Secretaria Federal de Controle Interno

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização em Entes Federativos – V03º Ciclo

Número do Relatório: 201602537

Sumário Executivo Naviraí/MS

Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre oito Ações de Governo executadas no município de Naviraí/MS em decorrência da 3º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos.

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais no Município sob a responsabilidade de órgãos e entidades federais, estaduais, municipais ou entidades legalmente habilitadas, relativas ao período fiscalizado indicado individualmente, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 01 a 05 de agosto de 2016.

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

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

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

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

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	46424
Índice de Pobreza:	41,58
PIB per Capita:	13.470,59
Eleitores:	30885
Área:	3194

Fonte: Sítio do IBGE.

Informações sobre a Execução da Fiscalização

Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINISTERIO DA CULTURA	Cultura: Preservação, Promoção e Acesso	1	208.370,00
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA CULTURA		**1**	**208.370,00**
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação Básica	2	1.121.386,44
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		**2**	**1.121.386,44**
MINISTERIO DA SAUDE	Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	658.117,31
	Execução Financeira da Atenção Básica	1	6.404.391,94
	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	Não se Aplica
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		**3**	**7.062.509,25**
MINISTERIO DAS CIDADES	PLANEJAMENTO URBANO	1	1.120.426,97
	Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários	1	2.033.102,54
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DAS CIDADES		**2**	**3.153.529,51**
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		**8**	**11.545.795,20**

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 28 de setembro de 2016, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

Consolidação de Resultados

Com base nos exames realizados, segue relato dos fatos mais relevantes verificados na fiscalização do Ente Federativo.

Programa 2027 - Cultura: Preservação, Promoção e Acesso / Ação 20KH -Ações Integradas de Cultura e Educação:

Trata-se do Convênio SIAFI nº 784824, firmado entre o Ministério da Cultura e a Prefeitura de Naviraí/MS, para a realização do projeto "arte em cada parte", projeto artístico e educacional a ser implantado em cinco escolas municipais, com valor global de R$ 208.370,00.

Com base nos exames realizados, conclui-se que a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS executou o objeto conveniado. Contudo, foram observadas as seguintes impropriedades/irregularidades:

- Ausência de parecer, ou documento similar, que apresentasse elementos e argumentos técnicos de forma a legitimar a exigência de visita prévia aos locais das oficinas pelas empresas licitantes;
- Aquisição parcial de materiais e serviços contratados;
- Contratação de profissionais que não estavam especificados no Edital Pregão Presencial nº 218/2014;
- Superfaturamento de R$ 12.681,00 pela ausência de materiais adquiridos na execução das oficinas, bem como irregularidades nas locações de bens especificadas no Plano de Trabalho; e
-Ausência de elementos que comprovem o acompanhamento e a fiscalização por parte dos fiscais designados, comprometendo a regular aplicação dos recursos.

Programa 2030 - Educação Básica / Ação 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica:

Em relação ao Programa de Apoio à Alimentação Escolar (PNAE), durante as fiscalizações realizadas *in loco* constataram-se as seguintes fragilidades com potencial impacto nos resultados da ação:

- Número de nutricionistas contratados abaixo dos parâmetros legais previstos pelo Conselho Federal de Nutricionistas CFN;

- Cardápios elaborados não contém os elementos que possam permitir cálculos sobre a cobertura nutricional mínima exigida pela legislação;

- Não aplicação de teste de aceitabilidade durante o período examinado;

- Ausência de identificação do Programa (Pnae) nas notas fiscais emitidas pelas empresas;

- Fragilidade no processo de liquidação e pagamento das despesas do Pnae pela Prefeitura de Naviraí/MS: Falta de controle no recebimento dos gêneros alimentícios pelas escolas;

- Falta de capacitação dos membros do Conselho de Alimentação Escolar - CAE;

- Falta de apreciação do cardápio de merenda escolar pelo Conselho de Alimentação Escolar - CAE;
- Ausência da infraestrutura necessária ao funcionamento do Conselho Municipal de Alimentação Escolar - CMAE;

- Ausência de refeitório para os alunos; e

- Instalações físicas inadequados para o preparo das refeições.

Programa 2030 - Educação Básica / Ação 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica:

Em relação ao Programa de Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica (Pnate), conclui-se que a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS, referente ao exercício de 2016, conta com veículos em boas condições de uso, regular aplicação dos recursos financeiros, e, no momento dos testes flagrantes, todos os estudantes eram transportados sentados conforme determina a legislação de trânsito e os normativos do Programa Nacional de Transporte Escolar e coordenação das ações no âmbito do Pnate. Contudo, foram observadas as seguintes impropriedades/irregularidades:

- Atuação deficiente do Conselho quanto ao acompanhamento efetivo do transporte escolar; e

- Ausência de orçamento detalhado que expresse a composição dos custos previsto da contratação, além de violar disposições legais, impede a formação de juízo acerca da adequação do preço contratado com aquele que é praticado no mercado

Programa 2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Ação 20AL - Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal, Municípios para Vigilância em Saúde:

Em relação à aplicação dos recursos do Bloco Financeiro de Vigilância em Saúde transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde no período de 01 de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, conclui-se que a gestão dos recursos e insumos federais descentralizados ao Município de Naviraí/MS para aplicação nas ações de combate ao mosquito Aedes Aegypti apresenta as seguintes fragilidades com potencial impacto nos resultados da ação:

- Veículos para realização de ações de combate ao mosquito Aedes Aegypti inativos por falta de manutenção;
- Quantidade insuficiente de uniformes e EPI.
- Não utilização do Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde (SIES) para a gestão, a análise, o controle e a movimentação dos inseticidas utilizados nos programas de controle vetorial.
- Transferência de R$118.000,00 da conta corrente específica do Bloco Vigilância em Saúde para serem movimentados em outra conta corrente comprometendo a rastreabilidade da aplicação do recurso, o que contraria o estabelecido no art. 2º do Decreto nº 7.5707, de 27 de junho de 2011, que dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios;
- Falhas na gestão de inseticidas utilizados nos programas de controle vetorial.

Programa 0106 - Execução Financeira da Atenção Básica em Saúde:

Em relação à aplicação dos recursos do Bloco Financeiro de Atenção Básica em Saúde transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde no período de 01 de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, conclui-se que a gestão dos recursos financeiros federais descentralizados ao Município de Naviraí/MS para aplicação nas ações governamentais componentes do Bloco da Atenção Básica em Saúde apresenta as seguintes fragilidades com potencial impacto nos resultados da ação:

- Transferência de recursos financeiros federais no montante de R$ 2.629.634,18 da conta corrente específica do Bloco da Atenção Básica em Saúde para outras contas da Prefeitura, comprometendo a rastreabilidade dos valores, o que contraria o estabelecido no art. 2º do Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, que dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios;

- Ausência de comprovação documental de que os beneficiários a quem foram pagos salários no montante de R$ 693.846,26 seriam servidores ativos contratados exclusivamente para desempenhar funções relacionadas aos serviços relativos ao Bloco da Atenção Básica;

- Não comprovação da aplicação do montante de R$ 210.800,00 de recursos financeiros vinculados ao PMAQ - Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica.

Programa 2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Ação 20AD - Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família:

Em relação à aplicação dos recursos do Bloco Financeiro de Vigilância em Saúde transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde no período de 01 de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos está parcialmente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado.

A ação de controle identificou algumas falhas estruturais das Unidades Básicas de Saúde - UBS; além da falta de equipamentos, como autoclaves, e de alguns materiais para desempenho das atividades dos Agentes Comunitários de Saúde - ACS, os quais cumpriam sua carga horária semanal prevista. Os profissionais médicos, porém, mantinham contratos

temporários trabalhistas com a Prefeitura, sem a investidura em cargo ou emprego público mediante aprovação prévia em concurso público.

Identificaram-se ainda algumas deficiências nos atendimentos realizados às famílias pelas equipes do Programa Saúde da Família - PSF, tais como:

- 16% da população entrevistada nunca recebeu visita domiciliar de ACS;

- Para 17% dos entrevistados não houve agendamento prévio de consultas com médico ou enfermeiro por meio do respectivo ACS de sua área;

- 20% dos entrevistados afirmam que, quando precisaram, não havia médico e/ou enfermeiros na Unidade de Saúde da Família - USF para atendê-los; e

- 80% dos entrevistados nunca foram convidados para participar de reuniões, encontros ou palestras realizadas por Equipe de Saúde da Família, para orientação sobre cuidados com a saúde.

Programa 2054 – Planejamento Urbano / Ação 1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano:

A ação fiscalizada destinou-se a analisar a execução do Convênio SIAFI nº 783585, no valor pactuado de R$1.120.426,97, firmado pelo Ministério das Cidades para a pavimentação asfáltica, com guias e sarjetas em diversas ruas de Naviraí/MS.

Na consecução dos trabalhos, foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao Município no período compreendido entre 10 de dezembro de 2015 e 23 de junho de 2016.

Com base nos exames realizados, conclui-se que a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS contratou os serviços sem que houvesse sobrepreço/superfaturamento, ou seja, os itens constantes na planilha de custos da licitante vencedora (Concrenavi Concreto Usinado Naviraí Ltda.) estavam de acordo com os valores praticados no mercado, bem como inexistência de irregularidades na execução do objeto licitado (Pavimentação Asfáltica).

Contudo, foi observada a seguinte impropriedade/irregularidade:

- Exigência indevida de atestado de visita técnica realizada pelo responsável técnico da licitamente como documento de habilitação.

Programa 1128 – Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários / Ação 10S6 – Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários:

A ação fiscalizada destinou-se a analisar a execução do Convênio SIAFI nº 783585, no valor pactuado

A ação fiscalizada destinou-se a analisar a execução do Termo de Compromisso (TC) nº 0301533-08, Convênio SIAFI n° 658702, no valor pactuado de R$2.033.102,54, firmado

pelo Ministério das Cidades para a construção de 82 Unidades Habitacionais, no Jardim Paraíso, na cidade de Naviraí/MS.

Na consecução dos trabalhos, foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao Município no período compreendido entre 09 de setembro de 2011 e 15 de julho de 2016.

Com base nos exames realizados, conclui-se que a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS contratou os serviços sem que houvesse sobrepreço/superfaturamento, ou seja, os itens constantes na planilha de custos da licitante vencedora (Construtora Ilha Grande Ltda.) estavam de acordo com os valores praticados no mercado, bem como verificou-se na fiscalização "in loco" que a obra objeto do Termo de Compromisso n° 301.533-08/2009 encontra-se praticamente concluída.

Contudo, foram observadas as seguintes impropriedades/irregularidades:

- Falta incluir o montante de R$ 110.874,11 ao já contratado no Termo de Compromisso de R$ 2.033.102,54, em função do Termo de Apostilamento de 12/05/2016.
- Exigência indevida de atestado de visita técnica realizada pelo responsável técnico da licitamente como documento de habilitação;
- Exigência indevida em edital de cumulação de capital social mínimo e garantia de proposta no valor de R$ 14.563,83.

Ordem de Serviço: 201602441
Município/UF: Naviraí/MS
Órgão: MINISTERIO DA CULTURA
Instrumento de Transferência: Convênio - 784824
Unidade Examinada: PREFEITURA MUNICIPAL DE NAVIRAI
Montante de Recursos Financeiros: R$ 208.370,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01 a 05 de agosto de 2016 sobre a aplicação dos recursos da Cultura na Preservação, Promoção e Acesso / Ações Integradas de Cultura e Educação no Município de Naviraí/MS.

A ação fiscalizada destina-se a analisar a implantação de projeto artístico/educacional em cinco escolas municipais da cidade de Naviraí/MS, utilizando uma linguagem artística: teatro, dança, circo e música culminando num grande Festival de Artes, aberto e gratuito à toda a cidade.

Na consecução dos trabalhos, foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao Município no período compreendido entre 02 de maio de 2014 a 04 de novembro de 2016, pelo Ministério da Cultura..

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Restrição à competitividade licitatória - atestado de visita técnica.

Fato

Verificou-se, inicialmente, que o objeto da contratação, Convênio nº 784824/2013, foi a realização do projeto "arte em cada parte", projeto artístico e educacional a ser implantado em cinco escolas municipais no município de Naviraí/MS, com valor global de R$ 208.370,00 sendo R$ 200.000,00 responsável pela Concedente –Ministério da Cultura e R$ 8.370,00 pela Convenente – Prefeitura, a título de contrapartida. O prazo de vigência de acordo com o convênio foi da data da sua assinatura em 02 de maio de 2014 até o dia 26 de dezembro de 2016.

De acordo com o Plano de Trabalho aprovado o cronograma de físico - financeiro seria o seguinte:

Mês de desembolso: etapa-física- fevereiro 2015 - 1ª PARCELA	Valor da Meta R$
Meta 1: Realização das Oficinas de teatro	20.580,00
Meta 2: Realização das Oficinas de dança	10.980,00
Meta 3: Realização das Oficinas artes circenses	14.310,00
Meta 4: Realização das Oficinas de violão	25.875,00
Valor do repasse	71.745,00

Mês de desembolso: etapa-física - junho 2016 - 2ª PARCELA	Valor da Meta R$
Meta 5: Realização das Oficinas de percussão	20.580,00
Meta 6: Divulgação das Oficinas	10.980,00
Meta 7 - Infraestrutura para realização do festival de artes	14.310,00
Valor do repasse	60.960,00
Mês de desembolso: etapa-física - julho 2016 - 3ª PARCELA	Valor da Meta R$
Meta 8: Divulgação do festival de artes	22.100,00
Meta 9: Cenário e figurino para o festival de artes	29.400,00
Meta 10:Recursos humanos para o festival de artes e outras despesas	15.795,00
Valor do repasse	67.295,00

Mês de desembolso: etapa-física - agosto 2016 - Contrapartida	Valor da Meta R$
Meta 10:Recursos humanos para o festival de artes e outras despesas	8.370,00
Valor do repasse	8.370,00

Do Plano de Trabalho aprovado originou o processo administrativo nº 637/2014, Pregão Presencial nº 218/2014.

Para a realização do plano de trabalho, consta do processo administrativo a relação dos recursos necessários:

8 – RECURSOS NECESSÁRIOS

- Contratação de (05) professores para ministrar as oficinas.
- Aquisição de (150) Coofee break para alimentação dos alunos
- Locação de veiculo com combustível, tipo popular para produção.
- Aquisição de (50) colchonetes medindo 60x100x30
- Aquisição de (50) nariz de palhaço, (50) lenços de tule (20) perucas.
- Aquisição de (um) surdo tambor aluminio 14x30 cm pele leitosa
- Aquisição de (um) surdo tambor aluminio 14x45 cm pele animal
- Aquisição de (um) surdo tambor aluminio 18x45 cm pele leitosa
- Locação de 50 violões
- Locação de 50 partituras
- Locação de estante para professor de musica
- Materiais diversos para confecção de instrumentos (cola, lixas, tintas, tecidos, peles)
- Criação de material publicitário e criação e produção de spot
- Confecção de 300 cartazes tamanho A2, colar de papel couche, 150 grs
- Confecção de 30.000 flayers, tamanho ½ oficio, papel couche 120 grs
- Equipamento de sonorização e iluminação de grande parte, com técnicos para operação dos equipamentos.
- Estrutura TS, com cultura em lona tencionada, medindo 6x8 m, com ar condicionado, tipo camarim.
- 10 sanitários químicos, com manutenção de acordo com as regras da vigilância sanitária.

- 04 tendas de aluminio e lonas tencionada medindo 5x5 m, para acomodação do Conselho Tutelar, Polícia Militar, Corpo de Bombeiro, Secretaria de Saúde.
- 500 veiculações de spot de rádio
- 400 crachás
- 05 outdoor – confecção e veiculação
- 03 cenários, incluindo os materiais a serem utilizados
- 324 figurinos, incluindo materiais e confecção costureira
- Contratação de um produtor cultural, um cenógrafo, um coreógrafo, um diretor de palco.
- Contratação de uma equipe de divulgação do material publicitário
- Contratação de dois assistentes de produção
- Pagamento do Ecad.

9 – ESPECIFICAÇÃO DAS DESPESAS

Fonte: processo nº 637/2014.

A Comissão Permanente de Licitação (CPL) foi instituída pela Portaria nº 764, de 08 de agosto de 2014, sendo composta pelos seguintes membros:

Pregoeira: CPF: ***.086.101-**
Membro: CPF: ***.066.911-**;
Equipe de Apoio: CPF: ***.518.651-**; e
Equipe de Apoio: CPF: ***.782.311-**

De acordo com a Ata de Registro de Preços nº 011/2015 o pregão presencial teve como única participante a empresa Instituto de Desenvolvimento Humano e Institucional IEDHI CNPJ nº 04.430.392/0001-80, cujo lance foi de R$ 208.370,00, exatamente o valor global conveniado.

Depois disso, foi celebrado o Contrato nº 010/2015, de 02 de fevereiro de 2015, onde de acordo com a cláusula décima primeira do contrato, foram nomeados para fiscalizar a execução os servidores CPF ***.876.931-** e ***.556.051-**.

Analisou-se o procedimento licitatório identificando a seguinte irregularidade:

A) Atestado de visita:

Verificou-se, a exigência de visita, de acordo com o item 10 do Termo de Referência, em afronta aos arts. 3º, § 1º, inciso I e 30, inciso III, da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, e ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Assim, conforme o **item 10 do Termo de Referência,** consta o seguinte enuciado:

> *"10.1 A licitante deverá apresentar junto com a proposta o comprovante de atestado de visita, efetuada na Fundação Cultural emitida pela Sr.ª.... , o atestado será emitido até o dia 15 de janeiro de 2015 às 17:00hs.*
> *(...)*
> ***O <u>Atestado de visita, será expedido após o interessado conhecer o projeto e os locais que serão ministradas as oficinas</u>****" (original sem grifo)*

Neste ponto, em que pese a sua previsão no Edital, a vistoria técnica não é sequer citada na Lei 8.666, de 21 de junho 1993, e sua obrigatoriedade, como condição para habilitação do licitante, constitui restrição ao caráter competitivo do certame. Em verdade, o art. 30, inciso III, da Lei estabelece, como condição habilitatória, que o licitante apresente "*comprovação fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação"*.

Portanto, é suficiente apenas que o licitante firme declaração, constante em modelo anexo ao Edital, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos e de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação. Não se trata de algo cuja comprovação só possa ser feita por testemunhas, não havendo qualquer exigência quanto a imprescindível visita ao local, muito menos com prazo de solicitação para realizar a visita e a obrigatoriedade da presença do responsável técnico da licitante.

Ademais, a imposição da visita técnica frustra a competição, pois onera a participação de interessados de outras regiões. Em situação hipotética, uma empresa sediada em outro Estado da Federação, ou em outro município de Mato Grosso do Sul, interessada em participar do certame, deve deslocar seu responsável técnico ao Município de Naviraí/MS em data anterior ao julgamento do certame somente para participar da Visita Técnica, tendo que arcar com custo financeiro extra, tão-somente para demonstrar interesse e continuar em condições de participação.

Outrossim, além de não estar previsto em lei, a exigência de vistoria obrigatória emitida pela Entidade promotora da licitação constrói um ambiente propício ao conluio, pois, como é sabido, o conhecimento prévio de todos os que participarão da licitação é um dos fatores

principais para que propostas possam ser combinadas, frustrando o caráter competitivo do certame.

Com isso, nota-se que a obrigatoriedade de visita técnica ao local dos serviços como condição habilitatória, configura-se uma exigência injustificada, a qual restringe a participação de possíveis licitantes interessados.

Diante dos fatos expostos, conclui-se que no processo de realização das oficinas com a respectiva apresentação no Município de Naviraí/MS, no exercício de 2015, apresentou restrição à competitividade através do Edital Pregão Presencial nº 218/2014.

Manifestação da Unidade Examinada

Após envio do Relatório preliminar, a Prefeitura Municipal por meio do Ofício n°049/2016, de 28 de setembro de 2016, apresentou o seguinte esclarecimento para o fato:

"Conforme consta no Edital, o item 10 do Termo de Referência exige que o licitante deveria apresentar junto com a proposta o atestado de visita expedido após o interessado conhecer o projeto e os locais que serão ministradas as oficinas.

A exigência da visita técnica encontra guarida no art. 30, III, da Lei 8.666/93 que prevê a possibilidade de a Administração requerer documentos relativos à qualificação técnica, os quais comprovarão se a licitante, empresa interessada, tomou conhecimento das condições locais, responsabilizando-se pelo bom cumprimento do objeto a ser licitado, in verbis:

> *Art. 30- A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á:*
>
> *III- comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.*

Percebe-se, pela leitura do dispositivo legal que o legislador não aprofundou-se quanto a forma da comprovação de conhecimento das condições locais para o cumprimento do objeto licitado, dando azo a muitas dúvidas por parte dos órgãos públicos quanto à sua utilização e muitos questionamentos perante os Tribunais de Contas em razão de cláusulas restritivas relacionada à questão da visita técnica.

Partindo da premissa que a legislação federal não conceituou a visita técnica, deixando lacunas a serem sanadas pela doutrina e jurisprudência, é de bom alvitre colacionar o entendimento do E. Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 4.968/2011 – Segunda Câmara que definiu a finalidade da realização da visita técnica.

> *"A visita de vistoria tem por objetivo dar à Entidade a certeza e a comprovação de que todos os licitantes conhecem integralmente o objeto da licitação e, via de consequência, que suas propostas de preços possam refletir com exatidão a sua plena execução, evitando-se futuras alegações de desconhecimento das características dos bens licitados, resguardando a Entidade de possíveis inexecuções contratuais.*
>
> *11.1.3.2. Portanto, a finalidade da introdução da fase de vistoria prévia no edital é propiciar ao proponente o exame, a conferência e a constatação prévia de todos os detalhes e características técnicas do objeto, para que o mesmo tome conhecimento de tudo aquilo que possa, de alguma forma, influir sobre o custo, preparação da proposta e execução do objeto".*

Embora existam diversos entendimentos doutrinários e decisões jurisprudenciais no sentido de que tal exigência como condição de habilitação seria restritiva, há que devem ser realizadas por engenheiro técnico responsável da empresa, sob pena, da empresa enviar pessoa inábil a matéria para dar ciência do local e posteriormente comprometer a própria execução contratual.

Trata-se, pois, de uma precaução a mais da Administração para com seus licitantes, visto que se o contrato tem uma certa complexidade a vistoria torna-se fator decisivo para a correta elaboração da proposta comercial.

A visita técnica torna as propostas mais firmes e seguras à Administração, bem como em termos, ao proponente que, previamente procederá a análise acurada do objeto evitando futuros impasses que poderiam causar transtornos a consecução do objeto.

No caso em apreço como as atividades seriam desenvolvidas em diversos locais e o projeto envolve diversas especificidades reputou-se imprescindível que os interessados conhecessem a realidade local.

A cautela pretendida pela Administração com a atitude descrita é atestar, de forma contumaz, que o local estava em perfeitas condições para execução do serviço a ser contratado, deixando ciente a empresa, caso haja qualquer ocorrência posterior, da impossibilidade de alegar desconhecimento ou mesmo questionar posteriormente esse apontamento.

Solidificando a necessidade de realização de visita técnica, a instrução Normativa do TCU 46, de 25.08.2004, que dispõe sobre a fiscalização da referida corte sobre os processos de concessão e exploração de rodovias federais, estabelecendo estágios, refere-se a ***" declaração do licitante quanto ao recebimento de todos os documentos da licitação (edital, anexos, plantas e outros), bem como conhecimento de todas as informações e das condições locais da rodovia ou trecho a ser licitado, por meio de vistoria, necessária para o cumprimento das obrigações objeto da licitação".***

Por outro lado, cabe ressaltar que o edital não estabeleceu data única para realização de vistoria, deixando a critério de cada empresa agendar uma data de sua preferência para realização de vistoria.

Ficou estabelecido que o atestado poderia ser expedido até o dia 15 de janeiro de 2015, ou seja, até no dia anterior a abertura da licitação que ocorreu dia 16 de janeiro de 2015, tendo portanto prazo razoável e flexível para realizar a vistoria" e caso as empresas tivessem dúvida ou quisessem impugnar o edital ainda teriam tempo para fazê-lo.

> *1.6.2.2.* ***estabeleça prazo adequado para a realização de visitas técnicas****, não restringindo-a à dia e horário fixos, tanto no intuito de inibir que os potenciais licitantes tomem conhecimento prévio do universo de concorrentes, quanto a fim de que os possíveis interessados ainda contem, após a realização da visita, com tempo hábil para a finalização de suas propostas (Ac. 3.119/2010 Plenário).*

Ademais, considerando que a Comissão cumpriu todos os prazos de publicidade relativos a modalidade pregão, não resta dúvida que as empresas tiveram prazo suficiente agendamento de vistoria, não havendo qualquer comprometimento da competitividade.

Informa, outrossim, que atendendo ao caráter de orientação que deve nortear os tribunais de contas, o Município de Naviraí deixará de exigir os atestados de visita como condição de habilitação.

Análise do Controle Interno

Muito embora o artigo 30 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, não preveja a realização de vistoria técnica – possibilita apenas exigir-se documento que demonstre o conhecimento do licitante de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações –, a Administração Pública tem exigido a realização pelos licitantes de vistoria ao local da obra com base no inciso III daquele artigo.

O Tribunal de Contas da União – TCU entende que a obrigatoriedade da vistoria pelos licitantes deve atender a situações excepcionais, em que sejam técnica e expressamente justificadas a necessidade, a pertinência e a indispensabilidade da visita *in loco* para a correta execução do objeto licitado face à sua complexidade e extensão.

> Acórdão TCU nº 571/2006 - Segunda Câmara:
>
> *"Consigne **de forma expressa**, nos próximos editais, o **motivo** de exigir-se visita ao local da realização dos serviços do responsável técnico da empresa que participará da licitação, demonstrando, **tecnicamente**, que a exigência é necessária, **pertinente e indispensável** à correta execução do objeto licitado, **de forma que a demanda não constitua restrição ao caráter competitivo do certame**"* (original sem grifo).

A resistência da Corte de Contas, quanto à obrigatoriedade da realização de vistoria, fundamenta-se na possível restrição à competitividade do certame, já que potenciais licitantes sediados em locais diversos ao do local do objeto poderiam ficar impedidos de atender tal requisito.

Também o fato de tornar o certame mais oneroso às empresas competidoras figurar-se-ia um dos motivos para a resistência do TCU quanto à realização obrigatória de vistoria para fins de atendimento aos requisitos referentes à qualificação técnica.

Portanto, a jurisprudência entende que a comprovação a que se refere o inciso III do art. 30 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, deve ser exigida apenas nos casos em que a complexidade do objeto seja **tecnicamente justificável**. De modo geral, é suficiente a declaração, por parte do licitante, de que tem conhecimento das condições do local dos serviços.

> Acórdão TCU nº 2.150/2008 – Plenário:
>
> *"9.7.5. abstenha-se de inserir em seus instrumentos convocatórios cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras quando, por sua limitação de tempo e em face da complexidade e extensão do objeto licitado, pouco acrescente acerca do conhecimento dos concorrentes sobre a obra/serviço, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3ª caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, **sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto**. Para os casos onde haja a imprescindibilidade da visita, evite reunir os licitantes em data e horários marcados capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes"* (original sem grifo).

Acórdão TCU nº 1.174/2008 – Plenário:

"Atende o art. 30, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, sem comprometer a competitividade do certame, conforme art. 3º, § 1º, inciso I, do citado dispositivo legal, a ***substituição de atestado de visita por declaração formal assinada pelo responsável técnico****, sob as penalidades da lei, de que tem pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes a natureza dos trabalhos, assumindo total responsabilidade por esse fato e informando que não o utilizara para quaisquer questionamentos futuros que ensejem avencas técnicas ou financeiras com o órgão licitador"* (original sem grifo).

No entanto, não foi identificado no processo qualquer parecer, ou documento similar, que apresentasse elementos e argumentos técnicos de forma a legitimar a exigência de visita prévia aos locais das oficinas pelas empresas licitantes.

2.2.2. Ocorrência de prejuízo aos cofres públicos, superfaturamento, no valor de R$ 12.681,00 em função da ausência física dos materiais adquiridos na execução das oficinas, bem como irregularidades nas locações de bens. especificadas no Plano de Trabalho.

Fato

Com o objetivo de verificar a possível existência de superfaturamento, solicitou-se à Prefeitura que disponibilizasse toda a documentação relativa à celebração do convênio, ou seja, prestação de contas, processo licitatório, extrato bancário da conta específica do convênio e documentos que comprovassem as despesas realizadas. Posteriormente, analisou-se a documentação disponibilizada pelo Gestor e finalmente procedeu-se à vistoria dos bens que deveriam ter sido adquiridos. Com base na análise efetuada e vistoria do objeto informa-se o seguinte:

1) Quantitativo realizado: conforme Plano de Trabalho aprovado existem os seguintes quantitativos a serem adquiridos e/ou locados:

1.1) Contratação de cinco professores para ministrar as oficinas
1.2) Aquisição de 150 Coofee break para alimentação dos alunos
1.3) Locação de veículo com combustível, tipo popular para produção.
1.4) Aquisição de cinquenta colchonetes medindo 60x100×30
1.5) Aquisição de cinquenta narizes de palhaço, cinquenta lenços de tule e vinte perucas.
1.6) Aquisição de um surdo tambor alumínio 14x30 cm pele leitosa
1.7) Aquisição de um surdo tambor alumínio 14x45 cm pele animal
1.8) Aquisição de um surdo tambor alumínio 18x45 cm pele leitosa
1.9) Locação de cinquenta violões
1.10) Locação de cinquenta partituras
1.11) Locação de estante para professor de música
1.12) Materiais diversos para confecção de instrumentos (cola, lixas, tintas, tecidos, peles)
1.13) Criação de material publicitário e criação e produção de spot
1.14) Confecção de trezentos cartazes tamanho A2, colar de papel couché, 150 grs.
1.15) Confecção de trinta mil flayers, tamanho oficio, papel couché 120 grs.

1.16) Equipamento de sonorização e iluminação de grande porte, com técnicos para operação dos equipamentos.
1.17) Estrutura TS, com cultura em lona tencionada, medindo 6x8 m, com ar condicionado, tipo camarim.
1.18) Dez sanitários químicos, com manutenção de acordo com as regras da vigilância sanitária.
1.19) Quatro tendas de alumínio e lonas tencionada medindo 5x5 m, para acomodação do Conselho Tutelar, Policia Militar, Corpo de Bombeiro, Secretaria de Saúde.
1.20) Quinhentos veiculações de spot de rádio
1.21) Quatrocentos crachás
1.22) cinco outdoors - confecção e veiculação

Inicialmente, com o objetivo de verificar a execução física do Convênio em questão, efetuou-se a revisão dos bens adquiridos, ou seja, os bens relacionados nos itens 1.2, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8, 1.12, 1.14, 1.15, 1.20, 1.21 e 1.22. Após a revisão dos mesmos encontrou-se as seguintes irregularidades:

Item 1.2) Com relação aos serviços de alimentação, após entrevistas com professor da oficina e oito alunos que foram beneficiários do curso de percussão, verificou-se que não foram servidos "coofee break" e nem lanche para o professor e os alunos durante os meses da execução da oficina. Esse fato contraria o especificado no Plano de Trabalho abaixo:

5		**REALIZAÇÃO DE OFICINAS DE PERCUSSÃO**				
	5.1	Professor de percussão	HORA	237	R$ 40,00	R$ 9.480,00
	5.2	Locação de Estantes para professor de música	UNIDADE	1	R$ 120,00	R$ 120,00
	5.3	Serviços de Alimentação - Coffee break	UNIDADE	30	R$ 50,00	R$ 1.500,00
	5.4	Madeiras, peles e materiais diversos para confecção de instrumentos (cola, lixas, tintas, tecidos, etc)	UNIDADE	50	R$ 65,20	R$ 3.260,00
		Total da Meta				**R$ 14.360,00**

Detalhe do Plano de Trabalho aprovado oficina de percussão

Cabe ressaltar que em todas as oficinas, ou seja, teatro, dança, artes circenses e violão existe a especificação quanto a serviços de alimentação com valor total de R$ 1.500,00 por mês de oficina.

No entanto, verificou-se após entrevistas com seis alunos de dança e seis alunos de violão que foram servidos somente achocolatados e bolachas "cream craker" e/ou "club social" sendo, portanto, incompatível o valor especificado no Plano de Trabalho e especificados nas Nota fiscais valores que variavam de R$ 40,00 a R$ 50,00 por aluno, por mês de oficina.

Por outro lado, consta no processo o Parecer técnico SPC/DECC/CGEDU Nº 012/2015, de 17 de setembro de 2015, item 3.2 onde aponta que as despesas de alimentação previstas no plano de trabalho (fls. 300 e 301), seriam para os professores vinculados ao projeto. No entanto, de acordo com o relatório encaminhado pelo Ministério da Cultura os valores discriminados para coofee break deveriam ser devolvidos, já que de acordo com o art. 4° da

Portaria MinC 33/2014 - "para realização das atividades culturais regidas por esta portaria não serão custeados financeiramente por esse Ministério da Cultura os itens abaixo:

"I- Despesas com coquetéis e congêneres".

Dessa forma, o Ministério solicita encaminhamento do processo visando sobre a necessidade de restituição do valor de R$ 7.500,00 referente a despesas com alimentação dos professores".

Assim, em relação às despesas de alimentação verificou-se que o Ministério da Cultura já solicitou a devolução desses valores não se justificando a necessidade relacionar esse item como prejuízo.

Item 1.4) Quanto à aquisição dos colchonetes, verificaram-se somente treze unidades "in loco", em desacordo com as cinquenta unidades constantes no Plano de Trabalho e Notas Fiscais nºs 0026, 0028 e 0032.

Vale ressaltar que as especificações dos colchonetes quanto ao comprimento e largura também se encontram incompatíveis com os verificados "in loco", uma vez que no Plano de Trabalho constam as medidas 60 x 100 x 300 cm e no Almoxarifado verificou-se que foram adquiridos colchonetes com os tamanhos 2,0 x 60 x 100. O registro fotográfico ilustra o comentário:

Foto: 13 colchonetes adquiridos pela Prefeitura com as suas respectivas dimensões, Naviraí/MS, 04 de agosto de 2016.

Dessa forma, verificou-se o prejuízo de R$ 1.221,00 para esse item, já que houve uma diferença de 37 unidades que não foram encontradas. Assim, os responsáveis pelos atestos das notas fiscais foram o Gerente de Educação e Cultura, servidor CPF: ***.093.809-** e a Senhora CPF: ***.243.101-**.

Em relação aos demais itens verificou-se que:

Item 1.7) Não foram encontrados o surdo tambor alumínio 14x45 cm pele leitosa, bem como o surdo tambor alumínio 14x45 cm pele animal;

Assim, verificou-se um prejuízo de R$ 1.000,00 para os dois itens, uma vez que não foram encontrados no Almoxarifado da Prefeitura.

Itens 1.9 e 1.10) Após entrevistas com a Professora do curso de violão e com os seus alunos verificou-se que foram locados, aproximadamente, somente vinte violões e vinte estantes para partituras para as oficinas. No entanto, analisando o Plano de Trabalho e Notas Fiscais, verificou-se que se previam cinquenta unidades descriminadas nos referidos documentos, relacionadas com a locação, todas pagas. Assim, constatou-se um prejuízo de R$ 4.500,00 para os violões e R$ 2.700,00 para as estantes. Perfazendo um total de R$ 7.200,00. As imagens abaixo ilustram o comentário:

4		**REALIZAÇÃO DE OFICINAS DE Violão**				
	4.1	Professor de Violão	HORA	237	R$ 27,00	R$ 6.399,00
	4.2	Serviços de Alimentação - Coffee break	UNIDADE	30	R$ 26,00	R$ 780,00
	4.3	Locação de Violões	UNIDADE	50	R$ 150,00	R$ 7.500,00
	4.4	Locação de Estantes para partituras	UNIDADE	50	R$ 90,00	R$ 4.500,00
	4.5	Locação de Estantes para professor de música	UNIDADE	1	R$ 150,00	R$ 150,00
		Total da Meta				**R$ 19.329,00**

Detalhe do item 4.3 do Plano de Trabalho.

Município: **CAMPO GRANDE** UF: **MS**

TOMADOR DE SERVIÇOS

Nome/Razão Social: **PREFEITURA MUNICIPAL DE NAVIRAI**
CPF/CNPJ: **03.155.934/0001-90**
Endereço: **PRACA EUCLIDES ANTONIO FABRIS, Nº343 - BAIRRO CENTRO - CEP:79950-000**
Município: **NAVIRAI** UF: **MS** E-mail: **alexandrecunha2@gmail.com**

DISCRIMINAÇÃO DOS SERVIÇOS

Descrição: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS NA EXECUÇÃO DE PROJETO ARTÍSTICO CULTURAL, PARA ATENDER
FUNDAÇÃO CULTURAL DE NAVIRAÍ, EM CONFORMIDADE COM:
PROCESSO LICITATÓRIO Nº 687/2014- Nº 218/14
CONTRATO Nº 010/2015 – PM/NAVIRAÍ/MS,
ATA REGISTRO DE PREÇO Nº 10/2013
EMPENHO Nº 762/2015
CONVÊNIO Nº784824/2013

Tributável	Item	Qtde	Unitário R$	Total R$
SIM	META 1 - OFICINA DE TEATRO - PROFESSOR	32	40,00	1.280,00
SIM	SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO - COFFE BREAK	4	50,00	200,00
SIM	LOCAÇÃO DE VEÍCULO COM COMBUSTÍVEL	9	160,00	1.440,00
SIM	META 2 - OFICINA DE DANÇA - PROFESSOR DE DANÇA	32	40,00	1.280,00
SIM	SERVIÇO DE ALIMENTAÇAÕ - COFFE BREAK	4	50,00	200,00
SIM	META 03 - OFICINA DE ARTES CIRCENSES - PROFESSOR	32	40,00	1.280,00
SIM	SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO - COFFE BREAK	4	50,00	200,00
SIM	COLCHONETES MEDIDADO 60X1000X300	20	33,00	660,00
SIM	META 04 - OFICINA DE VIOLÃO - PROFESOR	32	40,00	1.280,00
SIM	SERVIÇO DE ALIMENTAÇAÕ - COFFE BREAK	4	50,00	200,00
SIM	LOCAÇÃO DE VIOLÕES	20	246,00	4.920,00
SIM	LOCAÇAO DE ESTANTES PARA PARTITURA	20	49,50	990,00
SIM	LOCAÇAÕ DE ESTANTES PARA PROFESSOR DE MÚSICA	1	120,00	120,00

Nome/Razão Social: **PREFEITURA MUNICIPAL DE NAVIRAI**
CPF/CNPJ: **03.155.934/0001-90**
Endereço: **PRACA EUCLIDES ANTONIO FABRIS, Nº343 - BAIRRO CENTRO - CEP:79950-000**
Município: **NAVIRAI** UF: **MS** E-mail: **iedihi.cidadania@gmail.com**

DISCRIMINAÇÃO DOS SERVIÇOS

Descrição: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS NA EXECUÇÃO DE PROJETO ARTÍSTICO CULTURAL, PARA ATENDER A FUNDAÇÃO CULTURAL DE NAVIRAÍ, PERIODO JUNHO/JULHO, EM CONFORMIDADE COM:
PROCESSO LICITATÓRIO Nº 687/2014- Nº 218/14
CONTRATO Nº 010/2015 – PM/NAVIRAÍ/MS,
ATA REGISTRO DE PREÇO Nº 10/2013
EMPENHO Nº 762/2015
CONVÊNIO Nº784824/2013

Tributável	Item	Qtde	Unitário R$	Total R$
SIM	META 01 - OFICINA DE TEATRO – PROFESSOR	32	40,00	1.280,00
SIM	SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO – COOFE BREAK	4	50,00	200,00
SIM	LOCAÇÃO DE VEÍCULO COM COMBUSTÍVEL	9	160,00	1.440,00
SIM	META 02 - OFICINA DE DANÇA – PROFESSOR	32	40,00	1.280,00
SIM	SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO – COOFE BREAK	4	50,00	200,00
SIM	META 03 – OFICINA DE ARTE CIRCENSE – PROFESSOR	32	40,00	1.280,00
SIM	SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO – COOFE BREAK	4	50,00	200,00
SIM	SURDO TAMBOR ALUMÍNIO 14X30 CM	1	220,00	220,00
SIM	SURDO TAMBOR ALUMÍNIO 14X45 CM PELE ANIMAL	1	550,00	550,00
SIM	SURDO TAMBOR ALUMÍNIO 18X45 CM PELE LEITOSA	1	450,00	450,00
SIM	META 04 – OFICINA DE VIOLÃO – PROFESSOR	32	40,00	1.280,00
SIM	SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO – COOFE BREAK	4	50,00	200,00
SIM	LOCAÇÃO DE VIOLÕES	10	246,00	2.460,00

Declaro que os Serviços foram feitos de acordo.
Em 14 / 07 / 2015

Leandro Peres de Matos
Prefeito Municipal

Declaro que os Serviços foram feitos de acordo.
06 / 07 / 2015

CPF/CNPJ: **03.155.934/0001-90**
Endereço: **PRACA EUCLIDES ANTONIO FABRIS, Nº343 - BAIRRO CENTRO - CEP:79950-000**
Município: **NAVIRAI** UF: **MS** E-mail: **iedihi.cidadania@gmail.com**

DISCRIMINAÇÃO DOS SERVIÇOS

Descrição: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS NA EXECUÇÃO DE PROJETO ARTÍSTICO CULTURAL, PARA ATENDER A FUNDAÇÃO CULTURAL DE NAVIRAÍ, EM CONFORMIDADE COM:
PROCESSO LICITATÓRIO Nº 687/2014- Nº 218/14
CONTRATO Nº 010/2015 – PM/NAVIRAÍ/MS,
ATA REGISTRO DE PREÇO Nº 10/2013
EMPENHO Nº 762/2015
CONVÊNIO Nº784824/2013

Tributável	Item	Qtde	Unitário R$	Total R$
SIM	META 01 - OFICINA DE TEATRO – PROFESSOR DE TEATRO	32	40,00	1.280,00
SIM	SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO – COOFE BREAK	4	50,00	200,00
SIM	LOCAÇÃO DE VEÍCULO COM COMBUSTÍVEL	9	160,00	1.440,00
SIM	META 02 - OFICINA DE DANÇA – PROFESSOR DE DANÇA	32	40,00	1.280,00
SIM	SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO – COOFE BREAK	4	50,00	200,00
SIM	META 03 – OFICINA DE ARTE CIRCENSE – PROFESSOR DE ARTE	32	40,00	1.280,00
SIM	SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO – COOFE BREAK	4	50,00	200,00
SIM	COLCHONETES MEDINDO 60X160X300	20	33,00	660,00
SIM	META 04 – OFICINA DE VIOLÃO – PROFESSOR DE VIOLÃO	32	40,00	1.280,00
SIM	SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO – COOFE BREAK	4	50,00	200,00
SIM	LOCAÇÃO DE VIOLÕES	20	246,00	4.920,00
SIM	LOCAÇÃO DE ESTANTES PARA PARTITURA	20	49,50	990,00

Detalhe das Notas Fiscais onde constam 50 locações de violões, bem como partituras.

Item 1.12) Não foram encontrados cola, lixas, tintas, tecidos e peles para confecção de instrumentos. Também não se encontrou os instrumentos que porventura tenham sido confeccionados com esses materiais.

Dessa forma, verificou-se um prejuízo de R$ 3.260,00.

Itens 1.13, 1.14 e 1.15) Apesar de verificar por meio de fotografias que foram feitas alguns materiais publicitários, não se encontrou nenhuma sobra desses materiais, ou seja, cartazes tamanho A2 e a confecção de 30.000 flayers,

Da análise do processo, verificou-se que houve um superfaturamento de R$ 12.681,00 uma vez que, não se encontram os materiais adquiridos na execução das oficinas, bem como irregularidades nas locações de bens especificadas no Plano de Trabalho.

Vale destacar que nesse valor não estão incluídos os valores de serviços com alimentação, já que o Ministério da Cultura solicitou a devolução dos mesmos por contrariar art. 4° da Portaria MinC 33/2014.

Manifestação da Unidade Examinada

Após envio do Relatório preliminar, a Prefeitura Municipal por meio do Ofício n°049/2016, de 28 de setembro de 2016, apresentou o seguinte esclarecimento para o fato:
- Quanto ao item 1.2:

"Com base na análise efetuada no item 1.2 do plano de trabalho que é a aquisição de coffee break para alimentação dos alunos, justifica-se que foram servidos achocolatados, sucos, bolachas "cream cracker" e/ou club social, pela opção da praticidade, tendo em vista que o projeto não dispunha de pessoas para auxiliar na distribuição dessa alimentação.

A quantidade oferecida e qualidade dos produtos contempla o valor especificado no plano de trabalho, pois foram atendidos 400 alunos durante 6 meses com carga horária de 2 horas semanais em dois dias da semana e ainda visando a alimentação para servir no espetáculo vivenciando a Arte em Várias Partes, que necessitou de muitos encontros fora do calendário para aprimoramento das coreografias nas escolas e ainda ensaios fora da escola com todos os alunos para afinamento dos grupos em busca de qualidade na apresentação.

No dia do espetáculo da praça, foi feito uma confraternização com todos os alunos, professores, auxiliadores que prestaram serviços na escola, onde uma vez mais foi servido lanche a todos.

Por outro lado, as despesas de alimentação prevista para os professores já verificou-se que o Ministério da Cultura solicitou a devolução desses valores".

- Quanto ao item 1.4:

*"Considerando que o Projeto "**Arte em Cada Parte"** ocorreu em 2015, os colchonetes adquiridos passaram a fazer parte do acervo do município, sendo disponibilizados para outras atividades do município, tais como eventos esportivos, eventos culturais, dentre outros.*

Há época da auditoria nem todos estavam no mesmo local, como foi relatado pela servidora responsável.

Com base nas informações não há por que considerar como prejuízo, haja vista que foi informado verbalmente ao auditor da ocorrência do fator acima exposto".

- Quanto ao item 1.7:

"Em relação aos surdos, foram apresentados os três instrumentos um conforme plano de trabalho e os outros dois se diferencia da especificação do plano de trabalho, porem existem"

- Quanto aos itens 1.9 e 1.10:

" Foram locados 20 violões e 20 estantes para atendimento do número de alunos que faziam parte da oficina na escola José Carlos da Silva, pois as aulas eram ministradas em dias alternados o que dava condições de usarem os mesmos instrumentos; foram locados mais alguns na realização dos ensaios como também na realização do espetáculo."

Análise do Controle Interno

Analisando as justificativas apresentadas pela Prefeitura temos:

Item 1.2- Aquisição de coffee break para alimentação dos alunos. Em sua justificativa a Prefeitura alega que foi servido dessa forma tendo em vista a praticidade, já que o projeto não dispunha de pessoas para auxiliar na distribuição dessa alimentação e que a quantidade oferecida e qualidade dos produtos contempla o valor especificado no plano de trabalho. Analisando os esclarecimentos apresentados, verificou-se que a Prefeitura além de não fez qualquer menção à falta desses serviços (alimentação) para os professores e alunos no curso de percussão, ainda justificou que a alimentação estava, quanto à quantidade e qualidade, de acordo com o Plano de Trabalho.
Verifica-se que os esclarecimentos apresentados pela Prefeitura são descabidos, já que os preços dos produtos relacionados no Plano de Trabalho (R$ 40,00 a R$ 50,00 por aluno) são muito superiores para servirem achocolatados e bolachas "cream craker" e/ou "club social". Além disso, ficou impossível fazer referência a qualidade já que não consta no Plano de Trabalho nenhuma informação a respeito dos alimentos que seriam servidos aos alunos.

Item 1.4 – Quanto à ausência dos colchonetes a Prefeitura justificou que os mesmos passaram a fazer parte do acervo do município, sendo disponibilizados para outras atividades do município, tais como eventos esportivos, eventos culturais, dentre outros e que não há por que considerar como prejuízo, haja vista que foi informado verbalmente ao auditor da ocorrência do fator acima exposto. Novamente é descabida a justificativa apresentada. Em nenhum momento a Prefeitura menciona a ausência dos colchonetes adquiridos, menciona somente que foram disponibilizados para outras atividades. No

entanto, não apresentou nenhum comprovante e nem justificou o que seria essas “outras atividades”. Dessa forma, conclui-se que houve prejuízo, pela ausência e disponibilização dos bens adquiridos nas oficinas.

Item 1.7- A Prefeitura em sua justificativa admite a falha apontada, uma vez que menciona que dois surdos são diferentes aos especificados no Plano de Trabalho.

Itens 1.9 e 1.10- Novamente a Prefeitura, em sua justificativa, admite a falha apontada, uma vez que menciona que, de fato, foram locados vinte violões e vinte estantes para partitura para atendimento do número de alunos que faziam parte da oficina na escola José Carlos da Silva, pois as aulas eram ministradas em dias alternados, o que dava condições de usarem os mesmos instrumentos.

A Prefeitura não apresentou justificativas para os demais itens (1.12, 1.13, 1.14 e 1.15).

2.2.3. Incompatibilidade na execução física do objeto do Convênio, gerando benefício parcial aos alunos.

Fato

Tendo como objetivo identificar a execução física do objeto conveniado, avaliando os quantitativos realizados e os impactos/benefícios obtidos em função da natureza do ajuste, analisou-se a contratação promovida pela Prefeitura de Naviraí/MS, no exercício de 2014, tendo como objeto a realização do projeto “arte em cada parte”, projeto artístico e educacional a ser implantado em cinco escolas municipais, cada uma delas utilizando uma linguagem artística de dança, circo e música, culminando em um grande festival de artes e gratuito a toda a cidade”.

Analisando a referida contratação, identificaram-se os seguintes pontos:

1) Quantitativo realizado: por meio da inspeção física verificou-se que nem todos os materiais adquiridos se encontravam na Prefeitura, bem como nem todos os serviços contratados foram, de fato, prestados comprometendo a compatibilidade da realização das oficinas.
2) Cumprimento de prazos: Após entrevistas com os profissionais que executaram as oficinas, e os alunos verificou-se que o objeto foi realizado em 2015, portanto dentro do prazo e de acordo com o Plano de Trabalho.
3) Não se encontraram no processo os instrumentos que possibilitassem a avaliação dos resultados, no entanto, verificou-se pela análise e execução do mesmo que o benefício foi parcial, uma vez que, apesar de realizadas as oficinas e executada a apresentação, constataram-se diversas irregularidades já relacionadas em outros pontos desse relatório.
4) Inspeção de serviços: Relatado em outro item deste relatório.
5) Inspeção de fornecimento de bens: Relatado em outro item deste relatório.

Dessa forma, após a inspeção física do objeto contratado, verificou-se que nem todos os materiais e serviços foram de fato adquiridos ou prestados. Em consequência, conforme enfatizado no item 3 acima, o benefício foi apenas parcial, uma vez que apesar de ter realizado as oficinas e executado a apresentação do mesmo, constataram-se diversas

irregularidades no acompanhamento e fiscalização do contrato, contrariando o disposto nos artigos 54 e 55 da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, que assim disciplina:

> ***"Art. 54.*** *No acompanhamento e fiscalização do objeto serão verificados:*
>
> *I - a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, na forma da legislação aplicável;*
>
> *II - a compatibilidade entre a execução do objeto, o que foi estabelecido no Plano de Trabalho, e os desembolsos e pagamentos, conforme os cronogramas apresentados;*
>
> *[...].*"
>
> ***Art. 55****. O concedente ou contratante comunicará ao convenente ou contratado e ao interveniente, quando houver, quaisquer irregularidades decorrentes do uso dos recursos ou outras pendências de ordem técnica ou legal, e suspenderá a liberação dos recursos, fixando prazo de até trinta dias para saneamento ou apresentação de informações e esclarecimentos, podendo ser prorrogado por igual período.*
>
> *§ 1º Recebidos os esclarecimentos e informações solicitados, o concedente ou contratante disporá do prazo de dez dias para apreciá-los e decidir quanto à aceitação das justificativas apresentadas, sendo que a apreciação fora do prazo previsto não implica aceitação das justificativas apresentadas.*
>
> *§ 2º Caso não haja a regularização no prazo previsto no caput, o concedente ou contratante:*
>
> *I - realizará a apuração do dano; e*
>
> *II - comunicará o fato ao convenente ou contratado para que seja ressarcido o valor referente ao dano.*
>
> *§ 3º O não atendimento das medidas saneadoras previstas no § 2º ensejará a instauração de tomada de contas especial..*

Manifestação da Unidade Examinada

Após envio do Relatório preliminar, a Prefeitura Municipal por meio do Ofício n°049/2016, de 28 de setembro de 2016, apresentou o seguinte esclarecimento para o fato:
"Os materiais de consumo, foram usados na realização do espetáculo e doado para o acervo dos figurinos de teatro que o município possui. "

Análise do Controle Interno

A justificativa apresentada pela Prefeitura não condiz com os fatos citados, ou seja, ausência parcial de materiais e serviços prestados, comprometendo a compatibilidade da realização das oficinas.

2.2.4. Ausência de elementos que comprovem acompanhamento e fiscalização efetiva por parte dos fiscais designados.

Fato

O convênio nº 784824/2013 tem como convenente a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS e como concedente o Ministério da Cultura/Secretaria de Políticas Culturais. O objeto do referido convênio é a realização do projeto Arte em cada parte, projeto artístico/educacional a ser implantado em cinco escolas municipais na cidade de Naviraí/MS. Do Plano de Trabalho aprovado referente ao Convênio nº 784824/2013 originou-se o processo administrativo nº 637/2014, Pregão Presencial nº 218/2014, onde saiu vencedor do certame a seguinte empresa:

Quadro de Licitantes:

CNPJ	Razão Social	Valor da Proposta	Regularidade Fiscal (Documentação)
04.430.392/0001-80	INSTITUTO DE EDUCAÇÃO, DESENVOLVIMENTO HUMANO E INSTITUCIONAL - IEDHI	R$ 208.370,00	Em dia na data da apresentação das propostas

Conforme quadro acima, a empresa vencedora do certame foi o Instituto de Educação e Desenvolvimento Humano e Institucional (CNPJ: 04.430.392/0001-80), a qual firmou o contrato nº 10/2015 com a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS, sendo nomeados os seguintes fiscais do contrato:

CPF: ***.876.931-**-Assistente Administrativo; e

CPF: ***.556.051-**- Gerente de Equipe de Apoio Logístico.

Quanto ao acompanhamento e fiscalização do contrato, encontraram-se relatórios de execuções parciais das oficinas, elaborado pela empresa prestadora do serviço. No entanto, não se encontrou nenhum relatório de autoria dos fiscais designados por meio do contrato nº 10/2015, CPF: ***.876.931-**-Assistente Administrativo e CPF: ***.556.051-**- Gerente de Equipe de Apoio Logístico.

Diante do exposto, verificaram-se falhas de acompanhamento e fiscalização por parte dos fiscais designados, comprometendo a regular aplicação dos recursos, compatibilidade na execução do objeto e um possível descumprimento das metas estipuladas no Plano de Trabalho.

Manifestação da Unidade Examinada

Após envio do Relatório preliminar, a Prefeitura Municipal por meio do Ofício n°049/2016, de 28 de setembro de 2016, apresentou o seguinte esclarecimento para o fato:
"Informa a gerência de Cultura através de relatório em anexo, que os fiscais responsáveis pela execução do Contrato, acompanharam todo o andamento do projeto desenvolvido nas escolas ali mencionadas, execução esta que aconteceu no ano de 2015, cumprindo o conteúdo programático constante na planilha de trabalho".

Análise do Controle Interno

Apesar de a Prefeitura informar que os fiscais acompanharam todo o andamento do projeto, não se verificaram relatórios de autoria dos fiscais designados para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato.

2.2.5. Descumprimento às condições contratuais referentes à manutenção da qualificação técnica dos profissionais.

Fato

Objetivando comprovar a estrita observância das normas legais vigentes e as orientações quanto aos pagamentos dos valores contratados, verificando especialmente possível pagamento sem a cobertura contratual, verificou, inicialmente, que o Edital Processo Administrativo n° 637/2014, Pregão Presencial nº 218/2014 assim dispõe:

> *"7.11 - A licitante deverá apresentar juntamente com a proposta de preços os seguintes documentos:*
> *[...]*
> *c) Comprovar através de certificado emitido em nome do profissional, a capacidade técnica em ministrar aulas nas artes já elencadas, certificado este com carga horária não inferior a 60 horas;*
> *f) Apresentar atestado de capacidade técnica, de cada um dos profissionais indicados, com uma experiência mínima de 2 (dois) anos de trabalho prestado nas oficinas indicadas no termo de referência.*
> *g) Declaração que irá disponibilizada todos os recursos necessários (termo referência) para executar as oficinas e o festival.*
> *h) Declaração que irá cumprir todo o (termo referência), com todos os materiais solicitados e em todas as suas fases, com eficiências e respeitando todos os prazos.."(**ipsis litteris**).*

Da análise dos documentos apresentados pela empresa vencedora do certame, constatou-se que a mesma apresentou os Instrumentos Particulares de Prestação de Serviços de Profissional Autônomo; Certificados de participações em cursos de 80 hs e Atestados de Capacidade Técnica; referente aos profissionais que não executaram as oficinas. Fato esse que foi constatado através das entrevistas realizadas com os profissionais que executaram as oficinas. Assim, verificou-se que os mesmos não possuíam as capacitações apresentadas pela empresa durante o fornecimento de certificados na habilitação.

Para melhor compreensão, demonstraram-se abaixo os profissionais apresentados pela empresa na licitação e os que, de fato, executaram as oficinas:

Cursos	Profissionais apresentados na licitação	Profissionais que executaram as oficinas

	CPF	CPF
Percussão	***.570.661-**	***.738.021-**
Dança	***285.011-**	***.226.591-**
Artes Circense	***.699.791-**	***.712.081-**
Música-violão	***.900.391-**	***.936.531-**
Teatro	RG 825.420 SSP/MS-DRT/MS 084/MAS	***.712.841-**.

Nota-se, portanto, que os atestados, certificados e contratos de prestação de serviços apresentados pela empresa executora do contrato, não são dos profissionais que ministraram os cursos. Assim, conclui-se que a empresa descumpriu a cláusula 7.11, item "c", do Edital nº 218/2014, já que apresentou documentos que não condizem com a apresentação das propostas.

Com relação aos pagamentos contratuais, verificou-se que todos foram realizados com cobertura formal através do Contrato nº 10/2015. Durante o período de vigência do contrato não houve pagamentos antecipados sem a correspondente contraprestação de serviços.
.

Manifestação da Unidade Examinada

Após envio do Relatório preliminar, a Prefeitura Municipal por meio do Ofício n°049/2016, de 28 de setembro de 2016, apresentou o seguinte esclarecimento para o fato:
"Segundo informações trazidas pela responsável pela execução do contrato, bem como pela a empresa contratada, teria apresentado no certame licitatório a relação da equipe de instrutores com os devidos documentos exigidos no edital.
Após os tramites processuais e a consequente emissão da ordem de serviço, o Instituto IEDHI, convocou os instrutores para assinar contrato para realização dos serviços de hora aula nos cursos do projeto "arte em cada parte".
Os instrutores convocados comunicaram por escrito ao Instituto IEDHI, a impossibilidade de assumir o trabalho, frente a diversas dificuldades justificadas (documentos em anexo).
Assim, duas situações estavam postas, a primeira seria de desistir do contrato firmado com a Prefeitura Municipal de Naviraí, afinal de contas quem realiza os cursos são os instrutores, e por consequência pagar multa contratual e o projeto não aconteceria naquele momento.
Então o Instituto IEDHI, realizou nova pesquisa e seleção de profissionais do mercado, e enviou a Prefeitura Municipal de Naviraí/-MS "Oficio de número 02/2015, em 12 de Março de 2015". No presente Oficio, Instituto IEDHI, pondera sobre o problema da desistência dos instrutores apresentados na licitação, justificando as alterações.
A Prefeitura Municipal de Naviraí, através da Fundação Municipal de Cultura, após análise, recusou os documentos apresentados para substituição de [T.V.] por [L.S.], então o Instituto IEDHI, fez nova apresentação por meio do "Oficio de número 03/2015", sendo então aprovada a alteração pelos técnicos da Fundação de Cultura de Naviraí, que analisaram e compararam a qualificação técnica da nova equipe em substituição da primeira.
Dessa forma, o projeto pode ser implantado, lembrado que trata-se o projeto "Arte em cada parte" de cursos de introdução as atividades artísticas, ou seja para alunos iniciantes, de forma que o gabarito técnico da equipe de instrutores que realizaram os cursos se comprovou na realização do Festival ao final do projeto, onde os pais e toda a comunidade

do município de Naviraí, puderam observar o conhecimento e as práticas adquiridas pelos alunos.
Outra questão, é que o Instituto IEDHI, apresentou aos técnicos da Fundação Municipal de Cultura, gestores do projeto, o "Plano de Curso" e o "Plano de Aula", para o monitoramento da aplicação dos conteúdos programáticos, demonstrando de forma técnica, os aspectos pedagógicos e metodológicos aplicados pelos Instrutores.
O resultado obtido pela equipe de instrutores junto aos alunos, foi considerado de Excelência pelos diretores das escolas que acompanharam de perto a evolução dos alunos nos Cursos".

Análise do Controle Interno

Analisando os esclarecimentos apresentados pela Prefeitura, verificou-se que a empresa executora tenta justificar a substituição dos profissionais por outros de igual conhecimento, previamente aprovados pela Prefeitura, consequentemente não havendo prejuízos aos alunos.
No entanto, da análise do Ofício nº 03/2015, verificou-se que o IEDHI não apresentou justificativas que pudessem elidir a substituição dos profissionais, uma vez que menciona que os recursos humanos são constantemente influenciados por diversas variáveis não podendo ser disponibilizados na mesma forma personificada, mas com formação, experiência e habilidade semelhante.
Entretanto, conforme já mencionado, da análise dos certificados e currículos dos profissionais que executaram as oficinas, verificou-se eles não tinham formação compatível com os outros profissionais que foram substituídos, o que vai de encontro com os esclarecimentos do Ofício nº 03/2015.
Além disso, a questão relacionada é quanto ao não cumprimento à cláusula 7.11, item "c" do Edital nº 218/2014, já que apresentaram documentos que não condizem com a apresentação das propostas, portanto, estaria impedida de executar o contrato em questão.
Dessa forma, verificou-se que a Prefeitura além de apresentar esclarecimentos que não estão relacionados com a impropriedade encontrada, ainda tentou justificar a substituição irregular dos profissionais contratados.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS contratou os serviços sem que houvesse sobrepreço, ou seja, os itens constantes na planilha de custos da licitante vencedora (IEDHI) estavam de acordo com os valores praticados no mercado, bem como inexistência de irregularidades quanto aos aspectos gráficos referente às Notas Fiscais.

Contudo, foram observadas as seguintes impropriedades/irregularidades:

- Ausência de parecer, ou documento similar, que apresentasse elementos e argumentos técnicos de forma a legitimar a exigência de visita prévia aos locais das oficinas pelas empresas licitantes;
- Aquisição parcial de materiais e serviços contratados;
- Contratação de profissionais que não estavam especificados no Edital Pregão Presencial nº 218/2014;

- Superfaturamento de R$ 12.681,00 pela ausência de materiais adquiridos na execução das oficinas, bem como irregularidades nas locações de bens especificadas no Plano de Trabalho; e
-Ausência de elementos que comprovem o acompanhamento e a fiscalização por parte dos fiscais designados, comprometendo a regular aplicação dos recursos.

Ordem de Serviço: 201601978
Município/UF: Naviraí/MS
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: PREFEITURA MUNICIPAL DE NAVIRAI
Montante de Recursos Financeiros: R$ 953.352,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 1º a 5 de agosto de 2016 na Prefeitura Municipal de Naviraí/MS, sobre a aplicação dos recursos do Programa 2030 - Ação 8744 Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica, transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) à conta específica do bloco de financiamento no período de 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, totalizando R$ 953.352,00.

A análise realizada buscou avaliar a gestão dos recursos financeiros transferidos para custeio das ações governamentais na aquisição de gêneros alimentício para a merenda escolar da Educação Básica, de forma a fiscalizar a execução das despesas de maior materialidade.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Número de nutricionistas contratados abaixo dos parâmetros legais previstos pelo Conselho Federal de Nutricionistas CFN.

Fato

Verificou-se a existência de nutricionista responsável técnico pelo Pnae através do documento de identificação do registro profissional e do termo de posse em cargo público apresentados pela Prefeitura Municipal de Naviraí/MS. O Município apresentou a documentação de apenas um nutricionista e não foi encontrado nenhum acúmulo indevido de empregos, com incompatibilidade de horário.

Conforme informado pelo município, em 2016 são 4.275 alunos no ensino fundamental e 2.828 em creche e pré-escola. Tal situação afronta o estabelecido no Artigo 10 da Resolução CFN nº 465, de 23 de agosto de 2010, que determina o mínimo de dez nutricionistas contratados para acompanhamento do Pnae em municípios com esse quantitativo de alunos matriculados na educação infantil e fundamental, conforme reprodução a seguir:

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

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

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

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 049/2016, de 28 de setembro de 2016, em resposta ao relatório preliminar, o Prefeito apresentou a seguinte manifestação:

"Conforme Lei Complementar n.182, de 30 de março de 2016, contamos com 04 vagas no quadro de servidores do município, destas quatro uma está sendo ocupada por servidora efetiva restando 3 vagas a serem preenchidas. Atualmente o município possui duas nutricionistas, sendo uma efetiva e outra contratada por processo seletivo. Ademais, esclarecemos que aguardávamos a realização do concurso público para o preenchimento de outras três vagas restantes, conforme edital anexo.

O Município de Naviraí está realizando concurso público para o preenchimento de vagas em seu quadro inclusive o de Nutricionista, conforme consta no EDITAL N.º 001/2016 CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TÍTULOS PARA PROVIMENTO DE CARGOS PERTENCENTES AO QUADRO PERMANENTE DE PESSOAL DO MUNICÍPIO DE NAVIRAÍ/MS, ANEXO I.

A partir da homologação do Concurso serão tomadas as medidas necessárias para suprir a falha apontada por essa Egrégia Corte de Contas."

O citado Anexo I é a Comunicação Interna nº 1172/2016, de 26 de setembro, que apresenta a seguinte passagem sobre o tema:

"**1 – Número de** nutricionistas **contratados abaixo dos parâmetros legais previstos pelo Conselho Federal de Nutricionistas CFN.**

Com a realização do concurso em setembro/2016, serão tomadas as devidas providencias para adequar o quadro técnico de nutricionistas."

Análise do Controle Interno

Em sua justificativa o gestor não questionou a constatação, se resumindo em afirmar que será realizado concurso para três novos nutricionistas. Como relatado, a obrigação é de mais nove nutricionistas, portanto, mesmo que a prefeitura de fato contrate mais três nutricionistas ainda assim continuará desrespeitando os parâmetros previstos no artigo 10 da Resolução CFN nº 465, de 23 de agosto de 2010.

2.1.2. Cardápios elaborados não contém os elementos que possam permitir cálculos sobre a cobertura nutricional mínima exigida pela legislação.

Fato

Analisando-se os cardápios dos anos letivos de 2015 e 2016, verificou-se ausência de informações sobre o quantitativo *per capita* de cada alimento das refeições (ex: grama, miligramas, mililitros), bem como dos valores nutricionais que os compõem, como: proteína, lipídios, carboidratos, vitamina A, cálcio, ferro e os valores calóricos totais por alimento. Tal situação afronta o estabelecido no Artigo 1º e 2º da Resolução CFN nº 465 de 23 de agosto de 2010, que determina que os cardápios do PNAE contenham essas informações, conforme reprodução a seguir:

> *"Art. 1º. As disposições desta Resolução aplicam-se à execução do Programa de Alimentação Escolar (PNAE) nos Estados, Municípios, Distrito Federal e nas escolas federais, inclusive escolas filantrópicas e comunitárias da respectiva rede de ensino.*
>
> *Art. 2º. Para fins desta Resolução definem-se os seguintes termos:*
> *[...]*
> ***CARDÁPIO:** ferramenta operacional que relaciona os alimentos destinados a suprir as necessidades nutricionais individuais e coletivas, discriminando os alimentos, por preparação, quantitativo per capita, para energia, carboidratos, proteínas, lipídios, vitaminas e minerais e conforme a norma de rotulagem."*

Tal fato impede que seja verificado a compatibilidade da quantidade das compras em relação ao cardápio, considerando o número de alunos efetivamente matriculados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 049/2016, de 28 de setembro de 2016, em resposta ao relatório preliminar, o Prefeito apresentou a seguinte manifestação:

"Conforme informações obtidas pelo servidor responsável, foi apresentado aos auditores somente as propostas de cardápio, deixaram de apresentar as preparações que estão

calculadas, pois, não estavam completas para comprovar as informações prestadas encaminhamos em anexo (ANEXO I - Alimentação Escolar)

Nos cálculos foi constatado a ausência dos referentes a vitamina A, cálcio e ferro, como estabelecido pelo Artigo 1º e 2º da Resolução CFN nº465 de 23 de agosto de 2010, o que está sendo providenciado Pela Gerencia de Educação e Cultura juntamente com a Nutricionista responsável."

Análise do Controle Interno

A justificativa do gestor não prospera em virtude de que os cardápios solicitados e entregues eram exatamente iguais aos encontrados nas quatro escolas visitadas nos dias 2 e 3 de agosto de 2016, portanto, o que foi entregue são realmente os cardápios divulgados nas escolas. Dessa forma, conclui-se que os cardápios elaborados pela Prefeitura Municipal de Naviraí/MS não contêm os elementos que possam permitir cálculos sobre a cobertura nutricional mínima exigida pela legislação.

2.1.3. Instalações físicas inadequados para o preparo das refeições.

Fato

Na vistoria "in loco" em quatro escolas, realizada no dia 2 de agosto de 2016, constatou-se que em nenhuma cozinha das quatro escolas visitadas existe tela de proteção (milimétrica) nas janelas, o que possibilita a entrada de insetos e roedores, não assegurando a integridade dos gêneros alimentícios.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 049/2016, de 28 de setembro de 2016, em resposta ao relatório preliminar, o Prefeito apresentou a seguinte manifestação:

"Conforme apontado pela auditoria em vistoria "in loco" em quatro escolas, constatou que [...] nenhuma cozinha dispõe de tela de proteção (milimétrica) nas janelas, possibilitando a entrada de insetos e roedores, assegurando a integridade dos gêneros alimentícios.

O Município de Naviraí, está enfrentando no decorrer dos últimos anos queda acentuada na receita em consequência da crise financeira por qual atravessa o pais, e consequentemente dificultando a administração a tomar decisões de melhorias a curto prazo.

Quanto as telas de proteção estaremos tomando as devidas providencias, por ser de baixo custo [...]. "

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Naviraí/MS não refutou a constatação e informou algumas providências que pretende tomar para sanar os problemas.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Não aplicação de teste de aceitabilidade durante o período examinado.

Fato

A Gerência Municipal de Educação e Cultura de Naviraí/MS, na condição de entidade executora no município, não aplicou o teste de aceitabilidade das refeições servidas nas escolas, período 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho 2016, em desacordo com o que estabelece o §5 do art. 25 da Resolução/CD/FNDE nº 38 de 16 de julho de 2009, que assim dispõe:

> *"A EE [entidade executora] aplicará teste de aceitabilidade aos alunos, com exceção daqueles matriculados na educação infantil na faixa etária de 0 a 3 anos (creche), sempre que ocorrer, no cardápio, a introdução de alimento novo ou quaisquer outras alterações inovadoras, no que diz respeito ao preparo, ou para avaliar a aceitação dos cardápios praticados frequentemente."*.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 049/2016, de 28 de setembro de 2016, em resposta ao relatório preliminar, o Prefeito apresentou a seguinte manifestação:

"Visando atender a orientação dessa Egrégia Corte de Contas a administração através da Gerencia Municipal de Educação e Cultura está providenciando o teste de aceitabilidade dos gêneros alimentícios do Programa nas escolas a partir do mês de outubro de 2016."

Análise do Controle Interno

O gestor não refutou a alegado, informando que a partir de outubro de 2016 irá resolver problema, o que só poderá ser confirmado com a realização de nova inspeção.

2.2.2. Ausência de identificação do Programa (Pnae) nas notas fiscais emitidas pelas empresas.

Fato

Em análise da documentação das despesas realizadas com aquisição de gêneros alimentícios (notas fiscais disponibilizadas do exercício de 2015 a 2016), constatou-se que em todas as notas fiscais não foi identificado o nome do Programa (Pnae), em desconformidade com o disposto no parágrafo único do art. 62 da Resolução FNDE n° 26 de 17 de junho de 2013, que assim dispõem:

> "*Art. 62 As despesas realizadas com recursos do PNAE deverão ser comprovadas mediante documentos fiscais originais ou equivalentes, na forma da legislação à qual a EEx. estiver vinculada.*
>
> *Parágrafo único. Os documentos de que trata este artigo deverão ser emitidos em nome da EEx. e identificados com o nome do FNDE e do Programa.*"

Nesse contexto, há que se frisar que o responsável por recursos públicos, além do dever legal de prestar contas de seu bom e regular emprego, deve fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos recursos federais recebidos e os comprovantes de despesas realizadas. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que estes foram efetivamente utilizados na realização de despesas elegíveis para o programa.

O Tribunal de Contas da União, em situações semelhantes a essa, tem determinado às Unidades Jurisdicionadas que: "*faça constar dos documentos utilizados para comprovar despesas realizadas com recursos de programas federais, a exemplo do PNAE, PNATE e PDDE, identificação do respectivo programa, em atendimento aos correspondentes normativos, ou aqueles que vierem a substituí-los*" (Acórdão 2576/2009 – Plenário).

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 049/2016, de 28 de setembro de 2016, em resposta ao relatório preliminar, o Prefeito apresentou a seguinte manifestação:

"A identificação era feita somente através de comunicação interna na qual encaminhava a nota fiscal para pagamento, constando o recurso a ser utilizado, o nome do Programa e respectiva conta bancaria, copia CI (ANEXO II - Alimentação Escolar).

Considerando as determinações e a legislação pertinente, a partir desta data todas as Notas Fiscais a serem pagas com recursos do PNAE, terão sua identificação no corpo da respectiva Nota Fiscal, conforme dispõe o art. 62 da Resolução do FNDE n. 26 de 17 de junho de 2013."

Análise do Controle Interno

O gestor não refutou o alegado, informando que irá corrigir as inconsistências.

2.2.3. Fragilidade no processo de liquidação e pagamento das despesas do Pnae pela Prefeitura de Naviraí/MS: Falta de controle no recebimento dos gêneros alimentícios pelas escolas.

Fato

Em visita promovida a quatro escolas (Creche Eva Moraes de Oliveira, EMEIEF José Martins Flores, CIEI Prof. Zenaide Nunes dos Santos e EMEF Profª. Maria de Lourdes Aquino Sotana) nos dias 2 e 3 de agosto de 2016, identificou-se que, quando do atendimento aos pedidos promovidos pelas escolas, as empresas fornecedoras de gêneros alimentícios não encaminhavam a nota fiscal junto aos produtos, tampouco documento assinado de remessa dos materiais.

Segundo informações das diretoras das escolas, os gêneros alimentícios são recebidos pelas cozinheiras a partir de documentos que acompanham os produtos. Oportuno registrar as seguintes falhas: impossibilidade de aferir a quantidade e qualidade dos produtos entregues nas escolas; ausência de assinatura nos recibos, tanto da empresa quanto das cozinheiras, e falta de organização dos materiais.

Notou-se que o valor de cada produto, a marca e as demais especificações, como peso, tipo e validade não constavam dos referidos documentos, de forma que as escolas não teriam condições de aferir quais produtos, valores e quantidades deveriam ser efetivamente atestados para posterior pagamento pela Prefeitura de Naviraí. Ademais, mesmo que tivesse essas informações, as escolas não dispõem de balanças para que os produtos sejam corretamente conferidos.

Na visita às escolas, ainda, observou-se que muito dos produtos processados, como carne moída, carne em cubos, mandioca picada, entre outros, sequer continham embalagens informando o peso , sendo que estavam acondicionados em embalagens plásticas sem quaisquer especificações quanto ao produto acondicionado na embalagem, impossibilitando que no recebimento dos produtos fosse verificado se os quantitativos eram condizentes com os pedidos feitos pelas escolas, bem como se era o mesmo produto contratado.

As fotos a seguir retratam esses produtos sem especificações:

Foto: CIEI Prof. Zenaide Nunes dos Santos, em 2 de agosto de 2016.

Foto: Creche Eva Morales de Oliveira, em 2 de agosto de 2016.

Diante dos fatos expostos, verificou-se que os quantitativos entregues pelas empresas não eram efetivamente atestados pelas escolas, as quais recebiam diretamente os gêneros sem que os mesmos estivessem respaldados por documentação comprobatória da empresa, assinada pela empresa e pelo servidor recebedor, informando o que efetivamente estava sendo entregue.

Como agravo, identificou-se que o mesmo produto era entregue por diferentes fornecedores. Tal fato decorre da sobreposição no fornecimento de contratações decorrente de processos licitatórios diferentes, impossibilitando que fosse feito o ateste dos produtos efetivamente recebidos em base às condições contratadas.

Mesmo não tendo como saber o que realmente foi recebido pelas escolas, no pagamento de todas as notas fiscais foram apresentados documentos assinados pelos diretores das escolas (mapas de recebimento de produtos) afirmando que os produtos foram entregues, conforme exemplo a seguir.

Recibo dos materiais recebidos da Nota Fiscal nº 323.

GERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO CULTURA E ESPORTES
Avenida Amélia Fukuda, 82 Centro, Naviraí
Fone: (67) 3924-4080 - Fax: (67) 3924-4082
CNPJ: 03.155.934/0001-90

RECIBO

Recebemos da Empresa Marisa Dias Barbosa - ME, situado na AV: Campo Grande, 625 – Centro – Naviraí-MS, CNPJ – 09.113.905/0001-42, os produtos constantes na nota fiscal nº 323 de 13/03/2015 , distribuídos entre as seguintes ESCOLAS no período de 13/03/2015 a 20/03/2015:

ESCOLAS	Batata	Cebola	Pimentão	Farinha de trigo	Iogurte	Carne moída	Pão francês	Carne suína s/ pele s/osso	CPF	ASSINATURA
Marca					Camby	Acem		Pernil		
Unidade	Kg	Kg	Kg	Kg	Litro	Kg	Kg	Kg		
EMEIEF. José Martins Flores	15	5	5	6	120	30	80	30	[redacted]	
EMEIEF. Ver. Odércio N. Matos	35	15	5		180	35	100	60	[redacted]	
EMEIEF.Prof. Milton Dias Porto	20	10	5		100	20	80	30	[redacted]	
CIEI Vera Brida	12	4	5		65	30	20	12	[redacted]	
EMEF. Prof. Maria de L. A. Sotana	50	5	3		150	40	150	25	[redacted]	
EMEF. Marechal Rondon	40	10	5		180	35	180	60	[redacted]	
CIEI Maria José da Silva Cançado	5	10	5		40	15	20	20	[redacted]	
CIEI Sonho de Criança	5	5	5		40	10	10		[redacted]	
EMEF Prof. José Carlos da Silva	35	15	10		180	40	120	60	[redacted]	
EMEF. Cândido de Marco Pólo e Ext./Reserva	30	10	5	20	95	40	20	30	[redacted]	
TOTAL	247	89	53	26	1150	295	780	327		

Fonte: Prestação de Contas do PNAE do ano de 2015.

A falha identificada no processo de recebimento dos produtos nas escolas demonstra que os atestos constantes nas notas fiscais, referentes aos gêneros alimentícios, são *pro forma*, ou seja, não são assinaturas que confirmam que realmente os materiais constantes das respectivas notas foram regularmente recebidos. Um exemplo desse atesto é a liquidação realizada na nota fiscal nº 323 da Empresa Marisa Dias Barbosa – ME, que foi atestada no dia 13 de março de 2015, sendo que os respectivos gêneros alimentícios foram recebidos, conforme recibo assinado pelos diretores das escolas, entre os dias 13 e 23 de março de 2015, ou seja, após a emissão daquela nota fiscal. A seguir reproduz-se parte desses documentos.

MARISA DIAS BARBOSA - ME

AVENIDA CAMPO GRANDE, 625 - - CENTRO, Navirai, MS - CEP: 79950000 - Fone/Fax: 06734612003

DANFE
Documento Auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica
0 - Entrada
1 - Saída
1
Nº 000.000.323
SÉRIE: 1
Página 1 de 1

CHAVE DE ACESSO
5015 0309 1139 0500 0142 5500 1000 0003 2312 0420 3000
Consulta de autenticidade no portal nacional da NF-e www.nfe.fazenda.gov.br/portal ou no site da Sefaz Autorizadora

PROTOCOLO DE AUTORIZAÇÃO DE USO
150150006407695 - 13/03/2015 10:41

NATUREZA DA OPERAÇÃO: VENDA
INSCRIÇÃO ESTADUAL: 283448423
INSCRIÇÃO ESTADUAL DO SUBST. TRIB.:
CNPJ: 09.113.905/0001-42

DESTINATÁRIO/REMETENTE
NOME/RAZÃO SOCIAL: PREFEITURA MUNICIPAL DE NAVIRAI MS
CNPJ/CPF: 03.155.934/0001-90
DATA DA EMISSÃO: 13/03/2015
ENDEREÇO: PRAÇA PREFEITO EUCLIDES ANTONIO FABRIS,
BAIRRO/DISTRITO: CENTRO
CEP: 79950-000
DATA DE ENTRADA/SAÍDA:
MUNICÍPIO: Navirai
FONE/FAX: 06734091500
UF: MS
INSCRIÇÃO ESTADUAL: ISENTO
HORA DE ENTRADA/SAÍDA:

FATURA
PAGAMENTO A PRAZO

CÁLCULO DO IMPOSTO

BASE DE CÁLCULO DO ICMS	VALOR DO ICMS	BASE DE CÁLCULO DO ICMS ST	VALOR DO ICMS ST	VALOR TOTAL DOS PRODUTOS
0,00	0,00	0,00	0,00	23.952,07

VALOR DO FRETE	VALOR DO SEGURO	DESCONTO	OUTRAS DESPESAS ACESSÓRIAS	VALOR DO IPI	VALOR TOTAL DA NOTA
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	23.952,07

TRANSPORTADOR/VOLUMES TRANSPORTADOS
RAZÃO SOCIAL:
FRETE POR CONTA: 0 - Emitente
CÓDIGO ANTT:
PLACA DO VEÍCULO:
UF:
CNPJ/CPF:
ENDEREÇO:
MUNICÍPIO:
UF:
INSCRIÇÃO ESTADUAL:
QUANTIDADE:
ESPÉCIE:
MARCA:
NUMERAÇÃO:
PESO BRUTO:
PESO LÍQUIDO:

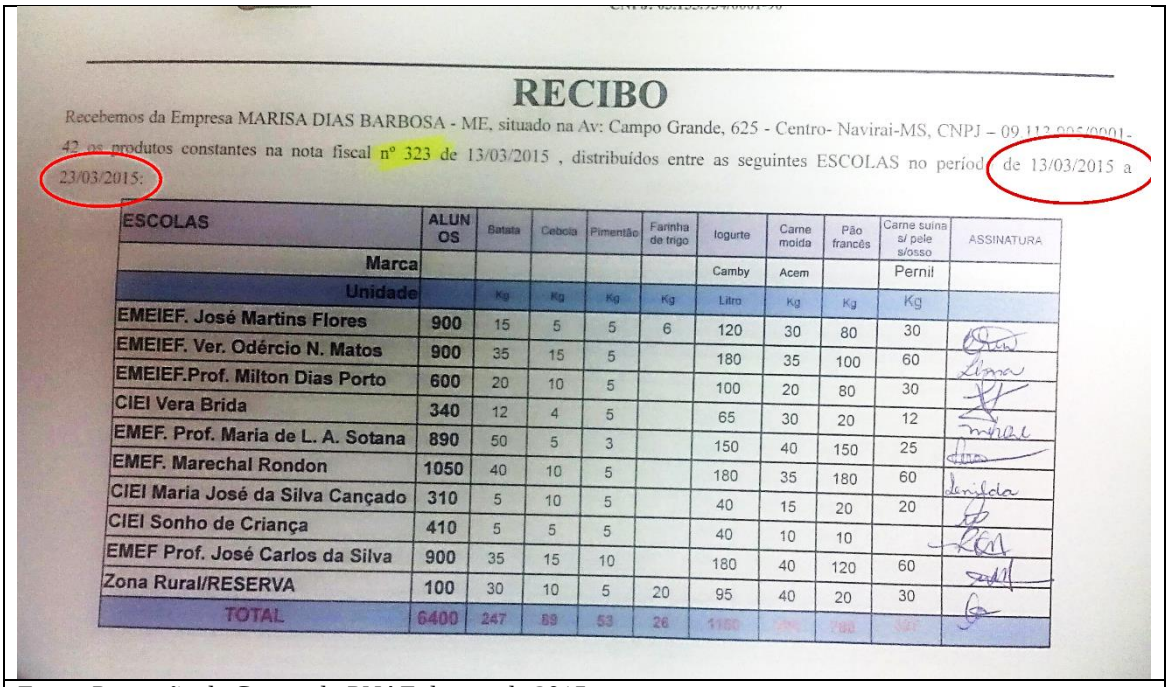
DADOS DO PRODUTO/SERVIÇO

CÓDIGO	DESCRIÇÃO DO PRODUTO/SERVIÇO	NCM/SH	CST	CFOP	UNID.	QTD.	VLR. UNIT.	VLR. TOTAL	BC ICMS	VLR. ICMS	VLR. IPI	ALÍQ. ICMS	ALÍQ. IPI
0399	BATATA INGLESA	02071000	040	5102	KG	282,0000	2,8500	803,70					
0458	CEBOLA NACIONAL	02122000	040	5102	KG	164,0000	2,2100	362,44					
0068	PIMENTÃO	07096000	040	5102	KG	99,0000	5,3000	524,70					
1901	FARINHA DE TRIGO TIPO 1 PAC. 1 KG	11010010	040	5102	PC	145,0000	1,8900	274,05					
0706	REPOLHO	07099990	040	5102	KG	52,0000	2,1400	111,28					
0356	IOGURTE DE FRUTAS PC. 1 LT	04031000	040	5102	UN	1.630,0000	2,0900	3.406,70					
0324	CARNE BOVINA TIPO COXÃO MOLE	02031000	040	5102	KG	130,0000	15,2000	1.976,00					
0188	CARNE BOVINA TIPO ACEM MOIDA	02013000	040	5102	KG	425,0000	9,8700	4.194,75					
0122	PAO FRANCES	19059090	040	5102	KG	920,0000	8,4500	7.774,00					
3655	CARNE TIPO SUINA EM CUBOS	02031900	040	5102	KG	327,0000	10,3500	3.384,45					
0457	PEITO DE FRANGO CONGELADO	02041000	040	5102	KG	100,0000	11,4000	1.140,00					

Declaro que os Materiais foram recebidos de acordo.
Em 13/03/2015

Declaro que os Materiais foram recebidos de acordo.
Em 13/03/2015

Fonte: Prestação de Contas do PNAE do ano de 2015.



RECIBO

Recebemos da Empresa MARISA DIAS BARBOSA - ME, situado na Av: Campo Grande, 625 - Centro- Navirai-MS, CNPJ – 09.112.995/0001-42 os produtos constantes na nota fiscal nº 323 de 13/03/2015 , distribuídos entre as seguintes ESCOLAS no período de 13/03/2015 a 23/03/2015:

ESCOLAS	ALUNOS	Batata	Cebola	Pimentão	Farinha de trigo	Iogurte	Carne moída	Pão francês	Carne suina s/ pele s/osso	ASSINATURA
Marca						Camby	Acem		Pernil	
Unidade		Kg	Kg	Kg	Kg	Litro	Kg	Kg	Kg	
EMEIEF. José Martins Flores	900	15	5	5	6	120	30	80	30	
EMEIEF. Ver. Odércio N. Matos	900	35	15	5		180	35	100	60	
EMEIEF.Prof. Milton Dias Porto	600	20	10	5		100	20	80	30	
CIEI Vera Brida	340	12	4	5		65	30	20	12	
EMEF. Prof. Maria de L. A. Sotana	890	50	5	3		150	40	150	25	
EMEF. Marechal Rondon	1050	40	10	5		180	35	180	60	
CIEI Maria José da Silva Cançado	310	5	10	5		40	15	20	20	
CIEI Sonho de Criança	410	5	5	5		40	10	10		
EMEF Prof. José Carlos da Silva	900	35	15	10		180	40	120	60	
Zona Rural/RESERVA	100	30	10	5	20	95	40	20	30	
TOTAL	6400	247	89	53	26	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	

Fonte: Prestação de Contas do PNAE do ano de 2015.

Dessa forma, conclui-se que a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS não tem controle no recebimento dos gêneros alimentícios pelas escolas, o que acarretou em realização de atestos *pro forma* nas notas fiscais, liquidando-se de maneira indevida as respectivas despesas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 049/2016, de 28 de setembro de 2016, em resposta ao relatório preliminar, o Prefeito apresentou a seguinte manifestação:

"O procedimento adotado pela Gerencia de Educação e Cultura, tem como objetivo dar a maior transferência e lisura na entrega dos alimentos cumprindo rigorosamente todas as especificações contidas nos itens. Contudo, no momento da vistoria pode ter ocorrido algum equívoco ou omissão por parte do servidor responsável pelo recebimento dos produtos, da qual este gestor não tinha conhecimento.

Entretanto, a partir da irregularidade apontada, foram tomadas medidas drásticas no intuito de dar fiel cumprimento a legislação e sanar qualquer falha administrativa executada pelos fiscais dos contratos.

Está sendo providenciada a aquisição de balanças para atender os locais de recebimento conforme ordem de compra em anexo (ANEXO III - Alimentação Escolar), para que a responsável pelo recebimento tenha absoluta certeza da conferencia de produtos.

Com relação aos pacotes de carne e mandioca fotografados, estes estavam embalados numa quantidade necessária para ser utilizado em uma preparação, com o intuito de facilitar e agilizar o andamento da cozinha, a equipe responsável pela cozinha tem orientação da nutricionista para analisara embalagem, a qualidade e identificar o tipo do produto, peso e data.

A falha especificada no relatório em relação as datas divergentes entre entrega e recebimento da nota fiscal nº 323, da empresa Marisa Dias Barbosa-ME, foi um erro do servidor responsável, onde a nota fiscal foi atestada com data do início da entrega dos produtos, ou seja, antes do recebimento total, para sanar a falha apontada a administração já instruiu o servidor que a quantidade de produto especificado na Nota Fiscal deve ser o mesmo recebido por ele."

Análise do Controle Interno

A Prefeitura informou que vai melhorar a sistemática, inclusive com compra de balanças para todas as escolas.

Quanto aos pacotes de alimentos embalados sem qualquer identificação, a afirmação de que se trata de produto já separado em quantidades certas para preparo não será levada em consideração, tendo em vista que os alimentos naquelas condições eram muito variados, conforme verificado na visita realizada a quatro escolas com registro fotográfico da situação, não sendo somente algum tipo de alimento específico para preparo futuro como a justificativa afirma. Ademais, os alimentos poderiam ser separados em pacotes diferentes, já nas porções a serem utilizadas, entretanto, a embalagem utilizada deveria conter informações sobre o produto, como o nome do gênero, a data de embalagem, a data de validade e o lote contido na embalagem.

Em que pese a justificativa do gestor, as datas divergentes não decorreram apenas de um erro de preenchimento pontual, mas de uma situação recorrente. Analisaram-se 146 processos de pagamentos de notas fiscais de gêneros alimentícios pagas com recursos federais. Desses, apenas 57 processos continham recibos assinados pelos diretores das escolas com o período do recebimento dos materiais especificado, dos quais dezessete repetiam a mesma situação relatada, ou seja, as notas fiscais foram liquidadas mediante ateste com data anterior à data do recebimento dos gêneros constante dos recibos assinados pelos diretores. Em quarenta dos 146 processos analisados, não existiam os recibos assinados pelos diretores das escolas. Chama a atenção que esses processos que não continham os recibos dos diretores e as notas fiscais já se encontravam atestadas e pagas são os processos mais novos, deixando claro que os recibos dos diretores são anexados posteriormente à liquidação da nota. O que ocorre é que a falta de controle no recebimento dos gêneros foi constatada durante a inspeção as escolas e esses dados coletados evidenciam que os atestes das notas fiscais foram realizados sem base em documentos fidedignos que garantam que os gêneros teriam sido regularmente recebidos em quantidade e qualidade adequadas.

2.2.4. Falta de capacitação dos membros do Conselho de Alimentação Escolar - CAE.

Fato

Constatou-se, em entrevista realizada com os membros do CAE, nomeados por meio do Decreto Municipal nº 66, de 1º de setembro de 2014, que os referidos conselheiros não foram capacitados para desempenhar as suas atribuições normativas, estando, portanto, em desacordo com o que dispõe o art. 60 da Resolução/FNDE/CD nº 26 de 17 de junho de 2013.

"Art. 60. A equipe técnica do PNAE desenvolverá material e apoiará a promoção de cursos de capacitação e /ou formação, visando à melhor operacionalização do Programa e atuação do CAE".

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 049/2016, de 28 de setembro de 2016, em resposta ao relatório preliminar, o Prefeito apresentou a seguinte manifestação:

"Temos a salientar que os membros do Conselho de Alimentação Escolar, segundo informações prestadas pelo gestor da pasta, foram devidamente instruídos e orientados estando aptos a desenvolver suas atividades, bem como foram disponibilizados material necessários para isto. Os cursos que são um "plus" ao desempenho das funções será providenciada pela administração. "

Análise do Controle Interno

A Prefeitura afirma que capacitou os membros do Conselho de Alimentação Escolar, mas não especifica essa capacitação. Já no Anexo I do Ofício nº 049/2016, de 28 de setembro de 2016, o Gerente Municipal de Educação e Cultura do Município de Naviraí concorda com a constatação, conforme pode ser visto na reprodução a seguir do trecho de sua manifestação sobre o fato:

"Serão tomadas as devidas providências para que os conselheiros sejam devidamente capacitados."

2.2.5. Falta de apreciação do cardápio de merenda escolar pelo Conselho de Alimentação Escolar - CAE.

Fato

Verificou-se que nas atas das reuniões realizadas pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE), no exercício de 2015 e 2016, o cardápio utilizado no fornecimento da merenda escolar não foi em nenhum momento apreciado pelo Conselho, em desacordo com o § 10 do art. 14 da Resolução FNDE/CD nº 26 de 17 de junho de 2013, o qual normatiza que:

> *"Art. 14 Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo RT, com utilização de gêneros alimentícios básicos, de modo a respeitar as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade e pautar-se na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região e na alimentação saudável e adequada.*
> [...]
> *§10 Os cardápios deverão ser apresentados ao CAE para conhecimento.*"

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 049/2016, de 28 de setembro de 2016, em resposta ao relatório preliminar, o Prefeito apresentou a seguinte manifestação:

"Sobre a ausência de registro em ata, não há o que discordar, no entanto os cardápios foram apresentados, discutidos e apreciados pelo Conselho de Alimentação Escolar – CAE em reuniões realizadas, a partir da instrução dada pelos auditores, estaremos solicitando aos membros do CAE que registrem em ata a devida aprovação conforme determina a Resolução FNDE-CD n. 26 de 17 de junho de 2013."

Análise do Controle Interno

O gestor afirma que os cardápios foram analisados pelos conselheiros, no entanto, não apresenta evidências do afirmado. Ressaltamos que as atas do Conselho de Alimentação Escolar possuem o propósito de registrar oficialmente todas as atividades desenvolvidas por seus membros, demonstrando sua atuação.

2.2.6. Ausência da infraestrutura necessária ao funcionamento do Conselho Municipal de Alimentação Escolar - CMAE.

Fato

Em entrevista realizada com os membros do CAE, nomeados por meio do Decreto Municipal nº 66, de 1 de setembro de 2014, verificou-se que a Prefeitura Municipal não tem garantido ao referido Conselho, órgão deliberativo de fiscalização e de assessoramento, a infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência, conforme determinado no art. 36 da Resolução/CD/FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013. Os membros do CAE utilizam para se reunir a estrutura da Gerência de Educação, não tendo liberdade para se reunir a qualquer momento, carro da Prefeitura, necessitando a requisição do mesmo para os deslocamentos, tendo inclusive que utilizar o seu próprio carro em algumas situações.

Estabelece o referido artigo que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem:

I - Garantir ao CAE, como órgão deliberativo, de fiscalização e de assessoramento, a infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência, tais como:

a) local apropriado com condições adequadas para as reuniões do Conselho;

b) disponibilidade de equipamento de informática;

c) transporte para deslocamento dos membros aos locais relativos ao exercício de sua competência, inclusive, para as reuniões ordinárias e extraordinárias do CAE; e

d) disponibilidade de recursos humanos necessários às atividades de apoio, com vistas a desenvolver as atividades com competência e efetividade.

Por oportuno, cabe destacar que por meio do Acórdão nº 536/2011 - Plenário, o Tribunal de Contas da União tem determinado às Unidades Jurisdicionadas que *"observe as disposições do art. 28 da Resolução/FNDE 38/2009, no sentido de garantir ao Conselho de Alimentação Escolar a infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência, tais como a disponibilização de transporte para deslocamento dos conselheiros aos locais*

pertinentes ao exercício de sua competência e disponibilidade de equipamento de informática, entre outros".

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 049/2016, de 28 de setembro de 2016, em resposta ao relatório preliminar, o Prefeito apresentou a seguinte manifestação:

"Quanto a afirmativa acima, a Gerência Municipal de Educação discorda, considerando que é oferecido ao respectivo Conselho sala para as reuniões devidamente equipada com internet, ar condicionado, material de informática e outros necessários, nas datas solicitadas pelo CAE.

Consideramos que o espaço está adequado e atende as necessidades do Conselho, pois até a presente data não houve nenhuma reclamação ou solicitação formal de disponibilidade de local mais apropriado.

Com relação ao transporte e locomoção, a Gerencia de Educação disponibiliza veículo da Administração sempre que solicitado pelo CAE, inclusive para visitas em zonas rurais, se em algum momento os Conselheiros utilizaram carros próprios, não e do nosso conhecimento.

Para sanar as falhas apontadas estaremos comunicando formalmente ao Presidente CAE a disponibilidade do veículo quando houver necessidade desde que solicitado formalmente. "

Análise do Controle Interno

O local disponibilizado é um auditório dentro da Gerência Municipal de Educação e Cultura e no local não foi encontrado telefone nem computador. É importante ressaltar que o Conselho de Alimentação Escolar - CAE fiscaliza a ação do executivo, sendo necessário ter a independência adequada para discutir e planejar suas ações, para tanto a infraestrutura deve estar disponibilizada permanentemente para o CAE desenvolver seus trabalhos. Para isso também necessita de um veículo a disposição. Isso é necessário para que não exista nenhum tipo de influência da administração nas atividades do CAE.

2.2.7. Ausência de refeitório para os alunos.

Fato

Na vistoria "in loco" em quatro escolas, realizada no dia 2 de agosto de 2016, constatou-se que três não possuem refeitório para servir a merenda escolar, sendo a merenda servida nas salas de aula.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 049/2016, de 28 de setembro de 2016, em resposta ao relatório preliminar, o Prefeito apresentou a seguinte manifestação:

“Conforme apontado pela auditoria em vistoria “in loco” em quatro escolas, constatou que três não possuem refeitório para servir a merenda escolar, sendo a merenda servida nas salas de aula [...].

O Município de Naviraí, está enfrentando no decorrer dos últimos anos queda acentuada na receita em consequência da crise financeira por qual atravessa o pais, e consequentemente dificultando a administração a tomar decisões de melhorias a curto prazo.

[...] a construção do refeitório depende de disponibilidade orçamentária e financeira a qual está programada para o orçamento de 2017”.

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Naviraí/MS não refutou a constatação e informou algumas providências que pretende tomar para sanar os problemas.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a gestão dos recursos financeiros federais descentralizados ao Município de Naviraí/MS para aplicação nas ações governamentais na aquisição de gêneros alimentício para a merenda escolar da Educação Básica apresenta as seguintes fragilidades com potencial impacto nos resultados da ação:

- Número de nutricionistas contratados abaixo dos parâmetros legais previstos pelo Conselho Federal de Nutricionistas CFN;

- Cardápios elaborados não contém os elementos que possam permitir cálculos sobre a cobertura nutricional mínima exigida pela legislação;

- Não aplicação de teste de aceitabilidade durante o período examinado;

- Ausência de identificação do Programa (Pnae) nas notas fiscais emitidas pelas empresas;

- Fragilidade no processo de liquidação e pagamento das despesas do Pnae pela Prefeitura de Naviraí/MS: Falta de controle no recebimento dos gêneros alimentícios pelas escolas;

- Falta de capacitação dos membros do Conselho de Alimentação Escolar - CAE;

- Falta de apreciação do cardápio de merenda escolar pelo Conselho de Alimentação Escolar - CAE;
- Ausência da infraestrutura necessária ao funcionamento do Conselho Municipal de Alimentação Escolar - CMAE;

- Ausência de refeitório para os alunos; e

- Instalações físicas inadequados para o preparo das refeições.

Ordem de Serviço: 201602040
Município/UF: Naviraí/MS
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: PREFEITURA MUNICIPAL DE NAVIRAI
Montante de Recursos Financeiros: R$ 168.034,44

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01 a 05 de agosto de 2016 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 – Educação Básica/Ação 0969 –Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica no Município de Naviraí/MS.

A ação fiscalizada destina-se a cumprir as normas e orientações relativas à execução do programa; com recursos repassados pelo FNDE para garantir a oferta do transporte escolar aos alunos do ensino básico público, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, de modo a garantir-lhes o acesso e a permanência na escola.
Na consecução dos trabalhos, foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao Município no período compreendido entre 1º de janeiro de 2014 a 30 de junho de 2016, pelo Ministério da Educação, no âmbito do Pnate.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. O Conselho do Fundeb não atua no acompanhamento da execução do Pnate.

Fato

Para verificação da atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no acompanhamento da gestão dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), solicitou-se ao Gestor Municipal a disponibilização de documentos que evidenciassem a atuação do Conselho no acompanhamento e controle social dos recursos e no exame da Prestação de Contas, referente ao período de 01 de janeiro de 2014 a 30 de junho de 2016.

Como resposta, foram apresentados a Lei e os Decretos que dispõem sobre a composição do CACS/Fundeb: Lei nº 1409/2008, de 20 de novembro de 2008, Decreto nº 16/2015, de 09 de março 2015 (vigência de 09 de março 2015 a 22 de março 2016; Decreto nº 027, de 23 de março 2016, com vigência a partir de sua publicação e efeitos a contar de 23 de março de 2016.

Também foram apresentados cópia de três atas do CACS/Fundeb, com data de fevereiro de 2013 a abril de 2016: Ata nº 001/2013, de 28 de fevereiro de 2013, que aprovou a prestação de contas do exercício 2012, e Ata nº 002/2014, de 11 de março de 2014, aprovando a prestação de contas do exercício 2013 e Ata nº 003/2016 de 12 de abril 2016 aprovando as contas referente a 2015.

Questionada acerca da atuação do órgão colegiado a Presidente do CACS/Fundeb informou que não existe acompanhamento do Programa pelo Conselho e que o mesmo não sabe a respeito de irregularidades no transporte dos alunos. Também, informou que as reuniões são somente para aprovar as prestações de contas referentes aos exercícios anteriores, fato esse comprovado pela consulta ao Sigecon - Sistema de Gestão de Conselhos, onde constam os pareceres conclusivos do Conselho, não existindo, portanto, nenhuma informação a respeito do acompanhamento da Gestão do Programa referente aos anos de 2014 a 2016.

Cabe ressaltar que no questionário da prestação de contas do parecer conclusivo, referente ao exercício de 2015, o Conselho informou que os veículos do transporte escolar circulam com número de estudantes além da sua capacidade, ou seja, em pé por falta de assento. Além disso, em entrevista com a responsável pelo Conselho, foi informado que a verificação das rotas não é periódica, bem como o Conselho não tem conhecimento sobre a fiscalização ou algum tipo de controle periódico do Município no transporte escolar.

Diante do exposto, tal situação indica que o parecer assinado pelos membros do CACS/Fundeb não partiu de uma análise acerca da execução do Programa, não existindo, portanto, o efetivo acompanhamento pelo Conselho quanto ao andamento do Pnate no Município.

Manifestação da Unidade Examinada

Após envio do Relatório preliminar, a Prefeitura Municipal por meio do Ofício n°049/2016, de 28 de setembro de 2016, apresentou o seguinte esclarecimento para o fato:

“No tocante a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no Programa Nacional de Apoio ao Transporte escolar - Pnate ficava mais na análise das prestações de contas.

Após as orientações da CGU, novas medidas estão sendo implementadas pela administração, como pode ser observada na ata de n. 005/2016 (ANEXO VI - Transporte Escolar),

O Conselho já está se organizando para acompanhar efetivamente o andamento do Transporte Escolar, e não apenas a prestação de contas ao final de cada exercício financeiro como vinha ocorrendo.

Quanto ao Parecer Conclusivo referente ao exercício de 2015, o Conselho informou que os veículos do Transporte Escolar circulam com número de estudantes além de sua capacidade, conforme consta em Ata de n. 05 de 2016, realizada em 10 de agosto de 2016. Ainda na mesma reunião tratou-se da prestação de contas referente ao mês de maio e a respeito do Pnate.

Com isto ficou deliberado que o Conselho do Fundeb vai acompanhar mais de perto as condições dos ônibus escolares, tanto quanto à informação que existe em alguns casos a superlotação, conforme orientação da CGU (ANEXO VII- Transporte Escolar).".

Análise do Controle Interno

Conforme resposta apresentada pela Prefeitura, verifica-se que a atuação do Conselho, de fato, não era satisfatória, ou seja, somente se reunia com o objetivo de aprovar a prestação de contas, não realizando o acompanhamento efetivo do transporte escolar. Informa, também, que está se organizando para acompanhar efetivamente o andamento do transporte e não apenas a prestação de contas ao final de cada exercício financeiro.

2.2.2. Ausência de orçamento detalhado que expresse a composição dos custos previsto da contratação.

Fato

Trata-se do Pregão Presencial nº 002/2016 cujo objeto foi contratação de serviços de transporte escolar de quatro linhas municipais - Touro Branco, Maringá, Brilhante e Santa Cruz, oferecendo atendimento aos alunos das unidades escolares da Rede de Ensino Municipal referente ao exercício de 2016. O pregão Presencial ocorreu em 1º de fevereiro de 2016, com a participação das seguintes empresas vencedoras:

1.- Pereira e Pereira LTDA-ME- linhas 02 e 03 – proposta R$ 419.496,00;

2.- J. G. Perez- ME - linha 04- proposta R$ 256.520,00, e

3.- Sidnei Rossato Transportes- ME linha 01- proposta R$ 255.068,00, no valor total de R$ 931.084,00

Analisando o processo nº 002/2016, constatou-se que, em sua fase interna, a pesquisa de preços levantada pela Prefeitura, para identificar o valor estimado da licitação, indicava apenas o valor global por quilômetro, não detalhando a composição de todos os custos unitários envolvidos, nos termos do inciso II, § 2º, art. 7º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e do inciso III, art. 3º da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. Desse modo a Administração fica impossibilitada de verificar a razoabilidade dos valores contidos nas

propostas apresentadas pelas licitantes, e a adequação do preço das propostas ao valor de mercado.

No mesmo sentido, na fase externa do pregão, as planilhas apresentadas pelos licitantes não detalhavam os custos unitários, apresentando, somente, os valores globais referentes às rotas do transporte escolar.

Para as quatro linhas licitadas – Touro Branco, Maringá, Brilhante e Santa Cruz, (folha 010 do processo), os valores por quilômetro das propostas das empresas variaram de R$ 5,70 a R$ 6,05, para um veículo com capacidade entre 38 a 42 lugares.

De maneira que, a falha apontada gira em torno da falta de detalhamento dos itens que compuseram o custo orçado pela Administração, uma vez que não há elementos no processo que discriminem os gastos com combustível, manutenção, depreciação de veículos, mão de obra de motorista e outros.

Relembra-se que, na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital, mas deve estar inserido obrigatoriamente no bojo do processo relativo ao certame, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 580/2009, 2183/2008, 114/2007 e 1925/2006, todos do Plenário, entre outros).

Dessa forma, conclui-se que a ausência de orçamento detalhado que expresse a composição dos custos previsto da contratação, além de violar disposições legais, impede a formação de juízo acerca da adequação do preço contratado com aquele que é praticado no mercado.

Manifestação da Unidade Examinada

Após envio do Relatório preliminar, a Prefeitura Municipal por meio do Ofício n°049/2016, de 28 de setembro de 2016, apresentou o seguinte esclarecimento para o fato:

"O questionamento relativo à ausência de planilha de composição de custos decorre de relevante preocupação dos r. auditores quanto a comprovação de que os preços estão de acordo com o praticado no mercado. A primeira questão a ser analisada é acerca da obrigatoriedade da planilha de composição de custos:

O inciso II do §2º do art. 7 da Lei Federal 8.666/93, dispõe acerca da planilha de composição de custos, sendo que o professor JUSTEN FILHO de modo justificado aduz sobre impossibilidade da Administração em elaborar a planilha em determinadas situações, o que, obviamente não a desobriga de estimar o preço da contratação. Vejamos:

> *"**A regra do inciso II não poderá ser cumprida rigorosamente, em todos os casos**. Determina a obrigatoriedade de previsão detalhada das despesas, através de planilhas que indiquem os custos unitários. Ora, a Administração não deterá condições, muitas vezes, de promover a apuração desses montantes. Como não atua empresarialmente em certos setores, a Administração não*

> *disporá de elementos para fixar o orçamento detalhado.* ***<u>Mas isso não elimina o dever de estimar custos, pois não é licito a Administração iniciar a licitação sem previsão dos valores a desembolsa</u>****r. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos.12ed. São Paulo: Dialética, 2008. P. 136)*

No caso em apreço não fora inserida nos autos a planilha de composição de custos pela dificuldade de elaborá-la de acordo com a realidade local, e sobretudo em decorrência das simplicidade e despreparo que os prestadores de serviço deste ramo de atividade (normalmente pequenas empresas) teriam em preenchê-las, o que poderia gerar restrição a competitividade.

Por outro lado, embora não tenha constado com a nomenclatura "planilha de composição de custos", efetivamente na fase de pesquisa e durante o certame, foram considerados pelos proponentes todos os valores que incidem sobre a prestação de serviços, tendo em vista que o item 7.1, II e 7.4 do edital prevê:

> *7.1. O envelope "Proposta de Preço" deverá conter a proposta de preço da licitante, que deverá atender aos seguintes requisitos:*
> *(...)*
>
> *II – Cotação de preço unitário e total de cada item para locação, cotados em moeda nacional, já consideradas nos mesmos todas as despesas/custos, inclusive mão-de-obra de montagem e desmontagem dos equipamentos, locomoção, hospedagem, refeições, seguros de acidentes, impostos, contribuições previdenciárias, encargos trabalhistas e outras incidentes direta ou indiretamente na execução dos serviços objeto desta Licitação.*
>
> *7.4. A proposta de preços será considerada completa, abrangendo todos os custos com a execução do objeto licitado, conforme disposto no item 7.1, inciso II do edital.*

O Termo de Referência também dispõe sobre outros custos que podem incidir sobre o preço ofertado, tais como equipamentos de segurança, veículo reserva, tempo de permanência etc.

Pode-se afirmar que o orçamento apresentado por cada um dos fornecedores considerou todos os custos inerentes à prestação dos serviços, os quais foram inseridos nos valores unitários por quilometro rodado. Assim, embora não conste expressamente o valor individualizado de cada item que compõe o preço, na prática, a finalidade foi atendida com a apresentação do valor unitário por quilometro rodado.

A segunda questão que se impõe é analisar se o fato de não constar expressamente a planilha contendo a composição de custos efetivamente impede a conclusão acerca do preço de mercado:

As contratações públicas, sejam decorrentes de procedimento licitatório ou de contratação direta, devem ser precedidas de pesquisa de preços, tal comprovação é obrigatória. Tanto a

Lei nº 8.666/93 (art. 7º, § 2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II) quanto a Lei nº 10.520/02 (art. 3º, inc. III) exigem a elaboração do orçamento estimado para a identificação precisa dos valores praticados no mercado para objeto similar ao pretendido pela Administração.

Todavia, nenhum desses diplomas legais determina como deve ser realizada essa estimativa, razão pela qual, a Administração, habitualmente, se vale de três orçamentos solicitados a fornecedores que atuam no ramo da contratação. Essa prática decorre da praxe administrativa e da orientação consolidada por alguns órgãos de controle.

Inclusive, o TCU, em diversas oportunidades, defendeu a utilização da cotação junto ao mercado como forma preferencial de pesquisa destinada à definir o orçamento estimado, conforme se denota do Acórdão nº 3.026/2010 – Plenário, cujo Voto consignou que "**a jurisprudência do TCU é no sentido de que antes da fase externa da licitação há que se fazer pesquisa de preço para que se obtenha, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos** (Acórdão nº 4.013/2008-TCU-Plenário, Acórdão nº 1.547/2007-TCU-Plenário)".

Neste caso foram realizadas pesquisas com 04 (quatro) fornecedores, quais sejam: Sidnei Rossato Transportes – ME, Pereira & Pereira Ltda – ME, CNA tour Transportes Ltda, J.G Perez – ME, sendo que a partir dos valores apresentados chegou-se a MÉDIA de preços, que reflete exatamente o preço de mercado.

A simples apresentação dos valores praticados pelas empresas já deve gerar a presunção de veracidade em relação aos preços praticados. Não se pode presumir, sem nenhum indicio de ilegalidade, que tais valores não refletem o mercado.

Logo, com o devido respeito, discordamos de que a ausência de orçamento detalhado que expressasse a composição de custos unitários impossibilite a averiguação de que os valores são compatíveis com preço de mercado.

Poderia se questionar, por exemplo, a dificuldade em conceder eventual requerimento de equilíbrio-econômico-financeiro pela ausência de planilha de composição, mas não o comprometimento de valores que foram apresentadas de modo coerente por QUATRO EMPRESAS do ramo de atividade.

Contudo, informa-se que passaremos a adotar as planilhas de composição de custos nos próximos pregões para contratação de transporte de escolares, visando atender a orientação dessa Egrégia Corte".

Análise do Controle Interno

A Prefeitura refuta as constatações dividindo seus argumentos em duas "questões", a saber:

(i) "*A primeira questão a ser analisada é acerca da obrigatoriedade da planilha de composição de custos*".

O gestor alega que na fase interna do processo a Prefeitura não teria produzido planilha que expressasse a composição de todos os custos unitários do orçamento detalhado "*pela dificuldade de elaborá-la de acordo com a realidade local, e sobretudo em decorrência das*

simplicidade e despreparo que os prestadores de serviço deste ramo de atividade (normalmente pequenas empresas) teriam em preenchê-las" (original sem grifo).

Por outro lado, afirma que, "*durante o certame, foram considerados pelos proponentes todos* os valores que incidem sobre a prestação de serviços". (original sem grifo).

No entanto, constatou-se que as empresas que licitaram o objeto também orçaram o valor na fase interna do certame. Assim, se o gestor afirma que as licitantes consideraram em suas propostas todos os custos que compuseram seus preços, da mesma forma, quando da pesquisa de mercado, poder-se-iam ter elaborado orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários, e não apenas o preço global por quilômetro das rotas, conforme dispõe o artigo 7º, § 2º, inciso II da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993.

(ii) *"A segunda questão que se impõe é analisar se o fato de não constar expressamente a planilha contendo a composição de custos efetivamente impede a conclusão acerca do preço de mercado".*

Em seu argumento o gestor entende que tanto a Lei nº 8.666 de 1993 quanto a Lei nº 10.520 de 2002 "*exigem a elaboração do orçamento estimado para a identificação precisa dos valores praticados no mercado para objeto similar ao pretendido pela Administração*". Para tanto, "*a Administração, habitualmente, se vale de três orçamentos solicitados a fornecedores que atuam no ramo da contratação*". Assim, conclui o gestor que a "*simples apresentação dos valores praticados pelas empresas já deve gerar a presunção de veracidade em relação aos preços praticados. Não se pode presumir, sem nenhum indicio de ilegalidade, que tais valores não refletem o mercado*"

Não obstante o gestor ignorar em sua análise os princípios da administração pública, em especial o da legalidade e o da impessoalidade, ele mesmo aponta, como exemplo prático dos efeitos possíveis da falha identificada, "*a dificuldade [da Administração] em conceder eventual requerimento de equilíbrio-econômico-financeiro pela ausência de planilha de composição [de custos unitários]*", justificando de maneira teleológica o cumprimento ao artigo 7º, § 2º, inciso II da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS, referente ao exercício de 2016, conta com veículos em boas condições de uso, regular aplicação dos recursos financeiros, e, no momento dos testes flagrantes, todos os estudantes eram transportados sentados conforme determina a legislação de trânsito e os normativos do Programa Nacional de Transporte Escolar e coordenação das ações no âmbito do Pnate. Contudo, foram observadas as seguintes impropriedades/irregularidades:

- Atuação deficiente do Conselho quanto ao acompanhamento efetivo do transporte escolar; e
- Ausência de orçamento detalhado que expresse a composição dos custos previsto da contratação, além de violar disposições legais, impede a formação de juízo acerca da adequação do preço contratado com aquele que é praticado no mercado..

Ordem de Serviço: 201602388
Município/UF: Naviraí/MS
Órgão: MINISTERIO DA SAUDE
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: PREFEITURA MUNICIPAL DE NAVIRAI
Montante de Recursos Financeiros: R$ 658.117,31

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01 a 05 de agosto de 2016 na Prefeitura Municipal de Naviraí/MS sobre a aplicação dos recursos do Bloco Vigilância em Saúde (ação 20AL – Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal, Municípios para vigilância em saúde) transferidos do Fundo Nacional de Saúde à conta específica do bloco de financiamento no período de 01 de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, totalizando R$658.117,31.

Os trabalhos de fiscalização realizados visaram a verificar a legalidade, economicidade e eficácia da gestão dos recursos e insumos federais descentralizados ao Estado, aplicados em ações de combate ao mosquito Aedes Aegypti.

.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Os recursos federais avaliados não foram movimentados, em sua totalidade, na conta específica do Bloco Vigilância em Saúde.

Fato

A fim de se verificar se os recursos financeiros federais destinados ao Bloco de Financeiro da Vigilância em Saúde foram aplicados de forma tempestiva pela Prefeitura Municipal de Naviraí/MS, elaborou-se a tabela a seguir apresentada, que compara o valor do saldo atual da conta específica com resultado do somatório do saldo inicial no ano 2015, dos valores totais recebidos e dos valores dos rendimentos ao longo do período analisado:

Quadro – Demonstrativo dos recursos públicos federais recebidos do FNS e aplicados pela SMS.

Período de 01/01/2015 a 31/12/20015			Período de 01/01/2016 a 30/06/2016			Saldo Final (30/06/2016) R$ (D)	Percentual (D/ (A+B+C)* 100
Saldo inicial R$ (A)	**Total do valor transferido do FNS - R$ (B)**	**Total do valor do rendimento R$ (C)**	**Saldo inicial R$**	**Total do valore transferido do FNS R$ (B)**	**Total do valor do rendimento R$ (C)**		
R$ 50,00	R$ 365.938,09	R$ 5.851,82	R$ 50,00	R$ 282.522,60	R$ 3.804,80	R$ 50,00	0,0076%

Fonte: Extratos Bancários Conta Corrente 624008-8, Agência 7870 da Caixa Econômica Federal de 01/01/2015 a 30/06/2016.

Entre janeiro de 2015 e junho de 2016, escopo analisado, o FNS creditou R$648.460,69 à conta corrente específica do bloco, gerando ainda R$9.656,62 a título de rendimentos financeiros, o que totaliza R$658.117,31 em recursos disponíveis no período.

O quadro acima demonstra que os recursos do Bloco de Vigilância em Saúde não ficaram parados na conta específica da ação. Cabe ressaltar que os valores transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS para os municípios relativos ao Bloco Vigilância em Saúde não são específicos apenas para a vigilância, prevenção e controle das doenças transmitidas pelo mosquito Aedes Aegypti.

Com base em consulta ao site do Fundo Nacional de Saúde verificou-se que os recursos financeiros destinados ao Bloco Vigilância em Saúde geridos pela Prefeitura Municipal de Naviraí/MS foram creditados na Conta Corrente nº 624008-8, Agência 7870 da Caixa Econômica Federal, conforme observado a seguir:

Quadro 01 – Recursos do Bloco Vigilância em Saúde no período de 01/01/2015 a 31/12/2015 repassados pelo FNS para a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS

Ação/Serviço/Estratégia	Valor
ASSISTÊNCIA FINANCEIRA COMPLEMENTAR - ACE - 95 POR CENTO	R$ 16.376,10
FORTALEC. DE POL. AFETAS À ATUAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE ACE - 5 POR CENTO	R$ 861,90
INC.AS AÇÕES DE VIG.PREV E CONT DAS DST/AIDS E HEPATITE VIRAIS (PVVS)	R$ 96.000,00
INCENTIVOS PONTUAIS PARA AÇÕES DE SERVIÇOS DE VIGILÃNCIA EM SAÚDE IPVS	R$ 23.916,96
PISO FIXO DE VIGILANCIA EM SAUDE (PFVS)	R$ 66.436,00
PISO FIXO DE VIGILANCIA EM SAUDE (PFVS)	R$ 92.070,33
PISO FIXO DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - PARTE ANVISA	R$ 2.246,15
PISO FIXO DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - PARTE ANVISA (PARCELA)	R$ 3.144,61
PISO FIXO DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA PARTE - FNS	R$ 10.426,85
PISO FIXO DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA PARTE - FNS (PARCELA)	R$ 14.597,59
PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO DAS AÇÕES DE VIGILANCIA EM SAUDE (PVVS)	R$ 39.861,60
Total Geral	**R$ 365.938,09**

Fonte: Site do Fundo Nacional de Saúde (http://www.fns.saude.gov.br/visao/consultarPagamento/pesquisaDetalhadaAcao.jsf)

Quadro 02 – Recursos do Bloco Vigilância em Saúde no período de 01/01/2016 a 30/06/2016 repassados pelo FNS para a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS

Ação/Serviço/Estratégia	Total
ASSISTÊNCIA FINANCEIRA COMPLEMENTAR - ACE - 95 POR CENTO	R$ 114.632,70

FORTALEC. DE POL. AFETAS À ATUAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE ACE - 5 POR CENTO	R$ 6.033,30
INC. ADIC. ASSISTÊNCIA FINANCEIRA COMPLEMENTAR - ACE - 95 POR CENTO	R$ 16.376,10
INC. ADIC. FORT. POL. AFETAS À ATUAÇÃO DA ESTRAT DE ACE - 5 POR CENTO	R$ 861,90
INC.AS AÇÕES DE VIG.PREV E CONT DAS DST/AIDS E HEPATITE VIRAIS (PVVS)	R$ 48.000,00
INCENTIVOS PONTUAIS PARA AÇÕES DE SERVIÇOS DE VIGILÃNCIA EM SAÚDE IPVS	R$ 27.170,91
PISO FIXO DE VIGILANCIA EM SAUDE (PFVS)	R$ 59.140,69
PISO FIXO DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - PARTE ANVISA (PARCELA)	R$ 1.953,44
PISO FIXO DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA PARTE - FNS (PARCELA)	R$ 8.353,56
Total Geral	**R$ 282.522,60**

Fonte: Site do Fundo Nacional de Saúde (http://www.fns.saude.gov.br)

Ao analisar-se os extratos bancários da Conta Corrente nº 624008-8, Agência 7870 da Caixa Econômica Federal onde o FNS credita recursos financeiros do Bloco Vigilância em Saúde, constatou-se que no período de 01 de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016 o montante de R$118.000,00 foi transferido para a Conta Corrente 28331-2, Agência 954-7, do Banco do Brasil conforme demonstrado no quadro 03 que se segue:

Quadro 03 – Recursos do Bloco Vigilância em Saúde transferidos da conta específica para a CC 28331-2, Agência *954-7 do Banco do Brasil*

Data	Valor
14/04/2015	R$ 30.000,00
16/06/2015	R$ 10.000,00
08/07/2015	R$ 10.000,00
20/07/2015	R$ 3.000,00
19/08/2015	R$ 15.000,00
18/11/2015	R$ 10.000,00
17/02/2016	R$ 20.000,00
03/05/2016	R$ 20.000,00
Total	**R$ 118.000,00**

Fonte: Extrato Bancário da Conta Corrente 28331-2, Agência 954-7 do Banco do Brasil – 01/01/20015 a 30/06/2016

Nos extratos bancários da Conta Corrente 28331-2, Agência 954-7, do Banco do Brasil referente ao período de 01 de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016 não foram identificados ingressos de recursos financeiros de outras fontes além dos que foram transferidos da conta específica do Ministério da Saúde.

Com base na análise da documentação comprobatória das despesas efetuadas com recursos do Bloco Vigilância em Saúde que foram transferidos para a Conta Corrente 28331-2, Agência 954-7 do Banco do Brasil, verificou-se que os gastos efetuados correspondiam aos objetivos da ação.

Quadro 04 – Objeto dos gastos com recursos do Bloco Vigilância em Saúde no período de 01/01/2015 a 31/12/2015

Objeto	Valor
Aquisição de baterias	R$ 940,00

Aquisição de carga de gás GLP	R$ 53,00
Aquisição de combustível	R$ 27.404,63
Aquisição de equipamentos de proteção individual	R$ 202,70
Aquisição de gêneros alimentícios	R$ 291,60
Aquisição de materiais de construção para reforma e adequação do ponto de armazenamento de equipamentos e agrotóxicos	R$ 2.145,95
Aquisição de materiais gráficos	R$ 1.676,95
Aquisição de materiais permanentes	R$ 7.440,00
Aquisição de óleo lubrificante para manutenção de máquinas	R$ 888,00
Aquisição de óleo lubrificante para veículos	R$ 334,00
Aquisição de portas em chapa de aço	R$ 872,20
Locação de imóvel para abrigar as instalações do Núcleo de Vigilância Sanitária e do Núcleo de Controle de Vetores, da Gerência de Saúde.	R$ 11.166,18
Manutenção automotiva	R$ 2.983,02
Manutenção de moto	R$ 561,00
Materiais de expediente	R$ 673,85
Pagamento de diárias a servidores	R$ 1.831,73
Rescisão contratual de servidores	R$ 2.807,56
Seguro veicular	R$ 1.801,28
Telefone	R$ 2.372,13
Sem documentação comprobatória	R$ 37.277,70
Total Geral	**R$ 103.723,48**

Fonte: Razão Contábil – Bloco Vigilância em Saúde

Em que pese os recursos financeiros transferidos da conta corrente específica do Bloco Vigilância em Saúde terem sido aplicados em ações de saúde destinados ao bloco, a prática adotada encontra-se em desacordo com o estabelecido no art. 2º do Decreto nº 7.507/2011, de 27 de junho de 2011, que dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que o dispositivo veda a transferência de recursos da conta específica do Bloco de Financiamento para contas cujos titulares não sejam fornecedores ou prestadores de bens e serviços aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados aos objetivos do bloco – art. 6º da Portaria GM/MS nº 204, de 29 de janeiro de 2007 –, visando-se assim a se preservar a rastreabilidade da aplicação dos recursos financeiros transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS.

> *"Art. 2º Os recursos de que trata este Decreto serão depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais.*
>
> *§ 1º A movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados. "*

Manifestação da Unidade Examinada

No que diz respeito à constatação relativa ao fato de os recursos federais avaliados não terem sido movimentados, em sua totalidade, na conta especifica do Bloco Vigilância em

Saúde, a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS apresentou a seguinte justificativa por meio do Ofício nº 049/2016 de 28 de setembro de 2016:

"Esclarecemos nesse item, que o Fundo Municipal de Saúde de Naviraí sempre buscou seguir as orientações e normas, mas que nessa situação buscou se melhorar o fluxo de trabalho de seus pagamentos e gerenciamento da conta. Os recursos foram depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais como foi o do Banco do Brasil.

O Decreto é claro ao dispor no art. 2º que os recursos transferidos pela União serão depositados e mantidos em conta específica aberta para esse fim em instituições financeiras oficiais federais.

Por esta razão, fica vedado ao gestor manter e movimentar os recursos em instituições financeiras que não sejam federais e ainda realizar pagamento com cheques ou outra forma de pagamento que não seja por meio eletrônico conforme estabelece o §1º do art. 2º do Decreto nº 7.507.

Com isso, foi atendido o que determina que toda movimentação financeira dos recursos transferidos pela União deverá ser realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados."

Análise do Controle Interno

Em relação à constatação onde se aponta que os recursos financeiros federais do Bloco Vigilância em Saúde não foram movimentados, em sua totalidade, na conta especifica, a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS discorda dessa constatação afirmando que os recursos foram depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais, sendo que no caso o Gestor Municipal afirma que a Conta Corrente nº 28330-4, Agência 954-7 do Banco do Brasil é a conta específica do Bloco Vigilância em Saúde.

No entanto, verificou-se que o Fundo Nacional de Saúde transferiu recursos financeiros destinados ao Bloco Vigilância em Saúde a serem geridos pela Prefeitura Municipal de Naviraí/MS, para a Conta Corrente nº 624008-8, Agência 7870 da Caixa Econômica Federal. Sendo assim, a conta específica dos recursos financeiros do Bloco Vigilância em Saúde é a Conta Corrente nº 624008-8, Agência 7870 da Caixa Econômica Federal onde são creditados recursos diretamente do Fundo Nacional de Saúde, e não a Conta Corrente nº 28331-2, Agência 954-7, do Banco do Brasil.

Em que pese os recursos financeiros transferidos da conta corrente específica do Bloco Vigilância em Saúde terem sido aplicados em ações de saúde destinados ao bloco, a prática adotada encontra-se em desacordo com o estabelecido no art. 2º do Decreto nº 7.507/2011, de 27 de junho de 2011, que dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que o dispositivo veda a transferência de recursos da conta específica do Bloco de Financiamento para contas cujos titulares não sejam fornecedores ou prestadores de bens e serviços aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados aos objetivos do bloco – art. 6º da Portaria GM/MS nº 204, de 29 de

janeiro de 2007 –, visando-se assim a se preservar a rastreabilidade da aplicação dos recursos financeiros transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS.

> *"Art. 2º Os recursos de que trata este Decreto serão depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais.*
>
> *§ 1º A movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados. "*

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Fragilidades nas ações de combate ao mosquito Aedes Aegypti

Fato

Trata se de análise buscando avaliar a gestão das ações de combate ao mosquito Aedes Aegypti realizadas com recursos federais pela Prefeitura Municipal de Naviraí/MS, no que diz respeito a pessoal, equipamentos, veículos, comunicação, mobilização e publicidade utilizados nessa ação.

Para tanto, procedeu-se ao levantamento de informações pertinentes por meio de diligência à Prefeitura Municipal de Naviraí/MS, entrevista com o Gerente da Equipe de Controle de Vetores e com os Supervisores de Equipe de ACE e consulta ao Sistema Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde (SCNES).
O resultado da análise das informações obtidas consta no relato que se segue:

1. **Equipamentos/Veículos: Veículos inativos por falta de manutenção, quantidade insuficiente de uniformes e EPI.**

   No período analisado, não houve aquisição de veículos com recursos do Bloco Vigilância em Saúde. Atualmente a frota de veículos utilizados nas ações de combate ao mosquito Aedes Aegypti é composta por seis motocicletas, um automóvel Saveiro, um automóvel Toyota, um automóvel Fiat Uno e um Automóvel Courier. Segundo informado pelo Coordenador da Equipe de Controle de Vetores e conforme visita realizada à garagem da Prefeitura, os veículos Saveiro e Courier estão em uso, mas

encontram-se em situação precária, necessitando urgentemente de manutenção. Por sua vez, a Toyota está impossibilitada de ser utilizada por apresentar problema na embreagem.

Constatou-se que há deficiência na manutenção dos veículos utilizados no controle de vetores. Na documentação disponibilizada pela Prefeitura Municipal de Naviraí/MS identificaram-se vários ofícios encaminhados pelo Gerente da Equipe de Controle de Vetores solicitando manutenção dos veículos da frota, sendo que em algumas ocasiões afirmava-se não haver nenhum veículo em condições de uso.

Nesse sentido, foram identificados os seguintes ofícios:

Quadro 02 – Pedidos de manutenção de veículos da Gerência de Controle de Vetores

Nº Ofício	Data	Destinatário	Pedido
CI nº 25/2015/CV	20/02/2015	Gerente da Vigilância Sanitária	Solicitação em caráter de urgência de um veículo para transporte dos ACE
CI nº 62/2015/CV	24/04/2015	Gerente da Vigilância Sanitária	Solicita troca de óleo da Courier HQH 8663
CI nº 73/2015/CV	19/05/2015	Gerente da Vigilância Sanitária	Manutenção do veículo Toyota HQH 0102 que estava quebrada na garagem com os trabalhos de campo suspenso
CI nº 178/2015/CV	07/10/2015	Gerente de Saúde	Solicita reposição de diversas peças e para-brisa do veículo Courier HQH 8663
CI nº 179/2015/CV	07/10/2015	Gerente de Saúde	Diante dos últimos casos de notificação de dengue, informa que todos os veículos do setor encontravam-se parados por falta de manutenção
CI nº 180/2015/CV	07/10/2015	Gerente da Vigilância Sanitária	Solicita com urgência compra de pneus para motocicletas, Saveiro HTO 2322, Fiat Uno HSH 1296, Toyota HQH 0102
CI nº 183/2015/CV	09/10/2015	Gerente do Núcleo de Manutenção de Veículos e Máquinas	Solicita que seja realizada com urgência a manutenção dos veículos da Gerência de Controle de Vetores que se encontrava sem veículos com condições de uso para a realização das atividades de controle de vetores
CI nº 11/CV/2016	19/01/2016	Gerente da Vigilância Sanitária	Solicita que seja realizada com urgência a manutenção dos veículos da Gerência de Controle de Vetores que se encontrava sem veículos com condições de uso para a realização das atividades de controle de vetores
CI nº 28/CV/2016	03/03/2016	Gerente da Vigilância Sanitária	Solicita que seja realizada com urgência a manutenção dos veículos Courier HQH 8663 e Toyota HQH 0102 da Gerência de Controle de Vetores que se encontrava sem veículos com condições de uso para a realização das atividades de controle de vetores. (Informa ainda que estava em um período de epidemia com aproximadamente 500 casos notificados até a semana epidemiológica 08 de 2016)
CI nº 40/CV/2016	29/03/2016	Gerente da Vigilância Sanitária	Solicita que seja realizada com urgência a manutenção dos veículos Courier HQH 8663 e Toyota HQH 0102

CI nº 44/2016/CV	01/04/2016	Gerente do Núcleo de Manutenção de Veículos e Máquinas	Solicita a troca de óleo dos veículos Courier HQH 8663 e Toyota HQH 0102 e das motos HRQ 9920, HSH 3413, HRW 8555, HSH 3414, HSH 3412 e HRW 8522.
CI nº 93/2016/CV	05/07/2016	Gerente do Núcleo de Manutenção de Veículos e Máquinas	Solicita a troca de pneus dos veículos Courier HQH 8663, Toyota HQH 0102, Fiat Uno HSH 1296, step da Toyota HQH 0102 e das motos HRQ 9920, HSH 3413, HRW 8555, HSH 3414, HSH 3412 e HRW 8522.

Fonte: Prefeitura Municipal de Naviraí/MS

A Gerência de Controle de Vetores possui oito bombas costais "Stihl" e uma bomba costal "Guarani" cedida pela Secretaria Estadual de Saúde. O Gerente da Equipe de Controle de Vetores informou que uma bomba Stihl havia sido encaminhada para manutenção.

No momento da inspeção, identificou-se a presença de quatro bombas no estoque.

Foto : 04 Bombas costais Stihl, Naviraí/MS, em 04 de agosto de 2016.	Foto: 03 Bombas costais Stihl na Saveiro HTO 2322, Naviraí/MS, em 04 de agosto de 2016.

O Coordenador da Equipe de Controle de Vetores informou que a atual quantidade de bombas costais é suficiente para realizar a atividade de borrifação nos pontos estratégicos do município de Naviraí/MS.

A entrega de uniformes e Equipamentos de Proteção Individual - EPI está sob a responsabilidade da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes - CIPA. Identificou-se a existência dos seguintes pedidos de aquisição de uniformes e EPI para os Agentes de Endemias:

PREFEITURA MUNICIPAL DE NAVIRAÍ
Estado de Mato Grosso do Sul
CONTROLE DE VETORES
Rua Itália n° 50 – CEP 79950-000

CI n°42/2016/CV Naviraí, 29 de março de 2016.

De: [redacted] – Coordenador do Controle de Vetores
Para: [redacted] - VISA

Solicito a esta gerencia que seja providenciado os EPis para os Agendes de Endemias para realizarem os trabalhos de bloqueio químico (máscaras e macacões) em quantidade suficiente.

Considerando que o município esta passando por uma epidemia.

Justificativa esta é uma atividade prevista no PMCCD e PNCCD.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NAVIRAÍ
Estado de Mato Grosso do Sul
CONTROLE DE VETORES
Rua Itália n° 50 – CEP 79950-000

CI n°51/2016/CV Naviraí, 12 de abril de 2016.

De: [redacted] – Coordenador Do Controle de Vetores
Para: [redacted] – Gerente de Saúde

Solicito que seja providenciado uniforme e bolsas em quantidade suficiente para os Agentes de Endemias para realização de suas atividades de campo.

Considerando que é o uniforme que identifica o servidor junto aos moradores. Considerando ainda que a última entrega de uniforme foi realizada no mês de maio de 2014.

Considerando que esta é uma ação prevista no PNCCD e PMCCD.

A fim de atender às solicitações de uniformes e EPI, a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS realizou o Pregão Presencial nº 158/2015, cuja Ata de Registro de Preços foi assinada em 06 de julho de 2016. No entanto, até o término do mês de agosto de 2016 não haviam sido realizadas aquisições de uniformes e EPI.

Desse modo, conclui-se que há deficiência na manutenção dos veículos utilizados no controle de vetores. Não há quantidade suficiente de uniformes e EPI para atender à demanda da Equipe de Controle de Vetores. Em relação às bombas costais, a atual

quantidade disponível é suficiente para realizar a atividade de borrifação nos pontos estratégicos do município de Naviraí/MS.

2. **Comunicação, Mobilização e Publicidade: Ausência de cronograma especificando quais ações de saúde seriam divulgadas, locais e horários, dificultando a identificação de quais campanhas publicitárias estariam sendo promovidas.**

No Plano Municipal de Contingência de Combate da Dengue/Chikungunya relativo ao período de julho de 2015 a julho de 2016, consta entre as ações de comunicação e mobilização a disponibilização de carro de som e faixas, outdoor nas áreas com maior índice de infestação e casos notificados da doença, bem como distribuição de panfletos e cartazes.

São disponibilizados informes técnicos pela Vigilância Epidemiológica e Controle de Vetores para a Gerência de Imprensa da Prefeitura fazer a divulgação dessas informações em sites, jornais e divulgação diária nas rádios locais. Nesses informes, constam número total de casos registrados e confirmados das doenças relacionadas com o mosquito Aedes Aegypti, quantidade de visitas domiciliares realizadas, número de focos identificados do Aedes Aegypti, visitas em pontos estratégicos tais como borracharias e ferro velho, divulgação dos bairros onde houve maior número de imóveis fechados e maior índice de infestação no respectivo período. Foram disponibilizados os seguintes informes:

Quadro 03 - Informes técnicos encaminhados para a Gerência de Imprensa da Prefeitura

Nº do Documento	Data	Destinatário
CI nº 08/2015/CV	15/01/2015	Gerência de Imprensa
CI nº 94/2015/CV	03/06/2015	Gerência de Imprensa
CI nº 157/2015/CV	10/09/2015	Gerência de Imprensa
CI nº 200/2015/CV	10/11/2015	Gerência de Imprensa

Fonte: Prefeitura Municipal de Naviraí/MS

Nas ações de mobilização, há um ACE responsável por realizar atividades de orientação nas escolas, no Centro de Referência de Assistência Social - CRAS e nas empresas.

Verificou-se que a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS formalizou o Pregão Presencial nº 78/2015 com a finalidade de contratar empresa para prestar serviço de divulgação nos bairros do município de campanhas e programas da Gerência de Saúde por meio de carro de som. Para esse serviço, o valor total contratado foi de R$ 19.800,00 e a vigência do contrato é de 14 de abril de 2016 a 31 de dezembro de 2016. Esse serviço foi contratado para ser prestado em várias ações da Gerência de Saúde, não sendo específico para as ações de combate à dengue. Não há um cronograma definindo locais e horários de divulgação. Nesse sentido, identificou-se o pagamento do valor de R$ 2.910,60 em 13 de junho de 2016 com recursos do Bloco Vigilância em Saúde, a título de divulgação de campanha e serviços da Gerência de Saúde.

No site da Prefeitura, consta a divulgação de boletins epidemiológicos apresentando informações sobre o vírus H1N1 e orientações preventivas da doença, entretanto não consta a divulgação de informações relativas à dengue.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 049/2016 de 28 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS apresentou a seguinte justificativa para a constatação relativa à existência de fragilidades nas ações de combate ao mosquito Aedes Aegypti:

"1.Fragilidades nas ações de combate ao mosquito Aedes Aegypti. (fl. 11)

[...]

1.2. Equipamentos/Veículos: Veículos inativos por falta de manutenção, quantidade insuficiente de uniformes e EPI. (fl. 12)

[...]

Com relação aos veículos saveiro placa HTO-2322 e o Fiat Uno placa HSH-1296, foram realizadas as manutenções e estão em perfeita condições de uso, a demora ocorreu em função da falta de peças, o veículo Toyota e a Courier continuam aguardando a reposição de peças, sendo que o processo licitatório já foi concluído.

Já com relação a bomba costa Stihl que havia sido encaminhada para a manutenção foi solucionado o problema e no momento estamos com 08 bombas Stihl em perfeita condições de uso. Com relação as CIs n° 42 e 51 sobre a entrega de uniformes e EPIs estamos aguardando a confecção dos mesmos, bem como a entrega.

1.3. Comunicação, Mobilização e Publicidade: (fl. 16)

[...]

Com relação ao questionamento relativo ao pagamento no valor de R$ 2.910,60 (dois mil novecentos e dez reais e sessenta centavos), recursos do Bloco Vigilância em Saúde, a título de divulgação de campanha e serviços de gerencia de saúde, não verificamos qualquer irregularidade, visto que o pregão nº 78/2015, por tratar-se de ata de registro de preço, poderia ser gasto com qualquer campanha de divulgação da gerencia de saúde, não comprometendo a dotação orçamentária eventualmente utilizada. "

Análise do Controle Interno

Ao analisar-se a justificativa apresentada pela Prefeitura Municipal de Naviraí/MS, que consta no Ofício nº 049/2016 de 28 de setembro de 2016, para a constatação relativa à existência de fragilidades nas ações de combate ao mosquito Aedes Aegypti, conclui-se o seguinte:

- Equipamentos/Veículos.

Muito embora, o gestor tenha afirmado que foi realizada manutenção nos veículos Saveiro placa HTO-2322 e o Fiat Uno placa HSH-1296 e que esses automóveis estão em perfeita condições de uso, não foram apresentados documentos que evidenciem a realização da

referida manutenção, tais como notas fiscais das peças substituídas e dos serviços realizados. O veículo Toyota e a Courier continuam aguardando a reposição de peças. Desse modo, a justificativa apresentada não afastada a irregularidade relativa à deficiência na manutenção dos veículos utilizados nas ações de combate a vetores.

Os uniformes e EPIs foram solicitados por meio da CI nº 42/2016/CV de 26 de março de 2016 e da CI nº 51/2016/CV de 12 de abril de 2016 ainda não foram disponibilizados para a equipe.

- Comunicação, Mobilização e Publicidade.

Entre as despesas executadas com recursos financeiros do Bloco Vigilância em Saúde, identificou-se apenas um pagamento a título de divulgação de campanha e serviços da Gerência de Saúde. Trata-se da despesa no valor R$ 2.910,60 realizada em 13 de junho de 2016, a qual está vinculada aos serviços contratados em decorrência do Pregão Presencial nº 78/2015. Em relação à execução dessa despesa, não se apontou a existência de irregularidade. Por outro lado, não se identificou no processo do Pregão Presencial nº 78/2015, cronograma especificando quais ações de saúde seriam divulgadas, locais e horários de divulgação, o que dificulta a identificação de quais campanhas publicitárias estariam sendo promovidas.

2.2.2. Falhas na gestão de inseticidas utilizados nos programas de controle vetorial.

Fato

Verificou-se que no período sob exame, a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS não utilizou o Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde (SIES) para a gestão, a análise, o controle e a movimentação dos inseticidas utilizados nos programas de controle vetorial. O controle de consumo e de estoque é realizado por meio de planilhas que são encaminhadas mensalmente ao Núcleo Técnico de Dourados/MS.

Com base nas informações que constavam da planilha de controle de estoque relativa ao mês de junho de 2016, efetuou-se verificação “in loco” ao depósito de inseticidas e larvicidas. Na inspeção realizada, não se encontrou divergências entre os quantitativos constantes na planilha com os quantitativos em estoque.

Muito embora, tenha se verificado que na data da inspeção não havia falta de inseticida, constatou-se que no mês de abril de 2016 durante a ocorrência de vários casos de dengue no município, houve indisponibilidade de inseticidas para as ações de combate ao vetor, conforme consta no Ofício nº 12/2016/CV de 06 de abril de 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NAVIRAÍ
Estado de Mato Grosso do Sul
CONTROLE DE VETORES
FONE: (067) 3924-4197
Rua Itália N° 50 – CEP 79950-000

Ofício nº 12/2016/CV Naviraí, 06 de abril de 2016.

De: [redacted] **- Gerente de Equipe do Controle de Vetores**
Para: [redacted] **– Coordenador do Núcleo Técnico de Dourados.**

Prezado senhor,

Venho por meio de este manifestar nossa preocupação frente à significativa ocorrência de casos de dengue em nosso município e a ausência da indisponibilidade do inseticida para a execução das atividades de combate ao vetor conforme preconiza as normas técnicas. Embora as ações de controle mecânico tenham sido intensificadas e tenhamos utilizados os meios legais tais como Decretos do Executivo relacionados ao combate do Aedes Aegypti e a utilização da lei da dengue tais medidas não estão sendo suficientes para a diminuição dos casos.

Diante do exposto aguardamos uma visita técnica para discutir e receber novas instruções caso necessário.

Atenciosamente,

[redacted]
Gerente de Equipe do Controle de Vetores

No que diz respeito às condições de armazenamento dos insumos utilizados no combate ao mosquito *Aedes Aegypti*, verificou-se que os inseticidas e larvicidas são armazenados num depósito que fica próximo à área central de Naviraí/MS. Além dos insumos, as bombas costais também são guardadas nesse recinto. Conforme pode ser observado no registro fotográfico a seguir, os inseticidas e larvicidas são estocadas no chão e em contato com a parede.

Foto: Depósito de inseticidas e larvicidas, Naviraí/MS em 04 de agosto de 2016.	Foto: 04 Bombas costais Stihl no depósito, Naviraí/MS em 04 de agosto de 2016.

Foto: Produtos armazenados no chão, Naviraí/MS em 04 de agosto de 2016.	Foto: Produtos armazenados no chão, Naviraí/MS em 04 de agosto de 2016.

De acordo com as orientações que constam no Manual de Armazenamento de Produtos Fitossanitários da Associação Nacional de Defesa Vegetal, no armazenamento em pequenos depósitos, as embalagens devem ser colocadas sobre estrados, evitando contato com o piso, as pilhas devem ser estáveis e afastadas das paredes e do teto.

No local não se identificou a presença de placas ou cartazes sinalizando que o local é um armazém de produtos fitossanitários e que é proibida a entrada de pessoas estranhas ou não autorizadas. No depósito, também não havia extintores de incêndio.

Manifestação da Unidade Examinada

Pertinente à existência de falhas na gestão de inseticidas utilizados nos programas de controle vetorial, a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS apresentou a seguinte justificativa por meio do Ofício nº 049/2016 de 28 de setembro de 2016:

"Informamos que foi providenciado tablados de madeira para estocar os galões de inseticidas, os mesmos foram afastados da parede, também foi providenciado extintor de incêndio, conforme fotos.

Quanto a alimentação do programa SIES, informo que continuamos utilizando a planilha de inseticida de consumo e estoque e que o município estará recebendo a visita do técnico do Ministério da Saúde, no dia 27/09/2016 para sanar este problema e a partir desta data será utilizado o programa SIES.

O que se refere a placa de identificação do ponto de armazenamento, foi solicitado a CIPA, que seja providenciado, conforme CI n. 128/2016/CV."

Análise do Controle Interno

Na justificativa apresentada pela Prefeitura Municipal de Naviraí/MS, por meio do Ofício nº 049/2016 de 28 de setembro de 2016, para a existência de falhas na gestão de inseticidas utilizados nos programas de controle vetorial, foram apresentados registros fotográficos comprovando que os galões de inseticidas não estão mais estocados no chão e que também foram afastados da parede. Outra falha corrigida foi a instalação de um extintor de incêndio no depósito de inseticidas.

Em relação à ausência de placas ou cartazes sinalizando que o local é um armazém de produtos fitossanitários e que é proibida a entrada de pessoas estranhas ou não autorizadas, a Prefeitura informou que foi solicitado à CIPA, que seja providenciada a referida identificação no local, conforme CI nº 128/2016/CV. Todavia, no Ofício nº 049/2016 de 28 de setembro de 2016 não consta anexa cópia da referida CI e nem registro fotográfico confirmando a instalação das placas ou cartazes de identificação no local.

Quanto à alimentação do Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde (SIES), o Gestor Municipal informa que continuará utilizando a planilha de inseticida de consumo e estoque e que o município receberá a visita de um técnico do Ministério da Saúde, no dia 27 de setembro de 2016 para sanar este problema e a partir desta data utilizará o sistema SIES.

Portanto, apesar de a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS ter demonstrado por meio de registro fotográfico a instalação de extintor de incêndio no depósito de inseticidas e que os galões de inseticidas não estão mais estocados no chão e nem encostados na parede, tais informações não têm o poder de afastar as irregularidades constatadas à época, demonstrando apenas a atitude reativa do gestor face à ação de controle. Além do mais, não foram sanadas as falhas relativas relação à ausência de placas ou cartazes sinalizando que o local é um armazém de produtos fitossanitários e que é proibida a entrada de pessoas estranhas ou não autorizadas. Também, não foi comprovada a utilização do Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde (SIES).

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a gestão dos recursos e insumos federais descentralizados ao Município de Naviraí/MS para aplicação nas ações de combate ao

mosquito Aedes Aegypti apresenta as seguintes fragilidades com potencial impacto nos resultados da ação.

- Veículos para realização de ações de combate ao mosquito Aedes Aegypti inativos por falta de manutenção;
- Quantidade insuficiente de uniformes e EPI.
- Não utilização do Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde (SIES) para a gestão, a análise, o controle e a movimentação dos inseticidas utilizados nos programas de controle vetorial.
- Transferência de R$118.000,00 da conta corrente específica do Bloco Vigilância em Saúde para serem movimentados em outra conta corrente comprometendo a rastreabilidade da aplicação do recurso, o que contraria o estabelecido no art. 2º do Decreto nº 7.5707, de 27 de junho de 2011, que dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios;
- Falhas na gestão de inseticidas utilizados nos programas de controle vetorial.

.

Ordem de Serviço: 201602132
Município/UF: Naviraí/MS
Órgão: MINISTERIO DA SAUDE
Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão
Unidade Examinada: PREFEITURA MUNICIPAL DE NAVIRAI
Montante de Recursos Financeiros: R$ 6.404.391,94

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01 a 05 de agosto de 2016 na Prefeitura Municipal de Naviraí/MS, sobre a aplicação dos recursos da programação 0106 - Execução Financeira da Atenção Básica transferidos do Fundo Nacional de Saúde à conta específica do bloco de financiamento no período de 01 de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, totalizando R$ 6.409.335,56.

A análise realizada buscou avaliar a gestão dos recursos financeiros transferidos para custeio das ações governamentais componentes do Bloco da Atenção Básica em Saúde, de forma a fiscalizar a execução das despesas de maior relevância não avaliadas em ordens de serviço específicas e de cunho finalístico.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Ausência de comprovação documental dos gastos com recursos do Bloco da Atenção Básica em Saúde no montante de R$ 904.646,26

Fato

Com base nos extratos bancários da Conta Corrente nº 624006-1, Agência nº 7870, da Caixa Econômica Federal onde foram creditados os recursos do Bloco de Atenção Básica do Fundo Municipal de Saúde de Naviraí/MS, selecionou-se para análise amostra aleatória correspondente a 85,23% das despesas realizadas entre 01 de janeiro de 2015 e 30 de junho de 2016 com os referidos recursos do Bloco de Atenção Básica.

Quadro – Valores Analisados

Período	Montante das despesas	Amostra Analisada	Percentual Analisado
01/01/2015 a 30/06/2016	R$ 6.868.499,09	R$ 5.854.327,94	85,23 %

Fonte: Extrato Bancário da Conta Corrente nº 624006-1, Agência nº 7870 da CEF.

Com base em análise da documentação comprobatória (Notas Fiscais, Recibos, Notas de Empenho, Ordens Bancárias etc.) das despesas da amostra selecionada, verificou-se que 55,08% dessas despesas correspondem a ações vinculadas à atenção básica e 44,92% relacionam-se a valores transferidos para outras contas correntes de titularidade da Prefeitura Municipal de Naviraí/MS.

Quadro – Despesas realizadas com recurso do Bloco Atenção Básica no período de 01 de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016.

Objeto da despesa	Montante Gasto	Percentual
Folha de Pagamento	R$ 3.065.415,61	52,36%
Transferência para conta BB 28330-4 Ag 954-7	R$ 1.627.000,00	27,79%
Transferência para conta BB 33.721-8 Ag 954-7 (PMAQ) (1)	R$ 904.646,26	15,45%
Transferência para conta CEF 000.331-9 Agência 0787-0	R$ 97.987,92	1,67%
Conta de Luz	R$ 69.164,17	1,18%
Produto Hospitalar	R$ 41.138,36	0,70%
Uniformes	R$ 16.840,44	0,29%
Conta de Telefone	R$ 13.711,42	0,23%
Conta de Água	R$ 7.705,49	0,13%
Produto de Limpeza	R$ 6.462,50	0,11%
Estornos	R$ 3.231,67	0,06%
Internet	R$ 1.024,10	0,02%
Total Geral	**R$ 5.854.327,94**	**100%**

Fonte: Ordens Bancárias e Razão dos recursos do Bloco Atenção Básica relativos ao período de 01 de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016. (1) PMAQ - Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica.

Conforme demonstrado no quadro acima, a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS efetuou, no período de 01 de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, a transferência do montante de R$ 2.629.634,18 de recursos financeiros do Bloco de Atenção Básica em Saúde da Conta Corrente nº 624006-1, Agência nº 7870, da Caixa Econômica Federal para outras contas pertencentes ao Fundo Municipal de Saúde.

A fim de verificar se os gastos efetuados nas contas correntes mencionadas no Quadro 02 acima, para as quais foram transferidos recursos financeiros do Bloco de Atenção Básica em Saúde, guardam relação com os objetivos do Bloco da Atenção Básica em Saúde, analisou-se os comprovantes das despesas realizadas, que foram disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Naviraí/MS, por meio do Ofício nº 049/2016 de 28 de setembro de 2016 e constatou-se o seguinte:

- Valores transferidos para a Conta Corrente nº 28.330-4 Agência nº 954-7 do Banco do Brasil

Em relação ao montante de R$ 1.627.000,00 transferido para a Conta Corrente nº 28.330-4, Agência nº 954-7 do Banco do Brasil, com base em análise documental verificou-se que as despesas realizadas com aquele montante correspondem aos objetivos do Bloco da Atenção Básica em Saúde.

- Valores transferidos para a Conta Corrente nº 33.721-8 Agência nº 954-7 do Banco do Brasil

No que diz respeito ao valor total de R$ 904.646,26 transferido para a Conta Corrente nº 33.721-8, Agência nº 954-7 do Banco do Brasil, a justificativa apresentada pela Prefeitura Municipal de Naviraí/MS para realizar essa movimentação bancária, baseia-se no fato de que os recursos financeiros dizem respeito ao Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica - PMAQ.

O PMAQ tem como objetivo incentivar os gestores a melhorar a qualidade dos serviços de saúde oferecidos aos cidadãos nas Unidades Básicas de Saúde - UBS por meio das equipes de Atenção Básica à Saúde. A meta é garantir um padrão de qualidade por meio de um conjunto de estratégias de qualificação, acompanhamento e avaliação do trabalho das equipes de saúde. O programa eleva os recursos do incentivo federal para os municípios participantes, que atingirem melhora no padrão de qualidade no atendimento.

Ao analisar-se a documentação anexa ao Ofício nº 04/2016, de 28 de setembro de 2016, verificou-se que do montante de R$ 904.646,26 vinculados ao PMAQ, a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS informou ter utilizado R$ 693.846,26 para pagamento de salário de servidores do município, sendo que para o valor restante de R$ 210.800,00 não foi sequer contabilizada a finalidade de suas despesas.

No entanto, no que diz respeito ao valor de R$ 693.846,26 para pagamento de salário de servidores não constam da documentação apresentada informações que identifiquem o nome, cargo e lotação dos servidores a quem os salários teriam sido pagos, de modo a se comprovar que os beneficiários seriam servidores ativos contratados exclusivamente para desempenhar funções relacionadas aos serviços relativos ao Bloco da Atenção Básica. A apresentação dessas informações é relevante para comprovar se esse pagamento de salários foi efetuado de acordo com a orientação prevista no Art. 6º § 2º da Portaria n. º 204 de 29 de janeiro de 2007, como segue:

> *"Art. 6º Os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco.*
> *[...]*
> *§ 2º Os recursos referentes aos Blocos de Atenção Básica, Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, Vigilância em Saúde, Gestão do SUS e Assistência Farmacêutica não poderão ser utilizados para o pagamento de: (Redação dada pela PRT GM/MS nº 2.025 de 24.08.2011)*
>
> *I - servidores inativos;*
> *II - **servidores ativos, exceto aqueles contratados exclusivamente para desempenhar funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco, previstos no respectivo Plano de Saúde**;*
> *III - gratificação de função de cargos comissionados, exceto aqueles diretamente ligados às funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco, previstos no respectivo Plano de Saúde;"* (original sem grifo)

O quadro a seguir relaciona os valores informados pela Prefeitura Municipal de Naviraí/MS, que foram utilizados para pagamento de pessoal:

Quadro – Despesas com pessoal sem comprovação documental.

Data	Aplicação do gasto informada pela Prefeitura	Valor
06/02/2015	Despesa com Folha de Pagamento	R$ 29.138,66
04/03/2015	Recurso do PMAQ([1]) transferido para a CC nº 33.721-8 Agência 0954-7 do Banco do Brasil para pagamento de despesa com pessoal	R$ 219.327,22
06/03/2015	Despesa com consignado na folha de pagamento	R$ 30.363,78
11/05/2015	Recurso do PMAQ([1]) transferido para CC nº 33.721-8 Agência 0954-7 do Banco do Brasil para pagamento de despesa com pessoal	R$ 83.900,00
13/07/2015	Despesa com consignado na folha de pagamento	R$ 186,96
06/08/2015	Recurso do PMAQ([1]) transferido para a CC nº 33.721-8 Agência 0954-7 do Banco do Brasil para pagamento de despesa com pessoal	R$ 82.400,00
30/12/2015	Despesa com Folha de Pagamento	R$ 36.929,64
15/03/2016	Recurso do PMAQ([1]) transferido para a CC nº 33.721-8 Agência 0954-7 do Banco do Brasil para pagamento de despesa com pessoal	R$ 167.800,00
11/04/2016	Recurso do PMAQ([1]) transferido para CC nº 33.721-8 Agência 0954-7 do Banco do Brasil para pagamento de despesa com pessoal	R$ 43.800,00
Total		**R$ 693.846,26**

Fonte: Anexo ao Ofício nº 049/2016 de 28 de setembro de 2016 (Parte 03/03). ([1]) PMAQ - Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica.

Em relação ao montante de R$ 210.800,00 de recursos financeiros vinculados ao PMAQ - Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica, que a Prefeitura informou que a realização dessas despesas está em fase de levantamento, são demonstrados a seguir:

Quadro – Despesas sem comprovação documental.

Data	Aplicação do gasto informada pela Prefeitura	Valor
11/01/2016	Recurso do PMAQ([1]) transferido para a CC nº 33.721-8 Agência 0954-7 do Banco do Brasil – A realização da despesa não foi comprovada	R$ 82.400,00
28/01/2016	Recurso do PMAQ([1]) transferido para a CC nº 33.721-8 Agência 0954-7 do Banco do Brasil - A realização da despesa não foi comprovada	R$ 82.400,00
11/04/2016	Recurso do PMAQ([1]) transferido para a CC nº 33.721-8 Agência 0954-7 do Banco do Brasil - A realização da despesa não foi comprovada	R$ 46.000,00
Total		**R$ 210.800,00**

Fonte: Anexo ao Ofício nº 049/2016 de 28 de setembro de 2016 (Parte 03/03). (1) PMAQ - Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica.

- Valores transferidos para a Conta Corrente nº 000.331.-9, Agência nº 0787-0 da Caixa Econômica Federal

A documentação disponibilizada pela Prefeitura Municipal de Naviraí/MS, demonstra que dos recursos financeiros do Bloco de Atenção Básica em Saúde depositados na conta corrente específica do programa, o montante de R$ 97.987,92 foi transferido para a Conta Corrente nº 000.331-9, Agência nº 0787-0 da Caixa Econômica Federal. A Prefeitura informou que estes recursos transferidos dizem respeito ao Programa de Requalificação das Unidades Básicas de Saúde (Requalifica UBS) e que, para tanto, abriu a conta corrente para movimentar exclusivamente esses recursos.

Ressalta-se que o Programa Requalifica UBS é uma das estratégias do Ministério da Saúde para a estruturação e o fortalecimento da Atenção Básica. O programa tem como objetivo criar incentivo financeiro para a reforma, ampliação e construção de UBS, provendo condições adequadas para o trabalho em saúde, promovendo melhoria do acesso e da qualidade da atenção básica. Envolve também ações que visam à informatização dos serviços e a qualificação da atenção à saúde desenvolvida pelos profissionais da equipe.

Nesse sentido, a Prefeitura de Naviraí apresentou documentação evidenciando que esses valores foram aplicados na obra de reforma do Centro de Saúde de Naviraí/MS, o que atende aos objetivos do programa. O inciso V do § 2º do Art. 6º da Portaria n. º 204 de 29 de janeiro de 2007 permite que recursos do Bloco de Atenção Básica sejam utilizados para pagamento de reformas e adequações de imóveis já existentes, utilizados para a realização de ações e/ou serviços de saúde. O quadro a seguir apresenta os pagamentos efetuados nas obras de reforma:

Quadro – Despesas com obra de reforma do Centro de Saúde de Naviraí/MS.

Data	Aplicação do gasto informada pela Prefeitura	Valor
08/04/2015	Valor referente às ações do Programa Requalifica – UBS transferido para a CC 000.331.-9 Agência 0787-0 da CEF, específica do referido programa. Valor aplicado em obra de reforma do Centro de Saúde de Naviraí/MS.	R$ 19.302,40
08/04/2015	Valor referente às ações do Programa Requalifica – UBS transferido para a CC 000.331.-9 Agência 0787-0 da CEF, específica do referido programa. Valor aplicado em obra de reforma do Centro de Saúde de Naviraí/MS.	R$ 1.475,92
12/08/2015	Valor referente às ações do Programa Requalifica – UBS transferido para a CC 000.331.-9 Agência 0787-0 da CEF, específica do referido programa. Valor aplicado em obra de reforma do Centro de Saúde de Naviraí/MS.	R$ 77.209,60
Total		**R$ 97.987,92**

Fonte: Anexo ao Ofício nº 049/2016 de 28 de setembro de 2016 (Parte 03/03).

Portanto, ao se analisar a documentação disponibilizada pela Prefeitura Municipal de Naviraí/MS, com o objetivo de se avaliar a gestão, no período de 01 de janeiro de 2015 e 30 de junho de 2016, dos recursos financeiros transferidos para custeio das ações governamentais componentes do Bloco da Atenção Básica em Saúde, e de se verificar se os recursos foram utilizados exclusivamente na Atenção Básica em Saúde, não restou comprovada a regular aplicação do montante de R$ 904.646,26 transferido para a Conta Corrente nº 33.721-8, Agência nº 954-7 do Banco do Brasil.

Desse valor, R$693.846,26 foram contabilizados como pagamento salarial de servidores municipais. No entanto, a Prefeitura não apresentou documentação comprobatória primária que identificasse o nome, cargo e lotação dos servidores a quem os salários foram pagos, de modo a se comprovar que os beneficiários seriam servidores ativos contratados exclusivamente para desempenhar funções relacionadas aos serviços relativos ao Bloco da Atenção Básica, conforme orientação prevista no Art. 6º § 2º da Portaria n. º 204 de 29 de janeiro de 2007. A apresentação dessas informações é relevante para se demonstrar que as despesas ocorreram na finalidade do programa.

Ainda daquele montante, não foi apresentada documentação que comprovasse a regular aplicação de R$ 210.800,00 transferidos à conta do PMAQ - Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica.

Manifestação da Unidade Examinada

No que diz respeito à ausência de comprovação de despesas realizadas com recursos do Bloco da Atenção Básica em Saúde, a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS apresentou a seguinte justificativa por meio do Ofício nº 049/2016 de 28 de setembro de 2016:

"Após solicitação feita a gerencia responsável esta encaminhou os documentos faltantes, que comprovam as despesas com recursos do Bloco da Atenção Básica em Saúde".

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Naviraí/MS encaminhou documentação anexa ao Ofício nº 049/2016 de 28 de setembro de 2016, no intuito de comprovar onde foram aplicados os recursos financeiros relativos às despesas apontadas no campo fato, para as quais não foi identificada documentação comprobatória durante os trabalhos de campo.

Ao analisar-se a documentação disponibilizada pela Prefeitura Municipal de Naviraí/MS, não ficou comprovada a regular aplicação do montante de R$ 904.646,26 transferido para a Conta Corrente nº 33.721-8, Agência nº 954-7 do Banco do Brasil.

Muito embora a Prefeitura tenha informado que o valor total de R$ 693.846,26 foi utilizado para pagamento de salários de servidores do município, não foram apresentadas documentações que identifiquem o nome, cargo e lotação dos servidores a quem os salários foram pagos, de modo que pudesse ficar comprovado que os referidos servidores são ativos e foram contratados exclusivamente para desempenhar funções relacionadas aos serviços relativos ao Bloco da Atenção Básica. A apresentação dessas informações é relevante para comprovar se esse pagamento de salários foi efetuado de acordo com a orientação prevista no Art. 6º § 2º da Portaria n. º 204, de 29 de janeiro de 2007.

No mesmo sentido, também não foi apresentada documentação que comprove a regular aplicação do montante de R$ 210.800,00, pois a Prefeitura afirmou por meio da documentação anexa ao Ofício nº 049/2016, de 28 de setembro de 2016, que aplicação dos referidos recursos está em fase de levantamento.

2.2 Parte 2

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

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

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

2.2.1. Montante de R$2.629.634,18 dos recursos federais avaliados não foi movimentado na conta específica da Atenção Básica. Transferência para outras contas da Prefeitura.

Fato

A presente ação tem como objetivo avaliar a gestão dos recursos financeiros transferidos para custeio das ações governamentais componentes do Bloco da Atenção Básica em Saúde no âmbito da Prefeitura Municipal de Naviraí/MS. Para tanto, solicitou-se à Prefeitura que disponibilizasse os extratos bancários da conta corrente onde foram creditados os recursos do Bloco de Financiamento da Atenção Básica oriundos do Fundo Nacional de Saúde – FNS/MS, no período de 01 de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, bem como a documentação comprobatória (Notas Fiscais, Recibos, Notas de Empenho, Ordens Bancárias etc.) dos saques e das despesas efetuadas na referida conta corrente no mencionado período.

Com base em consulta ao site do Fundo Nacional de Saúde verificou-se que foram creditados no período R$ 6.409.335,56 referentes aos recursos financeiros destinados ao Bloco de Atenção Básica em Saúde geridos pelo Fundo Municipal de Naviraí/MS na Conta Corrente específica nº 624006-1, Agência nº 7870, da Caixa Econômica Federal, conforme observado a seguir:

Quadro – Recursos do Bloco de Atenção Básica em Saúde no período de 01/01/2015 a 31/12/2015 repassados pelo FNS para o Fundo Municipal de Naviraí/MS

BLOCO ATENÇÃO BÁSICA EXERCÍCIO DE 2015		
Componente	**Ação/Serviço/Estratégia**	**Valor Total**
Piso da Atenção Básica Variável	Agentes Comunitários de Saúde - ACS	R$ 533.364,00
Piso da Atenção Básica Variável	Assistência Financeira Complementar - ACS - 95 Por Cento	R$ 264.907,50
Piso da Atenção Básica Variável	Fortalec. de Pol. Afetas à Atuação da Estratégia de ACS - 5 Por Cento	R$ 13.942,50
Piso da Atenção Básica Variável	Inc Adic Assistência Financeira Complementar - ACS - 95 Por Cento	R$ 52.981,50
Piso da Atenção Básica Variável	Inc Adic Fort Pol Afetas à Atuação da Estrat de ACS - 5 Por Cento	R$ 2.788,50
Piso da Atenção Básica Variável	Incentivo Adcional Ao Programa de Agentes Comunitarios De Saude	R$ 17.238,00
Piso da Atenção Básica Variável	Incentivo para Atenção à Saúde no Sistema Penitenciário	R$ 45.360,00
Piso da Atenção Básica Fixo - PAB Fixo	PAB Fixo	R$ 1.341.171,96
Piso da Atenção Básica Variável	Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade - PMAQ (Rab-Pmaq-Sm)	R$ 1.000.800,00
Piso da Atenção Básica Fixo - PAB Fixo	Programa de Requalificação de UBS - Reformas	R$ 77.209,60
Piso da Atenção Básica Variável	Programa Saúde Na Escola (Rab-Sesc-Sm)	R$ 9.000,00
Piso da Atenção Básica Variável	Saúde Bucal - SB	R$ 191.780,00
Piso da Atenção Básica Variável	Saúde da Família - SF	R$ 898.380,00
TOTAL GERAL		**R$ 4.448.923,56**

Fonte: Site do Fundo Nacional de Saúde
(http://www.fns.saude.gov.br/visao/consultarPagamento/pesquisaDetalhadaAcao.jsf)

Quadro – Recursos do Bloco de Atenção Básica em Saúde no período de 01/01/2016 a 30/06/2016 repassados pelo FNS para o Fundo Municipal de Naviraí/MS

BLOCO ATENÇÃO BÁSICA EXERCÍCIO DE 2016		
Componente	**Ação/Serviço/Estratégia**	**Valor Total**
Piso da Atenção Básica Variável	Agentes Comunitários de Saúde - ACS	R$ 143.988,00
Piso da Atenção Básica Variável	Assistência Financeira Complementar - ACS - 95 Por Cento	R$ 439.264,80
Piso da Atenção Básica Variável	Fortalec. de Pol. Afetas à Atuação da Estratégia de ACS - 5 Por Cento	R$ 23.119,20
Piso da Atenção Básica Variável	Incentivo para Atenção à Saúde no Sistema Penitenciário	R$ 34.020,00
Piso da Atenção Básica Variável	Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade - PMAQ (Rab-Pmaq-Sm)	R$ 587.300,00
Piso da Atenção Básica Variável	Saúde Bucal - SB	R$ 133.800,00
Piso da Atenção Básica Variável	Saúde da Família - SF	R$ 598.920,00
TOTAL GERAL		**R$ 1.960.412,00**

Fonte: Site do Fundo Nacional de Saúde (http://www.fns.saude.gov.br)

Ao analisar-se a documentação disponibilizada pela Prefeitura Municipal de Naviraí/MS, constatou-se que R$ 2.629.634,18, ou o equivalente a 41,03% dos recursos depositados pelo FNS na conta específica do Bloco da Atenção Básica, foram transferidos no período para outras contas correntes da Prefeitura, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro – Recursos do Bloco Atenção Básica transferidos da conta específica para outras contas do Fundo Municipal de Saúde

Identificação da Conta Corrente	Nome da Conta	Valor Transferido
Conta Banco do Brasil nº 28330-4 Ag nº 954-7	FMS Atenção Básica	R$ 1.627.000,00
Conta Banco do Brasil nº 33.721-8 Ag nº954-7	PMAQ (1)	R$ 904.646,26
Conta Banco do Brasil nº 000.331-9 Ag nº 0787-0	Requalifica UBS	R$ 97.987,92
Total		**R$ 2.629.634,18**

Fonte: Prefeitura de Naviraí/MS, extratos bancários.
(1) PMAQ - Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica.

Ao se analisarem os extratos bancários da Conta Corrente nº 28330-4, Agência nº 954-7 do Banco do Brasil, verificou-se que no período de 01 de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, além dos valores que foram transferidos da conta específica do Bloco da Atenção Básica, também foram creditados nessa conta recursos financeiros oriundos de outras contas do Fundo Municipal de Saúde, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro – Recursos creditados na CC 28330-4, Agência 954-7 do Banco do Brasil

Período	Recursos do PAB	Recursos de Outras Fontes	Total
Exercício de 2015	R$ 928.000,00	R$ 609.495,51	R$ 1.537.495,51
Exercício de 2016	R$ 699.000,00	R$ 82.500,00	R$ 781.500,00
Total	**R$ 1.627.000,00**	**R$ 691.995,51**	**R$ 2.318.995,51**

Fonte: Extrato Bancário da Conta Corrente 28330-4, Agência 954-7 do Banco do Brasil

Por outro lado, segundo o Ofício nº 04/2016 de 28 de setembro de 2016 e documentação anexa, a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS informou que o valor total de R$ 904.646,26 foi transferido para a Conta Corrente nº 33.721-8, Agência nº 954-7 do Banco do Brasil, por se tratar de recursos financeiros pertencentes ao Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica – PMAQ.

Por sua vez, o montante de R$ 97.987,92 foi transferido para a Conta Corrente nº 000.331.-9 Agência nº 0787-0 da Caixa Econômica Federal, por estar relacionado ao Programa de Requalificação das Unidades Básicas de Saúde (Requalifica UBS). De tal forma que a Prefeitura de Naviraí/MS teria aberto as três contas correntes para movimentar exclusivamente esses recursos.

Sendo assim, o procedimento adotado pela Prefeitura Municipal de Naviraí/MS encontra-se em desacordo com o estabelecido no art. 2º do Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, que dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que o dispositivo veda a transferência de recursos da conta específica do Bloco de Financiamento para contas cujos titulares não sejam fornecedores ou prestadores de bens e serviços aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados aos objetivos do bloco – art. 6º da Portaria GM/MS nº 204, de 29 de janeiro de 2007 –, visando-se assim a preservar a rastreabilidade da aplicação dos recursos financeiros transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS.

> *"Art. 2º Os recursos de que trata este Decreto serão depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais.*
>
> *§ 1º A movimentação dos recursos será realizada* ***exclusivamente*** *por meio eletrônico, mediante* ***crédito em conta corrente*** *de* ***titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços*** *devidamente identificados. "* (original sem grifo)"

Manifestação da Unidade Examinada

No que diz respeito à constatação relativa ao fato de os recursos federais avaliados não terem sido movimentados, em sua totalidade, na conta especifica do Bloco da Atenção Básica, a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS apresentou a seguinte justificativa por meio do Ofício nº 049/2016 de 28 de setembro de 2016:

"Esclarecemos nesse item, que o Fundo Municipal de Saúde de Naviraí sempre buscou seguir as orientações e normas, mas que nessa situação buscou se melhorar o fluxo de trabalho de seus pagamentos e gerenciamento da conta.

Os recursos foram depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais como foi o do Banco do Brasil.

O Decreto é claro ao dispor no art. 2º que os recursos transferidos pela União serão depositados e mantidos em conta específica aberta para esse fim em instituições financeiras oficiais federais.

Por esta razão, fica vedado ao gestor manter e movimentar os recursos em instituições financeiras que não sejam federais e ainda realizar pagamento com cheques ou outra forma de pagamento que não seja por meio eletrônico conforme estabelece o §1º do art. 2º do Decreto nº 7.507.

Com isso, foi atendido o que determina que toda movimentação financeira dos recursos transferidos pela União deverá ser realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante

crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados".

Análise do Controle Interno

Em relação à constatação onde se aponta que os recursos financeiros federais do Bloco da Atenção Básica não foram movimentados, em sua totalidade, na conta especifica, a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS discorda dessa constatação afirmando que os recursos foram depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais, e nesse sentido a Prefeitura afirma que as contas correntes abertas no Banco do Brasil correspondem às contas específicas do Bloco da Atenção Básica.

No entanto, ressalta-se que o Fundo Nacional de Saúde transferiu recursos financeiros relativos ao Bloco da Atenção Básica a serem geridos pela Prefeitura Municipal de Naviraí/MS, para a Conta Corrente nº 624006-1, Agência 7870, da Caixa Econômica Federal. Sendo assim, a conta específica dos recursos financeiros do Bloco da Atenção Básica em Saúde é a citada conta corrente da Caixa Econômica Federal onde são creditados recursos diretamente do Fundo Nacional de Saúde e não as referidas contas do Banco do Brasil.

Em que pese os recursos financeiros transferidos da conta corrente específica do Bloco da Atenção Básica terem sido aplicados em ações vinculadas ao bloco, a prática adotada encontra-se em desacordo com o estabelecido no art. 2º do Decreto nº 7.507/2011, de 27 de junho de 2011, que dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que o dispositivo veda a transferência de recursos da conta específica do Bloco de Financiamento para contas cujos titulares não sejam fornecedores ou prestadores de bens e serviços aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados aos objetivos do bloco – art. 6º da Portaria GM/MS nº 204, de 29 de janeiro de 2007 –, visando-se assim a se preservar a rastreabilidade da aplicação dos recursos financeiros transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS.

> *"Art. 2º Os recursos de que trata este Decreto* ***serão depositados e mantidos em conta específica*** *aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais.*
>
> *§ 1º* ***A movimentação dos recursos será realizada exclusivamente*** *por meio eletrônico,* ***mediante*** *crédito em* ***conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços*** *devidamente identificados. "* (original sem grifo)

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a gestão dos recursos financeiros federais descentralizados ao Município de Naviraí/MS para aplicação nas ações governamentais componentes do Bloco da Atenção Básica em Saúde apresenta as seguintes fragilidades com potencial impacto nos resultados da ação:

- Transferência de recursos financeiros federais no montante de R$ 2.629.634,18 da conta corrente específica do Bloco da Atenção Básica em Saúde para outras contas da Prefeitura,

comprometendo a rastreabilidade dos valores, o que contraria o estabelecido no art. 2º do Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, que dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios;

- Ausência de comprovação documental de que os beneficiários a quem foram pagos salários no montante de R$ 693.846,26 seriam servidores ativos contratados exclusivamente para desempenhar funções relacionadas aos serviços relativos ao Bloco da Atenção Básica;

- Não comprovação da aplicação do montante de R$ 210.800,00 de recursos financeiros vinculados ao PMAQ - Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica.

Ordem de Serviço: 201602130
Município/UF: Naviraí/MS
Órgão: MINISTERIO DA SAUDE
Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão
Unidade Examinada: PREFEITURA MUNICIPAL DE NAVIRAI
Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01 a 05 de agosto de 2016 sobre a aplicação dos recursos do Programa 2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Ação 20AD - Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família no município de Naviraí/MS entre janeiro de 2015 e junho de 2016.

A ação de controle visou avaliar a atuação da Prefeitura e das Equipes de Saúde da Família – ESF, verificando se as Unidades Básicas de Saúde estavam adequadamente estruturadas, com disponibilidade de materiais e de equipamentos aos profissionais, além de verificar se os profissionais selecionados foram contratados conforme a legislação, com a observância de inserção dos dados no SISAB e CNES e se cumprem a carga horária semanal prevista; além de verificar o atendimento prestado às famílias.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Equipe de Saúde da Família com composição incompleta.

Fato

Com o objetivo de se verificar se a composição, a capacitação e a atuação das Equipes de Saúde da Família – ESF existentes no município de Naviraí/MS estão em conformidade com as exigências da Portaria GM/MS nº 2.488, de 21 de outubro de 2011, que institui a Política Nacional da Atenção Básica, da Portaria SAS/MS nº 750, de 10 de outubro de 2006, que Institui a Ficha Complementar de Cadastro das Equipes de Saúde da Família, e da Portaria nº 2.527, de 19 de outubro de 2006, que define os conteúdos mínimos do Curso Introdutório para profissionais da Saúde da Família, foram adotadas as seguintes ações:

- Análise documental;
- Visita às Unidades Básicas de Saúde – UBS; e
- Entrevista às Equipes de Saúde da Família – ESF.

A Gerência Municipal de Saúde do Município de Naviraí-MS dispõe de dez Equipes de Saúde da Família sendo todas do tipo "*Equipe de Saúde da Família com Saúde Bucal Modalidade I*".

Quadro – Composição Mínima da Equipe de Saúde Bucal Modalidade I

Médico	Enfermeiro	Dentista	Aux. ou Téc. Enf.	ASB[1]	ACS[2]
1	**1**	**1**	**1**	**1**	**Máx. 12**

Fonte: Portaria GM/MS nº 2.488/2011. (1) ASB – Auxiliar em Saúde Bucal. (2) ACS – Agente Comunitário de Saúde.

No que diz respeito à composição mínima das Equipes de Saúde da Família e à inserção de dados atualizados das equipes no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES, as tabelas a seguir demonstram a situação identificada:

Quadro – Composição da Equipe de Saúde Bucal Modalidade I nas UBS

UBS	Médico	Enfermeiro	Dentista	Aux/Téc. Enf.	ASB/TSB[1]	ACS
Antônio Koreman CNES: 2558688	1	1	1	3	1	8
Boa Vista CNES: 3126013	1	1	1	3	1/1	8
Carlos Vidoto CNES: 2374269	1	1	1	4	1	9
Mª de Lourdes CNES: 5966523	1	1	1	3	1	7
Paraiso I CNES: 8005567	1	1	1	3	1	7
Paraiso II CNES: 7545789	1	1	1	2/1	1	5
Ronan Marques CNES: 5322804	1	1	1	3	1	7
São Pedro CNES: 5657512	1	1	1	2	1	7
Sol Nascente CNES:7018428	1	1	1	2/1	1	6
Vila Nova CNES: 7001878	1	1	1	3	1	7

Fonte: Planilha dos PSFs. (1) TSB – Técnico em Saúde Bucal

A tabela a seguir demonstra a quantidade de famílias atendidas pelas equipes de saúde de família no município de Naviraí/MS:

Quadro – Quantidade de famílias atendidas pelas Equipes de Saúde

UBS	Quantidade de famílias atendidas
Antônio Koreman - CNES: 2558688	1194
Boa Vista - CNES: 3126013	1517
Carlos Vidoto - CNES: 2374269	1252
Mª de Lourdes - CNES: 5966523	1440
Paraiso I - CNES: 8005567	981
Paraiso II – CNES: 7545789	742
Ronan Marques - CNES: 5322804	1416
São Pedro - CNES: 5657512	1092
Sol Nascente - CNES: 7018428	1200

Vila Nova – CNES: 7001878	1167

Fonte: Fonte: Planilha dos PSF.

Atualmente, os dados das Equipes de Saúde da Família são lançados no Sistema Fly Saúde (Sistema próprio da Secretaria de Saúde do Município de Naviraí/MS), que posteriormente será migrado para o Sistema E-SUS Atenção Básica, sendo uma estratégia do Departamento de Atenção Básica para reestruturar as informações da Atenção Básica em nível nacional.

Cotejando-se o resultado das inspeções *in loco* com os dados constantes do CNES mais aqueles disponibilizados pelo município, verificou-se que todas as equipes implantadas estão compostas pelos quantitativos mínimos de profissionais exigidos pelos normativos legais, conforme demonstrado acima. Entretanto, a Cirurgiã Dentista, CPF: ***.659.339-**, lotada na UBS São Pedro, está de licença maternidade desde 24 de maio, estendendo-se até 24 de novembro de 2016.

Ressalta-se que a ausência de qualquer um dos profissionais que compõem as Equipes de Saúde da Família por um período superior a 60 dias constitui motivo para a suspensão do repasse de recursos, conforme definido na Portaria GM/MS nº 2.488, de 21 de outubro de 2011:

> *"O **Ministério da Saúde suspenderá os repasses** dos incentivos referentes às equipes e aos serviços citados acima, **nos casos em que forem constatadas**, por meio do monitoramento e/ou da supervisão direta do Ministério da Saúde ou da Secretaria Estadual de Saúde ou por auditoria do DENASUS ou dos órgãos de controle competentes, **qualquer uma das seguintes situações**:*
>
> *[...]*
>
> *II - **Ausência, por um período superior a 60 dias, de qualquer um dos profissionais** que compõem as equipes descritas no item D, com exceção dos períodos em que a contratação de profissionais esteja impedida por legislação específica, e/ou; "* (original sem grifo).

"D) Os recursos que estão condicionados à implantação de estratégias e programas prioritários, tais como os recursos específicos para os municípios que implantarem as equipes de Saúde da Família, equipes de Saúde Bucal, de Agentes Comunitários de Saúde, dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família, dos Consultórios na Rua, de Saúde da Família Fluviais e Ribeirinhas, de Atenção Domiciliar, Programa Saúde na Escola (PSE), microscopistas e a Academia da Saúde".

Manifestação da Unidade Examinada

Após envio do Relatório preliminar, a Prefeitura Municipal, por meio do Ofício n°049/2016, de 28 de setembro de 2016, apresentou o seguinte esclarecimento para o fato:

"De acordo com informações prestadas pelo gestor responsável, em relação, a odontologia, todas as equipes de ESF estão completas, são modalidade I, contendo: odontólogos e auxiliares em saúde bucal, por 40 horas semanais e todos concursados.

O que ocorre, é que na ESF São Pedro, a dentista está de licença à maternidade desde o dia 24 de maio de 2016, sendo que já está sendo providenciada outra odontóloga para substituí-la. ”

Análise do Controle Interno

As informações apresentadas pelo gestor apenas corroboram o fato apontado, não tendo sido apresentado evidência que elidisse as impropriedades constatadas.

2.1.2. Deficiência nos atendimentos realizados pelas equipes do PSF

Fato

No intuito de avaliar se o atendimento dispensado à população beneficiada pela Estratégia de Saúde da Família do Município de Naviraí-MS se caracteriza pela realização de ações de prevenção, promoção e recuperação da saúde das pessoas, de forma integral e contínua, foram realizadas entrevistas com dez beneficiários de cada uma das dez Unidades de Saúde da Família - USF, totalizando cinquenta pessoas selecionadas aleatoriamente e dispersas dentro da área de cobertura das Equipes de Saúde da Família.

Tendo por base as entrevistas realizadas junto à população, cuja incidência coincidiu com as micros áreas de atuação dos Agentes Comunitários de Saúde, seguem as constatações quanto às atividades:

a) Visitas periódicas à população pelos Agentes Comunitários de Saúde - ACS:

Dos cinquenta entrevistados, 36 (72%) informaram ter recebido visitas periódicas (ao menos uma vez ao mês) dos Agentes Comunitários de Saúde. No entanto, oito famílias entrevistadas (16%) declararam não receber visitas de ACS e seis entrevistados (12%) informaram que as visitas ocorrem sem periodicidade, entre intervalos superiores a um mês, muito embora a área onde residam esteja coberta por atendimento à saúde da família.

Quadro – Frequência das visitas domiciliares por ACS conforme amostra.

Equipe de Saúde	INE	Pelo menos 1 vez no mês	Período maior que 1 mês	Não recebe visita ACS
Paraiso II	0000443395	8	1	1
São Pedro	0000443328	9	1	-
Maria de Lourdes	0000443336	7	1	2
Carlos Vidoto	0000443263	6	2	2
Paraíso I	0000443387	6	1	3
TOTAL		36	6	8

Fonte: Planilha elaborada pela Equipe de auditoria a partir das entrevistas realizadas.

Muito embora o resultado das entrevistas tenha indicado que mais de 80% da população assistida recebe visita dos ACS, a Portaria GM/MS nº 2.488, de 21 de outubro de 2011, determina que é atribuição específica:

“Do Agente Comunitário de Saúde:

[...]

V - Acompanhar, por meio de visita domiciliar, ***todas*** *as famílias e indivíduos sob sua responsabilidade. As visitas deverão ser programadas em conjunto com a equipe, considerando os critérios de risco e vulnerabilidade de modo que famílias com maior necessidade sejam visitadas mais vezes, mantendo como referência a média de 1 (uma) visita/família/mês"* (original sem grifo).

b) Agendamento prévio de consulta pelo Agente Comunitário de Saúde - ACS:

Somente dezoito pessoas informaram que necessitaram que os ACS realizassem agendamento prévio de consulta. Destes, quinze (83%) informaram que houve o agendamento de consulta pelos ACS e apenas três entrevistados (17%) afirmaram que não houve agendamento prévio de consultas com médico ou enfermeiro por meio do respectivo ACS de sua área.

Quadro – Agendamento prévio de consulta por ACS conforme amostra

Equipe de Saúde	Sim	Não	Não Necessitou
Paraiso II	5	1	4
São Pedro	3	-	7
Maria de Lourdes	4	2	4
Carlos Vidoto	1		9
Paraíso I	2		8
TOTAL	15	3	32

Fonte: Planilha elaborada pela Equipe de auditoria a partir das entrevistas realizadas.

c) Visita por médico ou enfermeiro, quando necessário ou indicado pelo ACS.

Quadro – Visita domiciliar por médico e/ou enfermeiro conforme amostra.

Equipe de Saúde	Pelo Médico e/ou Enfermeiro	Não Recebeu visita	Não Necessitou
Paraiso II	4	-	6
São Pedro	2	-	8
Maria de Lourdes	1	1	8
Carlos Vidoto	-	-	10
Paraíso I	-	-	10
TOTAL	7	1	42

Fonte: Planilha elaborada pela Equipe de auditoria a partir das entrevistas realizadas.

Dos cinquenta entrevistados, 42 declararam nunca ter necessitado de visita de médico ou de enfermeiro; cinco informaram que receberam a visita do médico e do enfermeiro quando impossibilitados de se locomoverem à USF por motivo de doença; e dois entrevistados alegaram ter recebido visita só do enfermeiro da Unidade. Apenas um entrevistado declarou nunca ter recebido visita de médico ou de enfermeiro, mesmo em caso de necessidade.

Tal situação descumpre os preceitos básicos do programa – promoção e proteção da saúde - além de afrontar o anexo I, da Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011:

"*Das atribuições específicas:*

Do Enfermeiro:

I - realizar atenção à saúde aos indivíduos e famílias cadastradas nas equipes e, quando indicado ou necessário, no domicílio e/ou nos demais espaços comunitários (escolas, associações etc), em todas as fases do desenvolvimento humano: infância, adolescência, idade adulta e terceira idade;

Do Médico:

[...]

II - realizar consultas clínicas, pequenos procedimentos cirúrgicos, atividades em grupo na UBS e, quando indicado ou necessário, no domicílio e/ou nos demais espaços comunitários (escolas, associações etc).”

d) Atendimento na Unidade Básica de Saúde – UBS/USF:

Em relação ao atendimento à população nas Unidades de Saúde da Família, dez entrevistados (20%) afirmaram que, quando precisaram, não havia médico e/ou enfermeiros na Unidade para atendê-los.

Quadro – Presença de médico e/ou enfermeiro nas USF conforme amostra.

Equipe de Saúde	Sim	Não
Paraiso II	9	1
São Pedro	7	3
Maria de Lourdes	5	5
Carlos Vidoto	9	1
Paraíso I	10	-
TOTAL	40	10

Fonte: Planilha elaborada pela Equipe de auditoria a partir das entrevistas realizadas.

Durante inspeções físicas realizadas, constatou-se que nas Unidades de Saúde da Família em Naviraí/MS as consultas médicas ocorrem por ordem de chegada dos pacientes, até o limite de dezesseis consultas por período (matutino e vespertino) por Equipe de Saúde da Família. Após esse limite, o paciente que procura a USF não consegue consulta e/ou agendamento - somente para casos de urgência ou para idosos são abertas novas vagas.

e) Realização de reuniões/encontros/palestras comunitárias para orientação sobre os cuidados com a saúde e sobre medidas sanitárias:

Quarenta entrevistados (80%) informaram nunca ter sido convidado para participar de reuniões, encontros ou palestras realizadas pela Equipe de Saúde da Família, para orientação sobre cuidados com a saúde.

Quadro – Convidado para encontros ou palestras em saúde conforme amostra.

Equipe de Saúde	Sim	Não
Paraiso II	3	7
São Pedro	3	7
Maria de Lourdes	2	8
Carlos Vidoto	1	9
Paraíso I	1	9
TOTAL	10	40

Fonte: Planilha elaborada pela Equipe de auditoria a partir das entrevistas realizadas.

O Tribunal de Contas da União tem orientado às Prefeituras que "*organize, execute e gerencie, em conjunto com as ESF, atividades mensais e semanais de prevenção e promoção da saúde, no âmbito da Programação Anual de Saúde*" (Acórdão nº 281/2010 – Plenário).

Portanto, a partir das entrevistas realizadas nas áreas de atuação dos PSF no Município de Naviraí/MS foram identificadas distorções no atendimento dispensado à população, tais como:

- 16% da população entrevistada nunca recebeu visita domiciliar de ACS;

- Para 17% dos entrevistados não houve agendamento prévio de consultas com médico ou enfermeiro por meio do respectivo ACS de sua área;

- 20% dos entrevistados afirmam que, quando precisaram, não havia médico e/ou enfermeiros na USF para atendê-los; e

- 80% dos entrevistados nunca foram convidados para participar de reuniões, encontros ou palestras realizadas por Equipe de Saúde da Família, para orientação sobre cuidados com a saúde.

Face ao exposto, conclui-se que o atendimento às famílias beneficiárias do Programa Saúde da Família no município de Naviraí-MS necessita de aperfeiçoamentos, com vista a buscar maior aderência à legislação aplicável.

Manifestação da Unidade Examinada

Após envio do Relatório preliminar, a Prefeitura Municipal, por meio do Ofício n°049/2016, de 28 de setembro de 2016, apresentou o seguinte esclarecimento para o fato:

"a) Visitas periódicas à população pelos Agentes Comunitários de Saúde (ACS):

O Coordenador da Unidade de Saúde, que é responsável pelo Agente Comunitário de Saúde, confere a produção e as visitas mensais dos mesmos. Além disso, conforme informações faz reunião mensal cobrando uma ou mais visitas mensais por família. Desta forma, temos que todas as famílias estão sendo acompanhadas mensalmente, mediante visita domiciliar ao menos uma vez ao mês, conforme prevê a Portaria GM/MS nº 2.488/2011.

b) Agendamento prévio de consulta pelo Agente Comunitário de Saúde – ACS:

Segundo informações prestadas pela gestora da pasta, quando um paciente necessita de atendimento médico o Agente Comunitário de Saúde agenda a consulta e leva a data da mesma com o horário até o paciente. Se o Paciente for acamado ou se não conseguir se locomover até a unidade de saúde, o médico junto com a equipe de enfermagem faz o atendimento domiciliar.

Assim, se o paciente necessita de atendimento médico e este comunica ao Agente Comunitário de Saúde, que realiza os trâmites necessários para o agendamento prévio de consulta. Ocorre que alguns pacientes não informam a necessidade, não solicitando o

agendamento, bem como não há informação de que não houve agendamento prévio de consultas com médico ou enfermeiro por falha do respectivo ACS de sua área.

c) Visita por médico ou enfermeiro, quando necessário ou indicado pelo ACS

Como prevê o Anexo I da Portaria nº 2.488 de 21 de outubro de 2011, os atendimentos feitos pelos enfermeiros e/ou médicos serão realizados no domicílio do paciente sempre quando indicado ou necessário.

Assim, a visita domiciliar acontece quando o paciente é acamado, ou não consegue se locomover até a unidade de saúde. Nestes casos, o Coordenador da Unidade é comunicado pelo Agente Comunitário de Saúde, ou pelos próprios familiares, que são agendados.

Os Pacientes Acamados recebem visita mensalmente do médico e da equipe de enfermagem. Portanto, este entrevistado que declarou nunca ter recebido visita de médico ou enfermeiro possivelmente é pelo fato de que o seu caso não havia necessidade ou não era indicado tal procedimento.

E como visto, sempre que necessário ou indicado, os atendimentos realizados pelos enfermeiros e/ou médicos são feitos nos domicílios dos pacientes.

d) Atendimento na Unidade Básica de Saúde – UBS/USF:

Conforme informações prestadas pelos responsáveis da pasta, a agenda do médico é aberta na Segunda-Feira para toda a semana, são realizadas 32 consultas por dia, de acordo com recomendação do CRM, 25 minutos cada consulta.

Porém em caso de falta de pacientes agendados, serão preenchidas as vagas, no dia, por pacientes que estiverem à procura de atendimento (urgência ou não), até completarem no máximo de 16 pacientes por período. Pacientes urgentes que chegarem à unidade são atendidos imediatamente.

e) Realização de reuniões/encontros/palestras comunitárias para orientação sobre os cuidados com a saúde e sobre medidas sanitárias:

Informações anexas esclarecem que todo o mês tem o dia do Hiperdia nas Unidades de Saúde, com palestra e informações sobre prevenção do Diabético e Hipertenso.

Há também grupos de apoios para gestantes e acompanhantes, além de palestras e promoção da saúde nas escolas. Estas reuniões são abertas para toda a população, sendo que todos aqueles que são atendidos pelos ACS são convidados para participar das mesmas. ”

Análise do Controle Interno

A partir da manifestação da Unidade, segue, abaixo, comentários sobre cada item respondido pelo gestor:

a) Em que pese a manifestação do gestor, constatou-se que nem a integralidade nem a periodicidade das visitas às famílias assistidas atendem ao disposto na Portaria GM/MS nº 2.488, de 21 de outubro de 2011, uma vez que 16% da população entrevistada nunca recebeu visita domiciliar de ACS e que 12% declaram que as visitas ocorrem em intervalos superiores a um mês.

b) O gestor afirma que "*se o paciente necessita de atendimento médico e [...] comunica ao Agente Comunitário de Saúde, [este] realiza os trâmites necessários para o agendamento prévio de consulta. Ocorre que alguns pacientes não informam a necessidade, não solicitando o agendamento*". Assim, segundo o gestor, para haver agendamento prévio de consulta, o cidadão assistido deve declarar sua necessidade ao ACS. No entanto, dos três entrevistados que declararam não ter havido agendamento prévio de consultas, dois nunca receberam visita de ACS, ambos da jurisdição da ESF Maria de Lourdes.

c) Quanto ao atendimento domiciliar, o gestor apenas informa que tais atendimentos são feitos, não tendo sido apresentada evidência que elidisse as impropriedades constatadas.

d) As informações apresentadas pelo gestor apenas corroboram o fato apontado, não tendo sido apresentada evidência que elidisse as impropriedades constatadas.

e) Quanto às palestras e treinamentos, o gestor tentou justificar-se, porém, não apresentou evidências que elidissem as impropriedades constatadas.

Sendo assim, faz-se necessário que sejam adotadas providências com o intuito de melhorar o desempenho das Equipes de Saúde da Família no Município de Naviraí-MS.

2.1.3. As UBS não apresentam condições mínimas de infraestrutura.

Fato

Com vistas a verificar as condições de infraestrutura das Unidades Básicas de Saúde – UBS que abrigam as Equipes de Saúde da Família - ESF do Município de Naviraí-MS foi realizada inspeção física nas UBS onde atuam cinco equipes, tendo sido constatado que as mesmas atendem apenas em parte aos requisitos previstos no Manual de Estrutura Física das UBS, na Portaria GM/MS nº 2.226, de 18 de setembro de 2009, e na Portaria GM/MS nº 2.488, de 21 de outubro de 2011.

Na inspeção física realizada, constatou-se o seguinte:

Quadro – Constatações verificas quando da vistoria "in loco".

USF/UBS	**Constatações**
Paraíso I (CNES 8005567)	O Autoclave atende a três Unidades (I, II e Vila Nova)
	Sala de procedimento, curativos e multiprofissional se encontram no mesmo ambiente

	Sala da enfermeira, inalação, administração e de observação se encontram no mesmo local
	O consultório tem pia, porém não há sanitário.

Paraíso II (CNES 7545789)	Sala de procedimento e de curativos no mesmo ambiente
	Sala de recepção e multiprofissional ocupam a mesma área
	Abrigo de resíduos sólidos é compartilhado com o ESF Paraiso I
	Sala da enfermeira no mesmo ambiente que a sala da administração e gerência
	Local para arquivos e registros se encontra na sala da enfermeira e dos ACS
	Não tem sanitário no consultório
	O consultório odontológico fica nas instalações do PSF Paraiso I (2 consultórios)
	A copa e a lavanderia são compartilhadas (I e II)
São Pedro (CNES 5657512)	O consultório odontológico fica no ESF Boa Vista
	Sala de procedimento, de curativos e de inalação no mesmo ambiente
	O consultório médico tem pia, porém não há sanitário
	Não há sala de coleta, sala de observação e abrigo de resíduos
	Inexistência de depósito de resíduos sólidos. Ademais, o lixo é acondicionado em tambor de plástico.

Mª de Lourdes (CNES 5966523)	Sala de observação e de inalação ocupam a mesma área
	O consultório dentário é uma sala pequena, além disso, quando a cadeira odontológica é ativada há ausência de espaço para o dentista e a auxiliar atuarem juntos.
	Nos dias 01, 02 e 03/08/16 não havia médico atendendo e a titular estava de férias.
	Autoclave queimado, além disso, deveriam ocorrer seis atendimentos, porém, agendavam apenas três.
	Rede elétrica sobrecarregada – Há queima de lâmpadas e do autoclave.. Ademais, a coordenadora do ESF encaminhou um pedido (Comunicação Interna) à gerência de saúde solicitando um técnico para verificar, o que não ocorreu.
	O depósito de resíduos estava vazio, tendo em vista não haver cadeado para trancá-lo, portanto utilizou-se sala de materiais em substituição

Carlos Vidotto (CNES 2374269)	Salas de procedimento, de curativos, de observação e de inalação no mesmo local
	Local para registro fica no mesmo ambiente que a recepção
	Consultório médico sem sanitário
	Sala de coleta e da administração juntas
	Ar-condicionado do consultório odontológico com problemas
	Depósito de resíduos sólidos não está sendo utilizado - utilizam um depósito em metalão.

Fonte: Planilha elaborada a partir da inspeção física realizada nas UBS do município.

Embora as USF vistoriadas contassem com consultórios médicos em sua estrutura, os mesmos não possuíam sanitários anexos. Os sanitários existentes são de uso geral.

Verificou-se, ainda, instalação de torneiras inadequadas nas pias/lavatórios dos consultórios, da sala de procedimentos e da sala de vacinas, além disso, as torneiras apresentavam fechamento manual, contrariando as normas da RDC nº 50/2002 da ANVISA, que estabelece que esses ambientes devam ser dotados de torneiras com fechamento que dispense o uso das mãos, visando o controle de contaminações;

Em relação à coleta de resíduos sólidos, constatou-se que nas UBS Maria de Lourdes e São Pedro foram construídos os depósitos, porém não estão sendo usados (um por falta de cadeado e o outro porque não houve ordem para utilização). Na UBS Carlos Vidoto são utilizados tambores que, muito embora fiquem fechados, não se encontram em abrigo específico para esse fim, conforme orientação prevista na Portaria do Ministério da Saúde nº 2.226, de 18 de setembro de 2009, que institui, no âmbito da Política Nacional de Atenção Básica, o Plano Nacional de Implantação de Unidades Básicas de Saúde para Equipes de Saúde da Família. O Anexo da referida portaria dispõe o seguinte:

"ANEXO

ÁREA FÍSICA PARA UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE - UBS

Para o planejamento e a definição da área física mínima e dos ambientes necessários em uma Unidade Básica de Saúde - UBS, foram levados em consideração diversos fatores tais como os fluxos de atendimento e as atividades mínimas a serem desenvolvidas em cada Unidade. A definição da área física contida no quadro a seguir é a mínima necessária para cada UBS. Recomendamos prever a ampliação da área desses ambientes e a existência de outros ambientes além dos aqui listados, conforme a necessidade local e as atividades planejadas a serem desenvolvidas pela Unidade, como por exemplo, sala de administração ou gerência, consultório odontológico, almoxarifado, farmácia etc.

Estrutura mínima para projetos de Unidades Básicas de Saúde - UBS - PORTE II"

AMBIENTE	*Área Unitária Mínima*	*Quantidade Mínima*	*Área Total Mínima*
Abrigo de resíduos sólidos (expurgo)	*4m² e dimensão mínima de 2m*	*1*	*4m²*

A seguir, fotos dos locais onde são ou deveriam ser utilizados para coleta de resíduos sólidos das Unidades Básicas de Saúde:

Foto: ESF Mª de Lourdes - local onde estão guardados os resíduos - 02 de agosto de 2016.

Foto: ESF Mª de Lourdes - depósito de resíduos não é utilizado por falta de cadeados - 02 de agosto de 2016.

Foto: ESF Carlos Vidoto - Depósito de resíduos sólidos não é utilizado - utilizam um depósito em metalão - 02 de agosto de 2016.

Foto: ESF Paraiso I e II - Abrigo de resíduos sólidos compartilhado - 03 de agosto de 2016.

Foto: PSF São Pedro - o lixo está acondicionado em um tambor de plástico - 02 de agosto de 2016.

Diante do exposto, restou constatada deficiência nas condições de infraestrutura das UBS, comprometendo o atingimento dos objetivos da Estratégia de Saúde da Família e em descumprimento da Portaria GM/MS nº 2.488, de 21 de outubro de 2011, que aprova a Política Nacional de Atenção Básica.

Manifestação da Unidade Examinada

Após envio do Relatório preliminar, a Prefeitura Municipal, por meio do Ofício n° 049/2016, de 28 de setembro de 2016, apresentou o seguinte esclarecimento para o fato:

"Para melhor visualização, iremos dividir os apontamentos por ESF/UBS:

Paraíso I - autoclave

A situação referente a autoclave foi regularizada, posto que há uma autoclave de 75 litros, na central de esterilização construída para as ESFs Paraíso I e II (unidade dupla) e uma autoclave de 30 litros na ESF Vila Nova.

Segue em anexo a foto e o termo de recebimento da autoclave do Vila Nova e Paraíso.

Paraiso I - estrutura

Não há nenhuma normativa que obrigue a Administração construir os postos de saúde com as exigências apontadas, tendo em vista que os projetos são devidamente aprovados pela Caixa Econômica Federal, bem como pela ANVISA.

Contudo, a construção de sanitários em todas as Unidades nos consultórios médicos acarretaria um custo muito alto para a Administração, pois consta o sanitário para uso comum de todos, tendo em alguns casos sanitário para funcionários e outros para os usuários/pacientes.

Paraíso II - estrutural

Não há nenhuma normativa que obrigue a Administração construir os postos de saúde com as exigências apontadas, tendo em vista que os projetos são devidamente aprovados pela Caixa Econômica Federal, bem como pela ANVISA.

Contudo, a construção de sanitários em todas as Unidades nos consultórios médicos acarretaria um custo muito alto para a Administração, pois consta o sanitário para uso comum de todos, tendo em alguns casos sanitário para funcionários e outros para os usuários/pacientes.

Paraíso II - compartilhamento de estrutura

Antigamente a Unidade de Saúde Paraíso I era unidade dupla, tinha 2 equipes. E foi construída a Unidade de Saúde Paraíso II, com acesso a Unidade de Saúde Paraíso I. Por isso temos a lavanderia, copa e autoclave compartilhada. Lembrando que a mesma irá passar por reforma, para as Unidades não terem acesso uma a outra. As demais áreas (administrativo, arquivo) são individuais, cada unidade possui a sua.

Com relação ao Consultório dentário – já foi encaminhado a solicitação para a Gerência de Obras, para providências das adequações necessárias, conforme projeto em anexo.

[...]

São Pedro

A sede da Unidade de Saúde São Pedro é alugada provisoriamente, pois vamos construir uma sede própria para essa Unidade, ocasião em que poderemos corrigir as irregularidades apontadas. Com relação ao prédio ocupado no momento, a Gerencia de Obras já fez avaliação, e irá adequar.

Com relação ao Lixo, a responsável pela pasta nos informou que não está mais sendo armazenado dentro da unidade (conforme foto em anexo) e sim fora da unidade no tambor de lixo.

Quanto aos demais itens (parte elétrica, adequações nos consultórios dentários. Etc.) o Gestor limitou-se a informar que adotará medidas que poderão ter efeitos somente no futuro.

Maria de Lourdes

A Gerencia de Obras já mandou o Engenheiro Elétrico para fazer avaliação na rede elétrica da unidade e a Autoclave já está em funcionamento. (Segue em anexo a foto, e o termo de recebimento).

Com relação ao apontamento da falta de médica informamos que a médica Dra Samua saiu de férias 15 dias, do dia 01/08/16 a 15/08/16, sendo substituída pelo médico o Dr Ronald, o qual fez atendimento nos dias 01,04, 05, 08, 09, 11, 12, 15/08/16, conforme censo diário de consultas em anexo.

Com relação ao Consultório dentário – já foi encaminhado a solicitação para a Gerência de Obras, para providências das adequações necessárias, conforme projeto em anexo.

Já com relação à Autoclave conforme exposto no item acima, este apontamento já foi resolvido.

Carlos Vidoto

Conforme informações prestadas pela responsável pela pasta, os resíduos sólidos estão sendo armazenados em local apropriado, e as faltas apontadas foram sanadas (Segue em anexo o termo de recebimento).

Com relação ao ar condicionado da sala da odontologia foi trocado por um Split., estando em pleno funcionamento, conforme documento anexo.".

Análise do Controle Interno

Paraíso I - autoclave

Em que pese o posicionamento do gestor em providenciar a aquisição dos equipamentos, tal atitude, além de corroborar a impropriedade apontada, não elide o fato de que, à época da fiscalização realizada por esta CGU-Regional/MS, inexistiam tais equipamentos nas Unidades de Saúde, conforme determina o Manual de Estrutura Física das UBS, na Portaria nº 2.226 de 18 de setembro de 2009 e na Portaria GM/MS nº 2.488 de 21 de outubro de 2011.

Ademais, a manifestação da Unidade não foi suficiente para elidir a falha detectada, tendo em vista que o gestor apenas apresentou fotos dos equipamentos, sem que

fosse comprovada sua aquisição, não havendo garantias de que os equipamentos permanecerão na localidade indicada.

Paraiso I e II - estrutural

Quanto à estrutura, o gestor informa que não há nenhum normativo que o obrigue a tais adequações, limitando sua atuação à simples motivação compulsória das leis; e ignora sua margem discricionária na busca de melhores práticas administrativas.

Todavia, a Portaria GM/MS nº 2.488, de 21 de outubro de 2011, afirma que compete às Secretarias Municipais de Saúde garantir a estrutura física necessária para o funcionamento das Unidades Básicas de Saúde - UBS; e que é necessário à realização das ações de Atenção Básica nos municípios que as UBS sejam construídas de acordo com as normas sanitárias, tendo como referência o manual de infraestrutura do Departamento de Atenção Básica/SAS/MS.

Paraíso II - compartilhamento de estrutura

O Gestor limitou-se a informar que adotará medidas que poderão ter efeitos somente no futuro.

São Pedro

O Gestor limitou-se a informar que adotará medidas que poderão ter efeitos somente no futuro.

Com relação ao lixo, as providências adotadas, além de corroborarem a impropriedade apontada, não elidem o fato de que, à época da fiscalização realizada por esta CGU-Regional/MS, o depósito do lixo não estava sendo utilizado.

Maria de Lourdes

Quanto à rede elétrica, o Gestor limitou-se a informar que adotará medidas que poderão ter efeitos somente no futuro. Porém, enquanto não for resolvido o problema, o equipamento de Autoclave continuará apresentando defeitos.

Com relação a falta de médica, o gestor informa que houve atendimento nos dias 01,04, 05, 08, 09, 11, 12, 15 de agosto de 2016, conforme censo diário de consultas, entretanto nos dias 02 e 03 não apresentou nenhum documento que comprove o atendimento.

Com relação ao Consultório dentário, o Gestor limitou-se a informar que adotará medidas que poderão ter efeitos somente no futuro.

Quanto às providências adotadas com relação à Autoclave, tal atitude, além de corroborar a impropriedade apontada, não elide o fato de que, à época da fiscalização realizada por esta CGU-Regional/MS, inexistiam tais equipamentos em funcionamento nas Unidades de Saúde, conforme determina o Manual de Estrutura Física das UBS, na Portaria nº 2.226 de 18 de setembro de 2009 e na Portaria GM/MS nº 2.488 de 21 de outubro de 2011.

Ademais, a manifestação da Unidade não foi suficiente para elidir a falha detectada, tendo em vista que o gestor apenas apresentou fotos do equipamento, sem que fosse comprovada sua aquisição, não havendo garantias de que o equipamento permanecerá na localidade indicada.

Carlos Vidoto

Com relação ao lixo e ao aparelho de ar condicionado, as providências adotadas, além de corroborarem a impropriedade apontada, não elidem o fato de que, à época da fiscalização realizada por esta CGU-Regional/MS, o depósito do lixo não estava sendo utilizado e o equipamento estava com defeito.

Ademais, a manifestação da Unidade não foi suficiente para elidir a falha detectada, tendo em vista que o gestor apenas apresentou fotos do equipamento, sem que fosse comprovada sua aquisição, não havendo garantias de que o equipamento permanecerá na localidade indicada.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Os profissionais de saúde cumprem a carga horária semanal prevista para atendimento no PSF.

Fato

Visando verificar se os profissionais que atuam nas equipes do Programa de Saúde da Família, mormente os médicos, cumprem a carga horária de 40 horas semanais, analisaram-se os instrumentos de contratação dos profissionais e os respectivos registros de frequência, além de realizar testes flagrantes mediante verificação *in loco* em cinco das dez Unidades de Saúde da Família existentes no Município de Naviraí/MS (USF Carlos Vidoto, Maria de Lourdes, Paraiso I e II e São Pedro).

Segundo disposições da Portaria GM/MS nº 750, de 10 de outubro de 2006, a carga horária semanal obrigatória é de quarenta horas semanais para todos os profissionais que atuem em Equipes de Saúde da Família, bem como para as Equipes de Agentes Comunitários, como disposto:

"II - CARGA HORÁRIA OBRIGATÓRIA.

A Carga horária semanal obrigatória é de 40 (quarenta) horas semanais para todos os profissionais da ESF e da EACS."

Tanto na análise das folhas de ponto quanto na verificação *in loco*, verificou-se que os profissionais que atuam nas Equipes de Saúde da Família da amostra selecionada vêm observando o cumprimento da jornada semanal de quarenta horas.

2.2.2. Ausência de realização do curso introdutório para todos os Agentes Comunitários de Saúde - ACS.

Fato

Em análise à documentação comprobatória da realização do curso introdutório aos Agentes Comunitários de Saúde - ACS que atuam nas Unidades de Saúde da Família - USF fiscalizadas no município de Naviraí-MS, verificou-se que oito dos 71 ACS (11,26%) não realizaram o curso introdutório de formação inicial e continuada, em inobservância ao disposto no art. 6º, inciso II, da Lei nº 11.350, de 05 de outubro de 2006, como segue:
*"Art. 6º O Agente Comunitário de Saúde **deverá** preencher os seguintes requisitos para o exercício da atividade:*
I - residir na área da comunidade em que atuar, desde a data da publicação do edital do processo seletivo público;
*II - haver concluído, com aproveitamento, **curso introdutório de formação inicial e continuada**; e*
III - haver concluído o ensino fundamental" (original sem grifo).
Ressalte-se que, de acordo com a Lei nº 11.350/2006, a conclusão, com aproveitamento, do curso introdutório é um dos requisitos para o exercício do cargo de ACS. Além disso, a ausência de curso introdutório demonstra que os profissionais estão iniciando seus trabalhos sem a compreensão das ações e objetivos do programa.

A tabela a seguir apresenta os ACS para os quais não houve comprovação da realização do curso introdutório:

Quadro –ACS que não concluíram ou não participaram de curso introdutório.

PSF	CPF	Ingresso	Admissão
ESF Carlos Vidoto	***.819.871-**	CT 96/15	17/11/2015
ESF Carlos Vidoto	***.826.121-**	CT 99/15	05/11/2015
ESF Paraiso II	***.825.212-**	Edital 01/08	19/06/2008
ESF PE. Antonio Koreman	***.613.221-**	Edital 01/11	10/07/2015
ESF Ronan Marques	***.874.571-**	Edital 01/08	02/05/2012
ESF Ronan Marques	***.027.501-**	Edital 01/08	20/03/2009
ESF Ronan Marques	***.973.771-**	Edital 01/08	23/09/2008
ESF Ronan Marques	***.811.421-**	Edital 01/08	16/01/2012

Fonte: Lista de presença nos cursos oferecidos ou nos certificados apresentados.

Manifestação da Unidade Examinada

Após envio do Relatório preliminar, a Prefeitura Municipal, por meio do Ofício n°049/2016, de 28 de setembro de 2016, apresentou o seguinte esclarecimento para o fato:

"Foi realizado em 2006 e em 2015 o Curso Introdutório de Formação Inicial 400 (quatrocentas) horas, para os Agentes Comunitários de Saúde. O curso realizado no ano de 2015 iniciou em março de 2015 e finalizou em fevereiro de 2016. ***Todos os agentes foram comunicados, sendo que, segundo informação da Professora [C.F.], quando o aluno tivesse 03 (três) faltas consecutivas sem justificativa, o mesmo não concluiria o curso.***

Ademais, está sendo realizado o concurso público 001/2016 para agente comunitário de saúde, onde, após a nomeação dos mesmos, será feito outro Curso Introdutório de Formação Inicial 400 horas, e iremos convocar todos os agentes para participar."

Análise do Controle Interno

As informações apresentadas pelo gestor apenas corroboram o fato apontado, não tendo sido apresentado evidência que elidisse as impropriedades constatadas.

2.2.3. Falhas na contratação dos profissionais médicos das Equipes de Saúde da Família.

Fato

Com o objetivo de verificar a regularidade na contratação dos profissionais componentes das Equipes de Saúde da Família, quanto à observância aos preceitos legais, em especial à Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006, e ao Acórdão TCU nº 1.146/2003, foram analisados os contratos de trabalho disponibilizados à equipe de fiscalização pela Prefeitura Municipal de Naviraí/MS, onde se evidenciaram as contratações de alguns profissionais do Programa Saúde da Família – PSF mediante contrato por tempo determinado, em clara afronta ao art. 37 da Constituição Federal.

> *"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).*
>
> *[...]*
>
> *II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)."*

Em situações semelhantes a essa, o Tribunal de Contas da União se manifestou por meio dos acórdãos TCU nº 1.078/2009 e nº 1.146/2003, todos do Plenário, emitindo a seguinte recomendação:

> *"9.6.1. somente podem ser consideradas como* ***alternativas válidas*** *para a contratação dos agentes comunitários de saúde e demais profissionais das Equipes de Saúde da Família, a* ***contratação direta*** *pelo município ou Distrito Federal, com a criação de cargos ou empregos públicos, ou a* ***contratação indireta****, mediante a*

celebração de contrato de gestão com Organização Social ou termo de parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), nos termos da Lei 9.637/98 e da Lei 9.790/99;

*9.6.2. na modalidade de **contratação direta**, deve ser promovido **concurso público**, com critérios objetivos estabelecidos em edital e ampla divulgação nos meios de comunicação, estabelecendo como pré-requisitos para inscrição as condições pertinentes previstas na Portaria MS 1.886/97, no Decreto 3.189/99 e na Lei 10.507/2002;*

*9.6.3. na modalidade de **contratação indireta**, somente pode ser estabelecido contrato de gestão ou termo de parceria com **Organizações Sociais** qualificadas pelo Poder Executivo Federal ou com **Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público** qualificadas pelo Ministério da Justiça, que detenham prévia capacitação e experiência na área de saúde, nos termos da Lei 9.637/98 e da Lei 9.790/99;"* (original sem grifo).

Assim, considerando o disciplinado pelo Tribunal de Contas da União - TCU, segundo a composição das Equipes de Saúde fornecida pela Prefeitura de Naviraí/MS, evidenciaram-se contratações irregulares dos profissionais abaixo descritos:

Quadro – Relação de profissionais das ESF contratados sem concurso público.

Equipe de Saúde da Família	CNES	Cargo	CPF	Contrato de Trabalho
ESF Carlos Vidoto	2374269	Médico	***.614.331-**	CT nº 032/16
ESF Paraiso I	8005567	Médico	***.582.551-**	CT nº 022/16
ESF Paraiso II	7545789	Médico	***.423.298-**	CT nº 025/15
ESF PE. Antonio Koreman	2558688	Médico	***.504.604-**	CT nº 011/16
ESF São Pedro	5657512	Médico	***.130.111-**	CT nº 016/16
ESF Vila Nova	7001878	Médico	***.130.051-**	CT nº 024/16

Fonte: Planilha elaborada a partir da inspeção física realizada nas UBS do município.

Tendo por base o disciplinado pelo TCU, evidenciou-se irregularidade na contratação conduzida pela Prefeitura Municipal de Naviraí/MS, pois a contratação dos profissionais das Equipes de Saúde não atende nenhuma das duas possibilidades previstas no Acórdão citado, quais sejam:

- Contratação direta de profissionais, por meio de concurso público e criação de cargos ou empregos públicos;

- Contratação indireta, mediante a celebração de contrato de gestão com Organização Social ou termo de parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Com base nessas informações conclui-se que ocorreu contratação irregular via contrato administrativo sem concurso público, em manifesta violação aos princípios e preceitos legais e constitucionais aplicáveis à administração pública, especialmente no que diz respeito ao concurso público (art. 37, II e § 2º da Constituição Federal).

Diante desse quadro, entende-se que o instrumento jurídico (contrato administrativo, firmado entre a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS e os empregados) é irregular, configurando manifesta ilegalidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Após envio do Relatório preliminar, a Prefeitura Municipal por meio do Ofício n°049/2016, de 28 de setembro de 2016, apresentou o seguinte esclarecimento para o fato:

"Com fulcro no artigo 37, inciso IX da Constituição Federal, a administração está autorizada a realizar contratações por prazo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
(...)

IX – A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

Pois bem, a lei municipal nº 828/97, autoriza estas contratações, não havendo que se falar em ilegalidade. Ademais, estamos tratando de caso de saúde pública onde o interesse público se faz latente, sendo necessária tais contratações visto que as áreas não podiam ficar descobertas. Esclarece ainda, que o Município de Naviraí está realizando concurso público para o preenchimento de vagas em seu quadro inclusive o de agente comunitário de saúde, médicos, auxiliares de enfermagem, enfermeiros e técnicos de enfermagem, conforme consta no EDITAL N. º 001/2016."

Análise do Controle Interno

Considerando o disposto no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, a Prefeitura informa que a Lei Municipal nº 828/97 autorizaria os casos constatados de contratações por tempo determinado de profissionais das Equipes de Saúde da Família, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público.

Vale dizer, no entanto, que o gestor não encaminhou a citada Lei junto ao Ofício n° 049/2016, de 28 de setembro de 2016; e que os editais dos processos seletivos simplificados para contratação temporária, encaminhados pelo gestor municipal, não se fundamentaram na Lei Municipal nº 828/97, mas na Lei Municipal nº 934/99, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 060/2008. Nenhum dos atos normativos citados foram identificados no endereço eletrônico da Prefeitura Municipal.

Quadro - Resumo Editais de Processo Seletivo Simplificado

Processo Seletivo Simplificado nº	Fundamentação Legal	Objeto	DOM
001/2015	art. 37, IX, CF/88, cf. Lei Municipal nº 934/99	Contratação temporária de Agentes Públicos de Saúde (Combate a Endemias)	1297, de 05/03/2015.
002/2015	art. 37, IX, CF/88, cf. Lei Municipal nº 934/99	Contratação temporária de ACS, Aux. Enfermagem, Téc. Enfermagem, Téc. Radiologia e Aux. Laboratório.	1327, de 17/04/2015.
003/2015	art. 37, IX, CF/88, cf. Lei Municipal nº 934/99, regulamentada Dec. Mun. nº 060/2008.	Contratação temporária de ACS e Enfermeiro.	1439, de 27/09/2015. 1442, de 01/10/2015.
001/2016	art. 37, IX, CF/88, cf. Lei Municipal nº 934/99, regulamentada Dec. Mun. nº 060/2008.	Contratação temporária de Aux. Enfermagem, Prof. Educação Física, e Psicólogo.	1610, de 03/06/2016. 1611, de 06/06/2016.

Fonte: Anexo Ofício n°049/2016

Com efeito, constata-se, do quadro acima, que nenhum dos processos seletivos simplificados apresentados pelo gestor trata da contratação dos profissionais médicos identificados em desacordo ao disposto no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

2.2.4. Ausência de materiais, equipamentos e insumos necessários à realização das atividades dos profissionais das Equipes de Saúde da Família - ESF.

Fato

Conforme disposto na Portaria GM/MS nº 2.488, de 21 de outubro de 2011, compete às Secretarias Municipais de Saúde "*garantir recursos materiais, equipamentos e insumos suficientes para o funcionamento das Unidades Básicas de Saúde e para a execução do conjunto de ações propostas*".

Nesse sentido, conforme entrevista com os enfermeiros da Equipe de Saúde da Família - ESF, foram constatadas a ausência e a insuficiência de materiais para o desempenho de atividades dos Agentes Comunitários de Saúde - ACS, tais como protetor solar, uniforme, cadernos e caneta para anotação das visitas.

Foi realizada inspeção física nas Unidades onde atuam cinco ESF, selecionadas na amostra, tendo sido constatado que as mesmas atendem apenas em parte aos requisitos previstos no Manual de Estrutura Física das UBS, na Portaria nº 2.226, de 18 de setembro de 2009, e na Portaria GM/MS nº 2.488, de 21 de outubro de 2011.

Na inspeção física realizada, constatou-se o seguinte:

Quadro – Constatações verificadas na vistoria "In Loco".

UBS	Constatações
	Inexistência de computadores na sala da dentista e da enfermeira. Ademais,

PSF Paraiso I CNES: 8005567	os computadores utilizados são particulares.
	Ausência de material: caneta, caderno, impressos, carteira (hiperdia e planejamento familiar).

UBS	Constatações
PSF Paraiso II CNES: 7545789	Ausência de material: caneta, caderno, impressos, carteira (hiperdia e planejamento familiar).

UBS	Constatações
PSF São Pedro CNES: 5657512	Ausência de medicamentos utilizados e lâmina de glicemia.
	Não há protetor solar e mochila para os ACS, e os existentes estão vencidos.

UBS	Constatações
PSF Mª de Lourdes CNES: 5966523	Não há protetor solar e mochila para os ACS.

UBS	Constatações
PSF Carlos Vidoto CNES: 2374269	Inexistência de computadores na sala da dentista e dos ACS. Além disso, os computadores utilizados são particulares.

Fonte: Planilha elaborada pela equipe de auditoria a partir da inspeção física realizada.

Manifestação da Unidade Examinada

Após envio do Relatório preliminar, a Prefeitura Municipal, por meio do Ofício n°049/2016, de 28 de setembro de 2016, apresentou o seguinte esclarecimento para o fato:

"Para melhor visualização, iremos dividir os apontamentos por USF/UBS:

Paraíso I- *Segue em anexo o termo de recebimento do computador e Termo de Recebimento de Materiais.*

São Pedro- *Segue em anexo o comprovante de transferência de materiais. Já foi dada a ordem de fornecimento da mochila e do bloqueador solar, conforme o pregão nº 158/2016, requisição nº 2481/2016 pedido nº 2753/2016.*

Maria de Lourdes- *Já foi dada a ordem de fornecimento da mochila e do bloqueador solar, conforme o pregão nº 158/2016, requisição nº 2481/2016 pedido nº 2753/2016.*

Carlos Vidoto- *Segue em anexo o termo de recebimento do computador. O ar condicionado da sala do dentista foi substituído por um novo ar condicionado, modelo Split., documento anexo. "*

Análise do Controle Interno

As atitudes adotadas em relação as UBS Paraíso I, São Pedro e Carlos Vidoto, além de corroborar a impropriedade apontada, não elide o fato de que, à época da fiscalização

realizada por esta CGU-Regional/MS, foi identificada a inexistência dos equipamentos e dos materiais.

Quanto a não disponibilização de mochila e bloqueador solar, em relação as UBS São Pedro e Maria de Lourdes, o gestor limitou-se a informar que adotará medidas que poderão ter efeitos somente no futuro.

Ademais, a manifestação da Unidade não foi suficiente para elidir as falhas detectadas, tendo em vista que o gestor apenas apresentou fotos e termos de recebimento dos equipamentos e materiais, sem que fosse comprovada sua real aquisição, não havendo garantias de que os equipamentos permanecerão na localidade indicada ou que haverá continuidade no fornecimento dos materiais citados.

3. Conclusão

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

A ação de controle identificou algumas falhas estruturais das Unidades Básicas de Saúde - UBS; além da falta de equipamentos, como autoclaves, e de alguns materiais para desempenho das atividades dos Agentes Comunitários de Saúde - ACS, os quais cumpriam sua carga horária semanal prevista. Os profissionais médicos, porém, mantinham contratos temporários trabalhistas com a Prefeitura, sem a investidura em cargo ou emprego público mediante aprovação prévia em concurso público.

Identificaram-se ainda algumas deficiências nos atendimentos realizados às famílias pelas equipes do Programa Saúde da Família - PSF, tais como:

- 16% da população entrevistada nunca recebeu visita domiciliar de ACS;

- Para 17% dos entrevistados não houve agendamento prévio de consultas com médico ou enfermeiro por meio do respectivo ACS de sua área;

- 20% dos entrevistados afirmam que, quando precisaram, não havia médico e/ou enfermeiros na Unidade de Saúde da Família - USF para atendê-los; e

- 80% dos entrevistados nunca foram convidados para participar de reuniões, encontros ou palestras realizadas por Equipe de Saúde da Família, para orientação sobre cuidados com a saúde.

Ordem de Serviço: 201602174
Município/UF: Naviraí/MS
Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES
Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 783585
Unidade Examinada: PREFEITURA MUNICIPAL DE NAVIRAI
Montante de Recursos Financeiros: R$ 1.120.426,97

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01 a 05 de agosto de 2016 sobre a aplicação dos recursos no Programa 2054 – Planejamento Urbano / Ação 1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano no Município de Naviraí/MS.

A ação fiscalizada destinou-se a analisar a execução do Convênio SIAFI nº 783585, no valor pactuado de R$1.120.426,97, firmado pelo Ministério das Cidades para a pavimentação asfáltica, com guias e sarjetas em diversas ruas de Naviraí/MS.

Na consecução dos trabalhos, foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao Município no período compreendido entre 10 de dezembro de 2015 e 23 de junho de 2016.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Pavimentação Asfáltica com Construção de Calçadas, Meio-Fios e Sarjetas, em diversas Vias Públicas do Município de Naviraí/MS

Fato

Trata-se de Relatório de Fiscalização realizado com o objetivo de apurar a regularidade da aplicação de Recursos Federais destinados à execução de pavimentação Asfáltica com Construção de Calçadas, Meio-Fios e Sarjetas, em diversas Vias Públicas do Município de Naviraí/MS, sendo a obra viabilizada por meio do Contrato de Repasse - CR Nº 783585/2013, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS e o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal - CEF em 05 de novembro de 2013, no valor de R$ 1.058.657,12, sendo R$ 1.037.050,00 em recursos federais e R$ 21.607,12 da contrapartida.

Em função do valor contratado para realização da pavimentação asfáltica (R$ 1.120.426,97) a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS firma Termo Aditivo ao Contrato de Repasse, em 19 de março de 2015, alterando os recursos da contrapartida para o montante de R$ 83.376,97.

De acordo com consulta ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal - Siconv, realizada em 16 de agosto de 2016, desde o início de sua vigência até a data da consulta, foi liberado à Prefeitura de Naviraí/MS o valor de R$ 852.883,40 (76,12% dos recursos federais), sendo R$ 542.124,11 em 10 de dezembro de 2015 e R$ 310.759,29 em 23 de junho de 2016, ainda estando vigente o prazo para prestação de contas (05 de dezembro de 2016), conforme tabela abaixo. Os recursos foram movimentados em conta específica nº 0066471977 da agência 0787-0 da CEF.

Tabela 01 – Valores liberados.

PARCELA	VALOR PACTUADO REPASSE (R$)	VALOR LIBERADO (R$)	VALOR A LIBERAR (R$)	APROVADO PRESTAÇÃO DE CONTAS (R$)	A APROVAR PRESTAÇÃO DE CONTAS (R$)	A COMPROVAR PRESTAÇÃO DE CONTAS (R$)
0	1.037.050,00					
1		542.124,11	494.925,89	0,00	-	542.124,11
2		310.759,29	184.166,60	**0,00**	**-**	310.759,29
TOTAL	**1.037.050,00**	**852.883,40**	**184.166,60**	**0,00**	**-**	**852.883,40**

Fonte: Siconv, pesquisa realizada em 16/08/16.

Segue a seguir o Cronograma de Execução do Contrato de Repasse e o Plano de Aplicação.

Quadro 01 – Cronograma de Execução.

CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO (META, ETAPA OU FASE)						
META	**ETAPA /FASE**	**ESPECIFICAÇÃO**	**INDICADOR FÍSICO**		**DURAÇÃO**	
			UN	**QUANT**	**INÍCIO**	**TÉRMINO**
		Pavimentação Asfáltica				
1.		Pavimentação Asfáltica com guias e sarjetas nas ruas Ipuitã, Cambaí, Laranjaí, Tinguara, Elisa Meneses Ferreira, São Lucas, Tatuí, Tejuí, Tanicã e Antônio Nicolau do Bairro Jardim Tarumã – Naviraí/MS	Un	1,0	05/11/2013	01/08/2014

Fonte: Plano de Trabalho do CR n° 783585/2013.

Tabela 02 – Plano de Aplicação.

PLANO DE APLICAÇÃO				
NATUREZA DA DESPESA		TOTAL	CONCEDENTE	PROPONENTE
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO			
44905199	Outras Obras e Instalações.	1.120.426,97	1.037.050,00	83.376,97
TOTAL GERAL		**1.120,426,97**	**1.037.050,00**	**83.376,97**

Fonte: Plano de Trabalho do CR n° 783585/2013.

Comparando-se a consulta ao Siconv, realizada em 16 de agosto de 16, com o Plano de Aplicação, observa-se que já foi liberado 76,12% do total de recursos federais destinados ao Contrato de Repasse, conforme se observa na tabela abaixo.

Tabela 03 – Contratado e Liberado

PLANO DE TRABALHO-CONCEDENTE	VALOR TOTAL LIBERADO
R$ 1.037.050,00	R$ 852.883,40
100,00%	76,12%

Fonte: Plano de Trabalho - consulta realizada ao Siconv em 16/08/16.

A execução do objeto do contrato de repasse (Pavimentação Asfáltica com guias e sarjetas na cidade de Naviraí/MS) foi operacionalizada por meio da Concorrência n° 017/2014, tipo menor preço global, realizada em 15 de janeiro de 2015, sagrando-se vencedora a empresa Concrenavi Concreto Usinado Naviraí Ltda, CNPJ n° 04.983.553/0001-62, com proposta no valor global de R$ 1.120.426,97 e prazo de 150 dias corridos para entrega do objeto licitado, contados a partir da data de emissão da Ordem de Serviço , que ocorreu em 16 de março de 2015.

Ressalta-se que retiraram e participaram do certame licitatório as empresas a seguir listadas:

Quadro 02 – Participantes do processo licitatório.

Empresa Participante	CNPJ n°	Valor da Proposta	Classificação
Concrevia Construtora Ltda	03.818.852/0001-89	1.143.030,76	2° lugar
Concrenavi Concreto Usinado Naviraí Ltda	04.983.553/0001-62	1.120.426,97	1° lugar
Enerpav G. S. Ltda	04.484.717/0001-07	X	X
R.M.W. Empreendimentos Ltda	08.680.884/0001-84	X	X

Fonte: Processo licitatório n° 662/2014, PMN/MS.

Em consequência do resultado da Concorrência n° 017/2014 foi celebrado o termo de contrato n° 047/2015, em 25 de fevereiro de 2015. Segue abaixo dados do contrato firmado com a empresa vencedora do certame.

Quadro 03 – Dados do contrato n° 047/2015.

PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA COM GUIAS E SARJETA					
LOTE	**VIGÊNCIA**		**EMPRESA VENCEDORA**	**CONTRATO**	**VALOR R$**
	Duração	**Início**			
um	180 dias corridos	25/02/2015	Concrenavi Concreto Usinado Naviraí Ltda	047/2015	1.120.426,97

			CNPJ n° 04.983.553/0001-62		

Fonte: Termo de Contrato n° 047/2015.

Ressalta-se que o Contrato n° 047/2015 foi aditivado três vezes, conforme a seguir descrito:

Quadro 04 – Termos Aditivos ao contrato n° 047/2015.

Termo Aditivo	Data	Objeto
Primeiro	11/08/2015	Prorrogação de prazo de entrega da obra para 13/01/2016
Segundo	12/01/2016	Prorrogação de prazo de entrega da obra para 12/06/2016
Terceiro	10/06/2016	Prorrogação de prazo de entrega da obra para 10/11/2016.

Fonte: Processo licitatório n° 662/2014, PMN/MS.

A área total licitada a ser pavimentada totaliza 14.670,46 m². Foram emitidos 06 boletins de medição totalizando R$ 969.514,43, conforme a seguir descrito:

Tabela 04 – Boletins de Medição.

N° do Boletim de Medição	Data.	Valor Medido(R$)
01	01/06/2015	200.213,84
02	27/07/2015	105.867,46
03	29/09/2015	279.629,40
04	30/03/2016	304.249,69
05	28/04/2016	31.493,86
06	30/05/2016	48.060,18
Valor Total Medido		969.514,43
Valor Total Pago		921.454,48

Fonte: Processo licitatório n° 662/2014, PMN/MS.

Efetuando-se a conciliação bancária da conta corrente do contrato de repasse, com os pagamentos realizados, verifica-se que foram utilizados R$ 921.454,48 para pagamento dos serviços medidos, assim distribuídos:

Tabela 05 – Resumo da execução financeira do CR nº 783585/2013.

	Valores Conveniados	Valores Contratados	Valores Repassados (créditos)	Valores Pagos (débitos)
Contrato de Repasse (Federal)	R$ 1.037.050,00		R$ 852.883,40	
Contrato de Repasse (Municipal)	R$ 83.376,97		R$ 68.571,08	
Contrato CONCRENAVI		R$ 1.120.426,97		R$ 921.454,48
	R$ 1.120.426,97	R$ 1.120.426,97	R$ 921.454,48	R$ 921.454,48

Fonte: CEF e PM Naviraí (agosto/2016).

Quando da fiscalização "in loco" verificou-se que a obra se encontra praticamente concluída.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Exigência indevida de atestado de visita técnica realizada pelo responsável técnico da licitante como documento de habilitação.

Fato

De acordo com o item 5.8.15 do edital da Concorrência nº 017/2014, para participação no certame, as empresas interessadas deveriam apresentar, como documento indispensável à sua habilitação, um atestado de visita técnica a ser realizado até o dia 12 de janeiro de 2015, conforme demonstrado a seguir:

Figura 1 – Item 5.8.15 Edital licitatório Concorrência 017/2014.

5.8.15 Apresentação de **Atestado de Visita** ao local da obra a ser fornecido pela Administração Pública Municipal de Naviraí - MS, através da Gerência de Obras, podendo ser **expedido até o dia 12 de janeiro de 2015**. A visita deverá ser procedida pelo profissional que será o responsável técnico pela obra, conforme indicado pela empresa para cumprimento do item **5.8.2**, sendo que, ao comparecer ao local para efetuar a visita, o profissional indicado deverá apresentar cédula de identidade profissional emitida pelo CREA. O Atestado de Visita deverá ser assinado pelo Engenheiro Civil e Gerente de Obras,

Fonte: Edital licitatório Concorrência 017/2014.

O extrato da Concorrência nº 017/2014 foi publicado em 03 de dezembro de 2014, prevendo-se para o dia 15 de janeiro do mesmo ano a realização da sessão de abertura dos envelopes e julgamento das propostas.

Neste ponto, em que pese à sua previsão no Edital, a vistoria técnica não é sequer citada na Lei 8.666/93, de 21 de junho de 1993, e sua obrigatoriedade, como condição para habilitação do licitante, constitui restrição ao caráter competitivo do certame. Em verdade, o art. 30, inciso III, da Lei estabelece, como condição habilitatória, que o licitante apresente "*comprovação fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação"*.

Portanto, é suficiente apenas que o licitante firme declaração, constante em modelo em anexo do Edital, portanto fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos e de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o

cumprimento das obrigações objeto da licitação, ou seja, não se trata de algo cuja comprovação só possa ser feita por testemunhas, não havendo qualquer exigência quanto a imprescindível visita ao local, muito menos com prazo de solicitação para realizar a visita e a obrigatoriedade da presença do responsável técnico da licitante.

Ademais, a imposição da visita técnica frustra a competição, pois onera a participação de interessados de outras regiões. Em situação hipotética, uma empresa sediada em outro Estado da Federação, ou em outro município de Mato Grosso do Sul, interessada em participar do certame, deve deslocar seu responsável técnico ao Município de Naviraí/MS em data anterior ao julgamento do certame somente para participar da Visita Técnica da obra, tendo que arcar com custo financeiro extra, tão-somente para demonstrar interesse e continuar em condições de participação.

Da mesma forma, a imposição constante do subitem 5.8.15 do edital obrigando que a visita ao local da obra seja realizada pelo representante técnico da empresa interessada, constitui restrição ao caráter competitivo do processo licitatório, uma vez que a legislação aplicada não prevê tal condição e limita a quantidade de empresas participantes.

Outrossim, além de não estar previsto em lei, a exigência de vistoria obrigatória emitida pela Entidade promotora da licitação constrói um ambiente propício ao conluio, pois, como é sabido, o conhecimento prévio de todos os que participarão da licitação é um dos fatores principais para que propostas possam ser combinadas, frustrando o caráter competitivo do certame.

Com isso, nota-se que a obrigatoriedade de visita técnica ao local da obra por responsável técnico da empresa, associada à necessária apresentação desse atestado de visita assinado pela entidade promotora da licitação como condição habilitatória, configura-se uma exigência injustificada, a qual restringe a participação de possíveis licitantes interessados.

Reforçando o constatado, verificamos que o Tribunal de Contas da União possui vasta jurisprudência que veda a realização de vistoria técnica exclusivamente por responsável técnico da empresa licitante:

> **Acórdão 800/2008 Plenário (Sumário)**
> *"Inexiste fundamento legal para se exigir, com vistas a habilitação da licitante, que a visita técnica seja realizada por um engenheiro responsável técnico, detentor de vinculo empregatício com a empresa licitante."*
>
> **Acórdão 1731/2008 Plenário**
> *"Estabeleça que eventuais vistorias possam ser realizadas por qualquer preposto da licitante, a fim de ampliar a competitividade do certame."*
>
> **Acórdão 1174/2008 Plenário**
> *"Atende o art. 30, inciso III, da Lei no 8.666/1993, sem comprometer a competitividade do certame, conforme art. 3º, § 1º, inciso I, do citado dispositivo legal, a substituição de atestado de visita por declaração formal assinada pelo responsável técnico, sob as penalidades da lei, de que tem pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes a natureza dos trabalhos, assumindo total*

responsabilidade por esse fato e informando que não o utilizara para quaisquer questionamentos futuros que ensejem avencas técnicas ou financeiras com o órgão licitador."

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício n° 049/2016, de 28 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS apresentou a seguinte manifestação:

"Conforme consta no Edital a exigência de vistoria pelo próprio responsável técnico da empresa interessada tem como fundamento o disposto na Resolução CONFEA 218, de 29 de junho de 1973. Vejamos:

> *RESOLUÇÃO Nº 218, DE 29 JUN 1973*
>
> *Discrimina atividades das diferentes modalidades profissionais da Engenharia, Arquitetura e Agronomia. [...]*
>
> *RESOLVE:*
>
> *Art. 1º - Para efeito de fiscalização do exercício profissional correspondente às diferentes modalidades da Engenharia, Arquitetura e Agronomia em nível superior e em nível médio, ficam designadas as seguintes atividades:*
>
> *[...]*
>
> ***Atividade 06 - Vistoria, perícia, avaliação, arbitramento, laudo e parecer técnico;***
> *[...]*

Conforme previsto na Resolução acima, a atividade de vistoria é exclusiva dos profissionais de engenharia.

A exigência da visita técnica encontra guarida no art. 30, III, da Lei 8.666/93 que prevê a possibilidade de a Administração requerer documentos relativos à qualificação técnica, os quais comprovarão se a licitante, empresa interessada, tomou conhecimento das condições locais, responsabilizando-se pelo bom cumprimento do objeto a ser licitado, in verbis.

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

> *III- comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.*

Percebe-se, pela leitura do dispositivo legal que o legislador não aprofundou-se quanto a forma da comprovação de conhecimento das condições locais para o cumprimento do objeto licitado, dando azo a muitas dúvidas por parte dos órgãos públicos quanto à sua utilização e muitos questionamentos perante os Tribunais de Contas em razão de cláusulas restritivas relacionada à questão da visita técnica.

Partindo da premissa que a legislação federal não conceituou a visita técnica, deixando lacunas a serem sanadas pela doutrina e jurisprudência, é de bom alvitre colacionar o entendimento do E. Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 4.968/2011 – Segunda Câmara que definiu a finalidade da realização da visita técnica.

> *"A visita de vistoria tem por objetivo dar à Entidade a certeza e a comprovação de que todos os licitantes conhecem integralmente o objeto da licitação e, via de consequência, que suas propostas de preços possam refletir com exatidão a sua plena execução, evitando-se futuras alegações de desconhecimento das características dos bens licitados, resguardando a Entidade de possíveis inexecuções contratuais.*
>
> *11.1.3.2. Portanto, a finalidade da introdução da fase de vistoria prévia no edital é propiciar ao proponente o exame, a conferência e a constatação prévia de todos os detalhes e características técnicas do objeto, para que o mesmo tome conhecimento de tudo aquilo que possa, de alguma forma, influir sobre o custo, preparação da proposta e execução do objeto".*

Embora existam diversos entendimentos doutrinários e decisões jurisprudenciais no sentido de que tal exigência como condição de habilitação seria restritiva, há casos de obras de serviços de engenharia de média e alta complexidade que devem ser realizadas por engenheiro técnico responsável da empresa, sob pena, da empresa enviar pessoa inábil a matéria para dar ciência do local e posteriormente comprometer a própria execução contratual.

Trata-se, pois, de uma precaução a mais da Administração para com seus licitantes, visto que se o contrato tem uma certa complexidade a vistoria torna-se fator decisivo para a correta elaboração da proposta comercial.

A visita técnica por engenheiro com expertise no acompanhamento da obra ou serviço torna a etapa a etapa posterior de formulação de propostas mais firmes e seguras à Administração, bem como em termos, ao proponente que, previamente procederá a análise acurada do objeto evitando futuros impasses que poderiam causar transtornos a consecução do objeto.

A cautela pretendida pela Administração com a atitude descrita é atestar, de forma contumaz, que o local estava em perfeitas condições para execução do serviço a ser contratado, deixando ciente a empresa, caso haja qualquer ocorrência posterior, da impossibilidade de alegar desconhecimento ou mesmo questionar posteriormente esse apontamento.

Solidificando a necessidade de realização de visita técnica, a instrução Normativa do TCU 46, de 25.08.2004, que dispõe sobre a fiscalização da referida corte sobre os processos de concessão e exploração de rodovias federais, estabelecendo estágios, refere-se a ***" declaração do licitante quanto ao recebimento de todos os documentos da licitação (edital, anexos, plantas e outros), bem como conhecimento de todas as informações e das condições locais da rodovia ou trecho a ser licitado, por meio de vistoria, necessária para o cumprimento das obrigações objeto da licitação"***

Por outro lado, cabe ressaltar que o edital não estabeleceu data única para realização de vistoria, deixando a critério de cada empresa agendar uma data de sua preferência para realização de vistoria. Ficou estabelecido que o atestado poderia ser expedido em diversas datas, tendo portanto prazo razoável e flexível para realizar a vistoria e caso as empresas tivessem dúvida ou quisessem impugnar o edital ainda teriam tempo para fazê-lo.

> *1.6.2.2.* ***estabeleça prazo adequado para a realização de visitas técnicas****, não restringindo-a à dia e horário fixos, tanto no intuito de inibir que os potenciais licitantes tomem conhecimento prévio do universo de concorrentes, quanto a fim de que os possíveis interessados ainda contem, após a realização da visita, com tempo hábil para a finalização de suas propostas (Ac. 3.119/2010 Plenário)*

Ademais, considerando que a Comissão cumpriu todos os prazos de publicidade relativos a modalidade concorrência, não resta dúvida que as empresas tiveram prazo suficiente agendamento de vistoria, não havendo qualquer comprometimento da competitividade.

Informa, outrossim, que atendendo ao caráter de orientação que deve nortear os tribunais de contas, o Município de Naviraí deixará de exigir os atestados de visita como condição de habilitação"

Análise do Controle Interno

Em que pese as justificativas apresentadas pela Prefeitura Municipal de Naviraí/MS, entende-se que:

Muito embora o artigo 30 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, não preveja a realização de vistoria técnica – possibilita apenas exigir-se documento que demonstre o conhecimento do licitante de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações –, a Administração Pública tem exigido a realização pelos licitantes de vistoria ao local da obra com base no inciso III daquele artigo.

O Tribunal de Contas da União – TCU entende que a obrigatoriedade da vistoria pelos licitantes deve atender a situações excepcionais, em que sejam técnica e expressamente justificadas a necessidade, a pertinência e a indispensabilidade da visita *in loco* para a correta execução do objeto licitado face à sua complexidade e extensão.

> Acórdão TCU nº 571/2006 - Segunda Câmara:
>
> *"Consigne **de forma expressa**, nos próximos editais, o **motivo** de exigir-se visita ao local da realização dos serviços do responsável técnico da empresa que participará da licitação, demonstrando, **tecnicamente**, que a exigência é necessária, **pertinente e indispensável** à correta execução do objeto licitado, **de forma que a demanda não constitua restrição ao caráter competitivo do certame**"* (original sem grifo).

A resistência da Corte de Contas, quanto à obrigatoriedade da realização de vistoria, fundamenta-se na possível restrição à competitividade do certame, já que potenciais licitantes sediados em locais diversos ao do local do objeto poderiam ficar impedidos de atender tal requisito.

Também o fato de tornar o certame mais oneroso às empresas competidoras figurar-se-ia um dos motivos para a resistência do TCU quanto à realização obrigatória de vistoria para fins de atendimento aos requisitos referentes à qualificação técnica.

Portanto, a jurisprudência entende que a comprovação a que se refere o inciso III do art. 30 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, deve ser exigida apenas nos casos em que a complexidade do objeto seja **tecnicamente justificável**.

De modo geral, é suficiente a declaração, por parte do licitante, de que tem conhecimento das condições do local dos serviços.

> Acórdão TCU nº 2.150/2008 – Plenário:
>
> *"9.7.5. abstenha-se de inserir em seus instrumentos convocatórios cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras quando, por sua limitação de tempo e em face da complexidade e extensão do objeto licitado,*

pouco acrescente acerca do conhecimento dos concorrentes sobre a obra/serviço, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3ª caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, ***sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto****. Para os casos onde haja a imprescindibilidade da visita, evite reunir os licitantes em data e horários marcados capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes"* (original sem grifo).

Acórdão TCU nº 1.174/2008 – Plenário:

"Atende o art. 30, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, sem comprometer a competitividade do certame, conforme art. 3º, § 1º, inciso I, do citado dispositivo legal, a ***substituição de atestado de visita por declaração formal assinada pelo responsável técnico****, sob as penalidades da lei, de que tem pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes a natureza dos trabalhos, assumindo total responsabilidade por esse fato e informando que não o utilizara para quaisquer questionamentos futuros que ensejem avencas técnicas ou financeiras com o órgão licitador"* (original sem grifo).

No entanto, não foi identificado no processo qualquer parecer, ou documento similar, que apresentasse elementos e argumentos técnicos de forma a legitimar a exigência de visita prévia ao local da obra pelas empresas licitantes. No caso concreto, o serviço de recapeamento asfáltico não apresenta natureza técnica complexa que justifique a obrigatoriedade de vistoria ao local da obra pelas empresas licitantes.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS contratou os serviços sem que houvesse sobrepreço/superfaturamento, ou seja, os itens constantes na planilha de custos da licitante vencedora (Concrenavi Concreto Usinado Naviraí Ltda) estavam de acordo com os valores praticados no mercado, bem como inexistência de irregularidades na execução do objeto licitado(Pavimentação Asfáltica).

Contudo, foi observada a seguinte impropriedade/irregularidade:

- Exigência indevida de atestado de visita técnica realizada pelo responsável técnico da licitamente como documento de habilitação.

Ordem de Serviço: 201602250
Município/UF: Naviraí/MS
Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES
Instrumento de Transferência: Convênio - 658702
Unidade Examinada: PREFEITURA MUNICIPAL DE NAVIRAI
Montante de Recursos Financeiros: R$ 2.033.102,54

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01 a 05 de agosto de 2016 sobre a aplicação dos recursos no Programa 1128 – Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários / Ação 10S6 – Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários no Município de Naviraí/MS.

A ação fiscalizada destinou-se a analisar a execução do Termo de Compromisso (TC) nº 0301533-08, Convênio SIAFI n° 658702, no valor pactuado de R$2.033.102,54, firmado pelo Ministério das Cidades para a construção de 82 Unidades Habitacionais, no Jardim Paraíso, na cidade de Naviraí/MS.

Na consecução dos trabalhos, foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao Município no período compreendido entre 09 de setembro de 2011 e 15 de julho de 2016.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Relatório de Fiscalização realizado com o objetivo de apurar a regularidade da aplicação de Recursos Federais destinados à construção de 82 Unidades Habitacionais (UH).

Fato

Trata-se de Relatório de Fiscalização realizado com o objetivo de apurar a regularidade da aplicação de Recursos Federais destinados à construção de 82 Unidades Habitacionais – UH, sendo 72 UH Modelo Padrão, 02 para Idosos e 08 para Portadores de Necessidades Especiais - PNE, no Jardim Paraiso na cidade de Naviraí/MS, sendo a obra viabilizada por meio do Termo de Compromisso - Nº 0301533-08/2009 (SIAFI 658702), celebrado entre a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS e o Ministério das Cidades, representado pela Caixa

Econômica Federal - CEF em 31 de dezembro de 2009, no valor originário de R$ 1.517.100,00, sendo R$ 1.482.100,00 em recursos federais e R$ 35.000,00 de contrapartida municipal, com vigência inicialmente prevista até 30 de março de 2011. Ressalta-se que o valor de R$ 35.000,00 da contrapartida municipal foi destinado a ações de Assistência Social.

Em 02 de setembro de 2015, mediante Termo Aditivo, o Termo de Compromisso tem seu valor global alterado para R$ 2.033.102,54, sendo 1.482.100,00 em recursos federais e R$ 551.002,54 de contrapartida municipal. Destaca-se que o Termo de Compromisso, conforme Termo Aditivo ao anexo ao Termo de Compromisso, em 10 de maio de 2016, tem sua vigência prorrogada para 30/06/2017.

Conforme análise realizada no processo 0301.533-08/2009 CEF, desde o início de sua vigência até 23 de agosto de 2016, a Caixa Econômica Federal liberou à Prefeitura de Naviraí/MS o valor de R$ 1.458.205,17 (98,38 % dos recursos federais), ainda estando vigente o prazo para prestação de contas (30 de junho de 2017), conforme tabela abaixo. Os recursos foram movimentados em conta específica nº 006.647129-2 da agência 0787 da CEF.

Tabela 01 – Valores liberados pela CEF.

PARCELA	DATA	VALOR PACTUADO REPASSE (R$)	VALOR LIBERADO (R$)	VALOR A LIBERAR (R$)	APROVADO PRESTAÇÃO DE CONTAS (R$)	A APROVAR PRESTAÇÃO DE CONTAS (R$)	A COMPROVAR PRESTAÇÃO DE CONTAS (R$)
0		1.482.100,00					
1	02/09/2011		258.109,17	1.223.990,83			
2	23/03/2012		122.378,43	1.101.612,40			
3	27/12/2013		133.188,19	968.424,21			
4	01/04/2014		52.404,21	916.020,00			
5	14/04/2014		69.121,12	846.898,88			
6	25/09/2014		324.075,28	522.823.60			
7	10/03/2015		54.811,26	468.012,34			
8	03/07/2015		295.894,28	172.118,06			
9	12/08/2015		36.960,46	135.157,60			
10	09/03/2016		35.895,86	99.261,74			
11	06/05/2016		43.702,27	55.559,47			
12	15/07/2016		31.664,64	23.894,83			
TOTAL			**1.458.205,17**	**23.894,83**	**0,00**	**1.458.205,17**	**0,00**

Fonte: Processo 0301.533-08/2009 CEF.

Segue a seguir o Cronograma de Execução do Contrato de Repasse e o Plano de Aplicação.

Quadro 01 – Cronograma de Execução.

CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO (META, ETAPA OU FASE)						
META	**ETAPA**	**ESPECIFICAÇÃO**	**INDICADOR FÍSICO**		**DURAÇÃO**	
			UN	**QUANT**	**INÍCIO**	**TÉRMINO**
		Unidades Habitacionais				
1.	Urbanização	Casa Popular	Un	1,0	31/12/2009	30/03/2011
2.	Assistência Social				31/12/2009	30/03/2011

Fonte: Plano de Trabalho do Termo de Compromisso 0301.533-08/2009.

Tabela 02 – Plano de Aplicação.

PLANO DE APLICAÇÃO				
NATUREZA DA DESPESA		TOTAL	CONCEDENTE	PROPONENTE
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO			
	Outras Obras e Instalações.	2.033.102,54	1.482.100,00	551.002,54
TOTAL GERAL		**2.033.102,54**	**1.482.100,00**	**551.002,54**

Fonte: Processo 0301.533-08/2009 CEF.

Comparando-se o valor liberado até 23 de agosto de 2016 com o estipulado no plano de trabalho, observa-se que já foi liberado 98,38% do total de recursos federais destinados ao Termo de Compromisso, conforme se observa na tabela a seguir.

Tabela 03 – Comparativo entre contratado e liberado.

PLANO DE TRABALHO-CONCEDENTE	VALOR TOTAL LIBERADO
R$ 1.482.100,00	R$ 1.458.205,17
100,00%	98,38%

Fonte: Plano de Trabalho - consulta realizada ao Obras CEF em 16/08/16.

Visando operacionalizar a construção de unidades habitacionais a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS realiza a concorrência n° 005/2010, sagrando-se vencedora a empresa WRB Construções e Serviços Ltda., CNPJ n° 10.600.828/0001-34, pelo montante de R$ 1.242.304,61, conforme contrato n° 278/2010, de 03 de dezembro de 2010. Durante o período contratual em que a empresa WRB estava realizando os serviços foram emitidos quatro boletins de medição, sendo pago o valor total de R$ 380.487,60, conforme a seguir descrito:

Tabela 04 – Boletins de Medição WRB.

Medição	Valor (R$)
1°	125.329,59
2°	83.428,13
3°	90.330,11
4°	129.162,95
Glosa – CEF	- 47.763,18
Valor Total Pago	380.487,60

Fonte: Boletins de Medição emitidos pela empresa WRB Construções e Serviços Ltda.

Devido ao abandono da obra pela WRB Construções e Serviços Ltda, a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS emite o Termo de Rescisão Unilateral n° 278/2010, em 20 de setembro de 2012.

O remanescente da obra foi viabilizado por meio da Concorrência n° 003/2013, tipo menor preço, realizada em 06 de setembro de 2013, sagrando-se vencedora a empresa Construtora Ilha Grande Ltda., CNPJ n° 04.695.448/0001-28, com proposta no valor global de R$ 1.454.365,39 e prazo de 150 dias corridos para entrega do objeto licitado, contados a partir da data de emissão da Ordem de Serviço, que ocorreu em 04 de novembro de 2013.

Ressalta-se que das cinco empresas que retiraram o edital a única que apresentou proposta de preços foi a Construtora Ilha Grande Ltda., conforme a seguir demonstrado:

Quadro 02 – Empresas participantes da Concorrência n° 003/2013.

Empresa Participante	CNPJ n°	Valor da Proposta (R$)	Classificação
Pratica Engenharia Ltda.	03.112.766/0001-56	X	X
Construtora Ilha Grande Ltda.	04.695.448/0001-28	1.454.365,39	1° Colocada
Concrecasa Construções Ltda-EPP.	08.681.190/0001-61	X	X
Precisão Construtora de Obras Ltda.	03.426.172/0001-10	X	X
Engenhasul Projetos e Construções Ltda.	04.439.711/0001-18	X	X

Fonte: Processo licitatório n° 409/2013 PMN.

Em consequência do resultado da Concorrência n° 003/2013 foi celebrado o termo de contrato n° 205/2013, em 24 de setembro de 2013. Segue a seguir dados do contrato firmado com a empresa vencedora do certame.

Quadro 03 – Dados contratuais, Termo de Contrato n° 205/2013.

Unidades Habitacionais					
LOTE	**VIGÊNCIA**		**EMPRESA VENCEDORA**	**CONTRATO**	**VALOR R$**
	Duração	**Início**			
um	210 dias corridos	24/09/2013	Construtora Ilha Grande Ltda. CNPJ n° 04.695.448/0001-28	205/2013	1.454.365,39

Fonte: Termo de Contrato n° 205/2013.

Ressalta-se que o Contrato n° 205/2013 foi aditivado sete vezes, conforme a seguir descrito:

Quadro 04 – Termos aditivos ao Termo de Contrato n° 205/2013.

Termo Aditivo	Data	Objeto
Primeiro	01/04/2014	Prorrogação de prazo de entrega da obra para 30/08/2014
Segundo	09/05/2014	Acréscimo de R$ 163.249,45, novo valor contratual de R$ 1.617.613,84
Terceiro	22/08/2014	Prorrogação de prazo de entrega da obra para 28/01/2015.
Quarto	14/01/2015	Prorrogação de prazo de entrega da obra para 28/06/2015.
Quinto	26/06/2015	Prorrogação de prazo de entrega da obra para 26/11/2015.
Sexto	25/11/2015	Prorrogação de prazo de entrega da obra para 27/04/2016.
Sétimo	20/04/2016	Prorrogação de prazo de entrega da obra para 24/09/2016.
Termo de Apostilamento.	12/05/2016	Corrige contrato em R$ 110.874,11,novo valor contratual R$ 1.728.487,95

Fonte: Processo licitatório n° 409/2013, PMN/MS.

Ressalta-se que o impacto financeiro gerado pelo Termo de Apostilamento n° 001, de 12 de maio de 2016, ao contrato 205/2013, no montante de R$ 110.874,11, não foi objeto, até a presente data (30 de agosto de 2016), de Termo Aditivo ao anexo ao Termo de Compromisso n° 0301533-08/2009, ou seja falta incluir o montante de R$ 110.874,11 ao já contratado no Termo de Compromisso de R$ 2.033.102,54.

Em razão do Contrato n° 205/2013 foram emitidos quinze boletins de medição totalizando R$ 1.516.784,07, conforme a seguir descrito:

Tabela 05 – Boletins de Medição Construtora Ilha Grande.

N° do Boletim de Medição	Data.	Valor Medido(R$)
01	19/11/2013	136.337,58
02	20/12/2013	53.637,88
03	28/02/2014	70.755,57
04	28/03/2014	64.983,81
05	27/06/2014	78.095,35
06	28/07/2014	327.230,32
07	28/08/2014	149.282,31
08	19/12/2014	82.730,45
09	22/07/2015	60.255,80
10	26/08/2015	46.150,97
11	25/09/2015	47.845,58
12	26/10/2015	39.561,43
13	07/03/2016	207.021,63
14	28/04/2016	80.894,39
15	25/05/2016	72.001,00
Valor Total Medido		1.516.784,07
Valor Total Pago		1.514.406,22

Fonte: Processo licitatório n° 409/2013, PMN/MS.

Efetuando-se a conciliação bancária da conta corrente do contrato de repasse, com os pagamentos realizados, verifica-se que foram utilizados:

Tabela 06 – Conciliação Bancária.

	Valores Conveniados (R$)	Valores Contratados (R$)	Valores Repassados (créditos) (R$)	Valores Pagos (débitos)(R$)
Repasse Federal	1.482.100,00		1.458.205,17	
Contrapartida Municipal	516.002,54		464.577,90	
Contrato 1° Etapa - WRB		1.242.304,61		380.487,60
Rescisão WRB		- 861.817,01		1.514.406,01
Contrato n° 205/2013-Ilha Grande.		1.728.487,95		
Assistência Social	35.000,00			27.889,46
	2.033.102.54	**2.108.975,55**	**1.922.783,07**	**1.922.783,07**

Fonte: Extratos bancários C/C do Termo de Compromisso e anexo ao Termo de compromisso.

Quando da fiscalização “in loco” verificou-se que a obra se encontra praticamente concluída.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Exigência indevida de atestado de visita técnica realizada pelo responsável técnico da licitante como documento de habilitação.

Fato

De acordo com o item 5.5.13 do edital da Concorrência nº 003/2013, para participação no certame, as empresas interessadas deveriam apresentar, como documento indispensável à sua habilitação, um atestado de visita técnica a ser realizado até o dia 03 de setembro de 2013, conforme demonstrado a seguir:

Figura 1 – Item 5.5.13 Edital licitatório Concorrência 3/2013.

5.5.13 - Atestado de Visita fornecido pela Administração Pública Municipal de Naviraí-MS, através da Gerência Municipal de Obras e Serviços Públicos **será expedido até o dia 03 (três) de setembro de 2013**. A visita deverá ser procedida por responsável técnico indicado pela empresa para cumprimento do item 5.5.3, sendo que, ao comparecer ao local para efetuar a visita, o profissional indicado deverá apresentar cédula de identidade profissional emitida pelo CREA. O Atestado de Visita deverá ser assinado pelo Engenheiro Civil e Gerente de Obras e Serviços Públicos,

Fonte: Edital licitatório Concorrência 3/2013.

O extrato da Concorrência nº 003/2013 foi publicado em 06 de agosto de 2013, prevendo-se para o dia 06 de setembro do mesmo ano a realização da sessão de abertura dos envelopes e julgamento das propostas.

Neste ponto, em que pese à sua previsão no Edital, a vistoria técnica não é sequer citada na Lei 8.666/93, de 21 de junho de 1993, e sua obrigatoriedade, como condição para habilitação do licitante, constitui restrição ao caráter competitivo do certame. Em verdade, o art. 30, inciso III, da Lei estabelece, como condição habilitatória, que o licitante apresente "*comprovação fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação*".

Portanto, é suficiente apenas que o licitante firme declaração, constante em modelo em anexo do Edital, portanto fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos e de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação, ou seja, não se trata de algo cuja comprovação só possa ser feita por testemunhas, não havendo qualquer exigência quanto a imprescindível visita ao local, muito menos com prazo de solicitação para realizar a visita e a obrigatoriedade da presença do responsável técnico da licitante.

Ademais, a imposição da visita técnica frustra a competição, pois onera a participação de interessados de outras regiões. Em situação hipotética, uma empresa sediada em outro Estado da Federação, ou em outro município de Mato Grosso do Sul, interessada em participar do certame, deve deslocar seu responsável técnico ao Município de Naviraí/MS em data anterior ao julgamento do certame somente para participar da Visita Técnica da obra, tendo que arcar com custo financeiro extra, tão-somente para demonstrar interesse e continuar em condições de participação.

Da mesma forma, a imposição constante do subitem 5.5.13 do edital obrigando que a visita ao local da obra seja realizada pelo representante técnico da empresa interessada, constitui restrição ao caráter competitivo do processo licitatório, uma vez que a legislação aplicada não prevê tal condição e limita a quantidade de empresas participantes.

Outrossim, além de não estar previsto em lei, a exigência de vistoria obrigatória emitida pela Entidade promotora da licitação constrói um ambiente propício ao conluio, pois, como é sabido, o conhecimento prévio de todos os que participarão da licitação é um dos fatores principais para que propostas possam ser combinadas, frustrando o caráter competitivo do certame.

Com isso, nota-se que a obrigatoriedade de visita técnica ao local da obra por responsável técnico da empresa, associada à necessária apresentação desse atestado de visita assinado pela entidade promotora da licitação como condição habilitatória, configura-se uma exigência injustificada, a qual restringe a participação de possíveis licitantes interessados.

Reforçando o constatado, verificamos que o Tribunal de Contas da União possui vasta jurisprudência que veda a realização de vistoria técnica exclusivamente por responsável técnico da empresa licitante:

> **Acórdão 800/2008 Plenário (Sumário)**
> *"Inexiste fundamento legal para se exigir, com vistas a habilitação da licitante, que a visita técnica seja realizada por um engenheiro responsável técnico, detentor de vínculo empregatício com a empresa licitante."*
>
> **Acórdão 1731/2008 Plenário**
> *"Estabeleça que eventuais vistorias possam ser realizadas por qualquer preposto da licitante, a fim de ampliar a competitividade do certame."*
>
> **Acórdão 1174/2008 Plenário**
> *"Atende o art. 30, inciso III, da Lei no 8.666/1993, sem comprometer a competitividade do certame, conforme art. 3º, § 1º, inciso I, do citado dispositivo*

legal, a substituição de atestado de visita por declaração formal assinada pelo responsável técnico, sob as penalidades da lei, de que tem pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes a natureza dos trabalhos, assumindo total responsabilidade por esse fato e informando que não o utilizara para quaisquer questionamentos futuros que ensejem avencas técnicas ou financeiras com o órgão licitador."

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício n° 049/2016, de 28 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS apresentou a seguinte manifestação:

"Conforme consta no Edital a exigência de vistoria pelo próprio responsável técnico da empresa interessada tem como fundamento o disposto na Resolução CONFEA 218, de 29 de junho de 1973. Vejamos:

> *RESOLUÇÃO Nº 218, DE 29 JUN 1973*
>
> *Discrimina atividades das diferentes modalidades profissionais da Engenharia, Arquitetura e Agronomia. [...]*
>
> *RESOLVE:*
>
> *Art. 1º - Para efeito de fiscalização do exercício profissional correspondente às diferentes modalidades da Engenharia, Arquitetura e Agronomia em nível superior e em nível médio, ficam designadas as seguintes atividades:*
>
> *[...]*
>
> ***Atividade 06 - Vistoria, perícia, avaliação, arbitramento, laudo e parecer técnico;***
> *[...]*

Conforme previsto na Resolução acima, a atividade de vistoria é exclusiva dos profissionais de engenharia.

A exigência da visita técnica encontra guarida no art. 30, III, da Lei 8.666/93 que prevê a possibilidade de a Administração requerer documentos relativos à qualificação técnica, os quais comprovarão se a licitante, empresa interessada, tomou conhecimento das condições locais, responsabilizando-se pelo bom cumprimento do objeto a ser licitado, in verbis.

> *Art. 30- A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á:*
>
> *III- comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.*

Percebe-se, pela leitura do dispositivo legal que o legislador não aprofundou-se quanto a forma da comprovação de conhecimento das condições locais para o cumprimento do objeto licitado, dando azo a muitas dúvidas por parte dos órgãos públicos quanto à sua utilização e muitos questionamentos perante os Tribunais de Contas em razão de cláusulas restritivas relacionada à questão da visita técnica.

Partindo da premissa que a legislação federal não conceituou a visita técnica, deixando lacunas a serem sanadas pela doutrina e jurisprudência, é de bom alvitre colacionar o entendimento do E. Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 4.968/2011 – Segunda Câmara que definiu a finalidade da realização da visita técnica.

> *"A visita de vistoria tem por objetivo dar à Entidade a certeza e a comprovação de que todos os licitantes conhecem integralmente o objeto da licitação e, via de consequência, que suas propostas de preços possam refletir com exatidão a sua plena execução, evitando-se futuras alegações de desconhecimento das características dos bens licitados, resguardando a Entidade de possíveis inexecuções contratuais.*
>
> *11.1.3.2. Portanto, a finalidade da introdução da fase de vistoria prévia no edital é propiciar ao proponente o exame, a conferência e a constatação prévia de todos os detalhes e características técnicas do objeto, para que o mesmo tome conhecimento de tudo aquilo que possa, de alguma forma, influir sobre o custo, preparação da proposta e execução do objeto".*

Embora existam diversos entendimentos doutrinários e decisões jurisprudenciais no sentido de que tal exigência como condição de habilitação seria restritiva, há casos de obras de serviços de engenharia de média e alta complexidadeque devem ser realizadas por engenheiro técnico responsável da empresa, sob pena, da empresa enviar pessoa inábil a

matéria para dar ciência do local e posteriormente comprometer a própria execução contratual.

Trata-se, pois, de uma precaução a mais da Administração para com seus licitantes, visto que se o contrato tem uma certa complexidade a vistoria torna-se fator decisivo para a correta elaboração da proposta comercial.

A visita técnica por engenheiro com expertise no acompanhamento da obra ou serviço torna a etapa a etapa posterior de formulação de propostas mais firmes e seguras à Administração, bem como em termos, ao proponente que, previamente procederá a análise acurada do objeto evitando futuros impasses que poderiam causar transtornos a consecução do objeto.

A cautela pretendida pela Administração com a atitude descrita é atestar, de forma contumaz, que o local estava em perfeitas condições para execução do serviço a ser contratado, deixando ciente a empresa, caso haja qualquer ocorrência posterior, da impossibilidade de alegar desconhecimento ou mesmo questionar posteriormente esse apontamento.

Solidificando a necessidade de realização de visita técnica, a instrução Normativa do TCU 46, de 25.08.2004, que dispõe sobre a fiscalização da referida corte sobre os processos de concessão e exploração de rodovias federais, estabelecendo estágios, refere-se a ***" declaração do licitante quanto ao recebimento de todos os documentos da licitação (edital, anexos, plantas e outros), bem como conhecimento de todas as informações e das condições locais da rodovia ou trecho a ser licitado, por meio de vistoria, necessária para o cumprimento das obrigações objeto da licitação"***

Por outro lado, cabe ressaltar que o edital não estabeleceu data única para realização de vistoria, deixando a critério de cada empresa agendar uma data de sua preferência para realização de vistoria.

Ficou estabelecido que o atestado poderia ser expedido em diversas datas, tendo portanto prazo razoável e flexível para realizar a vistoria e caso as empresas tivessem dúvida ou quisessem impugnar o edital ainda teriam tempo para fazê-lo.

> *1.6.2.2.* ***estabeleça prazo adequado para a realização de visitas técnicas****, não restringindo-a à dia e horário fixos, tanto no intuito de inibir que os potenciais licitantes tomem*

> *conhecimento prévio do universo de concorrentes, quanto a fim de que os possíveis interessados ainda contem, após a realização da visita, com tempo hábil para a finalização de suas propostas (Ac. 3.119/2010 Plenário)*

Ademais, considerando que a Comissão cumpriu todos os prazos de publicidade relativos a modalidade concorrência, não resta dúvida que as empresas tiveram prazo suficiente agendamento de vistoria, não havendo qualquer comprometimento da competitividade.

Informa, outrossim, que atendendo ao caráter de orientação que deve nortear os tribunais de contas, o Município de Naviraí deixará de exigir os atestados de visita como condição de habilitação."

Análise do Controle Interno

Em que pese as justificativas apresentadas pela Prefeitura Municipal de Naviraí/MS, entende-se que:

Muito embora o artigo 30 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, não preveja a realização de vistoria técnica – possibilita apenas exigir-se documento que demonstre o conhecimento do licitante de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações –, a Administração Pública tem exigido a realização pelos licitantes de vistoria ao local da obra com base no inciso III daquele artigo.

O Tribunal de Contas da União – TCU entende que a obrigatoriedade da vistoria pelos licitantes deve atender a situações excepcionais, em que sejam técnica e expressamente justificadas a necessidade, a pertinência e a indispensabilidade da visita *in loco* para a correta execução do objeto licitado face à sua complexidade e extensão.

> Acórdão TCU nº 571/2006 - Segunda Câmara:
>
> *"Consigne **de forma expressa**, nos próximos editais, o **motivo** de exigir-se visita ao local da realização dos serviços do responsável técnico da empresa que participará da licitação, demonstrando, **tecnicamente**, que a exigência é necessária, **pertinente e indispensável** à correta execução do objeto licitado, **de forma que a demanda não constitua restrição ao caráter competitivo do certame**"* (original sem grifo).

A resistência da Corte de Contas, quanto à obrigatoriedade da realização de vistoria, fundamenta-se na possível restrição à competitividade do certame, já que potenciais licitantes sediados em locais diversos ao do local do objeto poderiam ficar impedidos de atender tal requisito.

Também o fato de tornar o certame mais oneroso às empresas competidoras figurar-se-ia um dos motivos para a resistência do TCU quanto à realização obrigatória de vistoria para fins de atendimento aos requisitos referentes à qualificação técnica.

Portanto, a jurisprudência entende que a comprovação a que se refere o inciso III do art. 30 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, deve ser exigida apenas nos casos em que a complexidade do objeto seja **tecnicamente justificável**.

De modo geral, é suficiente a declaração, por parte do licitante, de que tem conhecimento das condições do local dos serviços.

> Acórdão TCU nº 2.150/2008 – Plenário:
>
> *"9.7.5. abstenha-se de inserir em seus instrumentos convocatórios cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras quando, por sua limitação de tempo e em face da complexidade e extensão do objeto licitado, pouco acrescente acerca do conhecimento dos concorrentes sobre a obra/serviço, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3ª caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993,* ***sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto****. Para os casos onde haja a imprescindibilidade da visita, evite reunir os licitantes em data e horários marcados capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes"* (original sem grifo).
>
> Acórdão TCU nº 1.174/2008 – Plenário:
>
> *"Atende o art. 30, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, sem comprometer a competitividade do certame, conforme art. 3º, § 1º, inciso I, do citado dispositivo legal, a* ***substituição de atestado de visita por declaração formal assinada pelo responsável técnico****, sob as penalidades da lei, de que tem pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes a natureza dos trabalhos, assumindo total responsabilidade por esse fato e informando que não o utilizara para quaisquer questionamentos futuros que ensejem avencas técnicas ou financeiras com o órgão licitador"* (original sem grifo).

No entanto, não foi identificado no processo qualquer parecer, ou documento similar, que apresentasse elementos e argumentos técnicos de forma a legitimar a exigência de visita prévia ao local da obra pelas empresas licitantes. No caso concreto, a construção de moradia popular, com pequena área construída, não apresenta natureza técnica complexa que justifique a obrigatoriedade de vistoria ao local da obra pelas empresas licitantes.

2.2.2. Exigência indevida de cumulação de capital social mínimo e garantia da proposta.

Fato

No Edital da Concorrência nº 03/2013, foi exigida a comprovação de capital social igual ou superior a 10% do valor estimado para contratação cumulativamente com a garantia de proposta no valor de R$ 14.563,83.

Figura 1 – Item 5.4.1 e 5.4.5 Edital licitatório Concorrência n° 3/2013.

5.4.1 - Possuir Capital Social igual ou superior a 10% (dez por cento) do valor estimado para contratação;

[...]

5.4.5 - Comprovante de garantia, a favor da Prefeitura Municipal de Naviraí-MS, nas mesmas modalidades e critérios previstos no item 8.2 deste Edital, no valor de **R$ 14.563,83 (quatorze mil, quinhentos e sessenta e três reais e oitenta e três centavos).**

Fonte: Edital Concorrência nº 03/2013 – itens 5.4.1 e 5.4.5

Inicialmente cabe destacar que a exigência cumulativa de capital social e garantia de habilitação afronta a norma jurídica estabelecida no artigo 31 da Lei de Licitações, no qual é plenamente possível verificar a faculdade imposta pela Lei ao se exigir a comprovação de qualificação econômico-financeira:

> *"§ 2o A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de* ***capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo****,* ***ou ainda as garantias*** *previstas no § 1o do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado."* (Original sem grifo)

No mesmo sentido, menciona-se o Acórdão nº 701/2007 Plenário do TCU, no qual a Corte de Contas entendeu que *"É ilegal a exigência simultânea, nos instrumentos convocatórios, de requisitos de capital social mínimo e garantias para a comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes."*

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício n° 049/2016, de 28 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS apresentou a seguinte manifestação:

"Acerca da cumulação de exigência de capital social com garantia de proposta informa-se que tal conduta foi alterada nos editais posteriores, conforme pode ser observado nos próprios editais analisados, razão pela qual apelamos pela aplicação de recomendação a este município."

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS não refuta a falha constatada, apenas informa que deixará de exigir em seus editais que as licitantes apresentem cumulativamente Capital Social mínimo e garantia de proposta.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a Prefeitura Municipal de Naviraí/MS contratou os serviços sem que houvesse sobrepreço/superfaturamento, ou seja, os itens constantes na planilha de custos da licitante vencedora (Construtora Ilha Grande Ltda.) estavam de acordo com os valores praticados no mercado, bem como verificou-se na fiscalização "in loco" que a obra objeto do Termo de Compromisso n° 301.533-08/2009 encontra-se praticamente concluída.

Contudo, foram observadas as seguintes impropriedades/irregularidades:

- Falta incluir o montante de R$ 110.874,11 ao já contratado no Termo de Compromisso de R$ 2.033.102,54, em função do Termo de Apostilamento de 12/05/2016.
- Exigência indevida de atestado de visita técnica realizada pelo responsável técnico da licitamente como documento de habilitação;
- Exigência indevida em edital de cumulação de capital social mínimo e garantia de proposta no valor de R$ 14.563,83.