



Ministério da Transparência e
Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO Nº 00190.000879/2015-94
(OS 201502616)

APURAÇÃO DE REPRESENTAÇÕES
E DEMANDAS SOCIAIS

PROGRAMA/AÇÃO

1128 – Urbanização, Regularização
Fundiária e Integração de
Assentamentos Precários/0634 –
Apoio à Melhoria das Condições
de Habilidade de Assentamentos
Precários

UNIDADE EXAMINADA

Prefeitura Municipal de
Ananindeua/PA

A ação de controle foi desenvolvida em duas etapas. A primeira foi realizada no período de 11 a 13 de maio de 2015, na sede da Caixa Econômica Federal, em Belém/PA; e a segunda etapa foi realizada entre os dias 18 e 22 de maio de 2015, no município de Ananindeua/PA. A fiscalização decorreu em função de situações presumidamente irregulares ocorridas no município de Ananindeua/PA, apontadas pela Promotoria da República no Estado do Pará à Controladoria-Geral da União – CGU, que deram origem ao Processo nº 00190.000879/2015-94.

A ação de controle teve como objeto análise da aplicação de recursos financeiros federais repassados pela União, por meio do Ministério das Cidades, destinados a obras de assentamento, urbanização, titulação, sistema de água e esgoto e pavimentação do Residencial Carlos Marighella, Ananindeua/PA.

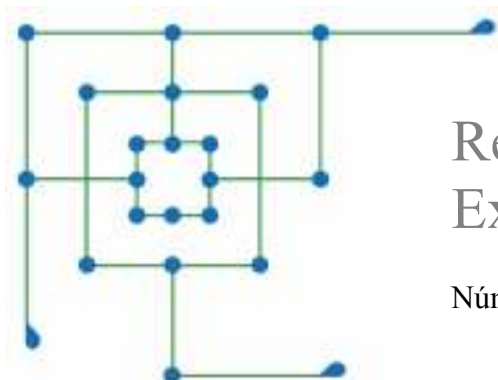
A fiscalização teve como objetivo analisar a representação formalizada pela Comissão de Moradores do Residencial Carlos Marighella, Bairro do Aurá, relativa a recursos recebidos pela Prefeitura de Ananindeua, por intermédio do Ministério das Cidades, referentes a obras de assentamento, urbanização, titulação, sistema de água e esgoto e pavimentação.

RESULTADOS

Com base nos exames realizados, verificou-se que a aplicação dos recursos federais não está adequada e exige providências de regularização por parte do executor do recurso federal descentralizado.

Destacam-se, a seguir, as situações relevantes quanto aos impactos sobre a efetividade do Programa/Ação fiscalizado:

- a) Obra de execução de infraestrutura do residencial Carlos Marighella permanece paralisada, desde 14 de fevereiro de 2013, data de emissão do Termo de Paralisação da Obra.**
- b) Restrição à competitividade em licitações decorrentes de critérios inadequados de habilitação.**
- c) Inconsistências verificadas durante a inspeção física poderão comprometer a finalidade do projeto.**



Relatório de Demandas Externas

Número: 00190.000879/2015-94

Unidade Examinada: ANANINDEUA PREF GABINETE DO PREFEITO

1. Introdução

Este Relatório trata do resultado de ação de controle desenvolvida em função de situações presumidamente irregulares, ocorridas em ANANINDEUA/PA, GABINETE DO PREFEITO, apontadas à Controladoria-Geral da União - CGU, que deram origem ao Processo nº 00190.000879/2015-94.

A fiscalização teve como objetivo analisar a representação formalizada pela Comissão de Moradores do Residencial Carlos Marighella, Bairro do Aurá, Ananindeua/PA, contra a Prefeitura de Ananindeua, que recebeu através do Ministério das Cidades a quantia de R\$ 14.615.626,43, referentes às obras de assentamento, urbanização, titulação, sistema de água e esgoto e pavimentação, que as mesmas iniciaram em 15/07/2007 e terminaram em 15/09/2009, estando paradas desde junho/2009, tendo sido realizado apenas 30% das mesmas.

Sobre o assunto, encontra-se em trâmite na Procuradoria da República no Estado do Pará, o Inquérito Civil – IC 1.23.000.000917/2010-34.

Os trabalhos de campo sobre a aplicação de recursos federais do programa 1128 - Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários / 0634 - Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários foram realizados em duas etapas. A primeira etapa consistiu na análise documental relativo ao Contrato de Repasse nº 198.521-60/2006, no período de 11 a 13 de maio de 2015, na sede da Caixa Econômica Federal, em Belém/PA; e a segunda etapa foi realizada entre os dias 18 e 22 de maio de 2015, no município

de Ananindeua/PA, com a análise documental dos processos licitatórios, processos de pagamentos e inspeção física do objeto do contrato.

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, por intermédio do Ofício nº 12.792/2015/CGU-Regional/PA/CGU-PR, de 1º de junho de 2015, não havendo manifestação até a data de conclusão deste relatório, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

1.1. Informações sobre a Ação de Controle

Ordem de Serviço: 201502616

Município/UF: Ananindeua/PA

Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES

Instrumento de Transferência: Convênio - 570243

Unidade Examinada: ANANINDEUA PREF GABINETE DO PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 4.646.182,63

Prejuízo: R\$ 0,00

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

Nesta parte, a **competência primária** para adoção de medidas corretivas dos fatos apresentados a seguir pertence ao **executor do recurso federal descentralizado**. Esclarece-se que as situações relatadas são 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, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Destinam-se, ainda, para ciência dos Órgãos de Defesa do Estado com vistas à tomada de providências no âmbito das respectivas competências. Esta Controladoria **não realizará o monitoramento isolado** das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Obra de execução de infraestrutura do residencial Carlos Marighella permanece paralisada, desde 14 de fevereiro de 2013, data de emissão do Termo de Paralisação da Obra.

Fato

Com o propósito de alcançar uma compreensão ampla dos fatos administrativos ocorridos desde a celebração do Contrato de Repasse nº 198.521-60/2006, seguem as ocorrências em ordem cronológica que foram obtidas por meio de análise documental referentes à execução de obras de infraestrutura no residencial Carlos Mariguella no município de Ananindeua/PA.

Inicialmente, a Administração Municipal com o objetivo de contratar empresa especializada na execução de serviços de engenharia, elencados no Plano de Trabalho, deflagrou processo licitatório na modalidade Concorrência Pública de nº 002/2007, em 31 de agosto de 2007. O objeto foi dividido em dois lotes, sendo o primeiro relativo às execuções de obras e serviços de urbanização e infraestrutura no residencial Carlos Marighella, que contemplava perfuração de poço tubular, reservatório elevado, rede de abastecimento de água, ligação de 2.500 ramais domiciliares de água, rede de drenagem pluvial, esgotamento sanitário e sistema viário. O segundo lote compreendeu a construção de quatro equipamentos urbanos como posto de saúde, centro comunitário, praça Carlos Marighella e Praça BR Carlos Marighella.

Sagrou-se vencedora do certame a empresa Estacon Engenharia S.A. com a proposta de R\$ 10.296.776,17 para Lote 1 e R\$ 1.089.100,27 para Lote 2, totalizando R\$ 11.385.876,44. Foram firmados entre a Estacon e a Secretaria Municipal de Saneamento e Infraestrutura – SESAN os contratos administrativos de nº 032/2007 – SESAN/PMA e nº 033/2007 – SESAN/PMA, ambos em 13 de setembro de 2007. As Ordens de Serviços que autorizaram o início das obras foram emitidas em 17 de setembro de 2007.

A Estacon Engenharia executou cerca de 16,11% de serviços de engenharia contratados, no período de 17 de setembro de 2007 a 31 de julho de 2008, e emitiu quatro boletins de medição que corresponderam ao montante de R\$ 1.833.788,08, conforme detalhados na tabela a seguir:

Tabela – Resumo de serviços executados pela Estacon Engenharia.

Descrição dos serviços	Contratado	Executado	Percentual
Serviços preliminares	56.856,44	56.856,44	100,00%
Poço tubular perfuração	416.441,21	0,00	0,00%
Poço tubular montagem	128.769,06	0,00	0,00%
Reservatório elevado	877.678,48	4.229,88	0,48%
Escritório	38.023,23	15.374,08	40,43%
Urbanização	104.531,32	3.574,97	3,42%
Rede de abastecimento de água	733.420,30	40.239,57	5,49%
2.500 ramais prediais	469.885,00	0,00	0,00%
Rede de drenagem pluvial	3.782.543,45	1.411.585,17	37,32%
Sistema viário	3.297.799,71	0,00	0,00%

Descrição dos serviços	Contratado	Executado	Percentual
Esgotamento sanitário	390.827,97	0,00	0,00%
Posto de saúde – UBS	192.879,51	170.796,63	88,55%
Praça Carlos Marighella	172.681,70	18.295,29	10,59%
Praça BR Carlos Marighella	608.110,15	0,00	0,00%
Centro comunitário	115.428,91	112.836,05	97,75%
Total de serviços	11.385.876,44	1.833.788,08	16,11%

Fonte: Quatro Boletins de Medição aprovados e pagos pela SESAN Ananindeua.

Contudo, em 25 de agosto de 2008, a Contratada encaminhou a Carta DINOR – 158/08 à SESAN, por meio do qual solicitou o restabelecimento do equilíbrio econômico financeiro dos contratos com a justificativa de que os aumentos inesperados ocorridos com os insumos utilizados em obra, principalmente de aço e de cimento, tornaram inexecutáveis a gerência dos mesmos.

Em resposta, a Secretaria encaminhou o Ofício nº 2132/2008 – SESAN/PMA, em 27 de agosto de 2008, e informou que após consulta realizada à Caixa Econômica Federal obteve como resposta que a repactuação de preços deveria ser integralmente assumida pelo cofre público municipal. Neste sentido, pela impossibilidade de arcar com o ônus extra, a Administração Municipal indeferiu a demanda da Contratada.

Por intermédio da Carta DINOR – 122-A/08, de 2 de setembro de 2008, a Contratada ingressou com o pedido de reapreciação da decisão inicial, e complementou que caso o pleito não fosse acatado, então, a solicitação final seria a rescisão amigável dos contratos nº 032 e 033/2007.

A SESAN deliberou por rescindir os dois contratos em 5 de setembro de 2008. Os Termos de Rescisão Amigável dos Contratos nº 032 e 033/2007 foram firmados em 8 de setembro de 2008. Os extratos de rescisão foram publicados no Diário Oficial do Município de Ananindeua nº 765, do período de 1 a 10 de janeiro de 2009.

A Caixa Econômica Federal encaminhou Ofício de Notificação nº 0017/2009/GIDUR/BE/SR/PA, em 28 de janeiro de 2009, intimando a Prefeitura Municipal de Ananindeua a providenciar a regularização da ocorrência de paralisação do empreendimento no prazo de 30 dias a partir do recebimento do mesmo.

Com a finalidade de dar prosseguimento às obras e serviços de infraestrutura do residencial Carlos Mariguella a Administração Municipal instaurou o processo licitatório, na modalidade Concorrência Pública nº 005/2009 PMA/SESAN, cuja abertura ocorreu em 16 de julho de 2009. A empresa Terraplina Ltda foi a vencedora com a proposta de R\$ 10.272.276,98. O Contrato nº 022/2009 foi celebrado em 13 de outubro de 2009. Posteriormente foi firmado, em 21 de junho de 2010, o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato com acréscimo de 22,18% de serviços elevando o montante inicial para R\$ 12.550.946,29. A Ordem de Serviço que autorizou o início das obras foi emitida em 1 de junho de 2010.

A Terraplina executou 32,77% de serviços de engenharia contratados, no período de 1 de junho de 2010 a 30 de abril de 2012, e emitiu quinze boletins de medição que corresponderam ao montante de R\$ 4.112.628,38, conforme detalhados na tabela a seguir:

Tabela – Resumo dos Boletins de Medição da Terraplina.

B.M.	Período	Valor	Percent	Nota Fiscal	Data	Valor
-------------	----------------	--------------	----------------	--------------------	-------------	--------------

1º	01/06 a 28/06/2010	50.458,27	0,40%	00152	03/09/2010	50.458,27
2º	28/06 a 31/07/2010	42.678,04	0,34%	00269	15/02/2011	278.309,99
3º	01/08 a 31/08/2010	45.498,83	0,36%			
4º	01/09 a 30/09/2010	56.664,74	0,45%			
5º	01/10 a 31/10/2010	66.598,85	0,53%			
6º	01/11 a 30/11/2010	66.869,53	0,53%			
7º	01/12 a 31/12/2010	61.668,27	0,48%	00349	03/06/2011	172.770,45
8º	01/01 a 31/01/2011	111.102,18	0,89%			
9º	01/02 a 28/02/2011	595.037,91	4,74%	00367	20/07/2011	1.120.615,46
10º	01/03 a 31/03/2011	525.577,55	4,19%			
11º	01/04 a 30/04/2011	802.877,59	6,40%	00442	07/11/2011	802.877,59
12º	01/05 a 31/05/2011	33.907,76	0,27%	00539	20/01/2012	33.907,76
13º	01/06 a 30/06/2011	49.352,97	0,39%	00540	20/01/2012	49.352,97
14º	01/07 a 31/07/2011	541.636,29	4,32%	00639	25/05/2012	541.636,29
15º*	01/08/2011 a 30/04/2012	1.062.699,60	8,47%			
Total de serviços executados		4.112.628,38	32,77%	Não foi emitida NF para esse boletim		3.049.928,78

Fonte: Processo de pagamentos disponibilizado pela SESAN Ananindeua.

* 15º BM não foi pago até o momento (28/05/2015).

A Secretaria Municipal de Saneamento e Infraestrutura emitiu em 14 de fevereiro de 2013 o Termo de Paralisação de Obra, do contrato nº 022/2009, pelo prazo indeterminado.

Em virtude das constatações de existência do décimo quinto boletim de medição, aprovado pelo responsável técnico da SESAN, sem a devida liquidação, e da permanência do estado de paralisação da obra foram solicitadas justificativas em 19 de maio de 2015.

A SESAN encaminhou a sua manifestação por meio de Ofício nº 782/2015 – GAB/SESAN, em 21 de maio de 2015, conforme transcrição de excerto a seguir:

“Sobre o pagamento do 15º B.M no valor de R\$ 1.062.699,60 o mesmo não foi realizado devido a Prefeitura Municipal de Ananindeua – PMA, encontrar dificuldades para liquidar a contrapartida que ficou na ordem de 78,95%, conforme demonstrado em Mensagem Eletrônica da Caixa Econômica – ME 0667/2014 (em anexo), o saldo de repasse era de R\$ 223.751,11 (duzentos e vinte e três mil, setecentos e cinquenta e um reais e onze centavos), restando à PMA a obrigação do pagamento de contrapartida no valor de R\$ 838.948,49 (Oitocentos e trinta e oito mil, novecentos e quarenta e oito reais e quarenta e nove centavos).

O valor de repasse inicial (R\$ 9.750.000,00) foi reduzido para R\$ 4.646.182,63 devido o cancelamento por parte do Ministério das Cidades do valor de R\$ 5.103.817,38 em decorrência de restos a Pagar 2006, (conforme Anexo ME 0052/2012/GIDUR/BE e Ofício nº 0759/2010/GIDUR/BE), o que justifica a falta de recurso para viabilizar a obra além do desequilíbrio financeiro referente a contrapartida encontrada por esta gestão (Anexo ME 0667/2014).

Foram feitos inúmeros contatos com o Ministério das Cidades (Ofícios anexos), no sentido de resgatar o recurso para a conclusão da obra.

Entendendo que a funcionalidade da obra se dá pelo fornecimento de água para a população, esta SESAN está em contato com a Companhia de Saneamento do Pará – COSANPA, inclusive levando o Presidente da Companhia e seus respectivos técnicos até o local. Ficou definido que a COSANPA estudaria a possibilidade de pressurizar a rede com água oriunda da adutora Centro que passa na estrada do Aurá, distante aproximadamente 200m do local da obra.

A Prefeitura tem executado com recursos próprios e Estaduais os serviços de terraplanagem e asfaltamento de várias vias do Residencial Carlos Marighella.”

Foi solicitada informação à Caixa Econômica Federal acerca do instrumento que respaldou o cancelamento de recurso destinado ao contrato de repasse no montante de R\$ 5.103.817,38 e a data em que esse fato ocorreu.

Em resposta, a Caixa Econômica Federal apresentou a sua manifestação, em 21 de maio de 2015, por intermédio do Ofício nº 0349/2015/GIGOV/BE conforme transcrito a seguir:

“Atendendo à Solicitação de Fiscalização nº 201502616/004 informamos que o repasse no valor de R\$ 5.103.817,38 foi cancelado pelo MCIDADES, em 26/08/2009, pois o mesmo foi incluído em Restos a Pagar não processados de 2006 considerando a não prorrogação da validade de valores, conforme Decreto 6.625/2008 e a não realização desses recursos até 31/03/2009.” (g.n.)

O cancelamento da parcela do repasse da União, no montante de R\$ 5.103.817,38, reduziu a capacidade financeira da secretaria no custeio das obras de infraestrutura do residencial Carlos Mariguella. Deste modo, a SESAN por intermédio de Ofício nº 335/2014-SESAN/DECAP, de 4 de fevereiro de 2014, encaminhou à Caixa Econômica Federal a solicitação de reprogramação de metas dos serviços de engenharia não executados com a exclusão total do item sistema viário e redução quantitativa do item construção de praça conforme detalhado na tabela a seguir:

Tabela: Resumo da Planilha de Redução de Metas.

Item	Descrição	Contratado	Executado	Saldo	Reprogramado
1.0	Serviços preliminares	71.687,48	52.644,38	19.043,10	19.043,10
2.0	Poço tubular profundo	353.798,30	324.382,24	29.416,06	29.416,06
3.0	Barrilete do poço	189.660,96	0,00	189.660,96	189.660,96
4.0	Subestação rebaixadora de tensão	93.524,60	0,00	93.524,60	93.524,60
5.0	Reservatório elevado	1.031.048,81	0,00	1.031.048,81	1.031.048,81
6.0	Barrilete de saída	198.218,52	0,00	198.218,52	198.218,52
7.0	Escritório do reservatório elevado	25.779,28	11.982,40	13.796,88	13.796,88
8.0	Urbanização do reservatório	134.092,30	0,00	134.092,30	134.092,30
9.0	Rede de distribuição de água	1.516.994,51	1.240.393,69	276.600,83	276.600,83
10.0	Ligação predial	855.025,00	655.633,17	199.391,83	199.391,83
11.0	Drenagem pluvial	3.502.072,41	1.827.592,49	1.674.479,93	1.674.479,93
12.0	Sistema viário	4.434.082,05	0,00	4.434.082,05	0,00
13.0	Construção de praça	144.962,07	0,00	144.962,07	1.631,18
		12.550.946,29	4.112.628,37	8.438.317,94	3.860.905,00

Fonte: Secretaria Municipal de Saneamento e Infraestrutura de Ananindeua/PA.

Acerca desta reprogramação a Caixa Econômica Federal se manifestou por intermédio do Ofício nº 0361/2015/GIGOV/BE, de 28 de maio de 2015, conforme transcrito a seguir:

“A reprogramação apresentada à CAIXA através do Ofício 335/2014 – SESAN/DECAP foi devolvida à Prefeitura Municipal de Ananindeua/PA para correções.”

Neste sentido, há necessidade premente da Secretaria Municipal de Saneamento e Infraestrutura em promover a efetivação de ajustes devidos para que a reprogramação de metas seja aprovada o mais breve possível pela Caixa Econômica Federal, uma vez que a retomada da obra depende essencialmente desta autorização.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada.

Análise do Controle Interno

Não se aplica.

2.2.2. Restrição à competitividade em licitações decorrentes de critérios inadequados de habilitação.

Fato

A Prefeitura Municipal de Ananindeua, tendo em vista o Contrato de Repasse-CR n.º 198.521-60, realizou processos licitatórios para contratação dos serviços objeto do referido contrato, quais sejam a execução de ações relativas à urbanização, regularização e integração de assentamentos precários. As contratações ocorreram por meio de duas licitações em virtude do primeiro contrato ter sido rescindido amigavelmente, fazendo-se necessário a realização de outra licitação para nova contratação.

Da análise das referidas licitações verificou-se a inclusão de cláusulas restritivas nos editais convocatórios que limitaram a competitividade nos certames, conforme demonstrado a seguir.

O Contrato de Repasse n.º 198.521-60 foi firmado entre a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, representada pela Caixa Econômica Federal, e o Município de Ananindeua/PA.

O detalhamento dos objetivos, metas e etapas de execução com os respectivos cronogramas constam do Plano de Trabalho, onde são apresentadas as seguintes metas:

- a) Terreno;
- b) Projetos;
- c) Urbanização/Infraestrutura;
- d) Equipamentos Urbanos;
- e) Regularização Fundiária; e
- f) Trabalho Técnico Social

Das Contratações

1. Concorrência n.º CP.2007.002.PMA.SESAN

Para a contratação dos serviços previstos nas fases das metas de Urbanização/Infraestrutura e Equipamentos Urbanos, a Prefeitura Municipal de Ananindeua – PMA realizou a Concorrência n.º CP.2007.002.PMA.SESAN, conforme Processo n.º 055/2007 – NJ/SESAN, com abertura no dia 31 de agosto de 2007.

O objeto da licitação foi a contratação de empresa especializada para execução de obras e serviços de urbanização e infraestrutura urbana e construção de quatro equipamentos urbanos, contemplando: Posto de Saúde, Praça Carlos Marighella, Praça BR Carlos Marighella e Centro Comunitário, no residencial Carlos Marighella, no município de Ananindeua, estado do Pará.

A licitação foi dividida em dois lotes, sagrando-se vencedora a empresa Estacon Engenharia S/A, única participante do certame.

Foram assinados dois contratos com a referida empresa, um para cada lote, sendo o Contrato n.º 032/2007, no valor de R\$ 10.296.776,17, para o lote 01, referente a obras de urbanização e infraestrutura e o contrato n.º 033/2007, no valor de R\$ 1.089.100,27, para o lote 02, referente a construção de equipamentos urbanos.

Da análise do Edital da Concorrência n.º CP.2007.002.PMA.SESAN, foram verificadas exigências que restringiram a competitividade, todas verificadas na Cláusula Sexta que trata da Habilitação, tais como:

a) Qualificação econômica, item “c” – Solicita índices mínimos de liquidez corrente ($\geq 2,5$), Endividamento ($\leq 0,20$) Imobilização ($\geq 0,60$) e Liquidez de recursos Próprios ($\geq 0,50$).

O Art. 31 da Lei n.º 8.666/93 define qual a documentação relativa à qualificação econômico-financeira pode ser exigida na fase de habilitação da licitação e, em seu §1º, determina que a exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade. Observa-se que não é cabível a exigência de índices de endividamento, imobilização e liquidez de recursos próprios. Destaca-se que a exigência de índice de liquidez corrente acima de 1 também é considerado excessivo.

No processo, não foi apresentada nenhuma justificativa razoável para tais exigências.

O TCU firmou entendimentos sobre a questão, conforme Acórdão n.º 4.606/2010 e Acórdão n.º 434/2010, ambos 2ª Câmara, de que tais exigências restringem a competitividade.

b) Qualificação técnica, item d.2.3 – Exige que as únicas comprovações do vínculo empregatício com o licitante, a data da licitação, dos profissionais responsáveis técnicos detentores dos Acervos Técnicos apresentados, serão através de cópias da Carteira de trabalho e Previdência Social – CTPS ou Ficha de Registro de Empregado – FRE, com o carimbo do Ministério do Trabalho.

A exigência restringe a forma de comprovar esse vínculo por meio de contrato de trabalho regido pela legislação civil comum, contrariando o §6º, do art. 30, da Lei n.º 8.666/93, bem como entendimento firmado pelo TCU, conforme Acórdãos n.º 2.656/2007, 800/2008, 2.882/2008, 103/2009, 1.710/2009, 1.557/2009, todos do Plenário.

c) Qualificação técnica, item “d.3” – Limita, indevidamente, a no máximo dois contratos, a comprovação de já ter executado obras e serviços de características técnicas e quantidades similares às do objeto da licitação.

Tal comprovação é prevista no inciso I do art. 30, contudo limitar esta comprovação a um número mínimo, máximo ou fixo de atestados, restringe a competitividade. O TCU possui os Acórdãos n.º 244/2003, 584/2004, 170/2007, 1.636/2007, 1.780/2009, todos do Plenário, firmando entendimento de que tal limitação exclui empresas que poderiam comprovar a experiência mediante a soma de quantidade maior de documentos.

d) Qualificação Técnica, item d.6 - exigência de apresentação de atestado de qualificação técnica, emitido por entidade certificadora autorizada a atuar no âmbito do Sistema de Qualificação de Empresas de Serviços e Obras do Programa Brasileiro de Qualificação e Produtividade no Habitat – PBQP H. O atestado de qualificação mínima exigida é o nível “A” do escopo de habitação e obras viárias.

A exigência contraria o Art. 30, II c/c §1 da Lei n.º 8.666/93, visto não ser contemplada dentro a documentação relativa à qualificação técnica do dispositivo legal. Corroborando, o TCU possui entendimento firmado, conforme Acórdão n.º 608/2008-Plenário, de que não é cabível a exigência do referido certificado por não possuir amparo legal.

Diante do exposto, apesar de nove empresas terem retirado o edital, apenas a empresa Estacon Engenharia S/A participou do certame, sagrando-se vencedora.

Em função da alegação do contratado de que houve aumento de insumos da obra, combinada com a impossibilidade de atualização da proposta pela Prefeitura, foi realizado distrato amigável entre as partes, conforme Termos de Rescisão de Contrato n.º 032.207.SESAN.PMA e 033.207.SESAN.PMA, ambos de 8 de setembro de 2008.

2. Concorrência, CP.2009.005.PMA.SESAN

Com o intuito de dar prosseguimento à execução do objeto do CR n.º 198.521-60, a Prefeitura Municipal de Ananindeua realizou licitação na modalidade concorrência, CP.2009.005.PMA.SESAN, Processo n.º 042/2009-SESAN, cujo objeto foi a seleção de melhor proposta para a contratação de empresa especializada para a execução de obras e serviços de URBANIZAÇÃO E INFRAESTRUTURA DO RESIDENCIAL CARLOS MARIGHELLA, referente ao Contrato de Repasse n.º 198,521-60/2006 – CEF, no município de Ananindeua, Estado do Pará. A abertura do certame ocorreu no dia 16 de julho de 2009.

Da análise do Edital da Concorrência n.º CP.2009.005.PMA.SESAN, foram verificadas as mesmas exigências que restringiram a competitividade na licitação anterior, CP.2007.002.PMA.SESAN, todas verificadas na Cláusula Sexta que trata da Habilitação, conforme já registrado.

Além das restrições já apontadas, quanto ao valor cobrado para disponibilização do edital da licitação e seus anexos, foi verificada a cobrança de valor exorbitante ao custo de reprodução dos mesmos, contrariando o §5, do art. 32, da Lei n.º 8.666/93, visto que consta no Parágrafo Único da Cláusula Primeira que o Edital e seus anexos estará disponível aos interessados ao preço de R\$ 300,00, acrescido da tarifa de expediente no valor de R\$ 3,92.

O Edital e minuta do contrato possuem juntos 22 páginas, considerando o custo de reprodução de uma página ao valor de R\$ 0,15, teríamos o valor de R\$ 3,30, considerando o custo de gravação de um CD (mídia) com as planilhas e projetos no valor de R\$ 1,50, teríamos um total de custo de reprodução do Edital e seus anexos o valor de R\$ 4,80, quando foi cobrado o valor de R\$ 303,92, representando uma cobrança 6.333% a mais em relação ao real custo de reprodução.

O TCU firmou entendimentos de que a prática de cobranças de preços desproporcionais entre o custo da reprodução dos editais e respectivos anexos e o valor a ser pago por estas são restrições à competitividade em licitações, a exemplo dos Acórdãos n.ºs 2.297/2005, 2.036/2008, 2.099/2009, 3214/14 e 0750/2015 todos do Plenário e Acórdão n.º 1.117/2012-1ª Câmara.

Assim, apesar de seis empresas terem retirado o edital, apenas duas participaram do certame, Decol Decorações Engenharia (04.944.740/0001-37) e Terraplina Ltda. (14.698.658/0001-23), sendo a primeira inabilitada e sagrando-se vencedora a segunda. Em decorrência, a Prefeitura Municipal de Ananindeua firmou o contrato n.º 022/2009 com a empresa Terraplina Ltda., no valor de R\$ 10.272.276,98, em 13 de outubro de 2009.

Conforme se observa, os editais de licitação analisados continham cláusulas restritivas à competitividade, que podem ter afastado ou inabilitado possíveis interessados e, dessa forma, prejudicado o objetivo do certame de selecionar uma proposta mais vantajosa.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada.

Análise do Controle Interno

Não se aplica.

2.2.3. Inconsistências verificadas durante a inspeção física poderão comprometer a finalidade do projeto.

Fato

Foi realizada inspeção física, entre os dias 20 e 22 de maio de 2015, em alguns itens escolhidos previamente dentre os elencados no quarto boletim de medição da empresa Estacon e no décimo quarto boletim de medição da empresa Terraplena, e foram constatadas algumas inconsistências que poderão comprometer o atingimento de meta do Plano de Trabalho, relativo ao Contrato de Repasse nº 198.521-60/2006, conforme detalhados a seguir:

a) Existência de uma Unidade de Pronto Atendimento – UPA no local destinado à Praça Carlos Marighella.

Em análise ao quarto boletim de medição da empresa Estacon, verificou-se que foram executados serviços de engenharia referentes à construção de praça no montante de R\$ 18.295,29, correspondente a 10,59% do contratado. Em contrapartida, a empresa Terraplena não realizou qualquer serviço no local, permanecendo como saldo a executar o valor de R\$ 144.982,07.

Contudo, durante a visita técnica foi constatada a existência de uma Unidade de Pronto Atendimento – UPA, porte II, no local destinado à Praça Carlos Marighella. Segundo informações constantes na placa de identificação a obra é originária de recursos do Ministério da Saúde, com custo de R\$ 2.898.431,68, cujo início da obra ocorreu em 27 de maio de 2014.

Assevere-se que na documentação referente ao Contrato de Repasse, analisada na sede da Caixa Econômica Federal, não foi evidenciada qualquer solicitação de exclusão do item “construção de Praça Carlos Marighella” no Plano de Trabalho que justifique a cessão do terreno para construção de uma UPA na comunidade.

Registro fotográfico da Unidade de Pronto Atendimento – UPA.



Sobre essa situação, a Secretaria Municipal de Saneamento e Infraestrutura se manifestou por meio de Ofício nº 818/2015 – GAB/SESAN, de 27 de maio de 2015 conforme transcrição a seguir:

“Com relação aos R\$ 18.295,29 pagos à Estacon como início da construção de uma praça, temos a dizer que: a atual administração m atendimento ao apelo da população quanto à carência dos serviços prestados por uma Unidade de Pronto Atendimento – UPA na área do Mariguella optou pela utilização deste espaço considerando este local central e com capacidade de atendimento também para os bairros do Aurá e Águas Brancas. Referente aos serviços executados anteriormente, o município entende ser mais adequado a devolução do valor acima citado, por ocasião da prestação de contas do convênio quando do encerramento do contrato;

Ressaltamos que em 14 de Fevereiro de 2014 foi encaminhado à Caixa Econômica Federal a documentação referente à reprogramação de metas do convênio em questão através do ofício nº 335/2004 – SESAN/DECAP anexo, onde foi proposto a retirada dos serviços referentes à construção da praça citada em seu questionamento.”

Inicialmente merece ressaltar que, em relação à solicitação de repactuação de metas do contrato de repasse, o pedido não foi analisado pela Caixa Econômica Federal, pois segundo informação encaminhada a esta Controladoria-Regional da União no Estado do Pará a documentação foi devolvida à SESAN para correção.

Neste sentido, há necessidade premente em promover os ajustes devidos para que a reprogramação de metas seja aprovada pela Caixa Econômica Federal.

b) Ausência de instalação de hidrômetro DN 1/2”, caixa de hidrômetro padrão Cosanpa, e conexões respectivos nos ramais residenciais considerados executados e pagos.

Em análise ao processo de pagamento do Contrato nº 022/2009, firmado com a empresa Terraplana Ltda, foi verificado que no Boletim de Medição nº 14, o item 10.04 – Ramais Prediais consta como pago, representando o montante de R\$ 419.988,28, ou 1.228 ligações prediais, o que corresponde a 49,12% do contratado.

Cabe esclarecer que cada ramal predial é composto por diversos insumos e serviços que totalizam R\$ 342,01 conforme detalhados na tabela a seguir:

Tabela: Composição do item ramal predial.

Item	Descrição dos serviços/insumos	Unid	Quantid	Unitário	Total
10.01	Serviço em terra				117,61
10.01.01	Escavação de valas e cavas				
10.01.01.01	Escavação manual de valas em terreno natural	m³	1,44	19,63	28,27
10.01.01.02	Reaterro de vala, compactada manual, sem controle de compactação	m³	1,44	21,28	30,64
10.01.01.03	Assentamento de tubo de PVC JS DN 20 mm	m	6,00	1,05	6,30
10.01.01.04	Instalação de hidrômetro, peças, conexões, acabamento, reboco etc.	un	1,00	51,25	51,25
10.01.01.05	Cadastro de ligações domiciliares	un	1,00	1,15	1,15
10.02	Tubos e Conexões em PVC				25,94
10.02.01	Tubo de PVC JS classe 15 ø 20mm	m	9,00	1,77	15,93
10.02.02	Joelho 90° PVC JS ø 20mm	un	2,00	0,32	0,64
10.02.03	Curva 90° PVC JS ø 20mm	un	1,00	1,47	1,47
10.02.04	Joelho 90° PVC SR ø 20mm x ½”	un	1,00	3,38	3,38
10.02.05	Tee 90° PVC JS ø 20mm	un	1,00	0,70	0,70
10.02.06	CAP PVC JS ø 20mm	un	1,00	1,05	1,05
10.02.07	Adaptador curto p/ registro SR ø 20mm x ½”	un	5,00	0,41	2,05
10.02.08	Luva PVC roscável ø 20mm x ½”	un	1,00	0,72	0,72
10.03	Equipamento hidráulico				198,46
10.03.01	Colar de tomada PVC c/ travas e saída roscável DN ½”	un	1,00	18,44	18,44
10.03.02	Registro efera tipo borboleta DN ½”	un	1,00	11,11	11,11
10.03.03	Tomada de descarga PVC roscável ø ½”	un	1,00	4,23	4,23
10.03.04	Hidrômetro vazão máxima 1,5m³/h DN ½”	un	1,00	90,54	90,54
10.03.05	Caixa de Hidrômetro padrão COSANPA	un	1,00	74,14	74,14
	Custo unitário de cada ramal predial	un	1,00		342,01
	Total de ramal predial contratado	un	2.500,00	342,01	855.025,00

Fonte: décimo quarto boletim de medição.

Contudo, em inspeção física realizada na obra de infraestrutura do residencial foi constatado que não foram instalados hidrômetro DN ½”, caixa de hidrômetro padrão Cosanpa, e conexões respectivos. Ademais, em entrevista realizada com os moradores, os mesmos confirmaram que a Contratada executou os serviços relativos à ligação de tubo de PVC JS classe 15 de 20 mm na rede de distribuição de água até o limite do terreno, faltando a instalação de demais peças.

Acerca dessa situação a Secretaria Municipal de Saneamento e Infraestrutura se manifestou por meio de Ofício nº 818/2015 – GAB/SESAN, de 27 de maio de 2015 conforme transcrição a seguir:

“Sobre o pagamento realizado, entendemos que à época o responsável técnico considerou o serviço realizado baseado na documentação apresentada nesta secretaria. Ressaltamos que a referida medição de número 14 foi submetida à apreciação da Caixa que, emitiu o Relatório de Acompanhamento de Empreendimento – RAE liberando a medição para pagamento, o qual encaminhamos anexo;

Sobre as medidas adotadas para a correção, foram realizadas pesquisas “in loco” para verificação e confirmação dos reais serviços executados (referente ao item 10.0 da boletim de medição nº 14), sendo estes feitos por amostragem inclusive com o acompanhamento e a contribuição de informações dos próprios moradores locais, conforme relatório fotográfico anexo. Com relação aos hidrômetros, consultamos a empresa para esclarecimentos e a mesma

se manifestou informando que os medidores, as caixas e as conexões foram adquiridos na época e que, por medida de precaução, não foram instalados devido a falta de pressurização da rede de distribuição e pelo risco de danos à serem causados aos materiais instalados, já que o sistema de distribuição de água ainda não estaria em funcionamento.

No entendimento que os serviços serão considerados efetivamente concluídos somente com a instalação dos medidores, por conseguinte consideramos prudente glosar o valor de R\$ 294.609,48 da medição nº 14 correspondente aos itens mencionados anteriormente que se encontram demonstrados em quadro anexo.

Seguem anexos também as cópias dos ofícios nº 087/2015 – UEL/SESAN-PMA, e nº 262 – P/2015 – COSANPA, referente ao assunto tratado no item 2 (funcionalidade do abastecimento de água) do ofício nº 782/2015 – GAB/SESAN, recebido por esta CGU em 23 de maio de 2015.”

Em análise à documentação encaminhada pela SESAN, foi verificado que a equipe de engenharia da Secretaria envidou esforços no levantamento de serviços de ligações prediais, chegando à conclusão de que há necessidade de se glosar o montante de R\$ 294.609,48, referente ao acumulado até 14º boletim de medição, em consonância com o que foi detectado por esta Equipe de Fiscalização.

Quanto à probabilidade de fornecimento de água potável pela concessionária de água COSANPA, a informação prestada pela mesma é de que se está realizando estudo técnico para avaliar alternativas que possibilitem a interligação de ramais prediais existentes na comunidade.

Neste sentido, verifica-se que é imprescindível a promoção de um acordo formal com a concessionária de água, posto que, esta decisão é uma das condições propostas pela SESAN na reprogramação de metas encaminhada à Caixa Econômica Federal.

c) Solicitação de redução de meta à Caixa Econômica Federal com a exclusão dos serviços referentes ao item sistema viário poderá comprometer a funcionalidade do sistema de drenagem pluvial em execução.

Em análise documental foi constatado que a Secretaria Municipal de Saneamento e Infraestrutura solicitou, por meio de Ofício nº 335/2014 – SESAN/DECAP, de 4 de fevereiro de 2014, a reprogramação de metas à Caixa Econômica Federal sugerindo a exclusão de serviços relativos ao item 12.0 – Sistema Viário, no valor de R\$ 4.434.082,05, em virtude do cancelamento de repasse no montante de R\$ 5.103.817,38 pelo Ministério das Cidades.

Cabe registrar que o sistema de drenagem pluvial é composto por estruturas e instalações de engenharia destinadas à captação e ao transporte de águas provenientes de precipitação de chuvas sobre calçamentos e vias públicas pavimentadas. São realizados por meio de conjunto de sarjetas e bocas de lobo que direcionam as águas para galerias de tubulações de concreto subterrâneas, e possuem poços de visita construídos ao longo do seu trajeto que servem para inspeção e limpeza, e por fim serão lançadas ao córrego natural mais próximo.

Deste modo, a exclusão do sistema viário, composto por calçamento e asfaltamento das vias públicas, comprometeria o funcionamento da rede de drenagem pluvial em execução.

Ademais, durante a inspeção física foi constatado que os poços de visitas, referentes ao sistema de drenagem pluvial, que foram executados estavam sem as tampas de concreto, o que tem contribuído para entrada de diversos materiais, assim como, carreamento de terras pelas chuvas resultando em assoreamento do interior das galerias de tubos de concreto.

Registro fotográfico de poços de visitas sem tampas e interior obstruído.



Acerca dessa situação a Secretaria Municipal de Saneamento e Infraestrutura se manifestou por meio de Ofício nº 818/2015 – GAB/SESAN, de 27 de maio de 2015 conforme transcrição de excertos a seguir:

“Sobre a ausência das tampas dos poços de visita, será encaminhado à contratada uma solicitação para que seja providenciado a reposição de tampas provisórias até que sejam implantadas as definitivas em cotas de conformidade com o projeto de pavimentação;

Sobre a exclusão do serviço relativo ao item 12.0 – Sistema Viário, apresentada na reprogramação de metas, esta secretaria entendendo da necessidade de não comprometer o serviço de drenagem pluvial já executado, buscou recursos junto ao governo do estado para execução dos serviços de pavimentação asfáltica, obtendo êxito inclusive com serviços já efetivados em vias contempladas pelo projeto na área do residencial Carlos Marighella, através dos convênios nº CV 043/2014, nº CV 074/2014 e nº CV 076/2014 com seus respectivos contratos nº 021/2014, nº 022/2014 e nº 026/2014 – SESAN/PMA.”

Inicialmente cabe registrar, que não foi possível analisar se os convênios citados pela SESAN contemplam a pavimentação de todas as vias públicas existentes no residencial Carlos Marighella, uma vez que, não foram disponibilizadas cópias da documentação referenciada.

Ademais, em inspeção física realizada na comunidade foi verificado que a pavimentação asfáltica executada, por meio desses convênios, representa aproximadamente um quinto das vias existentes.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada.

Análise do Controle Interno

Não se aplica.

3. Consolidação de Resultados

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais não está adequada e exige providências de regularização por parte do executor do recurso federal descentralizado.

É procedente a demanda formalizada pela Comissão de Moradores do Residencial Carlos Marighella, Bairro do Aurá, Ananindeua/PA, acerca da paralisação das obras de assentamento, urbanização, titulação, sistema de água e esgoto, e pavimentação da comunidade.

Destacam-se, a seguir, as situações de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade do Programa/Ação fiscalizado:

- Restrição à competitividade em licitações decorrentes de critérios inadequados de habilitação;
- Obra de execução de infraestrutura do residencial Carlos Marighella permanece paralisada, desde 14 de fevereiro de 2013, data de emissão do Termo de Paralisação da Obra;
- Inconsistências verificadas durante a inspeção física poderão comprometer a finalidade do projeto.