

# PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

*estados, df e municípios*

## V01º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO Nº  
V01038

### Sumário Executivo Biguaçu/SC

#### Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre 4 Ações de Governo executadas no município de Biguaçu/SC em decorrência da V01º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos.

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais no Município sob a responsabilidade de órgãos e entidades federais, estaduais, municipais ou entidades legalmente habilitadas, relativas ao período fiscalizado indicado individualmente, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 17/08/2015 a 28/08/2015.

Informações sobre indicadores socioeconômicos do município sorteado:

Informações Socioeconômicas	
População:	58206
Índice de Pobreza:	31,06
PIB per Capita:	19.625,07
Eleitores:	33760
Área:	325

Fonte: Sítio do IBGE.

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

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

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

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

## Informações sobre a Execução da Fiscalização

Ações de controle realizadas nos programas/ações fiscalizados:

Ministério	Programa/Ação Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa/Ação
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação Básica	1	1.461.111,62
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO</b>		<b>1</b>	<b>1.461.111,62</b>
MINISTERIO DA SAUDE	Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	2	9.399.677,13
	Execução Financeira da Atenção Básica	1	10.675.579,79
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE</b>		<b>3</b>	<b>20.075.256,92</b>
MINISTERIO DAS CIDADES	Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários	1	2.937.771,26
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DAS CIDADES</b>		<b>1</b>	<b>2.937.771,26</b>
<b>TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO</b>		<b>5</b>	<b>24.474.139,80</b>

Os executores dos recursos federais no âmbito municipal foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 05 de outubro de 2015, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

## Consolidação de Resultados

Durante os trabalhos de fiscalização realizados no Município de Biguaçu/SC, no âmbito da 1ª Fiscalização em Entes Federativos, constataram-se diversas falhas relativas à aplicação dos recursos federais examinados, demonstradas por Ministério e Programa de Governo. Dentre estas, destacam-se, a seguir, as de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade dos Programas/Ações executados na esfera local.

Quanto à gestão da atenção básica da saúde no município, na seleção de empresa para gerenciamento e operacionalização dos programas correlatos à saúde no município foram verificadas impropriedades na formalização dos processos. Além disso, na execução do contrato, a Prefeitura de Biguaçu/SC não vem cobrando da organização social contratada o detalhamento dos gastos efetuados.

Ainda na área de saúde do município de Biguaçu, verificou-se divergência entre a estrutura física da Policlínica Municipal Luiz Carlos Martins e as informações registradas no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES).

Nos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde visando à compra de equipamentos para aparelhar o futuro Hospital Regional de Biguaçu/SC, verificou-se que alguns bens ainda não haviam sido adquiridos e os que foram adquiridos ainda não estavam em operação, visto que o hospital ainda não estava funcionando. Verificou-se ainda que para aquisição dos equipamentos foi utilizado pregão presencial e não o eletrônico.

No Ministério da Educação, na verificação dos recursos liberados para construção de uma creche do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância verificou-se a exigência, em processo licitatório, de cláusulas restritivas ao certame. Verificou-se ainda, atraso na execução da obra, bem como atesto de notas fiscais pela Secretária da Educação e não pelo fiscal da obra.

Na execução do “Projeto Beira Rio”, com recursos do Ministério das Cidades, verificou-se que a Prefeitura Municipal de Biguaçu – SC não tinha registros e informações relativos à realização das obras e serviços de engenharia, verificou-se também falhas diversas na atuação da Proponente do Contrato de Repasse, alguns itens da planilha orçamentária não dispunham de código de referência SINAPI/SICRO e não houve correlação da memória de cálculo do relatório técnico que se vincula à planilha orçamentária aditivada.

Ainda em relação ao "Projeto Beira Rio" não foi possível comprovar resposta da Prefeitura Municipal de Biguaçu ao Ministério Público Federal para subsídio a Inquérito Civil Público.

.

**Ordem de Serviço:** 201504756

**Município/UF:** Biguaçu/SC

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** BIGUACU PREF GABINETE DO PREFEITO

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 1.461.111,62

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 12365203012KU0001 - Educação Básica / Implantação de Escolas para Educação Infantil no município de Biguaçu/SC.

A ação fiscalizada destina-se a contribuir para o desenvolvimento e a universalização do Ensino Básico mediante aporte de recursos através do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância - por considerar que a construção de creches e pré-escolas, bem como a aquisição de equipamentos para a rede física escolar desse nível educacional, são indispensáveis à melhoria da qualidade da educação.

Com vistas a verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais destinados à construção de uma creche localizada na Rua Domingos Antônio Zimmermann, no Bairro Jardim Janaína, a equipe de fiscalização realizou:

- a) Análise do processo licitatório conduzido pela Prefeitura Municipal de Biguaçu para contratação de empresa especializada para execução da obra;
- b) Verificação dos processos de pagamento decorrentes da contratação;
- c) Inspeção física nas obras executadas até o momento.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

### 2.2 Parte 2

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

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das

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

### **2.2.1. Situação das obras de creches do PRO-INFÂNCIA no Município de Biguaçu/SC.**

#### **Fato**

Na execução da Ordem de Serviço n.º 201504756, referente ao PRO-INFÂNCIA no Município de Biguaçu/SC, foram expedidas as Solicitações de fiscalização:

- SOLICITAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO – SF N.º 02/BIGUAÇU, de 13 de agosto de 2015;
- SOLICITAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO – SF N.º 04/BIGUAÇU, de 18 de agosto de 2015 (em substituição à anterior).

Das três Unidades de Educação Infantil previstas no SIMEC, na reunião de apresentação, foi informada a construção de apenas uma, a Creche localizada na Rua Domingos Antônio Zimmermann, no Bairro Jardim Janaína (ID n.º 25118 - SIMEC), relativa ao Termo de Compromisso PAC2-203090/2012 (que abrangia duas unidades), a qual se tornou o objeto a ser fiscalizado.

As duas escolas infantis não construídas eram:

- A) Unidade de Educação Infantil situada na Rua Tietê do Bairro Saveiro (ID n.º 1006361 - SIMEC), no valor de R\$ 1.482.198,54, relativa ao Termo de Compromisso PAC2-07028/2013;
- B) Unidade de Educação Infantil situada na Rua 13 de Maio do Bairro Saudade (ID n.º 25119 - SIMEC), no valor de R\$ 1.175.881,77, relativa ao Termo de Compromisso PAC2-203090/2012 (que abrangia duas unidades).

Para ambas, o foco foi o de identificar as causas que impediram o cumprimento do cronograma de execução da obra, assim como examinar a existência de contrato de execução de obra, repasses de recursos financeiros do FNDE e pagamentos a empresas contratadas. Também se examinou a etapa em que a execução do projeto parou e a situação atualizada quanto à continuidade da construção das creches.

Em resposta à Solicitação de Fiscalização – SF N.º 04/BIGUAÇU, de 18/08/2015, por meio do Ofício n.º 84/2015 assinado pela Secretária Municipal de Educação, datado de 19/08/2015, a municipalidade informou que:

- Não teria havido processo licitatório para a Unidade de Educação Infantil situada na Rua Tietê do Bairro Saveiro (ID n.º 1006361 - SIMEC);
- Para a Unidade de Educação Infantil situada na Rua 13 de Maio do Bairro Saudade (ID n.º 25119 - SIMEC) teria ocorrido processo licitatório (2014), resultando na contratação da empresa de CNPJ n.º 13.965.888/0001-49, a qual teria se negado a executar a obra e recebido punição contratual. Em novo procedimento licitatório (2015) não teria havido empresa interessada em função do baixo valor da obra. Aduziu-se que a Administração Pública Municipal estaria “empenhando-se em investir um valor maior” para realizar o processo licitatório.

Portanto, com base nas justificativas sobre a não construção de duas creches, a municipalidade informa que o valor previsto para a obra é insuficiente para atrair interessados em certames licitatórios.

Desse modo, nos relatos seguintes, os achados de situações indesejáveis serão referentes à Creche localizada na Rua Domingos Antônio Zimmermann, no Bairro Jardim Janaína (ID n.º 25118 - SIMEC).

### **2.2.2. Impropriedades no certame licitatório de Tomada de Preços n.º 153/2012-PMB.**

#### **Fato**

Examinou-se a Tomada de Preços n.º 153/2012-PMB, com análise do Edital e verificação da composição dos autos processuais.

A solicitação de abertura de processo licitatório ocorreu em 03/07/2012, mediante Comunicação Interna-CI n.º 678/2012, oriunda da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão.

Identificaram-se as seguintes falhas no certame:

a) desorganização da numeração das folhas do processo, por exemplo: com solicitação de abertura do certame (13/06/2012) nas folhas 325 a 340; Edital (12/06/2012) nas folhas 343 a 356; proposta de preços da empresa vencedora (03/08/2012) nas folhas 483 a 507; solicitação de aditivo para prorrogação de prazo (24/11/2014) nas folhas 199 a 200. Havia duplicidade de numeração das folhas 196 a 200 e ausência das folhas 207 e 208. Além disso, os três primeiros volumes foram identificados como 01/04, 02/04 e 03/04; os demais como 04/05 e 05/05;

b) exigência de que houvesse visita técnica e que fosse realizada somente por responsável técnico da licitante, que deveria ser Engenheiro Civil do quadro permanente da empresa licitante, segundo constava no subitem 9.2.9 do Edital;

c) na qualificação econômico-financeira foram exigidos cumulativamente garantia de proposta (R\$ 11.758,81) e patrimônio líquido mínimo (10% do orçamento global), segundo constava nos subitens 9.3.3 e 9.3.5 do Edital. Na análise dos extratos, não foi identificado o depósito dos R\$ 11.758,81 na Conta Corrente n.º 27944-7 (PM BIGUAÇU-PAC I) da Agência n.º 1644-6 do Banco do Brasil.

Nesse sentido, cabem os seguintes destaques:

A) Para o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, a Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, assim dispõe:

*“Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.*

*[...]*

*§ 4º O processo deverá ter suas páginas numeradas sequencialmente e rubricadas [original sem grifo]”.*

*No que se refere às normas para licitações e contratos da Administração Pública, a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 tratou o organização processual do certame licitatório dessa maneira:*

*Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente [original sem grifo]:*

*I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;*

*II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;*

*III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;*

*[...]”.*

Por meio do Acórdão TCU n.º 518/2006 - Plenário, a matéria foi tratada do seguinte modo:

*“Faça juntar todos os documentos referentes às licitações ao processo administrativo, já devidamente autuado e protocolizado, inclusive o edital e respectivos anexos, constituídos, dentre outros elementos, de projeto básico e de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, devendo ser todos estes documentos numerados sequencialmente, em vista do que regem os arts. 38, inciso I, e 40, § 2º, incisos I e II, da Lei n.º 8.666/1993 [original sem grifo]”.*

Portanto, a juntada e a numeração das folhas do processo licitatório visam garantir o registro dos atos e fatos do certame, em ordem cronológica e inalterável.

B) Observado o Acórdão TCU n.º 1.599/2010- Plenário:

*“9.2.2. abstenha-se de estabelecer, em licitações que venham a contar com recursos federais, cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3º, caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto [original sem grifo]”.*

Quanto ao Engenheiro Civil da empresa licitante, o Acórdão TCU n.º 1265/2009- Plenário orienta:

*“9.4.4 abstenha-se de exigir a comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico de nível superior com a empresa licitante, uma vez que extrapola as exigências de qualificação técnico-profissional, definidas no art. 30, inciso II e § 1º, da Lei nº 8.666/93 [original sem grifo]”.*

Dessa forma, o TCU considera indesejada a exigência de visita técnica de licitantes e irregular a exigência de vínculo empregatício do responsável técnico de nível superior da empresa licitante.

C) Conforme o Art. 31, § 2º, da Lei n.º 8.666/93:

*“A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:*  
*I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;*  
*II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;*  
*III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1o do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.*  
*[...]*  
*2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1o do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado [original sem grifo]”.*

Sobre esse assunto, temos os Acórdãos TCU n.ºs 108/2006, 2.338/2006, 2.553/2007, 2.640/2007, 1.229/2008, 2.712/2008, 2.815/2009 e 3.043/2009, todos do Plenário.

O Acórdão TCU n.º 1265/2009- Plenário assim dispõe:

*“9.4.5. abstenha-se de exigir a garantia, para fins de qualificação econômico-financeira, cumulativamente com a obrigação de comprovação de capital social ou patrimônio líquido mínimos, em consonância com o disposto no art. 31, § 2º, da Lei nº 8.666/93”.*

Apesar da exigência de duas formas de garantia, não houve comprovação pela municipalidade de depósito da garantia contratual nem ocorreu justificativa para a ausência de resposta aos subitens 1.3 e 1.4 da Solicitação de Fiscalização – SF n.º 04/Biguaçu, de 18 de agosto de 2015.

Assim, não cabe a exigência de ambos, mas apenas de uma dessas garantias, a qual, sendo exigida, deve ter seu atendimento comprovado.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação sobre este item.

### **Análise do Controle Interno**

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

#### **2.2.3. Falhas na rotina de atestação de notas fiscais.**

##### **Fato**

Identificou-se que a atestação dos comprovantes de despesas é realizada pela Secretária Municipal de Educação.

Inicialmente, cabe destacar que liquidação, conforme determina a Lei n.º 4.320/64, é a fase da despesa pública que “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito [Artigo 63]”.

Na situação analisada, fornecimento de obra de engenharia, a liquidação dar-se-á obrigatoriamente pela conferência dos serviços executados com referência aos descritos nas notas fiscais. Em caso de conformidade, representante da administração pública deve atestar as notas fiscais, indicando que os itens delas constantes foram efetivamente prestados. A partir desse atesto, e somente a partir dele, há direito do fornecedor/prestador ao recebimento dos valores da nota fiscal.

As atestações nas notas fiscais foram realizadas pela Secretária Municipal de Educação (por aposição de carimbo e assinatura no verso da nota fiscal), certificando o recebimento dos serviços. Essa situação mostra-se imprópria, uma vez que a referida Secretária não realiza, de fato, a inspeção dos serviços executados.

Tal tarefa é realizada pelo Eng.º Fiscal do Contrato. Logo, este é o servidor que deveria atestar que os serviços relacionados nos comprovantes de despesa foram efetivamente executados e que, por consequência, seria devido o pagamento ao fornecedor.

Com a sistemática identificada, não é possível afirmar que todas as prestações de serviços, registradas nos comprovantes de despesa, foram efetivamente realizadas. Atenua essa situação o fato de haver documentos de acompanhamento das obras (SEPLAN e Eng.º Fiscal da Obra) e constarem registros no Sistema SIMEC, que em conjunto com a vistoria “in loco” permitem identificar na obra a existência de vários desses serviços.

O Tribunal de Contas da União, em seu Manual de Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU (4ª Edição, disponível em <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>>) orienta que seja realizada:

*“atestação de que o material foi recebido ou de que os serviços foram prestados, efetuada por servidor que não seja o suprido ou o ordenador de despesa [página 639].*

*[...]*

*Ao atestar o recebimento do objeto, deve o responsável verificar se o bem foi entregue, a obra executada ou o serviço prestado em conformidade com o contrato.*

*Concretiza-se a atestação com a declaração e assinatura do responsável no verso da nota fiscal/fatura ou documento equivalente. Atestação cabe a servidor do órgão ou entidade contratante, a fiscal de obra ou de serviços ou a outra pessoa previamente designada pela Administração para esse fim [páginas 734 e 735]”.*

A jurisprudência do TCU está consolidada nesse sentido, como pode ser verificado no Acórdão 2171/2005 Plenário, na Decisão 653/1996 Plenário, no Acórdão 1710/2006 Primeira Câmara, no Acórdão 845/2005 Segunda Câmara e no Acórdão 666/2004 Segunda Câmara. Este último assim dispõe:

*Observe, nos recebimentos de notas fiscais relativas a aquisição de bens ou prestação de serviços, a necessária atestação dos servidores designados para acompanhar os contratos, de acordo com o art. 67 da Lei n.º 8.666/1993 [página 735]”.*

Portanto, as atestações devem ser efetuadas por quem efetivamente realiza as conferências, sendo que o “Objeto contratado deve estar de acordo com as especificações licitadas, apresentadas e aceitas” [página 735], cabendo a ordenação da despesa em etapa posterior.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação sobre este item.

### **Análise do Controle Interno**

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

#### **2.2.4. Atraso de, no mínimo, 26 meses na obra que está pendente de conclusão.**

##### **Fato**

Identificou-se que transcorreram 3 anos da contratação sem que ocorresse a finalização da obra com prazo de execução previsto em 270 dias.

Na Cláusula Oitava do Contrato n.º 441/2012, de 13/08/2012, estava prevista vigência até 30/06/2013, assim dispondo:

“O presente contrato terá início na data de sua assinatura, pelas Partes, e vigorará até 30/06/2013.

O prazo máximo para a execução da obra será até 270 (duzentos e setenta) dias. A CONTRATADA deverá iniciar a execução das obras no prazo de 05(cinco) dias, contados da data de recebimento da Ordem de Serviço.

A prorrogação do prazo para conclusão da obra e serviços somente será admitida pela CONTRATANTE se ocorrer uma das hipóteses previstas nos incisos do parágrafo 1o do artigo 57 da Lei Federal n.º 8.666/93 [original sem grifo]”.

A Ordem de Serviço autorizando o início da construção, ocorrida em 23/08/2012 (Autorização de Fornecimento n.º 1904/2012), tendo atingido 3 anos durante o período de campo da presente fiscalização, ou seja, já se passaram mais de 1095 dias do começo das obras.

Realizou-se a identificação das datas de depósito dos recursos do FNDE, conforme demonstrado a seguir.

Tabela: Repasses de recursos federais do FNDE.

Rubrica	Data	Origem	Valor Arrecadado (R\$)
4.2.4.7.1.02.00.03.00.00	28/12/2012	FNDE	470.352,70
2.4.7.1.02.00.03.00.00	28/02/2013	FNDE	235.176,35
2.4.7.1.02.03.00.00.00	02/09/2014	FNDE	117.588,18
2.4.7.1.02.03.00.00.00	15/06/2015	FNDE	293.970,44
2.4.7.1.02.03.00.00.00	13/07/2015	FNDE	282.211,62
			1.399.299,29

Fonte: CGU, conforme Relação de Arrecadações 01/01/2012 até 31/12/2012 - Betha Sistemas (em 11/08/2015).

Observou-se, assim, que houve contribuição parcial do atraso nos repasses de recursos para a demora na conclusão das obras.

#### A) Percentual Executado da Obra:

Até a inspeção física “in loco”, havia sido realizada a 13ª medição de contrato, datada de 01/04/2015, com Percentual Acumulado de 96,43 %. Depois disso, datada de 13/08/2015, a 14ª medição de contrato (final) teve Percentual Acumulado de 100,00 % (posterior à conclusão do relatório preliminar). Ocorreu a dedução do valor de R\$ 1.127,99 correspondente ao item “PV6 - Portas de vidro temperado - 160X210 cm” (7,08 m²).

#### B) Percentual Pago:

Segundo os registros contábeis do município, fornecidos em resposta ao Ofício 464/2015 (relatório preliminar), na execução orçamentária e financeira da creche do Bairro Jardim Janaína, o valor liquidado (medido) foi de R\$ 1.315.601,50, enquanto o valor pago foi de R\$ 1.278.612,33. Assim, foram pagos 88,49% do valor do contrato readequado e reajustado (R\$ 1.444.888,79).

#### C) Serviços Pendentes inspecionados antes da 14ª medição:

- calha elétrica localizada em local exposto, situada em viga em local com ausência de vidros (no começo do vão central, entre o bloco da administração da creche e a ala da esquerda). Apesar de ter sido realizada segundo o projeto elétrico, o local fica sujeito a intempéries, inclusive de águas das chuvas.



Localização da calha elétrica



Detalhe da calha elétrica

- guarda-corpo (proteção) ausente no limite entre o pátio da ala esquerda e a rampa de acesso principal, apresentando risco de queda de pessoas em função do desnível do terreno gramado em relação ao patamar da rampa de acesso (altura em torno de 1,5 m). O projeto executivo não previa guarda-corpo, pois era para terreno plano, mas como o terreno é em desnível, há necessidade de instalação de proteção para diminuição dos riscos de acidentes por queda, especialmente de crianças.

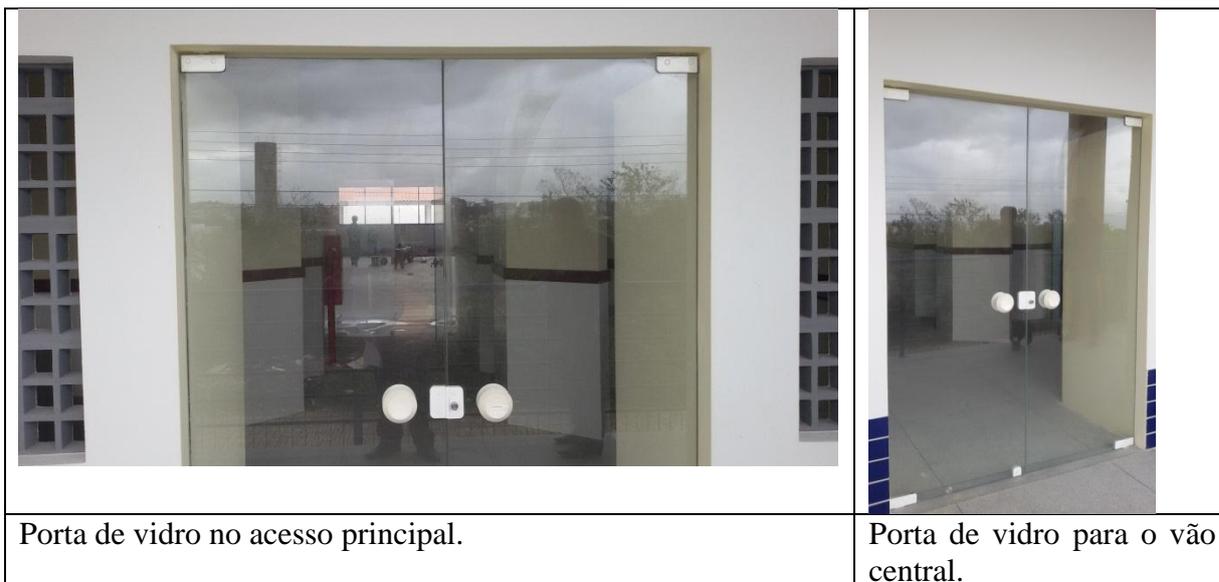


Localização da rampa onde há risco de quedas



Detalhe de onde falta guarda-corpo

- medição a maior: na 12ª medição (FM 12) foram registrados 13,80 m<sup>2</sup> de “PV6 - Portas de vidro temperado - 160X210 cm” (subitem 6.1 da planilha orçamentária). Identificou-se, na vistoria “in loco”, a existência de 2 portas, com 2 folhas cada (vão de 2,10 X 1,60), totalizando 6,76 m<sup>2</sup> de vidro temperado, com uma diferença de 7,08 m<sup>2</sup> (medidos a maior). Como o Valor Unitário do Material era de R\$ 159,32, corresponde a R\$ 1.127,99 pagos a maior (ocorreu a dedução deste valor na 14ª medição).



- Identificação de itens pendentes e ainda não medidos integralmente:

- I) pintura externa (12.2.1) não estava totalmente acabada [medição 13 em 70,64%];
- II) pintura esmalte das portas (12.4.1) - estavam sendo pintadas aberturas internas na cor cinza [medição 13 em 90%];
- III) sinalizações de saída das salas (17.1.7 e 17.1.8) - ainda não estavam instaladas, nem foram identificados os equipamentos no local [medição 13 em 0%];
- IV) lâmpadas e luminárias (13.1.10.1.1) – não concluído [medição 13 em 91,38%].

Fotografias de pendências para finalização da obra, na inspeção realizada “in loco”:



Portanto, na vistoria efetuada, identificou-se que a obra estava próxima de ser concluída, restando poucos serviços a terminar. A qualidade da obra, como um todo, apresenta-se adequada à utilização a que se destina.

A seguir, serão relacionados aspectos do contrato e seus aditivos, bem como, registrados trâmites de readequação.

D) Histórico do Contrato e aditivos:

- O Contrato n.º 441/2012, de 13/08/2012, tinha vigência até 30/06/2013. Seu objeto visava a “[...] construção de uma Creche localizada no Bairro Janaína [...]”. O valor estava previsto na Cláusula Quarta, com o seguinte teor:

*“O valor do presente contrato é de R\$ 1.174.333,15 (um milhão, cento e setenta e quatro mil, trezentos e trinta e três reais e quinze centavos) conforme consta da Licitação TOMADA DE PREÇOS n.º 153/2012-PMB”.*

- Com o Aditivo n.º 1 do Contrato n.º 441/2012, de 22/02/2013, foi alterado para menor o valor, com readequação:

*“§1º- Fica Suprimido R\$49.823,31 (Quarenta e nove mil oitocentos e vinte e três reais e trinta e um centavos) conforme solicitação”.*

- No Aditivo n.º 2 do Contrato n.º 441/2012, de 28/05/2013, ocorreu a primeira prorrogação de prazo (5 meses e 1 dia):

*“§1º- Fica prorrogada a data de vigência até o dia 01 de Dezembro de 2013 conforme solicitação”.*

- Pelo Aditivo n.º 3 do Contrato n.º 441/2012, de 19/11/2013, houve nova prorrogação (5 meses):

*“§1º- Fica prorrogada a data de vigência até o dia 01 de Maio de 2014 conforme solicitação.”.*

- O Aditivo n.º 4 do Contrato n.º 441/2012, de 29/04/2014, prorrogou novamente o prazo (7 meses e 29 dias):

*“§1º- Fica prorrogada a data de vigência até o dia 30 de Dezembro de 2014 conforme solicitação”.*

- Com o Aditivo n.º 5 do Contrato n.º 441/2012, de 18/06/2014, foi alterado para maior o valor, com readequação:

*“§3º Sendo o valor deste presente aditivo de R\$286.778,46 (duzentos e oitenta e seis mil, setecentos e setenta e oito reais e quarenta e seis centavos) com mais o valor readequado de R\$111.800,35 (cento e onze mil oitocentos reais e trinta e cinco centavos) perfazendo o valor total de R\$398.578,82 (trezentos e noventa e oito mil, e quinhentos e setenta e oito reais e oitenta e dois centavos)”.*

- No Aditivo n.º 6 do Contrato n.º 441/2012, de 05/12/2014, a data final de vigência foi adiada (3 meses e 5 dias):

*“§1º- Fica prorrogada a data de vigência até o dia 05 de Abril de 2015 [...]”.*

- Com o Aditivo n.º 7 do Contrato n.º 441/2012, de 19/01/2015, houve acréscimo de valor, assim passando:

*“§2º Valor final do contrato fica em R\$ 1.405.590,86 [...]”.*

- Pelo Aditivo de Prazo n.º 8 do Contrato n.º 441/2012, de 17/03/2015, ocorreu novo adiamento da data final de vigência (mais 4 meses e 25 dias), nos seguintes termos:

*“§1º- Fica prorrogada a data de vigência até o dia 30 de Agosto de 2015 conforme solicitação”.*

- O Aditivo n.º 9 do Contrato n.º 441/2012, de 14/05/2015, realizou reajuste contratual:

*“§2º - O valor da referida apostila é de R\$39.297,93 (trinta e nove mil e duzentos e noventa e sete reais e noventa e três centavos)”.*

Assim, o total de prazo aditivado chegou a 26 meses e o valor atual, readequado e reajustado, ficou em R\$ 1.444.888,79 (R\$1.405.590,86 mais R\$ 39,297,93).

E) Trâmite das duas readequações e do reajustamento de valor:

Houve Laudo Técnico do Eng.º da Empresa Contratada, datado de 21/12/2012, envolvendo alterações nas Esquadrias e Fundação. Para maior resistência à maresia as esquadrias passariam a ser metálicas de alumínio. Para as edificações seria indicada fundação direta, por sapatas isoladas, e fundação profunda para o castelo d'água.

Por meio da Comunicação Interna n.º 85/2013, de 30/01/2013, houve parecer técnico favorável à 1ª Readequação do contrato n.º 441/2012, resultando em uma supressão de valor de R\$ 49.823,31.

A Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão-SEPLAN encaminhou à Secretaria de Administração um pedido de aditivo prazo, por meio da CI 366/2013, de 30/04/2013, destacando que era necessário “Uma vez que a obra esteve parada para ajustes no projeto e adequação da obra”.

Foi expedida a Notificação n.º 13/2013, em 07/11/2013, para a empresa retomasse os trabalhos na obra que estava paralisada.

Na Comunicação Interna-CI n.º 1022/2013, de 19/11/2013, a Procuradoria Geral do Município manifestou-se favorável ao aditivo de vigência.

O Eng.º Fiscal do Contrato expediu justificativa técnica da 2ª Readequação, em 09/06/2014, incluindo: fundações, pilares, vigas, laje pré-moldada, alvenaria, porta metálica, janelas, pavimentações, aparelhos de ar condicionado tipo Split, rampa de acesso, rampa de serviço,

sistema de tratamento de esgoto, revestimentos, esquadrias em alumínio e fundações do castelo d'água.

Em 30/06/2014, após correções solicitadas, o parecer jurídico da procuradoria do município foi favorável à 2ª Readequação, para aditivo de valor de 24,421%. O mesmo parecer posicionou-se contrário ao reajuste pelo tempo decorrido, pois “o atraso na obra foi gerado pela contratada”.

Pela Comunicação Interna-CI n.º 1002/2014, de 03/12/2014, a Procuradoria Geral do Município novamente foi favorável ao aditivo de vigência.

Em 17/03/2015 houve “justificativa de prorrogação de prazo” assinada pelo Eng.º Fiscal da Obra, motivando com base em “atraso de repasse de verba feito pelo FNDE para a Prefeitura [...]”. Nesta data, havia se passado 817 dias do início das obras.

No Parecer n.º 3410/2015, de 19/04/2015, ocorreu apreciação do pedido de reconsideração de decisão que indeferiu a solicitação de reajustamento contratual, concluindo por “não haver óbice” ao atendimento do pedido, desde que fosse abatido o período de atraso nas obras. Assim, o posicionamento foi revisto, passando ao deferimento do pedido.

A Autorização de Fornecimento n.º 1277/2015, de 22/05/2015, equivaleu à Ordem de Serviço correspondente ao Aditivo Contratual de aumento de valor.

Desse modo, os atrasos também envolveram tratativas para a alteração de itens do projeto original, com trâmite voltado ao aditivo de valor da 2ª Readequação da Planilha Orçamentária e de obtenção de reajuste, tendo transcorrido 26 meses da data final de vigência prevista na Cláusula Oitava do Contrato n.º 441/2012.

Ao término dos trabalhos de campo, ainda não havia sido firmado Termo de Recebimento Definitivo nem Provisório, razão pela qual o prazo limite para prestação de contas ainda não foi atingido, observado o art. 28 da Resolução CD – FNDE n.º 13/2011, onde o dever de apresentar Prestação de Contas Final será até 60 dias após o término da obra.

Após a elaboração envio do Relatório Preliminar, o município concluiu a última medição da obra, em 13/08/2015 (14ª medição), que acumulou percentual de 100%.

Por fim, observado o art. 11 da mesma Resolução CD – FNDE n.º 13/2011, identificou-se que o prazo limite para o término das obras, contado a partir da liberação financeira da primeira parcela (ocorrida em 28/12/2012), foi ultrapassado.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

A municipalidade, por meio dos anexos ao Ofício n.º 464/2015, de 05/10/2015, informou que:

“A calha elétrica está executada conforme o projeto executivo, se no decorrer do tempo for constatado problemas de água das chuvas a prefeitura fará a devida proteção.

A proteção referida não consta na planilha de serviços.

Quanto ao subitem 6.1 da planilha, realmente foi medido a maior, mas a empresa está retificando na 14ª medição (medição final) estornando o devido valor. Quanto à pendências dos itens 12.2.1, 12.4.1, 17.1.7, 17.1.8 e 13.1.10.1.1 foram executados e lançadas na medição final da obra”.

Não houve manifestação sobre o atraso na conclusão das obras, apenas foi informado que a última medição ocorreu em 13/08/2015.

### **Análise do Controle Interno**

Ocorrida a última medição em 13/08/2015, ficam superadas as pendências, restando o problema do atraso de 26 meses.

### **3. Conclusão**

Conclui-se que, durante a inspeção física, a obra estava próxima de ser concluída, restando poucos serviços a concluir. A qualidade da obra, como um todo, apresentava-se adequada à utilização a que se destina. Depois do envio do Relatório Preliminar houve medição final, tendo a Prefeitura informado o atendimento às pendências.

**Ordem de Serviço:** 201504449

**Município/UF:** Biguaçu/SC

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

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

**Unidade Examinada:** BIGUACU PREF GABINETE DO PREFEITO

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 4.499.692,73

## 1. Introdução

Com o objetivo de verificar a execução do Programa/Ação: 10302201585850001 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Atenção à Saúde no Município de Biguaçu (SC), foi realizada ação de fiscalização no período de 17 a 28 de agosto de 2015. Os exames referiram-se ao período de 01/01/2014 até 31/07/2015. O montante avaliado foi de R\$ 4.499.692,73.

Buscou-se verificar a fidedignidade das informações registradas no CNES em relação à estrutura existente no estabelecimento fiscalizado.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

#### 2.1.1. Divergência entre a estrutura física da Policlínica Municipal Luiz Carlos Martins e as informações registradas no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES).

##### Fato

Tendo como objetivo a verificação da fidedignidade das informações prestadas pelo ente federado ao CNES – Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, realizou-se a inspeção in loco na unidade Policlínica Luiz Carlos Martins, confrontado as informações relativas à infraestrutura existente com a realidade encontrada.

Desse confronto, chegou-se à seguinte conclusão:

*Quadro 1 – Comparação entre os equipamentos registrados no CNES e os existentes na Policlínica Luiz Carlos Martins*

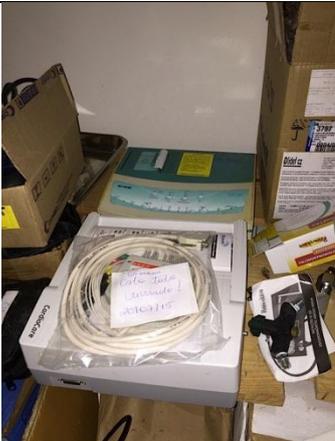
Item	CNES		Inspeção Física		Inconsistências
	Existente	Em uso	Existente	Em Uso	

Ultrassom convencional	1	1	1	0	1 aparelho fora de uso
Equipo Odontológico	2	2	2	2	-
Desfibrilador	1	1	1	1	-
Monitor de ECG	1	1	1	1	-
Reanimador Pulmonar/Ambu	4	4	1	1	3 aparelhos não encontrados
Eletrocardiografo	4	4	2	0	Apenas 2 aparelhos encontrados e fora de uso
Endoscópio Digestivo	1	1	1	1	-
Aparelho de eletroestimulação	1	1	5	5	5 aparelhos existentes

Fonte: CNES e inspeção realizada na Policlínica Luiz Carlos Martins em 18/08/2015

Foram realizados testes para verificar a compatibilidade dos procedimentos faturados com a estrutura encontrada na unidade de saúde. Não foram encontradas inconsistências nesse quesito.

A seguir, apresentamos o registro fotográfico dos equipamentos que estão inoperantes na Unidade, embora listados no site do CNES:

	
<p>Foto - Ultrassom desativado, em 18 de agosto de 2015</p>	<p>Foto - Eletrocardiografo desativado, em 18 de agosto de 2015</p>

Assim, conclui-se que a Unidade não está mantendo atualizados os dados no sistema CNES, embora a última atualização registrada seja de 08/07/2015.

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

A Prefeitura foi notificada sobre o fato por intermédio do Ofício nº 21480/2015. Não houve manifestação sobre este item.

#### **Análise do Controle Interno**

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

**Recomendações:**

Recomendação 1: Notificar o gestor local para que providencie a atualização do cadastro da Policlínica Municipal Luiz Carlos Martins no CNES, conforme determina o art. 10 da Portaria GM/MS nº 1.646/2015.

## 2.2 Parte 2

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

## 3. Conclusão

Após a verificação dos equipamentos em uso na Policlínica Municipal Luiz Carlos Martins, concluiu-se que a Unidade não está mantendo atualizados os dados no sistema CNES, embora a última atualização registrada seja de 08/07/2015.

**Ordem de Serviço:** 201504406

**Município/UF:** Biguaçu/SC

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

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

**Unidade Examinada:** BIGUACU PREF GABINETE DO PREFEITO

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 4.899.984,40

## 1. Introdução

O presente trabalho diz respeito à fiscalização de repasse de recursos públicos entre o Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde e o Fundo Municipal de Saúde de Biguaçu/SC, visando à compra de equipamentos para aparelhar o futuro Hospital Regional de Biguaçu/SC, pelo valor estimado de R\$ 4.899.984,40.

A fiscalização foi realizada no período de 17 a 28 de agosto de 2015, tendo por objetivo verificar se os termos pactuados entre o Governo Federal e o Fundo Municipal de Saúde de Biguaçu/SC vem sendo cumpridos. Para isso, a fiscalização teve por objeto dois eixos principais:

- Análise dos processos licitatórios.
- Inspeção dos bens adquiridos.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

### 2.2 Parte 2

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

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

**2.2.1. Bens acordados ainda não adquiridos. Bens adquiridos que não estão em funcionamento.**

## Fato

O Município de Biguaçu/SC, mediante o Fundo Municipal de Saúde, firmou, em 18/07/2014, Proposta de Aquisição de Equipamentos nº 08999257000114003 com o Ministério da Saúde, para aquisição de equipamentos hospitalares, objetivando aparelhar o Hospital Regional de Biguaçu.

A proposta visou contemplar a aquisição de 589 equipamentos hospitalares pelo valor total de R\$ 4.899.984,40. O valor foi repassado para o Fundo Municipal de Saúde em 09/02/2015.

Para a aquisição dos equipamentos, o Gestor Municipal realizou cinco procedimentos licitatórios, todos na modalidade de Pregão Presencial, sendo dois no exercício de 2014 (51/2014, 57/2014) e três no exercício de 2015 (38/2015, 49/2015 e 50/2015).

Ocorre que três das cinco licitações realizadas estão em andamento, portanto os bens ainda não foram adquiridos. Desta forma, do valor total repassado pelo Ministério da Saúde para compra de equipamentos hospitalares somente R\$ 3.020.955,04 foram gastos com a aquisição de equipamentos, restando ainda em conta bancária R\$ 2.536.024,69 (cerca de 50%) dos recursos repassados para a aquisição de bens acordados.

Ademais, durante vistoria ao Hospital Regional de Biguaçu, verificou-se que todos os bens já adquiridos encontram-se guardados em caixas espalhadas em diversas salas do hospital. Portanto, o objetivo almejado pela proposta de aquisição de equipamentos ainda não foi alcançado.



Salas cheias de caixas com equipamentos.



Caixa aberta para inspeção.



Outra sala ocupada com caixas contendo equipamentos hospitalares.

Vistoria “in loco”.



Salas repletas de equipamentos hospitalares.

Salas contendo diversos materiais hospitalares.

## 2.2.2. Utilização de Pregão Presencial em detrimento do Eletrônico. Parecer Jurídico emitido após publicação de edital de licitação.

### Fato

Tendo por objetivo a compra de materiais hospitalares, em consonância com a Proposta de Aquisição de Equipamentos/Material Permanente, celebrada entre o Ministério da Saúde e o Fundo Municipal de Saúde de Biguaçu/SC, foram realizados cinco procedimentos licitatórios, nos exercícios de 2014 e 2015.

Em análise a esses processos licitatórios, foram verificadas as seguintes impropriedades:

*Quadro 1 - Impropriedades nos procedimentos licitatórios.*

	Pregão Presencial 51/2014	Pregão Presencial 57/2014	Pregão Presencial 38/2015	Pregão Presencial 49/2015	Pregão Presencial 50/2015
Utilização do Pregão Presencial quando o desejável seria o Pregão Eletrônico.	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Parecer Jurídico emitido após publicação do edital de licitação.	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM

Quanto à preferência do Pregão Presencial em detrimento ao Pregão Eletrônico, cabe relatar que consta no processo a justificativa de que foi optado por esta modalidade tendo em vista a urgência na aquisição dos equipamentos e que o pregão eletrônico torna-se mais moroso em função da demora no envio dos documentos originais.

No entanto, são frágeis as justificativas nos processos, pois não ficou demonstrado como o Pregão Presencial pode ser mais célere. Portanto, o correto seria realizar o Pregão Eletrônico.

Com relação ao parecer jurídico, cabe esclarecer que, em consonância com o art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, este deve ser emitido na última fase interna da licitação, ou seja, antes da publicação do edital.

Isto ocorre para que a análise jurídica sobre a minuta dos editais e contratos seja realizada antes de sua publicação, evitando desta forma correções posteriores à publicação da licitação.

Ademais, os pareceres jurídicos foram emitidos sem que seja possível identificar seus autores. No processo licitatório nº 50/2015 não consta assinatura do responsável. Nos demais processos licitatórios, os pareceres jurídicos, embora assinados, não estão seguidos de carimbo de identificação dos responsáveis.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 464/2015, de 05/10/2015, a Prefeitura Municipal de Biguaçu/SC apresentou a seguinte manifestação, editada apenas quanto ao nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

a) No que diz respeito a escolha do Pregão presencial em detrimento ao Pregão Eletrônico, verifica-se que se trata de uma escolha discricionária. Uma vez que a obrigação é pela modalidade de Pregão, a qual foi atendida. Enquanto a opção pelo modo presencial ou eletrônico, ainda que este último seja o preferencial, é uma faculdade que compete ao gestor. Assim, considerando que o gestor L. A. de B., justificou e fundamentou devidamente sua

escolha, entende-se não ser de competência da CGU entrar no exame de mérito em virtude de sua discricionariedade.

b) Atinente ao Parecer Jurídico ser proferido posteriormente à publicação do Edital destaca-se que isto se dava em razão de facilitar ao procurador deste município a verificação inclusive da observância dos prazos legais. No entanto após o apontamento será alterado o fluxo de trabalho, para não ocorrer qualquer impropriedade futuramente.

c) No que diz respeito a ausência de identificação do subscritor do parecer jurídico, esta já se encontra sanada uma vez que foi facilmente resolvida com a aplicação do carimbo do mesmo nas folhas.

d) No tocante a ausência de assinatura no parecer jurídico do Pregão presencial 50/2015, verifica-se que se tratou de mero falha formal, uma vez que o atual Secretário de Saúde rubricou o documento. Dessa forma, levou a crer que o parecer já havia sido assinado pelo Procurador Geral deste Município. O qual após analisar o processo não manifestou qualquer apontamento.

### **Análise do Controle Interno**

Sobre as manifestações apresentadas apresentam-se os seguintes comentários adicionais.

- a) Não se compartilha do entendimento do Gestor Municipal de que a escolha da modalidade pregão presencial e não o eletrônico é um ato discricionário da administração. Isto porque o art. 1, § 2º Decreto nº 5.504/2005 determina que quando ocorrer à inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica esta deverá ser devidamente justificada pelo dirigente ou autoridade competente. No mesmo sentido dispõe a Portaria Interministerial nº 217/06 do Ministério da Fazenda e Planejamento. Portanto, não há de se falar em ato discricionário no momento em que se optar pelo pregão presencial. Com relação à fundamentação apresentada, reitera-se o entendimento de que frágil à argumentação, por não apresentar elementos capazes de comprovar que o pregão na modalidade presencial é mais célere que o eletrônico.
- b) Com relação aos apontamentos relacionados com o parecer jurídico, o Gestor compromete-se nos futuros processos licitatórios alterar o fluxo de trabalhos de forma a adequar o parecer à lei.
- c) Quanto à falta de assinatura no parecer jurídico, importa salientar que não se trata de mera formalidade, pois em caso de identificação de impropriedade no processo a ausência de assinatura ou a ausência de identificação da assinatura no parecer dificulta o reconhecimento do emissor e conseqüentemente a responsabilização do mesmo.

### **3. Conclusão**

O Governo Federal celebrou com o Município de Biguaçu/SC uma proposta para aquisição de equipamentos, visando aparelhar o Hospital Municipal de Biguaçu/SC, visando à melhoria no atendimento público de saúde. No entanto, os bens não foram ainda comprados ou não estão em funcionamento. Portanto, pode-se afirmar que o objetivo almejado ainda não foi alcançado.

**Ordem de Serviço:** 201504577

**Município/UF:** Biguaçu/SC

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

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

**Unidade Examinada:** BIGUACU PREF GABINETE DO PREFEITO

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 10.675.579,79

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 17 a 28 de agosto de 2015 sobre a aplicação dos recursos da Programação 0106 - Execução Financeira da Atenção Básica no município de Biguaçu/SC.

A ação fiscalizada destina-se a avaliar a aplicação dos recursos financeiros transferidos para custeio das ações governamentais componentes do Bloco da Atenção Básica em Saúde, de forma a fiscalizar a execução das despesas de maior relevância, com ênfase na análise dos preços praticados e das situações que venham a restringir a competitividade dos processos licitatórios, na entrega efetiva dos bens adquiridos e na prestação dos serviços contratados e na utilização dos recursos exclusivamente na Atenção Básica em Saúde.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

### 2.2 Parte 2

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

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

#### 2.2.1. Impropriedades na formalização do processo de Chamada Pública nº 35/2014.

##### Fato

O Processo de Chamamento Público nº 35/2014 foi aberto em 06/02/2014, tendo como objeto o “Gerenciamento, Operacionalização e Execução das Unidades Básicas de Saúde do

Município de Biguaçu, mediante modelo de atenção básica da Estratégia da Saúde da Família”.

A Comissão de licitação foi nomeada pela Portaria nº 02/2014 – FMS, de 15/04/2014, tendo como membros um Médico Regulador, como Presidente, uma Enfermeira e um Escrivário.

A solicitação de abertura do processo de chamamento foi datada de 20/05/2014, sendo que o Edital do processo de seleção de projetos, no tipo Melhor Técnica e Preços, aberto às Organizações Sociais qualificadas no município de Biguaçu/SC, foi datado de 16/04/2014, com realização da licitação prevista para 21/05/2014.

No presente processo, houve a participação de apenas uma entidade, o Instituto de Saúde e Educação Vida – ISEV – CNPJ nº 07.506.752/0001-78. A Prefeitura tinha orçado os serviços em R\$ 11.221.998,00 para um ano de contrato. O ISEV orçou os serviços em R\$ 934.581,93 mensais, R\$ 11.214.983,16 em um ano. O ISEV foi declarado vencedor em 21/05/2014 e assinou o Contrato de Gestão nº 10.037/2014 em 22/05/2014, com 12 meses de vigência, tendo como objeto a “operacionalização da gestão e execução, pela contratada, dos serviços oferecidos pelas 15 (quinze) Unidades Básicas de Saúde, 18 equipes de Estratégia Saúde da Família – ESF”.

No dia 12/05/2015 foi solicitado ao Procurador Geral do Município de Biguaçu/SC, por meio do C.I. 173/2015, parecer quanto à prorrogação do Contrato nº 10037/2014. O Procurador emitiu o Parecer em 26/05/2015 favorável à prorrogação e foi assinado Termo Aditivo no dia 22/05/2015 com vigência até o dia 23/05/2016.

Na análise do Edital do Chamamento Público nº 35/2014 foram verificadas algumas impropriedades, conforme relatado a seguir:

- Foi verificado que o Aviso da licitação foi publicado apenas no Diário Oficial do Município (DOM/SC) no dia 16/04/2014, com previsão de abertura do processo para o dia 07/05/2014, não sendo comprovado no processo que esse foi publicado em algum outro veículo de mídia. Dessa forma, a divulgação foi restrita, o que acabou por reduzir o número de entidades que poderiam participar do processo de seleção. Em 30/04/2014 foi publicada uma errata onde a data de abertura mudou para 21/05/2014, errata publicada apenas no dia 05/05/2014 no mesmo DOM/SC. No processo em análise, apenas uma entidade participou, o Instituto de Saúde e Educação Vida – ISEV;

- No Item 4.1 do Edital foi previsto que “a Organização Social deverá comprovar a sua condição de Organização Social qualificada nos termos da Lei 3.252/12 do município de Biguaçu/SC, mediante a apresentação do comprovante de qualificação como O.S. expedida pelo município de Biguaçu”, o que restringiu apenas às entidades já qualificadas no município de Biguaçu/SC a participação no processo de seleção, acarretando na redução do número de potenciais participantes. A única entidade que participou do processo de seleção, o ISEV, foi qualificada em Biguaçu/SC como Organização Social por meio do Decreto nº 132/2013, assinado em 21/08/2013 pelo Prefeito Municipal à época;

- No item 7 do Edital foi efetuada exigência de atestado de capacidade técnica da Organização Social. No item 7.3 “a” foi exigido o atestado de capacidade técnica em gestão, sendo que no item 7.3 “b” foi exigido tempo de atuação da OS, comprovado pelo CNPJ, e no item 7.3 “c” foi exigido “estabilidade nas contratações (contratos de gestão e prestação de serviços de saúde, no qual conste que prestou estes serviços, com duração de 03 ou mais anos consecutivos)”.

A entidade que participou do processo utilizou para comprovar a atuação o CPNJ 07506752/0001-78, com data de abertura de 17/06/2005. No entanto, o Estatuto Social apresentado tem data de 01/11/2011, e consta como inscrita no Conselho Regional de Medicina do RS em 25/10/2010. Dessa forma, a entidade não teria, com o atual estatuto, no momento do chamamento público, os três anos exigidos no Edital.

Destaque-se que foram apresentados atestados com CNPJs diversos (filiais do Instituto em municípios diversos), mas nenhum dos atestados foi específico para administrar todo o sistema de unidades básicas de saúde de um município, sendo apresentados atestados de gestão de setores específicos;

- No item 17.1 do Edital foi previsto que o contrato, depois de decorrido 12 meses, “será corrigido monetariamente pela variação anual do IGPM”. Essa previsão do contrato não seria devida, uma vez que os pagamentos efetuados para a entidade que gere a saúde por meio do Contrato de Gestão deve se ater aos custos incorridos por essa entidade, sendo que o reajuste é diretamente vinculado a esses custos, não tendo relação com algum índice geral ou específico de inflação, não devendo, portanto, o valor do contrato prever aumento com base em algum índice daquela espécie;

- O Parecer Jurídico constante à página 212 do Processo de Chamamento Público nº 35/2014 está sem data e não contém a identificação de quem assinou o Parecer;

- Em 22/05/2015 foram solicitadas pelo município certidões negativas tendo em vista que o ISEV criou um novo CNPJ (07.506.752/0011-40 – Instituto de Saúde e Educação Vida – Unidade Biguaçu) para a emissão das Notas Fiscais em Biguaçu/SC diferente do CNPJ que usou para participar da licitação (CNPJ nº 07.506.752/0001-78 – Instituto de Saúde e Educação Vida). No dia 23 de julho de 2015 foram concedidos 05 dias para que o ISEV apresentasse a negativa do FGTS e a negativa conjunta, mas no processo não foram anexados documentos comprovando que o ISEV tenha atendido às solicitações;

- Conforme relatado anteriormente, a data de solicitação do Processo da Chamada Pública nº 35/2014 foi o dia 20/05/2014, sendo que o Edital do processo de seleção de projetos foi datado de 16/04/2014. Dessa forma o Edital estaria pronto antes mesmo da solicitação de abertura do processo em análise.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação sobre este item.

## **Análise do Controle Interno**

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

### **2.2.2. Impropriedades na formalização do processo de Chamada Pública nº 142/2013.**

#### **Fato**

O Processo de Chamamento Público nº 142/2013 foi aberto em 02/12/2013 e teve como objeto o “Gerenciamento e operacionalização do Núcleo de Apoio à Saúde da Família – NASF, do Centro de Atenção Psicossocial – CAPS I, da Academia da Saúde, da Unidade de Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU, do Programa Melhor em Casa, Atividades Complementares da Saúde Bucal e Corpo Clínico da UPA, por meio de Contrato de Gestão a ser celebrado a partir da Proposta de Programa de Trabalho selecionada nas condições estabelecidas pelo presente edital, localizado no município de Biguaçu, no estado de Santa Catarina, por Organização Social de Saúde qualificada previamente junto à Secretaria Municipal de Saúde, conforme definido neste Edital e seus Anexos”.

O Edital foi datado de 02/12/13, com a abertura das propostas prevista para o dia 18/12/2013, sendo que no item 4.2 do Edital foi prevista realização de visita técnica até o dia 13/12/2013 em todas as unidades objeto do edital. Esse processo foi do tipo melhor técnica. A parte técnica teve peso de 70% e a parte relacionada com os preços teve peso de 30%. O valor anual do contrato de gestão foi orçado em R\$ 7.295.974,24.

Apenas uma entidade participou do Chamamento Público, o Instituto de Saúde e Educação Vida – ISEV - CNPJ nº 07.506.752/0001-78. O Instituto foi declarado vencedor em 19/12/2013 com a proposta de R\$ 598.977,31 mensais totalizando o valor anual de R\$ 7.187.727,60 e para dois anos (o tempo de vigência previsto para o Contrato de Gestão) o valor de R\$ 14.375.455,44.

O contrato de Gestão, de número 10235/2013, foi assinado em 20/12/2013, sendo o seu prazo de vigência de 24 meses podendo ser prorrogado até 60 meses. Tem o valor total de R\$ 14.375.455,44 com pagamentos mensais de R\$ 586.997,76 da parte fixa (98%) e R\$ 11.979,54 da parte variável (2% do contrato).

Um aditivo ao Contrato de Gestão nº 10235/2013 mudando os profissionais a serem contratados e mudando o valor do contrato de R\$ 14.375.455,44 para 15.176.770,64 (valor mensal R\$ 40.065,76 superior ao previsto inicialmente) foi assinado em 28/04/2014.

Na análise do Processo de Chamamento Público nº 142/2013 foram identificadas as seguintes impropriedades:

- O Aviso do Edital da Chamada Pública nº 142/2013 foi publicado apenas no Diário Oficial do Município – DOM do dia 03/12/13. Não houve a comprovação de publicação em nenhum outro veículo de mídia. Desta forma, a divulgação foi restrita, o que acabou por reduzir o

número de entidades que poderiam participar do processo de seleção. Conforme já explicitado, houve apenas a participação do Instituto de Saúde e Educação Vida – ISEV - CNPJ nº 07.506.752/0001-78.

- Foi exigida no item “5.2-b2” do Edital “estabilidade nas contratações (contratos de gestão e prestação de serviços de saúde, no qual conste que prestou estes serviços, com duração de 5 ou mais anos consecutivos)”. Destaque-se que na Chamada Pública nº 035/2014 a exigência foi de comprovação de prestação de serviços com duração de 3 anos.

A entidade que participou e foi contratada por meio do processo ora analisado, no entanto, não comprovou que tenha prestado os serviços objeto desta Chamada Pública com o período de 5 ou mais anos. O ISEV apresentou um Estatuto Social datado de 01/11/2011, apesar do registro do CNPJ nº 07.506.752/0001-78 ter como data de abertura o dia 17/06/2005.

Foi apresentado um atestado da Prefeitura Municipal de Cacequi/RS datado de 10/12/2013 no qual esta informou que o Instituto de Saúde e Educação Vida – ISEV presta os serviços de atendimento em nível ambulatorial, pronto atendimento de urgência e emergência e internação a mais de 5 anos.

Destaque-se que o ISEV apresentou uma série de contratos que assinou com diversos municípios e o Governo do Rio Grande do Sul para comprovar sua atuação. No entanto, não foi anexado nenhum contrato com a Prefeitura de Cacequi/RS que comprovasse que o ISEV de fato atuou a mais de 5 anos naquele município.

Em relação aos documentos apresentados para comprovar as atividades realizadas pelo Instituto, foram anexados contratos datados de 2010, 2011 e 2012, sendo que o único contrato de 2008 anexado era referente a um objeto que não estava diretamente relacionado com o objeto a ser prestado referente à contratação analisada.

Dessa forma, os atestados apresentados não comprovam que a Entidade tenha atuado no objeto do contrato que foi formalizado com o município de Biguaçu/SC por mais de 5 anos, conforme exigido no Edital. Ademais, foram apresentados atestados com números de CNPJ de unidades do ISEV que não é o CNPJ apresentado como participante no Chamamento Público;

- No item 10.1 do Edital foi previsto que o contrato, depois de decorrido 12 meses, “será corrigido monetariamente pela variação anual do IGPM”. Esta previsão do contrato não seria devida, uma vez que os pagamentos efetuados para a entidade que gere a saúde por meio do Contrato de Gestão deve se ater aos custos incorridos por essa entidade, sendo que o reajuste é diretamente vinculado a esses custos, não tendo relação com algum índice geral ou específico de inflação, não devendo, portanto, o valor do contrato prever aumento com base em algum índice daquela espécie;

- O Parecer Jurídico do processo está sem data e não contém a identificação de quem assinou o Parecer;

- O item “5.2-a1” do Edital solicitou que as entidades que fossem participar da Chamada Pública comprovassem a regularidade jurídico-fiscal e a boa situação econômico-financeira, devendo apresentar, entre outros documentos, o “Balanço Patrimonial e Demonstração de Resultados do Exercício de 2012, exigível em Lei, que comprovem a boa situação financeira da Organização Social”. No entanto, o ISEV demonstrou ter tido prejuízo de R\$ 296.796,04 em 2012 segundo a DRE – Demonstração do Resultado do Exercício apresentada referente a 01/01/2012 a 31/12/2012. Cabe destacar que a entidade não apresentou o Balanço Patrimonial, conforme exigido no Edital;

- o item 4.1 do Edital exigiu das participantes a “comprovação da sua condição de Organização Social qualificada nos termos da Lei 3.252/12 do município de Biguaçu/SC, mediante a apresentação do comprovante de qualificação da habilitação da O.S. junto ao município de Biguaçu”, o que restringiu apenas às entidades já qualificadas no município de Biguaçu/SC a participação no processo de seleção, acarretando na redução do número de potenciais participantes. A única entidade que participou do processo de seleção, o ISEV, foi qualificada em Biguaçu/SC como Organização Social por meio do Decreto nº 132/2013, assinado em 21/08/2013 pelo Prefeito Municipal à época.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação sobre este item.

### **Análise do Controle Interno**

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

### **2.2.3. Ausência de detalhamento dos gastos efetuados por entidade contratada por meio de Contrato de Gestão.**

#### **Fato**

Na execução do Contrato de Gestão nº 10.037/2014, derivado do Chamamento Público nº 35/2014, foram faturadas, até agosto de 2015, as seguintes Notas Fiscais pelo Instituto de Saúde e Educação Vida – ISEV – CNPJ nº 07.506.752/0001-78:

*Tabela – Pagamentos realizados na execução do Contrato de Gestão nº 10.037/2014*

<b>Nº DA NF</b>	<b>DATA EMISSÃO NF</b>	<b>VALOR EM R\$</b>
139	01/08/2014	821.680,25
142	01/09/2014	821.680,25
149	02/10/2014	821.680,25
201412	07/11/2014	821.680,25
201421	01/12/2014	821.680,25
20154	06/01/2015	821.680,25
201517	04/02/2015	821.680,25

<b>Nº DA NF</b>	<b>DATA EMISSÃO NF</b>	<b>VALOR EM R\$</b>
201526	05/03/2015	821.680,25
201547	06/04/2015	821.680,25
2015102	07/05/2015	821.680,25
2	03/06/2015	821.680,25
4	03/07/2015	821.680,25
6	05/08/2015	521.680,25
Total		10.381.843,25

Fonte: Notas Fiscais, emitidas pelo ISEV, faturadas até agosto de 2015.

Na execução do Contrato de Gestão nº 10235/2013, derivado do Chamamento Público nº 142/2013, foram faturadas, até agosto de 2015, as seguintes Notas Fiscais pelo Instituto de Saúde e Educação Vida – ISEV:

*Tabela – Pagamentos realizados na execução do Contrato de Gestão nº 10235/2013*

<b>Nº DA NF</b>	<b>DATA EMISSÃO NF</b>	<b>VALOR EM R\$</b>
112	21/02/2014	552.138,91
118	21/03/2014	552.138,91
125	28/04/2014	552.138,95
119	21/03/2014	40.705,02
128	29/05/2014	552.139,12
130	05/06/2014	40,705,02
131	17/06/2014	40,705,02
134	02/07/2014	632,909,73
138	01/08/2014	632.909,73
143	01/09/2014	632.909,73
148	02/10/2014	632.909,73
201413	07/11/2014	632.909,73
201420	01/12/2014	632.909,73
20153	06/01/2015	632.909,73
201516	04/02/2015	632.909,73
201525	05/03/2015	632.909,73
201546	06/04/2015	632.909,73
2015101	07/05/2015	632.909,73
1	03/06/2015	632.909,73
3	03/07/2015	632.909,73
5	05/08/2015	632.909,73
Total		10.477.087,40

Fonte: Notas Fiscais, emitidas pelo ISEV, faturadas até agosto de 2015.

Dessa forma o ISEV recebeu do município de Biguaçu/SC, entre janeiro de 2014 até agosto de 2015, o valor total de R\$ 20.858.930,65.

A forma de descrição do objeto nas Notas Fiscais apresentadas pelo ISEV era uma informação sobre qual Contrato de Gestão a Nota Fiscal estava relacionada, bem como a

quais Autorizações de Fornecimento (que continham a descrição do objeto do Edital). Assim, nas Notas Fiscais o texto padrão utilizado foi “Prestação de Serviços conforme contrato de gestão nº 10.235/2013” ou “nº 10.037/2014”.

Vale salientar que não foi anexado a nenhum documento fiscal um detalhamento do que foi faturado em cada Nota Fiscal apresentada.

Em face dessa impropriedade, foi solicitado ao Município, por meio da Solicitação de Fiscalização nº 09, de 24/08/2015, que informasse os gastos efetuados para cada valor repassado para o ISEV desde o início de 2014 até agosto de 2015.

Em resposta encaminhada por meio de documento datado de 26/08/2015, a Prefeitura de Biguaçu/SC encaminhou em um anexo resposta do próprio ISEV no qual justificaria a ausência da resposta e solicitaria a “dilação de prazo para realizar a referida entrega”. No documento do ISEV, o Ofício 015/ADM/2015, de 26/08/2015, o Instituto informou que:

*“Todos os gastos efetuados pela instituição em cada repasse efetuado pelo Município são mantidos em arquivo central localizado na sede do instituto, mais precisamente, em Porto Alegre/RS.*

*Cumprir observar que o município já dispõe de todas as prestações de contas elaboradas nos moldes do Decreto Municipal 52/2014, artigo 6º e s/s, contendo o demonstrativo financeiro das receitas e despesas de cada contrato.*

*No entanto, como se trata de uma solicitação detalhada de cada gasto, faz-se necessária a dilação do prazo ofertado para que as diligências necessárias tornem-se possíveis.*

*Dessa forma, requer-se a concessão do prazo de 30 dias para prestação de todas as informações solicitadas”.*

Deve ser destacado que o artigo 6º do Decreto Municipal 52/2014 citado pelo ISEV previu que a organização social deveria apresentar “demonstrativo financeiro constando receitas e despesas”. Dessa forma, a entidade não estaria cumprindo com a obrigação determinada no Decreto, uma vez que um demonstrativo contendo as despesas deve ter vários níveis de detalhamento, sendo que a despesa efetiva deve ser a unidade básica. Assim, o ISEV vem descumprindo o previsto no Parágrafo 1º do Artigo 8º da lei nº 9.637/98, o qual dispõe o seguinte:

*“Art. 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.*

*§ 1º A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro”.*

A ausência da disponibilização da prestação de contas além do mais descumpra o que foi previsto no próprio Edital dos chamamentos públicos.

No item 4.5 do Edital do Chamamento Público nº 35/2014 foi previsto que a Organização Social a ser contratada por meio de Contrato de Gestão deveria “manter sistema informatizado adequado e específico para o controle administrativo, documental, indicadores de produção e metas das unidades objeto do edital, cedido pela Secretaria Municipal de Saúde de Biguaçu. Este sistema deverá ser um Business Intelligence para gerir informações à SMS e também deverá estar instalado em seu escritório neste município, com acesso liberado para o gestor da secretaria municipal de saúde indicado pela secretaria de saúde”.

No item 5.11 do Edital do Chamamento Público nº 142/2013 foi prevista, da mesma forma, essa exigência, sendo que a redação nesse Edital foi a seguinte: “a Organização Social deverá manter sistema informatizado adequado e específico para o controle administrativo, documental, indicadores de produção e metas das unidades objeto do edital. Este sistema deverá ser um BI (Business Intelligence) para gerir informações à SMS e também deverá estar instalado em seu escritório neste município, com acesso liberado para o gestor da secretaria municipal de saúde indicado pelo secretário de saúde”.

Dessa forma, as informações sobre o controle administrativo e documental deveriam estar no escritório de Biguaçu/SC, o que foi informado pelo ISEV não ser a realidade atual, uma vez que informou que todas as informações estariam em Porto Alegre/RS.

Por fim, deve ser destacado que em nenhum momento a Prefeitura de Biguaçu/SC solicitou a apresentação detalhada das despesas efetuadas pelo ISEV no período analisado entre janeiro de 2014 e agosto de 2015, demonstrando com isso que a execução do Contrato de Gestão pelo ISEV não vem sendo devidamente fiscalizado pelo município.

Vale ressaltar que foi prevista nos Contratos de Gestão formalizados a constituição de uma Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Contrato de Gestão (item 3.1.3 de ambos os contratos assinados).

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação sobre este item.

### **Análise do Controle Interno**

Considerando-se que não houve nova manifestação da unidade examinada sobre esta constatação, após a que está transcrita no campo ‘fato’, a análise do Controle Interno consta registrada no referido campo.

## **3. Conclusão**

A Prefeitura Municipal de Biguaçu/SC assinou dois contratos com o Instituto de Saúde e Educação Vida – ISEV – CNPJ nº 07.506.752/0001-78 terceirizando praticamente toda a gestão de saúde do Município. A documentação apresentada não discrimina os serviços prestados pela contratada. A ausência da disponibilização da prestação de contas além do mais descumpra o que foi previsto no próprio Edital dos chamamentos públicos.

**Ordem de Serviço:** 201504549

**Município/UF:** Biguaçu/SC

**Órgão:** MINISTERIO DAS CIDADES

**Instrumento de Transferência:** Convênio - 485332

**Unidade Examinada:** BIGUACU PREF GABINETE DO PREFEITO

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 2.937.771,26

## 1. Introdução

Trata-se do relato das ações de fiscalização sobre a execução do Contrato de Repasse (CR) nº 0118286-36/2002 (SIAFI nº 485332) celebrado entre o Ministério das Cidades e o Município de Biguaçu, no Estado de Santa Catarina, no valor de R\$ 3.134.072,36 (R\$ 2.331.988,90 de recursos federais e R\$ 802.083,46 de recursos da contrapartida municipal) para beneficiar a comunidade residente na região da foz do Rio Biguaçu, numa área de marinha cedida ao Município sob a forma de aforamento pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU/Ministério do Planejamento), a qual se denomina “Projeto Beira Rio”.

Do total citado anteriormente, foram empregados R\$ 2.156.189,21 (69% do que foi pactuado) na realização de obras, serviços de engenharia e ações de caráter sócio ambiental. No tocante as obras, somando-se as duas etapas realizadas, foram investidos R\$ 1.913.566,49.

Os recursos federais desse Contrato são provenientes do Programa Habitar Brasil BID (HBB), vinculado ao Contrato de Empréstimo nº 1126 OC/BR, o qual foi firmado entre a União e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O Programa HBB tem por objetivo incentivar a geração de renda e o desenvolvimento em assentamentos de risco ou favelas, bem como a melhoria das condições habitacionais. O Ministério das Cidades é seu Órgão Gestor e a CAIXA é o agente financeiro, técnico e operacional, responsável por sua implementação.

Neste trabalho, realizou-se a fiscalização sobre as obras e serviços de engenharia de implantação do “Projeto Beira Rio”. As análises ficaram restritas ao Contrato nº 402/2012, que consistiu na segunda etapa de realização desse empreendimento. Os trabalhos de campo foram efetuados no período de 17 a 21 de agosto de 2015.

Diante do escopo mencionado, foram analisados os seguintes aspectos:

- a) O cronograma de execução e o seu cumprimento pelo Município (execução físico-financeira da obra);
- b) A compatibilidade dos custos definidos em planilha orçamentária em relação aos valores de itens correlatos contidos no SINAPI/SICRO;
- c) A adequação da composição e do valor do índice denominado Bonificação por Despesas Indiretas (BDI);
- d) A regularidade do valor pago no contrato e o realmente devido, consoante preço de mercado e serviços executados;

e) Os aditivos celebrados e justificativas técnicas e financeiras para a sua realização;

f) a atuação do Agente Financeiro (CAIXA) e da proponente (Prefeitura Municipal de Biguaçu); e

g) Inspeção física do empreendimento.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

#### 2.1.1. Informação sobre o Contrato de Repasse/CR n° 0118286-36/2002 (SIAFI/n° 485332)

##### Fato

Trata-se de informar sobre o Contrato de Repasse/CR n° 0118286-36/2002 (SIAFI/n° 485332) e o escopo definido para o trabalho.

O CR mencionado teve por objetivo a promoção de melhorias no assentamento denominado “Projeto Beira Rio”, uma área de 24.014, 05 m<sup>2</sup>, localizada na foz do Rio Biguaçu, no Município de Biguaçu - SC. O valor total pactuado no Contrato foi de R\$ 3.134.072,36, sendo que o valor de repasse de recursos federais seria de R\$ 2.331.988,90 e, o do Município de Biguaçu, de R\$ 802.083,46.

De acordo com o Gerência Executiva de Governo Florianópolis - GIGOV/FL/CAIXA, ao todo, foram desembolsados R\$ 2.156.189,21 (69% do total pactuado), conforme a descrição das parcelas a seguir:

*Tabela 01 – Total de valores repassados para o “Projeto Beira Rio”*

Valores	Pactuado	Reajustado	Somatório
Repasse	1.529.109,19	35.757,91	1.564.867,10
Contrapartida	451.720,01	139.602,10	591.322,11
<b>Somatório</b>	<b>1.980.829,20</b>	<b>175.360,01</b>	<b>2.156.189,21</b>

Fonte: Mensagem eletrônica de 06/08/2015, da gerência de Governo Florianópolis/CAIXA.

Para o “Projeto Beira Rio”, a Prefeitura Municipal de Biguaçu/SC propôs ações sócio ambientais, visando ao apoio dos beneficiários e à melhoria das áreas de mangue degradadas, e obras e serviços de engenharia com a construção/melhorias de moradias, bem como a implantação de infraestrutura urbana e de saneamento básico.

Para a intervenção social (Projeto Integrado de Urbanização de Assentamento Subnormal – Macro ações, Mobilização e Organização Comunitária, Educação Sanitária e Ambiental e Geração de Trabalho e Renda), a Prefeitura ministrou cursos aos beneficiários, prestou orientações (os dados relativos a eventuais contratações realizadas para esse fim não foram disponibilizados pela Prefeitura) e iniciou, junto a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), o processo de regularização dos imóveis, uma vez que esses encontram em região de marinha.

Quanto às obras e serviços de engenharia, esses ocorreram em duas etapas: a primeira se deu no período de 2005 a 2010, por meio da Concorrência nº 78/2005 e da contratação da empresa PLANECON - Planejamento e Construções LTDA., CNPJ nº 79.283.461/0001-79 (Contrato nº 398/2005, no valor de R\$ 1.698.414,30). A segunda etapa teve início a partir de 2012, com a Concorrência nº 109/2012, na qual a mesma empresa se sagrou vencedora e firmou o Contrato nº 402/2012, no valor de R\$ 1.500.679,85.

A GIGOV/FL, mediante mensagem eletrônica de 06/08/2015, informou a CGU-R/Santa Catarina que a Prefeitura Municipal de Biguaçu, em seu último expediente dirigido ao Agente Financeiro, havia solicitado a prorrogação do Contrato por mais 180 dias, tendo descrito, por meio de relatório técnico, o então estágio das obras e alegado que essas haviam sido paralisadas por conta dos sucessivos atrasos nos repasses de recursos (Ofício nº 284/2014, de 18/09/2014 e Relatório Técnico nº 72/2014). Esse relato foi repassado pela CAIXA ao Ministério das Cidades (PA/GIGOV nº 0472/2014, de 23/09/2014) e esse autorizou a lavratura o 28º aditivo, estendendo a vigência do CR até 30/09/2015.

Em abril de 2015, o Agente Financeiro tornou a demandar o Município para que prestasse informações sobre a situação do “Projeto Beira Rio” (CE/GIGOV/FL nº 530/2015 e mensagens eletrônicas), no entanto, desde 02/12/2013, as obras nem foram retomadas pela Prefeitura Municipal de Biguaçu, nem essa se manifestou acerca do assunto. Durante os trabalhos de campo, a Prefeitura, também, não apresentou justificativas a esta equipe de fiscalização para o fato de não ter respondido a CAIXA.

Por meio da mensagem eletrônica de 26/10/2015, a GIGOV/FL informou que reiterou o pedido de informações à Prefeitura de Biguaçu em 02/09/2015 e que, preventivamente, prorrogou a vigência do Contrato de Repasse até 31/12/2015.

Considerando o tempo de vigência do CR nº 0118286-36/2002 (superior a dez anos), restringiu-se o escopo desta análise aos fatos ocorridos a partir da segunda etapa de contratação e, mais especificamente, às obras e serviços de engenharia.

A seguir, ilustraram-se os itens relacionados às obras e serviços de engenharia empreendidos no “Projeto Beira Rio”, os quais fazem parte do escopo das análises contidas neste trabalho:

*Tabela 02 – Dados relativos ao Contrato nº 402/2012 - Resumo do projeto, especificações e valores inicial e final.*

Itens	Alguns detalhes construtivos	Valor de referência	Valor contratado e aditivado	% Variação
Canteiro de obras	Instalação, manutenção, mobilização e desmobilização	14.484,70	14.057,99	-3%
Rede de abastecimento de água	Cadastro da rede de água (331,00 m) e de ligações (27 unid)	4.069,25	5.675,23	39%
Rede de esgoto e ETE	Redes coletoras (223,63 m e 08 poços de visita), ligação domiciliar (328,00 m <sup>2</sup> ), poço de retenção de sólidos (2,00 m <sup>2</sup> ), estação elevatória de esgoto (2,00 m <sup>2</sup> ), tanque séptico (27,00 m <sup>2</sup> ), filtros anaeróbios (30,20 m <sup>2</sup> ) e tanque de cloração (3,20 m <sup>2</sup> )	352.833,25	342.265,96	-3%
Geométrico	Demolição e construção de muro de uma servidão	18.876,60	18.307,05	-3%
Terraplanagem	Desmatamento, escavação/carga e transporte, aterro e compactação	45.994,14	44.609,08	-3%
Vias públicas	Pavimentação (5.018,00 m <sup>2</sup> ), drenagem e OAC (318,00 m e 14 caixas coletoras), calçadas (1.885,00 m <sup>2</sup> ), meio fio (1.651,00 m) e sinalização	450.675,34	437.107,63	-3%
Obras de recuperação ambiental	Plantio de árvores (95 m <sup>2</sup> ), de arbustos (80,00 m <sup>2</sup> ), instalação de lixeiras (20 unid), limpeza de terreno (10.725,00 m <sup>2</sup> ), instalação de cercas (270,00 m)	53.804,00	52.242,22	-3%
Conclusão de 34 unidades	Infraestrutura, supraestrutura aos revestimentos, pintura, esquadrias, hidrossanitário, instalações elétricas e execução de cobertura em telha cerâmica (96,00 m <sup>2</sup> )	177.840,12	181.767,81	2%
Construção de 5 unidades habitacionais novas	Infraestrutura, supraestrutura aos revestimentos, pintura, esquadrias, hidrossanitário, instalações elétricas e execução de cobertura em telha cerâmica 160,00 m <sup>2</sup>	159.929,28	220.930,75	38%
Melhorias de 12 unidades habitacionais	Variável	77.717,38	129.888,14	67%
Conclusão do centro comunitário	(Esquadrias, equipamentos hidro sanitários, instalações elétricas, preventivo contra incêndio e gás centralizado - 512,00 m <sup>2</sup> )	34.500,00	36.515,42	6%
Ranchos de pesca	Cinco unidades edificadas em eucalipto tratado (240,00 m <sup>2</sup> )	72.228,46	70.014,75	-3%
<b>VALOR TOTAL DA OBRA (Incluindo o valor de outros itens não detalhados nesta planilha)</b>		<b>1.546.293,49</b>	<b>1.553.382,03</b>	0,4%

Fonte: Planilha do Contrato nº 402/2012, apresentada pela Prefeitura Municipal de Biguaçu mediante expediente da Secretaria de Planejamento e Gestão s/n, s/data e s/assinatura.

## **2.1.2. Falhas na atuação da Proponente do Contrato de Repasse**

### **Fato**

Trata-se das análises sobre a atuação da Prefeitura Municipal de Biguaçu - SC ao longo da evolução do “Projeto Beira Rio”, objeto do Contrato de Repasse nº 0118286-36/2002 (SIAFI nº 485332).

No último Relatório de Acompanhamento do Engenharia (RAE) s/n de 09/01/2014, emitido pelo Engenheiro credenciado da CAIXA, foram apontados alguns problemas, responsabilizando-se a atuação da Prefeitura. A seguir, serão transcritos os itens mencionados no ERA e as observações da equipe de fiscalização, a saber:

- a) Ausência de limpeza das calhas de drenagem executadas junto ao alambrado que cerca o mangue, nas quais tem crescido mato, juntado entulho e lixo. Após a inspeção, verificou-se que essa situação persiste;
- b) Placa de identificação da obra rasgada. Com a inspeção, verificou-se que não há mais placa;
- c) Atraso na obra dos ranchos de pesca que, há meses, encontram-se executados somente até os baldrames. Na vistoria, constatou-se que a situação persiste;
- d) Pendência de demolição de uma casa no trecho final da Rua Maria Antônia Chaves, inviabilizando a construção da infraestrutura urbana. Na vistoria, verificou-se que a residência foi demolida, mas a infraestrutura não foi realizada; e
- e) Não execução de rejunte nas calhas. Na vistoria, constatou-se que tal situação persiste.

Durante os trabalhos de fiscalização, notaram-se outras duas falhas por parte da proponente, quais sejam:

1) omissão de informações em relação aos questionamentos encaminhados pelo Agente Financeiro (CAIXA); e

2) inação no sentido de notificar a empresa pelo inadimplemento contratual, uma vez que não foi apresentada manifestação expressa da PLANECON - Planejamento e Construções LTDA., CNPJ nº 79.283.461/0001-79, sobre a paralisação e abandono das obras e serviços relativos ao Contrato nº 402/2012.

Quanto à primeira constatação, verificou-se que a Prefeitura havia solicitado a dilatação do prazo do Contrato de Repasse por mais 180 dias a CAIXA, tendo alegado que a paralisação das obras e serviços, em 02/12/2013, deu-se por conta do atraso no repasse dos recursos (Ofício nº 284/2014, de 18/09/2014 e Relatório Técnico nº 65/2014, do Engenheiro de CPF nº \*\*\*.904.539-\*\*).

Com isso, a GIGOV/FL/CAIXA examinou as ações da Prefeitura Municipal de Biguaçu e o cronograma de execução reprogramado, emitiu parecer favorável a esse respeito e o Ministério das Cidades autorizou que o prazo do Contrato de Repasse fosse prorrogado até 30/09/2015, por meio do 28º aditivo.

No entanto, desde o fim do ano de 2013, as obras não foram retomadas pela Prefeitura Municipal de Biguaçu. Em 15/04/2015, a CAIXA encaminhou à Prefeitura mensagem eletrônica e o Ofício nº 201/2015/GIGOV/FL (CE GIGOV/FL nº 530/2015) para pedir

informações sobre o andamento do Contrato, mas não houve manifestação do gestor. Em 20/07/2015 e 02/09/2015, mais uma vez a GIGOV/FL enviou à Prefeitura de Biguaçu mensagens eletrônicas demandando um posicionamento sobre o CR e não obteve resposta. Em campo, a equipe de auditoria, por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201504549/08, de 21/08/2015 demandou a Prefeitura acerca da resposta a esses pedidos do Agente Financeiro ou que fosse apresentada a justificativa pertinente. Novamente, a Prefeitura não se pronunciou a respeito.

Quanto à segunda constatação, foram requeridos na Solicitação de Fiscalização nº 201504549/006, de 19/08/2015:

- a) Documentos comprobatórios de eventuais penalizações contratuais (multa, advertência, etc.) aplicadas à empresa contratada;
- b) Justificativa sobre a não realização/conclusão da obra, informando a (s) etapa (s) em que a execução do projeto parou;
- c) as causas que impediram o cumprimento do cronograma de execução da obra; e
- d) a situação atualizada quanto a sua continuidade.

Não houve menção a respeito do requerido na alínea “a”, ou seja, não foram apresentados comprovantes de eventual penalização da empresa por inadimplemento contratual em face do abandono das obras com somente 69,77% dos serviços executados.

Sobre os demais questionamentos (alíneas “b”, “c” e “d”), a Prefeitura encaminhou relatórios técnicos que informam o percentual de realização das obras e serviços de engenharia e a motivação para a sua paralisação (os sucessivos atrasos nos repasses de recursos federais). No entanto, não foram trazidos dados que esclarecessem que providências serão tomadas pela Prefeitura de Biguaçu para a finalização do projeto conforme o pactuado.

Durante as visitas da equipe de fiscalização, também foram percebidos entulho de materiais no terreno, crescimento excessivo da vegetação na calçada externa do Centro Comunitário e nas calhas de drenagem da área de proteção do mangue, indícios de ocupação irregular nos ambientes internos do Centro Comunitário, notada pela presença de móveis e eletrodomésticos e desvio de energia elétrica para os ranchos de pesca preexistentes (esses não foram realizados por meio do projeto).

Por meio da Solicitação de Fiscalização/CGU/nº 201504549/008, de 21/08/2015, pediu-se que fossem informadas as providências em curso na Prefeitura a fim de mitigar os problemas (imagens a seguir) identificados por ocasião da vistoria no local da intervenção do Projeto HABITAR-BID (HBB), em 19/08/2015:



Fig. 01 – Restos de materiais de construção no terreno do Centro Comunitário.



Fig. 02 – Acúmulo de lixo na calha de drenagem que separa área de proteção ambiental.



Fig. 03 – Deposição de material de aterro (solo) nas proximidades de ranchos de pescas preexistentes.



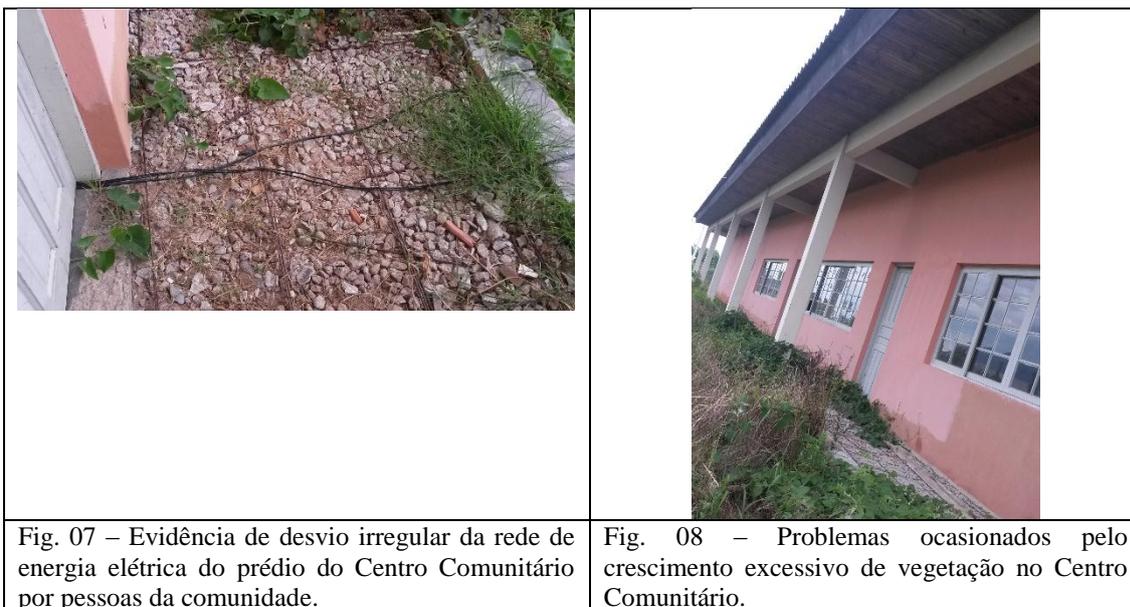
Fig. 04 – Restos de materiais de construção no terreno do Centro Comunitário.



Fig. 05 – Indícios de invasão do imóvel pela presença de colchões.



Fig. 06 – Indícios de invasão do imóvel identificada pela presença de armário, sofá, cadeiras, colchões, cortina na janela e não disponibilidade das chaves de acesso ao recinto.



Durante os trabalhos de campo, foi apresentado expediente s/n, s/data e s/firma, que informou o seguinte:

*“Estamos finalizando a planilha de custos para recuperação finalização do Centro Comunitário.”*

*“R: foram solicitados verbalmente que a empresa PLANECON retirasse os materiais.”.*

As informações prestadas para as situações questionadas foram consideradas insuficientes para o atendimento das demandas.

Concluiu-se que a postura da Prefeitura Municipal de Biguaçu foi falha em relação as ocorrências reportadas, posto que houve omissão na prestação de informações demandadas pelo Agente Financeiro; não foram tomadas medidas formais para solucionar o inadimplemento contratual pela empresa contratada (não há perspectivas expressas sobre como, doravante, o Contrato nº 402/2012 será conduzido); e não foram comprovadas ações no sentido de sanear os problemas averiguados de limpeza, manutenção e invasão do local.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

As considerações da unidade examinada foram apresentadas no decorrer dos trabalhos de campo, em resposta às solicitações de fiscalização emitidas pela CGU e, como contribuíram para a compreensão da situação verificada, foram inseridas no campo ‘fato’. Não foi apresentada manifestação adicional após o encaminhamento do informativo que continha a íntegra do fato constatado.

## **Análise do Controle Interno**

Considerando-se que não houve nova manifestação da unidade examinada sobre esta constatação, após a que está transcrita no campo 'fato', a análise do Controle Interno consta registrada no referido campo.

### **2.1.3. Exames sobre a eventual ocorrência de sobrepreço.**

#### **Fato**

Trata-se das análises realizadas para apurar eventual sobrepreço no empreendimento denominado "Projeto Beira Rio", objeto do Contrato nº 402/2012. Os exames foram efetuados em conformidade com a data base (julho/2012) e o regime de contratação para a execução das obras (empreitada por preço unitário).

Nas análises, foram observados os seguintes dispositivos: o Artigo 125 da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO nº 12.465, de 12 de agosto de 2011 e o no Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 2.369/2011 – Plenário.

Em outro item deste Relatório, opinou-se pela aceitabilidade tanto da composição quanto do percentual de 27% definidos como referência para a Bonificação por Despesas Indiretas (BDI). A contratada adotou os mesmos parâmetros estabelecidos pela Prefeitura Municipal de Biguaçu.

Houve, entretanto, duas situações que inviabilizaram verificar todos os itens contidos na planilha orçamentária, uma vez que nem todos os itens apresentavam o código de referência SINAPI/SICRO (e não foi apresentada a composição de custos nesses casos, a despeito dos pedidos – o equivalente a 5,92% do total do Contrato nº 402/2012) e alguns itens foram cotados como verba (o equivalente a 2% do mesmo Contrato).

Assim, foi elaborada a curva ABC somente dos itens adequadamente identificados, tendo sido efetuada a correlação desses com as tabelas dos Sistemas de Custos em referência. Foram selecionados para análise os itens de maior representatividade. Posteriormente, foi aplicado o BDI a fim de verificar a eventual ocorrência de sobrepreço.

A partir dos exames em comento, concluiu-se que tanto os custos contidos na planilha orçamentária da Prefeitura Municipal quanto os preços contratados estavam compatíveis com os valores de mercado.

### **2.1.4. Não comprovação de resposta da Prefeitura Municipal de Biguaçu ao Ministério Público Federal para subsídio a Inquérito Civil Público.**

#### **Fato**

Trata-se de relatar o que se identificou a partir do Inquérito Civil Público ICP/MPF/ nº 1.33.000.002198/2011-21 instaurado pelo Ministério Público Federal (MPF), por intermédio da Portaria nº 488, de 12 de julho de 2011, com fundamento no art. 129 da Constituição

Federal, regulamentado pelos artigos 5º a 8º da Lei Complementar nº 75/93, e na Resolução nº 87 do Conselho Superior do Ministério Público Federal – CSMPF, em face da representação protocolada sob o nº PR-SC-00004698/2011, trazendo notícia sobre possíveis irregularidades nas obras do Projeto Beira-Rio, do Programa Habitar Brasil.

Esse assunto chegou ao conhecimento da equipe de fiscalização por meio da Procuradoria Municipal de Biguaçu, que apresentou a cópia do Ofício nº 1112/2015-GABPR3-DCE, de 26/02/2015. No entanto, não foi apresentada a resposta dada ao MPF a despeito da solicitação de fiscalização expedida.

Foi encaminhada à Prefeitura Municipal de Biguaçu a Solicitação de Fiscalização nº 201504549/011, de 21/08/2015, com as seguintes demandas:

- a) que fossem encaminhadas cópias dos dois últimos pedidos de informações emanados do Ministério Público Federal – MPF à Prefeitura sobre o Contrato de Repasse;
- b) que fosse disponibilizado resumo das respostas apresentadas pela Municipalidade, com a cópia dos ofícios expedidos; e
- c) que, caso o MPF não tivesse sido respondido, que a Prefeitura apresentasse as justificativas correspondentes.

Para as perguntas encaminhadas à Prefeitura de Biguaçu, houve a resposta de que tais dados estariam na Procuradoria Municipal. Foram, também, juntados documentos internos expedidos pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEPLAN) à Procuradoria Municipal com relatos técnicos de esclarecimentos ao MPF. Esses documentos foram identificados nos autos do ICP/MPF. No entanto, não foram verificadas informações relativas aos dois últimos Ofícios do MPF, quais sejam: Ofícios nº 1112/2015-GABPR3-DCE, de 26/02/2015, e nº 3500/2015-GABPR3-DCE, de 26/05/2015.

A CGU-Regional em Santa Catarina, também, enviou o Ofício nº 20496/2015, de 01/09/2015, ao MPF/SC para informar sobre a fiscalização em curso na Prefeitura Municipal de Biguaçu e, ainda, solicitar a disponibilização dos trabalhos relacionados ao Inquérito Civil. Em resposta, o MPF encaminhou a cópia do Processo ICP/MPF nº 1.33.000.002198/2011-21 (Ofício nº 6399/2015-GABPR3-DCE, de 21/09/2015).

Após a análise da documentação contida nos autos, constatou-se o seguinte:

- a) Que não constam dos autos as respostas da prefeitura Municipal de Biguaçu as duas últimas diligências emanadas do Ministério Público Federal (MPF/SC);
- b) Que o MPF/SC também instou a Secretaria Executiva de Controle Externo do Tribunal de Contas da União em Santa Catarina – SECEX/SC, por intermédio do Ofício nº 5949/2011/ GABPR3, de 14/09/2011, para questionar sobre possível existência de processo e/ou de auditoria especial para apurar supostas irregularidades no “Projeto Beira Rio”.; e
- c) Que o MPF instou a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades. A última identificada correspondência do MPF foi dirigida à Secretaria Nacional de Habitação, por meio do Ofício nº 5638-GABPR3, de 09/08/2013, e teve por objetivo requerer informações sobre o andamento do “Projeto Beira Rio” (Ofícios 1301/2013/SE/MCIDADES, de 18/09/2013 e nº 185/2013/GN Gestão de Crédito Saneamento e Infraestrutura/CAIXA, de 04/09/2013).

### Sobre as informações prestadas pela Prefeitura Municipal de Biguaçu:

No que tange ao último dos relatórios técnicos (nº 09 de 07/05/2014), constou que houve a entrega de 38 das 41 unidades residenciais previstas; que a rede de esgotamento ainda não havia sido executada; que a Prefeitura precisou realizar essas obras com o apoio do órgão municipal de Vigilância Sanitária, que disponibilizou fossas sépticas aos beneficiários; e que a obra, à época, estava paralisada, ainda com duas medições aguardando pagamento.

Foram listados como causas para o atraso do “Projeto Beira Rio” o fato de a obra somente ter se iniciado em 2006 e não na data de celebração do Contrato de Repasse nº 0118.286-36/2002, em 2002; que foram necessários diversos ajustes em vista da extensão do projeto; que eram necessários trâmites de análise e aprovação tanto pela CAIXA quanto pelo Ministério das Cidades; que houve mudança na gestão municipal; que houve alta rotatividade da equipe técnica; e que houve atrasos nas liberações financeiras pelo governo federal.

Foram elencados pela Prefeitura alguns itens específicos do Projeto para os quais foram feitos alguns comentários, a saber:

- Direito de Moradia: no tocante às unidades residenciais, houve invasão das casas em dezembro de 2008, motivo pelo qual algumas residências não dispunham das instalações elétricas e hidrossanitárias;
- Sobre a Falta de Saneamento Básico e Iluminação Pública: repetiu-se a informação de que, quando as casas foram invadidas, não dispunham das instalações elétricas e hidrossanitárias. Sobre a iluminação pública, foi informada a contratação de empresa que faria a ampliação da rede. Sobre o esgoto sanitário, informou-se que, após a invasão citada, foram providenciadas fossas sépticas. Essa informação provocou dúvida no tocante aos pagamentos realizados em favor da PLANECON para os itens de esgotamento sanitário e de iluminação pública. Tal aspecto foi abordado em outro item deste Relatório;
- Sobre a Falta de Pavimentação das Rodovias: esclareceu-se que tanto a pavimentação, quanto a drenagem estavam a cargo da empresa e seriam finalizados em dezembro de 2011 e que o material utilizado é da própria empresa;
- Sobre os Problemas na Construção das Casas: atribuiu-se esse fato à invasão antes da finalização das residências. Informou-se sobre a existência de uma Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO), constituída de moradores da área com a assessoria da Prefeitura Municipal para conhecer o projeto e acompanhar o seu desenvolvimento, atuando, também, como canal de comunicação para a transmissão de informações à comunidade; e
- Por fim, a Secretaria refutou que estivesse ocorrendo cobrança para o fornecimento de cópias dos projetos.

### Sobre as informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União:

O TCU instaurou o Processo nº 019.571/2011-9, mas, após ter sabido por intermédio da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (SNH/MCid), que o CR havia sido reprogramado e que teria continuidade, exarou o Acórdão/TCU nº 12/2012 – Plenário, de 18/01/2012, determinando o arquivamento desse Processo.

#### Sobre as informações prestadas pela CAIXA e pelo Ministério das Cidades:

À época (setembro/2013), as informações prestadas pelo Agente Financeiro e pelo MCid davam conta de que o andamento das obras estava de acordo com o previsto na reprogramação do Quadro de Resumo de Investimento (QCI) e cronograma físico-financeiro encaminhado ao Ministério das Cidades. Ainda havia ações da área social a serem licitadas e contratadas, mas, até então, esse trabalho estava sendo desenvolvido pelo próprio Município, não demandando recursos. Frisou-se que não haviam sido reportadas quaisquer informações de irregularidades.

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

Durante os trabalhos de campo, foram apresentadas pela Prefeitura de Biguaçu as seguintes informações:

*a) “os pedidos podem ser obtidos na Procuradoria;*

*b) solicitar na Procuradoria;*

*c) Enviamos cópias dos relatórios enviados pela SEPLAN a partir de 2011, data da nova UEM. Os relatórios foram encaminhados para a Procuradoria responder ao MP.*

*O Primeiro relatório apresenta uma visão de como estava o projeto em 2011. Enviamos cópias, os originais assinados estão no arquivo municipal e, em função de férias de funcionários, não foram localizados ainda.”*

#### **Análise do Controle Interno**

Ante o exposto e diante posse da documentação mencionada, confirmou-se que não houve resposta da Prefeitura Municipal de Biguaçu às duas últimas diligências do MPF.

Não foram constatados achados por parte do MPF apontando irregularidades no “Projeto Beira Rio”.

## 2.1.5. Exames sobre a composição da Bonificação por Despesas Indiretas (BDI) e adequação do percentual definido

### Fato

Trata-se de relatar o resultado dos exames acerca da adequação da Bonificação por Despesas Indiretas adotada no orçamento de referência e na proposta contratada, os quais, no presente caso, foram de 27%. Apesar de não se verificar, pelo tipo do empreendimento, a adequação dos BDI definido pela Prefeitura com os percentuais estipulados no Acórdão nº 2.622/2013, considerou-se a diferença aceitável (1,16%).

As análises no tocante ao BDI do edital e contratado se deram por meio da planilha contratual e da proponente contratada. Foram verificados no orçamento e planilha contratada o valor unitário dos itens com e sem o acréscimo do BDI, assim como foi apresentada uma planilha de composição do BDI. Após a definição do campo de arbítrio para a escolha dos percentuais pelo proponente, adotou-se o resultado obtido por meio da fórmula convencionada a seguir:

AC = taxa de rateio da Administração Central  
 DF = taxa das despesas financeiras  
 R = taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento  
 I = taxa de tributos PIS/COFINS/ISS  
 L = taxa de lucro

	Mínimo	Médio	Máximo	Proposta
AC =	0,11	4,07	8,03	6,00
DF =	0,00	0,59	1,20	0,80
Risco	0,00	0,97	2,05	1,50
Garantia	0,00	0,21	0,42	0,20
I =	3,85	6,15	8,85	6,85
L =				9,10
Soma =				24,25

0,65% de PIS - 3,0% de COFINS e 3,0% de ISS

27,00% CALCULO PELA FORMULA

Aplicando a fórmula considerando limite de 30% para LDI (BDI) a soma direta será mais baixa.

$$LDI = \left[ \frac{(1 + AC / 100) \times I + DF / 100 \times I + R / 100 \times I + L / 100}{1 - (I / 100)} - 1 \right] \times 100$$

onde:  
 AC = taxa de rateio da Administração Central;  
 DF = taxa das despesas financeiras;  
 R = taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento;  
 I = taxa de tributos;  
 L = taxa de lucro.

Dos cálculos apresentados pela Prefeitura, notou-se que os itens que compõem o BDI estão em conformidade com o determinado pelo TCU. Alguns dos elementos tiveram seus dados quantitativos percentuais estimados acima dos patamares estabelecidos, quais sejam: Administração Central e Lucro, no entanto houve a compensação pelos demais itens, os quais ficaram abaixo do determinado por aquela Corte.

A parcela correspondente aos Tributos, na composição do BDI, envolveu a soma algébrica dos percentuais atribuídos aos seguintes impostos e contribuições: a) PIS: Programa de Integração Social = 0,65%; b) COFINS: Contribuição para Financiamento da Seguridade Social = 3%; e c) ISS: que está em consonância com o a legislação tributária do Município de Biguaçu.

Não constaram do cálculo do BDI os IRPJ e CSLL e a Administração Local.

Diante do exposto, concluiu-se que o BDI teve sua composição adequadamente detalhada e alcançou um percentual razoável para o tipo de empreendimento.

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

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

**2.2.1. Planilha orçamentária contendo itens cotados como verba (vb) e sem a apresentação da composição de custos dos casos não correlacionados ao SINAPI/SICRO. Não correlação da memória de cálculo do relatório técnico que se vincula à planilha orçamentária aditivada.**

**Fato**

Trata-se das análises sobre eventual superfaturamento no orçamento de referência e o contratado para a execução do Contrato nº 402/2012 que teve por objeto o “Projeto Beira Rio”, localizado nas margens do Rio Biguaçu, em Biguaçu - SC.

Em outro item deste Relatório, foi exposto o resultado dos exames acerca do eventual sobrepreço orçamentário e contratual. Daquilo que foi correlacionado com o SINAPI/SICRO, concluiu-se que não houve sobrepreço tanto no orçamento de referência, quanto na contratação. Nesse caso, afastou-se o risco inerente a esse tipo de superfaturamento, ou seja, aquele que se caracteriza pelo ateste, por parte da fiscalização do contratante (ou de seu representante) dos Boletins de Medição para preços acima dos limites estabelecidos pelos referenciais (Artigo 125 da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO nº 12.465, de 12 de agosto de 2011).

Quanto à definição da Bonificação por Despesas Indiretas (BDI), também se concluiu que tanto a composição quanto o valor percentual definidos se encontram dentro dos parâmetros de aceitabilidade. Para tanto, foram considerados o tipo do empreendimento, o disposto no Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 2.369/2011 – Plenário e na LDO/2012 e.

Todavia, ficaram pendentes de conclusão outras situações detectadas que demandariam a apresentação de mais elementos para esclarecer as dúvidas desta equipe de fiscalização, quais sejam:

- a) Existência de outros itens na planilha orçamentária, num total de **R\$ 88.868,79**, que não dispõem de código de referência do SINAPI/SICRO (para os quais não foi apresentada a composição de custos) e itens cotados como verba (vb), cuja descrição foi insuficiente para viabilizar a aferição necessária, quais sejam:

*Tabela 01 – Itens identificados nas planilhas orçamentárias do “Projeto Beira Rio” que não dispõem de código de referência do SINAPI/SICRO, sem dados sobre sua composição de custos, e itens cotados como verba (vb),*

Descrição do item	Unidade	Quantidade	Valor Unitário (sem BDI)	Valor Total
-------------------	---------	------------	--------------------------	-------------

Válvula de retenção diafragma p/esgoto c/flanges - DN 75	un.	1,00	585,71	743,85
Registro de gaveta c/ flanges - DN 75	un.	1,00	506,77	643,60
Curva 90° F°F° - DN 75	un.	2,00	90,94	230,99
Instalação de conjunto moto bomba submersível até 10 CV	un.	1,00	1030,86	1.309,19
Bomba submersível 0,5 CV	un.	2,00	1468,87	3.730,93
Indicador de nível - Tipo sensor de nível	un.	1,00	1318,42	1.674,39
Instalação de corrente de ferro	Kg	2,85	12,72	46,04
Tampa hermética	un.	2,00	35,16	89,31
Tubo F°F° 150 mm	M	6,85	324,67	2.824,47
Tubo F°F° 75 mm	M	1,35	155,58	266,74
Tubo ponta e bolsa PVC - DN200 L=0.35 m	un.	8,00	9,56	97,13
Curva 90° F°F° 150 mm	un.	4,00	180,40	916,43
CAP PVC - DN200	un.	8,00	68,46	695,55
Tubo F°F° - DN 100 mm	M	14,10	193,69	3.468,41
17 Tubo PVC - DN 100 mm	M	35,25	8,43	377,39
Tubo PVC - DN 150 mm	M	13,50	17,67	302,95
Tubo PVC - DN 60 mm	M	20,00	11,27	286,26
TE F°F° - DN 150 mm	un.	2,00	323,70	822,20
Redução F°F° - DN 150/100 mm	un.	2,00	141,87	360,35
Curva 90° F°F° - DN 150 mm	un.	4,00	180,40	916,43
Curva 90° F°F° - DN 100 mm	un.	2,00	134,63	341,96
Curva 45° F°F° - DN 150 mm	un.	4,00	187,25	951,23
Curva 90° PVC - DN 100 mm	un.	9,00	25,08	286,66
Curva 90° PVC - DN 60 mm	un.	3,00	13,62	51,89
Registro de gaveta c/ flanges - DN 150 mm	un.	2,00	974,27	2.474,65
Flange avulso PN10 x rosca - DN 150	un.	4,00	120,61	612,70
Abraçadeira tipo D 2 1/2" c/ parafuso"	un.	8,00	0,94	9,55
Brita nº 04	m³	7,93	7,93	79,86
Bomba para retro-lavagem, bomba centrífuga horizontal, monobloco, fabricada em ferro fundido. Vazão (Q): 36 m³/H - Pressão (H): 5 Mca. Bomba conjugada diretamente A: Motor elétrico trifásico WEG, 2,0 CV II PÓLOS, 3500 RPM, 60 HZ, IP-21, 220/380 VOLTS.	un.	1,00	959,22	1.218,21
Chicanas de fibra de vidro	m²	4,90	324,48	2.019,24
Tubo PVC - DN 100 mm	M	1,60	8,43	17,13
Tubo F°F° 150 mm	M	5,00	324,67	2.061,65
Curva 90° F°F° - DN 150 mm	un.	2,00	180,40	458,22
CAP - DN 100 mm	un.	2,00	10,24	26,01
Eucalipto tratado Ø12 a 14cm	MI	1.571,20	13,72	27.377,22
Revisão geral alambrado e Portão	m2	475	10	6.032,50
Revisão das tubulações	Vb	1	5097,72	6.474,10
Revisão da Rede executada	Vb	1	9719,71	12.344,03
Revisão das ligações executadas	Vb	1	4905,01	6.229,36
			<b>Somatório</b>	<b>88.868,79</b>

Fonte: Planilhas orçamentárias do “Projeto Beira Rio”, adotadas como referência para o Edital nº 109/2012, conforme informação prestada mediante expediente s/n de 04/09/2015 em resposta a Solicitação de Fiscalização nº 201504549/06, de 19/08/2015.

- b) Não compatibilidade dos cálculos realizados a partir do memorial descritivo apresentado no Relatório Técnico nº 03/2013, de 08/03/2013, apensado à Comunicação Interna/SEPLAN nº 575/2013 de 25/06/2015, para o terceiro aditivo, que somaram **R\$ 105.442,19**, com os dados constantes da planilha orçamentária apresentada, que totalizaram **R\$ 133.524,78** (uma diferença a maior de 28.082,59 e o equivalente a 1,87% do total contratado). No mais, notou-se discrepância entre os itens descritos na memória do Relatório Técnico e aqueles que sofreram aditivos.

Por meio da Solicitação de Fiscalização/CGU-R/SC nº 201504549/008, de 21/08/2015, pediu-se à Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEPLAN) da Prefeitura de Biguaçu que esclarecesse a existência de pagamentos realizados a empresa contratada que correspondiam à execução de parte das obras da rede de esgotamento sanitário e de iluminação pública. Essa dúvida foi sanada pela SEPLAN. Esclareceu-se que parte desses serviços foi executada quando da vigência do Contrato nº 398/2005 e que a implantação da parcela restante estava sendo negociada com órgãos estaduais. Esse assunto foi detalhado em outro item deste Relatório.

Também se demandou àquela Secretaria informar se, no objeto em referência, houve liberação de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) sem a correspondente medição das etapas. A SEPLAN informou o seguinte (Expediente s/n de 04/09/2015):

*a) “Em relação à primeira etapa da execução da obra (contrato 398/2005) e as demais licitações de serviços, materiais etc., não podemos nos posicionar uma vez que não foram encontrados registros na SEPLAN.*

*Em relação à segunda etapa da execução das obras (contrato 402/2012), as liberações de recursos acompanharam suas respectivas medições, conforme tabela a baixo:*

Medição	Valor	Data Medição	Nº Nota Fiscal	Data OF Desbloqueio	Data do Pagamento	Período até o pagamento
1º	R\$ 242.107,64	24/10/2012	2115	22/03/2013	27/03/2013	5 meses
1º - Serviços a serem refeitos	R\$ 57.599,46	31/20/2012	2113	Recurso próprio	Ver setor de Contabilidade	-
2º	R\$ 172.048,98	13/12/2012	2118	04/04/2013	25/04/2013	4 meses
3º	R\$ 50.111,47	01/04/2013	2125	12/08/2013	16/08/2013	4 meses
4º	R\$ 41.073,53	03/06/2013	2135	05/02/2014	10/04/2014	10 meses
5º	R\$ 206.638,49	30/08/2013	2146	11/06/2014	23/06/2014	10 meses
6º	R\$ 38.407,20	02/12/2013	8	11/06/2014	23/06/2014	6 meses”

Fonte: Resposta apresentada pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão mediante expediente s/n, s/data e s/assinatura.

A SEPLAN afirmou que não houve pagamentos para itens não medidos no Contrato nº 402/2012. Notou-se, inclusive, que alguns serviços que tiveram de ser refeitos, mas que foram custeados com recursos municipais.

Todavia, mesmo após o envio do Relatório preliminar, a SEPLAN não se manifestou quanto às inconsistências citadas anteriormente, a saber: os itens da planilha orçamentária que não dispunham de código de referência do SINAPI/SICRO/composição de custos; os itens que foram descritos como verba e a divergência entre os valores de acréscimo descritos na memória de cálculo e o valor do citado no aditivo.

Não foram apresentados novos elementos a esse respeito, portanto tornou-se inviável afirmar sobre a regularidade dos pagamentos relacionados a esses itens. Ainda assim, é importante destacar que tais diferenças, mesmo que somadas (7,79%), não são representativas em relação ao total do valor do contrato (R\$ 1.500.679,85).

### **Manifestação da Unidade Examinada**

As considerações da unidade examinada foram apresentadas no decorrer dos trabalhos de campo, em resposta às solicitações de fiscalização emitidas pela CGU e, como contribuíram para a compreensão da situação verificada, foram inseridas no campo 'fato'. Não foi apresentada manifestação adicional após o encaminhamento do informativo que continha a íntegra do fato constatado.

### **Análise do Controle Interno**

Considerando-se que não houve nova manifestação da unidade examinada sobre esta constatação, após a que está transcrita no campo 'fato', a análise do Controle Interno consta registrada no referido campo.

### **2.2.2. Ausência, na Prefeitura Municipal de Biguaçu - SC, de registros e de informações relativos à realização das obras e serviços de engenharia do "Projeto Beira Rio".**

#### **Fato**

Trata-se de relatar as análises efetuadas a partir da inspeção realizada em 19/08/2015, no "Projeto Beira Rio", a área objeto de intervenção do Contrato de Repasse/CR nº 0118286-36/2002. Para tanto, preliminarmente, foram observados os seguintes documentos:

- a) Planilhas de medições elaboradas pelo proponente; e
- b) Termos Aditivos celebrados ao contrato de execução das obras.

Diante do que foi apresentado pela Prefeitura Municipal de Biguaçu, constatou-se que sua documentação coincide com o material disponibilizado pela Caixa e que os termos aditivos celebrados foram todos aprovados pelo Ministério das Cidades.

A Prefeitura apresentou os pedidos de aditivo relativos aos Contratos nº 398/2005 e 402/2012. De acordo com a documentação apresentada, foram efetuados 28 aditivos ao todo e quatro para a segunda etapa mediante o Contrato nº 402/2012, da seguinte forma:

*Quadro 01 – Aditivos realizados em relação ao Contrato nº 402/2012, celebrado em 30/07/2012.*

<b>Aditivo</b>	<b>Data</b>	<b>Propósito</b>
01	19/12/2012	Alteração de vigência para 01/06/2013
02	28/05/2013	Alteração de vigência para 01/12/2013
03	01/08/2013	Readequação do projeto (Acréscimo de unidades habitacionais e alteração nos cálculos dos insumos de construção dessas residências). Alteração do valor, com o acréscimo de R\$ 133.524,78.
04	28/06/2014	Alteração de vigência para 30/09/2014

Fonte: Aditivos encaminhados mediante o expediente s/n, s/data e s/ assinatura da Secretaria de Planejamento e Gestão.

O último Boletim de Medição referente ao Contrato nº 402/2012 é de 30/11/2013. De acordo com o Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE), de 09/01/2014, na segunda etapa, as obras e serviços de engenharia paralisaram totalmente a partir da sexta inspeção (que equivaleria à 14ª inspeção, considerando-se o cronograma inicialmente previsto). A obra foi paralisada com 69,77% de sua execução física e financeira. Naquele momento, haviam transcorrido 426 dias. O último Relatório em comento, que demonstra a evolução das obras e serviços de engenharia considerando as duas etapas e a totalidade dos serviços realizados dentro do projeto, apontou o seguinte:

*Tabela 02 - Evolução das Obras e/ou Serviços*

<b>Item</b>	<b>Descrição</b>	<b>Valor do Item (R\$)</b>	<b>Previsto acumulado</b>		<b>Realizado acumulado</b>	
2.1	Regularização Fundiária	26.250,00	0		0	
2.2	Indenização de benfeitorias	44.237,38	100	44.237,38	100	44.237,38
3.1	Elaboração de projetos	14.063,09	100	14.063,09	100	14.063,09
5.1	Serviços preliminares – Item A	14.057,99	65	9.137,70	65	9.137,70
5.2	Terraplenagem – Item B IV	44.609,08	17,94	8.001,02	17,94	8.001,02
5.3	Abastecimento de água – Item BI	40.734,01	94,26	38.394,09	94,26	38.394,09
5.4	Rede de esgoto e ETE – Item B II	415.983,29	17,72	73.717,33	17,72	73.717,33
5.5	Drenagem – Item B VI	135.085,13	81,87	110.589,06	81,87	110.589,06
5.6	Infra – Sistema viário/pavim/Muros/Sinaliz	386.285,28	40,55	156.630,17	40,55	156.630,17
5.7	Iluminação pública	19.290,00	100	19.290,00	100	19.290,00
5.9	Recuperação ambiental – Item C	53.742,22	73,72	39.616,47	73,72	39.616,47
6	Equipamentos comunitários	353.949,19	79,08	279.901,63	79,08	279.901,63
6.1	Centro comunitário – Item E I	282.807,44	93,19	263.543,40	93,19	263.543,40
6.2	Ranchos de pesca – Item E II	71.141,75	22,99	16.358,23	22,99	16.358,23
7	Habitações	1.160.524,48	90,27	1.047.581,35	93,58	1.085.988,55

7.1	Unid Habitacional – concl/const – Item DI e DII	1.030.636,34	90,9	936.850,46	94,63	975.257,66
7.3	Unid Habitacional – melhorias – Item DIII	129.888,14	85,25	110.730,89	85,25	110.730,89
9.1	Gerenciamento e supervisão	34.000,00	100	34.000,00	100	34.000,00
	<b>Total</b>	<b>2.742.811,14</b>	<b>68,37</b>	<b>1.875.159,29</b>	<b>69,77</b>	<b>1.913.566,49</b>
	<b>Acumulado até o Relatório anterior</b>				<b>68,37</b>	<b>1.875.159,29</b>
	<b>Evolução dos serviços no período</b>				<b>1,4</b>	<b>38.407,20</b>

Fonte: Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE) de 09/01/2014, relativo à Inspeção de nº 06, realizada em 30/11/2013.

A tabela a seguir atém-se à evolução das obras e serviços de engenharia relativos à segunda etapa:

*Tabela 03 – Evolução das obras e serviços previstos no Contrato nº 402/2012*

Descrição		out/12	nov/12	fev/13	jun/13	ago/13	nov/13
	<b>Serviços diversos - Infra</b>						
5.1	Serviços preliminares – Item A	9.137,70					
5.2	Terraplenagem – Item B IV	189,59	3.832,47			3.978,96	
5.3	Abastecimento de água – Item BI	3.335,31					
5.4	Rede de esgoto e ETE – Item B II						
5.5	Drenagem – Item B VI	20.573,14	24.955,91	8.122,80	23.451,00	11.263,50	
5.9	Recuperação ambiental – Item C					38.116,47	
<b>5.6</b>	<b>Infra – Pavimentação</b>						
	Muros – Geométrico – Item B III						
	Pavimentação – Item B V	60.118,09	52.779,16				
	Sinalização – Item B VII						
<b>6</b>	<b>Equipamentos comunitários</b>						
	Centro Comunitário – Item E I	13.076,58	4.174,81				
	Ranchos de pesca – Item B VII				15.231,23		
<b>7</b>	<b>Habitações</b>						
7.1	Unid Habitacional – concl/const – Item DI e DII	131.550,59	62.234,46	24.736,96	2.391,30	87.999,19	38.407,20
7.3	Unid Habitacional – melhorias – Item DIII	4.126,64	24.072,17	17.251,71		65.280,37	
	<b>Total</b>	<b>242.107,64</b>	<b>172.048,98</b>	<b>50.111,47</b>	<b>41.073,53</b>	<b>206.638,49</b>	<b>38.407,20</b>

Fonte: Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE) de 09/01/2014, relativo à Inspeção de nº 06, realizada em 30/11/2013.

De acordo com o citado no Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE), de 09/01/2014, a especificação dos materiais e as dimensões do que foi executado estão compatíveis com o projeto apresentado à CAIXA. A qualidade de execução das obras/serviços, também, é adequada ao projeto e as obras foram executadas dentro dos limites da área de intervenção. Do Relatório, constou que as obras já estavam paralisadas e, seu cronograma, em atraso por ocasião daquela vistoria.

No último Relatório, foram apontados alguns problemas que, segundo o Engenheiro credenciado da CAIXA, devem-se às falhas de atuação da Prefeitura. Este ponto é abordado em outro item deste Relatório.

Após a realização da vistoria, de modo amostral e daquilo que era visível (unidades habitacionais, Centro Comunitário e itens dos serviços de infraestrutura aparentes), concordou-se com as afirmações contidas no RAE da sexta inspeção. Todavia, foram verificadas algumas situações que ensejaram questionamentos. Para tanto, foi encaminhada à Prefeitura a Solicitação de Fiscalização nº 201504549/008, de 21/08/2015, abordando os seguintes pontos:

- a) que fosse justificado o fato de os Diários de Obras apresentados não detalharem as etapas (subitens) de serviços realizados e não estarem assinados pelo fiscal;
- b) considerando que o Contrato nº 402/2012, da segunda etapa, foi firmado com a mesma empresa que executou a primeira (PLANECON - Planejamento e Construções LTDA., CNPJ nº 79.283.461/0001-79), solicitaram-se fotos que pudessem comprovar a atividade de compactação do solo. Tal pedido foi motivado pelo fato de a empresa supervisora do Contrato nº 398/2005, relativo à primeira etapa do projeto, ter apontado a ausência de compactação do solo pela PLANECON nas obras, portanto, pretendia-se, com esses registros fotográficos, afastar a hipótese de reincidência dessa falha;
- c) que fossem informados os endereços da jazida do material de aterro e do local de bota-fora vinculados às despesas dos itens de pavimentação e drenagem, contidos na planilha orçamentária do Contrato nº 402/2012. Pretendia-se, com essa informação, calcular as distâncias médias de transporte e aferir os parâmetros considerados na planilha; e
- d) que fosse relatada a solução técnica adotada para sanar os resquícios dos problemas identificados (já corrigidas quando do Contrato nº 398/2005) no prédio do Centro Comunitário, que sofreu leve rebaixamento devido à ausência de compactação dos solos aterrados (recalque). À época, verificou-se o aparecimento de fissuras e trincas nas paredes e piso externo da fachada sul, mas, durante a vistoria, notou-se que houve correção desse problema, conforme o ilustrado a seguir:



Fig. 01 – Piso externo do Centro Comunitário com trincas oriundas do recalque do solo pela falta de compactação do aterro.

Fig. 02 – Alvenaria de vedação externa do Centro Comunitário com vestígios das trincas oriundas do recalque do solo pela falta de compactação do aterro.

e) demandaram-se esclarecimentos sobre quem iria executar a rede de esgotamento sanitário e as ligações domiciliares. Verificaram-se pagamentos em favor da construtora por conta de parcelas de obras/serviços relativos à rede de esgoto e de drenagem (RAE/CAIXA, de 07/01/2014), quando do Contrato n° 398/2005, conforme quadro abaixo:

*Quadro 02 – Excerto do Relatório de Avaliação de Execução de 07/01/2014*

Item	Discriminação	Valor previsto	Previsto acumulado		Realizado acumulado	
5.4	Rede de esgoto e ETE – Item B II	415.983,29	17,72	73.717,33	17,72	73.717,33
5.5	Drenagem – Item B VI	135.085,13	81,87	110.589,06	81,87	110.589,06

Fonte: Relatório de Avaliação de execução, de 07/01/2014, da Caixa Econômica Federal.

Assim, pediu-se que o assunto fosse esclarecido, com hachura nas imagens do projeto daquilo que foi efetivamente realizado.

f) analogamente, demandaram-se que esclarecimentos sobre quem iria executar as redes de iluminação pública e as ligações domiciliares; e

g) por fim, foram solicitadas fotos quando as obras e serviços ainda estavam em andamento. Pretendia-se analisar a proporcionalidade da liberação dos recursos em relação a esse aspecto. Da administração local, foi pago o equivalente a 65% dos custos (instalação e manutenção, mobilização e desmobilização).

Em campo, em 04/09/2015, a Prefeitura Municipal de Biguaçu informou o seguinte:

a) *“R: Os diários de Obra, da Prefeitura de Biguaçu não têm um padrão, são mencionados os serviços executados independente de estarem descritos conforme os itens e/ou subitens da planilha orçamentária.*

*Quanto à firma do fiscal, como a obra vinha se arrastando a muito tempo, foi designado um Engenheiro fiscal exclusivamente para essa obra que fiscalizava todos os dias, e acabou passando despercebido a rubrica dele nos diários, por serem estes mera formalidade. Entraremos em contato com o Eng fiscal para corrigirmos tal falha.*

b) *R: Os serviços de terraplanagem, do contrato 402/2012, estão relacionados a pavimentação, ou seja em locais diferentes do mencionado no laudo de fiscalização do contrato 398/2005.*

Após novos esclarecimentos desta equipe em relação à necessidade de verificação da postura dessa empresa no tocante aos serviços similares no novo Contrato celebrado, a Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEPLAN), em 04/09/2015, informou:

*“Quanto à comprovação da compactação da terraplanagem das ruas, não encontrei nos arquivos fotos que comprovam, vou entrar em contato com o eng fiscal.”*

c) *R: Teremos que verificar com a empresa.*

d) *R: As soluções adotadas para resolução das trincas foram tomadas no contrato 398/2005, por tanto não é de conhecimento desta equipe, já que assumimos o contrato em 2011, quando começamos a reprogramação.*

e) *R: A rede de esgotamento sanitário será de responsabilidade da CASAN e as ligações domiciliares de responsabilidade de cada morador. Os que não tiverem condições comprovada através de laudo socioeconômico, a Prefeitura se responsabilizará.*

*“Em função do fiscal não estar mais trabalhando na Prefeitura de Biguaçu, não conseguimos finalizar os desenhos.”*

f) *R: A rede de Energia Elétrica foi executada através de recursos da COSIP, e as ligações domiciliares de responsabilidade os moradores.*

g) *R: Encaminharemos num CD as fotos que possuímos.*

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Após o envio do Relatório Preliminar, a Prefeitura Municipal de Biguaçu encaminhou, em 23/10/2015, manifestação sobre alguns trechos do Relatório, quais sejam:

- Alínea “c”, em que se questionou o endereço da jazida de material de aterro e local de bota-fora:

*“A distância é estabelecida pelo item da tabela SICRO (5 N 01 120 00) que para o item é DMT ponderada = 8,9 Km (P) + 0,24 Km (N)”*

- Alínea “e”, em que se questionou quem iria executar a rede de esgotamento sanitário e as ligações domiciliares:

*“Foi mencionado que estávamos negociando que a CASAN assumisse a continuação das obras de esgotamento sanitário, já que no momento está sendo executada a rede no município. [...]”*

*“Em relação à Rede de Esgoto e ETE, foram executadas as redes nos locais onde foram executadas as pavimentações, e as esperas para as ligações domiciliares para que quando a ETE ficar pronta possam ser utilizadas. No momento o esgotamento sanitário é feito através de fossas individuais que foram doadas pela Vigilância Sanitária.”*

*“Segue em anexo mapas hachurados dos serviços executados.*

*A rede de esgotamentos sanitário, ETE e drenagem são itens do contrato 402/2012, portanto de responsabilidade da empresa executora. Para que os moradores continuassem a ocupar as habitações, foram executadas fossas até que a rede e a ETE estivessem completas.*

*As redes de esgotamento sanitário foram executadas onde houve a execução da pavimentação.*

*Anexos:*

*Pavimentação executada:*



*Os serviços de iluminação pública que foram pagos são relacionados ao contrato anterior. Sendo após a reprogramação os serviços de iluminação pública como co-localizados e foram executados através da COSIP.”*

*“A iluminação foi executada pela municipalidade através de recursos da COSIP e no contrato anterior foi executada uma parte, referente ao valor apresentado no QCI R\$19.290,00.”*

### **Análise do Controle Interno**

a) Sobre a constatação no tocante aos Diários de Obra que não dispõem de anotação do detalhe dos serviços que vinham sendo realizados (a não ser das etapas) e que não foram assinados pelo fiscal, depreende-se que houve falha no registro de acompanhamento das obras e serviços pela fiscalização da Prefeitura;

b) A Prefeitura Municipal informou que iria procurar nas fotos da obra imagens que pudessem demonstrar a atividade de compactação de solo pela empresa contratada. No entanto, em 04/09/2015, informou que nada identificou nesse sentido;

c) A falta desse dado (o endereço da jazida do material para aterro e para depósito do bota-fora) inviabilizou a realização das análises quanto à adequação da distância média de transporte adotada na planilha orçamentária. A distância mencionada na resposta ao Relatório Preliminar não elucidou o questionamento, já que o endereço solicitado era para se fazer a aferição desse parâmetro (km);

d) A falta dessa informação inviabilizou analisar os impactos ocorridos devido ao recalque, ou seja, se houveram mudanças no projeto e despesas adicionais para impedir o avanço dos problemas do rebaixamento do prédio do Centro Comunitário;

e) As informações prestadas pela SEPLAN após o envio do Relatório Preliminar àquela Prefeitura Municipal foram suficientes para elucidar os questionamentos.

f) As informações prestadas pela SEPLAN após o envio do Relatório Preliminar àquela Prefeitura Municipal foram suficientes para elucidar os questionamentos.

g) Não foram disponibilizados os registros que possibilitassem convicção acerca da proporcionalidade dos pagamentos realizados no tocante à instalação do canteiro de obras, da mobilização e desmobilização. Ainda assim, é importante salientar que o pagamento realizado (65%) se aproxima, percentualmente, do que foi executado no geral do “Projeto Beira Rio” em termos físicos e financeiros (69,77%).

### **3. Conclusão**

Do que se verificou, as execuções física e financeira da obra não estão de acordo com o cronograma inicialmente planejado. A obra encontra-se paralisada desde 02/12/2013 e não há informações do Município sobre sua continuidade.

De acordo com os relatórios da área técnica da Prefeitura Municipal de Biguaçu, houve morosidade no repasse dos recursos e isso provocou a desistência da empresa contratada

para as obras. Foram, ainda, elencados pela Municipalidade os seguintes problemas: que em vez de ter se iniciado em 2002, na data de celebração do Contrato de Repasse nº 0118.286-36/2002, as obras somente começaram a partir de setembro de 2006; que foram feitos diversos ajustes em vista da extensão do projeto; que eram necessários os trâmites de análise e aprovação tanto pela CAIXA quanto pelo Ministério das Cidades; que houve mudança na gestão municipal; e que houve a alta rotatividade da equipe técnica.

Ainda assim, cumpre ressaltar que se observou omissão da proponente quanto à adoção de algumas providências necessárias, a saber: acionar a empresa pelo inadimplemento contratual; exigir da contratada a retirada de seus materiais e do entulho deixado no local; manter o espaço; prestar as informações requeridas pelo Agente Financeiro (CAIXA), solicitadas mediante a CE/GIGOV/FL nº 530/2015 de 15/04/2015 e, mais recentemente, por meio da mensagem eletrônica de 02/09/2015, bem como de dar resposta às duas últimas diligências do Ministério Público Federal em Santa Catarina (MPF/SC) para subsídio ao Inquérito Civil /MPF/ nº 1.33.000.002198/2011-21 instaurado para apurar supostas irregularidades nesse Contrato de Repasse (Ofício nº 1112/2015-GABPR3-DCE, de 26/02/2015 e nº 3500/2015-GABPR3-DCE, de 26/05/2015).

A CAIXA informou que, a despeito da ausência de resposta do Município, prorrogou o CR, preventivamente, até 31/12/2015.

Em termos de especificações e quantitativos, os serviços executados encontram consonância com o que foi projetado. O seu estado adiantado de realização no tocante às unidades residenciais (69,77%) permitiu que a maior parte dos beneficiários fosse contemplada com as casas.

Contudo, em relação às benfeitorias de uso comum, foram notados problemas de manutenção, acúmulo de entulho e de materiais, e um maior atraso na finalização das obras, bem como se constataram indícios de invasão e de desvio da energia elétrica das instalações do Centro Comunitário.

Foram observados itens na planilha orçamentária das obras que foram cotados como verba e outros que não dispunham de código de referência do SINAPI/SICRO ou a respectiva composição de custos. Também se verificou que a memória de cálculo apresentada para o aditivo de valor diferia no tocante ao valor aditivado, assim como a planilha orçamentária listava outros itens não mencionados na justificativa técnica.

A Prefeitura Municipal não se manifestou a esse respeito, portanto tornou-se inviável afirmar sobre a regularidade dos pagamentos relacionados a esses itens. Ainda assim, é importante destacar que tais diferenças, mesmo que somadas (7,79%), não são representativas em relação ao total do valor do contrato (R\$ 1.500.679,85).

Exceto por esses achados, não foram observados problemas de sobrepreço e no que diz respeito à definição do BDI.