

Relatório de Demandas Externas

Número: 00215.001269/2014-00

Sumário Executivo

Unidade Examinada: **MUNICÍPIO DE CHA GRANDE**

Introdução

Este Relatório trata dos resultados de ações de controle desenvolvidas em função de situações presumidamente irregulares, ocorridas em MUNICÍPIO DE CHA GRANDE, apontadas à Controladoria-Geral da União – CGU, que deram origem ao Processo nº 00215.001269/2014-00.

A fiscalização teve como objetivo analisar a correta aplicação de recursos da educação, quanto a:

- aplicação do percentual mínimo de 60% dos recursos do Fundeb para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública (programa 2030 - Educação Básica / 0E36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb);
- eficiência e economicidade do contrato de transporte escolar (programa 2030 - Educação Básica / 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica);
- efetividade da aplicação de recursos da alimentação escolar (2030 - Educação Básica / 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica).

A fiscalização foi realizada no período de 6 a 27 de julho de 2015.

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

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

Ministério	Programa/Ação Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa/Ação
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação Básica	3	37.126.744,31
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		3	37.126.744,31

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 10 de setembro 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, constataram-se diversas falhas relativas à aplicação dos recursos federais examinados, sendo demonstradas por Ministério e Programa de Governo.

Do montante fiscalizado de R\$ 37.126.744,31, foi identificado um potencial prejuízo de R\$ 49.336,33, sendo procedente a demanda relativa ao superfaturamento do contrato de transporte escolar. Também foram verificadas deficiências que comprometem a efetividade do programa de alimentação escolar. Contudo, no Fundeb, foi identificada a observância da aplicação do percentual mínimo de 60% dos recursos do Fundeb para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.

Destacam-se, a seguir, as situações de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade da execução dos recursos federais executados na esfera local:

- Em relação à Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, foi verificada a ausência de comprovação de processo eletivo para escolha dos membros do Conselho do Fundeb, atuação deficiente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e ausência de capacitação dos membros do Conselho do Fundeb.

- Quanto ao Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica, foram identificadas cláusulas restritivas ao caráter competitivo do processo licitatório que resultou na contratação de empresa para a realização do serviço. Adicionado a essa constatação, verificou-se que a contratação foi realizada com sobrepreço, uma vez que o orçamento foi elaborado com base em superestimativa de quantidades. Com a execução contratual, o sobrepreço se materializou em superfaturamento. Além do mais, o objeto contratual foi integralmente subcontratado, tendo sido identificado que o valor pago aos subcontratados é significativamente inferior ao valor pago pela Prefeitura ao seu contratado. Por fim, constatou-se que os veículos utilizados para o transporte escolar são inadequados, não atendendo às exigências previstas no Código de Trânsito Brasileiro (CTB), no que tange aos equipamentos de segurança exigidos.

- Já para o Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica, foi verificada atuação deficiente do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), bem como falta de capacitação dos membros de seus membros. Verificaram-se falhas de controle nos estoques das merendas nas escolas, inclusive, quanto à validade dos produtos. Também foram identificadas outras falhas que comprometem a efetividade do programa, como: o não atendimento do percentual de 30% na aquisição de produtos da agricultura familiar, condições inadequadas de armazenamento de produtos e ausência de refeitório nas escolas. Além do mais, foram verificadas falhas quanto à legalidade da aplicação de recursos, tendo sido identificadas essas falhas nos processos licitatórios, inclusive, com restrição à competitividade e comprometimento do resultado dos certames.

Ordem de Serviço: 201502801

Município/UF: Chã Grande/PE

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: CHA GRANDE GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 35.454.475,27

Prejuízo: R\$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 6 a 8 de julho de 2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / OE36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb no município de Chã Grande/PE.

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

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município, no período compreendido entre 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2014, pelo Ministério da Educação.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Resumo pagamento da Folha 60

Fato

No intuito de verificar a regularidade da execução do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, no Município de Chã Grande/PE, em relação à valorização dos trabalhadores em educação, tomou-se como base os gastos efetuados no exercício 2014.

O total de recursos para aplicação no Fundeb, em 2014, no município em questão, totalizou R\$ 11.919.370,39, conforme detalhado a seguir:

Tabela 1- Receitas

RECEITA	VALOR (R\$)
Complementação da União	1.803.410,43
FPE/FPM	4.009.761,01
ICMS	5.691.585,81
IPI-EXP	9.243,51
IPVA	342.454,51
ITCMD	38.408,22
ITR	1.407,90
Lei Complementar N° 87	13.273,56
Rendimento de aplicações financeiras*	9.825,44
TOTAL GERAL	11.919.370,39

Fonte: Consulta realizada no Sítio do Tesouro Nacional (http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais_novosite.asp) combinada com análise dos extratos da conta corrente nº9968-6 da agência 1771-X do Banco do Brasil.

De acordo com os extratos bancários da conta corrente exclusiva do programa, (conta corrente 9968-6, agência 1771-X do Banco do Brasil), verificou-se que a movimentação dos recursos, em 2014, foi realizada totalmente por meio eletrônico.

Conforme art. 22 da Lei nº 11.494/2007, pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Analisando-se os empenhos, referentes às folhas de pagamentos 2014 pagas com recursos do Fundeb, disponibilizados pela Prefeitura por intermédio do Ofício nº 042 de 17 de julho de 2015, verificou-se que foram gastos R\$ 8.453.350,91 para efetuar tais pagamentos.

Por intermédio da verificação da folha de pagamento analítica de 2014, observou-se que nesta soma estão incluídos pagamentos aos seguintes profissionais:

Tabela 2 - Pagamentos devidos no Fundeb 60

DEPARTAMENTO	FUNÇÃO	MAT. PROFISSIONAL	VALOR (R\$)
Creche(Fundeb 60%)	Serviços Gerais	000***	7.240,00
Educador de Apoio (Fundeb 60%)	Psic Educacional	000***	19.777,08
Educador de Apoio (Fundeb 60%)	Professor com Plena	0002***	11.972,34
Educador de Apoio (Fundeb 60%)	Professor com Plena	0006***	11.972,34
Professor 1A a 4A Series (Fundeb 60%)	Professor com Plena	002****	10.452,05
Professor 1A a 4A Series (Fundeb 60%)	Professor plena e pos	000****	25.084,92

DEPARTAMENTO	FUNÇÃO	MAT. PROFISSIONAL	VALOR (R\$)
Professor 1A a 4A Series (Fundeb 60%)	Professor plena e pos	00*****	18.813,69
Professor 1A a 4A Series (Fundeb 60%)	Professor plena e pos	00*****	25.084,92
Diretores Escolares (Fundeb 60)	Professor plena e pos	000****	4.389,86
Diretores Escolares (Fundeb 60)	Professor plena e pos	000****	31.853,88
Professor 1A a 4A Series (Fundeb 60%)	Professor Musico	000****	18.804,00
Professor 1A a 4A Series (Fundeb 60%)	Professor com Plena	00****	25.564,60
Professor 1A a 4A Series (Fundeb 60%)	Professor plena e pos	00*****	25.084,92
TOTAL			236.094,60

Fonte: Folha de pagamento analítica de 2014

* Profissional lotado na Secretaria de Educação.

** Profissional exercendo atividade administrativa no Grupo Escolar João Faustino de Queiroz

O valor total constante da tabela acima não pode ser contabilizado na conta do Fundeb 60, por não haver comprovação de que os profissionais listados oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência.

Portanto, o valor efetivamente gasto pelo município em 2014 para pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública foi de R\$ 8.217.256,31. Ou seja, 69% dos recursos disponíveis para aplicação no Fundeb, em 2014.

Com relação ao pagamento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, definido para o exercício 2014 em R\$ 1.697,39 para uma jornada de 40 horas semanais, não foram identificados profissionais com remuneração abaixo desse valor.

Houve, em abril de 2014, desconto na folha de pagamento dos professores por conta de dias não trabalhados devido a uma greve da categoria. Entretanto, conforme determinação judicial, o valor descontado foi ressarcido aos professores no mês de maio do mesmo ano. Como o cálculo do valor do piso considera a média das remunerações recebidas ao longo do ano, o pagamento do piso não foi comprometido pelo desconto efetuado no mês da greve.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Ausência de comprovação de processo eletivo para escolha dos membros do Conselho do Fundeb.

Fato

No que se refere ao processo de constituição do atual mandato do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Chã Grande/PE, a Prefeitura de Chã Grande/PE, por meio do Ofício nº 40/2015, de 13 de julho de 2015, informou que não houve processo eletivo para indicação de membros para o Conselho Municipal.

Desta forma, não se evidenciou a indicação de representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes pelos seus pares ou a indicação de representantes de professores e servidores pelas entidades sindicais da respectiva categoria. Não restando assegurado, portanto, o cumprimento do disposto no art. 24, § 3º da Lei nº. 11.494/2007.

Manifestação da Unidade Examinada

Em 10 de setembro de 2015, por intermédio do Ofício GABPREF nº 281/2015 – GAB/SEE, o Prefeito de Chã Grande manifestou-se nos seguintes termos: “Com relação a este ponto, insta esclarecer que a Secretaria Municipal de Educação solicitou a indicação de representantes do Poder Público municipal, de representantes de professores municipais e de pais de alunos, por meio do Ofício nº 269/20 15 (cópia em anexo).

Todavia, as referidas entidades apresentaram seus representantes informalmente, sem o envio de instrumento escrito nesse sentido.

Dessa forma, verifica-se que se garantiu a efetiva participação de entes do Poder Público e da sociedade civil na formação do Conselho do Fundeb, restando, atendida, assim, a finalidade de gestão democrática.”.

Análise do Controle Interno

O Ofício nº 269/2015, citado pelo gestor em sua manifestação, refere-se a uma reformulação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE. Restando sem evidência, portanto, a indicação de representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes pelos seus pares ou a indicação de representantes de professores e servidores pelas entidades sindicais da respectiva categoria.

2.2.2. Atuação deficiente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.

Fato

A partir da leitura das atas do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb do município de Chã Grande/PE, observou-se que a atuação dos membros da referida instância de controle social restringe-se ao Fundeb e ao Pnate, não se verificando na documentação em questão quaisquer outras atividades do Conselho no que se refere às suas demais atribuições, a exemplo, do acompanhamento dos recursos destinados a Educação de Jovens e Adultos ou a supervisão do Censo Escolar e da elaboração da proposta orçamentária anual, nos termos do que prescreve o art. 24, § 9º e 13 da Lei nº. 11.494/2007.

Ao se solicitar à Prefeitura cópia dos relatórios que comprovam a atuação do Conselho, o gestor, por meio do Ofício nº 040/2015, de 13 de julho de 2015, encaminhou declaração informando que não foi emitido qualquer relatório acerca das atividades do Conselho Municipal do Fundeb.

Observe-se, ainda, que no período analisado, 1º de janeiro de 2013 a 31 de junho de 2015, o Conselho em questão reuniu-se seis vezes, sendo três delas com a finalidade de eleger seus membros, conforme detalhado no quadro a seguir:

Quadro 1 – Resumo de assuntos tratados nas reuniões do Conselho do Fundeb

DATA REUNIÃO	ASSUNTO TRATADO
8/5/2013	Votação para novos membros/Votação para a presidência.
14/3/2014	Análise das prestações de contas do PNATE e PETE referentes ao exercício 2013.
26/3/2014	Análise das prestações de contas do FUNDEB referentes ao exercício 2013.
10/2/2015	Eleição de novo presidente para o Conselho.
25/3/2015	Análise das prestações de contas do FUNDEB referentes ao exercício 2014.
12/5/2015	Votação para novos membros do Conselho.

Fonte: Cópias das atas de reunião do Conselho.

Note-se que dentre os assuntos tratados no exercício de 2015 não há qualquer referência a análise das prestações de contas do Pnate.

Diante do exposto, fica evidenciada a atuação deficiente do CACS-Fundeb no município de Chã Grande/PE.

Manifestação da Unidade Examinada

Em 10 de setembro de 2015, por intermédio do Ofício GABPREF nº 281/2015 – GAB/SEE, o Prefeito de Chã Grande manifestou-se nos seguintes termos: “Primeiramente, cumpre frisar que essa qualificação de deficiente da atuação do Conselho do Fundeb deu-se através de análise subjetiva. Quando reunido, cabe ao referido Conselho, por meio de seus membros, que representam o Poder Público, os discentes e docentes municipais, além da comunidade em geral, definir as temáticas a serem discutidas e deliberar a respeito, o que está fora de ingerência por parte do Chefe do Executivo.

De todo modo, concretizando o princípio constitucional da eficiência da Administração Pública (art. 37, caput, da CF/1988), já se determinou à Secretaria Municipal de Educação que inste o Conselho a realizar suas atividades de forma mais otimizada.”.

Análise do Controle Interno

O gestor não apresentou qualquer documento que pudesse comprovar objetivamente a atuação do Conselho do Fundeb no acompanhamento dos recursos destinados a Educação de Jovens e Adultos, a supervisão do Censo Escolar ou a análise das prestações de contas do Pnate no exercício 2015. Não sendo possível afirmar, portanto, que houve uma atuação eficiente do CACS-Fundeb no município de Chã Grande/PE no período analisado.

2.2.3. Ausência de capacitação dos membros do Conselho do Fundeb.

Fato

No que diz respeito às capacitações efetuadas pelos membros do CACS-Fundeb, nos exercícios de 2013, 2014 e 2015, o gestor, por meio do Ofício nº 040/2015, de 13 de julho de 2015, encaminhou declaração informando que não foram realizadas capacitações nesse período.

Manifestação da Unidade Examinada

Em 10 de setembro de 2015, por intermédio do Ofício GABPREF nº 281/2015 – GAB/SEE, o Prefeito de Chã Grande manifestou-se nos seguintes termos: “Deveras, como já informado anteriormente, ainda não houve a capacitação dos membros do Conselho, mas tal se dá em função da escassez de recursos, o que, tão logo obtido, será oportunizado aos componentes do Conselho.”

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor confirma a ausência de capacitação dos membros do Conselho. Tal fato compromete a atuação do Conselho nas atribuições que lhes são pertinentes.

3. Conclusão

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

As falhas verificadas são referentes à:

- Ausência de comprovação de processo eletivo para escolha dos membros do Conselho do Fundeb;
- Atuação deficiente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb; e
- Ausência de capacitação dos membros do Conselho do Fundeb.

Ordem de Serviço: 201502802

Município/UF: Chã Grande/PE

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: CHA GRANDE GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 564.365,04

Prejuízo: R\$ 49.336,33

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 06 de julho de 2015 a 08 de julho de 2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica no município de Chã Grande/PE.

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

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município, no período compreendido entre 1º de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2014, pelo Ministério da Educação.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Superfaturamento decorrente de roteiros com quilometragens superestimadas.

Fato

Com a finalidade de avaliar regularidade dos gastos do município de Chã Grande/PE em relação ao Pnate, nos exercícios de 2013 e 2014, a equipe da CGU analisou a Proposta de preços da empresa vencedora do Processo Licitatório 025/20123 (Pregão Presencial) no exercício de 2013. Relativamente ao exercício de 2014, analisou-se a Planilha de preços do 1º Termo Aditivo ao contrato que majorou os preços do contrato e atualizou os roteiros, conforme os termos do Projeto de Transporte Escolar do município de Chã Grande/PE – exercício 2014.

A partir das informações supra, esta equipe de fiscalização adotou o procedimento de verificação, mediante amostragem não probabilística, de seis dos 57 roteiros definidos para serem executados em 2013 e 4 dos 71 roteiros para o exercício de 2014, utilizando-se de equipamento GPS, bem como de registro pelo hodômetro do veículo, com vistas a aferir a extensão dos quilômetros percorridos por roteiro em cada uma das rotas escolhidas, e comparar com os quantitativos apontados nas medições mensais dos serviços prestados pela contratada.

Assim sendo, efetuou-se, primeiramente, de forma aleatória, a identificação dos roteiros definidos no âmbito das planilhas de 2013 e 2014. Posteriormente, levantou-se em relação às medições pagas, as quilometragens faturadas mensal e conseqüentemente anualmente por roteiro, ao longo dos meses de julho a dezembro de 2013 (excluíram-se os meses anteriores a julho, uma vez não ter sido faturado medição nesses meses) e fevereiro a dezembro de 2014 (o mês de janeiro foi excluído em decorrência de férias escolares). Foi realizada comparação com as respectivas quilometragens apuradas, também por roteiro, com base na valoração do somatório dos dias letivos entre julho a dezembro de 2013 e fevereiro a dezembro de 2014, com os quilômetros/dia apontados, respectivamente nas planilhas de roteiros de 2013 e 2014, o que resultou na diferença total a maior de quilômetros faturados dos roteiros elencados a seguir:

a) Exercício de 2013

Planilha 1: Comparativo inspeção "in loco" e pagamentos efetuados – exercício 2013

Roteiro	Km/dia apurado 2013 (a)	Dias letivos (jul a dez2013) (b)	Km Anual Apurado/2013 c=(a*b)	Km Anual Faturado/2013 (d)	Diferença e=(d-c)	Valor por Km faturado em 2013 (f)	Valor Diferença (R\$) g=(e*f)
1	30,60	107	3.274,20	3.252,80	(21,40)	5,20	(111,28)
6	25,54	107	2.732,78	3.595,20	862,42	4,60	3.967,13
8	33,02	107	3.533,14	3.638,00	(104,86)	4,60	(482,36)
12	15,54	107	1.662,78	4.387,00	2.724,22	4,60	12.531,41
18	33,50	107	3.584,50	3.295,60	(288,90)	5,20	(1.502,28)
22	44,24	107	4.733,68	4.429,80	(303,88)	4,60	(1.397,85)
Total							13.004,77

Fonte: Prestação contas Pnate 2013, medidas GPS, calendário escolar 2013, Proposta empresa vencedora Pregão Presencial 006/2013.

b) Exercício de 2014

Planilha 2: Comparativo inspeção "in loco" e pagamentos efetuados – exercício 2014

Roteiro	Km/dia apurado 2014 (a)	Dias letivos (fev a dez2014) (b)	Km Anual Apurado/2014 c=(a*b)	Km Anual Faturado/2014 (d)	Diferença e=(d-c)	Valor por Km faturado em 2014 (f)	Valor Diferença (R\$) g=(e*f)
19	15,84	203	3.215,52	5.196,80	1.981,28	5,20	10.302,66
27	16,76	203	3.402,28	3.633,70	(231,42)	4,60	(1.064,53)
46	48,82	203	9.910,46	8.911,70	(998,76)	4,60	(4.594,30)

50	10,74	203	2.180,22	2.030,00	(150,22)	5,20	(781,14)
Total							3.862,69

Fonte: Prestação contas PNATE 2014, medidas GPS, calendário escolar 2014, 1º Termo Aditivo ao Contrato 044/2013.

Multiplicando-se as diferenças supracitadas, para cada roteiro, pelo valor unitário do quilômetro faturado em 2013 e 2014 e somando-se os totais nos dois exercícios, restam apurados pagamentos a maior no valor de R\$ 16.867,46. Contudo, levando-se em conta que os pagamentos com recursos do Pnate corresponderam a 21,87%, conforme empenhos associados ao Pnate e Notas fiscais pagas, tem-se que o superfaturamento associado ao programa do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica importou em R\$ 3.688,91, ressaltando-se que esse valor foi apurado para apenas a amostra de roteiros.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO GABPREF Nº 281/2015, de 10 de setembro de 2015, a Prefeitura Municipal de Chã Grande apresentou a seguinte manifestação:

“Todas as linhas em que trafegam os veículos da empresa contratada têm extensão definida nas rotas previamente definidas anualmente, por meio dos Projetos de Transporte Escolar, que são variáveis de acordo com contingências específicas, como alteração do número de alunos, mudança de endereço, etc.

Nesse ínterim, somente é pago o valor correspondente à extensão territorial abrangida no citado Projeto de Transporte Escolar”

Análise do Controle Interno

A justificativa do gestor não refuta a constatação apontada no fato constante desse ponto específico do relatório, tendo em vista que a vistoria *in loco* realizada pela equipe da CGU, nas amostras constantes dos roteiros do Transporte Escolar, definidos pela Prefeitura de Chão Grande, foi realizada por ferramenta GPS, instrumento atual de tecnologia de maior precisão para medição da distância das rotas, assim como pelo hodômetro do veículo utilizado pela CGU para essa finalidade, demonstrando, portanto, diferenças substanciais às definidas nos roteiros de transporte escolar. Ademais, o gestor não apresentou nenhuma evidência que comprovasse estar a verificação física realizada pela CGU não condizente com a realidade dos fatos. Por outro lado, ressalte-se a afirmativa do gestor que: *“somente é pago o valor correspondente à extensão territorial abrangida no citado Projeto de Transporte Escolar”*, no entanto, vale destacar o contido nos termos do anexo II – Transporte Escolar, do edital do Pregão Presencial 006/2013, (folhas 232 a 243 dos autos do processo licitatório) em que consta planilha de quantitativo ou de custo, referente à memória de cálculo utilizada para pagamento dos roteiros de transporte escolar. O cálculo dos valores pagos de transporte escolar, conforme os termos da planilha de custos dar-se-á pela multiplicação da extensão territorial (ida e volta) do roteiro escolar percorrido pela quantidade de dias letivos no mês, bem como pelo valor da quilometragem rodada, portanto, o valor pago não é só em função da extensão territorial abrangida, mas também em função da quilometragem efetivamente rodada, assim como da quantidade existente de dias letivos no mês em referência. Adicionalmente, acrescente-se planilha de preços da empresa vencedora, bem como comprovantes de despesas que corroboram pagamento de acordo com o valor da quilometragem rodada multiplicado pelo número de dias letivos e a extensão por quilômetro do percurso, constante das evidências.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar as medidas administrativas necessárias ao ressarcimento dos valores relativos a despesas com preços superiores ao contratado.

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

Fato

Por meio de inspeção - *“in loco”* - realizada no dia 08 de julho de 2015, verificou-se que os veículos utilizados para o transporte de escolares no Município de Chã Grande/PE, em decorrência do contrato 044/2013, celebrado junto à Empresa Personalitê Locações Eireli - EPP (CNPJ nº 11.571.826/0001-27), não atendem as exigências previstas pelos arts. 105 e 136 da Lei nº 9.503/1997, o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), no que tange aos equipamentos de segurança exigidos. Ressalte-se que alguns deles se encontram em avançado estágio de deterioração.

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



Foto 1: Veículo de placa LKM-1973, Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.



Foto 2: Veículo de placa LKM-1973, lanterna traseira quebrada, Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.



Foto 3: Veículo de placa LKM-1973, assentos danificados, Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.



Foto 4: Veículo de placa LKM-1973, pneu liso (“careca”), deteriorado, Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.



Foto 5: Veículo de placa MON-9690, Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.



Foto 6: Veículo de placa MON-9690, assentos danificados e sem cintos de segurança, Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.



Foto 7: Veículo de placa MYJ-0223, Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.



Foto 8: Veículo de placa MYJ-0223, veículo não possui o dístico escolar, Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.



Foto 9: Veículo de placa MYJ-0223, assentos sem cintos de segurança, Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.



Foto 9: Veículo de placa MYL-0175, Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.



Foto 10: Veículo de placa MYL-0175, não possui o dístico escolar, Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.



Foto 11: Veículo de placa MYL-0175, assentos sem cintos de segurança Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.



Foto 12: Veículo de placa MNO-9200, Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.



Foto 13: Veículo de placa MNO-9200, pneu liso (“careca”) deteriorado, Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.



Foto 14: Veículo de placa MNO-9200, assentos sem cinto de segurança, Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.



Foto 15: Veículo de placa KHJ-4930, Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.



Foto 16: Veículo de placa KHJ-4930, extintor com validade vencida, Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.

Convém, ainda, destacar que o Gestor municipal apresentou comprovantes de autorização dos veículos destinados ao transporte escolar para circular emitida pelo Departamento Estadual de Trânsito, com inscrição da lotação permitida, conforme exigido pelo *caput* do art. 136 do CTB de apenas 11 veículos, no entanto, a vistoria apresentada desses veículos encontra-se com validade vencida em 15 de maio de 2015.

Ademais, três dos onze veículos têm a seguinte restrição: “*Não autorizado para o transporte escolar*”, conforme evidências anexas.

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

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

I - cinto de segurança, conforme regulamentação específica do CONTRAN, com exceção dos veículos destinados ao transporte de passageiros em percursos em que seja permitido viajar em pé;

II - para os veículos de transporte e de condução escolar, os de transporte de passageiros com mais de dez lugares e os de carga com peso bruto total superior a quatro mil, quinhentos e trinta e seis quilogramas, equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo;

III - encosto de cabeça, para todos os tipos de veículos automotores, segundo normas estabelecidas pelo CONTRAN;

IV - (VETADO)

V - dispositivo destinado ao controle de emissão de gases poluentes e de ruído, segundo normas estabelecidas pelo CONTRAN.

VI - para as bicicletas, a campainha, sinalização noturna dianteira, traseira, lateral e nos pedais, e espelho retrovisor do lado esquerdo.

VII - equipamento suplementar de retenção - air bag frontal para o condutor e o passageiro do banco dianteiro.”

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

I - registro como veículo de passageiros;

II - inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança;

III - pintura de faixa horizontal na cor amarela, com quarenta centímetros de largura, à meia altura, em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroçaria, com o dístico ESCOLAR, em preto, sendo que, em caso de veículo de carroçaria pintada na cor amarela, as cores aqui indicadas devem ser invertidas;

IV - equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo;

V - lanternas de luz branca, fosca ou amarela dispostas nas extremidades da parte superior dianteira e lanternas de luz vermelha dispostas na extremidade superior da parte traseira;

VI - cintos de segurança em número igual à lotação;

VII - outros requisitos e equipamentos obrigatórios estabelecidos pelo CONTRAN.”

Por fim, vale destacar o seguinte:

a) Não foram apresentadas as habilitações dos seguintes motoristas: N.P.deL., motorista da VAN placa KUP-7086 e J. H. da S., motorista da VAN MNB-1047;

b) O motorista J.F.de M., que dirige a VAN, de placa KIN-0062, encontra-se com a carteira de habilitação vencida desde 18 de janeiro de 2015;

c) O motorista cadastrado pela prefeitura para dirigir a KOMBI KLK-7588 é A.A.B.. No entanto, quem dirige a mesma é J.J.I.;

d) Os seguintes veículos escolares de placa MON-9690, MYJ-0223 e MON-9690 encontram-se cadastrados pela prefeitura de Chã Grande no nome da motorista V.L.G.da S.S. No entanto, quem efetivamente os dirige são os seguintes motoristas: A.F.d.S; B.S.S. e T.d.S.S.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO GABPREF Nº 281/2015, de 10 de setembro de 2015, a Prefeitura Municipal de Chã Grande apresentou a seguinte manifestação:

“Tão logo notificado a respeito do Relatório em questão, o Município de Chã Grande/PE notificou a empresa prestadora do serviço de transporte de alunos no âmbito local para proceder à adequação das falhas nela apontadas.

Então, a empresa Personalité Locações informou, por meio do Ofício nº 02/2015 (cópia em anexo), que já havia sanado as irregularidades em tela, especificamente com relação a reparos nos veículos (instalação de extintores de incêndio, aposição do dístico escolar e colocação de demais itens de segurança), como melhor detalhado no relatório fotográfico

em anexo. Nesse expediente, a empresa ainda enviou relação atualizada dos motoristas que executam o serviço, inclusive com cópia das respectivas CNH's."

Análise do Controle Interno

Embora o gestor tenha apresentado relatório fotográfico dos veículos utilizados para o Transporte Escolar, contendo correções das falhas identificadas pela equipe da CGU, cabem as seguintes considerações:

- a) a foto do veículo de placa LKM-1973, apresentada no relatório fotográfico do gestor, apresenta a lanterna traseira esquerda. No entanto, a lanterna traseira quebrada vistoriada pela CGU foi a traseira direita;
- b) a correção do veículo de placa MYL-0175 foi apenas em relação ao dístico escolar; os assentos continuam sem cintos de segurança;
- c) a foto do veículo de placa MNO-9200 com pneu liso ("careca") deteriorado em que o gestor informa que o mesmo foi substituído não evidencia de forma clara essa ocorrência. Ademais, não foram corrigidos os assentos que continuam sem cintos de segurança;
- d) a foto do dístico escolar relativo ao veículo JWV-0223 do relatório do gestor evidencia apenas a parte traseira deste veículo. No entanto, o artigo 136, inciso III do Contran exige que a pintura do dístico ESCOLAR seja em toda a extensão das partes laterais e não apenas da traseira da carroçaria;
- e) o gestor não apresentou justificativas para a validade vencida dos comprovantes de autorização dos onze veículos destinados ao transporte escolar, bem como para a restrição dos três veículos para essa atividade;
- f) não foi disponibilizada a carteira do motorista J. H. da S., da VAN MNB-1047;
- g) persiste o vencimento da carteira de habilitação do motorista J.F.de M., que dirige a VAN, de placa KIN-0062, vencida desde 18/01/2015.
- h) não foram apresentadas justificativas para as seguintes falhas: i) O motorista cadastrado pela prefeitura para dirigir a KOMBI KKK-7588 é A.A.B.. No entanto, quem dirige a mesma é J.J.I.; ii) os seguintes veículos escolares de placa MON-9690, MYJ-0223 e MON-9690 encontram-se cadastrados pela prefeitura de Chã Grande no nome da motorista V.L.G.da S.S. No entanto, quem efetivamente os dirige são os seguintes motoristas: A.F.d.S; B.S.S. e T.d.S.S

Portanto, persistem as impropriedades apontadas pela CGU, contidas no fato do presente relatório.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar providências junto ao gestor municipal para que os veículos utilizados para transporte escolar, atendam as determinações do Código de Trânsito Brasileiro, especialmente os arts. 136 a 139.

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

2.1.3. Sobrepreço de R\$ 72.194,68 com a subcontratação de transporte escolar - Pregão Presencial 006/2013.

Fato

Na execução, em 2013 e 2014, em decorrência do contrato 044/2013 firmado com a empresa Personalitê Locações Eireli, CNPJ 11.571.826/0001-27, vencedora do Pregão Presencial nº 006/2013, que se refere ao transporte escolar, verificou-se que todos os veículos e motoristas utilizados para a prestação do serviço foram objeto de “*Contratos de Prestação de Serviços para Transporte de Estudantes*” firmados com terceiros. Analisando-se comparativamente os valores pagos por roteiro pela Prefeitura (conforme planilha constantes do Anexo II do edital da licitação pregão presencial 006/2013 e planilha do 1º termo aditivo ao contrato 044/2013) e os valores pagos pela Personalitê Locações Eireli, CNPJ 11.571.826/0001-27, aos terceirizados constatou-se sobrepreço cobrado pela vencedora do certame.

Apresenta-se a seguir os roteiros objeto de terceirização que permanecem com os destinos previstos na proposta de preços contratada:

Tabela 1: comparativo valores pagos pela prefeitura Chã Grande/PE e contratos terceirizados

Placa do Veículo Contratado	Valor Mensal contrato terceirizado (R\$)	Valor contratado 006/2013 (R\$)	Mensal Pregão	Roteiro
JOE2412	1.232,00		3.477,76	Setor Maracujá
MUF8699	2.100,00		2.402,40	Setor Boa Vista
KID4150	5.400,00		8.458,56	Setor Palmeiras
KIN2500	1.355,20			
KIN2500	1.355,20			
KMX3312	1.355,20			
KIP0610	1.355,20			
HPG3860	1.150,00		27.107,74	Setor Macacos
GSO7480	1.478,40			
KKW0229	1.310,51			
KIF1081	1.108,80			
KGV7702	862,40			
MWK9891	1.108,80			
KHC7571	1.232,00			
KGO8061	1.200,00			
KFT7479	1.232,00			
KHT2814	1.600,00			
KFT5838	1.276,74			
KLT4303	1.478,40			
KHZ4350	1.355,20			
KGR2184	7.500,00			
KIG3318	1.355,20			
KGC8551	1.478,40		7.025,52	Setor Matias
KGW2940	1.601,00		11.119,02	Setor Ninho das Águias
KGW2940	1.601,00			
KLR9851	1.477,40			

Placa do Veículo Contratado	Valor Mensal contrato terceirizado (R\$)	Valor contratado 006/2013 (R\$)	Mensal Pregão	Roteiro
KIR8809	1.355,20			
KHN8006	1.724,80		6.337,98	Setor Prata Grande
JMK3951	982,00			
KIN0062	1.724,80		9.005,04	Setor Tipim
KIN0062	1.725,80			
LOB3515	2.100,00		10.151,90	Setor Lagedo Grande
LUY7456	1.300,00			
KJK6244	1.500,00		21.819,60	Setor Frexeira
KGL2826	1.050,00			
KUP7086	1.350,00		376,20	Setor Lagoa Verde
Valor Mensal (R\$)	60.371,65		107.281,72	
Valor Anual (R\$)	724.459,80		1.287.380,64	
Diferença (R\$)			562.920,84	

Portanto, para os roteiros retro mencionados, constata-se um sobrepreço foi de R\$ 562.920,84.

O valor total do contrato com a Personalitê Locações Eireli, CNPJ 11.571.826/0001-27, no exercício de 2013 foi de R\$ 1.432.422,24. No entanto, foi celebrado o 1º Termo Aditivo no valor anual de 1.464.392,16, totalizando R\$ 2.896.814,40, conforme detalhado a seguir:

Documento	Valor 2013 (R\$) (A)	Valor 2014 (R\$) (B)
Contrato 044/2013	1.432.422,24	-
1º Termo Aditivo	-	1.464.392,16
Valor Total (A) + (B)		2.896.814,40

Parte dos recursos utilizados para o pagamento do contrato com a Personalitê Locações Eireli em 2013 e 2014 foram oriundos do Pnate: R\$ 234.903,54. Aplicando-se o percentual encontrado sobre este valor chegamos a um total de R\$ 45.647,42 de sobrepreço.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO GABPREF Nº 281/2015, de 10 de setembro de 2015, a Prefeitura Municipal de Chã Grande apresentou a seguinte manifestação:

“Essa suposta alegação de superfaturamento da quantia acima mencionada no contrato nº 044/2013 não corresponde à realidade, pois o Município de Chã Grande/PE efetua o pagamento do valor contratado nos termos da proposta vencedora e cujos valores estão dentro do parâmetro de mercado da região.

Os contratos que a empresa firma internamente com seus funcionários e por meio do qual adquire seus bens fogem do controle administrativo, são pactos de natureza privada, sujeitos às normativas celetista e cível.

Nessa ótica, descabe qualquer tipo de ingerência do ente público municipal sobre os valores que paga em seus contratos internos, particularidade fora do âmbito de controle administrativo.

De todo modo, repassamos as informações ofertadas pelo Ofício nº 02/2015 da Personalité Locações (cópia em anexo).”

Adicionalmente, o diretor da empresa contratada justificou da seguinte forma, por intermédio de Resposta ao OF 266/2015 PMCG:

“Mais uma vez afirmamos que não de se falar em superfaturamento e nem em subcontratação como relacionamento anteriormente. Mais uma vez afirmamos que cumprimos as exigências editalícias e contratuais e a execução dos serviços são realizadas de forma satisfatória. De certo, afirmamos que a plenitude da execução não é de 100% mas que a busca disso é constante.

No que se afirma de superfaturamento demonstramos abaixo o quadro dos faturamentos realizados no período apontado pela CGU, se não vejamos:

FATURAMENTO 2013		FATURAMENTO 2014	
		FEVEREIRO	R\$ 100.485,32
		MARÇO	R\$ 80.013,48
		ABRIL	R\$ 78.039,70
		MAIO	R\$ 78.39,70
JUNHO	R\$ 65.101,92	JUNHO	R\$ 54.019,60
JULHO	R\$ 65.101,92	JULHO	R\$ 101.139,28
AGOSTO	R\$ 119.353,52	AGOSTO	R\$ 98.622,48
SETEMBRO	R\$ 108.592,44	SETEMBRO	R\$ 97.215,36
OUTUBRO	R\$ 114.006,56	OUTUBRO	R\$ 90.366,08
NOVEMBRO	R\$ 103.156,24	NOVEMBRO	R\$ 81.883,92
DEZEMBRO	R\$ 76.030,44	DEZEMBRO	R\$ 63.194,44
TOTAL		TOTAL	R\$ 742.520,56
TOTAL GERAL	R\$ 651.43,04		

É apontado um sobrepreço de R\$ 562.920,84. Mais uma vez afirmamos que em nenhum momento nossos valores contratuais forma extrapolados, "estourados" popularmente falando. Todos estão dentro do que preconiza o contrato e dentro do que foi licitado. Observe-se a soma dos anos (1.393.863,60) e o somatório total dos dois anos e vemos que os valores estão dentro do que foi licitado.

Com relação a terceirização, conforme dito no item 1.4, temos a locação do bem móvel e não a "terceirização" dos serviços. A demais, vale ressaltar que temos por constituição fins comerciais, somos uma entidade com fins lucrativos e para isso compomos nossa margem de trabalho, que vai deste de mão-de obra, custos fixos, previsão de lucros e o risco do negócio. Para tal, afirmamos que a idéia de que o valor apontado todo mês faturava-se/fatura o valor licitado, vai -se por água abaixo na apresentação do quadro acima. Afirmando que não existe tal superfaturamento.”

Análise do Controle Interno

A justificativa do gestor não ilide a constatação apontada pela equipe da CGU, tendo em vista que foram elencados todos os pagamentos realizados pela empresa contratada para realizar serviços de transporte escolar a terceiros, comparativamente aos valores

efetivamente pagos em decorrência dos roteiros contratos no Pregão Presencial 006/2013 e respectivo contrato 044/2013 e aditivo. Vale ressaltar que todos os pagamentos e contratos de terceirizados, elencados no fato, foram baseados em comprovantes de despesas, fornecidos pelo gestor, conforme constam nas evidências. Salienta-se que o valor mencionado na constatação refere-se ao sobrepreço, em relação ao valor total contratado, e não o superfaturamento, em realização ao valor efetivamente pago.

Deve-se ainda comentar que, inobstante a Prefeitura de Chã Grande pague à contratada o valor licitado, a identificação do sobrepreço se deu em função do preço efetivo cobrado pelos reais prestadores de serviço, que devem arcar com todos os custos do transporte escolar. Funciona a Personalitê Locações Eireli apenas como uma intermediadora, capaz de atender às exigências habilitatórias da licitação, entre a Prefeitura e as pessoas físicas, proprietárias dos veículos que prestam o serviço.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar as medidas administrativas necessárias ao ressarcimento dos valores relativos a despesas com preços superiores ao contratado.

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. Contextualização da fiscalização realizada no âmbito da OS 201502802.

Fato

Trata-se de fiscalização do Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate) no município de Chã Grande/PE, cujo escopo foi os exercícios 2013 e 2014. A equipe da CGU restringiu sua atuação nas seguintes ações: verificação das condições atuais dos veículos destinados ao transporte escolar, análise dos processos licitatórios e dos pagamentos efetuados, verificação dos instrumentos de controle da Prefeitura quanto à utilização de veículos de propriedade da Secretaria de Educação e da movimentação dos veículos locados para o transporte de alunos do ensino básico, sob a responsabilidade da Prefeitura e atuação do Conselho do Fundeb em relação ao Transporte Escolar.

Realizaram-se entrevistas nas seguintes escolas que foram selecionadas aleatoriamente, de forma não estatística, nas inspeções físicas, realizadas durante os trabalhos de campo, a saber:

- Grupo Escolar João Faustino de Queiroz;
- Escola Municipal Nossa Senhora de Fátima.

2.2.2. Exigências no Edital que restringem a competitividade dos participantes do certame licitatório.

Fato

Em análise ao Pregão Presencial Nº 006/2013 (Processo Licitatório 025/2013), cujo objeto referiu-se à contratação de empresa para prestação de serviços de transporte escolar no Município de Chã Grande/PE, constatou-se a exigência, no edital, de cláusulas ou condições que comprometeram, restringiram ou frustraram o caráter competitivo do processo licitatório.

A seguir, as cláusulas restritivas existentes no edital:

a) impedimento de participar da licitação empresas reunidas em consórcio, sem existir nos autos a devida justificativa.

Item 7 - DAS CONDIÇÕES PARA PARTICIPAÇÃO:

“Item 7.2 – Não será permitida a participação de empresas em consórcio (...)

Verificou-se o impedimento de participar da licitação empresas reunidas em consórcio, sem existir nos autos a devida justificativa.

Conforme dispõe o art. 33 da Lei 8.666/93, é permitida na licitação a participação de empresas reunidas em consórcio, assim como, de acordo com o entendimento do Tribunal de Contas da União, consignado no Acórdão nº 3.654/2012 – 2ª Câmara, abaixo transcrito, é necessário estar devidamente motivadas as razões pelas quais não é permitida a participação de empresas em consórcio na licitação, fato este que não aconteceu no processo licitatório em comento.

Acórdão nº 3.654/2012 – 2ª Câmara

“9.2.1. indique, no processo administrativo da licitação, os motivos pelos quais decidiu por não permitir a participação de consórcios de empresas no processo licitatório, quando for o caso, em atenção ao disposto no art. 2º, parágrafo único, inciso VII, da Lei 9.784/1999 e à jurisprudência deste Tribunal;”

b) Exigência indevida de visita técnica em três e determinadas datas anteriores ao certame.

O item 3 do Anexo I do Edital relativo ao Termo de Referência, determina que “Todas as rotas do transporte escolar deverão ser vistoriadas pela empresa licitante, sendo previamente agendada na Secretaria de Educação, com o mínimo 24 (vinte e quatro) horas de antecedência, que disponibilizará um funcionário para apresentar as rotas, onde o secretário de Educação atestará a visita de rota realizada pelo proponente licitante. A licitante deverá ter a sua disposição um veículo com capacidade de entrar em locais de difícil acesso. Tal vistoria deverá ser realizada até 3 (três) dias anteriores ao certame.

- Limite Máximo para agendamento: 29/04/2013
- Data da Visita: 30/04, 02/05 e 03/05”.

Entretanto, a jurisprudência do TCU tem se posicionado no sentido de que é suficiente exigir da licitante declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra, assinada pelo seu responsável técnico, de modo que a visita só pode ser exigida se for imprescindível para a caracterização do objeto, e, nesse caso, deve-se evitar reunir os licitantes em uma mesma data e horário, situação capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes (Acórdãos 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009, todos do Plenário).

c) Exigências indevidas nos item 10.3.2 e 10.3.3 do Edital relativa à regularidade fiscal e à qualificação econômico-financeira dos licitantes, contidas nos itens a seguir:

O item 10.3.2, alínea “a” exige: “*Certidão Negativa de Débitos Imobiliários, do domicílio ou sede do licitante*”.

O item 10.3.3, alínea “a”, exige o seguinte: “*Balanço Patrimonial e Demonstrações Contábeis do último exercício social já exigível e apresentado na forma da Lei, contendo a Declaração de Habilitação Profissional – DHP, conforme determinado pelo respectivo Conselho Regional e nos termos das Resoluções 871/2000 e 899/2001 do Conselho Federal de Contabilidade, devidamente registrado no Órgão competente, comprovando a boa situação financeira da licitante, vedada a sua substituição por balancetes e balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrados há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta. O balanço deverá ser registrado na entidade competente e também assinado pelo Administrador da Empresa e pelo Contador. O Balanço Patrimonial deverá ser acompanhado de cópia do termo de abertura e de encerramento, devidamente autenticado, extraídos do livro Diário, devidamente registrado no órgão competente, nas condições de apresentação do balanço patrimonial.*” Essa exigência é indevida, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Vide Acórdão nº 1.927/2011 – Plenário)

A seguir, a alínea “d” do mesmo item exige: “*Certidão Negativa do Cartório de Distribuição e Certidão Negativa de Protesto do (s) Cartório (s) de Notas, da comarca da sede da licitante, a mesma deverá ser expedida com o máximo 30(trinta) dias anterior a abertura do certame*”.

Por sua vez, a alínea “e” exige: “*Certidão de Execução Patrimonial expedidas pelos distribuidores cíveis, dentro de um prazo máximo de 30 (trinta) dias anteriores à sessão pública de processamento do pregão*”.

Por fim, a alínea “g” exige a apresentação de no mínimo 1 (um) “*Atestado de Inidoneidade Financeira, emitido por Instituição Bancária, dentro de um prazo máximo de 30 (trinta) dias anteriores à sessão pública de processamento do pregão.*”

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

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

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO GABPREF Nº 281/2015, de 10 de setembro de 2015, a Prefeitura Municipal de Chã Grande apresentou a seguinte manifestação:

“Instada, a Comissão Permanente de Licitações apresentou as devidas informações sobre esse ponto, através do Ofício nº 15/2015-CPL- PMCG (cópia em anexo), ora ratificadas e aqui não repetidas para se evitar digressões desnecessárias.”

O Presidente da CPL/PMCG, por intermédio de Ofício nº 015/2015 - CPL/PMCG, de 26 de agosto de 2015, respondeu da seguinte forma:

“a) “No entender do Controlador o impedimento de participação de empresas reunidas em consórcio na licitação traria prejuízo a competitividade”.

Na verdade, o impedimento previsto no instrumento convocatório se deu pelo fato do objeto a ser licitado não exigir, na sua execução, serviço que possa ser fracionado entre mais de duas empresas.

Durante a etapa de estudos preliminares que precedeu a elaboração do edital em análise, verificou-se que todas as empresas que prestam o serviço de transporte escolar no Estado de Pernambuco não encontram-se organizadas em consórcio.

Estas empresas prestam esse serviço de forma individualizada, o que não ocorre no seguimento empresarial de grandes obras.

Cabe ressaltar que a decisão sobre a participação de empresas em consórcio cabe única e exclusivamente ao órgão promotor da licitação, pois é um juízo de oportunidade e conveniência que se encontra em sua margem de discricionariedade.

Tanto é assim que o art. 33 da lei n. 8.666/93 estabelece, In verbis:

“Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:”

A alegação de que a vedação de consórcios implicaria a diminuição do universo de licitantes, não seria a melhor interpretação para o caso em foco. Nesta esteira de raciocínio temos a decisão do Tribunal de Contas da União que, em caso semelhante enfrentado no Acórdão de n: 1.591/2005, Plenário - entendeu que nem sempre a não formação desse tipo de associação implicaria eventual restrição à competitividade”, de licitação, senão vejamos:

"Não prospera também o argumento de que a possibilidade de formação de consórcio no Edital afastaria eventual restrição à competitividade da licitação. A constituição de consórcio visa, em última instância, a junção de esforços de 2 (duas) ou mais empresas para realização de determinado empreendimento, objetivando, sob a ótica da Administração Pública, proporcionar a participação de um maior número de empresas na competição, quando constatado que grande parte delas não teria condições de participar isoladamente do certame. No entanto, o caso não me parece requerer a formação de consórcio. Primeiro, porque se a licitação fosse realizada separadamente para fornecimento de serviços de telefonia e de centrais telefônicas, as empresas no mercado teriam, sozinhas, condições de realizar o objeto da licitação. Segundo, o consórcio, dada a transitoriedade que lhe é peculiar, mostra-se mais apropriado para consecução de objeto certo e determinado no tempo, a exemplo de obras, diversamente do que ocorre na espécie, em que se busca a contratação de serviços que rotineiramente farão parte das atividades do órgão. (Rel. Min. Guilherme Palmeira)" (destaque nosso)

É de bom alvitre também destacar que o objeto licitado tem natureza contínua e faz parte do espectro de serviços públicos essenciais colocados à disposição da população. Daí não se adequar a possibilidade de participação de empresas consorciadas para execução do serviço licitado, objeto desta fiscalização. A fundamentação desta vedação decorre da própria IMPOSSIBILIDADE de descontinuidade do serviço público. Daí no edital não ter sido prevista expressamente, uma vez que a vedação imposta, no caso concreto, não estava proibida por lei ou na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

E mais, tal restrição não caracteriza, no caso concreto, prejuízo à competitividade do certame licitatório. Como também não trouxe qualquer prejuízo ao erário.

Por fim, também merece ser pontuado que nenhum dos licitantes ou terceiro interessado apresentou qualquer impugnação ao edital sobre o referido dispositivo indicado pela douta Controladoria.

b) "Alegada exigência indevida de visita técnica em três e determinadas datas anteriores ao certame."

A finalidade da visita técnica é propiciar aos licitantes, previamente à elaboração de sua proposta de preços, o efetivo conhecimento das condições reais do local onde será executado o objeto/encargo licitado.

Trata-se de um direito do particular de conferir sua própria capacidade técnica para executar o encargo, e de formular sua proposta de preço com base na realidade da contratação, uma vez que, ao realizar a visita técnica, o licitante tem a oportunidade de extrair detalhes do local de execução da obra ou do serviço.

Nesse sentido já observou o TCU ao tratar da visita técnica quando da prestação de serviços de engenharia:

"Ora, tomar conhecimento de todas as informações relativas às obras e das condições do local de sua realização é do interesse dos próprios licitantes. (...) qualquer empresário com um mínimo de responsabilidade não só deseja como necessita conhecer o local e as

condições da obra a ser realizada antes de formular sua proposta comercial" (TCU, Acórdão nº244/2003 - Plenário. Min. Rel. Ubiratan Aguiar, DOU de 28.03.2003) (destaque nosso)

Em outra decisão:

"a finalidade da introdução da fase de vistoria prévia no edital é propiciar ao proponente o exame, a conferência e a constatação prévia de todos os detalhes e características técnicas do objeto, para que o mesmo tome conhecimento de tudo aquilo que possa, de alguma forma, influir sobre o custo, preparação da proposta e execução do objeto" (TCU, Acórdão nº 4.968/2011, 21 Câmara, Min. Rel. Raimundo Carreiro, DOU de 18.07.2011)"

Nessa linha, a realização da visita técnica também é um instrumento que auxilia o particular a juntar informações precisas para impugnar o instrumento convocatório (Art. 41, 1º da Lei nº 8.666/93).

Isso porque, eventualmente, ao realizar a visita, o licitante pode concluir coisas que a Administração pode não ter considerado no planejamento da contratação. Isso pode ocorrer, por exemplo, no caso em que o valor estimado pela Administração Pública para a execução do objeto for incompatível ao que, de fato, cumpriria ser repassado em virtude de determinados fatores físicos locais, ou ainda, quando esta estipular padrões inadequados de execução do objeto, o que poderá ser questionado pelo licitante.

Além de ser um mecanismo que visa resguardar o interesse do licitante, nos moldes já aludidos, a exigência de visita técnica visa também dar maior segurança à Administração, uma vez que atenua o risco da ocorrência de extinção precoce do contrato, ou de seu cumprimento irregular sob a justificativa, pelo particular, de que não conhecia todas as peculiaridades relacionadas ao local estipulado para o cumprimento do objeto.

Sobre o assunto, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 4.968/2011 - Segunda Câmara, assim se manifestou:

"A visita de vistoria tem por objetivo dar à Entidade a certeza e a comprovação de que todos os licitantes conhecem integralmente o objeto da licitação e, via de consequência, que suas propostas de preços possam refletir com exatidão a sua plena execução, evitando-se futuras alegações de desconhecimento das características dos bens licitados, resguardando a Entidade de possíveis inexecuções contratuais". (TCU, Acórdão nº 4.968/2011, 2ª Câmara, Min. Rel. Raimundo Carreiro, DOU de 18.07.2011)"

Portanto, em linhas gerais, o objetivo da referida exigência é evitar que haja, tanto para o licitante como para a Administração Pública, prejuízos de natureza econômica (com a formulação de propostas imprecisas), e/ou técnica (durante a execução do contrato). Por fim, a observação da Controladoria de que deve-se evitar reunir os licitantes em uma mesma data e horário encontra-se respaldada na jurisprudência. Todavia, o edital previu que as visitas técnicas seriam agendadas em um total de 03 (três) datas e horários distintos, a fim de se evitar que todos os licitantes se conhecessem. Houve, na verdade, uma diversificação de datas para que os interessados não tivessem como conhecer todos os

licitantes. A jurisprudência mais atualizada do TCU (TCU, Acórdão n.º 110/2012, Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro, DOU de 25.01.2012) traz eloquente entendimento sobre o ponto abordado, senão vejamos:

"Com relação à exigência de que os competidores devem realizar visita técnica ao local da obra, em dia e hora único, definido no edital, foi demonstrado que a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de repudiar tal medida, por configurar restrição indevida à competitividade do certame e por favorecer o prévio acerto entre os pretendentes. Neste caso, a falta é suficiente para macular a licitação e ensejar proposta para a anulação do processo licitatório, sem prejuízo de dar ciência ao (omissis) que a inserção no edital de licitação de exigência para a realização de vistoria técnica em um único dia e horário, constitui-se em restrição à competitividade e ofensa ao disposto no art. 3.º. caput. e 12, inciso 11, da lei 8.666/1993, além de favorecer ajustes entre os potenciais competidores" (destaque nosso)

Como demonstrado acima, o edital previu visita técnica em datas diversas (03 datas), que favoreceu a preservação da competitividade e evitou possíveis ajustes entre todos os concorrentes. Tanto isto é verdade que as visitas ocorridas pelos licitantes se deu em datas diferentes, consoante se constata no processo licitatório.

Por fim, também merece ser pontuado que nenhum dos licitantes apresentou qualquer impugnação ao edital sobre o referido dispositivo indicado pela douta Controladoria.

c) "Alegadas exigências indevidas nos itens 10.3.2 e 10.3.3 do Edital relativa à regularidade fiscal e a qualificação econômico-financeira dos licitantes."

A exigência do item 10.3.2 do edital se deu em virtude de se assegurar a certeza de que o domicílio apresentado pelo licitante correspondia ao apresentado na documentação de habilitação. A lei 8.666/93 não é taxativa sobre as exigências a serem inseridas no edital de licitação. Há, na verdade, a proibição de inserção de cláusula que comprometa, restrinja ou frustrate o caráter da competitividade da licitação. A exigência referida no item 10.3.2 visou trazer mais segurança sobre a veracidade do domicílio das empresas concorrentes no certame. Em nada prejudicando a competitividade, mesmo porque serviu apenas para ratificar o domicílio apresentado nos documentos.

A exigência do item 10.3.3 do edital se deu para que a licitante apresentasse junto com o Balanço Patrimonial e Demonstrações Contábeis, a DHP - Declaração de Habilitação Profissional do respectivo Conselho Regional de Contabilidade do contador responsável. Vale salientar que tal DHP passou a se chamar CRP - Certidão de Regularidade Profissional, alteração está regulamentada pela Resolução CFC nº 1.402/2012. Valendo salientar que a mudança de nomenclatura não impediu que qualquer empresa concorrente apresentasse a Identificação do Registro do CRP, ratificando a ideia de que se trata de um documento de fácil emissão. Outra demonstração da flexibilidade exercida pelo Pregoeiro foi a de aceitar do licitante a Identificação do Registro da CRP ao invés da CRP - Certidão Regularidade de Profissional, desde é claro que obedecesse, no mínimo, ao prazo de validade, como também foi exigido de todos os licitantes.

O edital cumpriu o art. 31 da Lei nº 8.666/93. A Resolução Federal do CFC nº 1.402/12 no seu "CONSIDERANDO estabelece que para o exercício de qualquer atividade contábil é prerrogativa do profissional da Contabilidade em situação regular perante o respectivo

CRC;". Além de trazer em seu art. 2º, parágrafo único, de forma expressa que "A Certidão será expedida sempre que exigido pela legislação da profissão contábil ou solicitado por parte interessada."

E para consolidarmos ainda mais nosso entendimento o parágrafo único afirma que: "A Certidão tem por finalidade comprovar, exclusivamente, a regularidade do Profissional da Contabilidade perante o Conselho Regional de Contabilidade na data da sua emissão, quando da assinatura de um trabalho técnico ou quando solicitado em convênios, editais de licitação ou por clientes." (destaque nosso)

Sendo assim, nada obsta a exigência da apresentação da CRP (DHP), tendo em vista que o dispositivo da resolução ora discutida prevê sua solicitação para fins de editais de licitação. Como dito, a finalidade da exigência foi para garantir que a Administração Pública estaria diante de documento emitido por profissional regular e capacitado para cumprir a exigência prevista pela Lei 8.666/93, em seu art. 31, I. Tal exigência não traz qualquer prejuízo a competitividade, haja vista que a certidão exigida é de fácil obtenção pelo profissional devidamente habilitado e regular perante o órgão de classe fiscalizador. A citação do Acórdão de N: 1.927/2011 feita pelo insigne Controlador não encontra qualquer semelhança com o assunto em foco.

No que pertine a exigência da Certidão Negativa de Cartório de Distribuição e Certidão Negativa de Protesto do Cartório de Notas, da Comarca sede da licitante, também visou trazer mais segurança para a contratação com a Administração Pública.

Fato este que foi devidamente cumprido por todos os licitantes, ante a facilidade de obtenção desta certidão. Por óbvio, tal medida preventiva trouxe mais segurança a contratação e ao próprio procedimento licitatório, sem que houvesse qualquer prejuízo a competitividade dos licitantes.

No mesmo sentido também deve ser o entendimento sobre a exigência da Certidão de Execução Patrimonial expedidas pelos distribuidores cíveis. Todos os licitantes também apresentaram o referido documento, sem que tivessem dificuldades para sua obtenção. Mais uma vez deve ser dito que não houve prejuízo para a competitividade.

Da mesma maneira, a exigência do Atestado de Idoneidade Financeira que traz uma evidente segurança para o ente público contratante e também para todos os concorrentes. Não houve prejuízo para a competitividade, haja vista que nenhuma das 07 empresas participantes deixou de apresentar tais documentos.

Tais exigências, como visto, não impediu ou dificultou a livre concorrência entre os interessados. Mesmo porque não houve manifestação de irrisignação pelos licitantes que não venceram a licitação."

Análise do Controle Interno

A justificativa do gestor não refuta a constatação apontada pela CGU no fato pelos seguintes motivos:

a) o gestor alega ser a decisão sobre participação de empresas em consórcio *um juízo de oportunidade e conveniência que se encontra em sua margem de discricionariedade*. No entanto, cumpre destacar a necessidade estar devidamente motivadas as razões pelas quais não é permitida a participação de empresas em consórcio na licitação, fato este que não aconteceu no processo licitatório em comento, conforme destacado no fato, ou seja, necessário se faz motivar as razões para a administração vedar a participação das empresas em consórcio, para que não se frustrate o caráter competitivo do certame licitatório, visando obter a proposta mais vantajosa para a Administração, assim como em atendimento ao princípio da isonomia e da impessoalidade;

b) em relação à exigência de visita técnica em três e determinadas datas anteriores ao certame, concordamos parcialmente com a alegação do gestor, tendo em vista que, embora tenham sido disponibilizados 03 (três) datas e horários distintos, não foi motivado no edital da licitação o motivo dessa exigência. Ademais, não foi comprovado que os participantes do processo licitatório foram vistoriar as rotas em dias e horários distintos. Por fim, jurisprudência do TCU afirma ser suficiente exigir da licitante declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades do serviço, de modo que a visita só pode ser exigida se for imprescindível para a caracterização do objeto, e, nesse caso, deve-se evitar reunir os licitantes em uma mesma data e horário, situação capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes, conforme citado no fato em comento;

c) em relação à exigência relativa à regularidade fiscal e à qualificação econômico-financeira dos licitantes, contidas nos itens 10.3.2 e 10.3.3 do Edital do certame licitatório, cumpre destacar que a administração extrapola e exige comprovações não estabelecidas na Lei 8666/1993, tendo em vista ser claro e pacífico os termos contidos no art. 31 dessa lei, ou seja, *a documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a: I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social (...); II - certidão negativa de falência ou concordata (...) e III – garantia (...)*. Portanto, em cumprimento ao princípio da legalidade o gestor extrapola às exigências contidas na Lei 8.666/93.

2.2.3. Prorrogação de contrato a ser executado de forma continuada sem comprovação da obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração.

Fato

Em análise ao Pregão Presencial nº 006/2013 (Processo nº 025/2013), cujo objeto referiu-se à contratação de empresa para a prestação de serviços de transporte escolar no Município de Chã Grande/PE, constatou-se que o Contrato nº 044/2013 (fls. 1185 a 1188 dos autos do Processo), celebrado com a Empresa Personalitê. Locações – Eirele (CNPJ nº 11.571.826/0001-27), no valor de R\$ 1.432.422,24, tendo vigorado, inicialmente, pelo prazo de 12 meses, contado da assinatura do contrato que foi em 29 de maio de 2013. O prazo de vigência foi prorrogado por mais doze meses pelo 2º Termo Aditivo do Contrato 044/2013 (fls 1190 e 1191 do processo), assinado em 29 de maio de 2014, e, adicionalmente, por mais doze meses pelo 4º Termo Aditivo ao contrato 044/2013, assinado em 29 de maio de 2015 (fls 1303 e 1304 do processo).

Além da prorrogação do prazo de vigência, o 1º Termo Aditivo (fls 1384 e 1385 do processo) atribuiu novo valor aos serviços a serem prestados durante o exercício de 2014, no total de R\$ 262.204,80. O 3º Termo Aditivo ao contrato (fls 1297 e 1298 do processo) estabeleceu reajuste de valor por quilometragem, sem que constem dos autos quaisquer documentos (pesquisas de preços, por exemplo) destinados a comprovar a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração.

Cumpre frisar que a comprovação acima mencionada é condição estabelecida pelo inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/1993 (que se aplica subsidiariamente às licitações na modalidade pregão), cujo teor transcreve a seguir, para a prorrogação da vigência de contratos cujos objetos se refiram à prestação de serviços executados de forma continuada, e tem por escopo evitar, inclusive, que a Administração pague valores acima daqueles praticados no mercado.

“Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;”

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO GABPREF Nº 281/2015, de 10 de setembro de 2015, a Prefeitura Municipal de Chã Grande apresentou a seguinte manifestação:

“A CPL do Município também rebateu essa suposta irregularidade através das razões suscitadas no Ofício nº 15120 15-CPL- PMCG, em anexo.”

Adicionalmente, a CPL justificou da seguinte forma:

“O art. 57, II, da Lei 8.666/93 ampara a prorrogação de serviços contínuos, como é o caso. Em relação ao primeiro termo aditivo (fls. 1384/1385 do processo), o novo valor aditado foi fruto de modificações realizadas nos roteiros, a bem do serviço público.

Foram incluídas novas linhas/rotas, no intuito de melhorar o serviço de transporte escolar e atingir o maior número de estudantes que se encontram em locais de difícil acesso. Lembrando que houve respeito ao percentual limite de 25% para aditamento (art. 65, §1º e §6º).

No que se refere ao reajuste do terceiro termo aditivo, temos que é fato público e notório que houve a necessidade de adequação da realidade econômico-financeira do equilíbrio contratual, amparado pela Lei 8.666/93. É cediço que houve um aumento gradual de preços nos insumos, mão de obra e tributos durante esses 03 anos de contrato, sem que tivesse sido repassado para a administração. Fato este que já demonstra um ganho para o ente público, pois, além de não ter ocorrido o aumento, houve uma absorção dos encargos pela empresa contratada. Sendo solicitado o aumento apenas no ano de 2015, por força da atual crise financeira que o país vem passando e pelos ônus absorvidos exclusivamente pela contratada. Também podemos citar o benefício para a administração de não ter suportado os ônus decorrentes de um novo processo de licitação. Considerando-se também que a empresa vencedora apresentou o menor preço, dentre as concorrentes, como também manteve o valor por três anos.

Merece salientar que os valores dos reajustes foram consideravelmente baixos, haja vista que o veículo com capacidade mínima para 15 alunos passou de R\$ 4,60/KM para R\$ 5,20/KM. Da mesma forma o valor do veículo com capacidade mínima para 21 alunos passou de R\$ 5,20/KM para R\$ 5,88/KM.

Desta forma, constata-se que não houve qualquer dano ao erário e também a infringência a Lei 8.666/93.”

Análise do Controle Interno

A justificativa do gestor não refuta a constatação apontada no fato desse ponto do relatório, tendo em vista que o mesmo não apresentou evidências, comprovadas por fontes fidedignas,

anexas aos autos do processo licitatório, com a finalidade de cumprir os ditames do inciso II, do artigo 57 da Lei 8.666/93, bem como do princípio da economicidade, visando à obtenção de preços e condições vantajosas para a Administração. O simples fato da ocorrência de um processo inflacionário no país não justifica a falta da obtenção de preços e condições mais vantajosas, uma vez que variáveis de mercado, como uma competição pelo mercado mais acirrada, pode levar a quedas nos preços de determinados produtos e serviços. Ressalte-se, por fim, que o gestor, na sua resposta, informa valores por quilometragem rodada sem nenhuma comprovação documental que esses são os preços praticados no mercado.

2.2.4. Fragilidades nos controles da utilização dos veículos do transporte escolar.

Fato

Por intermédio da Solicitação de Fiscalização 201502802-01, de 2 de julho de 2015, foi requerido à Prefeitura Municipal de Chã Grande/PE apresentar os controles da utilização dos veículos do transporte escolar, de propriedade da Secretaria de Educação, bem como os veículos locados sob a responsabilidade da Prefeitura, contendo informações acerca dos percursos realizados, , etc, no período de janeiro de 2013 a junho de 2015. Em resposta, o gestor municipal apresentou os seguintes documentos : formulário de vistoria em veículos, Certificado de Registro e Licenciamento de Veículos com respectivo Seguro Obrigatório de Danos Pessoais, Contratos de Locação de Veículos, Cadastro do Responsável, Motorista e Veículo, Documentos de Identificação (RG, CPF, carteira de motorista), Planilha de Controle de Viagens – alunos transportados e Relação de alunos que utilizam o transporte escolar. Os controles disponibilizados apresentam fragilidades em suas estruturas, consoante descrito a seguir:

- i) não foram disponibilizados quaisquer documentos de controle dos veículos (próprios e locados), contendo quilometragens, referentes aos exercícios de 2013 e 2014.
- ii) a relação de alunos que utilizam o transporte escolar não especifica quais foram os dias, horários, tampouco qual o veículo que transportou os alunos. Ademais, não existe data nem assinatura do responsável pelo documento utilizado.
- iii) a ficha de controle das viagens não se encontra datada, tampouco assinada pelo responsável pelo controle desse documento.

Nesse ínterim, cabe ressaltar que a Prefeitura de Chã Grande/PE não dispõe de instrumento de controle demonstrando que alunos residentes na zona rural, os quais necessitem de transporte escolar, estão sendo atendidos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO GABPREF Nº 281/2015, de 10 de setembro de 2015, a Prefeitura Municipal de Chã Grande apresentou a seguinte manifestação:

“Sobre esse ponto, cumpre esclarecer que a própria auditoria realizada pela CGU identificou que o Município de Chã Grande/PE dispõe, sim, de controle sobre a utilização dos veículos no transporte escolar, mas que necessita ser aperfeiçoado, mais especificamente no que conceme a fichas de controle de viagens, relação de alunos transportados e mensuração de quilometragem.”

De todo modo, o Poder Executivo municipal adotará imediatamente medidas para aperfeiçoar o controle de utilização dos citados veículos, inclusive com a edição de norma administrativa específica a respeito, após conclusão de estudos com a Secretaria Municipal de Educação e com a Diretoria de Transportes.”.

Análise do Controle Interno

A justificativa do Gestor corrobora a constatação apontada pela equipe da CGU, pois informa que o controle *necessita ser aperfeiçoado*. Por outro lado, cumpre ressaltar que a prefeitura de Chã Grande demonstra boa vontade no sentido de corrigir as fragilidades existentes no controle dos veículos utilizados por esta prefeitura, fundamentalmente comprometendo-se a normatizar os controles internos, utilizando instrumentos adequados, como fichas de controle de viagens, relação de alunos transportados, bem como aferição de quilometragem dos veículos utilizados nas rotas escolares.

2.2.5. Atuação deficiente do Conselho Municipal do Fundeb.

Fato

A partir da leitura das Atas do Conselho Municipal do Fundeb do município de Chã Grande/PE, observou-se que a atuação dos membros da referida instância de controle social restringe-se à eleição dos seus membros e aprovação da prestação de contas.

Para o exercício 2013, a atuação do Conselho limitou-se a uma reunião, no mês de maio, para eleição dos novos membros do referido órgão.

Já no exercício 2014, realizaram-se duas reuniões para análise e aprovação da prestação de contas do exercício de 2013.

Apesar de fora do escopo, deve-se registrar que no exercício de 2015, até o mês de junho, foram realizadas duas reuniões, uma em fevereiro para eleição do novo presidente do conselho em fevereiro, e outra em março para analisar a prestação de contas do exercício 2014.

Para um melhor entendimento, tem-se a seguir um resumo do conteúdo observado nas atas em questão:

Quadro 1 – Pautas das reuniões do Conselho de Alimentação Escolar

Nº de Ordem	Data da Reunião	Folha Livro de Atas	Assunto em Pauta
1	08/5/2013	40	Eleição dos novos membro do Fundeb.
2	14/3/2014	42	Análise da prestação de contas 2013..
3	26/3/2014	-	Análise da prestação contas 2013.
4	10/2/2015	43	Eleição do novo presidente do Conselho do Fundeb.
5	25/3/2015	-	Eleição dos novos membros do Conselho do Fundeb.

Fonte: Cópia das Atas do Conselho do Fundeb.

Adicionalmente, vale ressaltar que em reunião realizada pela equipe de fiscalização da CGU com os membros do referido Conselho, no dia 8 de julho de 2015, os participantes, ao serem questionados sobre o transporte escolar afirmaram, em síntese, que o transporte escolar funciona regularmente nos últimos três anos de forma adequada. No entanto, destaque-se

que sete dos oito membros entrevistados afirmaram que os veículos destinados ao transporte escolar estão sendo utilizados não só estão transportando alunos do ensino básico, mas também do ensino médio, superior e dois afirmaram que transportam também da rede privada.

Diante do exposto, percebe-se, que a atuação do Conselho do Fundeb nos exercícios 2013 e 2014 foi deficiente e essa situação permanece inalterada no exercício 2015.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO GABPREF Nº 281/2015, de 10 de setembro de 2015, a Prefeitura Municipal de Chã Grande apresentou a seguinte manifestação:

“Igualmente, cumpre frisar que essa qualificação de deficiente da atuação do Conselho do Fundeb deu-se através de análise subjetiva. Quando reunido, cabe ao referido Conselho, por meio de seus membros, que representam o Poder Público, os discentes e docentes municipais, além da comunidade em geral, definir as temáticas a serem discutidas e deliberar a respeito, o que está fora de ingerência por parte do Chefe do Executivo. De todo modo, concretizando o princípio constitucional da eficiência da Administração Pública (art. 37, caput, da CF/1988), já se determinou à Secretaria Municipal de Educação que inste o Conselho a realizar suas atividades de forma mais otimizada.”

Análise do Controle Interno

A justificativa do Gestor não ilide a constatação apontada pela CGU, uma vez que os argumentos apresentados pela Prefeitura, informando que *“essa qualificação de deficiente da atuação do Conselho do Fundeb deu-se através de análise subjetiva”*, é inconsistente, tendo em vista que a equipe da CGU para chegar a conclusão desta impropriedade, baseou-se em evidências objetivas de documentos formais, ou seja, por meio da leitura e análise das Atas de reunião do Conselho Municipal do Fundeb do município de Chã Grande/PE, referente aos exercícios de 2013 a 2015, conforme devidamente descrito no fato apontado e no resumo do Quadro 1 – Pautas das reuniões do Conselho de Alimentação Escolar, demonstrando, portanto, atuação deficiente do Conselho tendo em vista comprovar unicamente reuniões para eleição dos membros e prestação de contas, não constando, em nenhum momento, atuação da instância na capacitação dos seus membros e no acompanhamento e fiscalização do Pnate no município fiscalizado..

2.2.6. Inconsistências existentes nos anexos da licitação Pregão Presencial 006/2013.

Fato

Por intermédio de análise do edital da Licitação Pregão Presencial 006/2013, relativamente aos anexos II-Planilha de Quantitativo e XI-Projeto de Transporte Escolar, verificaram-se as seguintes inconsistências:

a) a planilha de quantitativo (fl 241 dos autos do processo) informa que o roteiro correspondente à linha 12 tem 41 km (ida e volta) de extensão. No entanto, a rota 01(setor jaboticaba) do Projeto de Transporte Escolar (fls 193 e 194 dos autos do processo) informa, por sua vez, uma extensão de 19 km (ida e volta). Vale ressaltar que a rota 01 do Projeto de Transporte Escolar corresponde à mesma rota da linha 12 da planilha de quantitativo;

b) a planilha de quantitativo (fl 236 dos autos do processo) informa que o roteiro correspondente à linha 39 tem 30 km (ida e volta) de extensão. No entanto, a rota 01(setor ninho das águias) do Projeto de Transporte Escolar (fls 180 e 181 dos autos do processo) informa, por sua vez, uma extensão de 17 km (ida e volta). Vale ressaltar que a rota 01 do Projeto de Transporte Escolar corresponde a mesma rota da linha 39 da planilha de quantitativo;

c) a planilha de quantitativo (fl 235 dos autos do processo) informa que o roteiro correspondente à linha 45 tem 30 km (ida e volta) de extensão. No entanto, o roteiro 03(setor palmeiras) do Projeto de Transporte Escolar (fl 177 dos autos do processo) informa, por sua vez, uma extensão de 23 km (ida e volta). Vale ressaltar que a rota 03 do Projeto de Transporte Escolar corresponde à mesma rota da linha 45 da planilha de quantitativo;

Quadro 1: Anexos II e XI do edital Pregão 006/2013

Planilha quantitativo (anexo II do edital)			Projeto Transporte Escolar (anexo XI do edital)		
Linha	Roteiro	Extensão	Rota	Roteiro	Extensão
12	Assentamento dos Trabalhadores rurais de Muntuz, Grupo escolar José Cavalcanti de Queiroz, Sítio Muntuz, Trevo de acesso ao sítio Jaboticaba, PE 071, Trevo da PE 071, Escola Estadual João Batista de Vasconcelos, Escola Municipal 15 de março.	41 Km	01	Assentamento dos Trabalhadores rurais de Muntuz, Grupo escolar José Cavalcanti de Queiroz, Sítio Muntuz, Trevo de acesso ao sítio Jaboticaba, PE 071, Trevo da PE 071, Escola Estadual João Batista de Vasconcelos, Escola Municipal 15 de março.	19 Km
39	Sítio de macaquinhos, Sítio Mangueiras, Grupo escolar José Galdino da Costa, Sítio Coqueiro, Escola Estadual João Batista de Vasconcelos, Escola Municipal 15 de março.	30 Km		Sítio de macaquinhos, Sítio Mangueiras, Grupo escolar José Galdino da Costa, Sítio Coqueiro, Escola Estadual João Batista de Vasconcelos, Escola Municipal 15 de março.	17 Km
45	Sítio de Bobocão, Sítio de Jurandir, Fazenda Verdes Frutas e voltando para o sítio Valado (ida e volta), Trevo da PE 071 (entrada do município), Escola Estadual João Batista de Vasconcelos, Escola Municipal 15 de março.	30 Km		Sítio de Bobocão, Sítio de Jurandir, Fazenda Verdes Frutas e voltando para o sítio Valado (ida e volta), Trevo da PE 071 (entrada do município), Escola Estadual João Batista de Vasconcelos, Escola Municipal 15 de março.	23 Km

Fonte: Anexos II e XI do edital da licitação Pregão 006/2013 e Projeto Transporte Escolar - 2013

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO GABPREF Nº 281/2015, de 10 de setembro de 2015, a Prefeitura Municipal de Chã Grande apresentou a seguinte manifestação:

“A CPL do Município também rebateu essa suposta irregularidade através das razões suscitadas no Ofício nº 15/20 15-CPL- PMCG, em anexo.”

Adicionalmente a CPL justificou, por intermédio do Ofício nº 15/2015-CPL-PMCG, da seguinte forma:

“As inconsistências apresentada entre a planilha de quantitativo (anexo 11 do Edital) e a Projeto Transporte Escolar (anexo XI do Edital) trata-se de erro formal de digitação apresentado no Projeto de Transporte Escolar, que apresenta rota inferior ao realmente existente.

Após medições foi constatado que as linhas 12, 39 e 45 apresentavam 41 Km, 30 Km, 30 Km, respectivamente.

Isto é, as planilhas de quantitativos estão corretas, tendo em vista que a quilometragem reflete a realidade, descabendo falar em qualquer dano ao erário, pois o serviço contratado foi realizado tomando por base a extensão territorial de fato existente.”.

Análise do Controle Interno

A justificativa do gestor não ilide a constatação apontada pela CGU, tendo em vista a não comprovação da efetiva medição das rotas contidas nas inconsistências apontadas no fato. Vale acrescentar a existência de ponto específico nesse relatório de roteiros superestimados no edital do certame licitatório. Ademais, o gestor confirma a existência de erro nos anexos do edital.

2.2.7. Subcontratação da totalidade do objeto contratado em decorrência do Contrato nº 044/2013.

Fato

Em exame à Cláusula Oitava – Transferência da Responsabilidade do Contrato Administrativo nº 044/2013, cujo objeto trata de Transporte Escolar e Locação de Veículos no âmbito do município de Chã Grande/PE, restou formalizado a seguinte obrigação para a contratada:

“Fica Expressamente vedada a contratante a transferência de responsabilidade do fornecimento do objeto contratual do Pregão Presencial nº 006/2013 – Processo Licitatório nº 025/2013, a qualquer outra pessoa física ou jurídica, no seu todo ou em parte.”

Do exposto, e considerando que em consulta ao DENATRAN, atualizado até a data de 01 de novembro de 2013, verificou-se a ausência de registro dos 18 veículos dos quais a empresa contratada Personalitê Locações EIRELI - EPP (CNPJ nº 11.571.826/0001-27) é proprietária para prestar serviços de Transporte Escolar em Chã Grande/PE, no período contratado, ou seja, doze meses da assinatura do contrato 044/2013, que foi em 29 de maio de 2013. Portanto, resta evidenciado que todos os veículos utilizados no transporte escolar foram locados.

Ressalta-se que a Lei nº 8.666/93 apenas permite a subcontratação parcial dos objetos contratados, sendo ainda necessária previsão das condições de subcontratação no edital e no contrato concomitantemente, conforme segue:

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

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

(...)

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

Desta forma, somente pode-se lançar mão da subcontratação se previamente autorizada pela Administração, para o quantitativo e para as partes do objeto contratado que essa especifica, entretanto, não consta do Edital ou do Contrato firmados tais informações.

Quanto ao tema o TCU apresenta a seguinte determinação:

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

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

[ACÓRDÃO]

[...]

9.4. rejeitar as demais razões de justificativa apresentadas pelo Sr. [ex-prefeito] e as apresentadas pela Sra. [ex-secretária municipal], aplicando-lhes individualmente a multa prevista no art. 58, II, da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) ao primeiro responsável e de R\$ 20.000,00 [...] à segunda responsável [...].

[...]

9.8. determinar ao Município de Morrinhos/CE que:

[...]

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

[...]

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

Por fim, vale destacar a existência de diversos contratos celebrados pela empresa contratada com particulares o que reforça, dessa forma, o fato apontado pela CGU.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO GABPREF Nº 281/2015, de 10 de setembro de 2015, a Prefeitura Municipal de Chã Grande apresentou a seguinte manifestação:

“Desconhece o Município a existência de suposta subcontratação do objeto do contrato nº 44/2013, firmado com a empresa Personalité Locações.

O processo licitatório nº 025/13 (Pregão Presencial) teve como objeto a prestação do serviço de transporte, o que incluiu o fornecimento de veículos, combustível motoristas a cargo da empresa contratada. Ou seja: o Município de Chã Grande/PE contrata o serviço como um todo, cabendo ao contratado prestá-lo por seus meios, à sua conta e risco.

Instada a se manifestar sobre essa temática, a aludida empresa respondeu por meio do seu Ofício nº 02/2015 (cópia em anexo) que não procedeu a nenhum tipo de subcontratação do objeto licitado, bem assim que os veículos empregados na prestação do serviço de transporte escolar lhe estão vinculadas.

Ora, data venia, essa alegação de que houve a subcontratação integral do objeto licitado não condiz com a realidade e se assenta numa análise da estrutura da empresa contratada, o que não é de competência do Município de Chã Grande/PE.

Como dito, o Poder Público Municipal contratou regularmente a empresa Personalité Locações para que esta fornecesse serviço de transporte de alunos, com veículo, combustível e motorista a seu cargo, não sendo possível à municipalidade disciplinar como a empresa contratada o fará.”

Análise do Controle Interno

Embora o gestor alegue desconhecimento da existência de subcontratação integral do serviço de transporte escolar, objeto do contrato 044/2013, vale destacar que foi a própria Prefeitura quem encaminhou os contratos firmados entre a Personalite e os subcontratados. Portanto, o gestor demonstrou inexistência de sistema de acompanhamento, controle e avaliação da propriedade dos veículos da empresa contratada e dos normativos que regem a contratação e subcontratação do objeto licitado.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado, tendo em vista a existência das seguintes fragilidades e obstáculos na execução do Pnate:

- o edital do Processo Licitatório 025/2013 (006/2013) apresentou cláusulas ou condições que comprometeram, restringiram ou frustraram o caráter competitivo do certame licitatório, bem como inconsistências nos anexos II-Planilha de Quantitativo, e XI-Projeto de Transporte Escolar do edital;

- veículos inadequados utilizados pela empresa contratada para o transporte de alunos, no que tange aos equipamentos de segurança exigidos e, alguns deles, encontram-se em avançado estágio de deterioração;
- prorrogação de contrato a ser executado de forma continuada sem comprovação da obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração;
- fragilidades nos controles da utilização dos veículos do transporte escolar;
- .
- atuação deficiente do Conselho Municipal do Fundeb em relação às ações do Pnate;
- existência de superfaturamento decorrente de quilômetros superestimados, verificado nos seis dos 57 roteiros definidos para serem executados em 2013 e 4 dos 71 roteiros para o exercício de 2014, utilizando-se de equipamento GPS, bem como de registro pelo hodômetro do veículo;
- subcontratação da totalidade do objeto contratado em decorrência do Contrato nº 044/2013;
- existência de sobrepreço de R\$ 45.647,42, decorrente de contratos firmados entre a empresa empresa Personalitê Locações Eireli com terceiros, para a prestação do serviço de transporte escolar.

Ordem de Serviço: 201502803

Município/UF: Chã Grande/PE

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: CHA GRANDE GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.107.904,00

Prejuízo: R\$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 6 a 8 de julho de 2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica no município de Chã Grande/PE.

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

Na consecução dos trabalhos, foi analisada aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao Município no período compreendido entre 1º de janeiro de 2013 e 31 de dezembro de 2014, pelo Ministério da Educação.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Contextualização dos trabalhos realizados.

Fato

O trabalho de fiscalização da merenda escolar (Pnae) no município de Chã Grande/PE teve como escopo os exercícios 2013 e 2014, tendo a equipe da CGU restringido sua atuação nas seguintes ações: verificação da situação da merenda escolar, análise dos processos licitatórios e dos pagamentos efetuados, verificação dos instrumentos de controle da

Prefeitura quanto ao recebimento e distribuição dos alimentos e atuação do Conselho de Alimentação Escolar.

Como amostra, das 28 escolas elencadas pela Prefeitura no exercício 2015, em resposta à Solicitação de Fiscalização da CGU, foram selecionadas aleatoriamente, de forma não estatística, cinco escolas para realização de inspeções físicas, realizadas durante os trabalhos de campo, a saber:

- Escola Municipal XV de Março;
- Grupo Escolar João Faustino de Queiroz;
- Escola Municipal Nossa Senhora de Fátima;
- Grupo Escolar Laerte Pedrosa de Melo;
- Grupo Escolar José Galdino da Costa.

2.1.2. Instalações em condições inadequadas para garantir o bom acondicionamento dos produtos alimentícios.

Fato

A partir da inspeção física realizada nas cinco escolas selecionadas como amostra, foram verificadas condições inadequadas para garantir o bom acondicionamento dos produtos alimentícios.

Inicialmente, deve-se registrar que a Prefeitura utiliza o veículo indicado abaixo como meio de transporte da merenda, não tendo sido observadas coberturas ou proteções no referido veículo, mesmo considerando que as zonas rurais são acessadas por meio de estradas vicinais:



Foto 1: veículo utilizado no transporte da merenda escolar, Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.



Foto 2: outra visão do veículo utilizado no transporte da merenda escolar, Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.

No armazém central do Município, foram encontrados os engradados onde são inseridos os congelados e as frutas e verduras, para transporte até as escolas, segundo a informação verbal prestada pela responsável do setor. Foi observado que esses recipientes não possuem proteções. Também não foram observadas fichas de prateleira para controle do estoque no referido depósito.



Foto 3: engradados para transporte de congelados e de frutas e verduras, Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.



Foto 4: ausência de fichas de controle no armazém central do Município, Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.



Foto 5: umidade nas paredes do armazém central do Município, Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.

De maneira ilustrativa e não exaustiva, estão evidenciadas abaixo as falhas observadas nas escolas:



Foto 6: visão da umidade nas paredes do local de armazenamento da merenda na Escola XV de março, Chã Grande (PE), 7 de julho de 2015.



Foto 7: visão do local de armazenamento da merenda na Escola João Faustino de Queiroz, pequeno e sem forro no teto, Chã Grande (PE), 7 de julho de 2015.



Foto 8: visão de um animal no local de armazenamento da merenda na Escola João Faustino de Queiroz, Chã Grande (PE), 7 de julho de 2015.

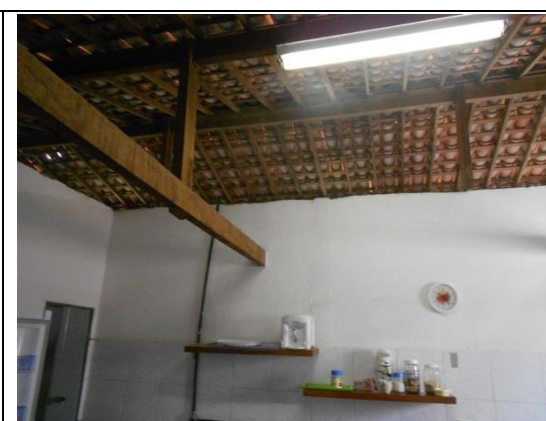


Foto 9: cozinha sem forro na Escola João Faustino de Queiroz, Chã Grande (PE), 7 de julho de 2015.

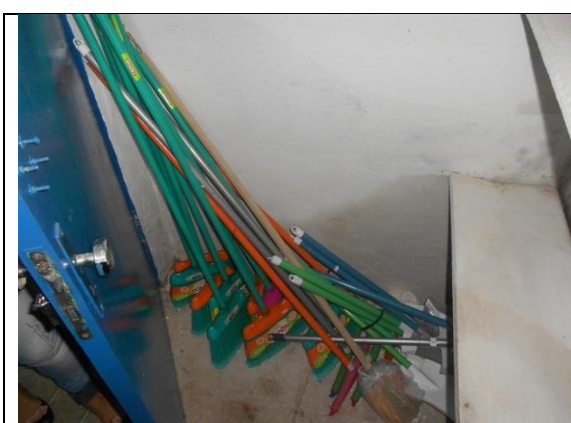


Foto 10: paredes com umidade, local pequeno e sem ventilação adequada, utilizado também para depósito de utensílios de limpeza na Escola Nossa Senhora de Fátima, Chã Grande (PE), 7 de julho de 2015.

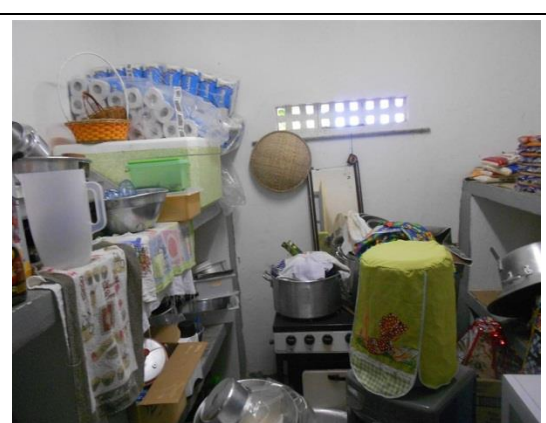


Foto 11: visão do depósito da merenda na Escola Laerte Pedrosa de Melo, que já se encontrava no período de recesso escolar, contendo os produtos da merenda e os utensílios da cozinha, por conta da reforma em curso na unidade,

destacando-se o fato da Prefeitura não ter recolhido os produtos, apesar da obra, Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.



Foto 12: visão da umidade nas paredes e no teto da cozinha da Escola Laerte Pedrosa de Melo, Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.



Foto 13: visão do móvel no qual se armazena a merenda da Escola José Galdino da Costa, em um ambiente pequeno e de pouca ventilação, Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.



Foto 14: visão da cozinha da Escola José Galdino da Costa, sem forro no teto, Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.

Como se observa no relato fotográfico acima, em geral, os locais de acondicionamento da merenda nas escolas são pequenos, sem ventilação adequada, com muita umidade nas paredes e com possibilidade de acesso de animais, conforme, por exemplo, verificou-se na Escola João Faustino de Queiroz.

Deve-se registrar, ainda, que em todas as escolas visitadas, a exemplo do que ocorre no armazém central do Município, não foram encontradas fichas de prateleira para controle e manejo do estoque.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício GABPREF nº 281/2015 – GAB/SEE, de 10 de setembro de 2015, a Prefeitura Municipal de Chã Grande apresentou a seguinte manifestação:

“Sobre esse ponto levantado no Relatório Preliminar, insta esclarecer que o Poder Público municipal firmou Termo de Ajustamento de Gestão - TAG com o Tribunal de Contas de Pernambuco, para realizar reforma e reestruturação nas várias unidades escolares municipais (cópia em anexo).

Após cumprir todas as condições pactuadas, notadamente as referentes ao armazenamento de alimentos, o TCE/PE julgou aprovado o referido TAG, constatando que esta edilidade implementou todas as reformas necessárias para garantir a adequada prestação do serviço público de educação - TC 1307231-6, publicado em 03.07.2015.

As questões encontradas durante a época de diligências são meramente pontuais e já foi determinada a Secretaria Municipal de Educação sua resolução.

É importante ressaltar que esta Administração Pública municipal está utilizando a totalidade das verbas do FUNDEB para o pagamento da folha de pessoal. Insta esclarecer que a Lei nº 11.738/2007 estipula como piso nacional para os profissionais do magistério a importância de R\$ 1.917,78, para 200 horas-aula. No Município de Chã Grande/PE, a Lei nº 601/2013 estipula como piso, para as mesmas 200 horas-aula, a quantia de R\$ 2.298,27.

Ou seja, o Poder Público municipal paga R\$ 380,49 a mais do que o piso nacional para o mesmo quantitativo de horas-aula, o que enseja o comprometimento da totalidade das verbas do FUNDEB (60 e 40), e dificulta a realização de expansão e melhoramentos da infraestrutura das escolas municipais.

Porém, ainda assim, como dito acima, o Município está comprometido em garantir a adequada estrutura das unidades escolares, como já atestado pelo TCE/PE no julgamento da TC 1307231-6, em 03.07.2015”.

Análise do Controle Interno

Primeiramente, cumpre esclarecer que o TC 1307231-6 foi julgado regular com ressalvas pelo TCE/PE, sendo aplicada multa de R\$ 3.500,00 ao Prefeito.

Conforme inteiro teor da deliberação da 42ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara realizada em 18 de junho de 2015, a obrigação relativa a realizar os devidos reparos na infraestrutura das escolas municipais foi cumprida parcialmente.

Note-se que algumas falhas na infraestrutura comprometem o bom condicionamento dos produtos alimentícios, conforme anteriormente mencionado.

Por fim, não houve manifestação do gestor acerca das falhas relativas ao transporte dos produtos alimentícios ou da ausência de fichas de prateleira tanto no armazém central quanto nas escolas.

Recomendações:

Recomendação 1: Verificar na emissão do parecer técnico referente à análise da prestação de contas do Pnae se o fato apontado foi corrigido.

2.1.3. Existência de produtos vencidos em estoque.

Fato

Na inspeção física realizada na Escola XV de Março, realizada no dia 7 de julho de 2015, foi verificada a existência de alguns produtos vencidos no local destinado ao armazenamento da merenda da unidade.

A inspeção foi realizada na presença da Diretora da Escola e da Diretora de Ensino da Secretaria de Educação.

Deve-se ressaltar que não existia no local destinado ao armazenamento da merenda fichas de prateleira para controle da validade dos produtos.

Os produtos encontrados com data de validade expirada foram os seguintes: cinco pacotes de sal, três pacotes de tempero, três garrafas de óleo e um pacote de achocolatado em pó.

Também foram encontrados produtos com prazo de validade a expirar em curto prazo, a exemplo, farinha de milho flocada, óleo e feijão. No caso do óleo e da farinha de milho, foram encontradas unidades com validade para o mês seguinte (agosto/2015). Já no caso do feijão, foram encontrados três pacotes, cuja validade iria expirar em dois dias contados data da inspeção da CGU, ressaltando-se que a escola encontrava-se na sua última semana de aula (período destinado apenas aos alunos em recuperação), antes do recesso escolar do mês de julho/2015.

De maneira ilustrativa e não exaustiva, está evidenciada abaixo a falha observada:



Foto 1: Pacote de sal com prazo de validade expirado, Chã Grande (PE), 7 de julho de 2015.



Foto 2: Pacote de tempero com prazo de validade vencido, Chã Grande (PE), 7 de julho de 2015.



Foto 3: Garrafa de óleo com prazo de validade expirado, Chã Grande (PE), 7 de julho de 2015.



Foto 4: Farinha de milho flocada, com prazo de validade a vencer no mês de agosto/2015, Chã Grande (PE), 7 de julho de 2015.



Foto 5: Feijão com prazo de validade a expirar em dois dias, Chã Grande (PE), 7 de julho de 2015.

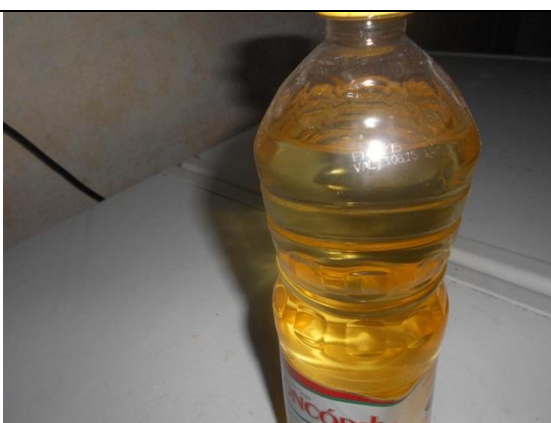


Foto 6: Garrafa de óleo com prazo de validade a vencer no mês de agosto/2015, Chã Grande (PE), 7 de julho de 2015.

A Diretora da Escola, questionada sobre o assunto durante a inspeção física, reconheceu verbalmente que não acompanhava a validade dos produtos da merenda escolar e determinou a separação dos materiais fora de validade, para o descarte.

Deve-se destacar a relevância dessa situação, principalmente, em virtude da escassez dos recursos públicos e do universo de escolas existentes no Município de Chã Grande/PE.

Ademais, corroborando os problemas de controle do Município sobre o estoque dos produtos da merenda escolar, verificaram-se falhas nos controles de estoque e distribuição das escolas selecionadas como amostra.

Observou-se, na documentação apresentada pela Prefeitura por meio do Ofício nº 45/2015, de 4 de agosto de 2015, que, ao longo dos exercícios 2013 e 2014, nas guias utilizadas para distribuição não há indicação da validade dos produtos, dos lotes e, ainda, vários documentos estão sem a identificação e a assinatura do responsável pelo recebimento e sem a respectiva data. Além disso, não há nesses documentos a informação sobre quanto já foi

distribuído, para cada produto, ao longo dos meses, para que se possa acompanhar a execução dos contratos de fornecimento desses produtos, inclusive, para se balizar possíveis aditivos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício GABPREF nº 281/2015 – GAB/SEE, de 10 de setembro de 2015, a Prefeitura Municipal de Chã Grande apresentou a seguinte manifestação:

“A respeito, pontua-se que foram encontrados apenas resumidos itens, de pronto descartados, e que não foram servidos para o alunado, nem comprometeram os demais itens alimentícios, de sorte que não houve comprovação de danos nesse órbita”.

Análise do Controle Interno

Em que pese os produtos com validade vencida, de acordo com as informações prestadas pela Prefeitura, não terem sido servidos ao alunado; os alimentos foram encontrados na dispensa de uma escola e, a qualquer momento, poderiam ter sido utilizados.

Ressalte-se que, ademais de produtos com data de validade próxima de expirar, foram encontrados cinco pacotes de sal vencido, numa só escola.

Evidencia-se, portanto, a falta de uma rotina estruturada de checagem da validade dos produtos por parte da Prefeitura tanto no momento do recebimento dos produtos do fornecedor quanto nos estoques das escolas.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar as medidas administrativas necessárias à reposição dos produtos vencidos em estoque ou o ressarcimento dos respectivos valores e, caso não obtenha êxito, instaurar a tomada de contas especial.

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

Fato

Foi requisitada à Prefeitura Municipal de Chã Grande/PE a apresentação de informações acerca da soma total de alunos matriculados, nos exercícios de 2013 e 2014, por escola, em cada série.

Em resposta, a Prefeitura apresentou os seguintes números:

Quadro 1 – Total de alunos matriculados

Total de alunos matriculados	
Em 2013	Em 2014
3.911	4.026

Fonte: Total de alunos matriculados repassado pela Prefeitura.

No que tange ao número de nutricionistas, a Prefeitura, ao ser questionada pela CGU, apresentou informações acerca da contratação do seguinte profissional:

Quadro 2 – Número de nutricionistas

Profissional (Matrícula no Conselho Regional de Nutrição - CRN)	Período
***8-6	2013, 2014 e 2015

Fonte: Informação repassada pela Prefeitura e consulta ao sítio do FNDE na internet, em 24 de julho de 2015.

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

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

Nº de alunos	Nº Nutricionistas	Carga horária TÉCNICA mínima semanal recomendada
Até 500	1 RT	30 horas
501 a 1.000	1 RT + 1 QT	30 horas
1001 a 2500	1 RT + 2 QT	30 horas
2.501 a 5.000	1 RT + 3 QT	30 horas
Acima de 5.000	1 RT + 3 QT e + 01 QT a cada fração de 2.500 alunos	30 horas

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

Deve-se registrar que o Município vem celebrando contrato temporário desde o exercício 2013 com a nutricionista acima citada, tendo sido mencionando no contrato referente ao exercício 2014, que a sua vigência, iniciada em 2 de janeiro de 2014, iria até a efetiva contratação de pessoal aprovado no Processo de Seleção Pública Simplificada, prevista no Edital nº 1/2014. Entretanto, no exercício 2015, novamente foi celebrado um contrato temporário com a citada nutricionista, com vigência de 2 de março de 2015 até 31 de dezembro de 2015, não havendo qualquer informação do Município a respeito do resultado da Seleção Pública em questão.

Por fim, a consulta ao sítio na internet do FNDE a respeito da lista de nutricionistas do Município, realizada em 24 de julho de 2015, retorna a informação de que o cadastro da nutricionista citada encontra-se com pendências cadastrais.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício GABPREF nº 281/2015 – GAB/SEE, de 10 de setembro de 2015, a Prefeitura Municipal de Chã Grande apresentou a seguinte manifestação:

“O Município de Chã Grande/PE conta com os serviços de profissional da nutrição, que exerce suas funções a contento das necessidades da Secretaria Municipal de Educação.

Atualmente, em função do atual cenário econômico, em razão da queda dos repasses federais e municipais, o Município de Chã Grande/PE encontra-se acima do limite de gastos com pessoal definido na LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o que impede a admissão de pessoal, inclusive de nutricionista, como estipulado pelo Tribunal de Contas por meio de seu Ofício nº 18/2015 (cópia em anexo).”

Análise do Controle Interno

Em que pesem às vedações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, constantes de Ofício do TCE, emitido em 4 de fevereiro de 2015, desde 2013 o município vem trabalhando com um número de nutricionistas 75% inferior ao estabelecido em resolução do Conselho Federal de Nutricionistas.

Ademais, o município não comprovou ter reduzido em pelo menos vinte por cento as despesas com cargos em comissão e funções de confiança ou ter exonerado servidores não estáveis. Medidas previstas nos §§ 3º e 4º do artigo 169 da Constituição Federal, para o cumprimento do limite de gastos com pessoal.

Recomendações:

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

2.1.5. Falha na atuação da nutricionista do município.

Fato

O gestor municipal, ao ser questionado a apresentar os relatórios de acompanhamento de consumo de gêneros alimentícios, por escola, utilizados no planejamento do fornecimento da merenda escolar, nos exercícios 2013 e 2014, por intermédio do Ofício nº 40/2015, de 13 de julho de 2015, encaminhou declaração da Secretária Municipal de Educação, nos seguintes termos:

“Declaramos para os devidos fins que se fizerem necessários ao atendimento do Item 1.2.3, da Solicitação de Fiscalização de número 201502803-01 (PNAE), que não existe relatório de acompanhamento de consumo de gêneros alimentícios, por escola, utilizados para o planejamento do fornecimento de alimentação escolar, no período de janeiro de 2013 a junho de 2015.”

Segundo o art. 12, inciso II, da Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, cabe ao nutricionista Responsável Técnico – RT pelo Pnae, entre outras atribuições, acompanhar desde a aquisição dos gêneros alimentícios, o preparo, a distribuição até o consumo das refeições escolares.

Diante do exposto, fica caracterizada falha na atuação da nutricionista do município, ao não registrar o acompanhamento do consumo dos gêneros alimentícios utilizados na merenda escolar.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício GABPREF nº 281/2015 – GAB/SEE, de 10 de setembro de 2015, a Prefeitura Municipal de Chã Grande apresentou a seguinte manifestação:

“O Chefe do Executivo Municipal já determinou, por meio do Ofício nº 269/2015, a correção dessa falha, estipulando a realização do acompanhamento de consumo de gêneros alimentícios por escola, com a consequente elaboração de relatório.”

Análise do Controle Interno

Não obstante a determinação de correção da falha, torna-se necessário acompanhamento da implementação dessa medida.

Recomendações:

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

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Atuação deficiente do Conselho de Alimentação Escolar.

Fato

A partir da leitura das Atas do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) do município de Chã Grande/PE, observou-se que a atuação dos membros da referida instância de controle social restringe-se à eleição dos seus membros e à aprovação das prestações de contas do programa.

Para o exercício 2013, a atuação do Conselho limitou-se a quatro reuniões, no mês de abril, sobre a composição do referido órgão.

Já no exercício 2014, o Conselho reuniu-se uma vez para aprovar a prestação de contas do exercício 2013.

Apesar de fora do escopo, deve-se registrar que no exercício de 2015, até o mês de junho, só foi realizada uma única reunião para análise da prestação de contas do exercício 2014.

Para um melhor entendimento, tem-se a seguir um resumo do conteúdo observado nas atas em questão:

Quadro 1 – Pautas das reuniões do Conselho de Alimentação Escolar

Nº de Ordem	Data da Reunião	Folha Livro de Atas	Assunto em Pauta
1	16/4/2013	34	Eleição dos docentes para composição do CAE.
2	18/4/2013	35	Eleição dos pais de alunos para composição do CAE.
3	22/4/2013	36	Eleição dos membros da sociedade civil para composição do CAE.
4	24/4/2013	-	Posse dos membros eleitos para composição do CAE e eleição do presidente e do vice-presidente.
5	14/3/2014	38	Aprovação da prestação de contas 2013.
6	13/4/2015	39	Análise da prestação de contas 2014.

Fonte: Cópia das Atas do Conselho Alimentação Escolar.

A equipe de fiscalização da CGU solicitou à Prefeitura a apresentação de cópia de registros de visitas, relatórios e/ou outros documentos que comprovassem a atuação do Conselho nos exercícios 2013, 2014 e 2015, bem como foi solicitada cópia das providências adotadas pela Prefeitura aos questionamentos do referido Conselho.

Como resposta, a Prefeitura encaminhou duas declarações, datadas de 8 de julho de 2015 e assinadas pela Secretária Municipal de Educação, nos seguintes termos:

“Declaramos para os devidos fins que se fizerem necessários ao atendimento do Item 1.4.9 da Solicitação de Fiscalização de número 201502803-01 (PNAE), que não existe registro de visitas nem registro de vistas (sic) do Conselho de Alimentação escolar referentes aos exercícios 2013, 2014 e 2015.”

“Declaramos para os devidos fins que se fizerem necessários ao atendimento do Item 1.4.10 da Solicitação de Fiscalização de número 201502803-01 (PNAE), que em razão de o Conselho de Alimentação escolar não ter emitido nenhum relatório contendo questionamentos ou recomendações, o Município não possui, conseqüentemente, documentação de comprovação de adoção de providências sobre a execução do PNAE durante os exercícios 2013, 2014 e 2015.”

Em reunião realizada pela equipe de fiscalização da CGU com os membros do referido Conselho, no dia 8 de julho de 2015, os participantes, ao serem questionados sobre as ações adotadas para fiscalização da merenda escolar, afirmaram, em síntese, que realizam visitas às escolas, conversam com os alunos, professores e pais sobre a merenda, visitam o depósito do município e realizam reuniões.

Como se pode observar, as ações descritas pelos membros do CAE não estão refletidas nas atas e nos documentos solicitados pela CGU, sendo certo que não foram identificadas evidências da atuação do Conselho no tocante a: processo de aquisição dos alimentos; definição do cardápio básico; verificação da qualidade e quantidade dos alimentos que chegam às escolas; verificação das condições de armazenamento dos alimentos nos depósitos da prefeitura e das escolas; verificação da distribuição da merenda e divulgação dos recursos financeiros do PNAE recebidos pela Entidade Executora.

Ademais, ao se questionar o gestor municipal sobre o Plano de Ação do CAE, nos termos previstos no art. 35, inciso VII, da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, para os últimos três exercícios, a Secretária Municipal de Educação apresentou declaração, datada de 8 de julho de 2015, nos seguintes termos:

“Declaramos para os devidos fins que se fizerem necessários ao atendimento do Item 1.4.8 da Solicitação de Fiscalização de número 201502803-01 (PNAE), que não existe plano de ação do CAE.

O Plano de Ação é um documento essencial para atuação do CAE, pois é nele que o referido órgão de controle social especifica para o gestor local a forma de atuação para o exercício seguinte e a estimativa de gastos com essas atividades, a fim de que o gestor viabilize a infraestrutura necessária para os trabalhos do CAE (sala de reunião com equipamentos de informática, transporte para as visitas, recursos humanos e financeiros, quando for o caso, entre outros).

Diante do exposto, percebe-se, que a atuação do CAE nos exercícios 2013 e 2014 foi deficiente e essa situação permanece inalterada no exercício 2015.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício GABPREF nº 281/2015 – GAB/SEE, de 10 de setembro de 2015, a Prefeitura Municipal de Chã Grande apresentou a seguinte manifestação:

“Igualmente, cumpre frisar que essa qualificação de deficiente da atuação do Conselho de Alimentação Escolar deu-se através de análise subjetiva. Quando reunido, cabe ao referido Conselho, por meio de seus membros, que representam o Poder Público, os discentes e docentes municipais, além da comunidade em geral, definir as temáticas a serem discutidas e deliberar a respeito, o que está fora de ingerência por parte do Chefe do Executivo.

De todo modo, concretizando o princípio constitucional da eficiência da Administração Pública (art. 37, caput, da CF/1988), já se determinou à Secretaria Municipal de Educação que inste o Conselho a realizar suas atividades de forma mais otimizada.”

Análise do Controle Interno

O gestor não apresentou qualquer documento que pudesse comprovar objetivamente a atuação do CAE.

Não há evidências da atuação do Conselho no tocante a: processo de aquisição dos alimentos; definição do cardápio básico; verificação da qualidade e quantidade dos alimentos que chegam às escolas; verificação das condições de armazenamento dos alimentos nos depósitos da prefeitura e das escolas; verificação da distribuição da merenda e divulgação dos recursos financeiros do PNAE recebidos pela Entidade Executora.

Desta forma, não é possível afirmar que houve uma atuação eficiente do CAE de Chã Grande/PE no período analisado.

2.2.2. O Conselho de Alimentação Escolar não possui Regimento Interno.

Fato

Durante os trabalhos de fiscalização, foi solicitado ao gestor municipal que apresentasse cópia do Regimento Interno do Conselho de Alimentação Escolar e respectivas alterações.

Em resposta, a Secretária Municipal de Educação firmou declaração, datada de 8 de julho de 2015, sobre a inexistência do referido ato, a saber:

“Declaramos para os devidos fins que se fizerem necessários ao atendimento do Item 1.4.5 da Solicitação de Fiscalização de número 201502803-01 (PNAE), que não existe Regimento Interno do Conselho de Alimentação Escolar.”

De acordo com o art. 35, inciso VII c/c art. 37 da Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, cabe ao CAE elaborar seu Regimento Interno, observado o disposto nos arts. 34, 35 e 36 da referida Resolução.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício GABPREF nº 281/2015 – GAB/SEE, de 10 de setembro de 2015, a Prefeitura Municipal de Chã Grande apresentou a seguinte manifestação:

“Deveras, o Conselho de Alimentação Escolar ainda não dispõe do competente regimento interno, cuja feitura já foi solicitada à Procuradoria Jurídica do Município e, tão logo finalizado, será enviado ao Conselho.”

Análise do Controle Interno

O gestor confirma a inexistência de Regimento Interno do Conselho de Alimentação Escolar. A elaboração de tal regimento, conforme informado anteriormente, é atribuição do CAE. Devendo o município garantir a infraestrutura necessária para que o Conselho possa executar as atividades de sua competência.

2.2.3. Falta de capacitação dos membros do CAE.

Fato

Durante os trabalhos de fiscalização, foi solicitado ao gestor municipal que apresentasse documentação comprobatória de capacitação dos membros do CAE nos exercícios 2013, 2014 e 2015.

Em resposta, a Secretária Municipal de Educação firmou declaração, datada de 8 de julho de 2015, sobre a inexistência do referido ato, a saber:

“Declaramos para os devidos fins que se fizerem necessários ao atendimento do Item 1.4.6 da Solicitação de Fiscalização de número 201502803-01 (PNAE), que não houve, no período compreendido entre janeiro de 2013 e junho de 2015, capacitações efetuadas para os membros do Conselho de Alimentação escolar (CAE) para o efetivo desempenho de suas atividades.”

É importante salientar que, conforme o art. 17, inciso IV, da Lei nº 11.947/2009, compete ao gestor municipal, em parceria com o FNDE, realizar a capacitação dos recursos humanos envolvidos na execução do PNAE e no controle social.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício GABPREF nº 281/2015 – GAB/SEE, de 10 de setembro de 2015, a Prefeitura Municipal de Chã Grande apresentou a seguinte manifestação:

“Deveras, como já informado anteriormente, ainda não houve a capacitação dos membros do Conselho, mas tal se dá em função da escassez de recursos, o que, tão logo obtido, será oportunizado aos componentes do Conselho.”

Análise do Controle Interno

O gestor confirma a ausência de capacitação dos membros do Conselho no período analisado. Tal fato compromete a atuação do Conselho nas atribuições que lhes são pertinentes.

2.2.4. Falhas na composição do Conselho de Alimentação Escolar.

Fato

De acordo com as informações prestadas pelo gestor durante os trabalhos de fiscalização, foram verificadas falhas no que concerne à composição do CAE, inclusive, no que se refere à indicação formal de seus membros.

Quando questionado a comprovar a efetiva eleição ou designação dos membros do CAE, que necessitavam de processo eletivo ou indicação das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, dos conselhos escolares, das associações de pais e mestres ou entidades similares e das entidades civis organizadas, o gestor municipal, por meio da Secretária Municipal de Educação, em 8 de julho de 2015, declarou o seguinte:

“Declaramos para os devidos fins que se fizerem necessários ao atendimento do Item 1.4.3, da Solicitação de Fiscalização de número 201502803-01 (PNAE), que não existiu processo eletivo nem indicação formal para nomeação de membros do Conselho de Alimentação Escolar por parte das entidades de trabalhadores de educação e de discentes, conselhos escolares, associações ou entidades similares, para os exercícios de 2013, 2014 e 2015.”

Essa situação está em desacordo com o que prescreve o art. 18, da Lei nº 11.947/2009, segundo o qual o CAE deverá ser composto da seguinte forma:

*“I - 1(um) representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;
II – 2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;
III – 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica;
IV – 2 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica.”*

Observe que dos sete membros do CAE, seis devem ser eleitos ou indicados por entidades específicas, caracterizando assim a participação dos principais segmentos da sociedade interessados na oferta de alimentação escolar de qualidade.

Portanto, fica caracterizada a falha na composição do CAE do município de Chã Grande/PE.

Ademais, ao se observar a relação dos membros do referido Conselho apresentada pela Prefeitura, verificou-se que, dos catorze membros (sete titulares e sete suplentes), apenas um (suplente do segmento de pais de alunos) não exerce ou exerceu função ou cargo na Prefeitura, de acordo com as folhas disponibilizadas pela Prefeitura para os últimos três exercícios. Todos os outros 13 membros constam das folhas de pagamentos do Município, a saber:

Quadro 1 – Membros do Conselho de Alimentação Escolar

CPF	Nome	Cargo	Entidade que representa	Função ou cargo na Prefeitura
***.544.144-**	A.E.C.	Titular	Sociedade Civil	Conselheiro Tutelar
***.612.044-**	C.S.S.	Suplente		Conselheiro Tutelar
***.871.314-**	A.B.S.S.	Titular	Poder Executivo	Professor
***.825.604-**	C.H.S.	Suplente		Em 2014 e 2015, não foi localizado na Folha, mas em 2013 exerceu o cargo comissionado na Secretaria de Finanças
***.062.864-**	A.A.P.	Vice-presidente	Professores	Serviços Gerais
***.508.244-**	C.M.C.P.	Suplente		Professor
***.946.054-**	A.M.L.B.	Presidente	Sociedade Civil	Professor / Coordenadora
***.264.924-**	E.P.L.	Suplente		Professor / Diretor de Escola
***.130.934-**	J.G.S.S.	Titular	Pais de Alunos	Professor
***.723.421-**	J.H.S.	Suplente		-
***.185.384-**	M.M.F.	Titular	Pais de Alunos	Serviços Gerais
***.218.284-**	S.R.A.	Suplente		Merendeira
***.877.514-**	S.A.S	Titular	Professores	Professor
***.315.594-**	T.L.S.P.	Suplente		Professor

Fonte: Relação de membros do CAE e Folhas de Pagamentos dos exercícios 2013, 2014 e 2015 até o mês de junho, apresentadas pela Prefeitura, e Espelho do CAE extraído do sítio do FNDE na internet, em 24 de julho de 2015.

Da análise do quadro acima em cotejo com a Folha de Pagamento, percebe-se que o membro eleito como vice-presidente do segmento professores e relacionado pela Prefeitura como professora, na verdade, consta na Folha do Fundo Municipal de Assistência Social na função de serviços gerais, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social. Portanto, o citado membro, apesar de não aparecer como professora na Folha de Pagamento, encontra-se como titular e vice-presidente no segmento de professores do CAE.

Observe-se também que o suplente do representante do Poder Executivo só aparece na Folha de Pagamento da Prefeitura nos meses de abril, maio e junho de 2013, exercendo cargo em comissão de diretor de departamento na Secretaria de Finanças. Nos exercícios de 2014 e 2015, esse membro não aparece mais na Folha do município e, portanto, não poderia ser mais suplente do segmento do Poder Executivo no CAE.

Já a titular do Poder Executivo, indicada como professora, na verdade, aparece na Folha de Pagamento nessa função apenas no exercício 2013. No exercício 2014, ela aparece na

função de Secretária de Saúde até o mês de junho/2014 e, a partir de junho/2014 até junho/2015, foi incluída na Folha de Pagamento na função de diretora de departamento da Secretaria de Saúde.

Os membros da sociedade civil e do segmento de pais e alunos, com exceção de um suplente, estão todos incluídos na Folha de Pagamento da Prefeitura.

Deve-se destacar, ainda, que todos os membros titulares do CAE aparecem na Folha de Pagamentos da Prefeitura.

Diante do exposto, observa-se a quebra da representatividade dos segmentos sociais estabelecidos e a preponderância de membros do Poder Executivo na composição do CAE.

Essa situação indica a possibilidade de rompimento da independência de atuação do referido órgão de controle social, bem como desequilibra as ações da sociedade no CAE, haja vista a presença, quase absoluta, de funcionários públicos da Prefeitura, na sua composição, em detrimento dos demais segmentos da comunidade local.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício GABPREF nº 281/2015 – GAB/SEE, de 10 de setembro de 2015, a Prefeitura Municipal de Chã Grande apresentou a seguinte manifestação:

“Por meio do Ofício GABPREF nº 269/20 15 (cópia em anexo), foi determinado à Secretaria Municipal de Educação que seja instado o Conselho Municipal de Alimentação Escolar - CAE reformular sua composição para se adequar aos termos do art. 18, da Lei 11.947/2009”.

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor não altera os fatos apontados. Ademais de comprovar a efetiva eleição ou designação dos membros do CAE, o gestor municipal deve atentar para a quebra da representatividade dos segmentos sociais evitando a preponderância de membros do Poder Executivo na composição do CAE.

2.2.5. Inexistência de refeitório para o fornecimento de alimentação aos alunos.

Fato

A partir da inspeção física realizada nas cinco escolas selecionadas como amostra, não foi verificada a existência de refeitórios para consumo da merenda escolar.

As crianças utilizam a estrutura da sala de aula ou o pátio para se alimentarem, ou a escola improvisa uma sala de aula desativada com mesas, para funcionar como refeitório, como acontece na Escola XV de Março, por exemplo.

De maneira ilustrativa e não exaustiva, está evidenciada abaixo a falha em questão:



Foto 1: sala de aula improvisada para consumo da merenda na Escola XV de Março, Chã Grande (PE), 7 de julho de 2015.



Foto 2: teto com problemas na sala de aula improvisada para consumo da merenda na Escola XV de Março, Chã Grande (PE), 7 de julho de 2015.



Foto 3: visão do salão principal da Escola Nossa Senhora de Fátima, onde não há refeitório, Chã Grande (PE), 7 de julho de 2015.



Foto 4: visão do corredor principal da Escola Laerte Pedrosa de Melo, em reforma, na qual não há refeitório para consumo da merenda escolar, Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício GABPREF nº 281/2015 – GAB/SEE, de 10 de setembro de 2015, a Prefeitura Municipal de Chã Grande apresentou a seguinte manifestação:

“Sobre esse ponto, remete-se às considerações mencionadas no item anterior, sem prejuízo de asseverar que não há comprometimento para o fornecimento da merenda ao alunado local.”.

Análise do Controle Interno

Ainda que o gestor considere que a ausência de refeitórios não compromete o fornecimento da merenda ao alunado, a Portaria Interministerial nº 1010, de 8 de maio de 2006, que

institui a promoção da alimentação saudável nas escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas em âmbito nacional, diz no seu Artigo 5º, item IV que para alcançar uma alimentação saudável no ambiente escolar, deve-se implementar ações de modo a fomentar e criar condições para a adequação dos locais de fornecimento de refeições.

2.2.6. Não disponibilização em local visível dos cardápios da merenda escolar.

Fato

De acordo com o art. 14, parágrafo 8º, da Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, os cardápios da merenda escolar do Município devem estar disponíveis em locais visíveis nas escolas.

Nas visitas realizadas nas unidades escolares selecionadas como amostra, verificou-se a inexistência de cardápios nas cozinhas e nos quadros de avisos.

De maneira ilustrativa e não exaustiva, está evidenciada abaixo a falha em questão:



Foto 1: Cozinha da Escola XV de Março, sem publicação dos cardápios da merenda escolar, Chã Grande (PE), 7 de julho de 2015.

Foto 2: Quadro de avisos na Escola João Faustino de Queiroz, sem divulgação dos cardápios da merenda escolar, Chã Grande (PE), 7 de julho de 2015.

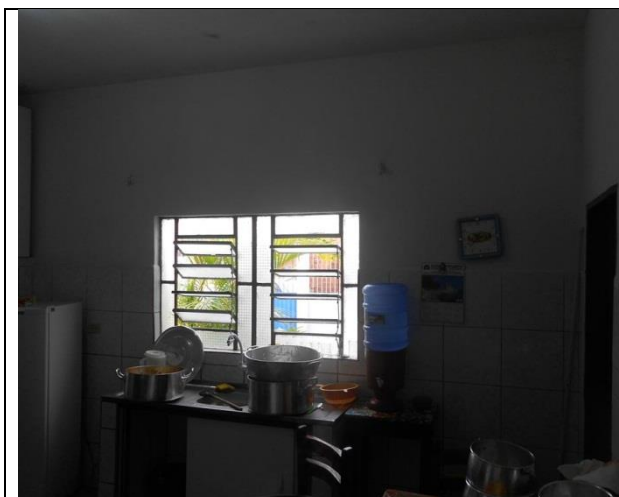


Foto 3: Cozinha da Escola Nossa Senhora de Fátima, sem publicação dos cardápios da merenda escolar, Chã Grande (PE), 7 de julho de 2015.



Foto 4: Quadro de avisos na Escola Nossa Senhora de Fátima, sem divulgação dos cardápios da merenda escolar, Chã Grande (PE), 7 de julho de 2015.



Foto 5: Cozinha da Escola José Galdino da Costa, sem publicação dos cardápios da merenda escolar, Chã Grande (PE), 8 de julho de 2015.

Na reunião realizada em 8 de julho de 2015, com os membros do Conselho de Alimentação Escolar, foi noticiado por alguns dos membros que as merendeiras das escolas não seguem os cardápios da merenda escolar. Dos sete conselheiros presentes, três informaram que as merendeiras, em algumas unidades, resistem em seguir o cardápio da merenda escolar, resultando em insatisfação dos alunos com a merenda.

Em três das cinco escolas visitadas, foram entrevistados profissionais de educação (professores, coordenadores e diretores) e de serviços gerais, sobre a qualidade da merenda escolar. A seguir, tem-se o resultado:

Quadro 1 – Entrevistas realizadas nas escolas visitadas

Escolas	Quantidade de profissionais entrevistados	Merenda Satisfatória?	
		Sim	Não
XV de Março	5	5	-

João Faustino de Queiroz	5	2	3
Nossa Senhora de Fátima	4	2	2
Total	14	9	5

Fonte: Entrevistas realizadas com os profissionais das escolas visitadas pela CGU, no dia 7 de julho de 2015.

Aproximadamente 36% dos entrevistados informaram que a merenda não é satisfatória e 64% disseram que a merenda é satisfatória.

Apesar de nove entrevistados afirmarem ser a merenda satisfatória, três deles fizeram ressalvas sobre a falta de variedade e a não aceitação da merenda por parte de alguns alunos.

Entre os cinco entrevistados que se posicionaram negativamente em relação à merenda, merece destaque as observações a respeito de falhas no preparo, não seguimento do cardápio e da repetição de refeições, a exemplo da soja, utilizada em excesso durante a semana, apesar da existência de outros produtos nos estoques das escolas, o que gera a reclamação dos alunos.

Deve-se registrar, por fim, que dos catorze entrevistados, apenas um registrou a falta de produtos nos exercícios 2013, 2014 e 2015. Os demais registraram que não falta merenda na escola, apesar das ressalvas quanto à qualidade, citadas acima, apresentadas por uma parcela dos entrevistados.

A publicação dos cardápios nas cozinhas e quadros de avisos das escolas possibilita a fiscalização da comunidade escolar, bem como permite que os interessados exijam providências imediatas do Diretor e da Secretaria Municipal de Educação, quando houver sinais de descumprimento dos cardápios ou de falta de merenda.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício GABPREF nº 281/2015 – GAB/SEE, de 10 de setembro de 2015, a Prefeitura Municipal de Chã Grande apresentou a seguinte manifestação:

“A Secretaria Municipal de Educação já regularizou essa situação e, hodiernamente, os cardápios são disponibilizados diariamente e de forma ostensiva, para pleno conhecimento de cada unidade escolar, como demonstram fotografias em anexo.”

Análise do Controle Interno

Ademais de disponibilizar os cardápios nas escolas, faz-se necessário verificar se as refeições servidas aos alunos estão de acordo com eles.

Ressalte-se que membros do Conselho de Alimentação Escolar, bem como profissionais de educação entrevistados (professores, coordenadores ou diretores), noticiaram que as merendeiras das escolas não seguem os cardápios.

2.2.7. Informação sobre a utilização de controle de insetos e pragas no Armazém Central de estoque de alimentos e nas cozinhas e despensas das escolas visitadas.

Fato

Durante os trabalhos de fiscalização, foi solicitado ao gestor municipal informações sobre a utilização de controle de insetos e pragas no Armazém Central de estoque de alimentos e nas cozinhas e despensas das escolas, nos últimos três exercícios.

Por meio do Ofício nº 40/2015, de 13 de julho de 2015, o gestor encaminhou cópia de três contratos, referentes aos exercícios 2013, 2014 e 2015.

Esses contratos têm objetos idênticos, a saber:

“Contratação de Pessoa Jurídica para Realização de Serviços de Dedetização e Controle de Pragas Urbanas (ratos, formigas, baratas, escorpiões e cupins) nas áreas Internas e Externas das Escolas da Rede Municipal de Ensino de Chã Grande, conforme solicitação da Secretaria de Educação, no âmbito do município.”

Entretanto, apesar das cópias apresentadas, não foram encaminhados os comprovantes de execução dos serviços nas escolas.

Por outro lado, não consta no objeto dos referidos contratos o Armazém Central do Município.

Apesar de não ser escopo da presente fiscalização, verificou-se que o referido serviço, nos três exercícios citados, foi contratado junto à mesma empresa, por carta convite. A seguir, tem-se o resumo das contratações apresentadas:

Quadro 1 – Informações sobre as contratações para dedetizações das escolas

Exercício	Carta Convite	Nº do Contrato	Valor Contratado (R\$)	Empresa Contratada
2013	3/2013	14/2013	77.732,95	Perdet Pernambuco Dedetização Ltda – ME (CNPJ 35.408.426/0001-63)
2014	2/2014	4/2014	78.490,00	Perdet Pernambuco Dedetização Ltda – ME (CNPJ 35.408.426/0001-63)
2015	1/2015	5/2015	75.818,51	Perdet Pernambuco Dedetização Ltda – ME (CNPJ 35.408.426/0001-63)

Fonte: Cópia dos contratos de dedetização, encaminhados pelo gestor por meio do Ofício nº 40/2015, de 13 de julho de 2015.

Em 10 de setembro de 2015, por intermédio do Ofício GABPREF nº 281/2015 – GAB/SEE, o Prefeito de Chã Grande manifestou-se nos seguintes termos: “Todas as unidades escolares, bem assim o armazém central, foram alvo de serviço de dedetização, conforme declaração da Secretaria Municipal de Educação, bem assim das fotografias dos selos de execução de serviço (cópia em anexo).”

Apesar da declaração apresentada pela Secretária de Educação asseverando que os serviços de dedetização em questão foram prestados, só foram encaminhadas, em anexo à manifestação do gestor, fotografias de selos de execução referente a uma unidade educacional (Escola XV de Março).

Apesar de não fazer parte do escopo desta fiscalização, o gestor não esclareceu o fato do serviço contratado, nos últimos três exercícios, ter ficado a cargo da mesma empresa.

2.2.8. Informação sobre os processos licitatórios relativos à merenda escolar nos exercícios 2013 e 2014.

Fato

Para os exercícios 2013 e 2014, foram apresentados pelo gestor os seguintes processos relativos à aquisição de produtos para merenda escolar no Município de Chã Grande/PE:

- Dispensa de Licitação nº 4/2013 (processo nº 5/2013);
- Chamada Pública nº 2/2013 (processo nº 47/2013) – Agricultura Familiar;
- Pregão Presencial nº 10/2013 (processo nº 40/2013);
- Chamada Pública nº 1/2014 (processo nº 26/2014) – Agricultura Familiar;
- Pregão Presencial nº 5/2014 (processo nº 32/2014).

Como amostra, foram selecionados para análise os processos abaixo, com abordagem restrita aos seguintes aspectos:

- Dispensa de Licitação nº 4/2013 (processo nº 5/2013) – critério de seleção;
- Chamada Pública nº 2/2013 (processo nº 47/2013) – critério de seleção;
- Chamada Pública nº 1/2014 (processo nº 26/2014) – critério de seleção;
- Pregão Presencial nº 5/2014 (processo nº 32/2014) – critério de seleção e análise do preço.

Deve-se registrar, por oportuno, que o Município de Chã Grande/PE, por dois exercícios consecutivos (2013 e 2014), utilizou o pregão presencial para aquisição dos produtos da merenda escolar, em detrimento do pregão eletrônico.

Por intermédio do Ofício nº 015/2015 – CPL/PMCG, o Presidente da Comissão Permanente de Licitação manifestou-se nos seguintes termos: “A Prefeitura de Chã Grande não detém de estrutura e ferramentas para a modalidade de pregão eletrônico. Lembrando que o atual gestor iniciou seu mandato no ano de 2013. Recebendo a estrutura administrativa da gestão anterior sem a preparação para esta modalidade de licitação. Sem falar também que não detinha de corpo técnico habilitado para este procedimento eletrônico. Daí a utilização do pregão presencial que também é admitido pela Lei 10.520/02.”

Os demais aspectos formais, relacionados aos processos selecionados como amostra, não foram objeto de análise pela equipe de fiscalização da CGU.

Deve-se registrar que, em 10 de setembro de 2015, por intermédio do Ofício GABPREF nº 281/2015 – GAB/SEE, o Prefeito de Chã Grande encaminhou o Ofício nº 15/2015-CPL-PMCG contendo a seguinte manifestação do Presidente da Comissão Permanente de Licitação:

“A Prefeitura de Chã Grande não detém de estrutura e ferramentas para a modalidade de pregão eletrônico. Lembrando que o atual gestor iniciou seu mandato no ano de 2013. Recebendo a estrutura administrativa da gestão anterior sem a preparação para esta modalidade de licitação. Sem falar também que não detinha de corpo técnico habilitado para este procedimento eletrônico. Daí a utilização do pregão presencial que também é admitido pela Lei 10.520/02.”

Sobre essa informação, deve-se registrar que, após mais de dois anos do início da gestão, a Prefeitura ainda não solucionou essa questão, sendo certo lembrar que o pregão eletrônico, regulamentado pelo Decreto nº 5.450 em 2005, ou seja, com uma década de vigência, já está amplamente difundido na Administração Pública e de fácil acesso aos gestores, bastando para tanto a disposição em utilizá-lo.

2.2.9. Falhas em contratação de empresa por meio de dispensa de licitação, com comprometimento do resultado final do processo.

Fato

A Dispensa de Licitação nº 4/2013 (processo nº 5/2013) foi realizada para aquisição de gêneros alimentícios para as seguintes Secretarias: Saúde, Assistência Social e Educação.

Da análise dos autos, observa-se que o processo se inicia com as propostas de três empresas para as citadas Secretarias, a saber:

- JL Comércio de Alimentos, Papelaria e Serviços Ltda – ME (CNPJ nº. 09.236.500/0001-00);
- FR – Empresa de Produtos Alimentícios e Comércio Ltda – ME (CNPJ nº. 04.023.381/0001-85); e
- Nelson Paes de Melo Junior – ME (CNPJ nº. 05.938.234/0001-06).

Restringindo a análise apenas para merenda escolar, ou seja, para a Secretaria de Educação, percebe-se que foram cotados preços para três grupos (divididos sempre em dois lotes): Merenda Regular, Creche Antonieta e Escola Sandra Siqueira.

O processo em questão padece de alguns vícios de instrução, a exemplo da inexistência de uma pauta de compra, ratificada por um profissional de nutrição, para cotação de preços no mercado.

Em face disso, decorre o primeiro vício na seleção da empresa contratada, pois, ao se comparar a proposta contratada com as outras duas propostas, percebe-se que o número de itens pesquisados na proposta vencedora, para o grupo merenda regular, é diferente das demais, conforme quadro a seguir:

Quadro 1 – Quantidade de itens pesquisados

Grupo	Lote	Quantidades de itens pesquisados*		
		JL Comércio de Alimentos, Papelaria e Serviços Ltda – ME (vencedora)	FR – Empresa de Produtos Alimentícios e Comércio Ltda – ME	Nelson Paes de Melo Junior – ME
Merenda Regular	1	27	32	32
	2	6	5	7
Creche Antonieta	1	32	32	32
	2	7	7	7
Escola Sandra Siqueira	1	32	32	32
	2	7	7	7

*A numeração encontrada nas planilhas contém erros, a exemplo da supressão do item 15 em algumas delas, sem renumeração dos itens seguintes.

Fonte: Dispensa de Licitação nº 4/2013 (processo nº 5/2013).

Apenas por esse fato, já não seria possível a comparação do preço final ofertado entre as três propostas, para Secretaria de Educação, considerando que a empresa vencedora não cotou todos os itens da planilha, no grupo Merenda Escolar.

O segundo problema observado diz respeito ao quantitativo diferente, cotado para os grupos Merenda Escolar e Escola Sandra Siqueira, por cada empresa. Destaque-se que não existe no processo referência ao critério utilizado para seleção da empresa, nem existe qualquer análise pela Comissão de Licitação sobre as propostas apresentadas, deduzindo-se que foi escolhida a proposta com menor preço global.

Como não existe padronização nos quantitativos ofertados para os grupos citados, também não haveria como se comparar os preços globais das três propostas, impossibilitando assim a escolha da empresa vencedora.

A seguir, tem-se um quadro com a indicação das quantidades apresentadas nas propostas de cada empresa:

Quadro 2 – Quantitativos dos produtos nas propostas apresentadas

Grupo/ lote	Item	Especificações	Unid.	JL Comércio de Alimentos, Papeleria e Serviços Ltda – ME (vencedora)	FR – Empresa de Produtos Alimentícios e Comércio Ltda – ME	Nelson Paes de Melo Junior – ME
Educ-mer reg - lote 1	1	Açúcar tipo cristal 1 kg	Kg	2100	2100	2100
Educ-mer reg - lote 1	2	Achocolatado em pó 400g	Unid.	300	300	300
Educ-mer reg - lote 1	3	Amido de milho 500 g	Unid.	180	180	600
Educ-mer reg - lote 1	4	Arroz parboilizado 1 kg	Kg	2400	2400	2400
Educ-mer reg - lote 1	5	Aveia em flocos 250g	Unid.	300	300	1350
Educ-mer reg - lote 1	6	Biscoito salgado (tipo cream cracker) c/20x400g	Unid.	1200	1200	1200
Educ-mer reg - lote 1	7	Biscoito doce (tipo maria) c/20x400g	Unid.	900	900	900
Educ-mer reg - lote 1	8	Biscoito doce (tipo maizena) c/20x400g	Unid.	900	900	900
Educ-mer reg - lote 1	9	Caldo de carne unid c/126 g	Unid.	60	60	60
Educ-mer reg - lote 1	10	Caldo de galinha unid c/126g	Unid.	60	60	60
Educ-mer reg - lote 1	11	Colorífico pct 100g	Unid.	300	300	150
Educ-mer reg - lote 1	12	Cominho pct 100g	Unid.	300	300	100
Educ-mer reg -	13	Extrato de tomate	Unid.	1500	1500	100

Grupo/ lote	Item	Especificações	Unid.	JL Comércio de Alimentos, Papeleria e Serviços Ltda – ME (vencedora)	FR – Empresa de Produtos Alimentícios e Comércio Ltda – ME	Nelson Paes de Melo Junior – ME
lote 1		350ml				
Educ-mer reg - lote 1	14	Farinha de mandioca 1kg	Kg	300	200	150
Educ-mer reg - lote 1	15	-	-	0	0	0
Educ-mer reg - lote 1	16	Farinha de arroz pré-cozido pct 400g	Pct	0	200	130
Educ-mer reg - lote 1	17	Farinha de milho (pré-cozido) 500g	Pct	1050	1000	150
Educ-mer reg - lote 1	18	Farinha láctea 400g	Unid.	300	1200	150
Educ-mer reg - lote 1	19	Farinha de trigo c/fermento 1kg	Kg	0	1200	250
Educ-mer reg - lote 1	20	Feijão tipo 1 mulatinho 1kg	Kg	1500	200	250
Educ-mer reg - lote 1	21	Feijão preto 1kg	Kg	0	1000	300
Educ-mer reg - lote 1	22	Feijão macassar 1kg	Kg	0	1200	1200
Educ-mer reg - lote 1	23	Leite de coco 500ml	Unid.	240	400	300
Educ-mer reg - lote 1	24	Leite em pó integral 50x200g	Unid.	1050	700	300
Educ-mer reg - lote 1	25	Macarrão tipo espaguete 500g	Pct	1350	400	150
Educ-mer reg - lote 1	26	Maragrina de 250g	Unid.	450	400	650
Educ-mer reg - lote 1	27	Milho para mungunzá 500g	Unid.	750	300	1050
Educ-mer reg - lote 1	28	Óleo de soja 900ml	Unid.	450	200	300
Educ-mer reg - lote 1	29	Proteína de soja 500g	Pct	600	300	450
Educ-mer reg - lote 1	30	Sal iodado 1kg	Kg	240	200	450
Educ-mer reg - lote 1	31	Suplemento alimentar em pó infantil 400g	Unid.	0	300	500
Educ-mer reg - lote 1	32	Vinagre de álcool 500ml	Unid.	600	600	750
Educ-mer reg - lote 1	33	Charque ponta de agulha	Kg	900	900	420
Educ-mer reg - lote 2	1	Carne bovina moída	Kg	900	500	900
Educ-mer reg - lote 2	2	Fígado bovino	Kg	600	300	600
Educ-mer reg - lote 2	3	Carne bovina sem osso	Kg	1200	1000	1200
Educ-mer reg -	4	Frango	Kg	1800	1500	1050

Grupo/ lote	Item	Especificações	Unid.	JL Comércio de Alimentos, Papeleria e Serviços Ltda – ME (vencedora)	FR – Empresa de Produtos Alimentícios e Comércio Ltda – ME	Nelson Paes de Melo Junior – ME
lote 2		congelado				
Educ-mer reg - lote 2	5	Peixe tipo filé de merluza	Kg	600	300	1000
Educ-mer reg - lote 2	6	Ovos bandeja c/30 unid	Bd	240	0	225
Educ-mer reg - lote 2	7	Queijo tipo coalho	Kg	0	0	200
Educ-esc sandra siq - lote 1	1	Açúcar tipo cristal 1 kg	Kg	180	180	180
Educ-esc sandra siq - lote 1	2	Achocolatado em pó 400g	Unid.	60	60	60
Educ-esc sandra siq - lote 1	3	Amido de milho 500 g	Unid.	90	90	90
Educ-esc sandra siq - lote 1	4	Arroz parboilizado 1 kg	Kg	210	210	210
Educ-esc sandra siq - lote 1	5	Aveia em flocos 250g	Unid.	60	60	60
Educ-esc sandra siq - lote 1	6	Biscoito salgado (tipo cream cracker) c/20x400g	Unid.	105	105	105
Educ-esc sandra siq - lote 1	7	Biscoito doce (tipo maria) c/20x400g	Unid.	60	60	60
Educ-esc sandra siq - lote 1	8	Biscoito doce (tipo maizena) c/20x400g	Unid.	60	60	60
Educ-esc sandra siq - lote 1	9	Caldo de carne unid c/126 g	Unid.	24	24	24
Educ-esc sandra siq - lote 1	10	Caldo de galinha unid c/126g	Unid.	24	24	24
Educ-esc sandra siq - lote 1	11	Colorífico pct 100g	Unid.	30	24	30
Educ-esc sandra siq - lote 1	12	Cominho pct 100g	Unid.	30	30	30
Educ-esc sandra siq - lote 1	13	Extrato de tomate 350ml	Unid.	90	30	90
Educ-esc sandra siq - lote 1	14	Farinha de mandioca 1kg	Kg	24	90	24
Educ-esc sandra siq - lote 1	15	-	-	0	0	0
Educ-esc sandra siq - lote 1	16	Farinha de arroz pré-cozido pct 400g	Pct	90	24	90
Educ-esc sandra siq - lote 1	17	Farinha de milho (pré-cozido) 500g	Pct	90	90	90
Educ-esc sandra siq - lote 1	18	Farinha láctea 400g	Unid.	90	90	90
Educ-esc sandra	19	Farinha de trigo	Kg	15	90	15

Grupo/ lote	Item	Especificações	Unid.	JL Comércio de Alimentos, Papeleria e Serviços Ltda – ME (vencedora)	FR – Empresa de Produtos Alimentícios e Comércio Ltda – ME	Nelson Paes de Melo Junior – ME
siq - lote 1		c/fermento 1kg				
Educ-esc sandra siq - lote 1	20	Feijão tipo 1 mulatinho 1kg	Kg	90	15	90
Educ-esc sandra siq - lote 1	21	Feijão preto 1kg	Kg	60	90	60
Educ-esc sandra siq - lote 1	22	Feijão macassar 1kg	Kg	60	60	60
Educ-esc sandra siq - lote 1	23	Leite de coco 500ml	Unid.	60	60	60
Educ-esc sandra siq - lote 1	24	Leite em pó integral 50x200g	Unid.	150	60	150
Educ-esc sandra siq - lote 1	25	Macarrão tipo espaguete 500g	Pct	120	150	120
Educ-esc sandra siq - lote 1	26	Maragrina de 250g	Unid.	60	120	60
Educ-esc sandra siq - lote 1	27	Milho para mungunzá 500g	Unid.	60	60	60
Educ-esc sandra siq - lote 1	28	Óleo de soja 900ml	Unid.	75	60	75
Educ-esc sandra siq - lote 1	29	Proteína de soja 500g	Pct	60	75	60
Educ-esc sandra siq - lote 1	30	Sal iodado 1kg	Kg	15	60	15
Educ-esc sandra siq - lote 1	31	Suplemento alimentar em pó infantil 400g	Unid.	60	15	60
Educ-esc sandra siq - lote 1	32	Vinagre de álcool 500ml	Unid.	60	60	60
Educ-esc sandra siq - lote 1	33	Charque ponta de agulha	Kg	60	60	60
Educ-esc sandra siq - lote 2	1	Carne bovina moída	Kg	90	90	90
Educ-esc sandra siq - lote 2	2	Fígado bovino	Kg	60	60	60
Educ-esc sandra siq - lote 2	3	Carne bovina sem osso	Kg	135	135	135
Educ-esc sandra siq - lote 2	4	Frango congelado	Kg	150	150	150
Educ-esc sandra siq - lote 2	5	Peixe tipo filé de merluza	Kg	75	75	75
Educ-esc sandra siq - lote 2	6	Ovos bandeja c/30 unid	Bd	60	60	60
Educ-esc sandra siq - lote 2	7	Queijo tipo coalho	Kg	60	60	60

Fonte: Dispensa de Licitação nº 4/2013 (processo nº 5/2013).

O terceiro problema verificado diz respeito ao valor unitário proposto por cada empresa. Na proposta apresentada, as três empresas se utilizam de critérios de arredondamento, para informar o valor total de cada grupo em sua planilha de preços. Para se alcançar os valores de cada produto, apresentados pelas proponentes, faz-se necessário reduzir o valor do preço

unitário, a partir da ampliação do número de casas decimais. Entretanto, ao se utilizar esses valores na nota fiscal, a empresa vencedora utiliza os valores de forma simples, arredondados, apenas com duas casas decimais, o que importa num valor faturado maior do que o proposto. Portanto, a empresa vencedora cota um valor menor na sua proposta e fatura, na execução do contrato, por um valor unitário maior (arredondado). Sobre esse aspecto, não há qualquer análise nos autos pela Comissão de Licitação.

Por fim, deve-se observar que as propostas tiveram diferenças lineares nos preços unitários ofertados para cada grupo, conforme se verifica nos percentuais de comparação a seguir indicados:

Quadro 3 – Comparativo dos preços unitários das propostas de preços apresentadas

Grupo/ Lote	Item	Especificações	Unid.	JL Comércio de Alimentos, Papelaria e Serviços Ltda – ME (vencedora)	FR – Empresa de Produtos Alimentícios e Comércio Ltda – ME	Nelson Paes de Melo Junior – ME	(b)-(a)/ (a)	(c)-(a)/ (a)
				Preço Unitário (R\$) (a)	Preço Unitário (R\$) (b)	Preço Unitário (R\$) (c)		
Educ-mer reg - lote 1	1	Açúcar tipo cristal 1 kg	Kg	2,27	2,63	2,60	16%	15%
Educ-mer reg - lote 1	2	Achocolatado em pó 400g	Unid.	3,77	4,37	4,34	16%	15%
Educ-mer reg - lote 1	3	Amido de milho 500 g	Unid.	4,19	4,86	4,82	16%	15%
Educ-mer reg - lote 1	4	Arroz parboilizado 1 kg	Kg	3,14	3,64	3,61	16%	15%
Educ-mer reg - lote 1	5	Aveia em flocos 250g	Unid.	1,68	1,95	1,93	16%	15%
Educ-mer reg - lote 1	6	Biscoito salgado (tipo cream cracker) c/20x400g	Unid.	2,42	2,80	2,78	16%	15%
Educ-mer reg - lote 1	7	Biscoito doce (tipo maria) c/20x400g	Unid.	2,55	2,96	2,93	16%	15%
Educ-mer reg - lote 1	8	Biscoito doce (tipo maizena) c/20x400g	Unid.	2,60	3,02	2,99	16%	15%
Educ-mer reg - lote 1	9	Caldo de carne unid c/126 g	Unid.	0,57	0,66	0,66	16%	16%
Educ-mer reg - lote 1	10	Caldo de galinha unid c/126g	Unid.	0,57	0,66	0,66	16%	16%
Educ-mer reg - lote 1	11	Colorífico 100g	Unid.	0,60	0,70	0,69	17%	15%
Educ-mer reg - lote 1	12	Cominho 100g	Unid.	0,63	0,73	0,72	16%	14%
Educ-mer reg - lote 1	13	Extrato de tomate 350ml	Unid.	1,11	1,29	1,28	16%	15%
Educ-mer reg - lote 1	14	Farinha de mandioca 1kg	Kg	4,07	4,72	4,68	16%	15%
Educ-mer reg - lote 1	15	-	-	-	-	-	-	-
Educ-mer reg - lote 1	16	Farinha de arroz pré-cozido 400g	Pct	-	4,41	4,37	-	-

Grupo/ Lote	Item	Especificações	Unid.	JL Comércio de Alimentos, Papelaria e Serviços Ltda – ME (vencedora)	FR – Empresa de Produtos Alimentícios e Comércio Ltda – ME	Nelson Paes de Melo Junior – ME	(b)-(a)/ (a)	(c)-(a)/ (a)
				Preço Unitário (R\$) (a)	Preço Unitário (R\$) (b)	Preço Unitário (R\$) (c)		
Educ-mer reg - lote 1	17	Farinha de milho (pré-cozido) 500g	Pct	1,07	1,24	1,23	16%	15%
Educ-mer reg - lote 1	18	Farinha láctea 400g	Unid.	6,50	7,54	7,48	16%	15%
Educ-mer reg - lote 1	19	Farinha de trigo c/fermento 1kg	Kg	-	2,89	2,86	-	-
Educ-mer reg - lote 1	20	Feijão tipo 1 mulatinho 1kg	Kg	6,18	7,17	7,11	16%	15%
Educ-mer reg - lote 1	21	Feijão preto 1kg	Kg	-	6,73	6,67	-	-
Educ-mer reg - lote 1	22	Feijão macassar 1kg	Kg	-	5,80	5,75	-	-
Educ-mer reg - lote 1	23	Leite de coco 500ml	Unid.	2,30	2,66	2,64	16%	15%
Educ-mer reg - lote 1	24	Leite em pó integral 50x200g	Unid.	3,54	4,11	4,07	16%	15%
Educ-mer reg - lote 1	25	Macarrão tipo espaguete 500g	Pct	1,75	2,03	2,01	16%	15%
Educ-mer reg - lote 1	26	Maragrina de 250g	Unid.	1,94	2,24	2,23	15%	15%
Educ-mer reg - lote 1	27	Milho para mungunzá 500g	Unid.	1,22	1,41	1,40	16%	15%
Educ-mer reg - lote 1	28	Óleo de soja 900ml	Unid.	5,22	6,06	6,00	16%	15%
Educ-mer reg - lote 1	29	Proteína de soja 500g	Pct	2,93	3,39	3,36	16%	15%
Educ-mer reg - lote 1	30	Sal iodado 1kg	Kg	0,63	0,73	0,72	16%	14%
Educ-mer reg - lote 1	31	Suplemento alimentar em pó infantil 400g	Unid.	-	20,88	20,70	-	-
Educ-mer reg - lote 1	32	Vinagre de álcool 500ml	Unid.	0,87	1,01	1,00	16%	15%
Educ-mer reg - lote 1	33	Charque ponta de agulha	Kg	14,25	16,53	16,39	16%	15%
Educ-mer reg - lote 2	1	Carne bovina moída	Kg	15,00	17,40	17,25	16%	15%
Educ-mer reg - lote 2	2	Fígado bovino	Kg	6,45	7,48	7,42	16%	15%
Educ-mer reg - lote 2	3	Carne bovina sem osso	Kg	12,00	13,92	13,80	16%	15%
Educ-mer reg - lote 2	4	Frango congelado	Kg	7,34	8,51	8,44	16%	15%
Educ-mer reg - lote 2	5	Peixe tipo filé de merluza	Kg	13,23	15,35	15,21	16%	15%
Educ-mer reg - lote 2	6	Ovos bandeja c/30 unid	Bd	9,00	-	10,35	-	-
Educ-mer reg - lote 2	7	Queijo tipo coalho	Kg	-	-	13,32	-	-
Educ-creche - lote 1	1	Açúcar tipo cristal 1 kg	Kg	2,27	2,49	2,56	10%	13%

Grupo/ Lote	Item	Especificações	Unid.	JL Comércio de Alimentos, Papelaria e Serviços Ltda – ME (vencedora)	FR – Empresa de Produtos Alimentícios e Comércio Ltda – ME	Nelson Paes de Melo Junior – ME	(b)-(a)/ (a)	(c)-(a)/ (a)
				Preço Unitário (R\$) (a)	Preço Unitário (R\$) (b)	Preço Unitário (R\$) (c)		
Educ-creche lote 1	- 2	Achocolatado em pó 400g	Unid.	3,77	4,15	4,26	10%	13%
Educ-creche lote 1	- 3	Amido de milho 500 g	Unid.	4,19	4,61	4,73	10%	13%
Educ-creche lote 1	- 4	Arroz parboilizado 1 kg	Kg	3,14	3,45	3,55	10%	13%
Educ-creche lote 1	- 5	Aveia em flocos 250g	Unid.	1,68	1,85	1,90	10%	13%
Educ-creche lote 1	- 6	Biscoito salgado (tipo cream cracker) c/20x400g	Unid.	2,42	2,66	2,73	10%	13%
Educ-creche lote 1	- 7	Biscoito doce (tipo maria) c/20x400g	Unid.	2,55	2,81	2,88	10%	13%
Educ-creche lote 1	- 8	Biscoito doce (tipo maizena) c/20x400g	Unid.	2,60	2,86	2,94	10%	13%
Educ-creche lote 1	- 9	Caldo de carne unid c/126 g	Unid.	0,57	0,63	0,64	11%	12%
Educ-creche lote 1	- 10	Caldo de galinha unid c/126g	Unid.	0,57	0,63	0,64	11%	12%
Educ-creche lote 1	- 11	Colorífico pct 100g	Unid.	0,60	0,66	0,68	10%	13%
Educ-creche lote 1	- 12	Cominho pct 100g	Unid.	0,63	0,69	0,71	10%	13%
Educ-creche lote 1	- 13	Extrato de tomate 350ml	Unid.	1,11	1,22	1,25	10%	13%
Educ-creche lote 1	- 14	Farinha de mandioca 1kg	Kg	4,07	4,48	4,60	10%	13%
Educ-creche lote 1	- 15	-	-	-	-	-	-	-
Educ-creche lote 1	- 16	Farinha de arroz pré-cozido 400g	Pct	3,80	4,18	4,29	10%	13%
Educ-creche lote 1	- 17	Farinha de milho (pré-cozido) 500g	Pct	1,07	1,18	1,21	10%	13%
Educ-creche lote 1	- 18	Farinha láctea 400g	Unid.	6,50	7,15	7,35	10%	13%
Educ-creche lote 1	- 19	Farinha de trigo c/fermento 1kg	Kg	2,49	2,74	2,81	10%	13%
Educ-creche lote 1	- 20	Feijão tipo 1 mulatinho 1kg	Kg	6,18	6,80	6,98	10%	13%
Educ-creche lote 1	- 21	Feijão preto 1kg	Kg	5,80	6,38	6,55	10%	13%
Educ-creche lote 1	- 22	Feijão macassar 1kg	Kg	5,00	5,50	5,65	10%	13%

Grupo/ Lote	Item	Especificações	Unid.	JL Comércio de Alimentos, Papelaria e Serviços Ltda – ME (vencedora)	FR – Empresa de Produtos Alimentícios e Comércio Ltda – ME	Nelson Paes de Melo Junior – ME	(b)-(a)/ (a)	(c)-(a)/ (a)
				Preço Unitário (R\$) (a)	Preço Unitário (R\$) (b)	Preço Unitário (R\$) (c)		
Educ-creche - lote 1	23	Leite de coco 500ml	Unid.	2,30	2,52	2,59	10%	13%
Educ-creche - lote 1	24	Leite em pó integral 50x200g	Unid.	3,54	3,89	4,00	10%	13%
Educ-creche - lote 1	25	Macarrão tipo espaguete 500g	Pct	1,75	1,93	1,98	10%	13%
Educ-creche - lote 1	26	Maragrina de 250g	Unid.	1,94	2,13	2,19	10%	13%
Educ-creche - lote 1	27	Milho para mungunzá 500g	Unid.	1,22	1,34	1,37	10%	12%
Educ-creche - lote 1	28	Óleo de soja 900ml	Unid.	5,22	5,74	5,90	10%	13%
Educ-creche - lote 1	29	Proteína de soja 500g	Pct	2,93	3,22	3,31	10%	13%
Educ-creche - lote 1	30	Sal iodado 1kg	Kg	0,63	0,69	0,71	10%	13%
Educ-creche - lote 1	31	Suplemento alimentar em pó infantil 400g	Unid.	18,00	19,80	20,34	10%	13%
Educ-creche - lote 1	32	Vinagre de álcool 500ml	Unid.	0,87	0,96	0,98	10%	13%
Educ-creche - lote 1	33	Charque ponta de agulha	Kg	14,25	15,68	16,10	10%	13%
Educ-creche - lote 2	1	Carne bovina moída	Kg	15,00	16,50	16,95	10%	13%
Educ-creche - lote 2	2	Fígado bovino	Kg	6,45	7,10	7,29	10%	13%
Educ-creche - lote 2	3	Carne bovina sem osso	Kg	12,00	13,20	13,56	10%	13%
Educ-creche - lote 2	4	Frango congelado	Kg	7,34	8,07	8,29	10%	13%
Educ-creche - lote 2	5	Peixe tipo filé de merluza	Kg	13,23	14,55	14,95	10%	13%
Educ-creche - lote 2	6	Ovos bandeja c/30 unid	Bd	9,00	9,90	10,17	10%	13%
Educ-creche - lote 2	7	Queijo tipo coalho	Kg	11,58	12,74	13,09	10%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 1	1	Açúcar tipo cristal 1 kg	Kg	2,27	2,63	2,56	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 1	2	Achocolatado em pó 400g	Unid.	3,77	4,37	4,26	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 1	3	Amido de milho 500 g	Unid.	4,19	4,86	4,73	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 1	4	Arroz parboilizado 1 kg	Kg	3,14	3,64	3,55	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 1	5	Aveia em flocos 250g	Unid.	1,68	1,95	1,90	16%	13%

Grupo/ Lote	Item	Especificações	Unid.	JL Comércio de Alimentos, Papeleria e Serviços Ltda – ME (vencedora)	FR – Empresa de Produtos Alimentícios e Comércio Ltda – ME	Nelson Paes de Melo Junior – ME	(b)-(a)/ (a)	(c)-(a)/ (a)
				Preço Unitário (R\$) (a)	Preço Unitário (R\$) (b)	Preço Unitário (R\$) (c)		
Educ-esc sandra siq - lote 1	6	Biscoito salgado (tipo cream cracker) c/20x400g	Unid.	2,42	2,80	2,73	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 1	7	Biscoito doce (tipo maria) c/20x400g	Unid.	2,55	2,96	2,88	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 1	8	Biscoito doce (tipo maizena) c/20x400g	Unid.	2,60	3,02	2,94	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 1	9	Caldo de carne unid c/126 g	Unid.	0,57	0,66	0,64	16%	12%
Educ-esc sandra siq - lote 1	10	Caldo de galinha unid c/126g	Unid.	0,57	0,66	0,64	16%	12%
Educ-esc sandra siq - lote 1	11	Colorífico pct 100g	Unid.	0,60	0,70	0,68	17%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 1	12	Cominho pct 100g	Unid.	0,63	0,73	0,71	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 1	13	Extrato de tomate 350ml	Unid.	1,11	1,29	1,25	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 1	14	Farinha de mandioca 1kg	Kg	4,07	4,72	4,60	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 1	15	-	-	-	-	-	-	-
Educ-esc sandra siq - lote 1	16	Farinha de arroz pré-cozido pct 400g	Pct	3,80	4,41	4,29	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 1	17	Farinha de milho (pré-cozido) 500g	Pct	1,07	1,24	1,21	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 1	18	Farinha láctea 400g	Unid.	6,50	7,54	7,35	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 1	19	Farinha de trigo c/fermento 1kg	Kg	2,49	2,89	2,81	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 1	20	Feijão tipo 1 mulatinho 1kg	Kg	6,18	7,17	6,98	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 1	21	Feijão preto 1kg	Kg	5,80	6,73	6,55	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 1	22	Feijão macassar 1kg	Kg	5,00	5,80	5,65	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 1	23	Leite de coco 500ml	Unid.	2,30	2,66	2,59	16%	13%

Grupo/ Lote	Item	Especificações	Unid.	JL Comércio de Alimentos, Papelaria e Serviços Ltda – ME (vencedora)	FR – Empresa de Produtos Alimentícios e Comércio Ltda – ME	Nelson Paes de Melo Junior – ME	(b)-(a)/ (a)	(c)-(a)/ (a)
				Preço Unitário (R\$) (a)	Preço Unitário (R\$) (b)	Preço Unitário (R\$) (c)		
1								
Educ-esc sandra siq - lote 1	24	Leite em pó integral 50x200g	Unid.	3,54	4,11	4,00	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 1	25	Macarrão tipo espaguete 500g	Pct	1,75	2,03	1,98	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 1	26	Maragrina de 250g	Unid.	1,94	2,24	2,19	15%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 1	27	Milho para mungunzá 500g	Unid.	1,22	1,41	1,37	16%	12%
Educ-esc sandra siq - lote 1	28	Óleo de soja 900ml	Unid.	5,22	6,06	5,90	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 1	29	Proteína de soja 500g	Pct	2,93	3,39	3,31	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 1	30	Sal iodado 1kg	Kg	0,63	0,73	0,71	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 1	31	Suplemento alimentar em pó infantil 400g	Unid.	18,00	20,88	20,34	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 1	32	Vinagre de álcool 500ml	Unid.	0,87	1,01	0,98	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 1	33	Charque ponta de agulha	Kg	14,25	16,53	16,10	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 2	1	Carne bovina moída	Kg	15,00	17,40	16,95	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 2	2	Fígado bovino	Kg	6,45	7,48	7,29	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 2	3	Carne bovina sem osso	Kg	12,00	13,92	13,56	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 2	4	Frango congelado	Kg	7,34	8,51	8,29	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 2	5	Peixe tipo filé de merluza	Kg	13,23	15,35	14,95	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 2	6	Ovos bandeja c/30 unid	Bd	9,00	10,44	10,17	16%	13%
Educ-esc sandra siq - lote 2	7	Queijo tipo coalho	Kg	11,58	13,43	13,09	16%	13%

Fonte: Dispensa de Licitação nº 4/2013 (processo nº 5/2013).

Deve-se observar, que, diferentemente da proposta vencedora, as duas outras empresas ofertaram preços unitários diferentes, para o mesmo produto, em pelo menos um dos três grupos em questão. No caso da empresa FR – Empresa de Produtos Alimentícios e Comércio Ltda – ME, os preços unitários do grupo Creche Antonieta estão diferente dos preços ofertados no grupo Merenda Regular e no grupo Escola Sandra Siqueira, apesar de se tratarem dos mesmos produtos. Já no caso da empresa Nelson Paes de Melo Junior – ME, os preços unitários cotados no Grupo Creche Antonieta e Escola Sandra Siqueira estão diferentes dos preços ofertados no grupo Merenda Escolar.

Apesar de não constar do escopo desse trabalho, a distorção nos preços unitários propostos pelas empresas também se verifica nas propostas da Secretaria de Saúde, com preços, inclusive, menores, para vários produtos constantes nas propostas das duas empresas citadas, quando comparado com os preços ofertados no âmbito da Secretaria de Educação. Essa situação não se observou na proposta vencedora, que, em regra, manteve a uniformidade dos preços unitários.

Ressalte-se que não houve qualquer análise ou julgamento dessas propostas de preços. O único parecer existente é o jurídico autorizando a contratação emergencial, com base no art. 24, inciso IV da Lei nº 8666/93.

Deve-se destacar, nesse diapasão, que o parecer em tela ratificou a possibilidade de contratação por noventa dias ou até que se concluísse o processo licitatório, respeitando o prazo legal de 180 dias.

O contrato nº 10/2013, referente à Secretaria de Educação, foi assinado em 30 de janeiro de 2013, por noventa dias ou até a conclusão da licitação. Em 30 de abril de 2013, foi firmado o primeiro termo aditivo, prorrogando a vigência do contrato até 28 de junho de 2013. Em 3 de junho de 2013, firmou-se o segundo termo aditivo, aumentando em 25% o valor original do contrato.

O citado procedimento licitatório só foi iniciado em 31 de maio de 2013, com as solicitações da Secretária de Educação, Assistência Social e Saúde.

Aguardou-se quatro meses para se solicitar a licitação, quando o processo deveria ter sido iniciado, imediatamente após a contratação por dispensa emergencial. Essa situação possibilitou a prorrogação do contrato com a empresa JL Comércio de Alimentos, Papelaria e Serviços Ltda – ME, bem como o aumento do contrato em 25%, sem qualquer análise de preço ou apreciação da vantajosidade dessa prorrogação para administração municipal.

Assim, resta evidenciado que as falhas na dispensa em tela comprometeram o resultado final do processo, haja vista as diversas inconsistências apontadas, em especial, as incoerências nos preços unitários para produtos idênticos, a inexistência de uma pauta de compras padronizada e as diferenças nos quantitativos apresentados pelas três empresas, impossibilitando o julgamento isonômico das propostas, com o fato agravante da contratação ter sido aditivada até o mês de junho de 2013.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício GABPREF nº 281/2015 – GAB/SEE, de 10 de setembro de 2015, a Prefeitura Municipal de Chã Grande encaminhou o Ofício nº 15/2015-CPL-PMCG contendo a seguinte manifestação do Presidente da Comissão Permanente de Licitação:

“Todos os preços apresentados pela vencedora são menores que as demais concorrentes. Apesar do número de itens oferecidos pelas concorrentes ter tido uma pequena variação para mais em dois grupos, no valor unitário a empresa vencedora apresentou o melhor preço para a administração. Pois, caso a administração necessitasse aditar o contrato para aquisição de mais itens, o valor base a ser utilizado seria o de menor cotação. Daí ter sido escolhida a empresa que apresentou menor preço em todos os itens por grupo.

Em relação à prorrogação de contrato fica claro que a administração não burlou a lei, haja vista que havia saldo no quantitativo dos produtos que autorizava a extensão do contrato. O segundo termo aditivo firmado em 03 de junho de 2013, o qual aumentou em 25% o valor original do contrato, foi realizado 34 dias após o primeiro termo aditivo de prorrogação de prazo. Tempo este que o saldo do contrato se esgotou, sendo assim necessário o aditamento para se evitar a falta de merenda escolar.

A demora na abertura de licitação se deu por vários motivos, dentre eles podemos destacar: início de gestão; demanda de procedimentos Licitatórios nas diversas áreas da saúde, infraestrutura, finanças, educação, transporte, assistência social, turismo, limpeza urbana; orçamento comprometido pela Lei de Responsabilidade Fiscal devido a gestão anterior ter ultrapassado o limite prudencial; dentre outras.”

Análise do Controle Interno

Em que pese a demora na abertura de licitação ser justificada pela demanda de procedimentos licitatórios em diversas áreas, a dispensa realizada evidencia que não houve a devida análise no julgamento das propostas de preços apresentadas.

Caso houvesse uma pauta de compra definida, todas as empresas que apresentaram cotação teriam de enviar seus preços para as quantidades definidas na pauta. Já foi demonstrado que isso não aconteceu.

Ademais, a empresa vencedora, cotou preços para apenas 27 itens do lote1 do Grupo Merenda Regular. As outras empresas cotaram preços para 32 itens. Considerando que não havia uma pauta de compra definida, não se teria como garantir que os cinco itens cotados apenas pelas empresas que não venceram o certame não seriam necessários no preparo da merenda. E, caso fossem necessários, não se teria como garantir que a empresa vencedora teria como fornecê-los, e qual seria o preço do fornecimento.

Ainda que o gestor informe que no valor unitário a empresa vencedora apresentou o melhor preço para a administração, não é possível sustentar tal afirmação, visto que foram comparados preços unitários para quantidades distintas. É sabido que quando se aumenta a quantidade de produto a ser adquirido é possível obter preços unitários mais vantajosos (economia de escala). Para muitos dos itens cotados pelas três empresas, a empresa vencedora apresentou seu preço para quantidades bem superiores às quantidades cotadas pelas demais empresas.

Diante do exposto, evidencia-se que as falhas na dispensa em tela impossibilitaram o julgamento isonômico das propostas.

2.2.10. Favorecimento de cooperativa em processo de chamada pública para contratação de produtos da agricultura familiar.

Fato

Para os exercícios 2013 e 2014, foram realizadas chamadas públicas para aquisição de produtos da agricultura familiar.

Em ambos os exercícios, os processos tiveram apenas duas propostas das mesmas cooperativas, conforme quadro a seguir:

Quadro 1 – Resumo das propostas de preços das Chamadas Públicas 2/2013 e 1/2014

Cooperativas	Valor da Proposta 2013 (R\$)	Valor da Proposta 2014 (R\$)	Resultado
Cooperativa Agropecuária de Chã Grande	108.232,80	122.858,00	Vencedora
Cooperativa dos Pequenos Produtores Rurais de Hortifrutigranjeiros de Camaragibe	150.903,60	96.380,00	-

Fonte: Chamadas Públicas n.ºs. 2/2013 e 1/2014.

De início, deve-se registrar que, nos editais de ambos os exercícios, não consta a planilha orçamentária com o preço balizador dos produtos a serem adquiridos e o limite máximo admitido pela Administração Municipal para a contratação. Os editais limitam-se a informar na cláusula 17.1 o seguinte:

“Na definição dos preços para aquisição dos gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e dos Empreendedores Familiares Rurais, a Entidade Executora considerará a medida dos preços praticados no mercado atacadista nos 12 (doze) últimos meses (preço médio estadual/kg) para efeito de preço de referência.”

Apesar dessa cláusula, não há qualquer planilha orçamentária com esse referencial, de forma que não há como se julgar os preços ofertados, por falta de parâmetros de comparação nos autos.

Analisando o quadro acima, verifica-se que, no exercício 2014, mesmo com a proposta com menor preço, a Cooperativa dos Pequenos Produtores Rurais de Hortifrutigranjeiros de Camaragibe não conseguiu vencer a referida Chamada Pública.

Segundo a ata de julgamento da Chamada Pública n.º 2/2013, a Comissão de Licitação de forma simples analisou os valores propostos e indicou a Cooperativa Agropecuária de Chã Grande como vencedora, sem qualquer vinculação do resultado à verificação das amostras dos produtos.

Para o exercício 2014, a Comissão de Licitação, conduzida pelo mesmo presidente, após a análise das propostas, não indicou a Cooperativa dos Pequenos Produtores Rurais de Hortifrutigranjeiros de Camaragibe, mas sim remeteu o processo para análise pelo Setor de

Merenda e, posteriormente, para que a nutricionista do município analisasse as amostras dos produtos a serem apresentadas.

Segundo, ainda, a referida ata de julgamento da Chamada Pública nº 1/2014, datada de 10 de junho de 2014, consignou-se o seguinte:

“E que todos os comunicados a serem feitos as Cooperativas serão realizado por e-mail, telefone ou publicações no DOE.”

Dando continuidade ao processo, em 25 de junho de 2014, a nutricionista do município proferiu pareceres técnicos informando que ambas cooperativas apresentaram itens que atendiam ao edital da Chamada Pública em questão.

Segundo o edital de 2014, nos itens 12.1.1 e 18.3, foi instituído o seguinte:

“12.1.1. Os Grupos Formais da Agricultura Familiar e de Empreendedores Familiares Rurais constituídos em Cooperativas e Associações com documentação regular serão convocados para apresentar amostras dos produtos, nos termos do item 18.”

“18.3 As amostras deverão ser entregues mediante protocolo (Anexo III), após o julgamento da documentação, em até 03 (três) dias contados da convocação pela CPL, sendo que a não apresentação implicará no não credenciamento do interessado.”

Em 12 de julho de 2014 (um sábado), é publicada uma convocação para apresentação de amostras no dia 16 de julho de 2014 (quarta-feira da semana seguinte).

Utilizando-se da norma processual de contagem de prazos contida na Lei nº 8.666/93, no seu art. 110, observa-se que se deve excluir o dia do início e incluir o dia do vencimento, só se iniciando e vencendo os prazos em dia de expediente do órgão.

Assim, considerando que a Prefeitura não tem expediente no sábado, a ciência da convocação só ocorreu no primeiro dia útil seguinte, ou seja, na segunda-feira, termo inicial da contagem do prazo. Desta forma, excluindo-se a segunda-feira da contagem, o prazo final, dos citados três dias constantes no item 18.3 do edital, ocorreria apenas na quinta-feira, 17 de julho de 2014.

No dia 16 de julho de 2014, a cooperativa que apresentou menor preço é inabilitada por não ter comparecido com as amostras à referida reunião, tendo sido declarada vencedora a Cooperativa Agropecuária de Chã Grande.

Observe-se que, mesmo se estivesse correto o prazo para apresentação das amostras, existe outra falha.

Segundo o art. 33, § 5º da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, na Seção “Do Controle de Qualidade da Alimentação Escolar”, tem-se que:

“Art. 33 [...]

§ 5º A EEx. ou a UEx. poderá prever em edital de licitação ou na chamada pública a apresentação de amostras pelo licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar,

para avaliação e seleção do produto a ser adquirido, as quais deverão ser submetidas a análises necessárias, imediatamente após a fase de homologação.”

Observe que a norma que trata sobre a execução do Pnae faculta à Administração a possibilidade de se exigir amostras daqueles classificados provisoriamente em primeiro lugar, mas elas só deverão ser submetidas a análises, após a fase de homologação.

Conforme consta dos autos, a cooperativa foi desclassificada por não ter apresentado amostras antes da homologação da chamada pública, portanto, em afronta ao que determina a Resolução CD/FNDE nº 26/2013.

Ademais, não há nos autos qualquer comprovação de outro tipo de publicação da referida convocação para apresentação de amostras.

Também não há comprovação de telefonemas ou e-mails para as cooperativas participantes, conforme havia sido registrado na ata de 10 de junho de 2014.

Observe-se que a Comissão de Licitação não promoveu nenhum ato, além de publicar num sábado, no Diário Oficial do Estado de Pernambuco, no sentido de promover a convocação das cooperativas para apresentação das amostras.

Observe-se que por dois anos consecutivos apenas duas cooperativas apresentaram propostas nas referidas chamadas públicas, tendo os editais sido publicados apenas em um jornal do Estado de Pernambuco e no Diário Oficial do Estado.

Segundo o art. 26 da Resolução FNDE nº 26/2013, o município deve publicar os editais de chamadas públicas em jornal de circulação local e na forma de mural em local público de ampla circulação, divulgar em seu endereço na internet e divulgar para organizações locais da agricultura familiar e para entidades de assistência técnica e extensão rural do município ou estado. E, ainda, publicar, se necessário, em jornal de circulação regional, estadual ou nacional e em rádios locais.

Registre-se que, em ambos os exercícios, não houve qualquer recurso ou reclamação por parte da Cooperativa dos Pequenos Produtores Rurais de Hortifrutigranjeiros de Camaragibe, em relação ao resultado das chamadas públicas em questão.

Assim, fica evidente o favorecimento da Cooperativa sediada no município de Chã Grande/PE em detrimento da Cooperativa sediada no Município de Camaragibe/PE, haja vista a ausência de transparência e a falta de publicidade para os atos acima citados, com a escolha, em 2014, da proposta de maior preço.

Por fim, deve-se consignar que não foi escopo da fiscalização a verificação da existência de sobrepreços nas chamadas públicas para compra de produtos da agricultura familiar, a respectiva execução contratual, bem como os demais aspectos formais relativos aos processos em questão.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício GABPREF nº 281/2015 – GAB/SEE, de 10 de setembro de 2015, a Prefeitura Municipal de Chã Grande encaminhou o Ofício nº 15/2015-CPL-PMCG contendo a seguinte manifestação do Presidente da Comissão Permanente de Licitação:

“O fato do edital não constar planilha orçamentaria em nada prejudica o julgamento das propostas de preço das licitantes, tendo em que no momento da entrega do edital foram anexadas as cotações de preço, o que corresponderia à necessidade das planilhas orçamentaria, e que o critério adotado pela Comissão de Licitação foi baseado nos preços de referencia apresentados nas cotações de preço. Além de que as propostas apresentadas pelas licitantes estavam com preços unitários dentro da margem do mercado. Conclui-se que não houve prejuízo ao erário público.

Em relação a Chamada Pública nº 002/2013, é fato que a Comissão de Licitação falhou em não observar o dispositivo 18.3 do edital, todavia no momento da execução do contrato, a entrega dos produtos da agricultura familiar foram devidamente observados os padrões técnicos nutricionais. E que em caso de não cumprimento dos padrões exigidos, a Administração poderia até rescindir o contrato, caso fosse necessário, fato este que não ocorreu. Além de que, a concorrente perdedora em nenhum momento demonstrou interesse de interpor recurso administrativo em detrimento ao julgamento do procedimento licitatório. Deste modo, a falha não comprometeu o andamento do processo licitatório ou a execução do contrato.

Já na Chamada Pública nº 001/2014, a Comissão de licitação pelo fato de observar a falha na licitação anterior, preocupou-se em aplicar o dispositivo 18.3 do edital, integralmente, afim de elidir as falhas apresentadas anteriormente. Ou seja, apenas se aplicou o dispositivo, conforme previsto no edital. Entendemos que em nenhum dos dois momentos houve qualquer prejuízo ao erário público, uma vez que os preços apresentados estavam dentro da margem de valores de referência cotados e do mercado.

Quanto ao prazo de publicação para apresentação das amostras, também houve falha na contagem de prazo, contudo a publicação da convocação foi realizada no Diário Oficial de Pernambuco, instrumento formal capaz de divulgar qualquer matéria de ordem público/administrativo, como assim foi realizado no dia 12 de julho de 2014.

Vale salientar que, a convocação foi realizada para ambas licitantes, e que a Cooperativa vencedora se apresentou com as amostras no dia e no horário marcado, isto é, não houve cerceamento para apresentação das amostras para ambas.

Outro fator preponderante, para prosseguimento do certame, foi a razão da Cooperativa perdedora não ter se manifestado quanto ao interesse de interpor recurso administrativo.

Além de que, no Art. 25, § 1º, inciso II da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, afirma que:

‘Art. 25 Para seleção, os projetos de venda habilitados serão divididos em: grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos do território rural, grupo de projetos do estado, e grupo de propostas do País.

1º - Entre os grupos de projetos, **será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:**

I - o grupo de **projetos de fornecedores locais terá prioridade sobre os demais grupos**.
(destaque nosso)

Conclui-se que, a Comissão de licitação não favoreceu nenhuma das cooperativas participantes do certame, considerando que as falhas apresentadas no procedimento licitatório não lesou o erário público, nem burlou a lei. E que a própria normativa do FNDE, acima mencionada, prioriza a escolha de projetos de vendas de fornecedores locais. Ou seja, a Cooperativa contratada é da própria cidade, sendo assim, colaborando para a fomentação da agricultura familiar no município de Chã Grande. (grifos no original)”

Análise do Controle Interno

Primeiramente, o gestor afirma que as propostas apresentadas pelas licitantes estavam com preços unitários dentro da margem de mercado e que o critério adotado pela comissão de licitação foi baseado nos preços de referência apresentados nas cotações de preços e que tais cotações foram disponibilizadas aos licitantes na entrega do edital.

Nas chamadas públicas de 2013 e 2014, tem-se, no início de cada processo, três cotações. Sempre, para ambos os exercícios, um das cotações é da Cooperativa Agropecuária de Chã Grande, que se sagrou vencedora nos dois exercícios. A administração, apesar dessas cotações, não estipulou em edital o preço médio pesquisado para o fornecimento de cada produto, conforme determina o art. 29, § 1º, da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, de forma que não há como se saber qual o valor máximo admitido para efeito de julgamento das propostas de preços, apresentadas pelas cooperativas interessadas.

Não há comprovação, nos autos dos processos, da disponibilização das cotações aos interessados, conforme afirma o gestor.

Observe-se ainda que, embora a Comissão de Licitação afirme que os preços ofertados pelas licitantes estavam de acordo com os praticados no mercado, na Chamada Pública nº 2/2013, a variação dos preços totais ofertados foi de 39%, ao se comparar as duas propostas apresentadas.

Sobre a falta de exigência de amostras no julgamento da Chamada Pública nº 2/2013, o gestor reconhece a falha e, apesar da alegação de que isso não comprometeu a execução do contrato, não apresenta provas para suas alegações, não sendo suficiente o fato do segundo colocado não ter apresentado recurso.

Sobre a mesma questão em 2014, o gestor disse que aplicou o disposto no item 18.3 do Edital, entretanto, não justificou o fato da legislação prever a exigência de amostras, apenas após a fase de homologação.

Quanto às falhas de publicação da convocação para apresentação das amostras na Chamada Pública nº 1/2014, o gestor reconhece a falha na contagem do prazo, mas alegou que não houve cerceamento para apresentação das amostras e que a segunda colocada não apresentou recurso. Está evidente nos autos que não houve qualquer outro tipo de convocação para apresentação das amostras, apesar de previstos na Resolução CD/FNDE nº 26/2013 e, portanto, fica comprovada a falta de transparência nos atos praticados. A simples alegação

de falta de recurso não serve para justificar a gravidade nas falhas de publicação e homologação do processo.

Sobre o argumento da prioridade da seleção, observe-se que a redação do art. 25 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013 citada foi a redação alterada em 2015. Na redação original, publicada no Diário Oficial da União de 18 de junho de 2013, válida para os exercícios 2013 e 2014, essa priorização é apenas no caso de desempate das propostas, conforme a redação constante do *caput* do citado artigo.

Assim, embora a cooperativa contratada nos dois exercícios seja local, a escolha do fornecedor não poderia ter desprezado o menor preço entre as propostas apresentadas.

2.2.11. Aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar em percentual abaixo de 30% dos recursos repassados e sem justificativa para o ocorrido.

Fato

De acordo com o art. 14 da Lei nº 11.497/2009, regulamentado pelo art. 24 e seguintes da Resolução FNDE nº 26/2013, do total dos recursos financeiros repassados no âmbito do PNAE, no mínimo trinta por cento deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Analisando os comprovantes de despesas do PNAE, para os exercícios 2013 e 2014, verificou-se que o Município de Chã Grande não está cumprindo o referido percentual, conforme tabelas a seguir:

Tabela 1 – Despesas com Agricultura Familiar no exercício 2013

Empenhos 2013	Fornecedor	Valor	Recursos FNDE 2013	% Agricultura Familiar
1254/1	Cooperativa Agropecuária de Chã Grande	22.548,50		
1254/2	Cooperativa Agropecuária de Chã Grande	22.548,50		
1254/3	Cooperativa Agropecuária de Chã Grande	18.038,80		
	TOTAL	63.135,80	378.640,00	17%

Fonte: Empenhos 1254/1, 1254/2 e 1254/3.

Tabela 2 – Despesas com Agricultura Familiar no exercício 2014

Empenhos 2014	Fornecedor	Valor	Recursos FNDE 2014	% Agricultura Familiar
1254/2	Cooperativa Agropecuária de Chã Grande	5.385,00		
1254/1	Cooperativa Agropecuária de Chã Grande	9.186,05		
571/2	Cooperativa Agropecuária de Chã Grande	9.689,50		
571/1	Cooperativa Agropecuária de Chã Grande	7.811,00		

Empenhos 2014	Fornecedor	Valor	Recursos FNDE 2014	% Agricultura Familiar
	Grande			
571/3	Cooperativa Agropecuária de Chã Grande	5.764,00		
571/4	Cooperativa Agropecuária de Chã Grande	3.768,05		
807/1	Cooperativa Agropecuária de Chã Grande	9.901,50		
807/2	Cooperativa Agropecuária de Chã Grande	9.901,50		
807/3	Cooperativa Agropecuária de Chã Grande	14.656,50		
	TOTAL	76.063,10	380.160,00	20%

Fonte: Empenhos 1254/2, 1254/1, 571/2, 571/1, 571/3, 571/4, 807/1, 807/2 e 807/3.

Deve-se registrar que, na prestação de contas do exercício 2013, constam pagamentos para outros fornecedores cujas licitações não foram apresentadas à equipe de fiscalização da CGU, durante os trabalhos de campo, bem como um pagamento sem apresentação da documentação comprobatória, conforme tabela a seguir:

Tabela 3 – Outros pagamentos com recursos do PNAE

Empenhos 2013	Fornecedor	Objeto	Valor
0776 e 0777	Maria Eliane Martins Lopes Santos ME (CPF nº. ***.490.594-**))	Polpas de frutas	4.280,00
1079	Maria Eliane Martins Lopes Santos ME (CPF nº. ***.490.594-**))	Polpas de frutas	1.235,00
1489	Maria Eliane Martins Lopes Santos ME (CPF nº. ***.490.594-**))	Polpas de frutas	310,00
630/5	Maria José Nascimento Lopes Santos ME (CPF nº. ***.879.054-**))	Frutas e verduras	4.548,60
630/6	Maria José Nascimento Lopes Santos ME (CPF nº. ***.879.054-**))	Frutas e verduras	11.800,50
1409	Maria José Nascimento Lopes Santos ME (CPF nº. ***.879.054-**))	Frutas e verduras	6.902,00
Não apresentado	S. P. de Lira Filho Mercadinho ME (CPF nº. ***.130.544-**))	Não apresentado	1.900,00
		TOTAL	30.976,10

Fonte: Empenhos 0776, 0777, 1079, 1489, 630/5, 630/6, 1409 e extrato bancário da conta nº 11286-0, agência 1771-X do Banco do Brasil.

Entretanto, mesmo considerando esses pagamentos, o Município não atingiria o percentual 30% relativos à agricultura familiar no exercício 2013. Observe-se que a razão social das pessoas jurídicas informadas acima não indicam se tratarem de agricultores familiares nos termos do art. 25 da Resolução FNDE nº 26/2013.

Por fim, saliente-se que o gestor, apesar de questionado sobre o assunto, não apresentou qualquer justificativa sobre os percentuais de despesas com a agricultura familiar, limitando-se a apresentar os processos de Chamada Pública nº 2/2013 (processo nº 47/2013) e 1/2014 (processo nº 26/2014).

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício GABPREF nº 281/2015 – GAB/SEE, de 10 de setembro de 2015, a Prefeitura Municipal de Chã Grande apresentou a seguinte manifestação:

“Conforme apontado no item 16, no ano de 2013, o Município de Chã Grande/PE atingiu somente o percentual de 17% de gastos com a agricultura familiar.

No ano de 2014, esse percentual correspondeu a 20%.

E isso se deve, essencialmente, à falta de demanda, dada a drástica redução do número de alunos nesses exercícios (cópia do extrato do censo escolar em anexo).”

Análise do Controle Interno

O gestor confirma a falha apresentada pela equipe de fiscalização da CGU, na medida em que descumpriu o disposto no art. 14 da Lei nº 11.497/2009, regulamentado pelo art. 24 e seguintes da Resolução FNDE nº 26/2013.

Não procede a justificativa do gestor sobre a redução da demanda, uma vez que o percentual de 30% é sobre o valor recebido e não sobre o número de alunos. Uma melhor qualificação da merenda, com um cardápio pautado no incremento da utilização de produtos da agricultura familiar, permitiria ao município o cumprimento da lei.

2.2.12. Restrição à competitividade e favorecimento à realização de ajustes entre os potenciais competidores.

Fato

Sobre o aspecto do valor da merenda escolar no Município de Chã Grande, a CGU efetuou uma pesquisa de preços dos gêneros alimentícios contratados por intermédio do Pregão Presencial nº 5/2014 (Processo nº 32/2014), utilizando cinco preços de referência no mercado, relativos ao exercício 2014, quais sejam:

- aquisições realizadas pelo SESC/PE;
- pesquisa de preços de alimentos da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos de Pernambuco (SESDSH - PE);
- cotações de preço da Ceasa de Pernambuco;
- aquisições realizadas pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE), campus Vitória de Santo Antão/PE; e
- aquisição realizada pela Universidade Federal de Pernambuco.

Para efeitos de comparação, foi utilizado o maior valor de referência unitário entre os preços pesquisados, adotando-se, assim, um critério conservador como parâmetro de preços.

O Pregão Presencial nº 5/2014, utilizado para registro de preços, teve como vencedora a empresa Disalpe Distribuidora e Transportadora de Alimentos de PE EIRELI EPP, CNPJ nº 18.309.569/0001-07, para os quatro lotes licitados.

O valor total da proposta vencedora, considerando os quatro lotes, correspondeu a R\$ 2.017.306,80, distribuídos da seguinte forma:

Lote 1 (gêneros não perecíveis) : R\$ 725.378,20;

Lote 2 (carnes, frangos e ovos): R\$ 900.418,60;

Lote 3 (panificação): R\$ 320.950,00;

Lote 4 (laticínios): R\$ 70.560,00.

Ao cotejar os valores contratados pelo Município de Chã Grande/PE para a merenda escolar, no exercício 2014, junto à empresa citada, com o maior valor de referência encontrado pela CGU, foi verificada a ocorrência de diferença a maior na ordem de R\$ 154.521,00, que corresponde a 12,89% do valor total contratado.

A realização dessa análise, apesar das fontes de consultas acima indicadas, apenas conseguiu comparar 29 dos 65 itens licitados, não sendo possível precificar os demais itens.

Assim, considerando que a variação total foi de 12,89%, a fiscalização da CGU adotou a postura conservadora de atribuir tal fato às oscilações de mercado nas fontes selecionadas, não considerando o percentual obtido como sobrepreço.

Apesar disso, em face do que foi pesquisado, deve-se registrar a necessidade da Administração Municipal ampliar as pesquisas de preço para formação da planilha orçamentária das licitações relacionadas à contratação de produtos alimentícios, visando estabelecer um referencial máximo de preços no certame, próximo da realidade de mercado da região.

Embora não tenha sido apontada como sobrepreço a variação encontrada, observou-se, ao longo do processo, algumas falhas que merecem registro pela equipe de fiscalização da CGU.

A referida licitação foi realizada para atender três secretarias distintas (Educação, Saúde e Assistência Social), não havendo indicação no edital das quantidades e produtos relativos a cada uma delas, em especial, para a merenda escolar. O que se verifica no processo apenas é, na fase de cotação de preços, uma planilha consolidadora das cotações realizadas, contendo as áreas atendidas pelas referidas Secretarias. Entretanto, essa informação não foi incluída no edital e, por via de consequência, não vincularia a empresa a ser contratada, já que não está no edital.

Apesar de não ter sido selecionado na amostra, observou-se que o Pregão Presencial nº 10/2013, foi conduzido da mesma forma. Não individualizou as quantidades necessárias para cada Secretaria em seu edital e, ao final, fez um rateio do valor nos três contratos. Observe-se que, nessa licitação de 2013, não há uma planilha consolidadora, por área, das cotações de preços realizadas antes da licitação.

A situação descrita possibilita a ocorrência de desvios de conduta na condução dos processos, já que não há como se controlar o contrato por quantidades, mas sim por valor, haja vista que nos contratos só constam valores para as áreas das Secretarias envolvidas e, na ata de registro de preços homologada, só consta a planilha com os quantitativos dos produtos e seus preços, sem individualização das necessidades de cada Secretaria.

Na forma como foi estabelecido o edital, a empresa poderia se utilizar de jogos de planilha no momento de ofertar a sua proposta e, no momento da execução contratual, deixar de fornecer, na quantidade licitada, os produtos com preços unitários baixos, favorecendo o fornecimento daqueles com valores unitários elevados, dentro da margem de valor de cada contrato. E além disso, mais adiante, a empresa poderia ainda se utilizar de aditivos de valor, mesmo sem se saber ao certo o que se está aditivando, já que não há controle nas licitações da quantidade de produtos para cada contrato individualmente considerado, nem sobre as necessidades de cada Secretaria.

No julgamento do referido Pregão Presencial nº 5/2014 não foi observado se os proponentes apresentaram suas propostas de acordo com as quantidades solicitadas, bem como se estavam dentro dos preços unitários máximos estabelecidos no edital para cada produto. Não há qualquer análise por parte da Comissão de Licitação, sobre esse aspecto, nos autos do processo.

Na verdade, não há qualquer tipo de memória de cálculo ou análise sobre as quantidades e preços ofertados em cada proposta, mas apenas as atas das duas sessões de julgamento ocorridas em 25 de julho de 2014 e 30 de julho de 2014.

Sobre essas sessões de julgamento, deve-se registrar que a sessão de abertura das propostas, realizada em 25 de julho de 2014 (sexta-feira) foi interrompida, sob a alegação de “*não ser possível a conclusão no mesmo dia*” e só foi retomada em 30 de julho de 2014 (quarta-feira da semana seguinte), para fase de lances.

Esse procedimento da Comissão de Licitação quebrou a isonomia e a imparcialidade do certame, bem como a sua competitividade, já que a lógica do pregão é a disputa entre os proponentes na sessão de abertura das propostas, visando o atingimento do melhor preço para a Administração.

Cabe ponderar que a exigência de um novo deslocamento dos representantes das concorrentes até o local da sessão constitui imposição de ônus excessivo às licitantes, principalmente, para aquelas se encontram em localidades distantes do local estipulado, bem como que, uma vez que o pregão se dá na forma presencial, após o início da sessão e a entrega dos envelopes, a Administração e as empresas que acorreram ao certame passam a deter a informação sobre quais são as licitantes, e o lapso de tempo em que a sessão fica suspensa pode propiciar a ocorrência de ajustes indevidos entre as potenciais concorrentes e entre licitantes e a Administração.

Nesse sentido, ainda que não haja vedação expressa, na legislação relativa ao pregão, à realização das fases em datas distintas, tal procedimento deveria ser adotado apenas se estritamente necessário.

Tais ponderações são análogas às constantes dos Acórdãos nºs 110/2012 – Plenário, 906/2012 – Plenário e 4.968/2011 – Segunda Câmara, do Tribunal de Contas da União, por exemplo, sobre a estipulação de data e horário únicos para a realização de vistorias técnicas por interessados em participar de licitações:

“31. Com relação à exigência de que os competidores devem realizar visita técnica ao local da obra, em dia e hora único, definido no edital, foi demonstrado que a jurisprudência desta

Corte é pacífica no sentido de repudiar tal medida, por configurar restrição indevida à competitividade do certame e por favorecer o prévio acerto entre os pretendentes. Neste caso, a falta é suficiente para macular a licitação e ensejar proposta para a anulação do processo licitatório, sem prejuízo de dar ciência ao omissis que a inserção no edital de licitação de exigência para a realização de vistoria técnica em um único dia e horário, constitui-se em restrição à competitividade e ofensa ao disposto no art. 3º, caput, e §1º, inciso II, da Lei 8.666/1993, além de favorecer ajustes entre os potenciais competidores” (Acórdão nº 110/2012 – TCU – Plenário).

Assim como a exigência de visita técnica em um único dia e horário a que se refere o Acórdão do TCU, o edital do pregão presencial define um local, uma data e um horário para a entrega das propostas, oportunidade em que as licitantes e a Administração tomam conhecimento de quais são os participantes do certame. E a realização da fase de lances em dia distinto daquele em que as empresas interessadas se apresentam pode comprometer a obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração, em razão de impor ônus excessivo às concorrentes e de que o período entre as duas fases pode propiciar a realização de ajustes entre as licitantes e delas com a Administração.

Além de tudo que foi exposto, deve-se registrar que nos pregões presenciais realizados nos exercícios de 2013 e 2014, no Termo de Referência (Anexo I de ambos os editais), observou-se a exigência restritiva da competitividade de visita ao local de entrega dos produtos da merenda, em uma única data, como condição para participação da licitação, nos seguintes termos:

“6. Vistoria do Local de Entrega

A licitante interessada em participar do certame deverá visitar o local de entrega dos produtos, no dia [...], tendo em vista conhecer as peculiaridades na entrega do objeto, tal vistoria deverá ser comprovada através de atestado, emitido pela Divisão de Merenda da Prefeitura Municipal de Chã Grande.”

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício GABPREF nº 281/2015 – GAB/SEE, de 10 de setembro de 2015, a Prefeitura Municipal de Chã Grande encaminhou o Ofício nº 15/2015-CPL-PMCG contendo a seguinte manifestação do Presidente da Comissão Permanente de Licitação:

“O objetivo da junção das planilhas de diversas secretarias da Prefeitura de Chã Grande em uma só, é otimizar do procedimento licitatório, afim de padronizar os preços dos itens, para que não haja preços distintos para o mesmo produto na mesma Prefeitura. Além de 'que, com otimização a Prefeitura abriu um processo licitatório de maior volume, o que ensejaria na participação de mais empresas interessadas, devido ao grande vulto da demanda.

Já em relação à afirmação de que não há a informação de quais secretarias seriam atendidas pela empresa contratada, é inverídica, pois o próprio objeto do edital traz em seu corpo, 'Contratação de Pessoa Jurídica para Fornecimento Parcelado de Gêneros Alimentícios Perecíveis e Não Perecíveis, **visando atender as necessidades da Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde e Secretaria de Assistência Social**, no âmbito deste Município’.

Ao finalizar o procedimento licitatório, a Comissão de Licitação separa, através de planilhas por secretaria, as quantidades de cada produto por programa/secretaria, com os preços

unitários vencedores e envia juntamente a solicitação de emissão de empenho; Desta maneira, o controle das quantidades de produto e preço é devidamente gerenciado, ou seja, as secretarias recebem elementos para o controle e gerenciamento dos saldos de produtos e preços, não havendo risco de descontrole ou desorganização.

A CGU supõe que a suspensão do andamento do certame poderia dar causa ao ajuste entre as concorrentes, suposição que é meramente subjetiva. O fato de ter interrompido a sessão, se deu por circunstância alheia à vontade dos servidores que conduziam o processo, considerando que a análise dos credenciamentos dos licitantes é elemento fundamental no pregão, visando comprovar a capacidade de representação da empresa perante a Administração Pública, procedimento este demorado.

A obrigatoriedade da visita técnica não tem caráter restritivo, o objetivo é evitar alegações posteriores da empresa contratada, pois no momento da visita são apresentadas as condições e peculiaridades que serão encontradas na execução do contrato. Além de que, a data única foi para realizar a visita técnica, se deu pelo fato da Administração não possuir funcionários suficientes para acompanhar.” (grifos no original)

Análise do Controle Interno

As manifestações do gestor não elidem a falha apontada pelos seguintes motivos:

a) a CGU não fez crítica à licitação única, incluído várias secretarias em um mesmo processo, mas apenas ao fato de na condução do processo e na sua finalização, com a ata de registros de preços e respectivos contratos, não haver qualquer separação de quantitativos e valores por secretaria, o que impede o controle desses parâmetros, possibilitando a ocorrência de desvios e jogos de planilha na execução contratual;

b) não houve inclusão no edital dos quantitativos por secretaria, mantendo-se essa situação na ata e nos contratos firmados; conforme especificado no fato, apenas constam do edital os quantitativos por lotes - lote 1 (gêneros não perecíveis), lote 2 (carnes, frangos e ovos), lote 3 (panificação) e lote 4 (laticínios); portanto, não há como se saber, para qualquer um dos produtos licitados, qual a quantidade contratada para a Secretaria de Educação, já que na ata homologada e no contrato firmado não constam essa informação, mas apenas os valores e as quantidades por lote; a alegação do gestor que elabora planilhas após a licitação, controlando assim cada contrato por secretaria, não foi comprovada por documentação hábil nos autos do processo;

c) o gestor alega a demora na análise da documentação de credenciamento, para justificar a interrupção da sessão de abertura das propostas; esse problema seria evitado se o pregão eletrônico fosse a regra na Prefeitura de Chã Grande/PE, como prescreve as normas sobre a matéria; por outro lado, o dimensionamento do horário para as etapas do certame não pode justificar a quebra de um dos princípios basilares das licitações, qual seja, a isonomia.

d) por fim, a exigência de visita técnica numa única data restringe a competitividade do certame, sendo este tipo de exigência refutado pelo Tribunal de Contas da União, bastando uma mera declaração formal, pelo licitante, de pleno conhecimento das condições e peculiaridades para execução do objeto a ser contratado, para suprir essa questão, não sendo válida a alegação de falta de servidores para justificar essa circunstância; ademais, mesmo que se fossem especificadas mais de uma data, não haveria como se saber se os proponentes

não estariam no mesmo dia realizando a visita técnica, o que também quebraria a competitividade do certame e favoreceria o ajuste entre os potenciais competidores.

3. Conclusão

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

As falhas verificadas se referem à atuação deficiente do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), à falta de capacitação dos membros do CAE, ao número de nutricionistas contratados abaixo dos parâmetros legais, às falhas de controle nos estoques das merendas nas escolas, inclusive, quanto à validade dos produtos, às falhas nos processos licitatórios, inclusive, com restrição à competitividade e comprometimento do resultado dos certames, ao não atendimento do percentual de 30% na aquisição de produtos da agricultura familiar e às condições inadequadas de armazenamento de produtos e ausência de refeitório nas escolas.