANEXO 03).

Desse modo, a administração cumpriu rigorosamente o pressuposto legal, visto que a exigência legal é disposta nas obrigações da contratante.

### **Análise do Controle Interno:**

Em síntese a Prefeitura alega entender que não está obrigada por lei a designar fiscal do contrato no processo licitatório e informou nome de pessoa física contratada para fiscalizar todas as obras, além de elaborar projetos.

Inicialmente cabe esclarecer que a constatação refere-se à falta de designação formal de fiscal para acompanhar a obra e não sobre a exigência de que tal obrigação devesse fazer

Parte obrigatória nas cláusulas do edital de licitação ou instrumento contratual, como pretendeu a Prefeitura justificar.

De acordo com a obra de Lucas Rocha Furtado, Curso de Licitações e Contratos Administrativos, Belo Horizonte, Fórum, 2007, p. 447, no âmbito dos contratos administrativos, a Administração terá não apenas o direito, mas igualmente o dever de acompanhar a perfeita execução do contrato. Fala-se, assim, em poder-dever da Administração de promover a devida fiscalização da execução do contrato.

O Acórdão nº 112/2007 – Plenário, Relator Ministro Ubiratan Aguiar, DOU 09.02.2007, reafirma que o fiscal do contrato deve, por exigência legal, ser um servidor da Administração Pública contratante, formalmente designado para exercer o encargo, conforme prescrito no Art. 67, da Lei nº 8.666/93.

A jurisprudência do TCU é no mesmo sentido:

Ainda quanto à formalização do ato, o Acórdão 670/2008 – Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, DOU 18.04.2008., assim reza:

9.2.17. Em atenção aos arts. 67 da Lei nº 8.666/1993 e 6º do Decreto nº 2.271/1997, mantenha fiscal formalmente designado durante toda a vigência dos contratos celebrados pela entidade.

Dessa forma, a nomeação do fiscal do contrato deve se dar por ato formal, preferencialmente por Portaria, na qual constem, inclusive, as atribuições pertinentes. Esse procedimento evita transtornos no posterior acompanhamento da execução do contrato e é considerada uma boa prática de gestão. Essa nomeação deve ocorrer à época da assinatura do contrato.

O agente fiscalizador, no entanto, pode solicitar a contratação de terceiros para auxiliá-lo para um eficaz acompanhamento de objeto contratado de complexidade tal que exija conhecimentos técnicos especializados. Essa espécie é permitida expressamente pela legislação e encontra amparo seguro na jurisprudência do TCU.

“Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

No caso sob exame a Prefeitura contratou um terceiro – Sr. Antônio Lisboa Sobrinho, para assistir e subsidiar um fiscal – servidor público – que de fato não fora nomeado.

Nesse sentido, colacionamos os acórdãos abaixo que clarificam sobre a necessidade da existência de fiscal-servidor, mesmo quando a Prefeitura contrata um especialista-terceiro para acompanhar as obras.

Vejamos:

a) Acórdão 405/2006 – 1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo, DOU 23.02.2006.

Representação. Não acompanhamento e fiscalização de contrato por representante da administração. Determinação.

(...) designe representante da administração para acompanhar e fiscalizar os contratos que vier a celebrar, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo em suas atribuições.

b) Acórdão nº 1.930/2006 – Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, DOU 20.10.2006.

(...)O Art. 67 da Lei nº 8.666/1993 exige a designação, pela Administração, de representante para acompanhar e fiscalizar a execução, facultando-se a contratação de empresa supervisora para assisti-lo.”

Assim, está claro que o contrato de supervisão tem natureza eminentemente assistencial ou subsidiária, no sentido de que a responsabilidade última pela fiscalização da execução não se altera com sua presença, permanecendo com a Administração Pública.

A Lei autoriza a contratação desse auxílio porque é virtualmente impossível ter-se, no órgão contratante, pessoal especializado nos mais variados conhecimentos técnicos exigidos para acompanhar a multiplicidade de serviços que são cotidianamente contratados.

O terceiro é, no caso, um assistente do fiscal responsável pelo acompanhamento da execução do ajuste, não se admitindo, por isso, que ele exerça a fiscalização de fato do contrato, pois compete à Administração a atividade fiscalizadora, não ao particular.

Dessa forma, mantém-se a constatação na sua forma original.

### **3.2.1.8 Constatação**

Ausência de notificação às entidades empresariais, sindicatos de trabalhadores e Partidos Políticos sobre a liberação dos recursos federais.

#### **Fato:**

Embora solicitado por meio da solicitação de fiscalização nº 03/2011, de 10.10.2011 a Prefeitura não comprovou, no âmbito do Convenio 634/2007, as notificações de sua responsabilidade, às entidades empresariais, sindicatos de trabalhadores e Partidos Políticos, conforme prescrito na Lei 9.452/97.

#### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Na oportunidade, providenciamos a devida comunicação formal do recebimento dos recursos com verba federais para todos os convênios reclamados nesse relatório, nas entidades questionadas. (ANEXO 01).

#### **Análise do Controle Interno:**

Folheando o anexo 01 citado na correspondência da Prefeitura, não se localizou a suposta comunicação. Fica, mantida, portanto, a constatação.

<b>Dados Operacionais</b>	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201116390	<b>Período de Exame:</b> 31/12/2007 a 21/02/2011
<b>Instrumento de Transferência:</b> Convênio	617412
<b>Agente Executor:</b> SAO MIGUEL GABINETE DO PREFEITO	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> R\$ 149.095,21

**Objeto da Fiscalização:**

Construção/Reforma de Unidade de saúde.

**3.2.1.9 Constatação**

Serviços medidos e pagos, porém não executados, no valor de R\$ 20.574,00 (vinte mil, quinhentos e setenta e quatro reais).

**Fato:**

Para a execução dos serviços previstos no Termo de Convênio, ora em comento, ficou constatada a realização de certame licitatório, na modalidade de Convite, número 008/2010, realizada em 15/03/2010, a qual destinava-se à contratação de empresa especializada para a execução dos serviços referentes à construção de Unidade de Saúde na Rua Luizinho de Azarias, S/N, Núcleo Alto de Santa Tereza, Zona Urbana do Município de São Miguel/RN.

Os serviços foram orçados pela Prefeitura de São Miguel por R\$ 149.900,00 (cento e quarenta e nove mil e novecentos reais) e, contratados à empresa CONSTRUSER – Construções e Serviços de Terraplanagem Ltda., pelo montante de R\$ 149.095,21 (cento e quarenta e nove mil, noventa e cinco reais e vinte e um centavos), mediante a realização do citado Processo Licitatório, o qual ensejou a formalização do Termo de Contrato 20100352, de 22/03/2010, tendo como signatários o Prefeito do município de São Miguel e o Representante Legal da citada empresa.

Mediante análises efetuadas na documentação concernente, ficou constatado que os serviços encontram-se considerados como concluídos pela Prefeitura de São Miguel, inclusive com 100% dos quantitativos previstos já inclusos nos 05 Boletins de Medição emitidos, os quais foram atestados pelo Engenheiro Fiscal da Prefeitura. Também verificamos que já foi emitido o Termo de Recebimento Definitivo da Obra (21/01/2011), bem como encaminhada a Prestação de Contas Final do Termo de Convênio, em epígrafe (02/06/2011, mediante Termo de Ofício 080/2011-GP).

Entretanto, a partir de verificação física “In loco” dos serviços executados, efetuada no período compreendido entre 16/10 a 22/10/2011, e mediante cotejamento entre informações constantes dos Boletins de Medição já emitidos e atestados com os dados obtidos mediante cálculos e levantamento de dimensões realizados por esta equipe da CGU, verificou-se a ocorrência de superfaturamento, ou seja serviços medidos e pagos que não foram executados (os quais encontram-se descritos e quantificados, abaixo), e que importam em um montante de R\$ 20.574,00 (vinte mil, quinhentos e setenta e quatro reais), que corresponde a 13,80% do montante repassado à empresa.

a – Item 10003 da Planilha Orçamentária (Raspagem e limpeza do terreno), dos 578,02m<sup>2</sup> medidos, apenas 516,25m<sup>2</sup> foram executados, perfazendo um montante de R\$ 56,21;

b – Item 60043 da Planilha Orçamentária (Interruptor paralelo), não foram instaladas as 04 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 44,84;

c – Item 60056 da Planilha Orçamentária (Disjuntor tripolar até 50A), das 02 unidades medidas, apenas 01 foi instalada, perfazendo um montante de R\$ 40,96;

d – Item 60057 da Planilha Orçamentária (Disjuntor monopolar até 32 A), das 14 unidades medidas, apenas 09 foram instaladas, perfazendo um montante de R\$ 37,60;

e – Item 60097 da Planilha Orçamentária (Luminária fluorescente completa 1x20w), não foram instaladas as 02 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 50,20;

f – Item 60099 da Planilha Orçamentária (Luminária fluorescente completa 2x20w), não foram instaladas as 09 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 363,15;

g – Item 60149 da Planilha Orçamentária (Reator convencional para luminária fluorescente 20w), das 12 unidades medidas, apenas 10 foram instaladas, perfazendo um montante de R\$ 25,38;

h – Item 60152 da Planilha Orçamentária (Reator partida rápida para Luminária fluorescente 2x20w), não foram instaladas as 09 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 206,19;

i – Item 60122 da Planilha Orçamentária (Ponto de corrente monofásico embutido, inclusive tomada), das 44 unidades medidas, apenas 37 foram instaladas, perfazendo um montante de R\$ 396,34;

j – Item 60128 da Planilha Orçamentária (Ponto de luz embutido), das 43 unidades medidas, apenas 32 foram instaladas, perfazendo um montante de R\$ 719,07;

k – Item 60129 da Planilha Orçamentária (Ponto seco para telefone), não foram instaladas as 02 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 98,62;

l – Item 60126 da Planilha Orçamentária (Ponto corrente tripolar embutido para ar condicionado, inclusive conjunto ARSTOP), não foram instaladas as 04 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 438,40;

m – Item 70130 da Planilha Orçamentária (Cabide duplo de louça), não foram instaladas as 10 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 143,10;

n – Item 70027 da Planilha Orçamentária (Caixa de inspeção em alvenaria 60x60x60cm), das 09 unidades medidas, apenas 07 foram executadas, perfazendo um montante de R\$ 139,42;

o – Item 70028 da Planilha Orçamentária (Caixa sifonada 150x150x50mm), não foram instaladas as 02 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 30,22;

p – Item 70105 da Planilha Orçamentária (Ralo sifonado 100x100x50mm), das 10 unidades medidas, apenas 05 foram executadas, perfazendo um montante de R\$ 58,60;

q – Item 70041 da Planilha Orçamentária (Ducha de mão cromada), não foram instaladas as 04 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 250,72;

r – Item 70103 da Planilha Orçamentária (Porta papel de louça 15x15cm), não foram instaladas as 04 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 84,12;

s – Item 70109 da Planilha Orçamentária (Saboneteira para sabão líquido), não foram instaladas as 12 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$ 144,96;

t – Item 70123 da Planilha Orçamentária (Tanque mármore sintético), não foi instalada a unidade medida, perfazendo um montante de R\$89,13;

u – Item 70131 da Planilha Orçamentária (Torneira de pressão cromada para tanque), não foi instalada a unidade medida, perfazendo um montante de R\$ 22,87;

v – Item 70132 da Planilha Orçamentária (Torneira de pressão cromada para jardim), das 05 unidades medidas, apenas 01 foi instalada, perfazendo um montante de R\$ 76,12;

x – Item 70104 da Planilha Orçamentária (Porta toalha), não foram instaladas as 12 unidades



medidas, perfazendo um montante de R\$235,68;

y – Item 70001 da Planilha Orçamentária (Barra de apoio para deficientes), das 04 unidades medidas, apenas 02 foram instaladas, perfazendo um montante de R\$ 203,98;

z – Item 80001 da Planilha Orçamentária (Cobertura com telha ondulada), dos 250,23m2 medidos, apenas 187,97m2 foram executados perfazendo um montante de R\$ 2.613,05;

aa – Item 80062 da Planilha Orçamentária (Estrutura metálica de aço para cobertura), dos 259,23m2 medidos, apenas 196,80m2 foram executados perfazendo um montante de R\$ 3.743,93;

ab – Item 90040 da Planilha Orçamentária (Gradil de proteção ou portão de ferro), dos 61,31m2 medidos, apenas 43,29m2 foram executados, perfazendo um montante de R\$ 1.470,97;

ac – Item 90001 da Planilha Orçamentária (Porta em aço e vidro com bandeirola), não foram instalados os 16,32m2 medidos, perfazendo um montante de R\$ 3.818,39;

ad – Item 100042 da Planilha Orçamentária (Ladrilho cerâmico esmaltado PEI-4, para piso), dos 17,51m2 medidos, apenas 11,67m2 foram executados, perfazendo um montante de R\$ 247,97;

ae – Item 100044 da Planilha Orçamentária (Ladrilho cerâmico esmaltado sobre parede), dos 102,16m2 medidos, apenas 55,93m2 foram executados, perfazendo um montante de R\$ 1.080,39;

af – Item 100107 da Planilha Orçamentária (Emboço com argamassa de cimento, cal e areia 1:2:6, espessura 2cm), dos 102,16m2 medidos, apenas 55,93m2 foram executados, perfazendo um montante de R\$487,26;

ag – Item 100030 da Planilha Orçamentária (Forro de pvc), não foram executados os dos 28,17m2 medidos, perfazendo um montante de R\$713,55;

ah – Item 120028 da Planilha Orçamentária (Pintura a óleo sobre esquadria de ferro), dos 122,62m2 medidos, foram executados apenas 86,58m2, perfazendo um montante de R\$ 427,79;

ai – Item 140002 da Planilha Orçamentária (Extintor de água pressurizada 10 litros), não foi instalada a unidade medida, perfazendo um montante de R\$ 75,12;

aj – Item 140004 da Planilha Orçamentária (Extintor de pó químico 6kg), não foi instalada a unidade medida, perfazendo um montante de R\$ 111,94;

ak – Item 120001 da Planilha Orçamentária (Banco em madeira), não foram instaladas as 08 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$963,76;

al – Item 120002 da Planilha Orçamentária (Ponto de oxigênio), não foram instaladas as 04 unidades medidas, perfazendo um montante de R\$864,00;

À vista do exposto, os pagamentos realizados que configuram a ocorrência de superfaturamento, indicam que a entidade auditada, contrariou o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei n.º 4.320/64, que definem:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

- I - a origem e o objeto do que se deve pagar;
  - II - a importância exata a pagar;
  - III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.
- § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:
- I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;
  - II - a nota de empenho;
  - III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço (grifo nosso).

Cabe salientar, ainda, que o Núcleo Estadual do Ministério da Saúde/RN, também constatou a ocorrência de irregularidades e impropriedades na execução do referido Termo de Convênio, tendo inclusive recomendado, mediante Relatório de Verificação “In Loco” de número 312/2011, de 14/07/2011, que a entidade conveniente (Prefeitura de São Miguel/RN) procedesse o ressarcimento, ao erário, do valor integral repassado pela entidade concedente (Ministério da Saúde), devido a não conclusão do objeto pactuado.

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Iniciamos o arrazoado deste ponto defensivo com a definição do termo superfaturamento. Superfaturar significa, segundo o dicionário PRIBERAN<sup>47</sup>, cobrar preço demasiadamente alto ou, ainda, emitir fatura com valor acima do que foi cobrado. Adentrando no universo de denúncias insculpidas para esta obra pela comissão fiscalizadora, verificamos que o caso não versa de superfaturamento da obra, que, de modo inconteste, foi erroneamente expressado pela mesma.

Assim, o caso versa de inexecução parcial do objeto contratado, que, por sua vez, não foi passível de superfaturamento, tampouco admitir-se-ia a prática, uma vez que não há comprovação por essa equipe de fiscalização do dito, ao qual caberia o ônus da prova. Inobstante as escusas afirmativas de superfaturamento, que, ressaltamos, não passam de mero equívoco de enquadramento dessa corte. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Contas da União: "O TCU entendeu que o caso de preço superfaturado o ônus da prova é de quem faz a alegação"<sup>48</sup>.

Destarte, o Chefe do Executivo deflagrou uma sindicância administrativa, com o objetivo precípuo de apurar as responsabilidades das atecnias reclamadas por esta equipe de fiscalização e promover a correção de todas as impropriedades, caso existam efetivamente, pelos responsáveis, ao qual a Comissão de Sindicância terá que entregar o relatório com as devidas responsabilidades, punições e demais ações inerentes ao perfeito cumprimento do objetivo do termo de convênio: proporcionar à sociedade a melhoria da infra-estrutura da rede física escolar, com a construção de escola.

Nesse sentido, temos a seguinte decisão do Tribunal de Contas da União: "O TCU decidiu que cabe ao contratado a 'verificação' de problemas estruturais em edifício da Administração, após o recebimento definitivo da obra, que deve ser apurado através de sindicância."<sup>49</sup>(grifo nosso).

Ditas e cumpridas as obrigações, encaminharemos a esta Controladoria Geral da União no Estado do Rio Grande do Norte os resultados da presente Sindicância, com convite à visita à obra efetivamente concluída pela empresa responsável, objetivo da instrução da Comissão de Sindicância.

### **Análise do Controle Interno:**

Não acatamos a justificativa apresentada pela Entidade Gestora, devido ao fato de que o termo superfaturamento empregado por esta equipe de fiscalização, conforme descrito na Constatação 001 do Relatório de Fiscalização, se refere a quantitativos de serviços medidos e pagos, porém não executados e não a preços demasiadamente altos, conforme descrito pela entidade. Tais quantitativos, que foram apurados mediante levantamento efetuado "In Loco", resultaram em quantitativos de serviços medidos e pagos porém não executados que importaram em um montante de R\$ 20.574,00.

Cabe salientar inclusive que a citada justificativa apresentada não contesta em momento algum os quantitativos de serviços apresentados como não executados (alguns deles facilmente identificáveis, como por exemplo: não instalação de luminárias, interruptores, torneiras, portas de vidro, etc.), restringindo-se a contestar o significado da palavra superfaturamento, ou seja praticamente acata todos os levantamentos efetuados por esta equipe de fiscalização.

Consequentemente, mantemos a constatação em epígrafe, ressaltando a ocorrência de prejuízo ao erário no montante de R\$ 20.574,00 (vinte mil, quinhentos e setenta e quatro reais), visto que os pagamentos realizados que configuram a ocorrência do superfaturamento, indicam que a entidade auditada, contrariou o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei n.º 4.320/64.

### **3.2.1.10 Constatação**

Indícios de conluio entre participantes e fraudes no procedimento licitatório CONVITE 008/2010

#### **Fato:**

As análises realizadas no procedimento licitatório CONVITE 008/2010 que teve por objeto a contratação de empresa para a construção de uma unidade de saúde no bairro Alto de Santa Tereza, decorrente do convenio 303/2007, indicaram que a documentação de habilitação das três concorrentes foram emitidas na internet no mesmo dia e em hora/minutos próximos, indicando a existência de “conluio” entre as empresas participantes, conforme se demonstra no quadro abaixo:

CONVITE 008/10	Data e horário da Expedição das Certidões		
	EMPRESA "A"	EMPRESA "B"	EMPRESA "C"
DÉBITOS ESTADUAIS	08/03/10-às 15:01:12	08/03/10-às 14:50:50	08/03/10-às 23:21:58
FGTS - CEF	08/03/10-às 15:03:41	08/03/10-às 14:42:16	08/03/10-às 23:20:03
RECEITA FEDERAL	12/02/10-às 19:50:15		12/02/10-às 19:49:2

A - CONSTEP

B - CONSTRUSER

C - CONSTUTORA AUORENSE

Vale ressaltar que a empresas “convidadas” para a presente licitação fazem parte de um grupo de firmas geralmente vencedoras de licitação realizadas pela Prefeitura de São Miguel e que mantém ou mantiveram ligações entre si de ordem comercial e/ou de parentesco.

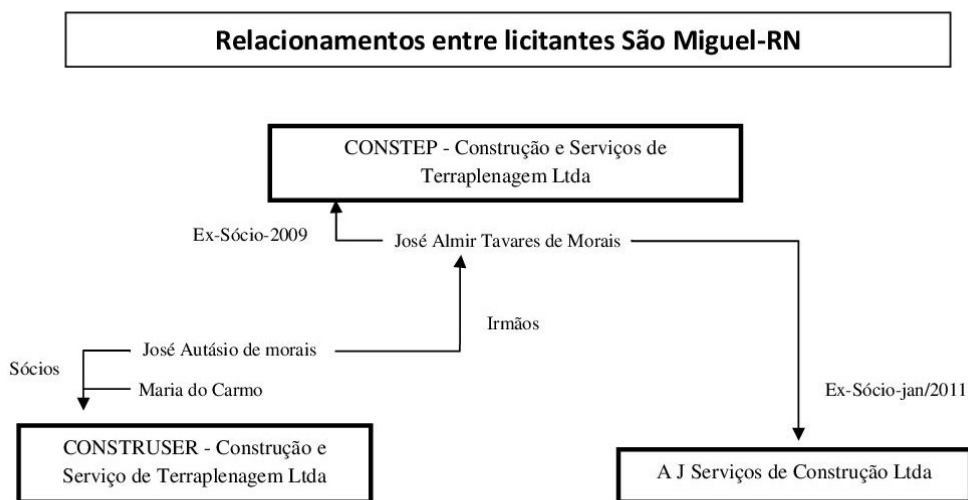
A Empresa CONSTRUSER ganhadora do presente certame, também sagrou-se vencedora das seguintes licitações realizadas no âmbito da Prefeitura Municipal de São Miguel/RN, no Período de 2009 a 2011: Convite nº 036/2009, no valor de R\$ 55.860,00, TP 66/2009, no valor de R\$

149.244,64, e o Convite nº 015/2011, no valor de R\$ 147.152,61.

Por meio de consulta realizada no banco de dados da Receita Federal, verificou-se que (conforme figura abaixo):

- O sócio da CONSTRUSER, Sr. José Audísio de Moraes é irmão do Sr. José Almir Tavares de Moraes (ex-sócio da CONSTEP até 2009), empresa participante da presente licitação e do Convite nº 019/2010, no valor de R\$ 149.156,18.

- O Sr. José Almir Tavares de Moraes (leia-se CONSTEP) também é sócio da empresa A J SERVICOS DE CONSTRUCAO LTDA ME até 28/01/2011(01/2011), a qual participou juntamente com a CONSTRUSER dos Convites nºs 015/2011, no valor de R\$ 147.152,61 e 016/2011, no valor de R\$ 142.870,26.



Ressalte-se que a CONSTRUSER, embora vencedora da presente e de outras várias licitações junto à Prefeitura de São Miguel/RN, destinadas à obras de Construção Civil – ramo sabidamente grande empregador de mão de obra – não conta com nenhum empregado. A informação foi obtida nos registros da RAIS – Relação Anual de Informações Sociais, relativa aos exercícios de 2009 e 2010.

Por outro lado, circularizações realizadas pela Equipe de Fiscalização indicaram que a terceira concorrente, a Construtora Aurorense, não funciona regularmente no endereço indicado, pois o prédio onde seria sua sede encontrava-se fechado, conforme registro fotográfico realizado.



Empresa CONSTRUSER que segundo a RAIS não tem empregados.	Fachada da cas que funciona a empresa CONSTEP
---	---



Prédio onde funcionaria a GMD Construções e a Construtora Aurorense



Fachada do prédio onde estão localizadas as duas Construtoras

A propósito, registre-se que tal Construtora faz do grupo familiar Dantas Barbosa, composto das empresas Construtora Aurorense Ltda; GMD Construções Ltda; Construtora Mara Ltda; RC Eventos, Comércio e Serviços Ltda. e JM Locação de Veículos e Máquinas Ltda, todas contratadas pela Prefeitura e que em outras oportunidades já concorreram com supracitada empresa CONSTEP, conforme registrado no presente relatório.

Dessa forma, os indícios acima relacionados demonstram que o caráter competitivo do certame foi frustrado e que procedimento licitatório não foi procedido de forma regular.

### Manifestação da Unidade Examinada:

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“De início, ressaltamos que a competência da Comissão de Licitação é abrir e julgar os envelopes, que chegaram à Comissão devidamente lacrados, recebidos das mãos dos representantes legais das empresas. Em assim sendo, a Comissão não possui ingerência sobre a emissão dos documentos, tampouco possui respaldo legal para inabilitar empresas mediante tão ínfima auferição. Destarte, em comprovada a regularidade fiscal, aptidão jurídica e qualificação técnica pelos partícipes, e em tendo sido certificada a veracidade dos documentos apresentados, esgotam-se, desse modo, as análises inquiridas na fase de habilitação., próprias do julgamento da capacidade técnica, econômico-financeira e jurídica das empresas interessadas em contratar com a Prefeitura Municipal de São Miguel”

Assim, a mesma ingerência tida pela Comissão de Licitação na emissão dos documentos de habilitação, possui a CPL na elaboração das propostas de preços das empresas que sagram-se vencedoras dos certames por ela providos, visto que o fato de uma empresa ganhar uma licitação não a abona ou desabona-a na concorrência dos outros certame, vez que cada licitação é uma licitação única, não possuindo resguardo legal a interpelação dos nobres fiscais de incorrer na inaptidão da empresa para participação em certames se a mesma já sagrou-se vencedora em

certames anteriores, como se vencer fosse fator desabonador da capacitação de habilitação da empresa.

Já quanto ao fato de o sócio da empresa CONSTRUSER ser irmão do ex- sócio da empresa CONSTEP, estranhamos o fato da presente constatação, uma vez que o fato em si mesmo não possui substância jurídica, visto que a administração não possui respaldo legal para impedir a participação de empresas que reúnem todas as condições jurídicas estabelecidas na legislação pertinente. Ademais, a moralidade decorre da participação de empresa com vínculos fraternos ou laços familiares entre funcionário do entre promovedor da licitação e licitante. Assim, a lei delimita e condiciona a não participação de empresas enquadradas nesse paradigma, o que não é, nem de longe, o caso em comento.

Assim, em não havendo ato ou norma que desabone a participação da empresa, por seu parentesco entre os partícipes, não pode a Comissão normatizar, à seu bel prazer, os critérios determinantes da participação. Desse modo, estaria a Comissão condicionada a cumprir papel próprio e indelegável do legislativo federal, á quem é cabível expressa e em caráter exclusivo, para legislar matéria de cunho licitatório e afins.

Prosseguindo o raciocínio, temos a seguinte decisão do STJ:

A habilitação do particular, antes denominada capacidade jurídica, é a aptidão efetiva do interessado, seja ele pessoa física ou jurídica, para exercer direitos e contrair obrigações, com responsabilidade absoluta ou relativa de seus atos corroborando a prática da Comissão, temos os ensinamentos de Marçal Justen Filho:

A interpretação estrita e rígida das questões atinentes a habilitação produziu efeitos maléficos, incompatíveis com os princípios norteadores da licitação. Tem-se apontado a transformação da licitação em competição fundada no critério da ‘habilidade’, em que o vencedor é aquele capaz de cumprir mais satisfatoriamente os requisitos do edital - mesmo que não seja queira formulou a melhor proposta. A licitação adquiriu, então, esse cunho de ‘gincana’, competição caracterizada por exigências tão despropositadas quanto inúteis.

Ademais, no tocante a localização das empresas citadas neste ponto do relatório, todas as exigências elencadas para a habilitação no instrumento convocatório foram pontualmente atendidas, ou seja, a comprovação da existência da empresa de acordo com a Receita Federal, a Secretaria da Fazenda Estadual, a Secretaria de Finanças da sede da licitada, demonstram que a empresa está completamente regular onde, se há algum inconformismo com o fato, dever-se-ia questionar referidos órgãos, que mantém regulares à nível jurídico e fiscal, referidas empresas.

Portanto, pelas razões fartamente expostas, o suposto “conluio” não pode prosperar, uma vez que o procedimento licitatório foi plenamente regular aos olhos da lei.

Inobstante a todo o exposto, em uma vez esgotado o objeto, não há de caber questionamentos de ordem da inexistência de empregados cadastrados na RAIS e CAGED, contudo, para as próximas licitações de obras, a administração assume o compromisso de exigência da Matrícula CEI e da relação de funcionários lotados em todas as obras futuramente avençadas.

### **Análise do Controle Interno:**

Discorda-se, inicialmente, de que não cabe à comissão de licitação “inabilitar empresas mediante tão “ínfima aferição”, referindo-se à “coincidência” dos horários de expedição das certidões. Ao contrário, é da competência da comissão o exame da documentação, máxime diante de evidências de tão simples detecção

Concordamos com o Gestor de que não há proibição expressa na lei quanto à participação de empresas cujos sócios sejam parentes, como menciona o Gestor, mas não aqui não se trata apenas de uma simples relação de parentesco. Isto porque, a modalidade “CONVITE”, escolhida atribui à Administração - embora regular – dá o direito à Prefeitura de chamar, entre tantos possíveis fornecedores, aqueles que irão participar do certame. É atentatório ao princípio da impessoalidade e da isonomia que a Administração faça o convite, na sua grande maioria, a empresas pertencentes ao mesmo grupo familiar. Neste particular, a relação de parentesco é utilizada pelo responsável apenas para ressaltar que não há impedimento legal, mas é silente quanto à quebra do princípio da moralidade.

Convém esclarecer que, de fato, “não pode a Comissão normatizar, à seu bel prazer, os critérios determinantes da participação” como afirma o Gestor, mas a Administração tem o poder-dever de realizar diligências conforme faculta o parágrafo 3º do art. 43 da lei 8.666/1993

Cabe ressaltar que uma das fases de grande relevância do procedimento licitatório, destinada a selecionar os potenciais prestadores de serviço que irão contratar com a Administração, é a habilitação. Nessa fase devem ser avaliados aspectos relacionados à idoneidade da empresa, à sua habilitação jurídica, à solidez econômico-financeira, à qualificação técnica, e à regularidade fiscal e tributária e aí se inclui a realização de diligências para confirmação da documentação apresentada.

Por outro lado, esclareça-se que o procedimento licitatório visa a resguardar, entre outros, também o princípio da impessoalidade. E este, por ser princípio, é superior às eventuais limitações explícitas da lei, já que inclui no seu conceito a totalidade de atos ofensivos às obrigatórias imparcialidade e isenção do administrador público. O art. 3º da Lei nº. 8.666/93, expressamente, prevê a garantia do princípio da impessoalidade.

Por outro lado, não se trata de uma única constatação, mas de uma série de indícios que, no seu conjunto se constituem prova. Basta verificar a coincidência dos minutos, horas e datas em que foram extraídas na internet as diversas certidões apresentadas pelas empresas “convidadas”.

Afora à comprovada inexistência, de fato, das empresas, há de se ressaltar que há, no mútuo sob exame, também flagrante desrespeito às normas que regem o acompanhamento da execução dos contratos, ora por inexistir servidor designado para o mister, ora porque a Própria Prefeitura não exigiu sequer o registro no CEI (INSS) da obra ou a prova de quitação das obrigações sociais e trabalhistas da empresa.

Mantém-se a constatação ressaltando-se, por fim, que o fato de o objeto já ter sido construído não exige o poder público de apurar eventuais irregularidades havidas quando da sua execução.

### **3.2.1.11 Constatação**

Inexistência de designação formal de servidor para fiscalizar a execução de contrato.

#### **Fato:**

Do exame da documentação relativa ao contrato para construção de uma unidade básica de saúde no bairro Alto de Santa Tereza, objeto do Convenio 303/2007, constatou-se que o gestor não designou formalmente servidor da Prefeitura para fiscalizar e acompanhar a execução do referido instrumento que teria como responsabilidades, dentre outras:

- a) Acompanhar in loco a efetiva realização dos serviços( art. 67 da Lei 8666/93);
- b) Anotar, em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato( § 1º do art.

67 da Lei 8666/93);

c) Conferir os documentos apresentados relativos à cobrança pelos serviços prestados, checando: o quantitativo, os cálculos, os valores, a descrição, etc. confrontando-os com os registros próprios relativos ao efetivo acompanhamento dos serviços prestados (art. 66 da Lei 8666/93 e art. 63 da Lei 4320/64);

d) Exigir, mensalmente, a apresentação da GFIP correspondente aos empregados relacionados ao contrato (§ 2º do art. 71 da Lei 8.666/93); e.

e) Atestar a efetiva realização do objeto contratado para fins de pagamento das faturas correspondentes (art. 67 e 73 da Lei 8.666/93).

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Não procedem as alegativas de inexistência de fiscal para os contratos acima fiscalizados, bem como de suposto descumprimento a norma legal.

O artigo 67 da Lei de Licitações impõe a obrigação da execução dos contratos firmados pelo órgão promovedor da licitação, contudo não expressa em seu escopo a obrigatoriedade da inclusão do responsável nos autos do processo licitatório. Senão, vejamos novamente a regra legal, verbis:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Assim, em momento algum a lei obriga que essas regras façam parte obrigatória nas cláusulas do edital de licitação ou instrumento contratual, mas possui rigor de cumprimento reiterado nos atos praticados pela administração, independente de transcrição. Portanto, a fiscalização dos contratos em comento, de responsabilidade da CONTRATANTE, é realizada e acompanhada pelo Sr. Antônio de Lisboa Sobrinho, que tem por competência a prestação de serviços de acompanhamento das obras, elaboração de projetos e fiscalização municipal, conforme contratos em anexo. (ANEXO 03).

Desse modo, a administração cumpriu rigorosamente o pressuposto legal, visto que a exigência legal é disposta nas obrigações da contratante.”

### **Análise do Controle Interno:**

Em síntese a Prefeitura alega entender que não está obrigada por lei a designar fiscal do contrato no



processo licitatório e informou nome de pessoa física contratada para fiscalizar todas as obras, além de elaborar projetos.

Inicialmente cabe esclarecer que a constatação refere-se à falta de designação formal de fiscal para acompanhar a obra e não sobre a exigência de que tal obrigação devesse fazer Parte obrigatória nas cláusulas do edital de licitação ou instrumento contratual, como pretendeu a Prefeitura justificar.

De acordo com a obra de Lucas Rocha Furtado, Curso de Licitações e Contratos Administrativos, Belo Horizonte, Fórum, 2007, p. 447, no âmbito dos contratos administrativos, a Administração terá não apenas o direito, mas igualmente o dever de acompanhar a perfeita execução do contrato. Fala-se, assim, em poder-dever da Administração de promover a devida fiscalização da execução do contrato.

O Acórdão nº 112/2007 – Plenário, Relator Ministro Ubiratan Aguiar, DOU 09.02.2007, reafirma que o fiscal do contrato deve, por exigência legal, ser um servidor da Administração Pública contratante, formalmente designado para exercer o encargo, conforme prescrito no Art. 67, da Lei nº 8.666/93.

A jurisprudência do TCU é no mesmo sentido:

Ainda quanto à formalização do ato, o Acórdão 670/2008 – Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, DOU 18.04.2008., assim reza:

9.2.17. Em atenção aos arts. 67 da Lei nº 8.666/1993 e 6º do Decreto nº 2.271/1997, mantenha fiscal formalmente designado durante toda a vigência dos contratos celebrados pela entidade.

Dessa forma, a nomeação do fiscal do contrato deve se dá por ato formal, preferencialmente por Portaria, na qual constem, inclusive, as atribuições pertinentes. Esse procedimento evita transtornos no posterior acompanhamento da execução do contrato e é considerada uma boa prática de gestão. Essa nomeação deve ocorrer à época da assinatura do contrato.

O agente fiscalizador, no entanto, pode solicitar a contratação de terceiros para auxiliá-lo para um eficaz acompanhamento de objeto contratado de complexidade tal que exija conhecimentos técnicos especializados. Essa espécie é permitida expressamente pela legislação e encontra amparo seguro na jurisprudência do TCU.

“Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

No caso sob exame a Prefeitura contratou um terceiro – Sr. Antônio Lisboa Sobrinho, para assistir e subsidiar um fiscal – servidor público – que de fato não fora nomeado.

Nesse sentido, colacionamos os acórdãos abaixo que clarificam sobre a necessidade da existência de fiscal-servidor, mesmo quando a Prefeitura contrata um especialista-terceiro para acompanhar as obras.

Vejamos:

a) Acórdão 405/2006 – 1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo, DOU 23.02.2006.

Representação. Não acompanhamento e fiscalização de contrato por representante da administração. Determinação.

(...) designe representante da administração para acompanhar e fiscalizar os contratos que vier a celebrar, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo em suas atribuições.

b) Acórdão nº 1.930/2006 – Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, DOU 20.10.2006.

(...)O Art. 67 da Lei nº 8.666/1993 exige a designação, pela Administração, de representante para acompanhar e fiscalizar a execução, facultando-se a contratação de empresa supervisora para assisti-lo.”

Assim, está claro que o contrato de supervisão tem natureza eminentemente assistencial ou subsidiária, no sentido de que a responsabilidade última pela fiscalização da execução não se altera com sua presença, permanecendo com a Administração Pública.

A Lei autoriza a contratação desse auxílio porque é virtualmente impossível ter-se, no órgão contratante, pessoal especializado nos mais variados conhecimentos técnicos exigidos para acompanhar a multiplicidade de serviços que são cotidianamente contratados.

O terceiro é, no caso, um assistente do fiscal responsável pelo acompanhamento da execução do ajuste, não se admitindo, por isso, que ele exerça a fiscalização de fato do contrato, pois compete à Administração a atividade fiscalizadora, não ao particular.

Dessa forma, mantém-se a constatação na sua forma original.

### **3.2.1.12 Constatação**

Ausência de notificação às entidades empresariais, sindicatos de trabalhadores e Partidos Políticos sobre a liberação dos recursos federais.

#### **Fato:**

Embora solicitado por meio da solicitação de fiscalização nº 03/2011, de 10.10.2011 a Prefeitura não comprovou, no âmbito do Convenio 303/2007, as notificações de sua responsabilidade, às entidades empresariais, sindicatos de trabalhadores e Partidos Políticos, conforme prescrito na Lei 9.452/97.

#### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Na oportunidade, providenciamos a devida comunicação formal do recebimento dos recursos com verba federais para todos os convênios reclamados nesse relatório, nas entidades questionadas. (ANEXO 01).

#### **Análise do Controle Interno:**

Folheando o anexo 01 citado na correspondência da Prefeitura, não se localizou a suposta comunicação. Fica, mantida, portanto, a constatação.

<b>Dados Operacionais</b>	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201116391	<b>Período de Exame:</b> 31/12/2007 a 29/02/2012
<b>Instrumento de Transferência:</b>	

Convênio	617413
<b>Agente Executor:</b> SAO MIGUEL GABINETE DO PREFEITO	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> R\$ 149.156,18
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Construção/Reforma de Unidade de saúde.	

### 3.2.1.13 Constatação

Indícios de conluio entre participantes e fraudes no procedimento licitatório CONVITE 019/2010.

#### Fato:

Na análise realizada no procedimento licitatório CONVITE 019/2010 que teve por objeto a contratação de empresa para a construção de uma unidade de saúde no núcleo Manoel Vieira, decorrente do Convênio 635/2007, constatou-se que a documentação de habilitação das três concorrentes foram emitidas na internet no mesmo dia e hora, com apenas poucos minutos de diferença, indicando a existência de “conluio” entre as empresas participantes, conforme se demonstra no quadro a seguir:

CONVITE 019/2009	Data e horário da Expedição das Certidões		
	EMPRESA "A"	EMPRESA "B"	EMPRESA "C"
DÉBITOS ESTADUAIS	18/08/10-às 15:51:48	18/08/10-às 15:44:23	18/08/10-às 15:51:48
FGTS-CEF	18/08/10-às 15:52:24	18/08/10-às 15:51:00	18/08/10-às 15:52:24
RECEITA FEDERAL	18/08/10-às 15:59:47	18/08/10-às 15:50:58	18/08/10-às 15:59:47

A-CONSTEP

B-JEOVÁ CURSINO DE SENA PINTO

C-D R CONSTRUTORA LTDA

A Empresa CONSTEP ganhadora do presente certame, faz parte de um grupo de empresas que, sistematicamente, vencem as licitações de obras realizadas pela Prefeitura Municipal de São Miguel.

Por meio de consulta realizada no banco de dados da Receita Federal, verificou-se que:

- O sócio da CONSTRUSER, Sr. José Audísio de Moraes, participante e vencedora de diversas licitações é irmão do Sr. José Almir Tavares de Moraes, ex-sócio da CONSTEP até 2009.

- O Sr. José Almir Tavares de Moraes (leia-se CONSTEP) também é sócio da empresa A J SERVICOS DE CONSTRUCAO LTDA ME até 28/01/2011(01/2011), a qual participou juntamente com a CONSTRUSER dos Convites nºs 015/2011, no valor de R\$ 147.152,61 e 016/2011, no valor de R\$ 142.870,26.

Quanto à segunda concorrente J C CONSTRUÇÕES – CNPJ 07.681.067/001-88, na verdade trata-se da firma individual JEOVÁ CURSINO DE SENA PINTO que, de fato, não existe.

Circularização realizada para verificação das instalações da empresa revelaram que o endereço existente no banco de dados da receita federal, que supostamente seria da empresa, refere-se, de fato a uma residência de terceiros. A proprietária do imóvel informou que desconhece o Sr. Jeová e reforçou “que ali nunca foi o endereço dele, seja residencial ou comercial, pois ela mora ali há dezenas de anos e nunca locou o imóvel”. Adiantou ainda, formalmente, que outras pessoas já foram ali em busca desse Senhor e que, eventualmente, chega correspondência dele nesse endereço.”



Fachada da empresa CONSTEP.



Casa residencial dada como endereço da suposta empresa JC Construções e que

Dessa forma, os indícios acima relacionados demonstram que o caráter competitivo do certame foi frustrado e que procedimento licitatório não foi procedido de forma regular.

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“De início, ressaltamos que a competência da Comissão de Licitação é abrir e julgar os envelopes, que chegaram à Comissão devidamente lacrados, recebidos das mãos dos representantes legais das empresas. Em assim sendo, a Comissão não possui ingerência sobre a emissão dos documentos, tampouco possui respaldo legal para inabilitar empresas mediante tão ínfima auferição. Destarte, em comprovada a regularidade fiscal, aptidão jurídica e qualificação técnica pelos partícipes, e em tendo sido certificada a veracidade dos documentos apresentados, esgotam-se, desse modo, as análises inquiridas na fase de habilitação, próprias do julgamento da capacidade técnica, econômico-financeira e jurídica das empresas interessadas em contratar com a Prefeitura Municipal de São Miguel”

Assim, a mesma ingerência tida pela Comissão de Licitação na emissão dos documentos de

habilitação, possui a CPL na elaboração das propostas de preços das empresas que sagram-se vencedoras dos certames por ela providos, visto que o fato de uma empresa ganhar uma licitação não a abona ou desabona-a na concorrência dos outros certame, vez que cada licitação é uma licitação única, não possuindo resguardo legal a interpelação dos nobres fiscais de incorrer na inaptidão da empresa para participação em certames se a mesma já sagrou-se vencedora em certames anteriores, como se vencer fosse fator desabonador da capacitação de habilitação da empresa.

Já quanto ao fato de o sócio da empresa CONSTRUSER ser irmão do ex-sócio da empresa CONSTEP, estranhamos o fato da presente constatação, visto que o fato em si mesmo não possui substância jurídica, até porque sequer as empresas CONSTRUSER e AJ participam do certame, sendo concorrentes neste processo as empresas CONSTEP, JEOVÁ CURSINO DE SENA PINTO e D R CONSTRUTORA LTDA. Assim, mesmo que as empresas vivessem concorrido entre si, a administração não possui respaldo legal para impedir a participação de empresas que reúnem todas as condições jurídicas estabelecidas na legislação pertinente. Ademais, a moralidade decorre da participação de empresa com vínculos fraternos ou laços familiares entre funcionário do entre promovedor da licitação e licitante. Assim, a lei delimita e condiciona a não participação de empresas enquadradas nesse paradigma, o que não é, nem de longe, o caso em comento.

Assim, em não havendo ato ou norma que desabone a participação da empresa, por seu parentesco entre os partícipes, não pode a Comissão normatizar, à seu bel prazer, os critérios determinantes da participação. Desse modo, estaria a Comissão condicionada a cumprir papel próprio e indelegável do legislativo federal, à quem é cabível expressa e em caráter exclusivo, para legislar matéria de cunho licitatório e afins.

Prosseguindo o raciocínio, temos a seguinte decisão do STJ:

A habilitação do particular, antes denominada capacidade jurídica, é a aptidão efetiva do interessado, seja ele pessoa física ou jurídica, para exercer direitos e contrair obrigações, com responsabilidade absoluta ou relativa de seus atos Corroborando a prática da Comissão, temos os ensinamentos de Marçal Justen Filho:

A interpretação estrita e rígida das questões atinentes a habilitação produziu efeitos maléficos, incompatíveis com os princípios norteadores da licitação. Tem-se apontado a transformação da licitação em competição fundada no critério da ‘habilidade’, em que o vencedor é aquele capaz de cumprir mais satisfatoriamente os requisitos do edital - mesmo que não seja quem formulou a melhor proposta. A licitação adquiriu, então, esse cunho de ‘gincana’, competição caracterizada por exigências tão despropositadas quanto inúteis.

Ademais, no tocante a localização das empresas citadas neste ponto do relatório, todas as exigências elencadas para a habilitação no instrumento convocatório foram pontualmente atendidas, ou seja, a comprovação da existência da empresa de acordo com a Receita Federal, a Secretaria da Fazenda Estadual, a Secretaria de Finanças da sede da licitada, demonstram que a empresa está completamente regular onde, se há algum inconformismo com o fato, dever-se-ia questionar referidos órgãos, que mantém regulares à nível jurídico e fiscal, referidas empresas.

Portanto, pelas razões fartamente expostas, o suposto “conluio” não pode prosperar, uma vez que o procedimento licitatório foi plenamente regular aos olhos da lei.

inobstante a todo o exposto, em uma vez esgotado o objeto, não há de caber questionamentos de ordem da inexistência de empregados cadastrados na RAIS e CAGED, contudo, para as próximas licitações de obras, a administração assume o compromisso de exigência da Matrícula CEI e da relação de funcionários lotados em todas as obras futuramente avençadas.

## **Análise do Controle Interno:**

Discorda-se, inicialmente, de que não cabe à comissão de licitação “inabilitar empresas mediante tão “ínfima aferição”, referindo-se à “coincidência” dos horários de expedição das certidões. Ao contrário, é da competência da comissão o exame da documentação, máxime diante de evidências de tão simples detecção.

Concordamos com o Gestor de que não há proibição expressa na lei quanto à participação de empresas cujos sócios sejam parentes, como menciona o Gestor, mas não aqui não se trata apenas de uma simples relação de parentesco. Isto porque, a modalidade “CONVITE”, escolhida atribui à Administração - embora regular – dá o direito à Prefeitura de chamar, entre tantos possíveis fornecedores, aqueles que irão participar do certame. É atentatório ao princípio da impessoalidade e da isonomia que a Administração faça o convite, na sua grande maioria, a empresas pertencentes ao mesmo grupo familiar. Neste particular, a relação de parentesco é utilizada pelo responsável apenas para ressaltar que não há impedimento legal, mas é silente quanto à quebra do princípio da moralidade.

Convém esclarecer que, de fato, “não pode a Comissão normatizar, à seu bel prazer, os critérios determinantes da participação” como afirma o Gestor, mas a Administração tem o poder-dever de realizar diligências conforme faculta o parágrafo 3º do art. 43 da lei 8.666/1993

Cabe ressaltar que uma das fases de grande relevância do procedimento licitatório, destinada a selecionar os potenciais prestadores de serviço que irão contratar com a Administração, é a habilitação. Nessa fase devem ser avaliados aspectos relacionados à idoneidade da empresa, à sua habilitação jurídica, à solidez econômico-financeira, à qualificação técnica, e à regularidade fiscal e tributária e aí se inclui a realização de diligências para confirmação da documentação apresentada.

Por outro lado, esclareça-se que o procedimento licitatório visa a resguardar, entre outros, também o princípio da impessoalidade. E este, por ser princípio, é superior às eventuais limitações explícitas da lei, já que inclui no seu conceito a totalidade de atos ofensivos às obrigatórias imparcialidade e isenção do administrador público. O art. 3º da Lei nº. 8.666/93, expressamente, prevê a garantia do princípio da impessoalidade.

Por outro lado, não se trata de uma única constatação, mas de uma série de indícios que, no seu conjunto se constituem prova. Basta verificar a coincidência dos minutos, horas e datas em que foram extraídas na internet as diversas certidões apresentadas pelas empresas “convidadas”.

Afora à comprovada inexistência, de fato, das empresas, há de se ressaltar que há, no mútuo sob exame, também flagrante desrespeito às normas que regem o acompanhamento da execução dos contratos, ora por inexistir servidor designado para o mister, ora porque a Própria Prefeitura não exigiu sequer o registro no CEI (INSS) da obra ou a prova de quitação das obrigações sociais e trabalhistas da empresa.

Mantém-se a constatação ressaltando-se, por fim, que o fato de o objeto já ter sido construído não exime o poder público de apurar eventuais irregularidades havidas quando da sua execução.

### **3.2.1.14 Constatação**

Inexistência de designação formal de servidor para fiscalizar a execução de contrato.

#### **Fato:**

Do exame da documentação relativa ao contrato para construção de uma unidade de saúde no

núcleo Manoel Vieira, objeto do Convênio 635/2007, constatou-se que o gestor não designou formalmente servidor da Prefeitura para fiscalizar e acompanhar a execução do referido instrumento que teria como responsabilidades, dentre outras:

- a) Acompanhar in loco a efetiva realização dos serviços( art. 67 da Lei 8666/93);
- b) Anotar, em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato( § 1º do art. 67 da Lei 8666/93);
- c) Conferir os documentos apresentados relativos à cobrança pelos serviços prestados, checando: o quantitativo, os cálculos, os valores, a descrição, etc. confrontando-os com os registros próprios relativos ao efetivo acompanhamento dos serviços prestados (art. 66 da Lei 8666/93 e art. 63 da Lei 4320/64);
- d) Exigir, mensalmente, a apresentação da GFIP correspondente aos empregados relacionados ao contrato (§ 2º do art. 71 da Lei 8.666/93); e.
- e) Atestar a efetiva realização do objeto contratado para fins de pagamento das faturas correspondentes (art. 67 e 73 da Lei 8.666/93).

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Não procedem as alegativas de inexistência de fiscal para os contratos acima fiscalizados, bem como de suposto descumprimento a norma legal.

O artigo 67 da Lei de Licitações impõe a obrigação da execução dos contratos firmados pelo órgão promovedor da licitação, contudo não expressa em seu escopo a obrigatoriedade da inclusão do responsável nos autos do processo licitatório. Senão, vejamos novamente a regra legal, verbis:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§1- O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2 As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Assim, em momento algum a lei obriga que essas regras façam parte obrigatória nas cláusulas do edital de licitação ou instrumento contratual, mas possui rigor de cumprimento reiterado nos atos praticados pela administração, independente de transcrição. Portanto, a fiscalização dos contratos em comento, de responsabilidade da CONTRATANTE, é realizada e acompanhada pelo Sr. Antônio de Lisboa Sobrinho, que tem por competência a prestação de serviços de acompanhamento das obras, elaboração de projetos e fiscalização municipal, conforme contratos em anexo. (ANEXO 03).

Desse modo, a administração cumpriu rigorosamente o pressuposto legal, visto que a exigência legal é disposta nas obrigações da contratante.

## **Análise do Controle Interno:**

Em síntese a Prefeitura alega entender que a Lei não expressa em seu escopo a obrigatoriedade da inclusão do responsável nos autos do processo licitatório e informou nome de pessoa física contratada para fiscalizar todas as obras, além de elaborar projetos.

Inicialmente cabe esclarecer que a constatação refere-se à falta de designação formal de fiscal para acompanhar a obra e não sobre a exigência de que tal obrigação devesse fazer parte obrigatória das cláusulas do edital de licitação ou do instrumento contratual, como pretendeu a Prefeitura justificar.

De acordo com a obra de Lucas Rocha Furtado, Curso de Licitações e Contratos Administrativos, Belo Horizonte, Fórum, 2007, p. 447, no âmbito dos contratos administrativos, a Administração terá não apenas o direito, mas igualmente o dever de acompanhar a perfeita execução do contrato. Fala-se, assim, em poder-dever da Administração de promover a devida fiscalização da execução do contrato.

O Acórdão nº 112/2007 – Plenário, Relator Ministro Ubiratan Aguiar, DOU 09.02.2007, reafirma que o fiscal do contrato deve, por exigência legal, ser um servidor da Administração Pública contratante, formalmente designado para exercer o encargo, conforme prescrito no Art. 67, da Lei nº 8.666/93.

A jurisprudência do TCU é no mesmo sentido:

Ainda quanto à formalização do ato, o Acórdão 670/2008 – Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, DOU 18.04.2008., assim reza:

9.2.17. Em atenção aos arts. 67 da Lei nº 8.666/1993 e 6º do Decreto nº 2.271/1997, mantenha fiscal formalmente designado durante toda a vigência dos contratos celebrados pela entidade.

Dessa forma, a nomeação do fiscal do contrato deve se dar por ato formal, preferencialmente por Portaria, na qual constem, inclusive, as atribuições pertinentes. Esse procedimento evita transtornos no posterior acompanhamento da execução do contrato e é considerada uma boa prática de gestão. Essa nomeação deve ocorrer à época da assinatura do contrato.

O agente fiscalizador, no entanto, pode solicitar a contratação de terceiros para auxiliá-lo para um eficaz acompanhamento de objeto contratado de complexidade tal que exija conhecimentos técnicos especializados. Essa espécie é permitida expressamente pela legislação e encontra amparo seguro na jurisprudência do TCU.

“Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

No caso sob exame a Prefeitura contratou um terceiro – Sr. Antônio Lisboa Sobrinho, para assistir e subsidiar um fiscal – servidor público – que de fato não fora nomeado.

Nesse sentido, colacionamos os acórdãos abaixo que clarificam sobre a necessidade da existência de fiscal-servidor, mesmo quando a Prefeitura contrata um especialista-terceiro para acompanhar as obras.

Vejamos:

a) Acórdão 405/2006 – 1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo, DOU 23.02.2006.

Representação. Não acompanhamento e fiscalização de contrato por representante da administração.



Determinação.

(...) designe representante da administração para acompanhar e fiscalizar os contratos que vier a celebrar, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo em suas atribuições.

b) Acórdão nº 1.930/2006 – Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, DOU 20.10.2006.

(...) O Art. 67 da Lei nº 8.666/1993 exige a designação, pela Administração, de representante para acompanhar e fiscalizar a execução, facultando-se a contratação de empresa supervisora para assisti-lo.”

Assim, está claro que o contrato de supervisão tem natureza eminentemente assistencial ou subsidiária, no sentido de que a responsabilidade última pela fiscalização da execução não se altera com sua presença, permanecendo com a Administração Pública.

A Lei autoriza a contratação desse auxílio porque é virtualmente impossível ter-se, no órgão contratante, pessoal especializado nos mais variados conhecimentos técnicos exigidos para acompanhar a multiplicidade de serviços que são cotidianamente contratados.

O terceiro é, no caso, um assistente do fiscal responsável pelo acompanhamento da execução do ajuste, não se admitindo, por isso, que ele exerça a fiscalização de fato do contrato, pois compete à Administração a atividade fiscalizadora, não ao particular.

Dessa forma, mantém-se a constatação na sua forma original.

### **3.2.1.15 Constatação**

Ausência de notificação às entidades empresariais, sindicatos de trabalhadores e Partidos Políticos sobre a liberação dos recursos federais.

#### **Fato:**

Embora solicitado por meio da solicitação de fiscalização nº 03/2011, de 10.10.2011 a Prefeitura não comprovou, no âmbito do Convênio 635/2007, as notificações de sua responsabilidade, às entidades empresariais, sindicatos de trabalhadores e Partidos Políticos, conforme prescrito na Lei 9.452/97.

#### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Na oportunidade, providenciamos a devida comunicação formal do recebimento dos recursos com verba federal para todos os convênios reclamados nesse relatório, nas entidades questionadas. (ANEXO 01).

#### **Análise do Controle Interno:**

De fato o gestor encaminhou por meio do anexo 01 as notificações de que trata a Lei. No entanto não foi cumprido prazo de dois dias úteis previsto no art. 2º da Lei 9.452/97, uma vez que a

liberação dos recursos ocorreu em 12.01.2011 e a correspondência somente foi expedida em 22.02.2011. Constatação mantida..

<b>Dados Operacionais</b>	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201116444	<b>Período de Exame:</b> 17/05/2010 a 04/11/2011
<b>Instrumento de Transferência:</b> Fundo a Fundo ou Concessão	
<b>Agente Executor:</b> SAO MIGUEL GABINETE DO PREFEITO	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> R\$ 198.852,60
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Construção/Reforma de Unidade de saúde.	

### **3.2.1.16 Constatação**

Inexistência de designação formal de servidor para fiscalizar a execução de contrato.

#### **Fato:**

Do exame da documentação relativa ao contrato para construção da Unidade de Saúde no Sítio São Pedro, objeto da TP 005/2010, constatou-se inexistir servidor designado formalmente servidor pela Prefeitura para fiscalizar e acompanhar a execução do referido instrumento que teria como responsabilidades, dentre outras:

- a) Acompanhar in loco a efetiva realização dos serviços( art. 67 da Lei 8666/93);
- b) Anotar, em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato( § 1º do art. 67 da Lei 8666/93);
- c) Conferir os documentos apresentados relativos à cobrança pelos serviços prestados, checando: o quantitativo, os cálculos, os valores, a descrição, etc. confrontando-os com os registros próprios relativos ao efetivo acompanhamento dos serviços prestados (art. 66 da Lei 8666/93 e art. 63 da Lei 4320/64);
- d) Exigir, mensalmente, a apresentação da GFIP correspondente aos empregados relacionados ao contrato (§ 2º do art. 71 da Lei 8.666/93); e.
- e) Atestar a efetiva realização do objeto contratado para fins de pagamento das faturas correspondentes (art. 67 e 73 da Lei 8.666/93)

#### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Não procedem as alegativas de inexistência de fiscal para os contratos acima fiscalizados, bem como de suposto descumprimento a norma legal.

O artigo 67 da Lei de Licitações impõe a obrigação da execução dos contratos firmados pelo órgão promovedor da licitação, contudo não expressa em seu escopo a obrigatoriedade da inclusão do

responsável nos autos do processo licitatório. Senão, vejamos novamente a regra legal, verbis:

An. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1- O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2- As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Assim, em momento algum a lei obriga que essas regras façam parte obrigatória nas cláusulas do edital de licitação ou instrumento contratual, mas possui rigor de cumprimento reiterado nos atos praticados pela administração, independente de transcrição. Portanto, a fiscalização dos contratos em comento, de responsabilidade da CONTRATANTE, é realizada e acompanhada pelo Sr. Antônio de Lisboa Sobrinho, que tem por competência a prestação de serviços de acompanhamento das obras, elaboração de projetos e fiscalização municipal, conforme contratos em anexo. (ANEXO 03).

Desse modo, a administração cumpriu rigorosamente o pressuposto legal, visto que a exigência legal é disposta nas obrigações da contratante.

### **Análise do Controle Interno:**

Em síntese a Prefeitura alega entender que não está obrigada por lei a designar fiscal do contrato no processo licitatório e informou nome de pessoa física contratada para fiscalizar todas as obras, além de elaborar projetos.

Inicialmente cabe esclarecer que a constatação refere-se à falta de designação formal de fiscal para acompanhar a obra e não sobre a exigência de que tal obrigação devesse fazer

Parte obrigatória nas cláusulas do edital de licitação ou instrumento contratual, como pretendeu a Prefeitura justificar.

De acordo com a obra de Lucas Rocha Furtado, Curso de Licitações e Contratos Administrativos, Belo Horizonte, Fórum, 2007, p. 447, no âmbito dos contratos administrativos, a Administração terá não apenas o direito, mas igualmente o dever de acompanhar a perfeita execução do contrato. Fala-se, assim, em poder-dever da Administração de promover a devida fiscalização da execução do contrato.

O Acórdão nº 112/2007 – Plenário, Relator Ministro Ubiratan Aguiar, DOU 09.02.2007, reafirma que o fiscal do contrato deve, por exigência legal, ser um servidor da Administração Pública contratante, formalmente designado para exercer o encargo, conforme prescrito no Art. 67, da Lei nº 8.666/93.

A jurisprudência do TCU é no mesmo sentido:

Ainda quanto à formalização do ato, o Acórdão 670/2008 – Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, DOU 18.04.2008., assim reza:

9.2.17. Em atenção aos arts. 67 da Lei nº 8.666/1993 e 6º do Decreto nº 2.271/1997, mantenha fiscal formalmente designado durante toda a vigência dos contratos celebrados pela entidade.

Dessa forma, a nomeação do fiscal do contrato deve se dar por ato formal, preferencialmente por Portaria, na qual constem, inclusive, as atribuições pertinentes. Esse procedimento evita transtornos no posterior acompanhamento da execução do contrato e é considerada uma boa prática de gestão. Essa nomeação deve ocorrer à época da assinatura do contrato.

O agente fiscalizador, no entanto, pode solicitar a contratação de terceiros para auxiliá-lo para um eficaz acompanhamento de objeto contratado de complexidade tal que exija conhecimentos técnicos especializados. Essa espécie é permitida expressamente pela legislação e encontra amparo seguro na jurisprudência do TCU.

“Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

No caso sob exame a Prefeitura contratou um terceiro – Sr. Antônio Lisboa Sobrinho, para assistir e subsidiar um fiscal – servidor público – que de fato não fora nomeado.

Nesse sentido, colacionamos os acórdãos abaixo que clarificam sobre a necessidade da existência de fiscal-servidor, mesmo quando a Prefeitura contrata um especialista-terceiro para acompanhar as obras.

Vejamos:

a) Acórdão 405/2006 – 1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo, DOU 23.02.2006.

Representação. Não acompanhamento e fiscalização de contrato por representante da administração. Determinação.

(...) designe representante da administração para acompanhar e fiscalizar os contratos que vier a celebrar, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo em suas atribuições.

b) Acórdão nº 1.930/2006 – Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, DOU 20.10.2006.

(...)O Art. 67 da Lei nº 8.666/1993 exige a designação, pela Administração, de representante para acompanhar e fiscalizar a execução, facultando-se a contratação de empresa supervisora para assisti-lo.”

Assim, está claro que o contrato de supervisão tem natureza eminentemente assistencial ou subsidiária, no sentido de que a responsabilidade última pela fiscalização da execução não se altera com sua presença, permanecendo com a Administração Pública.

A Lei autoriza a contratação desse auxílio porque é virtualmente impossível ter-se, no órgão contratante, pessoal especializado nos mais variados conhecimentos técnicos exigidos para acompanhar a multiplicidade de serviços que são cotidianamente contratados.

O terceiro é, no caso, um assistente do fiscal responsável pelo acompanhamento da execução do ajuste, não se admitindo, por isso, que ele exerça a fiscalização de fato do contrato, pois compete à Administração a atividade fiscalizadora, não ao particular.

Dessa forma, mantém-se a constatação na sua forma original.

### **3.2.1.17 Constatação**

Não comprovação de publicação do resumo do edital exigida no inciso III do art. 21 da Lei 8.666/1993

**Fato:**

Para contratação dos serviços relativos à construção da Unidade Básica de Saúde no Sítio São Pedro, a Prefeitura realizou a tomada de preços nº 005/2010. No procedimento licitatório foi declarada vencedora a empresa G M D CONSTRUÇÕES LTDA – CNPJ 04.122.318/0001-04, cuja proposta importou no valor de R\$ 198.852,60.

Da análise do processo licitatório, observou-se que a Prefeitura deixou de publicar os avisos contendo os resumos em jornal diário de grande circulação, descumprindo assim o inciso III, do Art. 21, da Lei nº 8.666/93, o que pode ter contribuído para restringir a participação de outras empresas uma vez que, tal publicação se mostra ser mais efetiva, por circular junto a um maior número de pessoas e empresas no Estado, eventualmente interessados na contratação.

Registre-se que mesmo não restando comprovada a devida publicação por parte da CPL, consta do processo a homologação do procedimento licitatório pelo gestor.

**Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“A publicidade está no processo licitatório a fim de trazer transparência das contratações e a ampla participação das empresas no certame, e com o intuito maior de contratar com preço condizente com a realidade mercadológica em vigência. Assim inspirou-se o legislador na edição do artigo 3º da Lei de Licitações:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

(...)

§ 3º A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura, (grifos nossos).

Sobre o princípio da publicidade leciona Marçal Justen Filho, grande doutrinador Brasileiro:

A publicidade desempenha duas funções. Primeiramente, objetiva permitir o amplo acesso dos interessados ao certame. Refere-se, nesse aspecto, à universalidade da participação no processo licitatório. Depois, a publicidade orienta-se a facultar a verificação da regularidade dos atos praticados

Assim, a complementar todo o instituto da publicidade, vemos que norteiam a administração outros princípios, que devem ser a premissa base das contratações públicas. Desse modo, a Comissão de Licitação ao prover a publicidade de seus atos, sempre buscou o alcance mais acessível ao público, população micaelense e órgãos de controle externo, conforme corroborou essa equipe de fiscalização em análise aos processos licitatórios, ao qual constou a publicidade da presente licitação no Diário Oficial da União, Diário Oficial do Município de São Miguel e site oficial da Prefeitura Municipal.

Portanto, a administração pública tanto atingiu o objetivo do instituto da publicidade, em virtude da amplitude alcançada, vistas a nacionalidade da imprensa oficial da união, que atinge todo o universo de potenciais interessados no País, o alcance da publicidade no local onde se realizará os serviços e imediações, por meio do Diário Oficial do Município de São Miguel e site institucional da administração, que tanto atinge a publicidade em toda a região, como até no País, visto que a rede mundial de computadores encontra-se difundida em nossa realidade de modo incontestável, bem como sua eficácia como meio e ferramenta de comunicação atual.

Ademais, a contratação advinda da presente licitação encontra-se perfeitamente condizente com a norma legal, bem como alcançou o fim precípua do instituto da licitação: qual seja a contratação de proposta válida e condizente com a realidade mercadológica em vigência, adstrita aos termos da planilha orçamentária e projeto básico devidamente aprovados pelo Ministério da Saúde.

Nesse sentido, temos a seguinte decisão da Corte de Contas da União:

Embora a administração não tenha atendido integralmente ao princípio da publicidade, é correto afirmar que o certame licitatório foi divulgado parcialmente.

Ainda sobre o assunto, em nota sobre os comentários acerca dos julgados do Acórdão nº 1.605/2003 - Plenário, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ressalta que:

Publicação do aviso - somente no DOU e Diário Oficial - não publicou no jornal - relevação

Nota: o TCU verificou que só houve publicação no Diário

Oficial da União. Não puniu nem anulou a licitação.

Desse modo, esta equipe de fiscalização, ao afirmar que a falta da publicação em jornal diário de grande circulação “pode ter contribuído para restringir a participação de outras empresas”, age por predisposições pessoais, desprovidas de razoabilidade, vez que o instituto da licitação foi completamente resguardado pela Comissão de Licitação de São Miguel. Ademais, os princípios norteadores das licitações não se encerram somente no princípio da publicidade, mas resguardam-se em outros, de relevância até superior a este, como o é o princípio da eficiência, razoabilidade e economicidade.

Nesse sentido, mais uma vez nos enriquece Marçal Justen Filho com seus ensinamentos, verbis:

O art. 3º sintetiza o conteúdo da Lei, no âmbito da licitação. Os dispositivos restantes, acerca de licitação, desdobram os princípios do art. 3º, que funciona como norteador do trabalho hermenêutico e de aplicação da Lei de Licitações. Nenhuma solução, em caso algum, será sustentável quando colidente com o art. 3º. Havendo dúvida sobre o caminho a adotar ou a opção a preferir, o intérprete deverá recorrer a esse dispositivo. Dentre diversas soluções possíveis, deverão ser rejeitadas as incompatíveis com os princípios do art. 3º. Se existir mais de uma solução compatível com ditos princípios, deverá prevalecer aquela que esteja mais de acordo com eles ou que os concretize de modo mais intenso e amplo. Essa diretriz deve nortear a atividade tanto do administrador quanto do próprio Poder Judiciário. O administrador, no curso das licitações, tem de submeter-se quanto do próprio Poder Judiciário. O administrador, no curso das licitações, tem de submeter-se eles. O julgador, ao apreciar conflitos derivados de licitações, encontrará a solução desses princípios.

Derivado desse entendimento, temos o seguinte decisório do Tribunal de Contas da União:

(...) no julgamento de contas e na fiscalização que lhe incumbe, o TCU decidirá não só quanto à legalidade e legitimidade, mas também sobre a economicidade dos atos de gestão praticados pelos

responsáveis sujeitos à sua jurisdição (cf. art. 1º § 2º, da Lei nº 8.443/92). (...)

Assim ao observar os princípios que devem nortear as licitações, a Unidade, ainda que desacatando parcialmente a lei, preveniu-se contra a ocorrência de atos gerencialmente desfavoráveis, resguardando o patrimônio público.

### **Análise do Controle Interno:**

A Lei de Licitações exige a publicação em jornal **diário** de **grande circulação** no Estado e, caso haja, em jornal de circulação no Município onde será realizado o objeto da licitação. Observa-se que a exigência legal traz um certo grau de subjetivismo, apenas quanto ao significado da expressão "grande circulação" e não quanto à faculdade de substituir a publicação por outros meio como quis a Prefeitura justificar. A esse respeito, é pertinente comentarmos a existência de práticas especialmente ligadas à Administração Pública Municipal, onde, por muitas vezes, no afã de burlar a vontade da lei ou mascarar de publicidade atos não transparentes, os gestores "providenciam" a publicação do aviso com resumo do edital em jornais de forma diversa e, ainda assim, advogam que cumprem a lei.

Ao tratar do tema, o TCU (Decisão nº 233/1996 – 1ª Câmara) considerou irregular não só a publicação dos avisos em jornal que não atende aos requisitos estabelecidos no inciso III do art. 21, mas mesmo aqueles que não circulam todos os dias da semana. Observe-se que a Corte de Contas não veda a publicação em jornal de circulação local, pelo contrário, esta é obrigatória para os municípios que possuam o veículo, no entanto, caso o jornal não seja diário e de grande circulação, por si só, aquela publicação não satisfará os anseios de publicidade contidos na Lei 8.666/93.

O argumento de que a publicação no Diário oficial da União supriria a exigência de publicação em jornal de grande circulação não procede. Há exigência explícita de divulgação nos dois veículos, que são tipos diferentes. Caso contrário não haveria a preocupação da lei em mencioná-los distintamente.

A Lei n. 8.666, de 21/06/93, deixa clara a exigência:

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

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

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

*III – em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.*

Neste sentido, o objetivo da ampla publicidade é divulgar o certame da forma mais abrangente possível, de forma que possa participar da licitação um bom número de interessados e, conseqüentemente, de propostas.

Assim, seguindo o mandamento constitucional da publicidade e o art. 3º da lei de licitações que

exigem que a Administração anuncie pelos meios previstos na lei, além de outros que ampliem a divulgação, que realizará determinada licitação, restou prejudicada, no presente caso, a obediência a tais normas, mantendo-se, portanto, a constatação.

<b>Ações Fiscalizadas</b>
<p>3.2.2. 20AD - Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família</p> <p><b>Objetivo da Ação:</b> Realizar acompanhamento sistemático utilizando as fiscalizações feitas por intermédio dos Sorteios Públicos de Municípios, enfatizando-se a atuação da prefeitura e das Equipes de Saúde da Família – ESF. Analisar o banco de dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES para identificar multiplicidade de vínculos, confrontando-o com a base de dados do SIAPE-DW ou da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS.</p>

<b>Dados Operacionais</b>	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201115787	<b>Período de Exame:</b> 01/01/2010 a 31/08/2011
<b>Instrumento de Transferência:</b> Fundo a Fundo ou Concessão	
<b>Agente Executor:</b> SAO MIGUEL GABINETE DO PREFEITO	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> Não se aplica.
<p><b>Objeto da Fiscalização:</b> Atuação Gestor Municipal Unidades Básicas de Saúde adequadamente estruturadas, materiais e equipamentos disponibilizados aos profissionais, profissionais selecionados e contratados conforme a legislação, dados inseridos corretamente no SIAB e CNES, atendimento prestado adequadamente às famílias, carga horária semanal cumprida pelos profissionais do PSF.</p>	

### 3.2.2.1 Constatação

Descumprimento da jornada de trabalho prevista na Política Nacional de Atenção Básica para os profissionais do Programa da Saúde da Família – PSF.

#### Fato:

Analizados os registros de atendimentos dos médicos e dentistas, nos 76 dias úteis compreendidos entre 01/07/2011 a 19/10/2011, e ainda a escala semanal de atendimento dos médicos, dentistas e enfermeiros fornecida pela secretaria de saúde, foram identificadas as seguintes situações de descumprimento de carga horária de trabalho:

	Médico	Dentista
ESF 01 – Sabino Leite	40 dias	29 dias
ESF 09 – Posto do Jacó	12 dias	70 dias
ESF 05 - Cachoeirinha	30 dias	75 dias



ESF 06 – Centro de Saúde do Bonito	18 dias	46 dias
------------------------------------	---------	---------

No escala de trabalho dos profissionais fornecida pela prefeitura constam as seguintes informações:

ESF 01 – Posto de Saúde Sabino Leite

- não há atendimento da médica na sexta-feira;
- não há atendimento da enfermeira na tarde da sexta-feira.

ESF 02 – Posto de Saúde Dr. José Torquato

- não há atendimento do médico na segunda-feira.
- não há atendimento do médico na tarde da sexta-feira.
- não há atendimento do enfermeiro na tarde da sexta-feira.

ESF 05 – Posto de Saúde Sítio Cachoeirinha

- não há atendimento da médica na terça-feira.
- não há atendimento da médica na tarde da sexta-feira.
- não há atendimento do enfermeiro na tarde da sexta-feira.

ESF 06 – Posto de Saúde do Bonito

- não há atendimento do médico na segunda-feira.
- não há atendimento do médico na tarde da sexta-feira.
- não há atendimento da enfermeira na tarde da sexta-feira

ESF 09 – Centro de Saúde Jacó

- não há atendimento da médica na segunda-feira.
- não há atendimento da médica na sexta-feira.
- não há atendimento da enfermeira na tarde da sexta-feira.

Embora a prefeitura informe que a médica da ESF 09 trabalhe 3 dias por semana, foi constatado que os atendimentos ocorrem apenas na quarta-feira. Cabe salientar que a área de abrangência da ESF 09, na zona rural do município, está sem atendimento médico desde o mês de junho de 2011, pois a médica da Equipe está atendendo os pacientes no prédio da Secretaria de Saúde, que fica no centro da cidade.

Merece registro a quantidade de atendimentos do dentista lotado na ESF 06 – Centro de Saúde do Bonito. São realizados apenas 18 atendimentos por semana. Em cada um dos três dias que o dentista trabalha são realizados apenas 6 atendimentos.

Saliente-se ainda que nos contratos de trabalho firmados pela prefeitura com os médicos e dentistas não há qualquer informação quanto à carga horária que o profissional deve cumprir.

Segundo a Política Nacional de Atenção Básica, aprovada pela Portaria n.º 648, de 28/03/2006, em seu Capítulo II, item 3 – DA INFRAESTRUTURA E DOS RECURSOS NECESSÁRIOS, inciso I, a jornada de trabalho deve ser de 40 horas semanais e, ainda, no item 2 – DAS RESPONSABILIDADES DE CADA NÍVEL DE GOVERNO, subitem 2.1, inciso IV, que compete às Secretarias Municipais de Saúde, “assegurar o cumprimento de horário integral – jornada de 40 horas semanais – de todos os profissionais nas equipes de saúde da família”.

#### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício n.º 33760/2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28/11/2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Não procede a tabela insculpida no relatório que demonstra o equívoco forjado por esta equipe, conforme demonstrado abaixo:

Relatório de Fiscalização no Município de São Miguel			Dados Comprovados por meio de l		
	Médico	Dentista			Mé
ESF 01 -Sabino Leite	40 dias	29 dias		ESF 01 - Sabino Leite	
ESF 09 - Posto do Jacó	12 dias	70 dias		ESF 09 - Posto do Jacó	
ESF 05- Cachoeirinha	30 dias	75 dias		ESF 05 - Cachoeirinha	

ESF 06- Centro de Saúde do Bonito	18 dias	46 dias		ESF 06 - Centro de Saúde do Bonito
-----------------------------------	---------	---------	--	------------------------------------

Desse modo, há uma flagrante confusão por parte do nobre auditor, uma vez que no ESF 01, diferentemente do que foi constatado, no livro de registro consta 46 dias de atendimento e não 29, sendo 32 dias de atendimento na UBS e 14 atendimentos extra-muros da Unidade (ações educativas), conforme lista de frequência. (ANEXO 16).

A médica da ESF 05 não atendeu apenas 30 dias, e sim 45 dias, conforme livro de registro, levando-nos a crer que esta nobre equipe não contabilizou atendimento dos postos volantes. Do mesmo modo, o médico da ESF 06 não trabalhou 18 dias, e sim 35, também conforme o livro de registro onde, mais uma vez, ressaltamos que a equipe não levou em consideração os atendimentos dos postos volantes, que são imprescindíveis para o fomento da conscientização da saúde no município.

Inobstante a isso, é público e notório que a saúde é um problema de ordem nacional. Outrossim, a realidade de um Município do interior do Estado do Rio Grande do Norte é ainda mais complicado no tocante à contratação e fixação dos profissionais da área da saúde, devida à carga horária fixa de 40h/s, o que gera uma rotatividade de profissionais. Tanto é dificultoso e um tanto quanto delicado o assunto que a Secretaria já chegou a cadastrar e contar com nove equipes completas e em pleno funcionamento, contudo, com a implementação da exigência da cobrança de carga horária julgada um tanto quanto excessiva pelos profissionais que, aos poucos, foram deixando a municipalidade, que atualmente conta com seis equipes cadastradas e em pleno funcionamento.

Corroborando todo o dito, temos a Portaria Ministerial nº 2488, de 21 de outubro de 2011, ao qual permite a inserção de profissionais da saúde com carga horária reduzida a 20h/s, mostrando que as dificuldades são enfrentadas não somente no Município de São Miguel, mas em todo território nacional. Tanto e de tal forma, que as políticas públicas vem a se adequar a real necessidade gritada pelos Municípios, a fim de não comprometer o atendimento aos carentes, fim precípuo da avença. Assim, o Município está em processo de adesão à portaria retromencionada, aguardando apenas a disponibilização pelo MS das ferramentas necessárias à concretização do pleito (conforme cópia do ofício em anexo).

Desse modo, em nenhum momento, apesar de todas as dificuldades que se levantam, o Município nunca deixou de atender à população, em todas as suas necessidades insistentes na seara da saúde pública municipal, em sua realidade.”

### **Análise do Controle Interno:**

A apuração dos dias trabalhados pelos profissionais que atuam na Estratégia Saúde da Família no município de São Miguel baseou-se nos registros disponibilizados pela secretaria de saúde, que teve oportunidade de fornecer os documentos referentes a todos os atendimentos ocorridos no período. Portanto, se alguma informação deixou de ser fornecida, a Equipe de Fiscalização não tinha como considerá-la.

Ainda que fossem consideradas as informações de frequência de atendimento dos profissionais, ressalte-se, só agora dadas pelo gestor, o teor da constatação não seria alterado, pois conforme afirma o próprio gestor os profissionais de saúde que atuam na Estratégia Saúde da Família nas Unidades de Saúde analisadas não cumprem a carga horária devida. Senão, vejamos:

--

Quantidade de dias trabalhados no período de 76 dias úteis, conforme informação do gestor		
	Médico	Dentista
ESF 01 – Sabino Leite	40 dias	46 dias
ESF 09 - Posto do Jacó	12 dias	70 dias
ESF 05 - Cachoeirinha	45 dias	75 dias
ESF 06 - Centro de Saúde do Bonito	35 dias	46 dias

De acordo com informação do próprio gestor, a frequência média de atendimento dos médicos é de 43%. Portanto, em 57% do período a população ficou sem atendimento. Quanto aos dentistas, a frequência média informada é de 78%.

Considerando que os novos dados apresentados pelo gestor corroboram a a irregularidade quanto o não cumprimento da jornada de trabalho pelos profissionais, fica mantida a constatação.

### **3.2.2.2 Constatação**

Livro de registro de atendimentos do médico adulterado

#### **Fato:**

Com o fito de verificar o cumprimento da carga horária semanal de trabalho do médico do ESF Dr. José Torquato, foi analisado o Livro de Registros de Atendimentos Médico correspondente ao período de julho/2011 a outubro de 2011.

Nessa análise documental, constatou-se que as datas de atendimento dos pacientes foram adulteradas. Os 34 atendimentos do dia 01/09/2011 foram distribuídos de forma a transformar um dia de trabalho em cinco. Após a distribuição o livro ficou assim:

01/09/2011 – 03 pacientes

02/09/2011 – 03 pacientes

06/09/2011 – 06 pacientes

07/09/2011 – 14 pacientes

08/09/2011 – 08 pacientes

Além das rasuras identificadas, a fraude evidencia-se também quando confrontados os registros dos

pacientes atendidos constante do Livro de Controle de Atendimentos do Médico com o prontuário individual de cada paciente. Nos prontuários de 07 desses pacientes que, de acordo com os registros adulterados, teriam sido atendidos nos dias 02, 06 e 07 de setembro de 2011 consta registro de que os atendimentos ocorreram, de fato, no dia 01/09/2011.

Registre-se que, no afã de demonstrar assiduidade, foram simulados atendimentos até mesmo no feriado de 07 de setembro.

A adulteração das datas do livro impossibilitou a Equipe da CGU de verificar o cumprimento da carga horária de trabalho do médico.

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

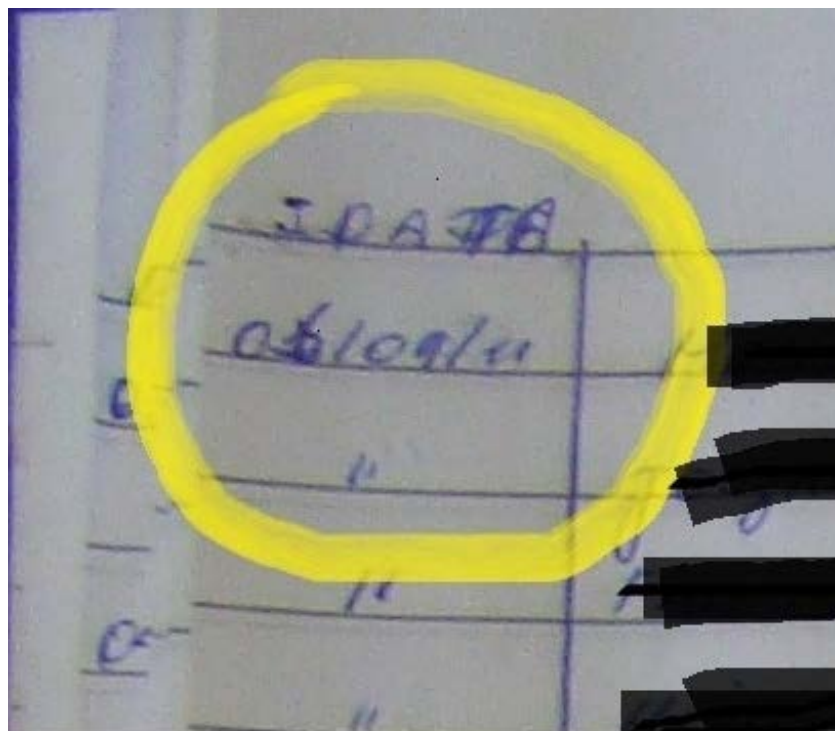
Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760/2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28/11/2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Não procede a constatação atestada por essa equipe de fiscalização quando cita a adulteração do livro de registro médico, uma vez que tal prática jamais fez parte do trabalho dessa administração. Essa equipe foi, no mínimo, precipitada ao citar a "simulação" de assiduidade dos atendimentos, o que fere de morte a administração municipal micaelense, que sempre primou pela mais perfeita correção em seus atos. O que ocorreu foi uma falha meramente humana, passível de ocorrer em qualquer trabalho, como aconteceu, inclusive, com os nobres auditores na lavratura do presente relatório, na delação colacionada ao item 3.1.1.1, mas que aqui está sendo tratada maliciosamente como irregularidade, quando não passa de uma atecnia, cometida em virtude de lapso humano, de caráter meramente formal.

A título de corroborar a veracidade do fato, analisando o livro vê-se que não há rasuras, emendas, ressalvas ou entrelinhas no mesmo, de modo a desqualifica-lo ou faltar no mesmo a credibilidade de suas informações. Assim, tal equívoco possui em si essência capaz de macular a transparência da gestão da saúde.”

### **Análise do Controle Interno:**

Não condizem com a verdade dos fatos as afirmações feitas pelo gestor. O livro de registro de atendimentos do médico contém rasuras facilmente identificáveis, conforme se constata nas fotografias a seguir.



A photograph of a handwritten table on lined paper. The table has three columns: a date column, a name column (with names redacted), and a numerical column. Several dates in the first column are circled in yellow. The numerical column contains values such as 33, 66, 28, 71, 40, 15, 20, 72, 20, 64, 40, 72, 81, 75, and 65. Some rows have additional small letters or numbers in the third column.

DATE	NAME	VALUE	OTHER
05/09/11	[REDACTED]	33	
"	[REDACTED]	66	
"	[REDACTED]	28	
13/09/11	[REDACTED]	71	
"	[REDACTED]	40	
"	[REDACTED]	15	
14/09/11	[REDACTED]	20	
"	[REDACTED]	72	
"	[REDACTED]	20	
"	[REDACTED]	64	
22/09/11	[REDACTED]	40	
"	[REDACTED]	72	
"	[REDACTED]	81	
"	[REDACTED]	75	
23/09/11	[REDACTED]	65	

Por todo o exposto, fica mantida a constatação.



### 3.3. PROGRAMA: 0145 - Bloco Atenção Básica - Recursos Financeiros

Ações Fiscalizadas	
3.3.1. 0145 - Bloco Atenção Básica - Recursos Financeiros	
Objetivo da Ação: Realização de gastos voltados à expansão da estratégia de Saúde da Família e	

da rede básica de saúde, mediante a efetivação da política de atenção básica resolutiva, de qualidade, integral e humanizada.

Dados Operacionais	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201116695	<b>Período de Exame:</b> 01/06/2011 a 31/08/2011
<b>Instrumento de Transferência:</b> Fundo a Fundo ou Concessão	
<b>Agente Executor:</b> SAO MIGUEL GABINETE DO PREFEITO	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> R\$ 482.258,58
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Licitações realizadas sem restrição de competitividade às empresas interessadas; materiais e serviços adquiridos a preços de mercado; recursos utilizados exclusivamente na atenção básica em saúde.	

### 3.3.1.1 Constatação

Indício de conluio entre empresas que contratam com a Prefeitura de São Miguel.

#### Fato:

Com objetivo de realizar reforma em 09 postos de saúde do município de São Miguel a prefeitura realizou licitação na modalidade convite a qual foi atribuído o nº 007/2011. Foram convidadas a participar do certame as empresas Construtora Aurorense Ltda. (CNPJ 00.139.895/0001-40), Construtora Mara Ltda. (CNPJ 08.593.554/0001-51) e A. J. Comércio e Construção Ltda. ME (CNPJ 08.673.031/0001-15). A licitação foi adjudicada em 11/01/2011, tendo sido declarada vencedora a Construtora Aurorense Ltda. com proposta no valor de R\$ 146.711,63 (cento e quarenta e seis mil, setecentos e onze reais e sessenta e três centavos).

A análise da documentação referente ao processo licitatório resultou na constatação da ocorrência de indícios de conluio entre as empresas licitantes.

Em circularização realizada pela Equipe de fiscalização da CGU, a Construtora Mara não foi localizada no endereço que mantém no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica da Receita Federal do Brasil. No local consta o escritório contábil Gama Contabilidade. O contador responsável pelo escritório informou que o sócio da Construtora Aurorense Ltda., o senhor de iniciais F.B.L, é, de fato, o proprietário e administrador da Construtora Mara Ltda.

Em consulta realizada nos cadastros da RAIS – Relação Anual de Informações Sociais relativas aos exercícios de 2009 e 2010 e ao CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados mantido pelo Ministério do Trabalho e Emprego foi constatado que o único empregado da Construtora Aurorense é a senhora de iniciais M.S.G, que vem a ser sócia da Construtora Mara.

As ligações existentes entre as empresas participantes do Convite nº 007/2011 evidenciam a frustração do caráter competitivo do processo licitatório.

#### Manifestação da Unidade Examinada:

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760/2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28/11/2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Nas demais indagações, qual seja acerca da suposta inexistência das sedes das empresas licitantes, salientamos, mais uma vez, que a administração não possui respaldo legal para impedir a participação de empresas que reúnem todas as condições jurídicas estabelecidas na legislação pertinente.

Prosseguindo o raciocínio, temos a seguinte decisão do STJ:

A habilitação do particular, antes denominada capacidade jurídica, é a aptidão efetiva do interessado, seja ele pessoa física ou jurídica, para exercer direitos e contrair obrigações, com responsabilidade absoluta ou relativa de seus atos. 61

Deste modo, foi neste entendimento que a Comissão procedeu com a classificação das empresas, visto a ausência de subsídios legais para a desclassificação.

Corroborando a prática da Comissão, temos os ensinamentos de Marçal Justen Filho:

A interpretação estrita e rígida das questões atinentes a habilitação produziu efeitos maléficos, incompatíveis com os princípios norteadores da licitação. Tem-se apontado a transformação da licitação em competição fundada no critério da 'habilidade', em que o vencedor é aquele capaz de cumprir mais satisfatoriamente os requisitos do edital — mesmo que não seja quem formulou a melhor proposta. A licitação adquiriu, então, esse/ cunho de 'gincana', competição caracterizada por exigências tão despropositadas quanto inúteis. 62

Ademais, no tocante a localização das empresas citadas neste ponto do relatório, todas " exigências elencadas para a habilitação no instrumento convocatório foram pontualmente atendidas, ou seja, a comprovação da existência da empresa de acordo com a Receita Federal, a Secretaria da Fazenda Estadual, a Secretaria de Finanças da sede da licitada, demonstram que a empresa está completamente regular onde, se há algum inconformismo com o fato, dever-se-ia questionar referidos órgãos, que mantém regulares referidas empresas.

Portanto, pelas razões fartamente expostas, o suposto "conluio" não pode prosperar, uma vez que o procedimento licitatório foi plenamente regular aos olhos da lei.

É oportuno ressaltar, no entanto, que os serviços foram efetivamente concluídos, de modo incontestado, e em perfeita obediência ao preconizado no instrumento contratual, projeto básico e planilhas orçamentárias da obra.

Inobstante a todo o exposto, em uma vez esgotado o objeto, não há de caber questionamentos de ordem da inexistência de empregados cadastrados na RAIS e CAGED, contudo, para as próximas licitações de obras, a administração assume o compromisso de exigência da Matrícula CEI e da relação de funcionários lotados em todas as obras futuramente avençadas.”

### **Análise do Controle Interno:**

O gestor não apresenta justificativa para o fato de ter, entre centenas de empresas de construção sediadas no estado, convidado exatamente empresas com os vínculos aqui desvendados, portanto, fica mantida a constatação.

### **3.4. PROGRAMA: 0153 - GESTÃO DA SAÚDE MUNICIPAL**

<b>Ações Fiscalizadas</b>
3.4.1. 0153 - GESTÃO DA SAÚDE MUNICIPAL <b>Objetivo da Ação:</b> Ampliar o acesso da população rural e urbana à atenção básica, por meio da



transferência de recursos federais, com base em um valor per capita, para a prestação da assistência básica, de caráter individual ou coletivo, para a prevenção de agravos, tratamento e reabilitação, levando em consideração as disparidades regionais.

Dados Operacionais	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201116634	<b>Período de Exame:</b> 01/01/2010 a 30/09/2011
<b>Instrumento de Transferência:</b> Fundo a Fundo ou Concessão	
<b>Agente Executor:</b> SAO MIGUEL GABINETE DO PREFEITO	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> Não se aplica.
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Os municípios e o Distrito Federal, como gestores dos sistemas locais de saúde, são responsáveis pelo cumprimento dos princípios da Atenção Básica, pela organização e execução das ações em seu território, competindo-lhes, entre outros: I-organizar, executar e gerenciar os serviços e ações de Atenção Básica dentro do seu território; II-Incluir a proposta de organização da Atenção Básica e da forma de utilização dos recursos do PAB Fixo e Variável, nos Planos de Saúde; III-Inserir preferencialmente a estratégia de Saúde da Família em sua rede de serviços, visando à organização sistêmica da atenção à saúde; IV-Organizar o fluxo de usuários; V-Garantir infra-estrutura necessária ao funcionamento das Unidades Básicas de Saúde (recursos materiais, equipamentos e insumos); VI-Selecionar, contratar e remunerar os profissionais de saúde. (As demais competências dos municípios constam da Portaria 648/2006).	

#### 3.4.1.1 Constatação

A conta corrente do Fundo Municipal de Saúde não é movimentada pelo titular da Secretaria Municipal de Saúde.

##### Fato:

Os recursos referentes ao Bloco de Atenção Básica, que são creditados na conta corrente do Fundo Municipal de Saúde (Agência 1140-1, conta corrente nº 23.781-7, Banco do Brasil) são integralmente transferidos para a conta corrente nº 7.196-X, mantida na mesma agência, de titularidade da prefeitura de São Miguel.

Foi constatado que as transações a débito da referida conta são assinadas pela secretária de finanças e pela secretária de saúde. O fato configura-se infração do disposto no inciso III, Art. 9º, da Lei nº 8.080/90, posto que os recursos do Fundo Municipal de Saúde devem ser movimentados exclusivamente pelo ocupante da secretaria municipal de saúde ou órgão equivalente.

##### Manifestação da Unidade Examinada:

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760/2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28/11/2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Neste ponto, não entendemos a constatação, visto que os recursos da saúde são completa e integralmente geridos pela Secretária de Saúde, conforme atentou essa equipe de fiscalização ao averbar no relatório que "foi constatado que as transações à débito da referida conta são assinadas pela Secretária de Finanças e pela Secretária de Saúde”. Assim, os recursos são geridos pela Secretária de Saúde, que possui total gerência e independência na utilização da verba da saúde, onde, para haver um maior controle e norma, existe uma determinação na Prefeitura Municipal de

São Miguel que todos os pagamentos são avalizados pelo Secretário Municipal de Finanças.”

### **Análise do Controle Interno:**

De acordo com o dispositivo legal citado, a movimentação da conta corrente do Fundo Municipal de Saúde deve ser realizada única e exclusivamente pelo ocupante da Secretaria Municipal de Saúde ou órgão equivalente. Como o próprio gestor informou, no município de São Miguel a gestão dos recursos do FMS é compartilhada entre a Secretária de Saúde e a Secretária de Finanças. Por essa razão, fica mantida a constatação.

#### **3.4.1.2 Constatação**

O Conselho Municipal de Saúde não se reúne com regularidade.

### **Fato:**

A análise das atas das reuniões do Conselho Municipal de Saúde do município de São Miguel, realizadas no período de abril de 2009 a agosto de 2011, resultou na constatação de que o referido colegiado não se reúne com a regularidade preconizada pela Resolução nº 333/2003, do Conselho Nacional de Saúde.

Embora esteja previsto no item V da Quarta Diretriz da citada resolução, que as reuniões dos conselhos municipais de saúde devem ser realizadas, pelo menos, uma vez por mês, as reuniões do CMS de São Miguel ocorreram somente em 09 dos 25 meses decorridos entre julho de 2009 e julho de 2011.

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760/2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28/11/2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“De início, gostaríamos de ressaltar que esta equipe de fiscalização sequer se reuniu com os membros do Conselho Municipal de Saúde, a fim de averiguar efetivamente a sua atuação na comunidade micaelense. Ademais, o DENASUS em visita recente (agosto/2011) a esse municipalidade, analisou várias dos pontos discutidos e levantados neste relatório, onde um deles foi a assiduidade, organização, desempenho e fiscalização do CMS perante a gestão da pasta da saúde. Assim, fazemos questão de transcrever parte do relatório final auferido pelos fiscais do referido órgão, a qual o fazemos, ipisis litteris:

As reuniões ordinárias são realizadas regularmente bimensalmente conforme Regimento Interno, estando de acordo com a Resolução nº CNS 333/03. 63

Assim, o CMS é paritário na forma do § 4º. Do art. 1º. Da Lei 8.142/90, ou seja, os segmentos que o compõe estão constituídos de 50% do segmento dos usuários, 25% do segmento dos profissionais de saúde e 25% do segmento dos representantes do governo e prestadores de serviço e a presidente do conselho foi conduzida ao cargo através de eleição, conforme o disposto na resolução CNS 333/03.

Ressaltamos que o CMS possui infraestrutura e equipamentos de informática, tendo recebido computador e a impressora doados pela SGE/MS, conforme adesão do município ao Projeto de Inclusão Digital, estando instalado em sala exclusiva do Conselho e disponível para os conselheiros municipais, com completo acesso a rede mundial de computadores e completamente atendidos de suprimentos de informática e material de expediente, com todos o mobiliários e demais equipamentos tombados (ANEXO 17).

Quanto a assiduidade das reuniões, insculpimos o demonstrativo abaixo que demonstra a regularidade, de acordo com o regimento interno do CMS de São Miguel, das reuniões realizadas pelo Conselho, o que demonstra a sua efetiva atuação.”

Quadro demonstrativo do Conselho Municipal de Saúde de São Miguel no período de julho de 2009		
	Reuniões Ordinárias	R
Ano 2009 (Julho à Dezembro/2009)	1	
Ano 2010 (Janeiro à Dezembro/2010)	2	
Ano 2011 (Janeiro à Julho/2011)	5	
Total	8	

### **Análise do Controle Interno:**

Especificamente quanto ao fato apontado na constatação, o gestor tenta justificar a ausência de regularidade nas reuniões do Conselho Municipal de Saúde apresentando quadro onde constam 15 reuniões que teriam sido realizadas nos 25 meses compreendidos no período de julho de 2009 a julho de 2011.

O item V da Quarta Diretriz da Resolução nº 333/2003, do Conselho Nacional de Saúde estabelece que as reuniões do CMS devem ser mensais. Portanto, mesmo que as 15 reuniões (ordinárias e extraordinárias) informadas pelo gestor tivessem ocorrido em meses diferentes, o CMS teria deixado de se reunir em 10 meses no período. Considerando que o gestor não provou a regularidade dos encontros do CMS, manteremos a constatação.

### **3.5. PROGRAMA: 1287 - Saneamento Rural**

Ações Fiscalizadas
3.5.1. 3921 - Implantação de Melhorias Habitacionais para Controle da Doença de Chagas
<b>Objetivo da Ação:</b> Implantação de Melhorias Habitacionais para Controle da Doença de Chagas.

Dados Operacionais	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201115725	<b>Período de Exame:</b> 31/12/2008 a 19/11/2010
<b>Instrumento de Transferência:</b> Convênio	652025

<b>Agente Executor:</b> SAO MIGUEL GABINETE DO PREFEITO	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> R\$ 183.471,20
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Melhorar as condições físicas e sanitárias das habitações por meio de restauração (reforma) ou reconstrução. A restauração compreende os seguintes serviços: reboco das paredes internas e externas e pintura das mesmas; calçada de proteção em torno da casa; cobertura com materiais adequados; piso cimentado ou de madeira; recuperação de abrigo de animais e depósitos; substituição de cercas e implantação e/ou recuperação de instalações sanitárias. Nos casos em que as habitações não suportarem reformas, serão demolidas e reconstruídas.	

### 3.5.1.1 Constatação

Serviços medidos e pagos, porém não executados, no valor de R\$ 6.742,73 (seis mil, setecentos e quarenta e dois reais e setenta e três centavos).

#### Fato:

Para a execução dos serviços previstos no Termo de Compromisso, ora em comento, ficou constatada a realização de certame licitatório, na modalidade de Tomada de Preços, número 065/2009, realizada em 04/08/2009, a qual destinava-se à contratação de empresa especializada para a execução dos serviços referentes à construção de 16 Unidades Habitacionais localizadas na Zona Rural do Município de São Miguel/RN, com vistas a execução da Ação de Melhoria Habitacional para Controle da Doença de Chagas.

Os serviços foram orçados pela Prefeitura de São Miguel por R\$ 215.848,64 (duzentos e quinze mil e oitocentos e quarenta e oito reais e sessenta e quatro centavos) e, contratados à empresa HM Construções Ltda., pelo montante de R\$ 183.471,20 (cento e oitenta e três mil, quatrocentos e setenta e um reais e vinte centavos), mediante a realização do citado Processo Licitatório, o qual ensejou a formalização do Termo de Contrato 745/2009, de 09/09/2009, tendo como signatários o Prefeito do município de São Miguel e o Representante Legal da citada empresa.

Mediante análises efetuadas na documentação concernente, ficou constatado que os serviços encontram-se considerados como concluídos pela Prefeitura de São Miguel, inclusive com 100% dos quantitativos previstos já inclusos nos 05 Boletins de Medição emitidos, os quais foram atestados pelo Engenheiro Fiscal da Prefeitura. Também verificamos que já foi emitido o Termo de Recebimento Definitivo da Obra (14/04/2011), bem como encaminhada a Prestação de Contas Final do Termo de Compromisso, em epígrafe (20/04/2011, mediante Termo de Ofício 036/2011-GP).

Entretanto, a partir de verificação física “In loco” dos serviços executados (em 06 das 16 unidades habitacionais edificadas), efetuada no período compreendido entre 16/10 a 22/10/2011, e mediante cotejamento entre informações constantes dos Boletins de Medição já emitidos e atestados com os dados obtidos mediante cálculos e levantamento de dimensões realizados por esta equipe da CGU, verificou-se a ocorrência de SUPERFATURAMENTO, ou seja serviços medidos e pagos que não foram executados (os quais encontram-se descritos e quantificados, abaixo), e que importam em um montante de R\$ 6.742,73 (seis mil, setecentos e quarenta e dois reais e setenta e três centavos), que corresponde a 3,67% do montante repassado à empresa.

a – Item 1.1 da Planilha Orçamentária (Limpeza manual do terreno), dos 120,00m<sup>2</sup> medidos para cada unidade habitacional, apenas 47,46m<sup>2</sup> foram executados, perfazendo um montante de R\$ 394,62;

b – Item 2.4 da Planilha Orçamentária (Laje pré-moldada para forro), dos 2,73m<sup>2</sup> medidos para

cada unidade habitacional, apenas 1,21m<sup>2</sup> foram executados, perfazendo um montante de R\$ 814,48;

c – Item 4.1 da Planilha Orçamentária (Estrutura em madeira jatobá pontaletada, para cobertura em telha cerâmica), dos 59,43m<sup>2</sup> medidos para cada unidade habitacional, apenas 52,68m<sup>2</sup> foram executados, perfazendo um montante de R\$2.176,20;

d – Item 4.2 da Planilha Orçamentária (Cobertura em telha cerâmica colonial, de segunda), dos 59,43m<sup>2</sup> medidos para cada unidade habitacional, apenas 52,68m<sup>2</sup> foram executados, perfazendo um montante de R\$ 964,44;

e – Item 4.3 da Planilha Orçamentária (Emboçamento de cumeeira e telha virada na lateral da cobertura), dos 26,46m medidos para cada unidade habitacional, apenas 22,75m foram executados, perfazendo um montante de R\$ 151,37;

f – Item 4.4 da Planilha Orçamentária (Emboçamento da última fiada de telha cerâmica), dos 19,26m medidos para cada unidade habitacional, apenas 14,70m<sup>2</sup> foram executados, perfazendo um montante de R\$ 124,03;

g – Item 5.6 da Planilha Orçamentária (Fornecimento e assentamento de caixa de gordura), não foram executadas as 02 unidades medidas para cada unidade habitacional, perfazendo um montante de R\$720,80;

h – Item 5.11 da Planilha Orçamentária (Fornecimento e assentamento de tanque pré-fabricado), não foi instalada a unidade medida para cada unidade habitacional, perfazendo um montante de R\$ 520,16;

i – Item 6.8 da Planilha Orçamentária (Fornecimento e instalação de torneira de pressão para tanque), não foi instalada a unidade medida para cada unidade habitacional, perfazendo um montante de R\$93,12;

j – Item 9.9 da Planilha Orçamentária (Fornecimento e instalação de conjunto interruptor com 01 tecla simples), das 03 unidades medidas para cada unidade habitacional, apenas 02 foram instaladas, perfazendo um montante de R\$ 47,68;

k – Item 9.12 da Planilha Orçamentária (Fornecimento e instalação de tomada de corrente monofásica), das 05 unidades medidas para cada unidade habitacional, apenas 02 foram instaladas, perfazendo um montante de R\$ 146,88;

l – Item 9.13 da Planilha Orçamentária (Fornecimento e instalação de tomada 2p+t), não foi instalada a unidade medidas para cada unidade habitacional, perfazendo um montante de R\$ 145,60;

m – Item 10.2 da Planilha Orçamentária (Pintura com tinta óleo em esquadria de madeira), dos 27,18m<sup>2</sup> medidos para cada unidade habitacional, apenas 23,12m<sup>2</sup> foram executados perfazendo um montante de R\$ 215,67;

n – Item 10.3 da Planilha Orçamentária (Fornecimento e assentamento de armadores de redes, tipo tira e bota), não foram instalados os 03 pares medidos para cada unidade habitacional, perfazendo um montante de R\$ 227,68;

Cabe salientar que das 16 unidades habitacionais edificadas, foram vistoriadas “In loco” 06 unidades (37,50%), tendo ficado constatado que as dimensões de construção são idênticas para

todas elas. Consequentemente, as irregularidades encontradas nas habitações fiscalizadas, foram projetadas para todo o montante executado.

À vista do exposto, os pagamentos realizados que configuram a ocorrência de superfaturamento, indicam que a entidade auditada, contrariou o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei n.º 4.320/64, que definem:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

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

II - a importância exata a pagar;

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

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

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço (grifo nosso).

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Iniciamos o arrazoado deste ponto defensorio com a definição do termo superfaturamento. Superfaturar significa, segundo o dicionário PRIBERAN , cobrar preço demasiadamente alto ou, ainda, emitir fatura com valor acima do que foi cobrado. Adentrando no universo de denúncias insculpidas para esta obra pela comissão fiscalizadora, verificamos que o caso não versa de superfaturamento da obra, que, de modo incontesté, foi erroneamente expressado pela mesma. Assim, o caso versa de inexecução parcial do objeto contratado, que, por sua vez, não foi passível de superfaturamento, tampouco admitir-se-ia a prática, uma vez que não há comprovação por essa equipe de fiscalização do dito, ao qual caberia o ônus da prova. Inobstante as escusas afirmativas de superfaturamento, que, ressaltamos, não passam de mero equívoco de enquadramento dessa corte. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Contas da União: “O TCU entendeu que o caso de preço superfaturado o ônus da prova é de quem faz a alegação”oí.

Destarte, o Chefe do Executivo deflagrou uma sindicância administrativa, com o objetivo precípuo de apurar as responsabilidades das atecnias reclamadas por esta equipe de fiscalização e promover a correção de todas as impropriedades, caso existam efetivamente, pelos responsáveis, ao qual a Comissão de Sindicância terá que entregar o relatório com as devidas responsabilidades, punições e demais ações inerentes ao perfeito cumprimento do objetivo do termo de convênio.

Nesse sentido, temos a seguinte decisão do Tribunal de Contas da União: “O TCU decidiu que cabe ao contratado a ‘verificação’ de problemas estruturais em edifício da Administração, após 0 recebimento definitivo da obra, que deve ser apurado através de sindicância.,66(grifo nosso).

Ditas e cumpridas as obrigações, encaminharemos a esta Controladoria Geral da União no Estado do Rio Grande do Norte os resultados da presente Sindicância, com convite à visitação à obra efetivamente conclusa pela empresa responsável, objetivo da instrução da Comissão de Sindicância, De todo 0 exposto, temos que a falha apontada por esta equipe não versa, nem de perto, de transgressão da legislação pelo superfaturamento da obra, visto que, ressaltamos, os preços praticados no orçamento predizem consonantes com as práticas mercadológicas existentes. Ademais, apuradas as responsabilidades pela Comissão de Sindicância deflagrada pelo Sr. Prefeito Municipal, se for constatada a má execução ou ausência de execução por parte da contratada, esta responderá pela restituição do valor ou conclusão da obra, conforme relatório conclusivo dos trabalhos investigativos a ser realizados. Se faz oportuno ressaltar, ainda, o seguinte decisório do TCU, que declarou:

O TCU decidiu que a responsabilidade pela restituição de valor relativo à parcela de serviços não

prestados por empresa na execução de obra financiada com recursos de convênio, não deve ser imputado ao gestor dos recursos, mas a empresa, contrariamente à previsão em cláusula do termo de convênio. (grifo nosso).

Inobstante a isso, já providenciamos a notificação extrajudicial à empresa HM CONSTRUÇÕES LTDA, a fim de responsabilização pelo dito no presente relatório, mediante o que for apresentado na sindicância supramencionada.

### **Análise do Controle Interno:**

Não acatamos a justificativa apresentada pela Entidade Gestora, devido ao fato de que o termo SUPERFATURAMENTO empregado por esta equipe de fiscalização, conforme descrito na Constatação 001 do Relatório de Fiscalização, se refere a QUANTITATIVOS DE SERVIÇOS MEDIDOS E PAGOS, PORÉM NÃO EXECUTADOS e não a preços demasiadamente altos, conforme descrito pela entidade. Tais quantitativos, que foram apurados mediante levantamento efetuado "In Loco", resultaram em quantitativos de serviços medidos e pagos porém não executados que importaram em um montante de R\$ 6.742,73.

Cabe salientar inclusive que a citada justificativa apresentada não contesta em momento algum os quantitativos de serviços apresentados como não executados (alguns deles facilmente identificáveis, como por exemplo: não instalação de tomadas, interruptores, tanque de mármore sintético, torneiras, etc.), restringindo-se a contestar o significado da palavra SUPERFATURAMENTO, ou seja praticamente acata todos os levantamentos efetuados por esta equipe de fiscalização.

Consequentemente, mantemos a constatação em epígrafe, ressaltando a ocorrência de prejuízo ao erário no montante de R\$ 6.742,73 (seis mil, setecentos e quarenta e dois reais e setenta e três centavos), visto que os pagamentos realizados que configuram a ocorrência do superfaturamento, indicam que a entidade auditada, contrariou o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei n.º 4.320/64, que assim definem:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

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

II - a importância exata a pagar;

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

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

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço (grifo nosso).

### **3.5.1.2 Constatação**

Empresas participantes e vencedora da TP 065/2009 não existem, de fato.

### **Fato:**

No procedimento TP 065/2009, destinado à construção de 16 unidades habitacionais, sagrou-se vencedora a empresa HM CONTRUÇÕES LTDA. No referido certame também participaram as firmas CONSTRUTORA KENENEDY BARROS LTDA. que teria sede na cidade de Juazeiro do Norte-CE e a empresa CL - CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, com endereço na mesma



cidade de Patu-RN, sede da vencedora.

Circularizações realizadas indicaram que:

a) a empresa vencedora HM CONTRUÇÕES LTDA não existe de fato. No endereço indicado e constante do banco de dados da receita federal, na cidade de Patu-RN, foi localizado um prédio em construção há anos, segundo a vizinhança. Ali, não funciona nenhuma empresa, conforme se pode verificar nos registros fotográficos realizados no local.

b) a Construtora Kennedy Barros Ltda., também não funciona no endereço indicado. O local se encontra fechado, conforme informações da vizinhança e registro fotográfico realizado.

Incursões feitas para localizar o responsável técnico pela empresa, Sr. Jeová Cursino de Sena Pinto, também foram frustradas uma vez que no seu foi encontrada uma terceira pessoa que desconhece o Sr. Jeová e informou "que ali nunca foi o endereço dele, seja residencial ou comercial, pois ela mora ali há dezenas de anos e nunca locou o imóvel". Adiantou ainda, formalmente, que outras pessoas já foram ali em busca desse Senhor e que, eventualmente, chega correspondência dele nesse endereço.

c) a empresa CL CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA., que funcionaria à rua Rafael Godeiro, 151 em Patu-RN, também não existe. O endereço trata-se da residência da mãe de um dos sócios da suposta empresa, conforme registro fotográficos realizados.



Prédio em Construção onde deveria funcionar a suposta empresa HM CONTRUÇÕES LTDA., vencedora da TP 065/2005



Casa Residencial pertencente à mãe do sócio da empresa CL - CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, onde deveria funcionar a suposta Construtora.



Prédio Fechado, onde deveria funcionar a Construtora Kennedy Barros Ltda., em



Casa Residencial pertencente a terceiros, indicado como endereço do responsável técnico



As evidências colhidas pela Equipe de fiscalização indicam que, que o processo licitatório contou com a participação de "empresas de fachadas", inclusive a própria vencedora.

A propósito, levantamentos realizados nas RAIS - Relação Anual de informações sociais relativas aos exercícios de 2009 e 2010 e junto ao CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego, confirmam que a empresa HM CONTRUÇÕES LTDA - CNPJ 09.612.325/0001-08 - que supostamente teria construído as casas - não tem nenhum empregado.

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“De início, ressaltamos que pelo princípio da isonomia, todos tem o direito de concorrer, em igualdade de condições, ao certame que se propõem, e, concorrendo entre si, pelo princípio da seleção da proposta mais vantajosa, havendo única e exclusiva prescrição à malferimento ao princípio da isonomia em virtude de vínculos fraternais ou familiares entre licitante e servidor do ente promovedor da licitação, o que afasta-se ao sul do norte do caso aqui transcrito, sagrar-se o vencedor da licitação o menor valor proposto.

Aqui, fazemos questão de transcrever a seguinte determinação do Tribunal de Contas da União, verbis:

"Abstenha-se de convidar, para participar de certames licitatórios, empresas ou pessoas cujos vínculos de parentesco ou amizade com funcionários ou dirigentes da entidade caracterizem inobservância aos princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia entre os licitantes, todos previstos no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993".

Ou seja, em não havendo ato ou norma que desabone a participação da empresa, por seu parentesco entre os partícipes, não pode a Comissão normatizar, à seu bel prazer, os critérios determinantes da participação. Desse modo, estaria a Comissão condicionada a cumprir papel próprio e indelegável do legislativo federal, à quem é cabível expressa e em caráter exclusivo, para legislar matéria de cunho licitatório e afins.

Vejamos especificamente o “causo” deflagrado por esta equipe: a empresa HM CONSTRUÇÕES LTDA, que participou de processo licitatório na modalidade Tomada de Preços, possui suposta ligação com outras empresas que participam de licitações, não somente no Município de São Miguel, onde a equipe elenca diversas “constatações” acerca do “conluio” das empresas. Vistas a fartura de explanações, mais uma vez, a participação das citadas empresas, em um mesmo certame licitatório não compromete, de nenhum modo, a lisura da licitação, vez que o fato de serem irmãos, pais, entre si, não carrega em si mesmo a quebra de nenhuma regra, norma ou lei existente em nosso ordenamento jurídico.

Some-se a este fato o fator de que todo o comércio de uma Cidade interiorana do Nordeste brasileiro, sobretudo de um Município do porte de São Miguel, é conhecido e tem parentescos familiares ou vínculos fraternos, não sendo esse fator novo, visto que em todo interior do Estado ou da Nação é assim, sem que esse fato comprometa a competição entre eles, vistas a vitória no certame, almejada por cada licitante, em particular.

Ademais, não há que se falar em comprometimento do caráter competitivo pela administração, uma vez que todas as ações e licitações são pontualmente publicitadas por meio do site institucional da Prefeitura Municipal, o que denota o respeito ao princípio da publicidade insculpido na Constituição Federal.

Saliento, mais uma vez, que a administração não possui respaldo legal para impedir a participação de empresas que reúnem todas as condições jurídicas estabelecidas na legislação pertinente.

Prosseguindo o raciocínio, temos a seguinte decisão do STJ:

"A habilitação do particular, antes denominada capacidade jurídica, é a aptidão efetiva do interessado, seja ele pessoa física ou jurídica, para exercer direitos e contrair obrigações, com responsabilidade absoluta ou relativa de seus atos."

Corroborando a prática da Comissão, temos os ensinamentos de Marçal Justen Filho:

"A interpretação estrita e rígida das questões atinentes a habilitação produziu efeitos maléficos, incompatíveis com os princípios norteadores da licitação. Tem-se apontado a transformação da licitação em competição fundada no critério da 'habilidade', em que o vencedor é aquele capaz de cumprir mais satisfatoriamente os requisitos do edital - mesmo que não seja quem formulou a melhor proposta. A licitação adquiriu, então, esse cunho de 'gincana', competição caracterizada por exigências tão despropositadas quanto inúteis."

Ademais, no tocante a localização das empresas citadas neste ponto do relatório, todas as exigências elencadas para a habilitação no instrumento convocatório foram pontualmente atendidas, ou seja, a comprovação da existência da empresa de acordo com a Receita Federal, a Secretaria da Fazenda Estadual, a Secretaria de Finanças da sede da licitada, demonstram que a empresa está completamente regular onde, se há algum inconformismo com o fato, dever-se-ia questionar referidos órgãos, que mantém regulares à nível jurídico e fiscal, referidas empresas.

Portanto, pelas razões fartamente expostas, o suposto "conluio" não pode prosperar, uma vez que o procedimento licitatório foi plenamente regular aos olhos da lei.

Inobstante a todo o exposto, em uma vez esgotado o objeto, não há de caber questionamentos de ordem da inexistência de empregados cadastrados na RAIS e CAGED, contudo, para as próximas licitações de obras, a administração assume o compromisso de exigência da Matrícula CEI e da relação de funcionários lotados em todas as obras futuramente avençadas.

### **Análise do Controle Interno:**

Embora em outras constatações registradas no presente relatório tenham sido levantados indícios de "conluio" entre os participantes de determinadas licitações realizadas pela Prefeitura, no presente caso, não houve tal afirmação por parte da Equipe de Fiscalização, muito embora o Gestor tenha, por sua conta e risco, se defendido dessa "pecha" em sua manifestação.

O cerne da questão do presente ponto seria a inexistência, de fato, das empresas vencedora e participantes do certame, fato que não foi esclarecido pela Prefeitura e que poderia ter sido detectado tanto por ocasião da habilitação da participantes quanto na fiscalização da execução do contrato.

Convém esclarecer que, de fato, "não pode a Comissão normatizar, à seu bel prazer, os critérios determinantes da participação" como afirma o Gestor, mas a Administração tem o poder-dever de realizar diligências conforme faculta o parágrafo 3º do art. 43 da lei 8.666/1993

Cabe ressaltar que uma das fases de grande relevância do procedimento licitatório, destinada a selecionar os potenciais prestadores de serviço que irão contratar com a Administração, é a habilitação. Nessa fase devem ser avaliados aspectos relacionados à idoneidade da empresa, à sua habilitação jurídica, à solidez econômico-financeira, à qualificação técnica, e à regularidade fiscal e tributária e aí se inclui a realização de diligências para confirmação da documentação apresentada.

O simples acatamento de declarações sem se procurar averiguar suas veracidades, pode acarretar o que ocorreu no presente certame: a contratação de empresa de fachada.

Convém registrar, no entanto, que, as outras empresas participantes do presente certame foram “convidadas” em outras oportunidades, pela Prefeitura, para participar de outras licitações, notadamente na modalidade “CONVITE” - significando que, em tese, receberam nos seus endereços os respectivos convites.

Quanto à afirmação de que “uma vez esgotado o objeto, não há de caber questionamentos de ordem da inexistência de empregados cadastrados na RAIS e CAGED”, não há como se concordar com tamanho absurdo, pois isto significaria sepultar o princípio da legalidade, a supremacia da lei, que deve nortear qualquer ação administrativa.

Segundo Hely Lopes Meirelles (*Direito Administrativo Brasileiro*. 27. ed., São Paulo: Malheiros, 2002. p. 86),

*"legalidade, como princípio de administração(CF, art.37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não pode se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso".*

A propósito, sobre o desvio de finalidade o mesmo doutor Hely Lopes Meirelles assim discorreu sobre a questão:

“(…) O ato praticado com desvio de finalidade – como todo ato ilícito e imoral – é praticado – ou é consumado às escondidas ou se apresenta sob o capuz da legalidade do interesse público. Diante disso há que ser surpreendido por circunstâncias que revelem a distorção do fim legal, substituído habilidosamente por um fim ilegal ou imoral não desejado pelo legislador. A propósito, já decidiu o STF que ‘indícios vários e concordantes são provas. (...) Tudo isso dificulta a prova do desvio de poder ou finalidade, mas não a torna impossível se recorrermos aos antecedentes do ato e à sua destinação presente e futura por quem o praticou (...)’

Por todo o exposto, fica mantida a presente a constatação registrando-se que as irregularidades somente ocorreram em função da omissão da Prefeitura em não zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos.

### **3.5.1.3 Constatação**

Inexistência de designação formal de servidor para fiscalizar a execução de contrato

#### **Fato:**

Do exame da documentação relativa ao contrato para construção de 16 unidades habitacionais, objeto do TC/PAC 1881/2008, MS/FUNASA, constatou-se que o gestor não designou formalmente servidor da Prefeitura para fiscalizar e acompanhar a execução do referido instrumento que teria como responsabilidades, dentre outras:

- a) Acompanhar in loco a efetiva realização dos serviços( art. 67 da Lei 8666/93);
- b) Anotar, em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato( § 1º do art. 67 da Lei 8666/93);
- c) Conferir os documentos apresentados relativos à cobrança pelos serviços prestados, checando: o quantitativo, os cálculos, os valores, a descrição, etc. confrontando-os com os registros próprios relativos ao efetivo acompanhamento dos serviços prestados (art. 66 da Lei 8666/93 e art. 63 da Lei 4320/64);
- d) Exigir, mensalmente, a apresentação da GFIP correspondente aos empregados relacionados ao contrato (§ 2º do art. 71 da Lei 8.666/93); e.
- e) Atestar a efetiva realização do objeto contratado para fins de pagamento das faturas correspondentes (art. 67 e 73 da Lei 8.666/93).

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Não procedem as alegativas de inexistência de fiscal para os contratos acima fiscalizados, bem como de suposto descumprimento a norma legal.

O artigo 67 da Lei de Licitações impõe a obrigação da execução dos contratos firmados pelo órgão promovedor da licitação, contudo não expressa em seu escopo a obrigatoriedade da inclusão do responsável nos autos do processo licitatório. Senão, vejamos novamente a regra legal, verbis:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§1- O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2 As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Assim, em momento algum a lei obriga que essas regras façam parte obrigatória nas cláusulas do edital de licitação ou instrumento contratual, mas possui rigor de cumprimento reiterado nos atos praticados pela administração, independente de transcrição. Portanto, a fiscalização dos contratos em comento, de responsabilidade da CONTRATANTE, é realizada e acompanhada pelo Sr. Antônio de Lisboa Sobrinho, que tem por competência a prestação de serviços de acompanhamento das obras, elaboração de projetos e fiscalização municipal, conforme contratos em anexo. (ANEXO 03).

Desse modo, a administração cumpriu rigorosamente o pressuposto legal, visto que a exigência legal é disposta nas obrigações da contratante.

### **Análise do Controle Interno:**

Em síntese a Prefeitura alega entender que a Lei não expressa em seu escopo a obrigatoriedade da

inclusão do responsável nos autos do processo licitatório e informou nome de pessoa física contratada para fiscalizar todas as obras, além de elaborar projetos.

Inicialmente cabe esclarecer que a constatação refere-se à falta de designação formal de fiscal para acompanhar a obra e não sobre a exigência de que tal obrigação devesse fazer parte das cláusulas do edital de licitação ou do instrumento contratual, como pretendeu a Prefeitura justificar.

De acordo com a obra de Lucas Rocha Furtado, Curso de Licitações e Contratos Administrativos, Belo Horizonte, Fórum, 2007, p. 447, no âmbito dos contratos administrativos, a Administração terá não apenas o direito, mas igualmente o dever de acompanhar a perfeita execução do contrato. Fala-se, assim, em poder-dever da Administração de promover a devida fiscalização da execução do contrato.

O Acórdão nº 112/2007 – Plenário, Relator Ministro Ubiratan Aguiar, DOU 09.02.2007, reafirma que o fiscal do contrato deve, por exigência legal, ser um servidor da Administração Pública contratante, formalmente designado para exercer o encargo, conforme prescrito no Art. 67, da Lei nº 8.666/93.

A jurisprudência do TCU é no mesmo sentido:

Ainda quanto à formalização do ato, o Acórdão 670/2008 – Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, DOU 18.04.2008., assim reza:

9.2.17. Em atenção aos arts. 67 da Lei nº 8.666/1993 e 6º do Decreto nº 2.271/1997, mantenha fiscal formalmente designado durante toda a vigência dos contratos celebrados pela entidade.

Dessa forma, a nomeação do fiscal do contrato deve se dar por ato formal, preferencialmente por Portaria, na qual constem, inclusive, as atribuições pertinentes. Esse procedimento evita transtornos no posterior acompanhamento da execução do contrato e é considerada uma boa prática de gestão. Essa nomeação deve ocorrer à época da assinatura do contrato.

O agente fiscalizador, no entanto, pode solicitar a contratação de terceiros para auxiliá-lo para um eficaz acompanhamento de objeto contratado de complexidade tal que exija conhecimentos técnicos especializados. Essa espécie é permitida expressamente pela legislação e encontra amparo seguro na jurisprudência do TCU.

“Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

No caso sob exame a Prefeitura contratou um terceiro – Sr. Antônio Lisboa Sobrinho, para assistir e subsidiar um fiscal – servidor público – que de fato não fora nomeado.

Nesse sentido, colacionamos os acórdãos abaixo que clarificam sobre a necessidade da existência de fiscal-servidor, mesmo quando a Prefeitura contrata um especialista-terceiro para acompanhar as obras.

Vejamos:

a) Acórdão 405/2006 – 1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo, DOU 23.02.2006.

Representação. Não acompanhamento e fiscalização de contrato por representante da administração. Determinação.

(...) designe representante da administração para acompanhar e fiscalizar os contratos que vier a celebrar, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo em suas atribuições.

b) Acórdão nº 1.930/2006 – Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, DOU 20.10.2006.

(...) O Art. 67 da Lei nº 8.666/1993 exige a designação, pela Administração, de representante para acompanhar e fiscalizar a execução, facultando-se a contratação de empresa supervisora para assisti-lo.”

Assim, está claro que o contrato de supervisão tem natureza eminentemente assistencial ou subsidiária, no sentido de que a responsabilidade última pela fiscalização da execução não se altera com sua presença, permanecendo com a Administração Pública.

A Lei autoriza a contratação desse auxílio porque é virtualmente impossível ter-se, no órgão contratante, pessoal especializado nos mais variados conhecimentos técnicos exigidos para acompanhar a multiplicidade de serviços que são cotidianamente contratados.

O terceiro é, no caso, um assistente do fiscal responsável pelo acompanhamento da execução do ajuste, não se admitindo, por isso, que ele exerça a fiscalização de fato do contrato, pois compete à Administração a atividade fiscalizadora, não ao particular.

Dessa forma, mantém-se a constatação na sua forma original.

#### **3.5.1.4 Constatação**

Ausência de notificação às entidades empresariais, sindicatos de trabalhadores e Partidos Políticos sobre a liberação dos recursos federais.

#### **Fato:**

Embora solicitado por meio da solicitação de fiscalização nº 03/2011, de 10.10.2011 a Prefeitura não comprovou, no âmbito do TC/PAC 1881/2008, as notificações de sua responsabilidade, às entidades empresariais, sindicatos de trabalhadores e Partidos Políticos, conforme prescrito na Lei 9.452/97.

#### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Na oportunidade, providenciamos a devida comunicação formal do recebimento dos recursos com verba federal para todos os convênios reclamados nesse relatório, nas entidades questionadas. (ANEXO 01).”

#### **Análise do Controle Interno:**

Folheando o anexo 01 citado na correspondência da Prefeitura, não se localizou a suposta comunicação. Fica, mantida, portanto, a constatação.

#### **3.5.1.5 Constatação**

Não comprovação de publicação do resumo do edital exigida no inciso III do art. 21 da Lei 8.666/1993

**Fato:**

Para contratação dos serviços relativos à construção de 16 Unidades habitacionais, objeto do TC/PAC 1881/2008 a Prefeitura realizou a tomada de preços nº 065/2009.

No procedimento licitatório foi declarada vencedora a empresa HM CONSTRUÇÕES LTDA – CNPJ 09.612.325/0001-8, cuja proposta importou no valor de R\$ 183.471,20.

Da análise do processo licitatório, observou-se que a Prefeitura deixou de publicar os avisos contendo os resumos em jornal diário de grande circulação, descumprindo assim o inciso III, do Art. 21, da Lei nº 8.666/93, o que pode ter contribuído para restringir a participação de outras empresas uma vez que, tal publicação se mostra ser mais efetiva, por circular junto a um maior número de pessoas e empresas no Estado, eventualmente interessados na contratação.

Registre-se que mesmo não restando comprovada a devida publicação por parte da CPL, consta do processo a homologação do procedimento licitatório pelo gestor.

Convém registrar, por fim, que a empresa HM CONTRUÇÕES LTDA, também foi vencedora da TP 064/2009, no valor de R\$ 183.683,51, realizada na mesma data e concorrendo com as mesmas empresas da presente licitação.

**Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“A publicidade está no processo licitatório a fim de trazer transparência das contratações e a ampla participação das empresas no certame, e com o intuito maior de contratar com preço condizente com a realidade mercadológica em vigência. Assim inspirou-se o legislador na edição do artigo 3º da Lei de Licitações:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

(...)

§ 3º A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura, (grifos nossos).

Sobre o princípio da publicidade leciona Marçal Justen Filho, grande doutrinador Brasileiro:

A publicidade desempenha duas funções. Primeiramente, objetiva permitir o amplo acesso dos interessados ao certame. Refere-se, nesse aspecto, à universalidade da participação no processo licitatório. Depois, a publicidade orienta-se a facultar a verificação da regularidade dos atos praticados.

Assim, a complementar todo o instituto da publicidade, vemos que norteiam a administração outros princípios, que devem ser a premissa base das contratações públicas. Desse modo, a Comissão de

Licitação ao prover a publicidade de seus atos, sempre buscou o alcance mais acessível ao público, população micaelense e órgãos de controle externo, conforme corroborou essa equipe de fiscalização em análise aos processos licitatórios, ao qual constou a publicidade da presente licitação no Diário Oficial da União, Diário Oficial do Município de São Miguel e site oficial da Prefeitura Municipal.

Portanto, a administração pública tanto atingiu o objetivo do instituto da publicidade, em virtude da amplitude alcançada, vistas a nacionalidade da imprensa oficial da união, que atinge todo o universo de potenciais interessados no País, o alcance da publicidade no local onde se realizará os serviços e imediações, por meio do Diário Oficial do Município de São Miguel e site institucional da administração, que tanto atinge a publicidade em toda a região, como até no País, visto que a rede mundial de computadores encontra-se difundida em nossa realidade de modo incontestado, bem como sua eficácia como meio e ferramenta de comunicação atual.

Ademais, a contratação advinda da presente licitação encontra-se perfeitamente condizente com a norma legal, bem como alcançou o fim precípuo do instituto da licitação: qual seja a contratação de proposta válida e condizente com a realidade mercadológica em vigência, adstrita aos termos da planilha orçamentária e projeto básico devidamente aprovados pelo Ministério da Saúde.

Nesse sentido, temos a seguinte decisão da Corte de Contas da União:

Embora a administração não tenha atendido integralmente ao princípio da publicidade, é correto afirmar que o certame licitatório foi divulgado parcialmente.

Ainda sobre o assunto, em nota sobre os comentários acerca dos julgados do Acórdão nº 1.605/2003 - Plenário, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ressalta que:

Publicação do aviso - somente no DOU e Diário Oficial - não publicou no jornal - relevação

Nota: o TCU verificou que só houve publicação no Diário

Oficial da União. Não puniu nem anulou a licitação.

Desse modo, esta equipe de fiscalização, ao afirmar que a falta da publicação em jornal diário de grande circulação “pode ter contribuído para restringir a participação de outras empresas”, age por predisposições pessoais, desprovidas de razoabilidade, vez que o instituto da licitação foi completamente resguardado pela Comissão de Licitação de São Miguel. Ademais, os princípios norteadores das licitações não se encerram somente no princípio da publicidade, mas resguardam-se em outros, de relevância até superior a este, como o é o princípio da eficiência, razoabilidade e economicidade.

Nesse sentido, mais uma vez nos enriquece Marçal Justen Filho com seus ensinamentos, verbis:

"O art. 3º sintetiza o conteúdo da Lei, no âmbito da licitação. Os dispositivos restantes, acerca de licitação, desdobram os princípios do art. 3º, que funciona como norteador do trabalho hermenêutico e de aplicação da Lei de Licitações. Nenhuma solução, em caso algum, será sustentável quando colidente com o art. 3º. Havendo dúvida sobre o caminho a adotar ou a opção a preferir, o intérprete deverá recorrer a esse dispositivo. Dentre diversas soluções possíveis, deverão ser rejeitadas as incompatíveis com os princípios do art. 3º. Se existir mais de uma solução compatível com ditos princípios, deverá prevalecer aquela que esteja mais de acordo com eles ou que os concretize de modo mais intenso e amplo. Essa diretriz deve nortear a atividade tanto do administrador quanto do próprio Poder Judiciário. O administrador, no curso das licitações, tem de submeter-se quanto do próprio Poder Judiciário. O administrador, no curso das licitações, tem de submeter-se eles. O julgador, ao apreciar conflitos derivados de licitações, encontrará a solução



desses princípios."

Derivado desse entendimento, temos o seguinte decisório do Tribunal de Contas da União:

(...) no julgamento de contas e na fiscalização que lhe incumbe, o TCU decidirá não só quanto à legalidade e legitimidade, mas também sobre a economicidade dos atos de gestão praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição (cf. art. 1º § 2º, da Lei nº 8.443/92). (...)

Assim ao observar os princípios que devem nortear as licitações, a Unidade, ainda que desacatando parcialmente a lei, preveniu-se contra a ocorrência de atos gerencialmente desfavoráveis, resguardando o patrimônio público.

### **Análise do Controle Interno:**

A Lei de Licitações exige a publicação em jornal **diário** de **grande circulação** no Estado e, caso haja, em jornal de circulação no Município onde será realizado o objeto da licitação. Observa-se que a exigência legal traz um certo grau de subjetivismo, apenas quanto ao significado da expressão "grande circulação" e não quanto à faculdade de substituir a publicação por outros meio como quis a Prefeitura justificar. A esse respeito, é pertinente comentarmos a existência de práticas especialmente ligadas à Administração Pública Municipal, onde, por muitas vezes, no afã de burlar a vontade da lei ou mascarar de publicidade atos não transparentes, os gestores "providenciam" a publicação do aviso com resumo do edital em jornais de forma diversa e, ainda assim, advogam que cumprem a lei.

Ao tratar do tema, o TCU (Decisão n.º 233/1996 – 1ª Câmara) considerou irregular não só a publicação dos avisos em jornal que não atende aos requisitos estabelecidos no inciso III do art. 21, mas mesmo aqueles que não circulam todos os dias da semana. Observe-se que a Corte de Contas não veda a publicação em jornal de circulação local, pelo contrário, esta é obrigatória para os municípios que possuam o veículo, no entanto, caso o jornal não seja diário e de grande circulação, por si só, aquela publicação não satisfará os anseios de publicidade contidos na Lei 8.666/93.

O argumento de que a publicação no Diário oficial da União supriria a exigência de publicação em jornal de grande circulação não procede. Há exigência explícita de divulgação nos dois veículos, que são tipos diferentes. Caso contrário não haveria a preocupação da lei em mencioná-los distintamente.

A Lei n. 8.666, de 21/06/93, deixa clara a exigência:

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

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

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

*III – em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.*

Neste sentido, o objetivo da ampla publicidade é divulgar o certame da forma mais abrangente possível, de forma que possa participar da licitação um bom número de interessados e, conseqüentemente, de propostas.

Assim, seguindo o mandamento constitucional da publicidade e o art. 3º da lei de licitações que exigem que a Administração anuncie pelos meios previstos na lei, além de outros que ampliem a divulgação, que realizará determinada licitação, restou prejudicada, no presente caso, a obediência a tais normas, mantendo-se, portanto, a constatação.

### 3.6. PROGRAMA: 0122 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto

Ações Fiscalizadas
3.6.1. 7652 - Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Agravos
<b>Objetivo da Ação:</b> Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Agravos.

Dados Operacionais	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201115820	<b>Período de Exame:</b> 31/12/2008 a 19/12/2010
<b>Instrumento de Transferência:</b> Convênio	649460
<b>Agente Executor:</b> SAO MIGUEL GABINETE DO PREFEITO	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> R\$ 183.683,51
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Construção de módulos sanitários, banheiro, privada, tanque séptico, sumidouro (poço absorvente), instalações de reservatório domiciliar de água, tanque de lavar roupa, lavatório, pia de cozinha, ligação à rede pública de água, ligação à rede pública de esgoto, dentre outras.	

#### 3.6.1.1 Constatação

Execução defeituosa do objeto.

#### Fato:

Na verificação da execução de 20 módulos sanitários, constatou-se a existência de problemas em 8 deles, ocasionados pela má execução conforme especificado abaixo:

Beneficiários conforme lista	Problema ocorrido
21	Vazamentos na caixa d'água.
22	Vazamentos no encanamento de água, infiltrações nas paredes e vazamentos na caixa d'água.

25	Vazamentos na caixa d'água.
26	Vazamentos na caixa d'água.
40	Vazamentos de água no encanamento, infiltrações nas paredes do módulo sanitário e vazamentos na caixa d'água.
41	Encanamento de água entupido, vazamento na caixa d'água e infiltração nas paredes.
61	Rachaduras e infiltrações nas paredes.
63	Vazamentos no fundo da caixa d'água e buraco no terreno ao lado da fossa.

#### REGISTRO FOTOGRÁFICO



Detalhes do vazamento na caixa d'água, vazamentos no encanamento de água e infiltrações na parede do módulo sanitário do beneficiário nº 22.

	
<p>Detalhe do vazamento na caixa d'água do módulo sanitário da beneficiária nº 40.</p>	<p>Detalhe da parede quebrada p/ desentupimento do encanamento do módulo sanitário da beneficiária nº 41.</p>
	
<p>Detalhe do vazamento na caixa d'água do módulo sanitário da beneficiária nº 41.</p>	<p>Detalhe da rachadura na parede do módulo sanitário da beneficiária nº 61.</p>



**Manifestação da Unidade Examinada:**

**Análise do Controle Interno:**

### **3.6.1.2 Constatação**

Ausência de manutenção do objeto.

#### **Fato:**

Em entrevista com 20 beneficiários da implantação de módulos sanitários, constatou-se a inexistência de qualquer tipo de serviço de manutenção realizada por parte da Prefeitura Municipal de São Miguel ou de órgão de saneamento nas melhorias sanitárias implantadas.

#### **Manifestação da Unidade Examinada:**

#### **Análise do Controle Interno:**

### **3.6.1.3 Constatação**

Inadimplementação do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social/PESMS.

#### **Fato:**

Em entrevista com 20 beneficiários da implantação de módulos sanitários, 9 beneficiários informaram que não receberam informações e/ou orientações sobre a prática de hábitos saudáveis de higiene e limpeza relacionados ao uso da melhoria sanitária que visem à prevenção de doenças evitáveis. Além da não realização do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social/PESMS, 5 beneficiários informaram que os Agentes Comunitários de Saúde – ACS não visitam as suas residências periodicamente.

#### **Manifestação da Unidade Examinada:**

#### **Análise do Controle Interno:**

### **3.6.1.4 Constatação**

Empresas participantes e vencedora da TP 064/2009 não existem, de fato.

#### **Fato:**

No procedimento TP 064/2009, destinado à construção de 68 módulos sanitários, sagrou-se vencedora a empresa HM CONTRUÇÕES LTDA. No referido certame também participaram as firmas CONSTRUTORA KENENEDY BARROS LTDA. que teria sede na cidade de Juazeiro do Norte-CE e a empresa CL - CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, com endereço na mesma cidade de Patu-RN, sede da vencedora.



Circularizações realizadas indicaram que:

a) a empresa vencedora HM CONTRUÇÕES LTDA não existe de fato. No endereço indicado e constante do banco de dados da receita federal, na cidade de Patu-RN, foi localizado um prédio em construção há anos, segundo a vizinhança. Ali, não funciona nenhuma empresa, conforme se pode verificar nos registros fotográficos realizados no local.

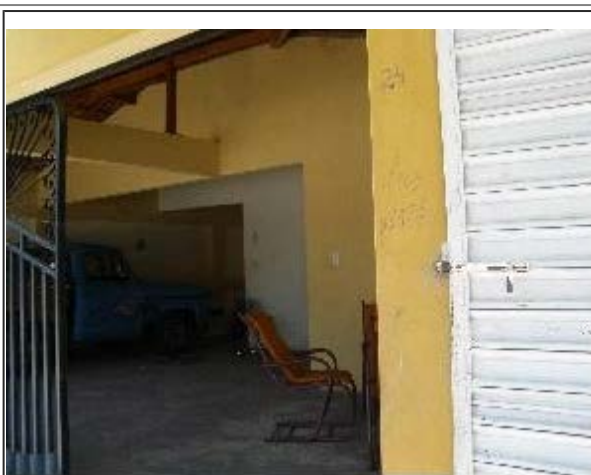
b) a Construtora Kennedy Barros Ltda., também não funciona no endereço indicado. O local se encontra fechado, conforme informações da vizinhança e registro fotográfico realizado.

Incursões feitas para localizar o responsável técnico pela empresa, Sr. Jeová Cursino de Sena Pinto, também foram frustradas uma vez que no seu foi encontrada uma terceira pessoa que desconhece o Sr. Jeová e informou "que ali nunca foi o endereço dele, seja residencial ou comercial, pois ela mora ali há dezenas de anos e nunca locou o imóvel". Adiantou ainda, formalmente, que outras pessoas já foram ali em busca desse Senhor e que, eventualmente, chega correspondência dele nesse endereço.

c) a empresa CL CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA., que funcionaria à rua Rafael Godeiro, 151 em Patu-RN, também não existe. O endereço trata-se da residência da mãe de um dos sócios da suposta empresa, conforme registro fotográficos realizados.



Prédio em Construção onde deveria funcionar a suposta empresa HM CONTRUÇÕES LTDA., vencedora da TP 064/2005



Casa Residencial pertencente à mãe do sócio da empresa CL - CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, onde deveria funcionar a suposta Construtora.



Prédio Fechado, onde deveria funcionar a Construtora Kennedy Barros Ltda., em Juazeiro



Casa Residencial pertencente a terceiros, indicado como endereço do responsável técnico

As evidências colhidas pela Equipe de fiscalização indicam que, que o processo licitatório contou com a participação de "empresas de fachadas", inclusive a própria vencedora.

A propósito, levantamentos realizados nas RAIS - Relação Anual de informações sociais relativas aos exercícios de 2009 e 2010 e junto ao CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego, confirmam que a empresa HM CONTRUÇÕES LTDA - CNPJ 09.612.325/0001-08 - que supostamente teria construído as casas - não tem nenhum empregado.

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“De início, ressaltamos que pelo princípio da isonomia, todos tem o direito de concorrer, em igualdade de condições, ao certame que se propõem, e, concorrendo entre si, pelo princípio da seleção da proposta mais vantajosa, havendo única e exclusiva prescrição à malferimento ao princípio da isonomia em virtude de vínculos fraternais ou familiares entre licitante e servidor do ente promovedor da licitação, o que afasta-se ao sul do norte do caso aqui transcrito, sagrar-se o vencedor da licitação o menor valor proposto.

Aqui, fazemos questão de transcrever a seguinte determinação do Tribunal de Contas da União, verbis:

"Abstenha-se de convidar, para participar de certames licitatórios, empresas ou pessoas cujos vínculos de parentesco ou amizade com funcionários ou dirigentes da entidade caracterizem inobservância aos princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia entre os licitantes, todos previstos no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993".

Ou seja, em não havendo ato ou norma que desabone a participação da empresa, por seu parentesco entre os partícipes, não pode a Comissão normatizar, à seu bel prazer, os critérios determinantes da participação. Desse modo, estaria a Comissão condicionada a cumprir papel próprio e indelegável do legislativo federal, à quem é cabível expressa e em caráter exclusivo, para legislar matéria de cunho licitatório e afins.

Vejamos especificamente o “causo” deflagrado por esta equipe: a empresa

HM CONSTRUÇÕES LTDA, que participou de processo licitatório na modalidade Tomada de Preços, possui suposta ligação com outras empresas que participam de licitações, não somente no Município de São Miguel, onde a equipe elenca diversas “constatações” acerca do “conluio” das empresas. Vistas a fartura de explanações, mais uma vez, a participação das citadas empresas, em um mesmo certame licitatório não compromete, de nenhum modo, a lisura da licitação, vez que o fato de serem irmãos, pais, entre si, não carrega em si mesmo a quebra de nenhuma regra, norma ou lei existente em nosso ordenamento jurídico.

Some-se a este fato o fator de que todo o comércio de uma Cidade interiorana do Nordeste brasileiro, sobretudo de um Município do porte de São Miguel, é conhecido e tem parentescos familiares ou vínculos fraternos, não sendo esse fator novo, visto que em todo interior do Estado ou da Nação é assim, sem que esse fato comprometa a competição entre eles, vistas a vitória no certame, almejada por cada licitante, em particular.

Ademais, não há que se falar em comprometimento do caráter competitivo pela administração, uma vez que todas as ações e licitações são pontualmente publicitadas por meio do site institucional da Prefeitura Municipal, o que denota o respeito ao princípio da publicidade insculpido na Constituição Federal.

Saliento, mais uma vez, que a administração não possui respaldo legal para impedir a participação de empresas que reúnem todas as condições jurídicas estabelecidas na legislação pertinente.

Prosseguindo o raciocínio, temos a seguinte decisão do STJ:

"A habilitação do particular, antes denominada capacidade jurídica, é a aptidão efetiva do interessado, seja ele pessoa física ou jurídica, para exercer direitos e contrair obrigações, com responsabilidade absoluta ou relativa de seus atos."

Corroborando a prática da Comissão, temos os ensinamentos de Marçal Justen Filho:

"A interpretação estrita e rígida das questões atinentes a habilitação produziu efeitos maléficos, incompatíveis com os princípios norteadores da licitação. Tem-se apontado a transformação da licitação em competição fundada no critério da 'habilidade', em que o vencedor é aquele capaz de cumprir mais satisfatoriamente os requisitos do edital - mesmo que não seja quem formulou a melhor proposta. A licitação adquiriu, então, esse cunho de 'gincana', competição caracterizada por exigências tão despropositadas quanto inúteis."

Ademais, no tocante a localização das empresas citadas neste ponto do relatório, todas as exigências elencadas para a habilitação no instrumento convocatório foram pontualmente atendidas, ou seja, a comprovação da existência da empresa de acordo com a Receita Federal, a Secretaria da Fazenda Estadual, a Secretaria de Finanças da sede da licitada, demonstram que a empresa está completamente regular onde, se há algum inconformismo com o fato, dever-se-ia questionar referidos órgãos, que mantêm regulares à nível jurídico e fiscal, referidas empresas.

Portanto, pelas razões fartamente expostas, o suposto "conluio" não pode prosperar, uma vez que o procedimento licitatório foi plenamente regular aos olhos da lei.

Inobstante a todo o exposto, em uma vez esgotado o objeto, não há de caber questionamentos de ordem da inexistência de empregados cadastrados na RAIS e CAGED, contudo, para as próximas licitações de obras, a administração assume o compromisso de exigência da Matrícula CEI e da relação de funcionários lotados em todas as obras futuramente avençadas.

### **Análise do Controle Interno:**

Embora em outras constatações registradas no presente relatório tenham sido levantados indícios de "conluio" entre os participantes de determinadas licitações realizadas pela Prefeitura, no presente caso, não houve tal afirmação por parte da Equipe de Fiscalização, muito embora o Gestor tenha, por sua conta e risco, se defendido dessa "pecha" em sua manifestação.

O cerne da questão do presente ponto seria a inexistência, de fato, das empresas vencedora e participantes do certame, o que não foi esclarecido pela Prefeitura e que poderia ter sido detectado tanto por ocasião da habilitação da participantes quanto na fiscalização da execução do contrato.

Convém esclarecer que, de fato, "não pode a Comissão normatizar, à seu bel prazer, os critérios determinantes da participação" como afirma o Gestor, mas a Administração tem o poder-dever de realizar diligências conforme faculta o parágrafo 3º do art. 43 da lei 8.666/1993

Cabe ressaltar que uma das fases de grande relevância do procedimento licitatório, destinada



a selecionar os potenciais prestadores de serviço que irão contratar com a Administração, é a habilitação. Nessa fase devem ser avaliados aspectos relacionados à idoneidade da empresa, à sua habilitação jurídica, à solidez econômico-financeira, à qualificação técnica, e à regularidade fiscal e tributária e aí se inclui a realização de diligências para confirmação da documentação apresentada.

O simples acatamento de declarações sem se procurar averiguar suas veracidades, pode acarretar o que ocorreu no presente certame: a contratação de empresa de fachada.

Convém registrar, no entanto, que, estranhamente, as outras empresas participantes foram “convidadas” em outras oportunidades, pela Prefeitura, para participar de outros certames, notadamente “CONVITE” - o que, significa, em tese, receberam nos seus endereços os respectivos convites.

Quanto à afirmação de que “uma vez esgotado o objeto, não há de caber questionamentos de ordem da inexistência de empregados cadastrados na RAIS e CAGED”, não há como se concordar com tamanho absurdo, pois isto significaria sepultar o princípio da legalidade, a supremacia da lei, que deve nortear qualquer ação administrativa.

Segundo Hely Lopes Meirelles (*Direito Administrativo Brasileiro*. 27. ed., São Paulo: Malheiros, 2002. p. 86),

*"legalidade, como princípio de administração(CF, art.37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não pode se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso."*

A propósito, sobre o desvio de finalidade o mesmo doutor Hely Lopes Meirelles assim discorreu sobre a questão:

“(…) O ato praticado com desvio de finalidade – como todo ato ilícito e imoral – é praticado – ou é consumado às escondidas ou se apresenta sob o capuz da legalidade do interesse público. Diante disso há que ser surpreendido por circunstâncias que revelem a distorção do fim legal, substituído habilidosamente por um fim ilegal ou imoral não desejado pelo legislador. A propósito, já decidiu o STF que ‘indícios vários e concordantes são provas. (...) Tudo isso dificulta a prova do desvio de poder ou finalidade, mas não a torna impossível se recorrermos aos antecedentes do ato e à sua destinação presente e futura por quem o praticou (...)’

Por tudo exposto, fica mantida a presente a constatação registrando-se que as irregularidades somente ocorreram em função da omissão da Prefeitura em não zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos.

### **3.6.1.5 Constatação**

Inexistência de designação formal de servidor para fiscalizar a execução de contrato.

#### **Fato:**

Do exame da documentação relativa ao contrato para construção de 68 módulos sanitários, objeto do Convenio 0217/2008, MS/FUNASA, constatou-se que o gestor não designou formalmente servidor da Prefeitura para fiscalizar e acompanhar a execução do referido instrumento que teria como responsabilidades, dentre outras:

a) Acompanhar in loco a efetiva realização dos serviços( art. 67 da Lei 8666/93);

- b) Anotar, em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato( § 1º do art. 67 da Lei 8666/93);
- c) Conferir os documentos apresentados relativos à cobrança pelos serviços prestados, checando: o quantitativo, os cálculos, os valores, a descrição, etc. confrontando-os com os registros próprios relativos ao efetivo acompanhamento dos serviços prestados (art. 66 da Lei 8666/93 e art. 63 da Lei 4320/64);
- d) Exigir, mensalmente, a apresentação da GFIP correspondente aos empregados relacionados ao contrato (§ 2º do art. 71 da Lei 8.666/93); e.
- e) Atestar a efetiva realização do objeto contratado para fins de pagamento das faturas correspondentes (art. 67 e 73 da Lei 8.666/93).

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Não procedem as alegativas de inexistência de fiscal para os contratos acima fiscalizados, bem como de suposto descumprimento a norma legal.

O artigo 67 da Lei de Licitações impõe a obrigação da execução dos contratos firmados pelo órgão promovedor da licitação, contudo não expressa em seu escopo a obrigatoriedade da inclusão do responsável nos autos do processo licitatório. Senão, vejamos novamente a regra legal, verbis:

An. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1- O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2- As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Assim, em momento algum a lei obriga que essas regras façam parte obrigatória nas cláusulas do edital de licitação ou instrumento contratual, mas possui rigor de cumprimento reiterado nos atos praticados pela administração, independente de transcrição. Portanto, a fiscalização dos contratos em comento, de responsabilidade da CONTRATANTE, é realizada e acompanhada pelo Sr. Antônio de Lisboa Sobrinho, que tem por competência a prestação de serviços de acompanhamento das obras, elaboração de projetos e fiscalização municipal, conforme contratos em anexo. (ANEXO 03).

Desse modo, a administração cumpriu rigorosamente o pressuposto legal, visto que a exigência legal é disposta nas obrigações da contratante.

### **Análise do Controle Interno:**

Em síntese a Prefeitura alega entender que não está obrigada por lei a designar fiscal do contrato no processo licitatório e informou nome de pessoa física contratada para fiscalizar todas as obras, além

de elaborar projetos.

Inicialmente cabe esclarecer que a constatação refere-se à falta de designação formal de fiscal para acompanhar a obra e não sobre a exigência de que tal obrigação devesse fazer parte das cláusulas do edital de licitação ou instrumento contratual, como pretendeu a Prefeitura justificar.

De acordo com a obra de Lucas Rocha Furtado, Curso de Licitações e Contratos Administrativos, Belo Horizonte, Fórum, 2007, p. 447, no âmbito dos contratos administrativos, a Administração terá não apenas o direito, mas igualmente o dever de acompanhar a perfeita execução do contrato. Fala-se, assim, em poder-dever da Administração de promover a devida fiscalização da execução do contrato.

O Acórdão nº 112/2007 – Plenário, Relator Ministro Ubiratan Aguiar, DOU 09.02.2007, reafirma que o fiscal do contrato deve, por exigência legal, ser um servidor da Administração Pública contratante, formalmente designado para exercer o encargo, conforme prescrito no Art. 67, da Lei nº 8.666/93.

A jurisprudência do TCU é no mesmo sentido:

Ainda quanto à formalização do ato, o Acórdão 670/2008 – Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, DOU 18.04.2008., assim reza:

9.2.17. Em atenção aos arts. 67 da Lei nº 8.666/1993 e 6º do Decreto nº 2.271/1997, mantenha fiscal formalmente designado durante toda a vigência dos contratos celebrados pela entidade.

Dessa forma, a nomeação do fiscal do contrato deve se dar por ato formal, preferencialmente por Portaria, na qual constem, inclusive, as atribuições pertinentes. Esse procedimento evita transtornos no posterior acompanhamento da execução do contrato e é considerada uma boa prática de gestão. Essa nomeação deve ocorrer à época da assinatura do contrato.

O agente fiscalizador, no entanto, pode solicitar a contratação de terceiros para auxiliá-lo para um eficaz acompanhamento de objeto contratado de complexidade tal que exija conhecimentos técnicos especializados. Essa espécie é permitida expressamente pela legislação e encontra amparo seguro na jurisprudência do TCU.

“Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.”

No caso sob exame a Prefeitura contratou um terceiro – Sr. Antônio Lisboa Sobrinho, para assistir e subsidiar um fiscal – servidor público – que de fato não fora nomeado.

Nesse sentido, colacionamos os acórdãos abaixo que clarificam sobre a necessidade da existência de fiscal-servidor, mesmo quando a Prefeitura contrata um especialista-terceiro para acompanhar as obras.

Vejamos:

a) Acórdão 405/2006 – 1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo, DOU 23.02.2006.

Representação. Não acompanhamento e fiscalização de contrato por representante da administração. Determinação.

(...) designe representante da administração para acompanhar e fiscalizar os contratos que vier a celebrar, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo em suas atribuições.

b) Acórdão nº 1.930/2006 – Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, DOU 20.10.2006.

(...)O Art. 67 da Lei nº 8.666/1993 exige a designação, pela Administração, de representante para acompanhar e fiscalizar a execução, facultando-se a contratação de empresa supervisora para assisti-lo.”

### **3.6.1.6 Constatação**

Ausência de notificação às entidades empresariais, sindicatos de trabalhadores e Partidos Políticos sobre a liberação dos recursos federais

#### **Fato:**

Embora solicitado por meio da solicitação de fiscalização nº 03/2011, de 10.10.2011 a Prefeitura não comprovou, no âmbito do Convenio 0217/2008, as notificações de sua responsabilidade, às entidades empresariais, sindicatos de trabalhadores e Partidos Políticos, conforme prescrito na Lei 9.452/97.

#### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“Na oportunidade, providenciamos a devida comunicação formal do recebimento dos recursos com verba federais para todos os convênios reclamados nesse relatório, nas entidades questionadas. (ANEXO 01).

#### **Análise do Controle Interno:**

A notificação constante do anexo 01, foi realizada pela Prefeitura no dia 22.02.2011, enquanto que a data de liberação dos recursos ocorreu 25.01.2011. Portanto não foi cumprido o prazo previsto no art. 2º da Lei 9.452/97. Constatação mantida.

### **3.6.1.7 Constatação**

Não comprovação de publicação do resumo do edital exigida no inciso III do art. 21 da Lei 8.666/1993.

#### **Fato:**

Para contratação dos serviços relativos à construção de 68 módulos sanitários, objeto do Convenio 0217/2008, a Prefeitura realizou a tomada de preços nº 064/2009.

No procedimento licitatório foi declarada vencedora a empresa HM CONSTRUÇÕES LTDA – CNPJ 09.612.325/0001-8, cuja proposta importou no valor de R\$ 183.683,51.

Da análise do processo licitatório, observou-se que a Prefeitura deixou de publicar os avisos contendo os resumos em jornal diário de grande circulação, descumprindo assim o inciso III, do

Art. 21, da Lei nº 8.666/93, o que pode ter contribuído para restringir a participação de outras empresas uma vez que, tal publicação se mostra ser mais efetiva, por circular junto a um maior número de pessoas e empresas no Estado, eventualmente interessados na contratação.

Registre-se que mesmo não restando comprovada a devida publicação por parte da CPL, consta do processo a homologação do procedimento licitatório pelo gestor.

Convém registrar, por fim, que a empresa HM CONTRUÇÕES LTDA, também foi vencedora da TP 065/2009, no valor de R\$ 183.683,51, realizada na mesma data e concorrendo com as mesmas empresas da presente licitação.

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

“A publicidade está no processo licitatório a fim de trazer transparência das contratações e a ampla participação das empresas no certame, e com o intuito maior de contratar com preço condizente com a realidade mercadológica em vigência. Assim inspirou-se o legislador na edição do artigo 3º da Lei de Licitações:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

(...)

§ 3º A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura, (grifos nossos).

Sobre o princípio da publicidade leciona Marçal Justen Filho, grande doutrinador Brasileiro:

A publicidade desempenha duas funções. Primeiramente, objetiva permitir o amplo acesso dos interessados ao certame. Refere-se, nesse aspecto, à universalidade da participação no processo licitatório. Depois, a publicidade orienta-se a facultar a verificação da regularidade dos atos praticados.

Assim, a complementar todo o instituto da publicidade, vemos que norteiam a administração outros princípios, que devem ser a premissa base das contratações públicas. Desse modo, a Comissão de Licitação ao prover a publicidade de seus atos, sempre buscou o alcance mais acessível ao público, população micaelense e órgãos de controle externo, conforme corroborou essa equipe de fiscalização em análise aos processos licitatórios, ao qual constou a publicidade da presente licitação no Diário Oficial da União, Diário Oficial do Município de São Miguel e site oficial da Prefeitura Municipal.

Portanto, a administração pública tanto atingiu o objetivo do instituto da publicidade, em virtude da amplitude alcançada, vistas a nacionalidade da imprensa oficial da união, que atinge todo o universo de potenciais interessados no País, o alcance da publicidade no local onde se realizará os serviços e imediações, por meio do Diário Oficial do Município de São Miguel e site institucional da administração, que tanto atinge a publicidade em toda a região, como até no País, visto que a

rede mundial de computadores encontra-se difundida em nossa realidade de modo incontestado, bem como sua eficácia como meio e ferramenta de comunicação atual.

Ademais, a contratação advinda da presente licitação encontra-se perfeitamente condizente com a norma legal, bem como alcançou o fim precípua do instituto da licitação: qual seja a contratação de proposta válida e condizente com a realidade mercadológica em vigência, adstrita aos termos da planilha orçamentária e projeto básico devidamente aprovados pelo Ministério da Saúde.

Nesse sentido, temos a seguinte decisão da Corte de Contas da União:

Embora a administração não tenha atendido integralmente ao princípio da publicidade, é correto afirmar que o certame licitatório foi divulgado parcialmente.

Ainda sobre o assunto, em nota sobre os comentários acerca dos julgados do Acórdão nº 1.605/2003 - Plenário, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ressalta que:

Publicação do aviso - somente no DOU e Diário Oficial - não publicou no jornal - relevação

Nota: o TCU verificou que só houve publicação no Diário

Oficial da União. Não puniu nem anulou a licitação.

Desse modo, esta equipe de fiscalização, ao afirmar que a falta da publicação em jornal diário de grande circulação “pode ter contribuído para restringir a participação de outras empresas”, age por predisposições pessoais, desprovidas de razoabilidade, vez que o instituto da licitação foi completamente resguardado pela Comissão de Licitação de São Miguel. Ademais, os princípios norteadores das licitações não se encerram somente no princípio da publicidade, mas resguardam-se em outros, de relevância até superior a este, como o é o princípio da eficiência, razoabilidade e economicidade.

Nesse sentido, mais uma vez nos enriqueça Marçal Justen Filho com seus ensinamentos, verbis:

O art. 3º sintetiza o conteúdo da Lei, no âmbito da licitação. Os dispositivos restantes, acerca de licitação, desdobram os princípios do art. 3º, que funciona como norteador do trabalho hermenêutico e de aplicação da Lei de Licitações. Nenhuma solução, em caso algum, será sustentável quando colidente com o art. 3º. Havendo dúvida sobre o caminho a adotar ou a opção a preferir, o intérprete deverá recorrer a esse dispositivo. Dentre diversas soluções possíveis, deverão ser rejeitadas as incompatíveis com os princípios do art. 3º. Se existir mais de uma solução compatível com ditos princípios, deverá prevalecer aquela que esteja mais de acordo com eles ou que os concretize de modo mais intenso e amplo. Essa diretriz deve nortear a atividade tanto do administrador quanto do próprio Poder Judiciário. O administrador, no curso das licitações, tem de submeter-se quanto do próprio Poder Judiciário. O administrador, no curso das licitações, tem de submeter-se a eles. O julgador, ao apreciar conflitos derivados de licitações, encontrará a solução desses princípios.

Derivado desse entendimento, temos o seguinte decisório do Tribunal de Contas da União:

(...) no julgamento de contas e na fiscalização que lhe incumbe, o TCU decidirá não só quanto à legalidade e legitimidade, mas também sobre a economicidade dos atos de gestão praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição (cf. art. 1º § 2º, da Lei nº 8.443/92). (...)

Assim ao observar os princípios que devem nortear as licitações, a Unidade, ainda que desacatando parcialmente a lei, preveniu-se contra a ocorrência de atos gerencialmente desfavoráveis, resguardando o patrimônio público.

## **Análise do Controle Interno:**

A Lei de Licitações exige a publicação em jornal **diário** de **grande circulação** no Estado e, caso haja, em jornal de circulação no Município onde será realizado o objeto da licitação. Observa-se que a exigência legal traz um certo grau de subjetivismo, apenas quanto ao significado da expressão "grande circulação" e não quanto à faculdade de substituir a publicação por outros meio como quis a Prefeitura justificar. A esse respeito, é pertinente comentarmos a existência de práticas especialmente ligadas à Administração Pública Municipal, onde, por muitas vezes, no afã de burlar a vontade da lei ou mascarar de publicidade atos não transparentes, os gestores "providenciam" a publicação do aviso com resumo do edital em jornais de forma diversa e, ainda assim, advogam que cumprem a lei.

Ao tratar do tema, o TCU (Decisão n.º 233/1996 – 1ª Câmara) considerou irregular não só a publicação dos avisos em jornal que não atende aos requisitos estabelecidos no inciso III do art. 21, mas mesmo aqueles que não circulam todos os dias da semana. Observe-se que a Corte de Contas não veda a publicação em jornal de circulação local, pelo contrário, esta é obrigatória para os municípios que possuam o veículo, no entanto, caso o jornal não seja diário e de grande circulação, por si só, aquela publicação não satisfará os anseios de publicidade contidos na Lei 8.666/93.

O argumento de que a publicação no Diário oficial da União supriria a exigência de publicação em jornal de grande circulação não procede. Há exigência explícita de divulgação nos dois veículos, que são tipos diferentes. Caso contrário não haveria a preocupação da lei em mencioná-los distintamente.

A Lei n. 8.666, de 21/06/93, deixa clara a exigência:

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

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

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

*III – em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.*

Neste sentido, o objetivo da ampla publicidade é divulgar o certame da forma mais abrangente possível, de forma que possa participar da licitação um bom número de interessados e, conseqüentemente, de propostas.

Assim, seguindo o mandamento constitucional da publicidade e o art. 3º da lei de licitações que exigem que a Administração anuncie pelos meios previstos na lei, além de outros que ampliem a divulgação, que realizará determinada licitação, restou prejudicada, no presente caso, a obediência a tais normas, mantendo-se, portanto, a constatação.

## **4. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

Na Fiscalização realizada, a partir de Sorteios Públicos de Municípios, nos Programas de Governo financiados com recursos federais foram examinadas as seguintes Ações, no período de 01/01/2010 a 09/12/2011:

- \* Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho
- \* Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social
- \* Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família
- \* Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004)

#### **Relação das constatações da fiscalização:**

##### **4.1. PROGRAMA: 0068 - Erradicação do Trabalho Infantil**

<b>Ações Fiscalizadas</b>
4.1.1. 2060 - Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho <b>Objetivo da Ação:</b> Ação referente ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, destinada ao oferecimento de atividades socioeducativas com o fim de garantir o direito ao não trabalho às crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos e que se encontram em situação de trabalho, conforme identificado pelo Cadastro Único do Governo Federal.

<b>Dados Operacionais</b>	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201115990	<b>Período de Exame:</b> 01/01/2010 a 31/08/2011
<b>Instrumento de Transferência:</b> Fundo a Fundo ou Concessão	
<b>Agente Executor:</b> SAO MIGUEL GABINETE DO PREFEITO	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> R\$ 204.500,00
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Atuação do gestor municipal no planejamento, execução e acompanhamento das atividades socioeducativas, principalmente quanto ao oferecimento de infra-estrutura adequada para realização do serviço socioeducativo e quanto à qualidade dos gastos realizados para custeio do serviço, assim como a gestão e o controle das frequências dos beneficiários.	

##### **4.1.1.1 Constatação**

Pagamento da parcela referente ao PETI no bolsa a família a alunos infrequentes na Jornada Ampliada.

##### **Fato:**

Constatou-se que dos 249 alunos cadastrados no SISPETI em São Miguel, apenas 120 estão frequentando a Jornada Ampliada, fato que contraria o item 5.9 do Anexo I da Portaria nº 458/2001 e o Módulo VII do Manual PETI.

Conforme entrevistas com coordenadora da Jornada Ampliada, essa evasão, em grande parte, é causada pela distância entre o PETI e boa parte dos beneficiários, a ausência de transporte, e o espaço inadequado para as atividades.

##### **Manifestação da Unidade Examinada:**



Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

"Neste ponto, encontramos flagrante constatação forjada nos “achismos” dessa equipe de fiscalização, uma vez que constou como irregularidade a seguinte constatação:

Observa-se que a evasão, em grande parte, é causada pela distância entre o PETI e boa parte dos beneficiários, a ausência de transporte, e o espaço inadequado para as atividades.

Com relação as alegações de “evasão”, temos que o sistema do PETI foi unificado ao Programa Bolsa Família, e deixou de ser liberado recursos para pleitear as bolsas diretamente pelo Programa PETI. Assim, o benefício das famílias cadastradas no PETI passou a ser sacado junto com o pagamento do Bolsa Família. Com isso, as famílias deixaram de cumprir com a jornada ampliada, alegando que não recebem mais a bolsa do PETI, apesar das fartas reuniões e comunicados informativos encaminhados a elas, pois acreditam que o seu benefício foi cortado, em virtude de receberem hoje somente o Bolsa Família, visto que o cheque nominal ao responsável pela criança ou adolescente foi substituído pela incorporação do valor no benefício do Bolsa Família.

Com isso, boa parte das famílias não enviam mais suas crianças e adolescentes para as atividades desenvolvidas pelo PETI, pois eles dizem que tanto faz, visto que o benefício foi cortado, e só recebem mesmo é o PBF, que é controlado pela falta escolar somente.

Assim, desde a unificação dos benefícios, não podemos mais sancionar diretamente as famílias com jovens e crianças faltosos, visto que não podemos mais bloquear somente o benefício PETI, pois o mesmo integra o conjunto de benefícios que compõe o bolsa família.

A Secretaria implementou, desde a percepção dessa problemática, que já tinha sido detectada, várias estratégias de “retorno” dos faltosos, com o objetivo de reverter a situação, tais como: reuniões mensais para informar sobre a baixa frequência, as condições impostas pelo PBF, que incorporou o PETI e porventura a frequência junto ao programa também é computada como critério para suspensão ou manutenção de todo o benefício, envio da relação dos beneficiários e alunos faltosos para acompanhamento pessoal, caso a caso, pela equipe do CREAS, reuniões frequentes com a equipe do CRAS. (ANEXO 21).

Inobstante a isso, ressaltamos ainda que o acompanhamento da jornada ampliada é feito através do SISPETI, que é alimentado de acordo com a realidade.

Ademais, a situação acima delata vem sendo enfrentada por todos os Municípios Brasileiros, após a unificação do PBF. Assim, o MDS possui conhecimento da problemática, e tem acompanhado as ações de integralização desses faltosos, a fim de inverter esse quadro e conscientizar as famílias beneficiárias da importância social do programa, que vai muito além do benefício financeiro."

#### **Análise do Controle Interno:**

No que pese a Prefeitura discordar das razões da existência da evasão, conclusão que se chegou a partir de entrevista com a Coordenadora do PETI, uma vez que conforme informado pela mesma, a maioria dos faltosos mora no lado oposto da cidade, a mesma ratificou que grande quantidade de beneficiários não está frequentando a jornada ampliada pela alegação de que não estão recebendo o benefício do PETI separadamente. A constatação fica mantida.

##### **4.1.1.2 Constatação**

Falta de transporte para crianças frequentarem a Jornada Ampliada do PETI.

**Fato:**

Conforme entrevistas realizadas com funcionários da Jornada Ampliada do PETI em São Miguel, verificou-se que uma das causas da evasão das crianças beneficiárias é a ausência de transporte escolar para crianças que moram distante, tendo em vista que no município de aproximadamente 22.000 habitantes há apenas um local de Jornada ampliada cuja localização é em um extremo da cidade o que dificulta a frequência das crianças que moram do outro lado.

Tal fato está em desacordo com o contido na Cartilha do PETI, pg 18:

“Em casos de necessidade de deslocamento das crianças e dos adolescentes para os locais de realização da Jornada Ampliada, devem ser utilizados meios de transportes regulares e seguros, de acordo com as peculiaridades locais.

Todas essas condições devem ser perseguidas, a fim de garantir os padrões mínimos de qualidade desejados”.

**Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

"Não hão de subsistir as presentes indagações, visto que a administração da Secretaria desconhece esse fator como determinante ou capaz de conduzir a “evasão” da presença dos jovens, uma vez que demonstramos acima a causa primordial dessa ausência: o desconhecimento das famílias de que o PETI continua sendo um programa, que não acabou, apenas foi implementado seu repasse ao bolsa família. Já está em andamento, em fase conclusiva, visita à todas as famílias para conscientização da importância do Programa (ANEXO 21)."

**Análise do Controle Interno:**

A prefeitura não refutou o relato de que a mesma não fornece o serviço de transporte para os beneficiários do PETI que moram mais distante alegando que esta não é a "causa primordial" da existência de evasão. Observe-se que foi relatado que a ausência de transporte é *uma das causas*. Vale lembrar que, independentemente da evasão existir ou não, conforme Cartilha do PETI, pg 18, cabe à Prefeitura oferecer o serviço.

**4.1.1.3 Constatação**

As instalações físicas da Jornada Ampliada são inadequadas.

**Fato:**

Da inspeção física realizada nas instalações utilizadas para execução da Jornada Ampliada, verificou-se que a sua inadequação para a realização das atividades previstas no programa em função de pouco espaço interno para quantidade de beneficiários do programa e nenhum espaço externo.

Tal fato caracteriza inobservância às exigências do Item 7 do Anexo I da Portaria nº 458/2001 e o Módulo VII do Manual PETI.

**Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de

2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

"Neste ponto, foi com grande espanto que recebemos a "crítica", uma vez que o espaço disponibilizado pela Secretaria Bem Estar Social, Trabalho e Habitação do Município de São Miguel contempla quatro salas de aula, dois banheiros, uma sala para a coordenação do projeto, um almoxarifado, e uma quadra aberta para desenvolvimento de atividades recreativas, onde, dependendo das necessidades do programa, de acordo com as atividades a ser desenvolvidas, pode-se utilizar, ainda, a quadra do ginásio de esportes do Complexo Esportivo do Torquato, localizada próximo as mediações do PETI (ANEXO 21), isso tudo para proporcionar aos 358 jovens participantes do programa as atividades sócio-educativas e de entretenimento, a fim de evitar que esses jovens sejam alvo de quaisquer tipo de exploração. Para corroborar o dito, enviamos em anexo as fotos do espaço disponibilizado para desenvolvimento das atividades. (ANEXO 21)."

#### **Análise do Controle Interno:**

A resposta da Prefeitura complementa o relatado anteriormente, apesar de ser um prédio novo, com boas instalações, o mesmo tem uma área externa muito pequena, embora a prefeitura alegue utilizar a quadra do ginásio de esportes do Complexo Esportivo do Torquato, e as salas são insuficientes, pois, conforme consta na própria manifestação, são 4 salas de aula para 358 jovens, isto é, em média 44 jovens por sala/turno para o desenvolvimento das atividades socioeducativas do PETI. Fica mantida a constatação.

#### **4.2. PROGRAMA: 1335 - Transferência de Renda com Condicionais - Bolsa Família**

<b>Ações Fiscalizadas</b>
4.2.1. 8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004) <b>Objetivo da Ação:</b> Melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e extremamente pobres por meio de transferência direta de renda.

<b>Dados Operacionais</b>	
<b>Ordem de Serviço:</b> 201116203	<b>Período de Exame:</b> 01/01/2010 a 30/09/2011
<b>Instrumento de Transferência:</b> Fundo a Fundo ou Concessão	
<b>Agente Executor:</b> SAO MIGUEL GABINETE DO PREFEITO	<b>Montante de Recursos Financeiros:</b> R\$ 7.720.035,00
<b>Objeto da Fiscalização:</b> Renda per capita das famílias beneficiárias em conformidade com a legislação do Programa Bolsa Família (PBF); cumprimento do calendário de vacinação das crianças menores de 7 (sete) anos; beneficiários recebendo o benefício; disponibilização de serviços e estruturas institucionais; relação de beneficiários divulgada; procedimentos de cadastramento e de atualização cadastral devidamente executados; programas/ações complementares ao PBF implementados; registro da frequência no Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar - "Projeto Presença" em conformidade com os diários escolares; Órgão de Controle Social do PBF atuante.	

##### **4.2.1.1 Constatação**

Beneficiários com indícios de renda per capita superior à estabelecida pelo Programa.

**Fato:**

Em entrevista realizada com as famílias e por meio de informações declaradas verbalmente, constatou-se beneficiários com indícios de renda per capita superior à estabelecida na legislação do Programa, conforme descrita abaixo:

NIS 20400726836 - Renda familiar de 2,7 (dois vírgula sete) salários mínimos para uma composição familiar de 2 (duas) pessoas.

NIS 20383206566 - Renda familiar de 1,3 (um vírgula três) salários mínimos para uma composição familiar de 2 (duas) pessoas.

Tal situação contraria o artigo 18 do Decreto nº 5.209/2004.

**Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

"Quanto as constatações transcritas no escopo dos itens 4.3.1.1 e 4.3.1.2, temos a informar que o Município realiza, a cada dois anos, campanha de atualização dos dados constantes no Cadastro Único, e ainda mantém ordinariamente atualização cadastral permanente. Assim, existe um grupo de trabalho atuante e responsável pela atualização constante dos dados do programa.

O período da última campanha de atualização cadastral aconteceu de abril a outubro do ano corrente, onde, devido a falta de algumas famílias detectadas, prorrogamos o prazo até dezembro, a fim de atingir o maior número de atualizações. As divulgações da atualização cadastral acontecem pelos meios mais simples de comunicação, onde se tem um maior alcance da população usuária do sistema, qual seja anúncios em rádios, afixação da relação dos pendentes nas lotéricas do Município, Secretaria, Prefeitura, Agência de Correios e Postos de Saúde do Município.

Assim, detectamos que os NIS reclamados por essa equipe de fiscalização, que declara que essas pessoas possuem renda superior ao teto máximo fixado para recebimento dos benefícios, informamos que essas famílias ainda não procederam com a atualização de seus cadastros, possivelmente com o receio de perda do benefício. Assim, foge a alçada de quaisquer município a informação prestada pelas famílias, sendo do crivo e responsabilidade de cada um os dados apresentados.

Inobstante a isso, conforme atesto dessa equipe, de pronto providenciamos o cancelamento do benefício dessas famílias. Salientamos, ainda, que a equipe do CRAS faz visitas rotineiras às famílias a fim de averiguar divergências entre a renda informada e a realidade dos beneficiários, a fim de evitar esse tipo de irregularidade. Tanto, e de tal forma que, em torno de 3.680 famílias beneficiárias e 6.010 famílias cadastradas no CAD-ÚNICO de São Miguel, os nobres auditores detectaram, a incorreção em somente 3 famílias, o que denota o perfeito trabalho e acompanhamento efetivo da Secretária, na garantia da percepção do benefício às famílias manifestamente carentes."

**Análise do Controle Interno:**

Apesar da quantidade de beneficiários encontrados pela equipe de fiscalização com renda superior à permitida pelo programa ser pequena, representa 7,4% dos localizados da amostra, isto é, 2 beneficiários de amostra de 27 estão com renda superior à permitida pelo Programa. Aplicando esse percentual ao universo de 3.680, teremos 272 benefícios que poderiam estar sendo entregues a pessoas com maior necessidade. Fica mantida a constatação.

#### **4.2.1.2 Constatação**

Cadastro Único desatualizado, alunos não localizados nas escolas visitadas.

##### **Fato:**

Dentre os 27 alunos constantes da amostra, não foram encontrados nas escolas indicadas 2 alunos, tendo sido verificado que:

a) O aluno NIS 16494284958 constante da amostra como da Escola Creche Cachoeira II, foi matriculado em 06 de janeiro de 2011 no 1º ano do ensino fundamental na Escola Municipal Elisiário Dias, e não realizaram a alteração no sistema de controle do projeto presença. A atualização ocorreu na alimentação da frequência no sistema de controle do projeto presença, referente ao bimestre agosto/setembro-2011.

b) A aluna NIS 16489675146 constante da amostra como da Escola Creche Vista Alegre, foi matriculada em 2011 no 1º ano do ensino fundamental na Escola Municipal Estivas, e não providenciaram a atualização no sistema de controle do projeto presença.

Essa situação caracteriza inobservância à obrigação de manter os dados cadastrais atualizados, conforme Item I da Cláusula Quarta do Termo de Adesão ao Programa Bolsa Família.

##### **Manifestação da Unidade Examinada:**

Em atendimento ao teor do Ofício nº 33760 /2011/GAB/CGU-Regional/RN, de 11 de novembro de 2011, a Prefeitura Municipal de São Miguel-RN, por meio de correspondência s/n, datada de 28.11.2011, manifestou-se nos seguintes termos:

"Neste ponto, há de se convir que se faz demasiado e desarrazoado taxar um Município onde se tem em tomo de 3.680 famílias beneficiárias e 6.010 famílias cadastradas no CAD-ÚNICO de São Miguel, como um transgressor da legislação pertinente, vistas não manter o seu cadastro atualizado, quando somente duas de todas as crianças fiscalizadas estarem com problemas de caráter técnico, e de ordem meramente formal, que já foram inclusive corrigidos.

Assim, mais uma vez lembramos os Srs. Nobres auditores que falhas sempre irão existir, contudo a conduta para a sua correção, e a pronta atitude tomada para retificar as falhas é que difere o dolo da culpa. Somos culpados do equivoco, mas o mesmo possui caráter meramente formal que já foi, inclusive, corrigido por essa Secretaria.

Inobstante a isso, ressaltamos o quantitativo ínfimo e diminuto dos alunos com problemas como esse, o que deve, consideravelmente ser anotado em nossa defesa."

##### **Análise do Controle Interno:**

Conforme já tratado anteriormente, a afirmativa da prefeitura de que o número de 2 beneficiários em relação ao universo de 3.680 é irrelevante não se aplica uma vez que representa 7,4% da amostra de 27 alunos, o que corresponde a 272 alunos com cadastro desatualizado. Apesar de mesmo em termos percentuais não ser um grande número é o suficiente para constatar a necessidade de atualização cadastral. Fica mantida a constatação.