



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE APURAÇÃO

Fundo Municipal de Saúde de Lagarto/SE

Exercício 2023 e 2024

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE APURAÇÃO

Órgão: **Secretaria de Saúde Municipal de Lagarto/SE**

Unidade Examinada: **Fundo Municipal de Saúde de Lagarto/SE**

Município/UF: **Lagarto/SE**

Relatório de Apuração: **1718950**

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Apuração

O serviço de apuração consiste na execução de procedimentos com a finalidade de averiguar atos e fatos inquinados de ilegalidade ou de irregularidade praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Auditoria de Apuração de irregularidades na construção da policlínica no município de Lagarto/SE, objeto do Contrato de Repasse nº 1081400-23/2021 celebrado entre o Fundo Municipal de Saúde de Lagarto/SE e a CAIXA.

Foram analisadas a Concorrência nº 01/2023 e a execução do Contrato nº 33/2023, inclusive 1º Aditivo, no valor total de R\$ 9.536.744,94, celebrados entre o Fundo Municipal de Saúde de Lagarto/SE e a empresa Camel Empreendimentos e Construções Ltda., CNPJ 05.325.897/0001-47.

Além da inspeção física da obra e da jazida de fornecimento de material de aterro, foram analisados os dois primeiros boletins de medição do Contrato nº 33/2023 e o primeiro boletim referente ao aditivo contratual, todos no valor total medido de R\$ 4.164.609,92, o que corresponde a 43,67 % do valor total contratado.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Atendimento à demanda externa (Ref: Notícia de Fato nº 1.35.000.000275/2024-58) encaminhada à CGU-Regional/SE pela Procuradoria da República em Sergipe, por meio do Ofício nº 67/2024 - 2º OCC/HAS/PRSE/MPF, datado de 15.03.2024, acerca de irregularidades na construção da policlínica no município de Lagarto/SE.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Em face dos exames realizados, conclui-se que houve falhas da Comissão Especial de Licitação comprometendo o caráter competitivo na Concorrência nº 01/2023, por meio de edital contendo cláusula restritiva e inabilitação indevida de licitantes, restando uma única licitante que ofertou proposta de preços com desconto de apenas 1,25% do orçamento. Conclui-se, ainda, que houve falhas da fiscalização na execução do objeto do Contrato nº 33/2023, resultando em superfaturamento, no montante de R\$ 858.540,32, nos serviços de transporte de material de aterro da obra e de R\$ 188.112,70 no aterro do acesso/entrada da policlínica ainda não executado. Houve superfaturamento, também, no valor de R\$ 89.093,48, pela incompatibilidade do % ISS no BDI. Foram identificados indícios de continuidade de retirada de material de aterro em jazida, mesmo com licença ambiental de operação vencida, e execução de serviços de junta de dilatação de muro e de edificação do Anexo I, ambos, em desacordo com o projeto. Identificou-se, ainda, ocorrência de fissuras e trincas em paredes da edificação do Anexo I da obra, necessitando da realização de estudo mais aprofundado das causas. Por fim, a Caixa deve compensar/abater o superfaturamento apurado no montante de R\$ 1.135.746,50 (P0).

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADEMA	Administração Estadual do Meio Ambiente
BDI	Bonificação e Despesas Indiretas
BM	Boletim de Medição
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CEL	Comissão Especial de Licitação
CGU	Controladoria-Geral da União
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
DAFA	Digestor Anaeróbico de Fluxo Ascendente
DMT	Distância Média de Transporte
GPS	Sistema de Posicionamento Global
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
LO	Licença Ambiental de Operação
MPF	Ministério Público Federal - Procuradoria da República em Sergipe
NFS-e	Notas Fiscais Eletrônicas
RAE	Relatório de Acompanhamento de Engenharia
SEMA	Secretaria Municipal do Meio Ambiente – Lagarto/SE
TCE/SE	Tribunal de Contas do Estado de Sergipe
UTM	Universal Transversa de Mercator

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	9
1. Superfaturamento, no montante de R\$ 858.540,32, nos serviços de transporte de material de aterro, em função do atesto de distância entre a jazida e a obra 43,8 km superior à efetivamente executada.	9
2. Superfaturamento, no montante de R\$ 188.112,70, pela medição de serviços de terraplenagem não executados na área de acesso-entrada da policlínica de Lagarto/SE.	12
3. Superfaturamento decorrente da incompatibilidade entre o percentual do ISS, constante da planilha de BDI contratado, e o efetivamente destacado nas notas fiscais de faturamento, causando dano potencial, no valor de R\$ 204.019,53 e efetivo, no valor de R\$ 89.093,48, até as três primeiras medições.	13
4. Existência de fissuras e trincas generalizadas em paredes do prédio Anexo I e de duas câmaras do sumidouro, na obra de construção da policlínica de Lagarto/SE.	16
5. Execução de serviços em desacordo com o projeto aprovado, na obra de construção da policlínica de Lagarto/SE.	18
6. Indícios de continuidade da retirada de material de aterro na jazida, mesmo após o vencimento de sua Licença Ambiental de Operação nº 13-1/2021.	20
7. Edital da Concorrência nº 01/2023 contendo cláusula de qualificação técnica restritiva ao caráter competitivo do certame.	21
8. Inabilitação indevida de licitantes da Concorrência nº 01/2023, comprometendo o caráter competitivo do certame.	22
CONCLUSÃO	25
ANEXOS	27
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	27

INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria de apuração, em atendimento à demanda externa (Ref: Notícia de Fato nº 1.35.000.000275/2024-58) encaminhada à CGU-Regional/SE pela Procuradoria da República em Sergipe, por meio do Ofício nº 67/2024 - 2º OCC/HAS/PRSE/MPF, datado de 15.03.2024, acerca da existência de irregularidades na obra de implantação da policlínica no município de Lagarto/SE, a seguir:

- ausência de placas informativas, contendo o valor da obra, prazo para o término, nome da empresa responsável e órgão fiscalizador;
- ausência de placa de liberação ambiental da Administração Estadual do Meio Ambiente (ADEMA), descumprindo a Lei Estadual nº 8.497/2018; e
- irregularidades em materiais utilizados, informando que o Tribunal de Contas do Estado (TCE/SE) emitiu um termo de alerta para a necessidade de registro de jazida e licença ambiental para materiais utilizados em obras públicas, alegando a falta de evidências de que esse procedimento está sendo seguido na obra.

Após a leitura dos termos da demanda, realizou-se consulta aos Sistemas TransfereGov, Transparência e Acompanhamento de Operações da CAIXA, onde se verificou que, para a execução da obra de implantação da policlínica em Lagarto/SE, foi celebrado, em 05.05.2022, o Contrato de Repasse nº 1081400-23/2021 entre o Fundo Municipal de Saúde de Lagarto/SE e a CAIXA, no valor de R\$ 7.898.539,39, com repasses da União previstos no montante de R\$ 5.999.490,00, e prazo de vigência até 05.05.2025.

Ainda de acordo com a consulta realizada, verificou-se que para a consecução do objeto, o município de Lagarto/SE, representado pelo Fundo Municipal de Saúde de Lagarto/SE, celebrou com a empresa Camel Empreendimentos e Construções Ltda., CNPJ 05.325.897/0001-47, o Contrato nº 033/2023, no valor total de R\$ 9.536.744,94, inclusive 1º Aditivo Contratual.

Verificou-se que a obra de implantação da policlínica de Lagarto/SE encontra-se paralisada desde 22.04.2024, por suspensão de repasses dos recursos, com medição e atesto de 43,67% do valor total contratado, conforme Boletins de Medição – BM nº 01, no valor de R\$ 2.424.886,05, período 13.12.2023 a 28.02.2024, BM nº 02, no valor de R\$ 518.307,37, período de 01.03.2024 a 31.03.2024 e BM nº 01 do Aditivo, no valor de R\$ 1.221.416,50, período de 05.04.2024 a 30.04.2024.

Figura 1: Obra de construção da policlínica de Lagarto/SE paralisada desde 22.04.2024.



Fonte: Registro fotográfico (Drone – Autorização SARPAS NG 42F71724) realizado pela CGU, em 12.11.2024.

De acordo com o extrato bancário da conta corrente vinculada ao contrato de repasse (Conta nº 00647158 – 3, Agência nº 645, da CAIXA), até o mês de outubro de 2024, foi realizado apenas um pagamento parcial da primeira medição, no valor bruto de R\$ 1.579.898,00 (sendo R\$ 1.199.898,00 oriundo de repasse da União e R\$ R\$380.000,00 de contrapartida municipal).

Os trabalhos de auditoria foram realizados no período de 15.10.2024 a 09.12.2024 e abrangeram a análise da licitação Concorrência nº 01/2023, verificação de preços dos itens integrantes da Curva “ABC”, análise de boletins de medição e respectivas memórias de cálculo, inspeção física no local de implantação da obra, nos dias 11 e 12.11.2024, com uso de DRONE, registros fotográficos e obtenção de coordenadas por meio de GPS no local da obra e na jazida de retirada de material de aterro utilizado na terraplenagem da obra.

Na fase de planejamento dos trabalhos de avaliação da execução dos contratos, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

- 1) Houve restrição à competitividade na celebração de procedimentos licitatórios, com favorecimento de licitação?
- 2) Há placa instalada na obra, contendo o valor da obra, prazo para o término, nome da empresa responsável e órgão fiscalizador?

- 3) A obra está licenciada no(s) órgão(s) ambiental(is) competente(s), inclusive os materiais utilizados são oriundos de jazida devidamente licenciada?
- 4) As medições e pagamentos dos serviços de engenharia são compatíveis com o projeto aprovado em quantidade, qualidade e preços dentro da média de mercado? (houve sobrepreço/superfaturamento?)
- 5) Houve irregularidade na celebração de aditivo contratual?
- 6) Na amostra analisada, foram identificadas ocorrências de vícios construtivos e/ou avarias?
- 7) Os prazos de execução das obras foram cumpridos conforme critérios acordados no respectivo cronograma físico-financeiro aprovado?
- 8) Houve acompanhamento/fiscalização adequada na execução dos contratos, de forma a manter o equilíbrio econômico-financeiro contratual, bem como evitar superfaturamento e garantir a qualidade dos serviços?

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Superfaturamento, no montante de R\$ 858.540,32, nos serviços de transporte de material de aterro, em função do atesto de distância entre a jazida e a obra 43,8 km superior à efetivamente executada.

Verificou-se, nas memórias de cálculo das duas primeiras medições do Contrato nº 33/2023 e da primeira medição do seu 1º aditivo, que a empresa contratada Camel Empreendimentos e Construções Ltda., CNPJ nº 05.325.897/0001-47, faturou até o momento a quantia de R\$ 4.164.609,92, cerca de 43,67% do valor total contratado, que após o aditivo aumentou para R\$ 9.536.744,94.

Desse total faturado e liquidado, constatou-se que houve superfaturamento, no montante de R\$ 858.540,32, nos serviços de transporte de material de aterro, correspondente a quase 21% das três medições da obra da policlínica de Lagarto/SE.

A análise das referidas memórias de cálculo apontou que a empresa contratada adotou a distância entre a jazida e a obra (DMT) de 63,0 km no cálculo das quantidades dos serviços de transporte (t x km), do material de aterro utilizado na terraplenagem da obra da policlínica no município de Lagarto/SE.

No entanto, a jazida informada pela Prefeitura de Lagarto/SE, como efetivamente utilizada por meio da licença ambiental (Licença de Operação da jazida nº 13-1/2021), localiza-se no povoado Abaís Sítio Josefa, na zona rural do município de São Domingos/SE, com coordenadas UTM: N=8804003 e E=657800, distando cerca de 19,2 km da obra da policlínica, conforme inspeção física realizada no dia 12.11.2024:

Figuras 2 e 3: Jazida de retirada do material de aterro utilizado na terraplenagem da obra da policlínica no município de Lagarto/SE, localizada no povoado Abaís Sítio Josefa, na zona rural do município de São Domingos/SE.



Fonte: Registro fotográfico feito pela CGU, datado de 12.11.2024

Dessa forma, verifica-se que houve falha da fiscalização da obra ao atestar medições de serviços de transporte de material de aterro, contendo Distância Média de Transporte – DMT de 63,0 km superior à DMT de 19,2 km efetivamente utilizada no percurso compreendido entre a jazida e o local da obra da policlínica de Lagarto/SE.

Registra-se que, na inspeção física, confirmou-se com o proprietário da referida jazida que o material de aterro foi retirado para a utilização na obra da policlínica.

Essa majoração, injustificada, na DMT em 43,8 Km (63,0 Km – 19,2 Km) ocasionou um superfaturamento, no montante de R\$ 858.540,32, correspondente a quase 21% do total faturado, conforme discriminação a seguir:

- Volume de material de aterro da terraplenagem da área de implantação do prédio, medido no 1º BM do Contrato nº 33/2023, período de 13.12.2023 a 29.02.2024: 8.570,78 m³;
- Volume de material de aterro da terraplenagem da área de implantação do prédio, medido no 1º BM do aditivo ao contrato, período de 05.04.2024 a 30.04.2024: 3.417,83 m³;
- Volume total medido de material de aterro da terraplenagem da área de implantação do prédio: 8.570,78 m³ + 3.417,83 m³ = 11.988,61 m³;
- Peso total, em tonelada (t), do material de aterro da terraplenagem da área de implantação do prédio, considerando a densidade de 1,50 t/m³ informada na planilha de referência da obra: 11.988,61 m³ x 1,50 t/m³ = 17.982,915 toneladas (t);
- Cálculo dos serviços de transporte (t x km) de material de aterro medidos e pagos, considerando a DMT de 63,0 km adotada pela empresa contratada: 17.982,915 t x 63,0 km = 1.132.923,64 t x km;
- Cálculo dos serviços de transporte (t x km) de material de aterro, considerando a DMT de 19,2 km real/efetiva entre a jazida e o local da obra da policlínica de Lagarto/SE: 17.982,915 t x 19,2 km = 345.271,968 t x km;
- Cálculo da diferença entre os serviços de transporte de material de aterro medidos e pagos e o efetivamente executados pela empresa contratada: 1.132.923,64 t x km – 345.271,968 t x km = 787.651,672 t x km;
- Cálculo do montante de superfaturamento nos serviços de transporte comercial do material de aterro utilizado na terraplenagem da obra da policlínica no município de Lagarto/SE, tanto na área de implantação do prédio: (787.651,672 t x km) x (R\$ 1,09 – preço unitário contratado) = R\$ 858.540,32.

Ante o exposto, conclui-se que houve falhas por parte da fiscalização da obra da policlínica, no atesto indevido de quantidades superfaturadas de serviços de transporte (t x km) de material de aterro da terraplenagem da obra da policlínica de Lagarto/SE, uma vez que não considerou a real Distância Média de Transporte – DMT de 19,2 km percorrida entre a jazida de material de aterro e o local da terraplenagem da obra.

2. Superfaturamento, no montante de R\$ 188.112,70, pela medição de serviços de terraplenagem não executados na área de acesso-entrada da policlínica de Lagarto/SE.

Verificou-se que foram medidos os serviços do item 04.01.002.002 da planilha contratada, referente à terraplenagem (939,43 m³ de aterro) da área de acesso-alinhamento entrada da policlínica de Lagarto/SE, no montante de R\$ 188.112,70, sendo R\$ 47.531,02 no Boletim de Medição – BM 01 do Contrato n° 33/2023 e R\$ 140.581,68 no primeiro boletim de medição de seu aditivo contratual.

No entanto, o resultado da inspeção física realizada, no dia 11.11.2024, na obra de construção da policlínica de Lagarto/SE apontou que a terraplenagem do local de acesso-entrada da policlínica ainda não foi executada, conforme registro fotográfico a seguir:

Figuras 4, 5 e 6: Área de acesso/entrada da policlínica no município de Lagarto/SE (terraplenagem ainda não executada).



Fonte: Registro fotográfico (Drone – Autorização SARPAS NG 42F71724) realizado pela CGU, em 12.11.2024.



Ante o exposto, conclui-se que houve falhas por parte da fiscalização da obra da policlínica, no atesto indevido de quantidades superfaturadas de serviços de terraplenagem ainda não executados na área de acesso-entrada da policlínica de Lagarto/SE.

3. Superfaturamento decorrente da incompatibilidade entre o percentual do ISS, constante da planilha de BDI contratado, e o efetivamente destacado nas notas fiscais de faturamento, causando dano potencial, no valor de R\$ 204.019,53 e efetivo, no valor de R\$ 89.093,48, até as três primeiras medições.

Da análise das notas fiscais eletrônicas – NFS-e nº 770, de 10.05.2024, no valor de R\$ 1.221.416,50 (1º BM do 1º Aditivo), nº 860, de 22.05.2024, no valor de 2.424.886,05 (1º BM) e nº 1315, de 14.08.2024, no valor de R\$ 518.307,37 (2º BM), referentes ao faturamento dos serviços do Contrato nº 33/2023 e 1º Termo Aditivo celebrados com a empresa Camel Empreendimentos e Construções Ltda., constatou-se incompatibilidade entre o percentual do Imposto Sobre Serviço – ISS (5,00%), constante na planilha de composição analítica do BDI - Bonificação e Despesas Indiretas contratado, e o efetivamente destacado nas notas fiscais de faturamento – ISS (3,00%), causando dano potencial, no valor de R\$ 204.019,53, e efetivo (faturado), no valor de R\$ 89.093,48, nos três primeiros mencionados boletins de medição, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 1: Composição da planilha de BDI referente ao Contrato nº 33/2023.

ITEM BDI	PERCENTUAL (%)
AC - ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	3,00
S - SEGURO e GRANATIA	0,80
R - RISCO	0,97
DF - DESPESAS FINANCERIAS	0,59

ITEM BDI	PERCENTUAL (%)
L - LUCRO	6,16
I - TRIBUTOS	8,65
PIS	0,65
COFINS	3,00
ISS (1,4% a 5%)	5,00
TOTAL DO BDI CONTRATADO	22,47%
$\text{BDI} = \{ \{ \{ (1+AC/100 + S/100 + R/100) \} \times (1+DF/100) \times (1+L/100) \} / (1-I/100) \} - 1 \} \times 100$	

Fonte: Proposta de preços da empresa Camel constante do processo da Concorrência nº 01/2023.

O resultado da análise apontou que a empresa contratada Camel, CNPJ nº 05.325.897/0001-47, utilizou o percentual de 5,00% de ISS na planilha de composição do BDI contratado, o que significa incidência desse percentual na integralidade dos serviços da obra, sem distinção entre materiais e mão-de-obra nas notas fiscais de faturamento.

Entretanto, verificou-se que a empresa contratada aplicou o percentual de 5,00% apenas sobre a parcela de mão-de-obra destacada nas notas fiscais (60,00% do valor total das notas fiscais). Dessa forma, o valor efetivo apurado da retenção feita pela Camel corresponde a 3,00% do valor total das notas fiscais de faturamento: 5,00% x 60,00% do VALOR TOTAL DA NOTA FISCAL = 3,00% do VALOR TOTAL DA NOTA FISCAL.

Elaborou-se, a seguir, uma tabela contendo a composição analítica do BDI contratado com a utilização do percentual de 3,00% de ISS efetivamente destacado pela empresa Camel, resultando na redução do percentual de BDI contratado de 22,47% para 19,85%:

Tabela 2: Planilha de composição analítica do BDI referente ao Contrato nº 33/2023, com utilização do percentual de 3,00% de ISS.

ITEM BDI	PERCENTUAL (%)
AC - ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	3,00
S - SEGURO e GRANATIA	0,80
R - RISCO	0,97
DF - DESPESAS FINANCIARIAS	0,59
L - LUCRO	6,16
I - TRIBUTOS	8,65
PIS	0,65
COFINS	3,00
ISS (1,4% a 5%)	3,00
TOTAL DO BDI CONTRATADO COM AJUSTE DO % ISS	19,85%
$\text{BDI} = \{ \{ \{ (1+AC/100 + S/100 + R/100) \} \times (1+DF/100) \times (1+L/100) \} / (1-I/100) \} - 1 \} \times 100$	

Fonte: Proposta de preços da empresa Camel constante do processo da Concorrência nº 01/2023, com ajuste do percentual de ISS (3,0%) efetivamente destacado nas notas fiscais de faturamento.

Essa diferença de BDI de 22,47% para 19,85%, causada pelo erro na composição do BDI referente ao percentual do ISS, gerou um dano potencial no Contrato nº 33/2023, inclusive aditivo, no valor de R\$ 204.019,53, considerando o impacto nas composições de custo direto dos serviços contratados, conforme memória de cálculo a seguir:

- Preço Total Contratado: R\$ 7.898.529,10;

- Preço do 1º Aditivo Contratual: R\$ 1.638.215,84;

- Preço Total com BDI contratado contendo percentual de 5,00% de ISS nos Serviços Contratados, inclusive 1º aditivo contratual: R\$ 7.898.529,10 + R\$ 1.638.215,84 = R\$ 9.536.744,94 **(A)**;

- Custo Direto Total dos Serviços Contratados (S/BDI): R\$ 9.536.744,94 / (1 + 22,47%) = R\$ 7.787.004,93;

- Preço Total com BDI de 19,85%, considerando o ajuste do percentual de ISS (3,00%) nos Serviços Contratados, inclusive 1º aditivo contratual: R\$ 7.787.004,93 X (1 + 19,85%) = R\$ 9.332.725,41 **(B)**;

- **Dano Potencial** no Contrato nº 33/2023, causado pela diferença no preço total face à incompatibilidade entre os percentuais de ISS na composição do BDI e o efetivamente destacado nas notas fiscais de faturamento: **(A) – (B) = R\$ 9.536.744,94 – R\$ 9.332.725,41 = R\$ 204.019,53.**

Desse dano potencial, verificou-se que já foram faturados/liquidados indevidamente o total R\$ 89.093,48, pela incompatibilidade do percentual do ISS na composição do BDI contratado, o que representa o dano efetivo até as três primeiras medições (BM – 01, período de 13.12.2023 a 29.02.2024; BM – 02, período de 01.03.2024 a 31.03.2024 e BM – 01 do 1º Aditivo, período de 05.04.2024 a 30.04.2024), conforme memória de cálculo a seguir:

- Valor Total com BDI de 22,47% contratado, contendo o percentual de 5,00% de ISS incidente no valor total das Notas Fiscais dos Serviços Faturados/Liquidados nas três primeiras medições: R\$ 4.164.609,92 **(C)**;

- Custo Direto Total de Serviços Faturados/Liquidados nas três primeiras medições: R\$ 4.164.609,92 / (1 + 22,47%) = R\$ 3.400.514,35;

- Preço Total considerando o BDI apurado de 19,85%, contendo o percentual de 3,00% de ISS incidente no valor total das Notas Fiscais nos Serviços Faturados/Liquidados nas três primeiras medições: R\$ 3.400.514,35 X (1 + 19,85%) = R\$ 4.075.516,44 **(D)**;

- **Dano Efetivo** no Contrato nº 33/2023 nas três primeiras medições: **(C) – (D) = R\$ 4.164.609,92 – R\$ 4.075.516,44 = R\$ 89.093,48.**

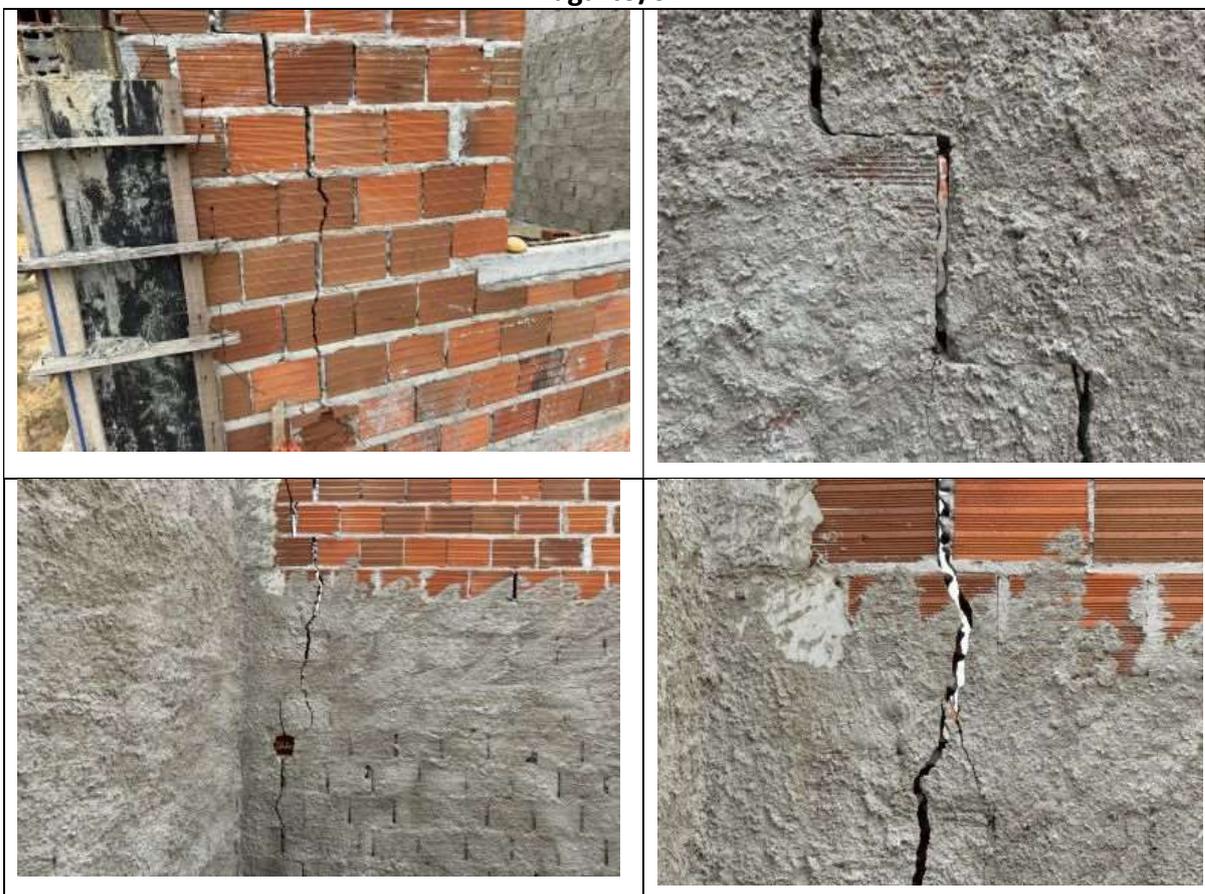
É importante ressaltar que a planilha do BDI do orçamento de referência, Anexo VII do Edital da Concorrência nº 01/2023, definiu em sua composição o percentual de 5,0% do ISS na coluna dos tributos e que a empresa contratada adotou essa mesma planilha de BDI em sua proposta financeira contratada. No entanto, a empresa contratada está sendo remunerada com o BDI contendo o percentual de ISS de 5,0% e está efetivamente retendo apenas o percentual de 3,0% de ISS, conforme constatado nas notas fiscais de faturamento nas três primeiras medições.

Portanto, conclui-se que a incompatibilidade entre os percentuais de 5,0% do ISS, constante da planilha de BDI contratada, e o percentual de 3,0% de ISS efetivamente destacado nas notas fiscais de faturamento emitidas pela empresa contratada, está causando dano potencial e efetivo na execução do Contrato nº 33/2023.

4. Existência de fissuras e trincas generalizadas em paredes do prédio Anexo I e de duas câmaras do sumidouro, na obra de construção da policlínica de Lagarto/SE.

O resultado da inspeção física, realizada no dia 11.11.2024 na obra de construção da policlínica de Lagarto/SE, apontou existência de fissuras e trincas generalizadas em paredes do prédio Anexo I e de duas câmaras do sumidouro do sistema de tratamento de esgotos (DAFA), na obra de construção da policlínica de Lagarto/SE, conforme registro fotográfico a seguir:

Figura 7: Trincas e fissuras em paredes do prédio Anexo I – Obra da policlínica de Lagarto/SE



Fonte: Registro fotográfico realizado pela CGU, datado de 11.11.2024.

Figura 8: Trincas e fissuras em paredes de duas câmaras do sumidouro – Obra da policlínica de Lagarto/SE



Fonte: Registro fotográfico realizado pela CGU, datado de 11.11.2024.

Verificou-se que, para a realização dos estudos de reconhecimento de solos do local de implantação da policlínica de Lagarto/SE, com Sondagem à Percussão – SPT, a empresa projetista LJ Engenharia, Saneamento e Meio Ambiente EIRELI, CNPJ nº 09.061.246/0001-48 contratou a empresa Consistent Engenharia e Construções Ltda. – ME.

De acordo com o Relatório Técnico de Sondagem, datado de 25.07.2022, elaborado pela empresa Consistent, o estudo de reconhecimento de solos foi realizado com base em três furos de Sondagem à Percussão – SPT com Referência de Nível – RN:10,000 Borda da Pista, sendo SP-01 com Coordenadas E=647.108,000; N=8.790.719,000; Cota=8,290, SP-02 com Coordenadas E=647.083,000; N=8.790.710,00; Cota=7,570 e SP-03 com Coordenadas E=647.073,000; N=8.790.691,000; Cota=7,340, conforme planta croqui de locação da sondagem, Anexo 02 ao mencionado relatório.

A análise dos perfis individuais da Sondagem à Percussão – SPT apontou que, apesar do Furo SP-03 ter sido finalizado na camada com profundidade de 7,45m (limite de sondagem solicitado pelo cliente), apresentando um solo medianamente compacto, seu gráfico de penetração (Nº de golpes P/30 cm) apontou uma redução significativa do número de golpes necessários à penetração do amostrador na camada final.

Como não houve continuidade da execução da sondagem no Furo SP-03, não foi possível identificar a extensão dessa redução da resistência do solo sob o corpo do aterro (9.222,01 m³) da obra, o que pode estar contribuindo para o surgimento de fissuras e trincas nas paredes do prédio anexo e do sumidouro da obra da policlínica de Lagarto/SE.

Ressalta-se que a obra se encontra paralisada desde 22.04.2024, por suspensão de repasses dos recursos, com percentual de faturamento da ordem de 43,67% do valor total contratado (R\$ 9.536.744,94), inclusive aditivo contratual.

Ante o exposto, conclui-se que é necessária a realização de estudo mais aprofundado, por profissional especializado em geotecnia, da capacidade de suporte do solo sob o aterro e do real grau de compactação do aterro da obra da policlínica de Lagarto/SE, com vistas a

identificar as causas (falhas de projeto?, aterro mal compactado?, etc.) e propor soluções para a correção/mitigação das fissuras e trincas generalizadas em paredes do prédio do Anexo I e de duas câmaras do sumidouro do sistema de tratamento de esgotos (DAFA).

5. Execução de serviços em desacordo com o projeto aprovado, na obra de construção da policlínica de Lagarto/SE.

O resultado da inspeção física, realizada no dia 11.11.2024 na obra de construção da policlínica de Lagarto/SE, apontou que os serviços de construção do muro de contenção em forma de U foram executados com apenas uma única junta de dilatação na linha esquerda, em desacordo com o projeto estrutural de contenção (planta 01/02) que prevê a realização de 3 juntas, faltando realizar as juntas de dilatação na linha direita e na linha do fundo, conforme registro fotográfico a seguir:

Figura 9: Muro de Contenção sem juntas de dilatação na linha direita e na linha do fundo - Obra da policlínica de Lagarto/SE



Verificou-se, também, que os serviços de edificação do prédio Anexo I foram realizados com dimensões geométricas incompatíveis com o projeto aprovado, sendo verificado que a largura do prédio no alinhamento esquerdo, diferentemente do projeto, está menor que a do direito, conforme comparação entre o registro fotográfico aéreo e o recorte do projeto arquitetônico a seguir:

Figura 10: Prédio Anexo I executado com dimensões geométricas em desacordo com o projeto - Obra da policlínica de Lagarto/SE



Fonte: Registro fotográfico (Drone – Autorização SARPAS NG 42F71724) realizado pela CGU, em 12.11.2024.

Figura 11: Prédio Anexo I, recorte do projeto arquitetônico - Obra da policlínica de Lagarto/SE



Fonte: Projeto Arquitetônico – Layout – Prancha nº 10/10, datado de 20.01.2022.

6. Indícios de continuidade da retirada de material de aterro na jazida, mesmo após o vencimento de sua Licença Ambiental de Operação nº 13-1/2021.

Verificou-se que o vencimento da Licença Ambiental de Operação - LO nº 13-1/2021 da jazida, utilizada para retirada do material de aterro da obra da policlínica de Lagarto/SE, ocorreu em 05.02.2024, conforme informado na referida licença e registrado na placa instalada no local da jazida:

Figura 12: Placa da Licença Ambiental de Operação instalada na Jazida localizada no povoado Abaís Sítio Josefa, município de São Domingos/SE, informando o vencimento em 05.02.2024.



Mesmo com a falta de renovação da citada licença, há indícios de que houve continuidade de retirada de material de aterro nessa jazida, mesmo após o vencimento de sua licença ambiental, ocorrido em 05.02.2024, contrariando o disposto no item 8 das condicionantes da própria LO e no art. 14 da Lei Estadual nº 8.497/2018.

Apesar da continuidade de medição de fornecimento de material de jazida para o aterro da obra, conforme o Boletim de Medição – BM nº 01 do primeiro aditivo ao Contrato nº 33/2023, no período de 05.04.2024 a 30.04.2024, não foi identificado nenhum registro/comprovação de mudança da jazida de extração desse material.

Ressalta-se que a fiscalização da obra já havia informado à equipe de auditoria da CGU que a jazida situada no município de São Domingos/SE, distando cerca de 19,2 km (DMT) da obra da policlínica, foi de fato a efetivamente utilizada para extração e transporte do material de aterro aplicado na terraplenagem da obra, não fazendo nenhuma menção quanto à mudança de jazida.

Ressalta-se, ainda, que o proprietário da jazida situada no município de São Domingos/SE confirmou com a equipe de auditoria da CGU que o material de aterro da obra da policlínica de Lagarto foi retirado de sua jazida. Essa informação foi obtida quando da inspeção física realizada *in loco* no dia 12.11.2024.

Portanto, conclui-se que houve falhas por parte da fiscalização da obra da policlínica ao atestar serviços de terraplenagem com indícios de utilização de material de aterro retirado de jazida que estava com a licença ambiental de operação vencida.

7. Edital da Concorrência nº 01/2023 contendo cláusula de qualificação técnica restritiva ao caráter competitivo do certame.

Verificou-se, na cláusula 8.3 do Edital da Concorrência nº 01/2023, que o instrumento convocatório, entre outras exigências de qualificação técnica, obrigou as licitantes comprovarem capacidade técnico-operacional e profissional para as seguintes parcelas da obra caracterizadas como de pouca relevância técnica ou financeira, que não envolvem tecnologias sofisticadas ou de domínio restrito:

- revestimento para parede com barita – 71,00 m², sendo que o valor contratado para esse tipo de serviço totalizou a importância de R\$ 42.912,69 (apenas 0,54% do total contratado R\$ 7.898.529,10);
- construção de DAFA (Digestor Anaeróbico de Fluxo Ascendente) – 1 unidade, sendo que o valor contratado para esse tipo de serviço totalizou a importância de R\$ 43.173,22 (apenas 0,55% do total contratado R\$ 7.898.529,10);
- construção de subestação com instalação de transformador com capacidade mínima de 225 kva – 1 unidade, sendo que o valor contratado para esse tipo de serviço totalizou a importância de R\$ 57.258,37 (apenas 0,72% do total contratado R\$ 7.898.529,10).

Tais exigências, além de não se afigurarem como sendo de relevância técnica e financeira, comprometeram o caráter competitivo do certame, haja vista que das quatro empresas que adquiriram o Edital da Concorrência nº 01/2023 e participaram da fase de habilitação (HJS Ltda., CNPJ nº 34.265.400/0001-40, Construtora JJ Ltda., CNPJ nº 32.813.263/0001-06, Construtora MVA Ltda., CNPJ nº 07.169.379/0001-07 e Camel Empreendimentos e Construções Ltda., CNPJ nº 05.325.897/0001-47), apenas esta última a licitante Camel Ltda. foi considerada habilitada para a fase de abertura de proposta de preço, no valor de R\$ 7.898.529,10, com desconto de somente 1,25% do valor do orçamento de referência (R\$ 7.998.473,70).

Sobre esse assunto, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 170/2007-Plenário, assim se pronunciou:

3. Assiste razão à Unidade Técnica. De fato, exigir-se comprovação de capacidade técnica para parcelas da obra que não se afiguram como sendo de relevância técnica e financeira, além de restringir a competitividade do certame, se constitui em clara afronta ao estabelecido pelo art. 30 da Lei 8.666/93 e vai de encontro ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que preconiza que o processo licitatório “somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”. Quanto mais exigir-se comprovação de aptidão técnica para execução de serviços que nem mesmo fazem

parte do objeto licitado. Deve-se ter em conta, também, que referidas parcelas de pouca relevância referem-se a serviços que não envolvem tecnologias sofisticadas ou de domínio restrito, como instalações de gases medicinais, laje pré-moldada beta 12, porta de centro radiológico e revestimento de argamassa de cimento e barita, o que acentua o caráter restritivo à competição. [...] (Plenário, Relatoria Ministro Valmir Campelo, julgado em 14.02.2007)

Portanto, conclui-se que houve falhas na elaboração do Edital da Concorrência nº 01/2023, assinado em 20.07.2023 pelo Presidente da Comissão Especial de Licitação – CEL, em relação à presença da cláusula 8.3 – Qualificação Técnica – restritiva ao caráter competitivo do certame, contrariando o princípio da escolha da proposta mais vantajosa para a Administração estabelecido no art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93 vigente à época da realização da licitação.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Por fim, verificou-se que a Concorrência nº 01/2023 foi adjudicada e homologada em 16.11.2023, mesmo com o comprometimento do caráter competitivo do certame.

8. Inabilitação indevida de licitantes da Concorrência nº 01/2023, comprometendo o caráter competitivo do certame.

O resultado da análise do Edital da Concorrência nº 01/2023 e suas respectivas atas de sessão de habilitação (recebimento, abertura e resultado da habilitação) e de classificação (abertura de proposta e resultado da proposta de preços), datadas de 29.08.2023, 12.09.2023, 27.10.2023 e 30.10.2023, apontou que houve comprometimento do caráter competitivo do certame, em função da inabilitação indevida, por parte da Comissão Especial de Licitação – CEL, de duas licitantes concorrentes da única empresa (Camel Empreendimentos e Construções Ltda., CNPJ nº 05.325.897/0001-47) considerada habilitada no certame.

Verificou-se que a Comissão Especial de Licitação - CEL inabilitou a licitante Construtora MVA Ltda., CNPJ nº 07.169.379/0001-07, pelo não atendimento ao requisito estabelecido no item 8.3 do instrumento convocatório no que se refere à comprovação de execução de serviço de revestimento para parede com barita.

A licitante MVA impetrou recurso de sua inabilitação, em 05.10.2023, alegando que esse tipo de serviço possui técnica de execução semelhante ao serviço de emboço em massa única em argamassa aplicada manualmente em panos cegos de fachada e que “... conforme fabricante da argamassa a mesma já vem pronta, sendo apenas necessário adicionar água e executar o revestimento, ou seja, reboco...”.

Ressalta-se que, no recurso impetrado pela licitante MVA, consta informação de que, quando questionada sobre se seriam aceitos atestados de capacidade técnica com “Emboço ou massa única em argamassa aplicada manualmente em panos cegos de fachada...”, uma integrante

da comissão de licitação havia assinado resposta que seria aceito atestado desde que atendesse com serviços que fossem similares ao solicitado.

Apesar disso, esses argumentos não foram aceitos pela Comissão Especial de Licitação - CEL que decidiu pela inabilitação da licitante MVA.

Dessa forma, verifica-se que a inabilitação da licitante MVA foi indevida, uma vez que o serviço de revestimento de parede com barita, nada mais é do que a argamassa convencional acrescentada de barita, agregado de alta densidade e com capacidade de absorver radiação, servindo de proteção radiológica para salas de diagnóstico de imagem (tomógrafo, raio-x, ressonância magnética e mamografia). Logo, a execução da alvenaria revestida com esse tipo de argamassa não apresenta grande complexidade, cuja composição já possui o sulfato de bário, sendo apenas necessário adicionar água e executar o revestimento em conformidade com as orientações dos fabricantes.

Sobre esse assunto de exigir de licitantes qualificação técnica para serviços de revestimento para parede com barita, de pouca relevância técnica ou financeira, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 170/2007-Plenário, assim se pronunciou:

3. [...] Deve-se ter em conta, também, que referidas parcelas de pouca relevância referem-se a serviços que não envolvem tecnologias sofisticadas ou de domínio restrito, como instalações de gases medicinais, laje pré-moldada beta 12, porta de centro radiológico e revestimento de argamassa de cimento e barita, o que acentua o caráter restritivo à competição. [...] (Plenário, Relatoria Ministro Valmir Campelo, julgado em 14.02.2007) Original sem grifo

Além de não permitir a continuidade da licitante MVA no certame, verificou-se que a Comissão Especial de Licitação - CEL inabilitou, também de forma indevida, a licitante Construtora JJ Ltda., CNPJ nº 32.813.263/0001-06, ao não aceitar cópia simples da certidão de acervo técnico da empresa (documentos anexados às fls. 24 a 42 dos autos do processo licitatório) e nem ter diligenciado junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) no sentido de confirmar sua autenticidade.

A licitante Construtora JJ impetrou recurso de sua inabilitação, em 19.09.2023, alegando que cumpriu os requisitos exigidos no Edital da Concorrência nº 01/2023 e que estaria habilitada a continuar participando do certame. A licitante alegou, ainda, que a Comissão Especial de Licitação - CEL deveria ter diligenciado nos termos do art. 43, § 3º da Lei 8.666/93, e que o excesso de formalismo da decisão do recurso feriu as normas e princípios que regem as contratações públicas e contrariou a seguinte jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2.036/2022 – Plenário, Acórdão 645/2020 – Plenário e Acórdão 1.211/2021 – Plenário):

[...] inabilitação (...) por motivo meramente formal de falta de apresentação de documentação original ou em cópia autenticada, configurando excesso de formalismo e omissão do poder-dever de diligência, em prejuízo da finalidade licitatória da obtenção da melhor proposta e contrariando a jurisprudência desta corte [...]

A inabilitação indevida dessas duas licitantes por parte da Comissão Especial de Licitação - CEL, impedindo-as de continuar participando da Concorrência nº 01/2023, comprometeu o caráter competitivo do certame, haja vista que restou apenas uma única empresa licitante, Camel Empreendimentos e Construções Ltda., CNPJ nº 05.325.897/0001-47, na fase de abertura de

propostas de preço, que apresentou proposta financeira no valor de R\$ 7.898.529,10, com desconto somente de 1,25% do valor do orçamento de referência (R\$ 7.998.473,70).

Portanto, conclui-se que houve falhas no julgamento por parte da Comissão Especial de Licitação - CEL que inabilitou, de forma indevida, duas licitantes concorrentes da empresa Camel, contrariando o disposto no art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93 vigente à época da realização da licitação, em relação ao comprometimento do caráter competitivo do certame.

Por fim, verificou-se que a Concorrência nº 01/2023 foi adjudicada e homologada em 16.11.2023, mesmo com as falhas no julgamento da Comissão Especial de Licitação - CEL.

CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados, conclui-se que procede parcialmente a representação encaminhada pela Procuradoria da República em Sergipe, por meio do Ofício nº 67/2024 - 2º OCC/HAS/PRSE/MPF, datado de 15.03.2024, no que se refere ao descumprimento da legislação ambiental, em função dos indícios de continuidade da retirada de material de aterro na jazida, mesmo após o vencimento de sua Licença Ambiental de Operação - LO nº 13-1/2021 ocorrido em 05.02.2024.

Quanto à ausência de placa de liberação ambiental, verificou-se a existência de placa da Licença Ambiental de Operação - LO nº 13-1/2021 da ADEMA na jazida, vencida em 05.02.2024 e de placa da licença ambiental simplificada nº 25/2022 da SEMA no local de implantação da obra, com vencimento em 17.10.2025.

Já em relação à ausência de divulgação/publicidade da obra, foram identificadas, na inspeção física realizada nos dias 11 e 12.11.2024, placas no local de implantação da obra, informando o valor da obra, prazos de início e término (13.12.2023 e 13.12.2024), objeto contratado, nome da empresa contratada e órgão fiscalizador, agentes participantes e padrão recurso federal.

Quanto à execução do objeto do Contrato nº 33/2023, conclui-se que houve as seguintes falhas da fiscalização da obra:

- Atesto de medições de serviços não executados da terraplenagem (939,43 m³ de aterro) do acesso/entrada da policlínica de Lagarto/SE, resultando em superfaturamento, no montante de R\$ 188.112,70;
- Atesto de distância de transporte de material de aterro entre a jazida e a obra 43,8 km superior à efetivamente executada, resultando em superfaturamento, no montante de R\$ 858.540,32;
- Execução de serviços em desacordo como o projeto aprovado, na obra de construção da policlínica de Lagarto/SE;
- Indícios de continuidade da retirada de material de aterro na jazida, mesmo após o vencimento de sua Licença Ambiental de Operação nº 13-1/2021.

Houve falha, também, no acompanhamento por parte da Caixa em relação à não identificação visual da falta de execução dos serviços de terraplenagem no acesso/entrada da policlínica de Lagarto/SE, quando de sua vistoria técnica realizada na obra de construção da policlínica de Lagarto/SE.

Houve também superfaturamento decorrente da incompatibilidade entre o percentual do ISS, constante da planilha de BDI contratado, e o efetivamente destacado nas notas fiscais de faturamento, causando dano potencial, no valor de R\$ 204.019,53 e efetivo (já faturado), no valor de R\$ 89.093,48, até as três primeiras medições (BM – 01, BM – 02 e BM – 01 do 1º aditivo).

Conclui-se, ainda, que é necessária a realização de estudo mais aprofundado, por profissional especializado em geotecnia, da capacidade de suporte do solo sob o aterro e do real grau de compactação do aterro da obra da policlínica de Lagarto/SE, com vistas a identificar as causas (falhas de projeto?, aterro mal compactado?, etc.) e propor soluções para a correção/mitigação das fissuras e trincas generalizadas identificadas nas paredes do prédio do Acesso I e de duas câmaras do sumidouro do sistema de tratamento de esgotos (DAFA).

Em relação à celebração da Concorrência nº 01/2023, conclui-se que houve falhas na elaboração do edital e na condução do procedimento licitatório na modalidade, por parte da Comissão Especial de Licitação – CEL, em função da presença de cláusula de qualificação técnica restritiva e da inabilitação indevida de licitantes, comprometendo o caráter competitivo do certame, restando uma única empresa licitante na fase de abertura de propostas de preços, com desconto ofertado em sua proposta de apenas 1,25% do valor do orçamento de referência da obra.

Por fim, conclui-se que, quando da liberação de pagamentos à empresa contratada, deve ser considerado, para fins de compensação financeira, o valor apontado do superfaturamento de R\$ 1.135.746,50, a preços iniciais - PO (novembro de 2022), na execução do objeto do Contrato nº 33/2023 de construção da policlínica de Lagarto/SE.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Por meio do Ofício nº 0900/2024/GIGOV AJ, de 31.12.2024, a Caixa apresentou manifestação ao Relatório Preliminar de Apuração nº 1718950, conforme análise a seguir.

Já a Secretaria Municipal de Saúde de Lagarto/SE, por intermédio do Ofício nº 655/2024 – SMS/GS, de 31.12.2024, encaminhou sua manifestação ao Relatório Preliminar de Apuração nº 1718950, conforme análise a seguir.

Achado nº 1

Manifestação apresentada pela CAIXA

“(…) as atividades de engenharia são realizadas com base em documentação primordialmente inserida no Transferegov conforme a fase do contrato de repasse, observados os Manuais de programa e nas constatações efetuadas em visitas e vistorias à área de intervenção nos marcos definidos em norma.

A atuação do Arquiteto/Engenheiro CAIXA é exercida em conceitos amplos e generalistas vinculada à atuação da CAIXA como mandatária, subsidiando especificamente ao desbloqueio de recursos financeiros, e não caracteriza corresponsabilidade técnica ou civil de autoria ou coautoria das peças técnicas, execução ou fiscalização de obra.

A conformidade com as normas técnicas aplicáveis não é item de verificação na análise de engenharia da CAIXA.

A atuação da CAIXA não tutela e/ou atesta as ações de responsabilidade exclusivas do Conveniente, tampouco tem caráter consultivo ao Conveniente nas diversas fases de planejamento, contratação e de execução.

As atribuições de elaboração de projeto, execução das obras e fiscalização são exercidas por profissionais contratados pelos convenientes e formalmente designados por meio de ART/RRT específica.

Ressaltamos que, referente à atribuição da Caixa, foi apresentado pela Prefeitura de Lagarto um croqui da jazida informando o DMT de 63 km, que foi aceito pela Caixa e utilizado na elaboração do Laudo de Análise de Engenharia. O ateste desta quilometragem é de responsabilidade dos representantes do município via boletim de medição, conforme já constatado por esta CGU no respectivo relatório.

(...) a Caixa irá realizar as glosas pertinentes e aguardar a proposta de reprogramação do orçamento/projeto e/ou justificativa do município.

Informamos que os recursos permanecerão bloqueados até que o município apresente solução/manifestação técnica para as irregularidades apontadas.”

Análise da equipe de auditoria

A Caixa informou que o ateste da quilometragem da distância da jazida ao local da obra é de responsabilidade dos representantes do município via boletim de medição e que realizará as glosas pertinentes.

Informa, ainda, que os recursos permanecerão bloqueados até que o município apresente solução/manifestação técnica para as irregularidades apontadas.

Em que pese a manifestação apresentada pela Caixa, falta ainda apresentar o comprovante de realização da glosa referente ao montante superfaturado apontado pela CGU e a proposta de reprogramação do orçamento/projeto.

Manifestação apresentada pela Secretaria Municipal de Saúde de Lagarto/SE

“Em resposta ao Relatório da CGU nº 1718950, seguem abaixo, as considerações da fiscalização do objeto do Contrato nº 33/2023.

ITEM 1: Superfaturamento, no montante de R\$ 858.540,32, nos serviços de transporte de material de aterro, em função do atesto de distância entre a jazida e a obra 43,8 km superior à efetivamente executada:

1. Orçamento referência cita jazida com DMT de 63km (Lagarto – Jazida Cajueiro em São Cristóvão/SE);
2. A Contratada apresentou a licença ambiental da jazida de São Domingos, com DMT de 19,2km, por ser a mais próxima do local da obra. No entanto, no ato de apresentação da licença ambiental, foi observado pela fiscalização que a mesma estava vencida, logo, não poderia operar na extração e fornecimento do material.
3. De imediato, por ofício, no dia 20 de fevereiro de 2024, a contratada comunicou que seria adquirido na jazida Jabotiana em São Cristóvão, com DMT de 68km, mas que seria medido e pago com DMT de 63km, respeitando o orçamento referência;
4. A Contratada apresentou a licença ambiental da jazida Jabotiana, em vigência, com autorização de operação.

5. A fiscalização aprovou as medições em atendimento ao orçamento referência licitado. Destaca-se, que o DMT da jazida é de 68km, mas, foi aprovado com 63km, conforme projeto e orçamento referência.

6. A fiscalização apresentou por equívoco, a licença ambiental da jazida de São Domingos com DMT de 19,2km, apresentada inicialmente pela contratada. Segue em anexo, licença ambiental e ensaios realizados na jazida Jabotiana, localizada em São Cristóvão/SE, com DMT de 68km.

[...]

A

PREFEITURA DE LAGARTO

A/C.: Flávio Santos de Oliveira

OBJETO: CONSTRUÇÃO DA OBRA DE IMPLANTAÇÃO DA POLICLÍNICA, NO MUNICÍPIO DE LAGARTO/SE.

A Camel Empreendimentos e Construções Ltda, responsável pela Execução da Obra de Implantação da Policlínica, localizada no município de Lagarto, Estado de Sergipe, vem por meio deste informar que após a não apresentação da licença ambiental renovada para extração de material, da jazida com DMT (Distância Média de Transporte) mais próximo ao local da execução dos serviços, após orientação por parte da fiscalização, utilizaremos a Jazida Jabotiana, cujo ensaios atendem as especificações de projeto e licença ambiental está em vigência, para extração e aquisição de material para aterro, reforço o que foi informado durante vistoria na obra, que a diferença de DMT superior ao do processo licitatório não gerará à contratante nenhum custo adicional. Segue em anexo DMT de projeto e DMT utilizado para aquisição de material.

CAMEL EMPREENDIMENTOS E CONSTRUTORA LTDA
Camel Teles
Eng. Civil
CREA 272027321-0

Camel Empreendimentos e Construções Ltda.

Aracaju/SE, 20 de Fevereiro de 2024.

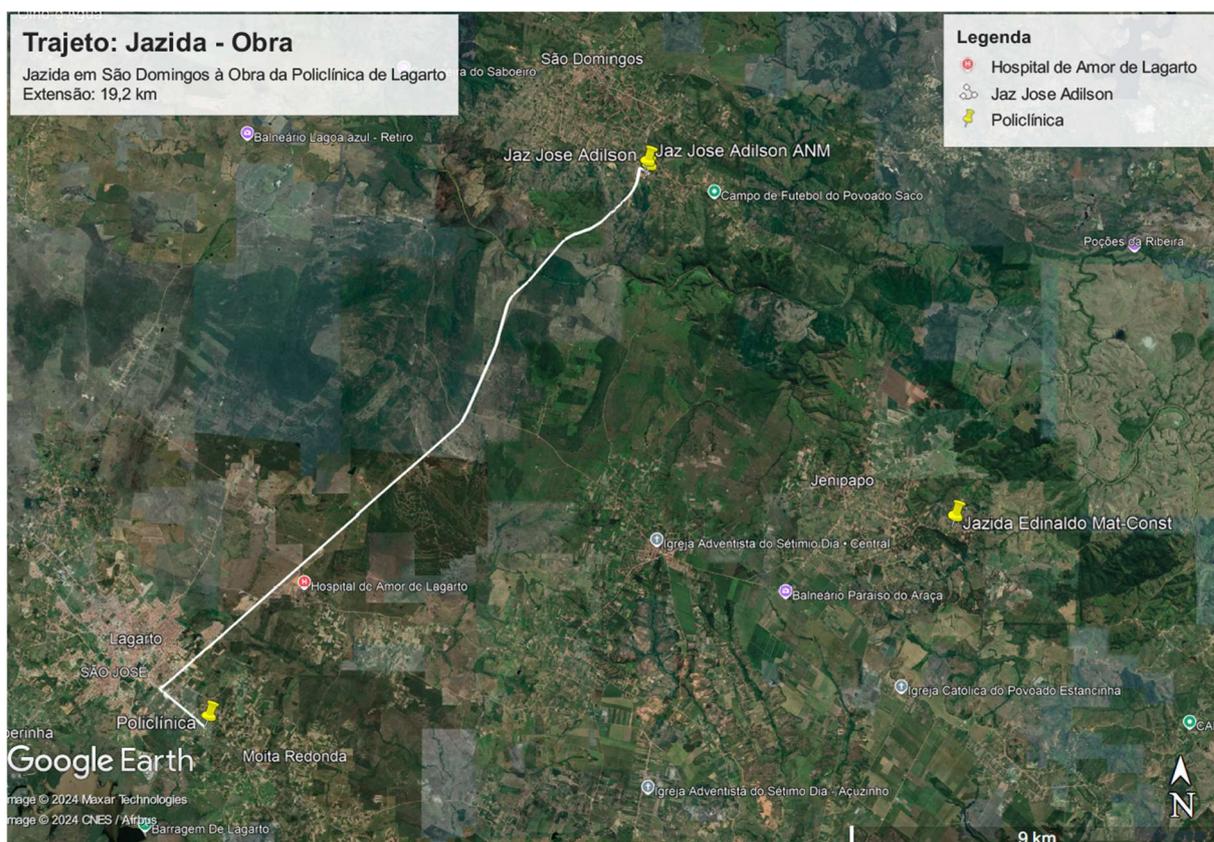
[...]”

Análise da equipe de auditoria

Primeiramente é importante esclarecer que a indicação da jazida Ruy – Rita Cassete, situada no município de São Cristóvão/SE, na descrição do insumo Código 10923/ORSE da composição do orçamento de referência Código 11723/ORSE, é meramente exemplificativa (indicando o valor a título de indenização pela extração do material de aterro nessa jazida), não significando necessariamente que esse material, para confecção do aterro da obra, seria extraído dessa jazida localizada no município de São Cristóvão/SE, distante cerca de 63km (DMT) da obra.

Caso a menção dessa jazida vinculasse a sua utilização, o sistema paradigma ORSE deveria conter diversos insumos de material de aterro, além do insumo de Código 10923/ORSE, com os valores de extração de material para cada uma das dezenas de jazidas licenciadas no Estado de Sergipe, o que não é o caso.

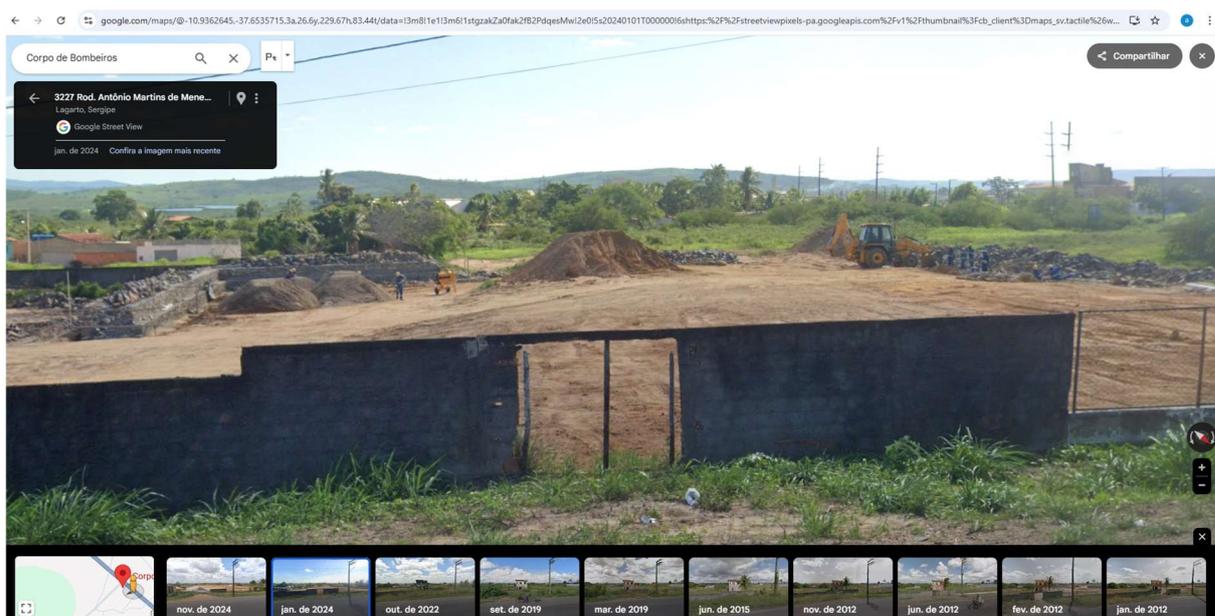
Para o caso concreto, frisa-se que o município de Lagarto/SE além de ter apresentado, formalmente à CGU, a Licença de Operação nº 13-1/2021 da jazida, abaixo, localizada no município de São Domingos/SE, com distância de 19,2km (DMT), mais próxima do local da obra da policlínica de Lagarto/SE, apresentou também os resultados dos ensaios realizados no material extraído dessa jazida, em 01.12.2023, antes do início da obra (13.12.2023), que atenderam as especificações de projeto.



Apesar da fiscalização da obra alegar que somente teria tomado ciência, no dia 20.02.2024, de que a licença da jazida mais próxima da obra já estava vencida sem poder operar na extração de material de aterro, não foi informado a quantidade de material que já havia sido extraído da referida jazida antes da ciência, em 20.02.2024, do vencimento da licença ambiental da jazida ocorrido em 05.02.2024.

Ressalta-se que há evidência de que a extração de material de aterro nessa jazida mais próxima da obra já estava em andamento, anteriormente a essa data da ciência do ocorrido, a exemplo do 1º Boletim de Medição – BM, no qual foram atestados 8.570,78 m³ de serviços de transporte e execução do aterro compactado, no período de 13.12.2023 a 29.02.2024, correspondente a cerca de 71,5% do volume total de material de aterro medido do prédio principal (material solto).

Outra evidência de que a extração do material de aterro já havia sido iniciada antes de 20.02.2024 é a seguinte imagem extraída do google Maps, datada de janeiro de 2024, onde se pode visualizar um estoque de material de aterro na área da terraplenagem da obra.



Uma terceira evidência é a realização de ensaio de controle tecnológico em camada de aterro compactado no dia 23.02.2024, indicando que o transporte do material utilizado nesse aterro já havia sido realizado antes de 20.02.2024.

Repisa-se que o município de Lagarto/SE, por intermédio da fiscalização da obra, já havia informado à equipe de auditoria da CGU que a jazida situada no município de São Domingos/SE, distando cerca de 19,2 km (DMT) da obra da policlínica, foi de fato a efetivamente utilizada para extração e transporte do material de aterro aplicado na terraplenagem da obra, não fazendo nenhuma menção à suposta mudança de jazida alegada.

Repisa-se, ainda, que essa informação foi confirmada pela equipe de auditoria da CGU *in loco* com o proprietário dessa jazida, quando da inspeção física realizada no dia 12.11.2024.

Chamou atenção que, somente após o recebimento do Relatório Preliminar desta Auditoria de Apuração, a fiscalização da obra informou que apresentou por equívoco a licença ambiental da jazida de São Domingos com DMT de 19,2km, anexando um documento (ofício), datado de 20.02.2024, sem número, sem comprovante de recebimento da própria fiscalização da obra e sem anuência da CAIXA, no qual consta a informação de que a empresa contratada teria comunicado à fiscalização da obra que utilizaria outra jazida de nome “Jabotiana”, localizada no município de São Cristóvão/SE, distando cerca de 68 km do local da obra, em detrimento da jazida localizada mais próxima da obra.

Nesse documento, a empresa contratada alega que utilizaria a jazida “Jabotiana” pela não apresentação da licença ambiental renovada para extração de material de aterro e que os resultados de ensaios, no material dessa outra jazida “Jabotiana”, atenderiam as especificações de projeto.

Acontece que essa nova alegação de que teria havido mudança de utilização de jazida de extração de material de aterro, de uma jazida mais próxima da obra cerca de 19,2 km (DMT) para outra jazida distante cerca de 68 km (DMT), carece de documentação comprobatória, uma vez que não foi registrada nem nos autos do processo da Caixa (Volume de Engenharia) nem nos documentos da obra, a exemplo do Relatório Diário de Obra.

Ademais, somente foi apresentada a licença ambiental dessa outra jazida “Jabotiana”, faltando apresentar as notas fiscais da aquisição do material nessa jazida, contendo data da extração e quantidade de material de aterro que supostamente teria sido transportado dessa nova jazida até o local da obra.

Por fim, registra-se que o município de Lagarto/SE não encaminhou os citados comprovantes da realização de ensaios em material dessa nova jazida e que em nenhum momento apresentou à Caixa a licença ambiental de operação da jazida de material de aterro utilizado na obra, objeto do contrato de repasse em análise, impossibilitando o ente federal concedente de acompanhar, desde o início, a regularidade nos procedimentos de extração do material de aterro e sua real e efetiva Distância Média de Transporte (DMT) da jazida até o local da obra.

Ante o exposto, a manifestação apresentada pelo município de Lagarto/SE, por intermédio da fiscalização da obra, não é suficiente para elidir o Achado de Auditoria nº 1 deste Relatório Final de Apuração.

Achado nº 2

Manifestação apresentada pela CAIXA

“(...) as atividades de engenharia são realizadas com base em documentação primordialmente inserida no Transferegov conforme a fase do contrato de repasse, observados os Manuais de programa e nas constatações efetuadas em visitas e vistorias à área de intervenção nos marcos definidos em norma.

A atuação do Arquiteto/Engenheiro CAIXA é exercida em conceitos amplos e generalistas vinculada à atuação da CAIXA como mandatária, subsidiando especificamente ao desbloqueio de recursos financeiros, e não caracteriza corresponsabilidade técnica ou civil de autoria ou coautoria das peças técnicas, execução ou fiscalização de obra.

A conformidade com as normas técnicas aplicáveis não é item de verificação na análise de engenharia da CAIXA.

A atuação da CAIXA não tutela e/ou atesta as ações de responsabilidade exclusivas do Conveniente, tampouco tem caráter consultivo ao Conveniente nas diversas fases de planejamento, contratação e de execução.

As atribuições de elaboração de projeto, execução das obras e fiscalização são exercidas por profissionais contratados pelos convenientes e formalmente designados por meio de ART/RRT específica.

Durante a vistoria ao local das obras não foi identificado visualmente a não execução do aterro, conforme a orientação da CGU o valor referente a este serviço será ser glosado.”

(...) a Caixa irá realizar as glosas pertinentes e aguardar a proposta de reprogramação do orçamento/projeto e/ou justificativa do município.

Informamos que os recursos permanecerão bloqueados até que o município apresente solução/manifestação técnica para as irregularidades apontadas.”

Análise da equipe de auditoria

A Caixa alega que, durante a vistoria ao local das obras, não foi identificado visualmente a não execução do aterro.

Acontece que o local da falta de realização do aterro se encontra no acesso/entrada da obra de construção da policlínica de Lagarto/SE, que facilmente poderia ter sido detectado visualmente quando da vistoria técnica na obra, realizada pela Caixa em 08.05.2024 (RAE nº 01 – Relatório de Acompanhamento de Engenharia), uma vez que além do desnível do terreno no acesso (cota mais baixa em relação à da rodovia ao lado), o local do acesso está tomado

por vegetação (mato), conforme registro fotográfico às fls. 12 e 13 deste Relatório de Apuração.

Cabe esclarecer que os serviços da terraplenagem (aterro do acesso/entrada da obra) se encontram separados em itens específicos da planilha contratada da obra, não se confundindo com os serviços de terraplenagem do prédio principal da obra da policlínica de Lagarto/SE.

Ademais, apesar de informar que os recursos permanecerão bloqueados até que o município apresente solução/manifestação técnica para as irregularidades apontadas, falta ainda apresentar o comprovante de realização da glosa referente ao montante superfaturado apontado pela CGU e a proposta de reprogramação do orçamento/projeto.

Manifestação apresentada pela Secretaria Municipal de Saúde de Lagarto/SE

“Em resposta ao Relatório da CGU nº 1718950, seguem abaixo, as considerações da fiscalização do objeto do Contrato nº 33/2023.

ITEM 2: Superfaturamento, no montante de R\$ 188.112,70, pela medição de serviços de terraplenagem não executados na área de acesso entrada da policlínica de Lagarto/SE:

Resposta: A fiscalização informa que a Contratada não recebeu o valor referente as medições aprovadas com equívoco, e desde já, comunicou ao gestor do contrato e solicitou que o setor responsável pelo pagamento, realize a glosa dos serviços medidos e não executados, inclusive, no percentual de 100% de cada item. Como também, informou a necessidade da correção das notas fiscais de nº 770/2024 e 860/2024, emitidas pela contratada, referentes ao boletim de medição nº 01 e ao boletim de medição do aditivo nº 01. [...]”

Análise da equipe de auditoria

O município de Lagarto/SE, por intermédio da fiscalização da obra, corrobora o achado de auditoria e informa que já comunicou ao gestor do contrato e solicitou que o setor responsável pelo pagamento realize a glosa dos serviços medidos e não executados, inclusive, no percentual de 100% de cada item. Informa, também, sobre a necessidade da correção das notas fiscais de nº 770/2024 e 860/2024, emitidas pela contratada.

No entanto, ainda não enviou os comprovantes de retificação das medições nº 01 do Contrato nº 33/2023 e nº 01 do primeiro aditivo contratual nem das Notas fiscais de faturamento nº 860/2024 e 770/2024 emitidas pela empresa contratada.

Ademais, a fiscalização da obra não esclareceu o porquê de ter atestado medições de serviços não executados de fácil visualização.

Portanto, a manifestação apresentada pelo município de Lagarto/SE, por intermédio da fiscalização da obra, não é suficiente para elidir o Achado de Auditoria nº 2 deste Relatório Final de Apuração.

Achado nº 3

Manifestação apresentada pela CAIXA

“Informamos que durante a análise do projeto o município declarou que o ISS incidente é de 5%, com base de cálculo de aplicação de 100%.

(...) a Caixa irá realizar as glosas pertinentes e aguardar a proposta de reprogramação do orçamento/projeto e/ou justificativa do município.

Informamos que os recursos permanecerão bloqueados até que o município apresente solução/manifestação técnica para as irregularidades apontadas.”

Análise da equipe de auditoria

Apesar da Caixa informar que os recursos permanecerão bloqueados até que o município apresente solução/manifestação técnica para as irregularidades apontadas, falta ainda apresentar o comprovante de realização da glosa referente ao montante superfaturado apontado pela CGU e a proposta de reprogramação do orçamento/projeto.

Manifestação apresentada pela Secretaria Municipal de Saúde de Lagarto/SE

“**ITEM 3:** Superfaturamento decorrente da incompatibilidade entre o percentual do ISS, constante da planilha de BDI contratado, e o efetivamente destacado nas notas fiscais de faturamento, causando dano potencial, no valor de R\$ 204.019,53 e efetivo, no valor de R\$ 89.093,48, até as três primeiras medições:

Resposta: “SETOR FINANCEIRO”

Análise da equipe de auditoria

O município de Lagarto/SE, por intermédio da fiscalização da obra, informou que caberia ao setor financeiro do município se manifestar sobre o Achado de Auditoria nº 3 deste Relatório de Apuração.

No entanto, restou prejudicada a análise de auditoria, uma vez que não houve manifestação do município de Lagarto/SE sobre este apontamento da auditoria.

Achado nº 4

Manifestação apresentada pela CAIXA

“As falhas na execução do projeto serão comunicadas ao conveniente, solicitando manifestação técnica quanto ao fato e as liberações bloqueadas até que as correções sejam executadas. Ressaltamos que as fissuras e trincas não existiam no momento da vistoria da Caixa, realizada em 08/05/2024.

(...) a Caixa irá realizar as glosas pertinentes e aguardar a proposta de reprogramação do orçamento/projeto e/ou justificativa do município.

Informamos que os recursos permanecerão bloqueados até que o município apresente solução/manifestação técnica para as irregularidades apontadas.”

Análise da equipe de auditoria

Em que pese a manifestação apresentada pela Caixa, falta apresentar o comprovante de notificação do ocorrido ao município de Lagarto/SE para as devidas correções e as causas e soluções técnicas por profissional especializado em geotecnia.

Ademais, apesar da Caixa informar que os recursos permanecerão bloqueados até que o município apresente solução/manifestação técnica para as irregularidades apontadas, falta ainda apresentar o comprovante de realização da glosa pertinente e a proposta de reprogramação do orçamento/projeto.

Manifestação apresentada pela Secretaria Municipal de Saúde de Lagarto/SE

“Em resposta ao Relatório da CGU nº 1718950, seguem abaixo, as considerações da fiscalização do objeto do Contrato nº 33/2023.

ITEM 4: Existência de fissuras e trincas generalizadas em paredes do prédio Anexo I e de duas câmaras do sumidouro, na obra de construção da policlínica de Lagarto/SE:

Resposta: As fissuras e trincas observadas no Anexo I e nas câmaras do sumidouro foram imediatamente comunicadas à Contratada. Porém, como ocorreu após à interrupção das atividades da Contratada, a equipe de Fiscalização, não pôde realizar uma inspeção completa e aprofundada das patologias, pois o canteiro já se encontrava inativo. Diante disso, a empresa

foi notificada imediatamente assim que observados o citado problema, conforme notificação [...]”

Análise da equipe de auditoria

O município de Lagarto/SE, por intermédio da fiscalização da obra, corrobora o achado de auditoria e informa que, devido à interrupção das atividades da contratada, ainda não pode realizar inspeção completa e aprofundada das patologias existentes no prédio do Anexo I e nas câmaras do sumidouro. Informou, ainda, que notificou a empresa contratada para conhecimento e tomada de providências para regularização da situação.

No entanto, falta, ainda, realizar estudo mais aprofundado por especialista, com vistas a identificar as causas (falhas de projeto?, aterro mal compactado?, etc.) e propor soluções para a correção/mitigação das fissuras e trincas generalizadas em paredes do prédio do Anexo I e de duas câmaras do sumidouro do sistema de tratamento de esgotos (DAFA).

Portanto, a manifestação apresentada pelo município de Lagarto/SE, por intermédio da fiscalização da obra, não é suficiente para elidir o Achado de Auditoria nº 4 deste Relatório Final de Apuração.

Achado nº 5

Manifestação apresentada pela CAIXA

“Cabe ressaltar que a vistoria técnica da obra feita pela CAIXA é amparada exclusivamente em constatação visual verificando o avanço físico da obra. O apontamento em relação à diferença entre o projetado e o executado sobre os itens de junta de dilatação nas linhas de fundo e direita, bem como a diferença de dimensões dos serviços de edificação do prédio Anexo I, não foram visualmente constatados na vistoria “in loco”.

(...) a Caixa irá realizar as glosas pertinentes e aguardar a proposta de reprogramação do orçamento/projeto e/ou justificativa do município.

Informamos que os recursos permanecerão bloqueados até que o município apresente solução/manifestação técnica para as irregularidades apontadas.”

Análise da equipe de auditoria

Em que pese a manifestação apresentada pela Caixa, falta apresentar o comprovante de notificação do ocorrido ao município de Lagarto/SE, bem como das devidas correções do problema constatado.

Além disso, apesar da Caixa informar que os recursos permanecerão bloqueados até que o município apresente solução/manifestação técnica para as irregularidades apontadas, falta ainda apresentar o comprovante de realização da glosa pertinente e a proposta de reprogramação do orçamento/projeto.

Manifestação apresentada pela Secretaria Municipal de Saúde de Lagarto/SE

“Em resposta ao Relatório da CGU nº 1718950, seguem abaixo, as considerações da fiscalização do objeto do Contrato nº 33/2023.

ITEM 5: Execução de serviços em desacordo com o projeto aprovado, na obra de construção da policlínica de Lagarto/SE:

Resposta: Contrariamente ao Relatório Preliminar da CGU, a contenção foi executada em conformidade com o projeto, como demonstram as fotos 10 a 15, apresentando as três juntas de dilatação previstas. Quanto às dimensões do prédio anexo, houve consenso entre o projetista, a fiscalização e a equipe técnica da contratada para um ajuste devido às irregularidades do terreno na parte posterior. Este ajuste, que evitou um espaço entre o prédio e a contenção – minimizando o risco de patologias futuras – não gerou custos adicionais, conforme acordado em reunião de campo e formalizado em ofício pela empresa. A parede de fundo do anexo foi, portanto, alinhada à contenção. Além de que o mesmo irá aumentar a área útil internas aos ambientes sem custos adicionais.



FOTO 16
VISTA JUNTA – LATERAL CORPO DE BOMBEIROS.



FOTO 17
VISTA JUNTA – LATERAL CORPO DE BOMBEIROS.



FOTO 18
VISTA JUNTA – LATERAL ESTRADA CARROÇÁVEL.



FOTO 19
VISTA JUNTA – LATERAL ESTRADA CARROÇÁVEL.



Análise da equipe de auditoria

Apesar da fiscalização da obra informar que foram executadas as juntas de dilatação no muro de contenção, em conformidade com o projeto, não foi possível identificar essa afirmação nos registros fotográficos apresentados, na linha direita (lateral estrada carroçável) e na linha do fundo (parte posterior).

Quanto ao ajuste das dimensões do prédio Anexo I, alegando irregularidades do terreno na parte posterior, faltou apresentar documento contendo ciência e aprovação por parte do autor do projeto da obra.

Portanto, a manifestação apresentada pelo município de Lagarto/SE, por intermédio da fiscalização da obra, não é suficiente para elidir o Achado de Auditoria nº 5 deste Relatório Final de Apuração.

Achado nº 6

Manifestação apresentada pela CAIXA

“É verificada a existência dos documentos relativos ao licenciamento ambiental ou sua dispensa, bem como a compatibilidade entre a intervenção licenciada pelo órgão ambiental e o empreendimento proposto à CAIXA. A verificação de condicionantes complementares à intervenção e/ou localizados fora da área de abrangência deste, não são atividades de responsabilidade da CAIXA.

A licença apresentada para o objeto do contrato foi a “Licença Ambiental Simplificada – Nº 25/2022”, que está válida até 17/10/2025. Não foi identificada condicionante da referida Licença diretamente relacionado à funcionalidade do objeto.

(...) a Caixa irá realizar as glosas pertinentes e aguardar a proposta de reprogramação do orçamento/projeto e/ou justificativa do município.

Informamos que os recursos permanecerão bloqueados até que o município apresente solução/manifestação técnica para as irregularidades apontadas.”

Análise da equipe de auditoria

A Caixa informou que o município de Lagarto/SE somente apresentou a Licença Ambiental Simplificada – nº 25/2022 sem condicionante diretamente relacionada ao objeto do contrato de repasse em análise. Informou, ainda, que a verificação de condicionantes complementares à intervenção e/ou localizados fora da área de abrangência deste não são atividades de sua responsabilidade.

Em que pese a manifestação apresentada pela Caixa, falta ainda apresentar o comprovante de realização da glosa pertinente e a proposta de reprogramação do orçamento/projeto.

Manifestação apresentada pela Secretaria Municipal de Saúde de Lagarto/SE

“Em resposta ao Relatório da CGU nº 1718950, seguem abaixo, as considerações da fiscalização do objeto do Contrato nº 33/2023.

ITEM 6: Continuidade da retirada de material de aterro na jazida, mesmo após o vencimento de sua Licença Ambiental de Operação nº 13-1/2021:

1. Orçamento referência cita jazida com DMT de 63km (Lagarto – Jazida Cajueiro em São Cristóvão/SE);
2. A Contratada apresentou a licença ambiental da jazida de São Domingos, com DMT de 19,2km, por ser a mais próxima do local da obra. No entanto, no ato de apresentação da licença ambiental, foi observado pela fiscalização que a mesma estava vencida, logo, não poderia operar na extração e fornecimento do material.
3. De imediato, por ofício, no dia 20 de fevereiro de 2024, a contratada comunicou que seria adquirido na jazida Jabotiana em São Cristóvão, com DMT de 68km, mas que seria medido e pago com DMT de 63km, respeitando o orçamento referência;
4. A Contratada apresentou a licença ambiental da jazida Jabotiana, em vigência, com autorização de operação.
5. A fiscalização aprovou as medições em atendimento ao orçamento referência licitado. Destaca-se, que o DMT da jazida é de 68km, mas, foi aprovado com 63km, conforme projeto e orçamento referência.
6. A fiscalização apresentou por equívoco, a licença ambiental da jazida de São Domingos com DMT de 19,2km, apresentada inicialmente pela contratada. Segue em anexo, licença

ambiental e ensaios realizados na jazida Jabotiana, localizada em São Cristóvão/SE, com DMT de 68km.”

Análise da equipe de auditoria

A fiscalização da obra alegou que somente teria tomado ciência, no dia 20.02.2024, de que a licença da jazida mais próxima da obra já estava vencida sem poder operar na extração de material de aterro. No entanto, não foi informada a quantidade de material que já havia sido extraído da referida jazida no período compreendido entre o dia do vencimento (05.02.2024) da licença ambiental da jazida mais próxima da obra e a data da ciência (20.02.2024) do ocorrido.

Da mesma forma, frisa-se que o município de Lagarto/SE, por intermédio da fiscalização da obra, já havia informado à equipe de auditoria da CGU que a jazida situada no município de São Domingos/SE, distando cerca de 19,2 km (DMT) da obra da policlínica, foi de fato a efetivamente utilizada para extração e transporte do material de aterro aplicado na terraplenagem da obra, não fazendo nenhuma menção à suposta mudança de jazida ora alegada na manifestação.

Registra-se que o proprietário da jazida situada no município de São Domingos/SE confirmou com a equipe de auditoria da CGU que o material de aterro da obra da policlínica de Lagarto foi retirado de sua jazida. Essa informação foi obtida quando da inspeção física realizada *in loco* no dia 12.11.2024.

Além das evidências apontarem para a continuidade de fornecimento de material de aterro da jazida de São Domingos para a obra da policlínica, mesmo após o vencimento de sua licença ocorrido em 05.02.2024, a exemplo do Boletim de Medição – BM nº 01 do primeiro aditivo ao Contrato nº 33/2023 e sua memória de cálculo, nos quais constam a medição e atesto de 4.392,90 m³ de material de aterro, no período de 05.04.2024 a 30.04.2024, não foi comprovada a ora alegada mudança de jazida de extração do material de aterro.

Por fim, registra-se que o município de Lagarto/SE em nenhum momento apresentou à Caixa a licença ambiental de operação da jazida de material de aterro utilizado na obra, impossibilitando a Caixa de acompanhar, desde o início, a regularidade nos procedimentos de extração e transporte do material de aterro até o local da obra.

De acordo com a manifestação apresentada pela Caixa, a única licença ambiental apresentada pelo município de Lagarto/SE, para o objeto do contrato de repasse em análise, foi a “Licença Ambiental Simplificada – Nº 25/2022” emitida pela secretaria municipal do meio ambiente do próprio município, para a atividade de consulta médica (sem procedimentos cirúrgicos) e exames de imagem na policlínica, com condicionantes restritas à área de implantação do empreendimento.

Portanto, a manifestação apresentada pelo município de Lagarto/SE, por intermédio da fiscalização da obra, não é suficiente para elidir o Achado de Auditoria nº 6 deste Relatório Final de Apuração.

Achado nº 7

Manifestação apresentada pela CAIXA

“Não são verificados aspectos legais e éticos do Processo Licitatório/Processo de Contratação realizado pelo município, pois extrapola a competência da CAIXA enquanto mandatária para realizar atividades de controle, não previstas em seu Estatuto.

(...) não compete à CAIXA verificar os aspectos legais e éticos do processo licitatório, conforme Contrato de Prestação de Serviços firmado com o Ministério Gestor. A competência para cumprimento dos aspectos legais e éticos do processo licitatório realizado é do Conveniente/ente público.”

Análise da equipe de auditoria

A Caixa, apesar de informar que não é de sua competência verificar os aspectos legais e éticos do processo licitatório, não apresentou nenhuma providência acerca das irregularidades constatadas pela CGU na celebração da Concorrência nº 01/2023 pelo ente conveniente.

Manifestação apresentada pela Secretaria Municipal de Saúde de Lagarto/SE

“Em relação ao item 7 do relatório de apuração, esclarecemos que o edital nº 01/2023 da concorrência foi elaborado com base no projeto básico contido no processo licitatório, o qual foi desenvolvido pelo engenheiro civil Sr. K. S. S., profissional com reconhecida expertise na área.

Anexamos, para fundamentação, os esclarecimentos do engenheiro civil, que detalham as justificativas para as exigências de comprovação da qualificação técnica, conforme estipulado no projeto básico e no edital.

Não, não houve qualquer restrição à competitividade na condução dos procedimentos licitatórios, nem favorecimento a quaisquer licitantes. Todos os processos foram realizados em estrita conformidade com a legislação aplicável, assegurando ampla publicidade, transparência e igualdade de condições entre os participantes, com observância rigorosa dos princípios da legalidade, impessoalidade e isonomia.

Considerando a complexidade da obra em questão, foram estabelecidos critérios técnicos específicos para a habilitação dos licitantes, em conformidade com os requisitos previstos na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Entre tais critérios, destacou-se a exigência de comprovação de experiência relevante mediante a apresentação de Certidões de Acervo Técnico (CATs) compatíveis com os serviços a serem executados.

No procedimento de análise da habilitação, todas as empresas participantes foram avaliadas com base nesses documentos técnicos, garantindo que possuíam a qualificação necessária para atender aos serviços exigidos no edital. As empresas que não apresentaram CATs adequadas ou que não comprovaram experiência compatível com o objeto da licitação foram devidamente inabilitadas, em conformidade com os princípios da legalidade, isonomia e eficiência que regem os processos licitatórios.

Conforme a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a exigência de comprovação de Capacidade Técnico-Operacional é permitida, especialmente em obras ou serviços de maior complexidade, por meio da apresentação de atestados ou certidões que demonstrem a execução de parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, denominadas parcelas de relevância.

No caso específico, foi exigido que as empresas licitantes apresentassem Certidões de Acervo Técnico (CAT), devidamente registradas no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), comprovando a execução de obras ou serviços similares ao objeto da licitação. A identificação das parcelas de relevância no edital foi fundamentada nos seguintes critérios:

- Compatibilidade em características, quantidades e prazos com o objeto licitado;
- Complexidade técnica dos serviços exigidos no entendimento dos serviços de:
 - ❖ Executado Revestimento para Parede com Barita
 - ❖ Executado Serviços de Construção de Dafa
 - ❖ Executado Construção de Subestação com Instalação de Transformador com Capacidade mínima de 225 kva
- Experiência comprovada na execução de serviços essenciais ao sucesso da obra ou do projeto.

Esses requisitos, estabelecidos de forma objetiva no edital, garantiram a habilitação de empresas tecnicamente qualificadas para a execução do contrato.”

Análise da equipe de auditoria

O município de Lagarto/SE não demonstrou a relevância técnica e financeira dessas exigências de qualificação técnico-operacional, constantes na cláusula 8.3 do Edital da Concorrência nº 01/2023, as quais comprometeram o caráter competitivo do certame.

Ademais, conforme já mencionado no corpo deste Relatório de Apuração, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 170/2007-Plenário:

(...) exigir-se comprovação de capacidade técnica para parcelas da obra que não se afiguram como sendo de relevância técnica e financeira, além de restringir a competitividade do certame, se constitui em clara afronta ao estabelecido pelo art. 30 da Lei 8.666/93 e vai de encontro ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal (...).

A presença de cláusula editalícia restritiva ao caráter competitivo do certame restou configurada na Concorrência nº 01/2023, tendo em vista que de quatro empresas que adquiriram o Edital e participaram da fase de habilitação, apenas uma única licitante Camel Ltda. foi considerada habilitada para a fase de abertura de proposta de preço, no valor de R\$ 7.898.529,10, com desconto de somente 1,25% do valor do orçamento de referência (R\$ 7.998.473,70).

Dessa forma, a manifestação apresentada pelo município de Lagarto/SE não é suficiente para elidir o Achado de Auditoria nº 7 deste Relatório Final de Apuração.

Achado nº 8

Manifestação apresentada pela CAIXA

“Não são verificados aspectos legais e éticos do Processo Licitatório/Processo de Contratação realizado pelo município, pois extrapola a competência da CAIXA enquanto mandatária para realizar atividades de controle, não previstas em seu Estatuto.

(...) não compete à CAIXA verificar os aspectos legais e éticos do processo licitatório, conforme Contrato de Prestação de Serviços firmado com o Ministério Gestor. A competência para cumprimento dos aspectos legais e éticos do processo licitatório realizado é do Conveniente/ente público.”

Análise da equipe de auditoria

A Caixa, apesar de informar que não é de sua competência verificar os aspectos legais e éticos do processo licitatório, não apresentou nenhuma providência acerca das irregularidades constatadas pela CGU na celebração da Concorrência nº 01/2023 pelo ente conveniente.

Manifestação apresentada pela Secretaria Municipal de Saúde de Lagarto/SE

“Quanto à alegada irregularidade na inabilitação das licitantes, mencionada no item 8 do relatório de apuração, esclarecemos que a inabilitação foi devidamente embasada nos pareceres técnicos (págs. 1307/1308; 1374/1375 do processo licitatório) do engenheiro civil Sr. K. S. S., que identificou irregularidades nos documentos apresentados pelas licitantes, os quais não atenderam às exigências do edital, especialmente no que se refere à qualificação técnica.”

Análise da equipe de auditoria

O município de Lagarto/SE não justificou o fato de uma integrante de sua Comissão Especial de Licitação, quando questionada, no recurso da inabilitação impetrado pela licitante MVA, se seriam aceitos atestados de capacidade técnica com “Emboço ou massa única em argamassa aplicada manualmente em panos cegos de fachada...”, a mesma havia assinado resposta que seria aceito atestado desde que atendesse com serviços que fossem similares ao solicitado.

Também não apresentou os motivos da falta de realização de diligências por parte de sua Comissão Especial de Licitação junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), no sentido de confirmar a autenticidade da cópia da certidão de acervo técnico da empresa licitante Construtora JJ, mantendo a inabilitação da licitante no certame, incorrendo em excesso de formalismo, contrariando as normas e princípios que regem as contratações públicas, em especial a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2.036/2022 – Plenário, Acórdão 645/2020 – Plenário e Acórdão 1.211/2021 – Plenário).

Portanto, a manifestação apresentada pelo município de Lagarto/SE não é suficiente para elidir o Achado de Auditoria nº 8 deste Relatório Final de Apuração.