

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização
em Entes Federativos – V03º
Ciclo

Número do Relatório: 201602539

Sumário Executivo Indiavaí/MT

Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados em decorrência do Programa de Fiscalização em Entes Federativos (3º Ciclo) sobre as seguintes Ações de Governo executadas pelo Município de Indiavaí/MT:

- Bloco de Vigilância em Saúde - Combate ao Mosquito *Aedes aegypti*;
- Alimentação e Nutrição - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (Pnae);
- Saúde – Obras de Saneamento Básico e Abastecimento de Água.

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais no Município, relativos ao período fiscalizado indicado individualmente, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 08 de agosto de 2016 a 12 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, aplicação de questionários e cruzamento de dados.

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:	2397
Índice de Pobreza:	41,74
PIB per Capita:	16.606,93
Eleitores:	1875
Área:	600

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 EDUCACAO	Educação Básica	1	44.846,00
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		1	44.846,00
MINISTERIO DA SAUDE	Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	149.094,36
	Saneamento Básico	2	4.373.378,41
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		3	4.522.472,77
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		4	4.567.318,77

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, havendo manifestação da Prefeitura Municipal de Indiavaí/MT no prazo estabelecido para resposta, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

Consolidação de Resultados

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

Na área da Educação, a fiscalização identificou deficiência nas condições de armazenamento e preparo das refeições; insuficiência de atuação da nutricionista em atividades do Programa Nacional de Alimentação Escolar; planejamento do cardápio em desacordo com a Resolução CFN nº 465/2010 e Resolução CD/FNDE nº 26/2013; inexistência de ações de educação alimentar e nutricional de forma abrangentes e sistematizadas nos exercícios de 2015 e 2016; teste de aceitabilidade aplicado em desacordo com o §6º do art. 17 da Resolução nº 26/2013; ausência de controle de qualidade dos produtos adquiridos para a alimentação escolar; não utilização de 30% dos recursos para a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar; presença de cláusulas indevidas nos Pregões Presenciais nºs 03/2015 e 02/2016 e fragilidades nos controles internos administrativos da atividade de Alimentação Escolar no município de Indiavaí-MT.

Na área da Saúde, a fiscalização identificou a intempestividade na aplicação dos recursos públicos federais destinados ao Bloco Vigilância em Saúde; armazenamento inadequado de insumos estratégicos de combate ao Aedes Aegypti; ausência de processo seletivo para seleção e efetivação de agentes de combate às endemias; ausência de capacitação de agentes de combate às endemias e falta de divulgação de boletins epidemiológicos.

Além disso, foram identificadas falhas na execução das obras de esgotamento sanitário, tais como superfaturamento de R\$ 245.351,89 na execução de serviço de “aquisição e colocação de manta impermeabilizante termoplástica, PEAD, geomembrana texturizada”; presença indevida de IRPJ e CSLL na composição do BDI praticado, gerando sobrepreço de R\$ 42.453,25; BDI contendo alíquota de ISS superior à efetivamente praticada pela contratada, gerando sobrepreço de R\$ 23.735,23; falhas de execução nas obras; edital contendo cláusulas restritivas e obra paralisada prejudicando o alcance dos objetivos pactuados.

Por sua vez, a análise da execução da obra de abastecimento de água resultou na identificação de irregularidades referente a BDI contendo alíquota de ISS superior à efetivamente praticada pela contratada, gerando sobrepreço de R\$ 17.416,37; BDI contendo despesas indevidas com administração local, gerando sobrepreço de R\$ 29.495,47; obra paralisada prejudicando o alcance dos objetivos pactuados e ausência de controles internos adequados para a gestão das transferências recebidas.

Apesar de esta análise estar segmentada por área ministerial, não se deve perder de vista aqueles aspectos que, em razão de sua transversalidade, caracterizam mais fortemente as deficiências da Gestão Municipal, sendo, pois, aqueles que, se corrigidos, tendem a proporcionar melhorias relevantes.

Ordem de Serviço: 201601980

Município/UF: Indiavaí/MT

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: INDIABAI PREF GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 44.846,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 08 a 12 de agosto de 2016 sobre a aplicação dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae, envolvendo um volume de recursos de R\$ 44.846,00, no Município de Indiavaí/MT.

A ação fiscalizada destina-se ao repasse suplementar de recursos financeiros para oferta de alimentação escolar aos estudantes matriculados em todas as etapas e modalidades da educação básica das redes públicas e de entidades qualificadas como filantrópicas ou por elas mantidas, com o objetivo de atender às necessidades nutricionais dos estudantes durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes.

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município, no período compreendido entre 01 de janeiro de 2015 e 30 de junho de 2016, pelo Ministério da Educação.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Deficiência nas condições de armazenamento e preparo das refeições

Fato

O armazenamento é caracterizado por um conjunto de procedimentos técnicos e administrativos que envolvem as atividades:

- **Estocagem ou guarda** – arrumação organizada, aproveitamento de espaço;
- **Segurança** – cuidados contra danos físicos, furtos e roubos e as medidas relacionadas a sua segurança patrimonial;

- **Conservação** – assegurar as características dos produtos;
- **Controle de estoque** – monitoramento da movimentação física dos produtos; e
- **Entrega** – entrega ao solicitante, transporte adequado e rastreabilidade dos produtos, mantendo sob seus cuidados a documentação administrativa relacionada a eles.

Após o recebimento dos alimentos adquiridos, é importante observar as condições de armazenamento, que pode ser realizada tanto no depósito central do município (se houver) como nas escolas. O município deverá possuir estrutura necessária para realizar o controle de estoque e o armazenamento dos gêneros alimentícios.

Nesse sentido, a Resolução-RDC Anvisa nº 216/2004 apresenta diversas Boas Práticas para serviços de alimentação a fim de garantir as condições higiênico-sanitárias do alimento preparado.

Com base nessa perspectiva, foi realizada inspeção física no estoque de alimentos da prefeitura de Indiavaí-MT, notadamente na Escola Municipal Arthur Mezanini e Creche Municipal José Rodrigues de Freitas no dia 10 de agosto de 2016, sendo constatado que as mesmas não possuem estrutura para o adequado armazenamento e preparo dos gêneros alimentícios utilizados na merenda escolar, conforme apresentado a seguir:



Foto 01 – Botijão de gás na cozinha (sem abrigo na parte exterior da edificação – NBR/ABNT 13523), Indiavaí (MT), 10/08/2016.



Foto 02 – Janela aberta, sem tela milimétrica de proteção (item 4.1.4 da Resolução-RDC Anvisa 216/2004), possibilitando entrada de poeira, insetos e roedores. Indiavaí (MT), 10/08/2016.



Foto 03 – Pintura descascada do local de armazenamento (item 4.1.3 da Resolução-RDC Anvisa 216/2004) e botijão reserva em local impróprio (sem abrigo na parte exterior da edificação – NBR/ABNT 13523), Indiavaí (MT), 10/08/2016.



Foto 04 – Produtos dispostos em prateleiras em mal estado de conservação e enferrujada (item 4.7.6 da Resolução-RDC Anvisa 216/2004), Indiavaí (MT), 10/08/2016.



Foto 05 – Porta da cozinha sem proteção nas aberturas inferiores para impedir a entrada de insetos e roedores e sem fechamento automático (item 4.1.4 da Resolução-RDC Anvisa 216/2004). Indiavaí (MT), 10/08/2016.



Foto 06 – Merendeiras sem uniforme (Item 4.6.3 da Resolução-RDC Anvisa 216/2004); não realizaram exames médicos pelo menos uma vez ao ano (Item 4.6.1); sem capacitação em segurança dos alimentos (Item 4.6.7) e 1 (uma) merendeira com adorno (brincos) (item 4.6.6.), Indiavaí (MT), 10/08/2016.



Foto 07 – Armazenamento inadequado de gêneros alimentícios com produtos de limpeza no mesmo local (FNDE, 2014), Indiavaí (MT), 10/08/2016.



Foto 08 – Detalhe do piso da cozinha escolar (item 4.1.3 da Resolução-RDC Anvisa 216/2004), Indiavaí (MT), 10/08/2016.

Além dessas situações, foram constatadas as seguintes fragilidades no local de preparo das refeições:

- a) Falta de anotação diária do efetivo número de refeições servidas nas escolas (Acórdão TCU nº 5593/2012 – 2a. Câmara);
- b) Ausência de realização periódica da desinfestação de insetos ou pragas, dentro da técnica que permita a sanidade dos alimentos (Item 4.3.1 da RDC ANVISA 216/2014).;
- c) Ausência dos 4 POPs (Procedimento Operacional Padronizado) obrigatórios na escola, de acesso aos manipuladores de alimentos, quais sejam: 1) POP Higienização de instalações, equipamentos e móveis; 2) POP controle integrado de vetores e pragas urbanas; 3) POP Higienização de Reservatórios; e 4) POP Higiene e Saúde dos manipuladores (Item 4.11.4 da RDC ANVISA 216/2014).

De acordo com o § 4º, do art. 33, da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, cabe à Entidade Executora ou à Unidade Executora adotar medidas que garantam a aquisição de gêneros alimentícios de qualidade, bem como transporte, estocagem e preparo/manuseio com adequadas condições higiênicas e sanitárias até o seu consumo pelos alunos atendidos pelo Programa.

Ademais, a falta de condições adequadas de armazenamento e preparo das refeições nas escolas pode resultar em desperdício de alimentos por perda de validade; entrada de animais e insetos nos locais dos alimentos; comprometimento da quantidade (desperdício) e qualidade da merenda ofertada, prejudicando os alunos e os objetivos do programa de alimentação escolar.

Por fim, o Tribunal de Contas da União tem recomendado às Unidades Jurisdicionadas que *"melhore as condições físicas de estocagem dos gêneros, tanto do almoxarifado central, quanto das escolas, tendo em vista as falhas detectadas na presente auditoria, como infiltrações nos locais de armazenamento nas escolas, locais inadequados para armazenamento dos produtos alimentícios e deficiências de segurança das instalações"* (Acórdão nº 2207/2012 - 1ª Câmara) e ainda, *"regularize os problemas do estoque da merenda escolar e da cozinha, por estarem em desacordo com a Resolução RDC Anvisa 216/2004"* (Acórdão TCU nº 1521/2015 – Plenário).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, a prefeitura assim se manifestou:

“Será elaborado um relatório para sanar as irregularidades quanto ao armazenamento inadequado e condições precárias a edificação na cozinha da escola, onde será elaborado pela nutricionista um nome Manual de Boas Práticas de Fabricação (MBP) com POPs (Procedimento Operacional Padronizado) conforme Resolução - RDC Anvisa nº 216/2004, sendo listado e solicitado a entidade executora todos os equipamentos necessários para regularização da mesma.”

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor converge com os fatos apontados pela equipe de fiscalização, na medida em que informa que será elaborado Manual de Boas Prática de Fabricação e Procedimentos Operacionais Padrão, além de aquisição de equipamentos necessários para o correto armazenamento dos alimentos.

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

Fato

Nos termos da Resolução CFN nº 465/2010 do Conselho Federal de Nutricionistas, cardápio é uma ferramenta operacional que relaciona os alimentos destinados a suprir as necessidades nutricionais individuais ou coletivas, discriminando os alimentos, por preparação, quantitativo per capita, energia, carboidratos, proteínas, lipídios, fibras, vitaminas e minerais.

O nutricionista tem papel fundamental no planejamento do cardápio da alimentação escolar, avaliando a qualidade dos gêneros a serem utilizados, além de coordenar o diagnóstico e o monitoramento do perfil nutricional dos estudantes, o perfil epidemiológico da população atendida e acompanhar a vocação agrícola da região.

Em análise do cardápio elaborado pela prefeitura de Indiavaí-MT para atender aos alunos do Pnae, foi constatada as seguintes não conformidades:

- a) Cardápio elaborado sem demonstração do atendimento das necessidades nutricionais dos alunos (Inciso III do art. 3º da Resolução CFN nº 465/2010);
- b) Ausência de planejamento do cardápio a partir de Fichas Técnicas de Preparo (FTP), em desacordo com o acórdão TCU nº 2576/2009 – Plenário e a Resolução CD/FNDE nº 26/2013, art. 14, § 7. A Ficha Técnica de Preparo (FTP) é um instrumento que permite a padronização e reprodutibilidade das preparações, pois especifica os ingredientes, seus per capita e técnicas culinárias utilizadas, além de fazer o cálculo de nutrientes e o controle de custos;
- c) Cardápios não adaptados para atender aos alunos com necessidades nutricionais específicas (§5º do art. 14 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013);
- d) Ausência de mapeamento da produção da agricultura familiar local na Secretaria de Agricultura, Emater local ou nas organizações da agricultura familiar, com vistas a subsidiar a elaboração dos cardápios; e
- e) Ausência de treinamento das merendeiras para utilizar a ficha técnica de preparo, a fim de padronizar a preparação da merenda, diminuir o desperdício e facilitar o controle do estoque (Acórdão nº 1521/2015 – Plenário).

O planejamento do Cardápio em desacordo com a Resolução CFN nº 465/2010 e Resolução CD/FNDE nº 26/2013 pode gerar como consequência o comprometimento do crescimento e desenvolvimento físico e mental dos alunos e dificuldade no planejamento da logística (compra e requisição) dos alimentos para o programa.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, a prefeitura assim se manifestou:

“No que se refere aos itens constatados de irregulares, o município de Indiavaí, não adotava nas conformidades registradas, mas a equipe responsável pela organização, passará de ora em diante a adotar as recomendações explicitadas no relatório, de maneira a sanar as

irregularidades. No mais temos o plano de ação firmado com o CECANE-que visa contribuir com a consolidação da política nacional de segurança alimentar e nutricional, por meio do aprimoramento do programa nacional de alimentação escolar.”

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor converge com os fatos apontados pela equipe de fiscalização, na medida em que afirma que a equipe responsável pela execução do programa passará a adotar as recomendações presentes no relatório, com vista a garantir a boa e regular aplicação dos recursos públicos destinados à alimentação escolar.

2.2.2. Inexistência de ações de educação alimentar e nutricional de forma abrangentes e sistematizadas nos exercícios de 2015 e 2016.

Fato

O Programa de Alimentação Escolar possui como uma de suas diretrizes a Educação Alimentar e Nutricional (EAN), que objetiva estimular a adoção voluntária de práticas e escolhas alimentares saudáveis que colaborem para a aprendizagem, a boa saúde do escolar e a qualidade de vida do indivíduo (Art. 13 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013).

Podem ser citadas como exemplos de ações de educação alimentar e nutricional as seguintes atividades:

- Oferta de alimentos variados e seguros adaptados à cultura, regionalização, sociobiodiversidade e que estejam em conformidade com a faixa etária e o estado de saúde dos escolares, inclusive dos que necessitam de atenção específica;
- Cursos, palestras e oficinas direcionadas às merendeiras, nutricionistas, gestores, diretores de escolas, agricultores, enfim, todos os atores envolvidos na alimentação escolar que abranjam as temáticas da alimentação e nutrição;
- Teatros, oficinas culinárias, gincanas, jogos e palestras, rodas de conversa e outras atividades educativas que propiciem maior envolvimento dos alunos;
- Hortas escolares pedagógicas;
- Inclusão do tema “alimentação saudável” no currículo escolar; e
- Abordagem do tema em datas específicas de acordo com o contexto local.

Conforme entrevista realizada com a nutricionista do município no dia 12 de agosto de 2016, foi constatado que não houve ações de educação alimentar e nutricional nos exercícios de 2015 e 2016, contrariando o art. 13 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013.

A falta de ações de educação alimentar e nutricional de forma sistematizada pode resultar em formação de hábitos alimentares inadequados pelos alunos; aumento da prevalência de obesidade infantil e doenças ligadas à alimentação não saudável (infecções, hipertensão arterial, diabetes, etc).

Em situações similares, o TCU tem determinado às Entidades Executoras que “a ausência de ações de educação alimentar e nutricional de forma sistematizada afronta o disposto no art. 13 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013” (Acórdão TCU nº 2873/2015 – Plenário).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, a prefeitura assim se manifestou:

“No que pese a nutricionista ter mencionado que não houve ações de educação alimentar e nutricional nos exercícios de 2015 e 2016, contrariando a Resolução CD/FNDE nº 26/2013-Acórdão nº 2873/2015 – dito isto por falta de material de apoio para o desenvolvimento das atividades de educação alimentar nutricional, sempre que possível o diretor e o Secretário Municipal de Educação, reúnem – se com os servidores, na busca de adequar as normas vigentes, e que depois desta entrevista, voltaram a se reunir com a nutricionista para que a mesma possa relacionar e solicitar os materiais necessários à ela repassando as orientações deste órgão, tudo no sentido de fazer cumprir as normas legais, acreditamos que de ora em diante a Secretaria de Educação Municipal, cumpra todas as recomendações explicitadas no relatório de contas.”

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor converge com os fatos apontados, ao afirmar que frequentemente se reúne com os servidores para atuar em conformidade com os normativos legais e ainda, que solicitou à nutricionista relação de materiais necessários para o desenvolvimento de ações de educação alimentar e nutricional no município, em atendimento às normas legais que regulamentam a atividade do Pnae.

2.2.3. Teste de Aceitabilidade aplicado em desacordo com o §6º do art. 17 da Resolução nº 26/2013

Fato

O Teste de Aceitabilidade é uma importante ferramenta para determinar o índice de aceitabilidade da alimentação oferecida aos escolares. Uma alimentação aceita e saudável promove a formação de bons hábitos alimentares e melhora o rendimento escolar. A EEx. será responsável pela aplicação do Teste de Aceitabilidade, o qual deverá ser planejado e coordenado pelo nutricionista responsável técnico do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

Assim, o teste de aceitabilidade aos alunos será realizado 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 (Art. 17 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013).

Por meio da Solicitação de Fiscalização nº 02, de 06/07/2016, foi requisitada a informação acerca da aplicação dos testes de aceitabilidade. Em resposta, a Prefeitura de Indaiavá informou que realizou teste de aceitabilidade em 2015 e 2016, sem, contudo, apresentar os documentos e equipamentos utilizados (planilhas de registro de teste, fichas de escala,

balanças, relatório de análise sensorial, cartela lúdica, urna, etc), nem tampouco a escolha do método adotado (Escala Hedônica e Resto Ingestão). Nos termos do §4 do art. 17 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, “o nutricionista será responsável pela elaboração de relatório, no qual constará todas as etapas da aplicação do teste de aceitabilidade, desde o planejamento até o resultado alcançado e **deverá arquivar** essas informações por, **no mínimo, cinco anos**” (grifo nosso).

A aplicação de testes de aceitabilidade em desacordo com o disposto na Resolução CD/FNDE nº 26/2013 pode resultar na oferta de alimentos que não incentivem os alunos a consumi-los, prejudicando a aprendizagem e o desempenho escolar e ainda, levando ao desperdício de recursos financeiros na compra de gêneros alimentícios rejeitados pelos alunos.

Por fim, é importante lembrar que o TCU tem considerado impropriedade a não aplicação do teste de aceitabilidade dos produtos oferecidos aos alunos, contrariando o artigo 17 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013 (Acórdão nº 1480/2014 –Plenário), assim como a baixa frequência na aplicação de testes de aceitabilidade (Acórdão nº 1316/2015 – TCU – Plenário).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, a prefeitura assim se manifestou:

“A nutricionista tem adotado esses métodos, mas não da forma detalhada como consta do relatório, realizou os três testes de aceitabilidade nos moldes do inciso VII do art. 3º da Resolução CFN nº 465/2010, que aponta como uma das responsabilidades do técnico. E todas essas regulamentações, já constam no plano de ação do CECANE, mas a partir das recomendações passaremos adotar de maneira detalhada como descreve o relatório, talvez por engano ou mesmo por falta de orientações não foi feito na forma que as legislações exigem mesmo assim, serviu de alerta para adequação. ”

Análise do Controle Interno

Em que pese o gestor informar que houve realização dos testes de aceitabilidade, não houve comprovação documental da forma, método e equipamentos utilizados. Ademais, o gestor informa que o município adotará de maneira detalhada as recomendações prescritas no relatório.

2.2.4. Ausência de controle de qualidade dos produtos adquiridos para a alimentação escolar

Fato

As Entidades Executoras (EEx.) ou as Unidades Executoras (UEEx.) devem adotar medidas que garantam a aquisição, o transporte, a estocagem e o manuseio/preparo de alimentos com adequadas condições higiênico-sanitárias até o seu consumo final pelos alunos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Deste modo, os produtos adquiridos para os alunos do Pnae deverão ser previamente submetidos ao controle de qualidade, conforme dispõe o Termo de Compromisso para o controle de qualidade da alimentação escolar (art. 33 da Resolução FNDE nº 26/2013).

Nesse Termo, o prefeito se compromete especificamente a (Anexo V da Resolução FNDE 26/2013):

I - determinar que a Secretaria ou Departamento de Saúde, ou órgão similar, e a Secretaria de Agricultura do Município exerçam a inspeção sanitária dos alimentos utilizados no Programa Nacional de Alimentação Escolar.

II - autorizar que a Secretaria ou Departamento de Saúde, ou órgão similar, e a Secretaria de Agricultura desse Município estabeleçam parceria com a Secretaria de Saúde e Secretaria de Agricultura do Estado, ou órgão similar, para auxiliar no cumprimento dessa atribuição.

O Termo de Compromisso deve ser renovado a cada início de mandato dos gestores municipais, estaduais e do Distrito Federal, devendo ser encaminhado o documento original ao FNDE, com cópia para o CAE, à Secretaria de Saúde e à Secretaria de Agricultura. As ações nele previstas deverão ser normatizadas e implementadas imediatamente pelas EEx. Assim, a escola poderá solicitar à vigilância sanitária local que verifique as condições dos alimentos no momento em que os produtos são entregues.

Por meio da Solicitação de Fiscalização n. 02, de 06/07/2016, foi solicitado o Termo de Compromisso assinado pelo Prefeito. Em resposta, por meio da Nota Explicativa do Secretário de Educação, de 10 de agosto de 2016, foi informado que o município de Indavaí-MT não possui o termo de compromisso.

É considerado irregularidade e deve ser objeto de regularização a ausência de análise quanto à qualidade dos produtos ofertados ao aluno no âmbito do Pnae, o que afronta o disposto no art. 33, § 2º, da Resolução CD/FNDE nº 26/2013 (Acórdão nº 1.521/2015 – Plenário).

Ademais, a falta de controle da qualidade dos alimentos fere as disposições do art. 67 da Lei 8.666/93 e da Resolução CD/FNDE nº 26/2013 (Acórdão TCU nº 5593/2012 – 2a. Câmara).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, a prefeitura assim se manifestou:

“Como já mencionado o prefeito irá atender as orientações de acordo com o mencionado, e inclusive já realizou reunião com os Secretários das secretarias mencionadas, com o objetivo de exercer o controle de qualidade dos produtos alimentícios para alimentação escolar, e quanto o Termo de Compromisso, com FNDE e CAE, iremos buscando aprimorar as recomendações. Sendo que na gestão atual, tivemos que readequar a Secretaria de Educação, passando a pasta por três secretários, talvez com estas alterações os respectivos não se atentaram para o cumprimento das legislações nos moldes apresentados, mesmo assim,

faremos todo o empenho necessário para que possamos cumprir com eficiência vossas recomendações.”

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor converge com os fatos apontados pela equipe de fiscalização, ao informar que irá atender as orientações de acordo com o apontado no relatório.

2.2.5. Deficiência no recebimento dos gêneros alimentícios nas escolas

Fato

O ato de receber implica conferir se os gêneros alimentícios entregues estão em conformidade com os requisitos estabelecidos quanto às especificações técnicas, quantidade contratada e em condições apropriadas. Nesta etapa, os fornecedores devem realizar a entrega dos alimentos, conforme estabelecido no contrato e no edital de licitação.

No procedimento de recebimento dos alimentos na escola e na creche municipal de Indiavaí, verificou-se a ausência de:

- a) evidência de que há conferência dos alimentos que chegam;
- b) procedimento formal para a devolução de alimentos aos fornecedores;
- c) balanças para pesagem dos alimentos, especialmente da agricultura familiar;
- d) pessoa designada formalmente para o recebimento; e
- e) norma de conferência e armazenamento detalhada e efetiva.

Nesse sentido, a ausência e/ou deficiência na conferência dos alimentos recebidos na escola e na creche municipal gera um risco de recebimento de gêneros alimentícios em desacordo com o registrado na ata de registro de preços; qualidade ruim dos gêneros alimentícios recebidos; fornecimento e oferta de refeições às crianças em desacordo com os padrões mínimos de qualidade e higiene, afetando negativamente a nutrição e a saúde dos alunos; desvio de alimentos e falta de merenda para os alunos.

Em situações similares, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem recomendado às Unidades Jurisdicionadas a “disponibilizar balanças para as escolas que recebem um maior volume de alimentos, de forma que elas tenham condições de conferir as frutas e verduras” e “designação formal de funcionários nas escolas (e substitutos) para o recebimento dos alimentos, de forma a evitar que pessoas não autorizadas ou despreparadas recebam os alimentos” (Acórdão 1521/2015 – Plenário).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, a prefeitura assim se manifestou:

“Os gêneros alimentícios recebidos nas escolas e nas creches municipal, são ato de um servidor designado para conferir se os gêneros alimentícios entregues estão em conformidade com os requisitos estabelecidos quanto às especificações técnicas, quantidade contratada e em condições apropriadas, e que realmente não temos balança para aferir os pesos dos produtos, mas a quantidade e gênero são conferidos de acordo com o Edital de licitação e planilha enviada pelos Secretários de cada pasta, e mesmo de maneira informal quando é detectado má qualidade nos produtos, estes são devolvidos e depois repostos, nas condições exigível na licitação. A deficiência apontada no relatório de fiscalização sobre os gêneros alimentícios, iremos adequar vossa recomendação. ”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, o gestor informa que adotará as providências para sanar as fragilidades apontadas no relatório referente a deficiências no recebimento dos produtos da alimentação escolar, confirmando os fatos apontados pela equipe de fiscalização.

2.2.6. Não aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar.

Fato

De acordo com o art. 24 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do Pnae, no mínimo 30% deve ser utilizado na compra de gêneros alimentícios diretamente do agricultor familiar, do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos de reforma agrária e as comunidades tradicionais indígenas e quilombolas, conforme o artigo 14 da Lei nº 11.947/2009.

A conexão entre a agricultura familiar e a alimentação escolar fundamenta-se nas diretrizes estabelecidas pela Lei nº 11.947/2009, que dispõe sobre o atendimento da Alimentação Escolar, em especial no que tange:

- Ao emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis e;
- Ao apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, sazonais, produzidos em âmbito local e pela agricultura familiar.

A compra institucional da agricultura familiar é, assim, parte de um processo que reconhece a necessidade de se pensar em uma forma de produção de alimentos que atenda às demandas nutricionais da população e garanta a evolução social e econômica dos agricultores familiares, a partir de formas alternativas de produção e comercialização de alimentos.

Entretanto, no município de Indiavaí-MT, esta regra não está sendo cumprida, visto que não há aquisições de gêneros alimentícios para a merenda escolar procedente da agricultura familiar no exercício de 2015 e 2016 com recursos do FNDE.

Destaca-se, que em situações similares, o Tribunal de Contas da União tem determinados às Unidades Jurisdicionadas que *“empreenda esforços no sentido de adquirir gêneros alimentícios custeados com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, no mínimo de 30%, conforme art. 14 da Lei n. 11.947, de 2009, adotando as medidas de incentivo à organização e legalização desses agricultores”* (Acórdão 11907/2011 – 2ª Câmara).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, a prefeitura assim se manifestou:

“O Município de Indiavaí sempre deu prioridade a agricultura familiar, a fazer com que os pequenos produtores rurais produzam e comercializem seus produtos no próprio município, tanto é verdade que aprovamos um projeto de lei, na Câmara Municipal, sobre o tema, incentivando a agricultura familiar, e os produtos eram comercializados no nosso município e nos municípios circo vizinhos, ocorre que o município de Indiavaí, pertence a Comarca de Araputanga, e os promotores de justiça, da comarca, assinou o Termo de Ajuste de Conduta, com os prefeitos proibindo de uma vez por toda, a venda de produtos desta natureza, inclusive com imposição de multa de valores alto, e ameaça de processo, com isto desestimulou os produtores, que comercializava os produtos nas feiras livres, e outros. Sempre apoiamos o desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, sazonais, produzidos em âmbito local e pela agricultura familiar, até mesmo valorizando o comércio local, *priorizando os assentamentos de reforma agrária, e diante da orientação da justiça em não aceitar a comercialização dos produtos, os municípios cirquinhos apoiar os produtores na produção.*”

Análise do Controle Interno

Em que pese a manifestação do gestor, informando que não tem adquirido o mínimo de 30% da agricultura familiar em função de um Termo de Ajuste de Conduta-TAC entre o prefeito de Indiavaí-MT e Promotores de Justiça da comarca de Araputanga, não houve disponibilização do citado TAC para análise dos motivos que levaram a Promotoria de Justiça a eventualmente proibir aquisição de produtos da agricultura familiar por parte dos gestores municipais.

Ademais, é relevante destacar que o art. 24 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013 visa provocar a fomentação da agricultura familiar na região e não tem o propósito de criar ônus para o gestor local. O descumprimento desse dispositivo causa relevantes prejuízos sociais à comunidade rural do Município, a qual se vê impedida de ter acesso a esse mercado e de desenvolver sua atividade agrícola de maneira sustentável. Mais que uma mera formalidade, o dispositivo infringido serve de instrumento para a execução de política de cunho notadamente econômico-social, a qual foi elevada à condição de diretriz do Programa

Nacional de Alimentação Escolar, conforme se observa na redação do inciso V, do art. 2º, da Lei nº 11.947/2009.

Desse modo, a não observância da referida regra constitui-se em obstáculo para a política pública intentada pelo legislador, repercutindo negativamente no interesse público.

2.2.7. Prestação de contas do exercício de 2014 realizada fora do prazo.

Fato

A prestação de contas dos recursos públicos é uma obrigação estatuída no parágrafo único, do art. 70 da Constituição Federal de 1988, a saber:

“Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize e arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda”.

A prestação de contas dos recursos financeiros recebidos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) deve ser apresentada pela EEx ao FNDE anualmente, por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) – Contas Online.

As prestações de contas enviadas pelos gestores por meio do SiGPC devem ser analisadas pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE), o qual, a partir de 2013, passa a utilizar o Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon) para a emissão do parecer conclusivo, nos seguintes prazos:

- Prazo Final SiGPC: 15 de fevereiro do ano subsequente ao ano do repasse;
- Prazo Final Sigecon: 31 de março do ano subsequente ao ano do repasse.

Em análise da prestação de contas dos exercícios de 2014 e 2015, constatou-se que houve atraso no envio da prestação de contas do exercício de 2014, a qual ocorreu somente em 6 de janeiro de 2016, e atraso no Parecer Conclusivo emitido pelo CAE, que foi emitido somente em 5 de abril de 2016.

Ademais, é importante destacar que é facultado ao FNDE suspender o repasse dos recursos do Programa de Alimentação Escolar, podendo causar a falta de merenda escolar nas escolas, quando os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (Art. 41 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013) não apresentarem a prestação de contas dos recursos do Pnae.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, a prefeitura assim se manifestou:

“A prestação de conta que é feita no Prazo Final SiGPC: 15 de fevereiro do ano subsequente ao ano do repasse, realmente não foi feita no prazo legal, em função de que o servidor encarregado de executar a prestação, pediu exoneração, e neste período ficamos sem pessoal para executar tal missão, com isto o prazo espirou-se o que levou a contratar

uma servidora de outro município para executar a respectiva prestação de conta, e mesmo assim, foi extemporânea.

Mesmo assim, sendo enviada extemporânea não trouxe prejuízo econômico ao erário público, exceto irregularidade formal (fora do prazo), não existindo má fé por parte do agente público, no que pertine o cumprimento da legislação em voga e do parágrafo único, do art. 70 da Constituição Federal de 1988. ”

Análise do Controle Interno

Em que pese o gestor ter informado que não houve prejuízo econômico ao erário em razão da prestação de contas intempestiva, o mesmo reconhece que o evento ocorreu, justificando-o pela exoneração do servidor responsável pela prestação de contas.

2.2.8. Exigências no Edital que restringem a competitividade da licitação.

Fato

A Prefeitura Municipal de Indiavaí/MT disponibilizou dois procedimentos licitatórios na modalidade de Pregão que foram realizados nos exercícios de 2015 e 2016 e que envolveram recursos federais do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae, conforme descrito a seguir.

1) Pregão Presencial nº 003/2015

O Pregão Presencial nº 003/2015, menor preço por lote, foi realizado no dia 6 de fevereiro de 2015 em sistema de registo de preços, com objetivo de adquirir gêneros alimentícios, utilidade doméstica, higiene pessoal, material de limpeza, carne bovina e frango, embutidos, conservados e frios, Gás P-13 (gás de cozinha), para atender as necessidades das secretarias do Município de Indiavaí/MT. O objeto da licitação foi dividido em 24 lotes.

Sagraram-se vencedoras do certame as seguintes empresas: M. Das Graças Estevão Inácio – ME (CNPJ: 05.198.716/0001-69), com proposta no valor de R\$ 508.864,97 e Sete Comércio e Serviços de Informática LTDA (CNPJ: 04.578.067/0001-69), com R\$ 162.798,00.

2) Pregão Presencial nº 002/2016

O Pregão Presencial nº 002/2016, menor preço por lote, foi realizado no dia 8 de março de 2016 em sistema de registo de preços, com objetivo de adquirir gêneros alimentícios, utilidade doméstica, higiene pessoal, material de limpeza, carne bovina e frango, embutidos, conservados e frios, Gás P-13 (gás de cozinha), para atender as necessidades das secretarias do Município de Indiavaí/MT. O objeto da licitação foi dividido em 25 lotes.

Sagraram-se vencedoras do certame as seguintes empresas: M. Das Graças Estevão Inácio – ME (CNPJ: 05.198.716/0001-69), com proposta no valor de R\$ 336.067,67 e Sete Comércio e Serviços de Informática LTDA (CNPJ: 04.578.067/0001-69), com R\$ 28.206,00.

Na análise dos processos licitatórios, verificaram-se cláusulas restritivas ao caráter competitivo da licitação, incorrendo na vedação prevista no artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, como seguem:

a) Adjudicação do objeto pelo menor preço global e não por item

Consta no preâmbulo dos editais de licitação do Pregão Presencial nº. 03/2015 e Pregão Presencial nº 002/2016 que o julgamento será do tipo menor preço global. Entretanto, em razão de a contratação ser de mais de um trabalhador e em diversas Unidades, a licitação deveria ser realizada pelo menor preço por item, em cumprimento ao disposto na Súmula 247 e na jurisprudência prevalecente do Tribunal de Contas da União - TCU (acórdãos 520/2009, 1390/2009, 693/2010, 2219/2010, todos do Plenário e 3013/201, da 2ª Câmara), que assim dispõe: *“É obrigatória à admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”*.

Sobre o assunto, é importante lembrar que o art. 23, §1º, da Lei 8.666/1993 estabelece o parcelamento como regra, razão pela qual cabe ao administrador demonstrar os motivos que o levaram a não dividir o objeto licitado. Assim, é necessário que a Prefeitura Municipal justifique a opção pela licitação global do ponto de vista econômico, técnico e operacional, na medida em que este procedimento tende a restringir a competitividade do certame. A motivação das decisões mostra-se ainda mais imperiosa quando se opta por solução contrária à preconizada pela legislação.

b) Não utilização do pregão eletrônico

O pregão, instituído pela Lei nº 10.520/2002, impôs importantes alterações na sistemática da licitação. Apesar das grandes vantagens comparativas, em especial à celeridade processual, a aplicação do pregão era, à época da sua criação, facultativa. Entretanto, a partir de 1º de julho de 2005, quando entrou em vigência o Decreto nº 5.450/2005, essa modalidade licitatória tornou-se obrigatória, preferencialmente na forma eletrônica, para todas as compras e contratações de bens e serviços comuns do Governo Federal.

Com efeito, a Prefeitura Municipal de Indavaí-MT realizou os Pregões Presenciais nºs 03/2015 e 02/2016 para a aquisição de produtos para a alimentação escolar no âmbito do PNAE, sendo utilizados, portanto, recursos federais do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae – e complementados com recursos próprios do município. Assim, por se tratar de aquisição de bens comuns, deveria ter sido utilizado o pregão eletrônico ou o gestor deveria apresentar as justificativas que comprovassem sua inviabilidade.

O TCU consolidou o entendimento de que nas licitações realizadas no âmbito da União, para aquisição de bens e serviços comuns, é obrigatório o emprego da modalidade pregão eletrônico, que só poderá ser preterida quando comprovada e justificadamente for inviável.

No Acórdão TCU nº 2368/2013-Plenário, o Ministro Relator entendeu que os recursos do Pnae são transferências que não possuem natureza obrigatória, pois a Lei nº 11.947/2009 (que rege o Programa) fixa exigências mínimas para a realização dos repasses, os quais podem ser suspensos em caso de não cumprimento. Assim sendo, a natureza dos recursos

repassados pela União por conta do Pnae permanece sendo federal e não se torna receita própria do ente beneficiário. Logo, a aplicação desses recursos deve seguir as regras gerais estabelecidas pela União.

“(…) 24. A meu ver, o PNAE é um exemplo de que nem toda transferência prevista em lei possui natureza obrigatória. Prova disso é que a Lei 11.947/2009 (que rege o programa) fixa exigências mínimas típicas da essência de uma transferência voluntária, sendo que a realização dos repasses pode ser suspensa se Estados, Distrito Federal e Municípios não as cumprirem.

25. Assim sendo, creio que os aportes federais de recursos para educação, por meio do PNAE, consistem em transferências voluntárias, uma vez que são recursos transferidos a título de cooperação e mediante o atendimento de diversos requisitos impostos pelo ente concedente. (...)

29. Ultrapassada essa primeira questão, creio não haver dúvidas de que a natureza dos recursos repassados pela União por conta do PNAE permanece sendo federal, e não se torna receita própria do ente beneficiário.

30. Logo, entendo que a aplicação de recursos do PNAE deve seguir as regras gerais estabelecidas pela União, cabendo aos Estados e Municípios apenas ditar normas específicas.” (original sem grifo).

Assim, a utilização de outra modalidade licitatória que não o pregão eletrônico para a aquisição de bens ou serviços comuns, sem a devida justificativa de sua inviabilidade, é irregular, por confrontar as disposições legais vigentes e a jurisprudência consolidada do TCU.

c) Falhas nas descrições dos gêneros alimentícios

Foi constatado que os gêneros alimentícios adquiridos para atendimento do Pnae foram descritos nos editais de Pregões Presenciais n°s 03/2015 e 02/2016 de forma imprecisa e insuficiente, uma vez que apresenta informações incompletas para formulação das propostas, a exemplo das seguintes especificações: “Arroz tipo 1 - embalagem 5 kilos; Açúcar cristal pct de 2 kg; Feijão carioca pct 1k”.

A caracterização precisa, completa e adequada do objeto é condição essencial para validade do processo licitatório, segundo o disposto nos artigos 14 e 40, inciso I, da Lei 8.666/1993, bem como no art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/2002.

Nesse contexto, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, expressa na Súmula/TCU 177, é de que a definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento das condições básicas da licitação pelos concorrentes potenciais. São nesse mesmo sentido os Acórdãos: 1.041/2010-TCU-Plenário, 168/2009-TCU-Plenário, 926/2009-TCU-Plenário, 1.746/2009-TCU-Plenário, 2.927/2009-TCU-Plenário, 6.349/2009-TCU-2ª Câmara e 157/2008-TCU-Plenário.

Dessa forma, a imprecisão na descrição do objeto caracteriza irregularidade, por ser contrária aos princípios constitucionais da isonomia e publicidade e às disposições legais vigentes.

d) Vedação à participação de consórcio sem motivação

Em análise dos editais de Pregões Presenciais n.º 03/2015 e 02/2016, verificou-se a existência de cláusula com potencial de restringir o caráter competitivo do certame. O item 5.2 restringe a participação de empresa consorciada no certame sem elementos ou razões que motivem o seu impedimento.

Em situações similares, o Tribunal de Contas da União tem orientado que, caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº 8.666/1993, justifique formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação. ” (Acórdão n.º 1.878/2005 – Plenário, 1.636/2007-Plenário, Acórdão n.º 1316/2010-1ª Câmara, Acórdão n.º 1.102/2009-1ª Câmara e Acórdão nº 3.654/2012-2ª Câmara).

Deveria ser analisada, portanto, a situação de cada contratação, a partir de suas variáveis, tal qual o risco à competitividade, as dificuldades de gestão da obra ou serviço e a capacitação técnica dos participantes.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, a prefeitura assim se manifestou:

“As licitações mencionadas que não atenderam as cláusulas competitivas, adjudicado pelo menor preço e não por itens, nesta oportunidade era uma equipe e talvez não muito familiarizada com a lei de licitação, deixou de adotar a opção pela licitação global do ponto de vista econômico, técnico e operacional, na medida em que este procedimento tende a restringir a competitividade do certame, mas que passamos adotar vossas recomendações, reunido com os membros da comissão de licitações e repassando os dados do relatórios desta corte de contas.”

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor converge com os fatos apontados pela equipe de auditoria, tendo em vista que informa que as cláusulas restritivas ocorreram por falta de conhecimento técnico da equipe de licitação.

2.2.9. Estimativa de preços elaborada pela Prefeitura de Indivaí/MT com apenas 3 (três) fornecedores, sem ampliação das fontes de pesquisa, de forma a possibilitar maior confiabilidade na estimativa em relação ao preço praticado no mercado, contrariando o Acórdão do TCU nº 265/2010 - Plenário e Resolução de Consulta TCE nº 20/2016.

Fato

O objetivo da cotação de preços é obter os valores praticados no mercado e, consequentemente, subsidiar o Termo de Referência com preços realistas praticados no mercado.

A legislação exige, na fase interna da licitação, uma “ampla pesquisa de preços”. Nesse sentido é a Lei 8.666/93, art. 15, § 1º, ao dispor que “o registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado” e a Lei 10.520/02, art. 3º, III, que orienta que “dos autos do procedimento constarão (...) o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados”.

Conforme consta do Pregão Presencial nº 03/2015 e Pregão Presencial para Registro de Preços nº 02/2016, a estimativa de preços da contratação de gêneros alimentícios foi baseada em apenas 03 (três) orçamentos, quais sejam:

PP 03/2015	SRP 02/2016
Natan Gonsalves – ME (CNPJ: 04.919.983/0001-15)	Natan Gonsalves – ME (CNPJ: 04.919.983/0001-15)
M. das Graças Estevão Inácio – ME (CNPJ: 05.198.716/0001-69)	M. das Graças Estevão Inácio – ME (CNPJ: 05.198.716/0001-69)
R.P. Otênio Mercado EPP (CNPJ: 07.225.561/0001-38)	R.P. Otênio Mercado EPP (CNPJ: 07.225.561/0001-38)

No entanto, para que a cotação tenha eficácia, faz-se necessário ampliar as fontes de pesquisa e, principalmente, realizar a depuração dos valores pesquisados, ou seja, a Administração deve se valer, adicionalmente, além dos três orçamentos de fornecedores, das seguintes fontes de pesquisa: referência de preços obtida a partir dos contratos anteriores do próprio órgão; contratos de outros órgãos; atas de registro de preços de outras unidades federadas; preços consignados nos sistemas de pagamentos; valores divulgados em publicações técnicas especializadas; e quaisquer outras fontes capazes de retratar valores da contratação.

Ademais, cabe ressaltar que o entendimento do Tribunal de Contas da União exarado no Acórdão nº 265/2010 - Plenário foi no sentido de orientar às Unidades Jurisdicionadas que “realize detalhada estimativa de preços com base em pesquisa fundamentada em informações de diversas fontes propriamente avaliadas, como, por exemplo, cotações específicas com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão, contratos de outros órgãos e, em especial, os valores registrados no Sistema de Preços Praticados do SIASG e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal, de forma a possibilitar a estimativa mais real possível, em conformidade com os arts. 6º, inciso IX, alínea “f”, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993”. Nesse sentido são os acórdãos 2.637/2015 – Plenário, 2.816/2014 – Plenário, 3.452/2011 – 2ª Câmara e 299/2011 – Plenário.

Nesse sentido também é a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT), exarada na Resolução de Consulta nº 20/2016, que assim dispõe:

“1) A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, não

podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores, mas deve considerar o seguinte conjunto (cesta) de preços aceitáveis: preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária; consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas.

2) Nos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, inclusive aqueles amparados no art. 24, I, II, da Lei nº 8.666/1993, devem ser apresentadas as respectivas pesquisas de preços, nos termos do art. 26 da Lei”.

Dessa forma, a pesquisa de preços realizada pela prefeitura de Indiavaí-MT é deficiente, por não levar em consideração outras fontes possíveis de serem pesquisadas para determinação do preço de mercado da contratação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, a prefeitura assim se manifestou:

“O Município de Indiavaí é pequeno e não possui grandes empresas, onde encontramos dificuldades em realizar pesquisas de preços, muitas das vezes é feita em outros municípios, diante de vossas recomendações passamos e orientações do controlador interno do município, passamos utilizar o site TCE/MT, **que permite a realizações de pesquisas de preços de todos os municípios do Estado**, como fonte de pesquisa de referencia aos municípios, para melhor rigor metodológico proporcionais na materialidade da contratação de fornecedores, neste contexto não houve afronto ao Acórdão **TCU nº 265/2010 - Plenário.**”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, o gestor informa que passará a adotar as orientações para sanar as falhas identificadas na formação de preço de referência para licitações de aquisição de gêneros alimentícios, em conformidade com o fato apontado pela equipe de fiscalização.

2.2.10. Atuação deficiente do Conselho de Alimentação Escolar no acompanhamento da execução do Pnae.

Fato

O controle social representa o exercício da democracia participativa e representativa, no qual a comunidade local atua, direta ou indiretamente, no controle da execução descentralizada pelos municípios da política pública federal, para garantir a implementação das ações do programa e a regular aplicação dos recursos públicos.

Nesse sentido, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é um órgão colegiado instituído pelos estados, Distrito Federal e municípios, em suas respectivas jurisdições administrativas. O CAE possui caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento.

O exercício do controle social favorece o acompanhamento e o controle da execução do programa e, desta forma, o CAE compõe parte fundamental do Programa de Alimentação Escolar, especialmente por zelar pela qualidade dos alimentos oferecidos e acompanhar a aceitação dos cardápios pelos escolares.

Dentre as atribuições do CAE previstas no art. 35 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, destacam-se as seguintes:

Quadro – Atribuições do CAE Conforme Resolução CD/FNDE nº 26/2016

ITEM	DESCRIÇÃO
1.	Monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e o cumprimento das diretrizes e objetivos do Programa de Alimentação Escolar;
2.	Analisar a prestação de contas do gestor e emitir Parecer Conclusivo acerca da execução do SIGECON Online;
3.	Comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do Programa de Alimentação Escolar, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do CAE, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros;
4.	Fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do programa, sempre que solicitado;
5.	Realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares;
6.	Elaborar o Regimento Interno; e
7.	Elaborar o Plano de Ação do ano em curso e/ou subsequente a fim de acompanhar a execução do Programa de Alimentação Escolar, contendo previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições e encaminhá-lo à EEx. antes do início do ano letivo.

Em entrevista com os membros do CAE do Município de Indiavaí-MT, foi constatado que esse colegiado não vem realizando o efetivo acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar (quatro reuniões em 2015 e uma em 2016 e aprovação fora do prazo da prestação de contas de 2014), deixando, desta forma, de exercer efetivamente as atribuições previstas no art. 35 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013.

Ademais, consoante se depreende do teor das Atas de Reunião do CAE, não há qualquer referência a questionamentos, reclamações ou sugestões quanto ao funcionamento do Programa, o que vem a ratificar a ineficácia dos trabalhos desenvolvidos por seus membros, tendo por consequência possíveis prejuízos na organização e operacionalização do programa e fragilidade do controle social sobre o atingimento das finalidades do Pnae.

Adita-se por oportuno que, por ocasião da recente prolação do Acórdão 3.271/2010 – Plenário, o Tribunal efetuou a seguinte determinação ao CAE: “atentar, quando da análise da prestação de contas, para que haja participação efetiva de todos os segmentos representados, fazendo constar em ata de reunião específica para esse fim, a deliberação e manifestação dos conselheiros sobre as contas do exercício, dando conhecimento a todos do parecer conclusivo emitido e encaminhado ao FNDE”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, a prefeitura assim se manifestou:

“Os membros que compõem o CAE são parte pessoas da sociedade e outros servidores, que tem obrigação de cumprir o artigo art. 35 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, mas devido às atribuições de cada um, muitas das vezes as reuniões não são realizadas mensalmente, no sentido de cumprir com as normas legais, pois tais funções não são remuneradas, e com isto não as normas na forma devida, mas mantem as reuniões, as informações, fiscaliza os recursos, realizam as prestações de contas dando conhecimento a comunidade escolar e sociedade, quando necessários a análise das contas reúnem-se e quanto a plano de ação em função das dificuldades existentes não vem sendo realizadas, que são feitos acompanhamento de todas as despesas do órgão”.

Análise do Controle Interno

Em que pesem as justificativas apresentadas pelo gestor, compete ao CAE, dentre outras atribuições, exercer efetivamente a fiscalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar, zelando pela qualidade dos alimentos oferecidos e acompanhando a aceitação dos cardápios pelos escolares.

Considerando que o CAE compõe parte fundamental do Pnae, é necessário que o mesmo atue em conformidade com o art. 35 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013. Em face do exposto, fica mantida a constatação.

2.2.11. Nota Fiscal e demais documentos comprobatórios de aquisição de gêneros alimentícios sem identificação do FNDE e nome do Pnae.

Fato

Em análise da documentação da despesa realizada para aquisição de gêneros alimentícios, constatou-se que em todos os documentos fiscais não houve identificação do Programa, em desconformidade com o disposto no parágrafo único do art. 62 da Resolução/FNDE nº 26/2013, que assim dispõe: “as despesas realizadas com recursos do PNAE deverão ser comprovadas mediante documentos fiscais originais ou equivalentes, na forma da legislação à qual a EE estiver vinculada. Parágrafo único. Os documentos de que trata este artigo deverão ser emitidos em nome da EE e identificados com o nome do FNDE e do Programa”.

Como exemplo, destaca-se a seguir cópia de uma nota fiscal de produtor, datada de 21 de janeiro de 2016, referente a aquisição de polpas de fruta no valor total de R\$ 265,00:

ÓRGÃO EMISSOR						
UNIDADE EMITENTE 1453 - UNIDADE DE SERVIÇO CONVENIADA DE ARAPUTANGA			DATA EMISSÃO 21/01/2016	DATA SAÍDA 21/01/2016	HORA SAÍDA 14:00	
MUNICÍPIO UNIDADE EMITENTE 40002 - ARAPUTANGA			NATUREZA DA OPERAÇÃO 051 - SAÍDA COM ISENÇÃO INTERNA			
MUNICÍPIO ORIGEM DO PRODUTO 210005 - SÃO JOSÉ DOS QUATRO MARCOS			CFOP 5101 - VENDA DE PRODUÇÃO DO ESTABELECIMENTO			
REMETENTE						
NOME/RAZÃO SOCIAL MARINETE FORÇA DA SILVA			CPF/CNPJ 012.477.641-34	INSCRIÇÃO ESTADUAL 13.601.423-2		
ENDEREÇO SÍTIO PALMEIRA		Nº S/N	BAIRRO/DISTRITO ZONA RURAL			
CEP 78285-000	MUNICÍPIO SÃO JOSÉ DOS QUATRO MARCOS	UF MT	TELEFONE/FAX			
DESTINATÁRIO						
NOME/RAZÃO SOCIAL MUNICÍPIO DE INDIÁVAI			CPF/CNPJ 03.239.027/0001-20	INSCRIÇÃO ESTADUAL		
ENDEREÇO AVENIDA VARGAS		Nº 650	BAIRRO/DISTRITO CENTRO			
CEP 78285-000	MUNICÍPIO INDIÁVAI	UF MT	TELEFONE/FAX / (65) 3254-1146			
PRODUTO						
CÓDIGO/DESCRIÇÃO		UNID MED	CST	QTDE	VALOR UNIT (R\$)	VALOR TOTAL (R\$)
POLPA DE MARACUJÁ		KG	040	10,000	14,00	140,00
POLPA DE TAMARINDO		KG	040	10,000	12,50	125,00
VALOR TOTAL DA NOTA FISCAL (R\$)					265,00	
CÁLCULO/APURAÇÃO DO ICMS						
BASE CÁLCULO ICMS (R\$) 0,00	ALÍQ ICMS (%) 0	VALOR ICMS (R\$) 0,00	CRÉDITO ICMS (R\$) 0,00	VALOR ICMS A RECOLHER (R\$) 0,00		
VALOR DO FRETE (R\$) 0,00	VALOR DESP ACESS (R\$) 0,00	VALOR DO SEGURO (R\$) 0,00	VALOR DESPACHO/PEDÁGIO (R\$) 0,00	VALOR DA PRESTAÇÃO (R\$) 0,00		
BASE CÁLCULO ICMS FRETE (R\$) 0,00	ALÍQ ICMS FRETE (%) 0	VALOR ICMS FRETE (R\$) 0,00	CRÉDITO ICMS FRETE (R\$) 0,00	VALOR ICMS A RECOLHER FRETE (R\$) 0,00		
DAR/PRODUTO - CÓDIGO/ESPECIFICAÇÃO DA RECEITA			DAR/FRETE - CÓDIGO/ESPECIFICAÇÃO DA RECEITA FRETE			
TRANSPORTADOR/VOLUMES TRANSPORTADOS						
NOME/RAZÃO SOCIAL MUNICÍPIO DE INDIÁVAI			CPF/CNPJ 03.239.027/0001-20	INSCRIÇÃO ESTADUAL		
ENDEREÇO AVENIDA VARGAS		Nº 650	BAIRRO/DISTRITO CENTRO			
CF 78285-000	MUNICÍPIO INDIÁVAI	UF MT	TELEFONE/FAX / (65) 3254-1146			
PLACA	UF REGT	MARCA/MODELO	PESO BRUTO 0,00	PESO LÍQUIDO 0,00		
QUANTIDADE 0,000	ESPÉCIE POLPA DE FRUTAS DE FORMA ARTESANAL	MARCA	NUMERAÇÃO	SITC PAGTO FRETE PAGO		

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 meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, a prefeitura assim se manifestou:

“Esses apontamentos registrados já sanamos tais irregularidades, confeccionando carimbo para registro.”

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor converge com os fatos apontados pela equipe de fiscalização, tendo em vista que informa que já foi sanada a fragilidade apontada, com a confecção de carimbo para identificação da despesa.

2.2.12. Fragilidades nos controles internos administrativos da atividade de Alimentação Escolar do município de Indiavaí-MT

Fato

A Administração Pública no desempenho de suas funções deve submeter-se a controles diversos, incluindo os controles que deve exercer sobre seus próprios atos, denominados controles internos. A existência e efetivo funcionamento de sistemas de controles internos nos municípios é uma obrigação estatuída pela Constituição Federal de 1988 (art. 31). A finalidade desses controles é garantir que a administração atue em consonância com princípios constitucionais, como da legalidade e da eficiência, almejando com isso assegurar o melhor aproveitamento dos recursos públicos e a boa qualidade dos serviços prestados à população.

Nesse contexto, este trabalho teve como objetivo avaliar os sistemas de controles internos do município de Indiavaí/MT, na atividade de alimentação escolar (Pnae), bem como fornecer subsídios para estruturá-los e/ou aprimorá-los, em busca da melhoria da governança na gestão municipal.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), popularmente conhecido como merenda escolar, é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e visa à transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios destinados a suprir, parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos de toda a educação básica.

Neste trabalho, foi utilizado o Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) para coleta de dados junto ao gestor municipal, no que se refere aos controles internos existentes na atividade de alimentação escolar. O QACI foi confeccionado com base nos conceitos e terminologias constantes nas Normas de Controle Interno do Escritório Geral de Contabilidade dos Estados Unidos (GAO – Ferramenta de Gestão e Avaliação de Controle Interno), que foi construído com fundamento na metodologia delineada no modelo de referência do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (Coso I – Estrutura integrada de controles internos).

Por relevante, cabe destacar que a responsabilidade por conceber, implantar, manter e monitorar controles internos para assegurar os objetivos acima mencionados é da administração do órgão ou entidade pública, cabendo à auditoria interna ou ao órgão de controle interno avaliar a qualidade desses controles.

Ademais, a ausência ou insuficiência dos controles internos representa a principal causa dos

achados de auditoria presentes neste relatório, demandando uma atuação preventiva do gestor municipal para implementação de controles adequados e efetivos à atividade de alimentação escolar no município de Indiavaí/MT.

Cada uma das constatações identificadas por meio da aplicação do Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) será analisada especificamente na sequência, considerando as fragilidades encontradas, as causas e suas consequências.

a) Deficiências na formalização dos procedimentos (manuais, normas e procedimentos).

Dentre os controles preventivos inerentes às atividades de controle, destaca-se a formalização de procedimentos, uma vez que todas as atividades importantes devem ser documentadas de forma completa e precisa, a fim de que seja fácil rastrear as informações desde o momento de autorização até a conclusão.

Os municípios devem, assim, elaborar normas e manuais com a descrição detalhada dos procedimentos, de forma a orientar seus servidores e empregados e uniformizar os procedimentos adotados na atividade de alimentação escolar, evitando falhas na execução e prejuízos com retrabalho.

Por meio do Questionário de Avaliação de Controles Internos – QACI aplicado no município de Indiavaí/MT, foi possível listar as seguintes fragilidades:

Quadro – Deficiência quanto à formalização dos procedimentos.

Descrição
1. Ausência de normativo estabelecendo atribuições para movimentação de recursos financeiros, atesto, conferência dos documentos de liquidação por servidores distintos, assim como o período de realização da conciliação bancária das contas do Pnae por parte do responsável.
2. Inexistência de manual de normas e procedimentos da atividade do Pnae dispondo sobre: (i) procedimento de conferência no recebimento dos alimentos no depósito central e nas escolas; (ii) procedimento de devolução para o fornecedor (no caso do depósito) e para o depósito central (no caso das escolas); (iii) controle de estoque; (iv) definição do papel do fiscal do contrato; (v) novas obrigações da secretaria de controle interno (ou órgão equivalente); (vi) regras relacionadas à higiene da cozinha e do local de armazenamento; (vii) regras relacionadas ao armazenamento correto dos alimentos; (viii) frequência da visita da nutricionista às escolas; (ix) obrigatoriedade da utilização das fichas técnicas de preparo e sua disponibilização nas cozinhas; (x) periodicidade e forma de atuação da vigilância sanitária no controle de qualidade dos alimentos.
3. Ausência de rotina formalizada definindo critérios para realização de pesquisa de preços dos gêneros alimentícios prévia a realização das licitações, dispensas e inexigibilidade.
4. Inexistência de normativo para condução de processos administrativos de penalização de fornecedores.
5. Não elaboração e consequente utilização de editais-padrão em suas licitações para aquisição de gêneros alimentícios (art. 115 da Lei nº 8.666/93).
6. Inexistência de lista de verificação para garantir a adequada formalização das atas e dos contratos celebrados e suas alterações.
7. Inexistência de lista de verificação para garantir a adequada formalização das prestações de contas dos recursos do PNAE.

Fonte: QACI Pnae

A inexistência de normas ou manuais detalhando os procedimentos a serem observados nas atividades do Pnae pode levar à execução errônea das atividades e retrabalhos e resultar em danos financeiros ou prática de atos ilegais advindos de falhas nos procedimentos licitatórios para aquisição de gêneros alimentícios, a exemplo da não utilização do pregão eletrônico para aquisições de bens comuns constatada no trabalho de fiscalização (Pregão Presencial nºs 03/2015 e 02/2016); além do risco de aquisição de gêneros alimentícios com preços acima do praticado no mercado, em razão da falta de definição de rotinas formalizadas para realização de pesquisas de preços, entre outras.

b) Deficiências na execução dos controles legais.

Os controles legais são instrumentos de controle preventivo, que, devido à sua importância na prevenção de erros e falhas e desvios, foram inseridos na legislação. Trata-se de um conjunto de regras, descrito na lei ou em normativos infralegais, ou, ainda, em jurisprudência consolidada do TCU ou dos tribunais superiores. Estas regras são essenciais para o controle, sendo obrigatórias para toda a administração pública. A sua inobservância configura irregularidade, demandando correção imediata por parte da entidade.

Após análise das respostas encaminhadas pelo município e do funcionamento do Pnae no município, foram constatadas as seguintes deficiências na execução dos controles legais:

Quadro – Deficiências quanto à execução dos controles legais.

Descrição

1. Profissional nutricionista vinculado à Entidade Executora exercendo apenas vinte horas semanais, quando o correto de acordo com o número de alunos da rede pública seria de no mínimo 1 nutricionista com 30 (trinta) horas semanais, contrariando o art. 10 da Resolução CFN nº 465/2010.
2. Ausência de atuação do nutricionista quanto aos seguintes aspectos: diagnóstico e acompanhamento do estado nutricional dos alunos; b) elaboração das Fichas Técnicas de Preparo e do cardápio com informações nutricionais; c) elaboração da Pauta, lista ou relação de compra; d) realização de cursos, palestras e treinamentos para alunos, merendeiras em 2015 e 2016; e) realização de testes de aceitabilidade do cardápio em conformidade com a Resolução CD/FNDE nº 26/2013; f) mapeamento da produção da agricultura familiar em parceria com a Secretaria de Agricultura, EMATER local ou com as organizações da agricultura familiar do município; g) participação nos processos de aquisição de alimentos para o PNAE (em especial, na fase de habilitação de licitantes nos processos licitatórios para a realização de inspeção de amostras dos alimentos ofertados; especificações, elaboração de quantitativos, etc); h) Elaboração e implantação do Manual de Boas Práticas para Serviços de Alimentação; i) Elaboração do Plano de Trabalho Anual; e j) Assessoramento do CAE. (Art. 3 Resolução CFN nº 465/2010)
3. Inexistência de ações de educação alimentar e nutricional (cursos, palestras, oficinas culinárias, teatros, gincanas, inclusão do tema “alimentação saudável” no currículo escolar, etc) de forma abrangentes e sistematizadas nos exercícios de 2015 e 2016.
4. Cardápio elaborado sem demonstração do atendimento das necessidades nutricionais dos alunos (Inciso III do art. 3º da Resolução CFN nº 465/2010)
5. Inexistência de fichas técnicas de preparo – FTP, conforme exigido pelo inciso V do art. da Resolução CFN nº 465/2010 2010 e acórdão TCU nº 2576/2009 – Plenário e a Resolução CD/FNDE nº 26/2013, art. 14, § 7.
6. Não utilização de no mínimo 30% dos recursos transferidos pelo FNDE para a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar, em desacordo com o art. 24 da Resolução FNDE nº 26/2013.
7. Aquisição de gêneros alimentícios com recursos do Pnae por meio de Pregão Presencial, sem a devida justificativa para não utilização do pregão eletrônico, em desacordo com o Acórdão TCU nº 2368/2013 – Plenário.
8. Ausência de notificação da liberação de recursos federais, em inobservância ao art. 2º da Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997.
9. Teste de Aceitabilidade aplicado em desacordo com o §6º do art. 17 da Resolução nº 26/2103
10. Condições de armazenamento das escolas e preparo dos alimentos na cozinha em desacordo com normas técnicas e operacionais adequadas (Resolução-RDC Anvisa nº 216/2004)
11. Ausência de designação formal de equipe técnica para auxiliar a CPL/pregoeiro na análise da documentação de habilitação e propostas de preços nas licitações para aquisição de gêneros alimentícios.
12. Falta de padronização das especificações técnicas dos gêneros alimentícios utilizados na alimentação escolar.
13. Inexistência de estrutura física/mobiliária adequada para a guarda dos processos/documentos e prestações de contas dos recursos do Pnae, contrariando o §2 do art. 8º da Lei nº 11.947/2009.
14. Ausência de designação formal de fiscais de ata/contrato, em desacordo com o art. 67 da Lei nº 8.666/93.
15. Prestação de contas dos recursos do Pnae referente ao exercício de 2014 encaminhado fora do prazo, contrariando o art. 45 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013
16. Falta de regimento interno e plano de ação do CAE, em desacordo com o art. 35 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013

Fonte: QACI Pnae

Os controles positivados pela lei, normativos infralegais, ou, ainda, em jurisprudência consolidada do TCU ou dos tribunais superiores, foram criados para elevar a segurança de que os princípios da administração pública sejam observados na execução das atividades do Pnae, incluindo suas aquisições e contratações.

Assim sendo, a inobservância e o consequente desvirtuamento dos controles legais apontados neste relatório de fiscalização caracterizam-se como irregularidades que podem ocasionar a má prestação dos serviços públicos, especialmente em razão da carga horária semanal mínima da nutricionista em desacordo com o recomendado pelo art. 10 da

Resolução CFN nº 465/2010; prejuízos sociais à comunidade devido a não aquisição do percentual mínimo de produtos da agricultura familiar, a qual se vê impedida de ter acesso a esse mercado e de desenvolver sua atividade agrícola de maneira sustentável; possibilidade de prejuízos ao erário decorrente da perda ou desvio de gêneros alimentícios em função das condições inadequadas de armazenamento e preparo das refeições apontadas pela equipe de fiscalização da CGU neste relatório.

c) Deficiências nos controles gerenciais/acompanhamento das atividades.

O controle gerencial é uma importante ferramenta que visa levar a organização a atingir seus objetivos institucionais. Um controle gerencial eficaz tem por objetivos:

- a) produzir informações que possibilitem aos gestores a tomada de decisões, para que a organização atinja os seus objetivos;
- b) avaliar o desempenho da organização na execução das suas atividades meio e fim, tomando como parâmetros os conceitos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, tendo em vista os seus objetivos;
- c) avaliar o desempenho dos setores administrativos tendo em vista as suas finalidades organizacionais;
- d) avaliar a execução das ações planejadas e programadas para o período.

Após análise das respostas encaminhadas pelo município, foram constatadas as seguintes deficiências na execução dos controles gerenciais:

Quadro – Fragilidades quanto aos controles gerenciais das atividades.

Descrição
1. Ausência de controle eletrônico ou manual de estoque de alimentos armazenados nas escolas.
2. Inexistência de controles acerca das fases do processo licitatório, de modo a identificar o tempo médio gasto em cada etapa do processo e iniciar o processo de aquisição tempestivamente.
3. Ausência de pauta, lista ou relação de compras de gêneros alimentícios elaborada pelos nutricionistas.
4. Ausência de controle manual ou eletrônico das empresas penalizadas com declaração de suspensão, inidoneidade ou impedimento pelo município.
5. Falta de gerenciamento centralizado das quantidades das atas de registro de preços de gêneros alimentícios. A prefeitura não dispõe de uma planilha ou sistema que gerencie de forma centralizada a quantidade efetivamente utilizada e o saldo da ata disponível.
6. Ausência de mapeamento dos produtos da agricultura familiar, com objetivo de facilitar sua inclusão nos cardápios da alimentação escolar.

Fonte: QACI Pnae

Por consequência, a inexistência desses controles pode resultar em falta de gêneros alimentícios para o preparo e o fornecimento da merenda escolar. Somente com um controle gerencial eficaz poderá a Prefeitura de Indivaí/MT se organizar de forma a estabelecer um cronograma adequado de compras, completando os processos licitatórios tempestivamente, sem interrupções no fornecimento de gêneros alimentícios nem atropelos de última hora.

d) Deficiências/ausência de controles preventivos de fraudes e conluíus.

Diversas atividades específicas do controle podem ser eficazes na prevenção de fraudes e

abusos, tais como a análise circunstanciada dos licitantes, das propostas e das alterações contratuais e a verificação das cláusulas contidas nos editais, a fim de evitar direcionamento, fracionamento do objeto ou jogo de planilha, assim como consulta para verificar a ocorrência de penalidades que impedem as empresas de licitar e contratar, especialmente o Cadastro Específico de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa do CNJ e Cadastro de Inidôneos do TCU.

Nesse contexto, a execução dessas rotinas revela-se de extrema importância, tendo em vista que a prática de atos visando a frustrar os objetivos da licitação é tipificada como crime pela Lei nº 8.666/93 (art. 82 e 89). Destaca-se, ainda, que o art. 97 da mesma Lei dispõe que é crime admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo, ensejando por parte da Administração a adoção de procedimentos com vistas a evitar a participação dessas empresas ou profissionais inidôneos no certame.

Por meio QACI aplicado no município de Indaiatuba/MT, foi possível listar as seguintes fragilidades:

Quadro 4 – Fragilidades quanto aos controles preventivos de fraudes e conluios.

Descrição
1. Ausência de realização de consultas durante o certame e anexadas ao processo para verificar a ocorrência de registro de penalidades que impedem as empresas de licitar e contratar, tais como o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa - CNJ e Lista de Inidôneos do TCU.
2. Inexistência de rotinas para prevenção de fraudes e conluios, a exemplo de análise dos endereços das empresas, quadro societário, data de constituição da empresa, análise das propostas em relação ao formato, empresas de servidores do Órgão ou Entidade Pública.
3. Ausência de exigência dos licitantes de apresentação de declaração formal informando que a proposta foi elaborada de forma independente (declaração de independência de propostas)

Fonte: QACI Pnae

Por consequência, a falta de uma análise dos documentos de habilitação e propostas de preços das licitantes, das alterações contratuais e dos cadastros de registro de penalidades pode levar à ocorrência de contratação de empresas inidôneas ou impedidas; obtenção de objeto que não atende plenamente às características desejadas; não obtenção da proposta mais vantajosa; sobrepreço/superfaturamento; conluio de licitantes; fraude à licitação ou outras atividades ilícitas com prejuízo ao erário.

Por oportuno, adita-se que, por ocasião da prolação do Acórdão nº 636/2012-Plenário, o Tribunal de Contas da União elencou, como uma das causas significativas para os problemas identificados na área de licitação e contratos, a precariedade ou mesmo ausência de medidas tendentes a robustecer os controles administrativos internos nos órgãos públicos, que terminam por propiciar um ambiente organizacional que oportuniza a ocorrência de práticas inadequadas e que resulta em prejuízos financeiros, orientando às Unidades Jurisdicionadas que fortaleçam seus controles internos, haja vista a relação inversamente proporcional entre estes e a ocorrência das mais diversas irregularidades.

e) Deficiência quanto às revisões independentes.

A atividade de revisão independente, controle tipicamente detectivo, consiste em leitura

crítica de atos ou operações por um terceiro não envolvido na realização destas ações, com vistas a assegurar de maneira razoável a conformidade e eficiência na execução desses atos, confrontando-os com a legislação aplicável.

Mediante aplicação do QACI, foi possível listar as seguintes fragilidades em específico:

Quadro 5 – Fragilidades quanto às revisões independentes.

Descrição
1. Inexistência de análise periódica por responsável diverso acerca da regularidade da movimentação dos recursos e conciliação bancária da conta específica do Pnae.
2. Falta de manifestação formal de responsável diverso da área de prestação de contas acerca da presença de todos os documentos obrigatórios na prestação de contas do Pnae.

Fonte: QACI Pnae

Nesse sentido, a ausência de rotinas de revisão independente pode contribuir para a movimentação bancária dos recursos do Pnae sem a respectiva documentação comprobatória da despesa realizada.

Em face do exposto, os achados de auditoria indicam que a atividade de gestão do Pnae no município de Indaiavá/MT apresenta vulnerabilidades e deficiências significativas em seus sistemas de gestão de riscos e controles internos. Dessa forma, é imperioso que o gestor municipal adote providências, com base no diagnóstico realizado, buscando implementar os controles inexistentes apresentados neste achado de auditoria, com objetivo de aprimorar a gestão da atividade e consequentemente, contribuir para a melhor aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, a prefeitura assim se manifestou:

“Este setor tem um servidor para tal atividade e controlar, implantar, manter e monitorar controles internos, e quando encontrar irregularidade informar, e de acordo vosso relatório não estava atendendo de forma pormenorizada, mas que passamos a adotar de ora em diante.

Cada Secretaria Municipal de Governo, possui normas específica de atendimento, e são de responsabilidade de cada secretário e colaboradores, não há que se falar em divergência no funcionamento, já que as secretarias têm suas atribuições, e suas licitações são realizadas em setor próprio do Executivo.

No que se refere as inconformidades na execução dos controles, reunimos com a Nutricionista, passando as orientações destacadas no quadro 02, no sentido de aprimorar de ora em diante vossas recomendações, que estamos realizando não na forma descrita.

As inconformidades registradas como já repostamos a Nutricionista passará adotar as recomendações apresentada para adequação conforme rege nas resoluções mencionadas.

A Comissão de Licitação adota o sistema de consulta no cadastro de empresas inidôneas, no início do processo licitatório, e quando é detectado qualquer registro a empresa está impedida de participar do certame, isto no sentido de corrigir possíveis fraudes e conluíus, além do mais no processo de licitação e conferido todos os documentos das empresas.

Os registros apontados pelos auditores indicando fragilidade quanto as revisões independentes, iremos buscar melhorar a deficiência, com maior controle para evitar vulnerabilidade no sistema de gestão de riscos e controle interno. ”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, o gestor informa as providências que estão sendo adotadas para sanar as falhas apontadas no relatório de fiscalização e comunica que irá buscar melhorar a eficiência das ações relacionadas com o Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae desempenhado no município de Indiavaí-MT.

2.2.13. Ausência de notificação ao CAE, aos partidos políticos, aos sindicatos de trabalhadores e às entidades empresariais, com sede no Município de Indiavaí-MT, em desacordo com o art. 2º da Lei nº 9.452/97 e inciso XII do art. 38 da Resolução CF/FNDE nº 26/2013

Fato

O art. 2º da Lei nº 9.452/97 determina que a Prefeitura do Município beneficiário da liberação de recursos efetuados por órgãos e entidades da Administração Federal notifique os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais com sede no Município, no prazo de 02 (dois) dias úteis, contado da data de recebimento dos recursos. Reforçando essa exigência, a Resolução CF/FNDE nº 26/2013 determina no inciso XII do art. 38 que “a EEx. deverá publicizar o recebimento dos recursos de que trata este artigo ao CAE, aos partidos políticos, aos sindicatos de trabalhadores e às entidades empresariais, com sede no Município da respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis, contado da data do crédito na conta corrente específica do Programa, observado o disposto na Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997 e na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011”.

Por meio da nota explicativa da prefeitura de Indiavaí-MT, foi informado que o município não notifica a liberação de recursos efetuados por órgãos e entidades da Administração Federal ao CAE, aos partidos políticos, aos sindicatos de trabalhadores e às entidades empresariais, com sede no Município.

Com efeito, a notificação das citadas entidades acerca da liberação de recursos públicos federais é importante para dar transparência aos Programas federais executados pelo Município, assim como identificar irregularidades e permitir possíveis denúncias por parte dos cidadãos, fortalecendo o controle social local.

Cumprе ressaltar que, em situação similar, o Tribunal de Contas da União se pronunciou no Acórdão 2.020/2008 – 1ª Câmara, determinando à Unidade Jurisdicionada que cumpra o disposto no art. 2 da Lei n. 9.452/1997, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei n. 8443/1992 (Acórdãos nº 942/2011 - 2ª Câmara, 6184/2009 - 1ª Câmara, 3898/2009 - 1ª Câmara e 214/2008 - Plenário).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, a prefeitura assim se manifestou:

“No que pese as informações estarem disponível no site da prefeitura municipal, os vereadores sempre acompanham a gestão pública, com reuniões com o chefe do Executivo e seus Secretariados, no sentido de colocar aparte os recursos destinados ao município dando toda transparência possível.”

Análise do Controle Interno

Em que pese a justificativa do gestor, a obrigatoriedade de notificação decorre de determinação prevista no art. 2º da Lei nº 9.452/97 e no inciso XII do art. 38 da Resolução CF/FNDE nº 26/2013.

Embora o município tenha informado que há divulgação no site da prefeitura e aos vereadores, deve-se cumprir a regra estabelecida na legislação que regulamenta o assunto.

2.2.14. Insuficiência de atuação da nutricionista em atividades do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

Fato

A Coordenação das ações de alimentação escolar será realizada por nutricionista habilitado, o qual deverá estar vinculado ao setor de alimentação escolar da Secretaria de Educação da Entidade Executora (EEx.), devendo assumir a responsabilidade técnica pelo Programa e estar cadastrado no Sistema de Cadastro de Nutricionistas do Programa de Alimentação Escolar (Sinutri). A presença do nutricionista no contexto do Programa de alimentação escolar, portanto, é imprescindível.

Nesse contexto, o §2º do art. 12 da CD/FNDE nº 26/2013 e o art. 10 da Resolução CFN nº 465/2010 definem o parâmetro numérico mínimo de nutricionistas para a educação básica, por entidade executora, conforme apresentado a seguir:

Quadro – Parâmetros numéricos mínimos de referência

<i>Nº de Alunos</i>	<i>Nº de Nutricionistas</i>	<i>Carga horária técnica mínima semanal recomendada</i>
<i>Até 500</i>	<i>1 Responsável Técnico - RT</i>	<i>30 horas</i>
<i>501 a 1000</i>	<i>1 RT + 1 Quadro Técnico - QT</i>	<i>30 horas</i>
<i>1001 a 2500</i>	<i>1 RT + 2 QT</i>	<i>30 horas</i>
<i>2501 a 5000</i>	<i>1 RT + 3 QT</i>	<i>30 horas</i>
<i>Acima de 5000</i>	<i>1 RT + 3 QT e + 01 QT a cada fração</i>	<i>30 horas</i>

	<i>de 2500 alunos</i>	
--	-----------------------	--

Fonte: Art. 10 da Resolução CFN nº 465/2010

Em análise do número de alunos matriculados na rede pública do município de Indiavaí-MT (472), deveria existir no mínimo um nutricionista com carga horária mínima semanal recomendada de trinta horas, porém, a nutricionista atualmente contratada exerce uma carga horária de vinte horas semanais, em desacordo com o orientado pelo §2 do art. 12 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013 e art. 10 da Resolução CFN nº 465/2010.

Ademais, embora a carga horária mínima semanal seja apenas recomendada, seu descumprimento pode ser o motivo da atuação insuficiente da nutricionista quanto aos seguintes aspectos no âmbito do Pnae no município de Indiavaí-MT: a) ausência de realização de diagnóstico e acompanhamento do estado nutricional dos alunos; b) não elaboração das Fichas Técnicas de Preparo e do cardápio com informações nutricionais; c) falta de elaboração da Pauta, lista ou relação de compra; d) inexistência de realização de cursos, palestras e treinamentos para alunos, merendeiras em 2015 e 2016; e) ausência de realização de testes de aceitabilidade do cardápio em conformidade com a Resolução CD/FNDE nº 26/2013; f) falta de mapeamento da produção da agricultura familiar em parceria com a Secretaria de Agricultura, Emater local ou com as organizações da agricultura familiar do município; g) ausência de participação nos processos de aquisição de alimentos para o Pnae (em especial, na fase de habilitação de licitantes nos processos licitatórios para a realização de inspeção de amostras dos alimentos ofertados; especificações, elaboração de quantitativos, etc); h) inexistência de elaboração e implantação do Manual de Boas Práticas para Serviços de Alimentação; i) falta de elaboração do Plano de Trabalho Anual; e j) ausência de assessoramento do CAE, contrariando o art. 3 Resolução CFN nº 465/2010.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, a prefeitura assim se manifestou:

“No concurso realizado pelo Executivo municipal de 2011, o Edital previa 20 horas para o cargo de Nutricionista, contudo mesmo existindo a Resolução nº **CFN nº 465/2010**, o gestor não se atentou para tal situação, mas diante das recomendações da proba equipe técnica, tão logo termine o período eleitoral estaremos enviado projeto de lei à Câmara Municipal para adequação a carga horária, mas primeira mão, o Regime Jurídico, autoriza o município a pagar uma GRI-Gratificação de Regime Integral, para 10 (dez) horas, ficando assim, a carga horária de 30 horas.

Quanto aos Itens B,C,D,E,E,F,G,H,I e J, foi realizado Termo de Cooperação Técnica, Universidade Federal de Mato Grosso, firmando um plano de ação que contempla os itens ora relacionados, e que já enviamos os relatos dos técnicos para adequação de acordo com fossas orientações”.

Análise do Controle Interno

O gestor informa em sua manifestação as providências que estão sendo adotadas para regularizar as fragilidades apontadas pela equipe de fiscalização quanto à atuação da nutricionista, inclusive com celebração de Termo de Cooperação Técnica com o Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar – CECANE/UFMT.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae.

Dentre os fatos apontados, destacam-se: deficiência nas condições de armazenamento e preparo das refeições; insuficiência de atuação da nutricionista em atividades do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); planejamento do cardápio em desacordo com a Resolução CFN nº 465/2010 e Resolução CD/FNDE nº 26/2013; inexistência de ações de educação alimentar e nutricional de forma abrangentes e sistematizadas nos exercícios de 2015 e 2016; teste de aceitabilidade aplicado em desacordo com o §6º do art. 17 da Resolução nº 26/2013; não utilização de no mínimo 30% dos recursos para a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar; presença de cláusulas indevidas nos Pregões Presenciais nºs 03/2015 e 02/2016; aquisição de produtos em desacordo com a proposta de preços da empresa vencedora; e fragilidades nos controles internos administrativos da atividade de Alimentação Escolar do município de Indiavaí-MT.

Ordem de Serviço: 201602426

Município/UF: Indavaí/MT

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: INDAVAI PREF GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 149.094,36

1. Introdução

Esta ação de controle foi desenvolvida por ocasião do 3º Ciclo do Programa de Fiscalização de Entes Federativos, cujos trabalhos de campo foram realizados no Município de Indavaí/MT no período de 08 e 12 de agosto de 2016. Nesse contexto, foi fiscalizada a execução local do Programa de Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS), especificamente a ação relacionada ao Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para a Vigilância em Saúde, instituído pela Lei 8080, de 19 de setembro 1990, e regulamentado pelas Portarias do Gabinete do Ministro do Ministério da Saúde GM/MS n.º 1378, de 9 de julho de 2013 e Portaria GM/MS n.º 204, de 29 de janeiro de 2007, que dispõem sobre as responsabilidades e define as diretrizes para a execução e o financiamento das ações de Vigilância em Saúde.

O período de exame abrange as ações da Entidade Executora, a Prefeitura Municipal de Indavaí, no período de 01 de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, envolvendo um volume de recursos de R\$ 149.094,36.

O escopo dos trabalhos foi verificar a atuação do gestor municipal quanto à execução financeira dos recursos transferidos fundo a fundo, bem como a execução das ações relativas à Vigilância em Saúde, em especial ao combate de endemias relacionadas ao *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. Intempestividade na aplicação dos recursos do bloco de vigilância em saúde.

Fato

A Transferência Regular e Automática Fundo a Fundo para a área de vigilância epidemiológica foi proposta na NOB-SUS 01/96 com a instituição do Teto Financeiro de Epidemiologia e Controle de Doenças (TFECD). A sistemática de financiamento definida

na época para a construção dos valores do TFECD considerou o perfil epidemiológico, populacional e territorial dos estados, bem como as dificuldades operacionais para execução das ações, permitindo uma alocação mais equitativa de recursos. Esta lógica de distribuição per capita diferenciada é atualmente vigente com a nomenclatura Piso Fixo de Vigilância em Saúde (PFVS).

Posteriormente, a Portaria GM/MS nº 204/2007, ainda vigente, regulamentou o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, na forma de blocos de financiamento, e, estabeleceu o Bloco da Vigilância em Saúde. Conforme previsto na Portaria GM/MS nº 1.378/2013, os recursos federais transferidos para Estados, Distrito Federal e Municípios para financiamento das ações de Vigilância em Saúde estão organizados no Bloco Financeiro de Vigilância em Saúde e são constituídos por dois componentes, o Componente de Vigilância em Saúde e o Componente da Vigilância Sanitária.

Os recursos do Componente de Vigilância em Saúde guardam relação com as responsabilidades estabelecidas na Portaria GM/MS nº 1.378/2013, sendo constituído em Piso Fixo de Vigilância em Saúde (PFVS), Piso Variável de Vigilância em Saúde (PVVS), e ainda Assistência Financeira aos Agentes de Combate às Endemias.

Os recursos do PVVS destinam-se à execução de ações de vigilância em saúde, incluindo, as ações de vigilância das doenças transmissíveis, a vigilância das doenças e agravos não transmissíveis e dos seus fatores de risco, a vigilância ambiental em saúde e do trabalhador, a vigilância da situação de saúde, incluindo ações relacionadas ao controle da Dengue, *Chikungunya* e vírus *Zika*.

Mediante análise dos extratos bancários das contas municipais de recebimento e movimentação dos recursos do bloco de vigilância em saúde constatou-se a existência de saldo significativo dos repasses do Ministério da Saúde no período de 01 de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016. Os recursos federais para o combate ao mosquito *Aedes Aegypti*, junto aos demais repasses do Bloco de Vigilância em Saúde, são recepcionados na conta corrente nº 24253-5, agência 2939-4, no Banco do Brasil, que apresenta, atualmente, saldo de R\$ 149.094,36.

O gestor do Fundo Municipal de Saúde – FMS executou despesas com recursos do bloco de Vigilância em Saúde no montante de R\$ 10.870,34, no período de janeiro de 2015 a junho de 2016, tendo havido aporte de recursos federais pelo Fundo Nacional de Saúde no montante de R\$ 53.809,59, para o bloco de Vigilância em Saúde, que se somaram ao saldo dos exercícios anteriores, no montante de R\$ 102.006,09, a fim de possibilitar a execução das atividades da vigilância epidemiológica e sanitária.

A Ação Governamental 20AL – Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para a Vigilância em Saúde visa promover ações de notificação, investigação, vigilância ambiental, controle de doenças, imunizações, sistemas de informação, supervisão, educação em saúde, comunicação e mobilização social na área de vigilância em saúde, por intermédio de repasse de recursos financeiros do Fundo Nacional de Saúde para os fundos de saúde municipais, estaduais e do Distrito Federal.

Por meio da Solicitação de Fiscalização - SF nº 201602426/03, solicitou-se à Administração Municipal, a disponibilização de *"Relação das compras e contratações que tiveram pagamentos com recursos federais referentes às ações de combate ao mosquito Aedes Aegypti, do Bloco de Vigilância em Saúde, no período compreendido entre 01/01/2015 a*

30/06/2016". A resposta, encaminhada por meio Relatório de apresentação de demandas de fiscalização, apresentou as despesas que seguem elencadas:

Tabela: Relação de despesas com recursos federais do Bloco de Vigilância em Saúde, relativas ao período de 01/01/2015 a 30/06/2016.

Nº do processo de compra/contratação	Nota de empenho	Nome/Razão social do fornecedor/contratado	Valor pago (R\$)	Natureza do objeto	Descrição do objeto
Convite nº 75/2014	1663/2015	A. VEIGA MEIRA – ME	3.293,25	Investimento equipamento	Aquisição de computadores para a vigilância em saúde
Dispensa de licitação 1663/2015	3670/2015	G.S. FOTOGRAFIA S LTDA – ME	2.126,98	Outras despesas correntes serviço terceiro pessoa jurídica	Confecção de banner, faixa e revelação digital para campanha da vigilância em saúde.
Dispensa de licitação 4007/2015	4007/2015	A. VEIGA MEIRA – ME	870,11	Investimento equipamento	Aquisição de impressora para a vigilância em saúde.
Dispensa de licitação 3670/2015	3670/2015	A. VEIGA MEIRA – ME	2.126,98	Investimento equipamento	Aquisição de impressora para a vigilância em saúde.

Fonte: Relatório de apresentação de demandas de fiscalização, anexo I.

Questionado durante os trabalhos de fiscalização quanto à baixa execução de despesas, o gestor informou que o município não apresenta necessidade de maior aplicação de recursos, tendo em vista que os índices de ocorrência das endemias estão em níveis controlados, com notificações reduzidas, decrescentes e com confirmação em percentual, que o município possui material suficiente para divulgação em suas campanhas de conscientização, recebe do Escritório Regional insumos em quantidade bastante ao trabalho de prevenção e, recentemente, recebeu caminhonete nova do Estado de Mato Grosso, eliminando a necessidade de aquisição de veículos.

Apesar do quadro de endemias no município apresentar-se relativamente controlado, constata-se haver falha no planejamento e execução de ações complementares do bloco, tendo em vista que percentual significativo dos recursos recebidos não foi executado durante o período analisado, considerando o saldo da conta que movimenta os recursos do bloco de Vigilância em Saúde, no valor R\$ 149.094,36 em 30 de junho de 2016 que representa 94,6% do saldo inicial em 2015 acrescido dos valores recebidos ao longo dos exercícios de 2015 e 2016.

Ressalta-se que cabe ao gestor local, com base na situação de saúde da sua localidade, no planejamento local, seguindo a legislação vigente, e ainda no escopo de atuação relacionado ao campo da Vigilância em Saúde, a forma da execução do recurso repassado.

Nesse contexto, importante destacar a Portaria nº 1.616/2015, que atualiza os valores do Piso Fixo de Vigilância em Saúde do Componente de Vigilância em Saúde e expressa que “*nos casos em que for verificada a não execução integral do objeto originalmente pactuado e a*

existência de recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Saúde para os fundos de saúde estaduais, distrital e municipais não executados, seja parcial ou totalmente, o ente federativo estará sujeito à devolução dos recursos financeiros transferidos e não executados, acrescidos da correção monetária prevista em lei, observado o regular processo administrativo”.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor se manifestou mediante o Ofício nº 78/2016, de 06 de setembro de 2016, na forma que segue:

“O município vem aplicando os recursos do Bloco Vigilância em Saúde de acordo com a necessidade e índices de ocorrência das endemias municipais, através de ações efetivas voltadas para a promoção da saúde. As notificações das doenças têm sido reduzidas e decrescentes e com confirmação em percentual. O município possui material suficiente para divulgação em suas campanhas de conscientização, recebe do Escritório Regional insumos em quantidade bastante ao trabalho de prevenção e, recentemente, recebeu caminhonete nova do Estado de Mato Grosso, eliminando a necessidade de aquisição de veículos. Todavia, a gestão irá elaborar um Plano de Ação a fim de executar o recurso supracitado nesta notificação, e desta forma atender o que determina a Portaria 1.378 de 9 de Julho de 2013, em seu Art. 4º As ações de Vigilância em Saúde abrangem toda a população brasileira e envolvem práticas e processos de trabalho voltados para: I - a vigilância da situação de saúde da população, com a produção de análises que subsidiem o planejamento, estabelecimento de prioridades e estratégias, monitoramento e avaliação das ações de saúde pública; II - a detecção oportuna e adoção de medidas adequadas para a resposta às emergências de saúde pública; III - a vigilância, prevenção e controle das doenças transmissíveis; IV - a vigilância das doenças crônicas não transmissíveis, dos acidentes e violências; V - a vigilância de populações expostas a riscos ambientais em saúde; VI - a vigilância da saúde do trabalhador; VII - vigilância sanitária dos riscos decorrentes da produção e do uso de produtos, serviços e tecnologias de interesse a saúde; e VIII - outras ações de vigilância que, de maneira rotineira e sistemática, podem ser desenvolvidas em serviços de saúde públicos e privados nos vários níveis de atenção, laboratórios, ambientes de estudo e trabalho e na própria comunidade. O Plano de Ação será encaminhado ao Conselho Municipal de Saúde, para que posto isso, seja realizada a execução do recurso financeiro expresso no planejamento”.

Análise do Controle Interno

O gestor não apresenta novos dados que justifiquem a inexecução dos recursos destacados na constatação, tanto que se compromete a elaborar Plano de Ação a fim de garantir aplicação do montante disponível. Não havendo alteração dos fatos, mantém-se o ponto.

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. Armazenamento inadequado de insumos estratégicos de combate ao *Aedes Aegypti*.

Fato

Realizou-se, em 10 de agosto de 2016, vistoria *in loco* para verificação do local utilizado no armazenamento de insumos estratégicos no combate ao mosquito *Aedes Aegypti*, em Indiavaí (MT). Atualmente, a Secretaria Municipal de Saúde utiliza um espaço improvisado no pátio da Secretaria Municipal de Obras.

O depósito improvisado constitui-se de construção de alvenaria de pequenas dimensões, sem forração e ou acabamento, com cobertura de telhas de barro, utilizada, simultaneamente, para o armazenamento de pneus, bancos e ferragens, conforme registro fotográfico que segue:



Foto 1 – Depósito onde se encontravam armazenados os inseticidas utilizados no combate à dengue, Indiavaí (MT), 10 de agosto de 2016.



Foto 2 – Área em frente ao espaço onde se encontravam armazenados os inseticidas utilizados no combate à dengue, Indiavaí (MT), 10 de agosto de 2016.

	
<p>Foto 3 – Depósito, vista interna do local onde se encontravam armazenados os inseticidas utilizados no combate à dengue, Indiavaí (MT), 10 de agosto de 2016.</p>	<p>Foto 4 – Depósito, vista interna do local onde se encontravam armazenados os inseticidas utilizados no combate à dengue, Indiavaí (MT), 10 de agosto de 2016.</p>

Ressalta-se que o armazenamento de inseticidas, de modo a evitar a contaminação do lençol freático e de animais, dentre outros, deve ser realizado com segurança, em local apropriado, seguindo minimamente as orientações existentes, a exemplo da Norma ABNT NBR 9843, de 31 de agosto de 2004 e do Manual de Armazenamento de Produtos Fitoterápicos.

Diante do exposto, conclui-se que a Secretaria Municipal de Saúde de Indiavaí - MT tem armazenado os insumos estratégicos utilizados no combate à dengue de forma inadequada com risco de perda de produtos e contaminação de áreas adjacentes.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor se manifestou mediante o Ofício nº 78/2016, de 06 de setembro de 2016, na forma que segue:

“Conforme constatação realizada em 10 de agosto de 2016, vistoria in loco para verificação do local utilizado no armazenamento de insumos estratégicos no combate ao mosquito Aedes Aegypti, em Indiavaí (MT). Atualmente, a Secretaria Municipal de Saúde utiliza um espaço IMPROVISADO no pátio da Secretaria Municipal de Obras. O depósito definitivo será construído para o armazenamento de inseticidas, de modo a evitar a contaminação do lençol freático e de animais, dentre outros, com segurança, em local apropriado, seguindo minimamente as orientações existentes, a exemplo da Norma ABNT NBR 9843, de 31 de agosto de 2004 e do Manual de Armazenamento de Produtos Fitoterápicos”.

Análise do Controle Interno

O gestor corrobora a falha apontada por esta Controladoria e apresenta as providências que serão adotadas para saná-la. Não havendo dados novos que alterem a percepção dos fatos, mantém-se o ponto.

2.2.2. Ausência de processo seletivo para seleção e efetivação de agentes de combate às endemias.

Fato

Constatou-se junto ao setor de Vigilância em Saúde do município de Indiavaí-MT que não há agente de combate às endemias efetivado mediante processo seletivo específico.

Segundo o secretário municipal de saúde, o cargo é exercido em desvio de função desde 2012, tendo ficado vago no período de fevereiro a dezembro de 2015, conforme sequência de relatórios de atividade arquivados pelo coordenador da vigilância em saúde do município, L.N.S., CPF ***.103.941-**. O servidor que exercia a função até fevereiro de 2015 retornou a seu cargo original, auxiliar de serviços gerais, em virtude de desempenho insatisfatório no combate às endemias.

Em face desse hiato sem agente de combate às endemias, o Ministério Público Estadual, mediante a Promotoria de Justiça de Araputanga/MT e provocado pelo Escritório Regional de Saúde de Cáceres, registrou junto a Prefeitura a Notificação Administrativa Recomendatória nº 006/2015, de 03 de dezembro de 2015, a fim de que se providenciasse a *“contratação, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, de ao menos 02 (dois) agentes de combate às endemias, tudo nos termos da Lei Federal nº 11.350/2006 e de acordo com as normativas municipais a respeito do tema, sem prejuízo da adoção de medidas emergenciais voltadas à prevenção das endemias (dengue, zika vírus e chikungunya), ao combate ao vetor, à redução dos índices de infestação predial, e a estratégias de assistência aos pacientes em caso de eventual epidemia de doenças”*.

O gestor apresentou resposta mediante o Ofício nº 0106/GAB/PMI, de 07 de dezembro de 2015, informando a designação de 02 (dois) servidores efetivos para desempenharem, temporariamente, a função de agente de combate às endemias, por considerar intempestiva a realização de processo seletivo em virtude do prazo estipulado pela Promotoria. Ambos servidores designados pelo gestor foram admitidos na Prefeitura para o cargo efetivo de auxiliar de serviços gerais, tendo um deles solicitado retorno à sua função original em janeiro de 2016. Desde então as ações de combate às endemias são realizadas apenas pela outra servidora.

Apesar de informar ao Ministério Público Estadual que a designação objetivava suprir necessidade imediata até que fosse realizado processo seletivo, até a finalização da fase de campo desta fiscalização (11 de agosto de 2016), o gestor não providenciou a abertura de processo para seleção e efetivação de servidores específicos para o combate às endemias no município.

A contratação de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias, por força de dispositivo constitucional (art. 198, § 4º), deve ser precedida de processo seletivo público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para o exercício das atividades, que atenda aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nos termos da Lei Federal nº 11.350/2006. Além de estabelecer os regramentos destacados, a lei mencionada estabelece em seu art. 16 vedação à contratação temporária ou terceirizada de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias, ressaltando sistemicamente a necessidade de processo seletivo.

Neste ponto, cabe ressaltar a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello ao definir que o “*tal processo seletivo terá de apresentar características similares às de um concurso público, podendo apenas simplificá-lo naquilo que não interfira com a necessária publicidade, igualdade dos concorrentes e possibilidade de aferirem a lisura do certame. Será obrigatório, ainda, que as provas ou provas e títulos guardem relação com a natureza e a complexidade do emprego*”.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor se manifestou mediante o Ofício nº 78/2016, de 06 de setembro de 2016, na forma que segue:

“Após o período eleitoral será realizado o processo seletivo público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para o exercício das atividades, que atenda aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nos termos da Lei Federal nº 11.350/2006 para a contratação de agentes de combate às endemias”.

Análise do Controle Interno

O gestor informa as providências a serem adotadas para resolução da falha apontada e não apresenta dados novos que alterem a percepção dos fatos. Deste modo, mantém-se o ponto.

2.2.3. Ausência de capacitação de agentes de combate às endemias.

Fato

Conforme informação obtida junto ao setor de Vigilância em Saúde do município de Indavaí-MT, confirmado junto à Secretaria Municipal de Saúde, a Agente de Combate às Endemias – ACE (CNS: 700006740844407) designada à função em dezembro de 2015 ainda não foi capacitada com o curso introdutório de formação inicial e continuada, conforme disciplinado pela Lei n.º 11.350/2006 e entendimento do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2516/2013 – 2ª Câmara e Acórdão 2458/2007 - Plenário).

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor se manifestou mediante o Ofício nº 78/2016, de 06 de setembro de 2016, na forma que segue:

“É competência do Estado a realização do curso Introdutório de formação inicial e continuada aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate a Endemias, todavia, a Secretaria Municipal de Saúde realizou a solicitação da capacitação por inúmeras vezes”.

Análise do Controle Interno

O gestor não nega os fatos apontados nem apresenta previsão de providências para adequação da situação destacada aos ditames da Lei nº 11.350/2006, que versa:

“Art. 7º O Agente de Combate às Endemias deverá preencher os seguintes requisitos para o exercício da atividade:

I - haver concluído, com aproveitamento, curso introdutório de formação inicial e continuada”.

Deste modo, mantém-se o ponto.

2.2.4. Falta de divulgação de boletins epidemiológicos.

Fato

Durante os trabalhos de campo o gestor informou que não há divulgação sistemática dos boletins epidemiológicos relativos às notificações das doenças causadas pelo *Aedes Aegypti*, o que configura falha de transparência situação do município no que concerne à Secretaria Municipal de Saúde e prejudica o processo de informação e conscientização da população local.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor se manifestou mediante o Ofício nº 78/2016, de 06 de setembro de 2016, na forma que segue:

“A Secretaria Municipal de Saúde do município de Indiavaí, vem trabalhando com déficit de recursos humanos, motivo pelo qual não se instituiu ainda a implantação do boletins epidemiológicos para divulgação relativos às notificações das doenças causadas pelo Aedes Aegypti”.

Análise do Controle Interno

O gestor corrobora os fatos apontados e não especifica as providências a serem adotadas. Dessa forma, mantém-se a constatação.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para a Vigilância em Saúde.

Dentre os fatos apontados, destacam-se a intempestividade na aplicação dos recursos do bloco de vigilância em saúde; armazenamento inadequado de insumos estratégicos de combate ao *Aedes Aegypti*; ausência de processo seletivo para seleção e efetivação de agentes de combate às endemias; ausência de capacitação de agentes de combate às endemias; e falta de divulgação de boletins epidemiológicos.

Ordem de Serviço: 201602660

Município/UF: Indiavaí/MT

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Convênio - 657686

Unidade Examinada: INDIABAI PREF GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 2.480.000,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 08 a 12 de agosto de 2016 sobre a aplicação dos recursos do programa 10GE - Implantação, Ampliação e Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios com população até 50.000 Habitantes, Exclusive em Regiões Metropolitanas (RM) ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE).

A ação fiscalizada destina-se ao repasse de recursos financeiros para execução de obras de saneamento básico no Município de Indiavaí-MT.

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município, por meio do Convênio TC/PAC nº 1019/09 (Siafi 657686).

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. Edital contendo cláusulas restritivas.

Fato

Trata-se do Convênio TC/PAC nº 1019/09 (Siafi 657686), firmado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a Prefeitura Municipal de Indiavaí/MT, no valor total de R\$ 2.480.000,00, sendo R\$ 2.412.390,00 da concedente e R\$ 74.610,00 a título de contrapartida municipal, publicado no Diário Oficial da União em 20 de janeiro de 2010, para implantação de sistema de esgotamento sanitário, com vigência prorrogada até 21 de junho de 2017, conforme termo de convênio e aditivos.

Para cumprir o objeto pactuado pelo referido convênio, a Prefeitura Municipal de Indiavaí/MT realizou a Concorrência Pública nº 002/2010, tipo menor preço global, para contratar empresa para executar as obras relativas à rede coletora de esgoto, ligações domiciliares, estação elevatória e sistema de tratamento de esgoto.

Nesse procedimento, retiraram o edital as empresas Construmaná Construções Ltda (CNPJ 03.744.864/0001-06) e Base Dupla Serviços e Construções Ltda (CNPJ 04.568.575/0001-66). A abertura das propostas foi realizada no dia 07 de maio de 2010, tendo como vencedora a empresa Base Dupla Serviços e Construções Ltda, única habilitada no certame, que apresentou proposta no valor de R\$ 2.450.710,24.

O processo licitatório foi conduzido pela Comissão de Licitação nomeada pela Portaria nº 003/2010, composta pelos seguintes membros: ***.599.401-**- presidente, ***.436.611-**- secretário, ***.020.141-**- membro efetivo. A homologação foi feita pelo prefeito - CPF: ***999.151-**.

Em decorrência do certame, foi celebrado o Contrato nº 042/2010, em 17 de maio de 2010, com a empresa Base Dupla Serviços e Construções Ltda, o qual foi rescindido unilateralmente pelo Município de Indiavaí/MT em 23 de janeiro de 2014, cujo ato vem sendo objeto de processo judicial.

Na análise do processo licitatório, verificaram-se exigências restritivas ao caráter competitivo da licitação no respectivo instrumento convocatório, incorrendo na vedação prevista no artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, como segue:

a) Exigência de visita técnica por pelo menos um responsável técnico da empresa como condição de habilitação.

Em análise do edital da Concorrência nº 02/2010, foi constatada exigência nos itens 2.1 a 2.4, que tratam da visitação ao local da obra, de atestado de visita técnica exigida das empresas participantes.

Nesse sentido, é descabida a exigência de visita técnica realizada pelo responsável técnico da licitante, isso porque a exigência de vistoria prévia destina-se tão somente a evitar que a licitante, futuramente, alegue não poder executar o objeto da contratação, por desconhecimento de determinada peculiaridade ou condição do local de prestação do serviço. No entanto, essa proteção deve ser sopesada com outros princípios da licitação, como o que preserva a isonomia, a obtenção da proposta mais vantajosa e a ampliação da competitividade, conforme entendimento expresso no Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 2299-2011 - Plenário.

Nos termos do Acórdão nº 1.599/2010 - Plenário do TCU e Acórdão nº 1.117/2012-1ª Câmara, não obstante a exigência de comprovação de que a licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para cumprimento das obrigações pertinentes ao certame tenha amparo no inciso III do art. 30 da Lei nº 8.666/1993, essa exigência extrapola tal preceito ao impor o requisito de que o próprio profissional a ser indicado na licitação como responsável técnico da obra deva ser o credenciado para a vistoria.

Com efeito, a jurisprudência do TCU tem se posicionado no sentido de que é suficiente exigir da licitante declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra, assinada pelo seu responsável técnico, de modo que a visita só pode ser exigida se for imprescindível para a caracterização do objeto, e, nesse caso, deve-se evitar reunir os licitantes em uma mesma data e horário, situação capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes (Acórdãos 234/2015, 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009, todos do Plenário).

Importante ressaltar que o TCU entende que não caberia impor a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras como condição de habilitação, sendo suficiente declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto, devendo ser compreendida como um direito subjetivo da empresa licitante, e não como uma obrigação imposta pela Administração (Acórdãos 234/2015, 1842/2013, 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009, todos do Plenário).

Assim, a exigência em comento contrariou jurisprudência do Tribunal de Contas da União, visto que inexistente fundamento legal para que a visita técnica se faça obrigatoriamente pelo responsável técnico da empresa previamente designado.

b) Exigência de quantidade mínima de atestados de qualificação técnica.

Verificou-se na alínea “c” do item 6.1.3. do edital, que trata dos documentos relativos à qualificação técnica, a exigência da apresentação pela empresa de no mínimo 02 (dois) atestados/certidões de capacidade técnica, de contratos simultâneos ou não, como condição necessária para comprovação da qualificação técnica da licitante.

O § 1º do art. 3 da Lei nº 8.666/93 veda aos agentes públicos “admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo”.

Com efeito, a exigência de dois ou mais atestados de capacitação técnica, tal qual ocorreu no pregão em análise, conquanto não encontre respaldo legal, tem levado o Tribunal de Contas da União (TCU) a expedir determinações saneadoras aos órgãos e entidades que o fazem, quando não evidenciado direcionamento ou restrição à competitividade (Acórdãos 244/2003-Plenário, 584/2004-Plenário, 170/2007-Plenário, 1.636/2007-Plenário, 2.462/2007-Plenário, 43/2008-Plenário, 597/2008-Plenário, 1.949/2008-Plenário, 1.780/2009-Plenário e 1.258/2010-2ª Câmara).

A Lei de Licitações estabelece diretrizes, limitações e exigências relativas ao conteúdo dos atestados de comprovação de aptidão, mas silencia no tocante à quantidade de documentos necessários para se fazer tal prova. Ao fazer uma interpretação sistêmica dos normativos acerca do assunto, o TCU tem entendido que uma imposição dessa espécie somente poderia ser admitida se claramente explicitada no texto legal.

Nesse contexto, pode-se dizer que o estabelecimento de uma quantidade mínima de atestados fere o preceito constitucional da isonomia, porque desigualta injustamente concorrentes que apresentam as mesmas condições de qualificação técnica. Não se pode inferir que um licitante detentor de um atestado de aptidão é menos capaz do que o licitante que dispõe de dois.

Isto porque a capacidade técnica de realizar o objeto existe, independentemente do número de vezes que tenha sido exercitada, ou não existe. Garantida a capacitação por meio de um atestado, não há como a administração exigir algo a mais sem exorbitar as limitações constitucionais.

A exigência de um número mínimo de atestados técnicos é medida excepcional, que deve ser adotada exclusivamente quando a especificidade do objeto assim exigir e não houver comprometimento à competitividade do certame, e apenas se devidamente justificada no processo administrativo da licitação. (Acórdão 1557/2014-Segunda Câmara).

Em regra, exigências desse tipo são consideradas ilegais e não devem constar no processo licitatório, mas podem ser aceitas em casos excepcionais, quando imprescindíveis para garantir a perfeita execução do objeto licitado (Acórdãos 244/2003-Plenário, 584/2004-Plenário, 170/2007-Plenário, 1.636/2007-Plenário, 2.462/2007-Plenário, 43/2008-Plenário, 597/2008-Plenário, 1.949/2008-Plenário, 1.780/2009-Plenário e 1.258/2010-2ª Câmara).

c) Exigência de profissional do quadro permanente, como condição de qualificação técnica, restringindo a forma de comprovação do vínculo contrariando a legislação civil.

Em análise do edital da Concorrência nº 02/2010, foi identificada cláusula com potencial de restringir a competitividade da licitação. Nesse sentido, as alíneas b), b.3) e b.3.1) do item 6.1.3 do edital, que trata dos documentos relativos à qualificação técnica, exigiu como requisito de qualificação técnica das licitantes o que se segue:

“b) Comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data da licitação e constante da Certidão de Registro de Pessoa Jurídica do CREA, engenheiro(s) detentor(es) de atestado(s) e/ou certidão (ões) de responsabilidade técnica de execução do(s) de serviços compatíveis com o objeto desta licitação.

(...)

b.3) A comprovação do vínculo empregatício do(s) profissional(is) relacionado na alínea "b", acima, será feita mediante cópia da Carteira Profissional de Trabalho e da Ficha de Registro de Empregados (FRE) que demonstrem a identificação do profissional

b.3.1) Quando se tratar de dirigente ou sócio da empresa licitante tal comprovação será feita através do ato constitutivo da mesma e certidão do CREA devidamente atualizada.”

O § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666/93 veda aos agentes públicos “admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo”.

Com efeito, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) tem considerado irregular exigência editalícia de que os profissionais constantes dos atestados apresentados para habilitação técnico-profissional da licitante possuam vínculo permanente com ela na data da licitação, como sócio ou empregado registrado. O quadro permanente a que se refere a Lei 8.666/1993, em seu art. 30, § 1º, I, importa certa extensão do seu alcance no caso de obras de engenharia, para abranger, além do pessoal com vínculo trabalhista ou societário, aqueles profissionais, sobretudo os mais qualificados, que preferem atuar no meio técnico das obras na condição de autônomos, mantendo, em certos casos, relação estável o suficiente para caracterizar a permanência do liame. Assim, é possível permitir a comprovação do vínculo com a empresa também com a cópia do contrato de prestação de serviço ou outro documento com o mesmo valor probatório (Acórdãos 3291/2014, 1842/2013, 2.656/2007, 800/2008, 2.882/2008, 103/2009, 1.710/2009, 1.557/2009, todos do Plenário).

Em consequência, tal exigência impõe um ônus desnecessário às empresas, à medida que as obriga a manter em seus quadros empregados ociosos e altamente qualificados somente para participarem de licitações. Além disso, para o TCU, o fundamental para a Administração-Contratante é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seu mister quando da execução do futuro contrato, razão por que se mostra suficiente a existência de contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação comum, interpretação essa que vai ao encontro do disposto no § 6º, do art. 30, da Lei nº 8.666/93, quando estabelece que as exigências acerca de pessoal qualificado devam reputar-se atendidas mediante mera declaração de disponibilidade apresentada pela licitante.

Ademais, o TCU no Acórdão 461/2014-Plenário considerou exigência indevida no edital, de que o licitante possuísse, em seu quadro permanente, “profissional de nível superior em Nutrição, especializado em vigilância ou qualidade dos alimentos, o que contraria o art. 30, § 1º, I, da Lei 8.666/1993.”.

Dessa forma, a exigência apresentada no edital de licitação é indevida, contrariando a Lei nº 8.666/93 e jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

d) Exigência de capital integralizado como condição de avaliação econômico-financeira do licitante.

Constatou-se na alínea “b” do item 6.1.4 do edital, que trata da documentação relativa à avaliação econômico-financeira, que foi exigido das licitantes, como requisito de qualificação econômico-financeira, comprovação de possuir capital social integralizado de, no mínimo, 10% do valor total estimado para a contratação.

Em situações semelhantes, entretanto, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem se manifestado no sentido de considerar lícita essa exigência de comprovação de capital social integralizado somente se a aferição ocorrer no momento da contratação e não na apresentação de documentos de habilitação pelas licitantes, de modo que não configure restrição indevida à participação na licitação. Ademais, o § 2º do artigo 31 da Lei nº 8.666/93 faz referência a capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo. A exigência de capital social integralizado extrapola o previsto na Lei (Acórdão TCU 887/2013 – Plenário)

A Lei de Licitações em seu artigo 31, §§ 2º e 3º, em que pese admitir a exigência de capital mínimo ou patrimônio líquido, limitado a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação para execução de obra, em nenhum momento estabelece a necessidade de que essa comprovação se faça sobre o capital integralizado da empresa. Também a jurisprudência do TCU considera indevida tal exigência, que restringe a competitividade do processo licitatório, uma vez que apenas empresas de maior porte atenderiam ao montante estabelecido pelo edital. Nesse sentido é o entendimento do Acórdão 113/2009-Plenário.

Além disso, o TCU tem considerado indevida essa exigência, “uma vez que a lei refere-se apenas a patrimônio líquido ou a capital social, conforme já assentado em jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo dos Acórdãos nºs 1871/2005; 170/2007 e 113/2009, todos do Plenário” (Acórdão nº 5375/2009 – Primeira Câmara).

e) Exigência simultânea de capital social integralizado e apresentação de prestação de garantia de 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação.

Em análise do edital da Concorrência nº 02/2010, constatou-se nas alíneas “b” e “f” do item 6.1.4 do edital da licitação, que trata da documentação relativa a avaliação econômico-financeira, exigência, para fins de qualificação econômico-financeira das licitantes, da apresentação de capital social integralizado concomitantemente com a garantia prevista no §1º do art. 56 da Lei 8.666/1993 para a participação no certame. Na Concorrência n. °

01/2012, a mesma exigência foi constatada nas alíneas b) e d) do item 6.1.4 do edital da licitação.

A simultaneidade de exigência de requisitos de capital social mínimo e de garantia para a comprovação da qualificação econômico-financeira não se coaduna com a lei e caracteriza restrição ao caráter competitivo, situação em que tem levado o Tribunal de Contas da União (TCU) a determinar às Unidades que não as exijam simultaneamente.

Em relação a esse tema, a jurisprudência do TCU é clara ao afirmar que a Administração não pode exigir, para a qualificação econômico-financeira das empresas licitantes, a apresentação de capital social ou patrimônio líquido mínimo junto com prestação de garantia para participação no certame (Acórdãos 383/2010-TCU-2a Câmara, 556/2010-TCU-Plenário, 2.098/2010-TCU-1a Câmara, 107/2009-TCU-Plenário, 1.102/2009-TCU-1a Câmara, 1.265/2009-TCU-Plenário, 2.073/2009-TCU-Plenário, 6.613/2009-TCU-1a Câmara, 1.039/2008-TCU-1a Câmara, 701/2007-TCU-Plenário, 1.028/2007-TCU-Plenário).

O § 1º do art. 3 da Lei nº 8.666/93 veda aos agentes públicos “admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo”.

Cabe destacar que o TCU firmou entendimento por meio da Súmula nº 275 que "para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços".

Dessa forma, a exigência cumulativa de capital social ou patrimônio líquido mínimo juntamente com a garantia prevista no §1º do art. 56 da Lei 8.666/1993 configura ato irregular, por ser contrário aos dispositivos legais vigentes.

f) O edital estabelece que os recursos administrativos devem ser protocolizados no endereço da prefeitura municipal da Indiavaí/MT, sem permissão da apresentação de documentos (recursos e impugnações) por e-mail ou fax, contrariando Acórdão nº 2266/2011 – Plenário do Tribunal de Contas da União.

O item 11.2 do edital da Concorrência n.º 02/2010, que trata do recurso administrativo, restringe a apresentação de recursos ou contrarrazões por meio de e-mail, fac-símile ou qualquer outro meio eletrônico, sendo aceito apenas os realizados por meio físico protocolizados no endereço da prefeitura municipal de Indiavaí/MT.

Nesse contexto, empresas estabelecidas em Indiavaí/MT ou municípios limítrofes possuem melhores condições de fazer uso do direito de petição (art. 5º, inciso XXXIV, 'a', da Constituição da República) do que aquelas estabelecidas em localidades mais distantes ou em outros municípios.

Entretanto, no caso concreto, não haveria prejuízo para a Administração aceitar essas contestações por meio de e-mail, via postal ou fax. Pelo contrário, a utilização dos referidos meios de comunicação tornaria o processo mais célere. O legislador, atento a isso, já positivou no art. 5º, inciso LXXVII, da Constituição Federal, o respeito ao princípio da celeridade processual no âmbito dos processos judicial e administrativo.

Ademais, poder-se-ia pensar que o processo licitatório sendo um conjunto de atos administrativos formais, como reza o art. 4º, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, exigiria da Administração um rigor na forma de praticá-los, ou seja, seria ilegal que a Administração aceitasse impugnações de edital e recursos administrativos por meio de telegrama, fax ou via postal, pois os atos iriam de encontro a esse formalismo exigido pela lei.

Mas essa não é a melhor interpretação. Recorrendo ao Código de Processo Civil - CPC, em seu art. 154, os atos processuais não dependem de forma determinada, a não ser que a lei exija, e reputam-se como válidos os atos que atinjam sua finalidade essencial. O art. 22, da Lei 9.784, de 1999, é límpida ao proclamar que os atos processuais não dependem de forma determinada, senão quando a lei expressamente exigir. Se o legislador não o fez, não cabe à Administração fazê-lo. Se fosse válida a exigência de que somente documentos originais seriam aceitos para impugnar editais ou impetrar recursos, a parte prejudicada seria o licitante que não tivesse estabelecimento na mesma cidade do órgão promotor do certame.

Cabe destacar que o Tribunal de Contas da União tem considerado que a vedação à apresentação de impugnações e recursos por meio de telegrama, via postal ou fac-símile (fax), cerceia o pleno gozo do direito de petição garantido no art. 5º, inciso XXXIV, alínea a, da Constituição Federal (Acórdão nº 2266/2011 – TCU Plenário e Acórdão nº 1.199/2014 – TP do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso).

g) O Edital faz exigência indevida de certidão negativa de Corregedoria local.

Em análise do edital da Concorrência nº 02/2010, verificou-se que a alínea “a” do item 6.1.4 do edital, que trata da documentação referente à qualificação econômico-financeira das licitantes, dispõe a necessidade de apresentação de “ a) certidão negativa de falência expedida pelo Cartório Distribuidor da sede da pessoa jurídica, com data de emissão não superior a 60 (sessenta) dias. Para facilitar a verificação da autenticidade do documento apresentado, pede-se que seja apresentada, também, Certidão da Corregedoria local indicando qual são os cartórios existentes na região para o fim especificado.”.

Nesse sentido, em situações similares, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem considerado indevido esse tipo de exigência, por ausência de amparo legal, isso porque a Lei, para fins de qualificação econômico-financeira, somente requer a apresentação de certidão negativa de falência expedida pelo distribuidor do domicílio ou da sede do licitante (Acórdão nº 768/2007 – Plenário).

Ademais, o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, estabelece que somente serão permitidas, nos processos licitatórios, exigências de qualificação técnica e econômica “indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”. Esse trecho do dispositivo constitucional, ao impedir a exigência do cumprimento de condições irrelevantes ou irrazoáveis, só reforça a necessidade de se resguardar a igualdade de condições entre os interessados em contratar com a Administração, de modo que não devem ser levadas em consideração circunstâncias outras que não sejam essenciais à execução do objeto do contrato.

Por fim, cabe lembrar que o § 1º, do art. 3º, da Lei nº 8.666/93 veda aos agentes públicos “admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo”.

h) Exigência de valor incompatível com o custo de reprodução gráfica. Acesso ao edital com pagamento de R\$ 500,00 foi garantido de forma inadequada.

Em análise do edital da Concorrência nº 02/2010, verificou-se restrição do acesso ao edital, uma vez que foi exigido de valor incompatível com o custo de reprodução gráfica dos documentos do certame licitatório.

Para o fornecimento do edital da Concorrência, foi cobrada a importância de R\$ 500,00, conforme item 24.7 das disposições gerais do edital. Essa cobrança para fornecimento do edital está acima do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida, em desacordo como o § 5º do art. 32 da Lei nº 8.666/93.

Ademais, cabe ressaltar que o Tribunal de Contas da União, por intermédio dos Acórdãos nº. 2.297/2005, 2.036/2008, 2.099/2009, todos do Plenário e Acórdão nº 1.117/2012-1ª Câmara. nº 167/2001 – Plenário, manifestou pela improcedência da exigência de comprovante do recolhimento da taxa como condição necessária à habilitação, emitindo a seguinte determinação à Unidade fiscalizada: “observância aos preceitos contidos na Lei nº 8.666/93, em especial quanto aos seguintes aspectos: vedação de exigências não previstas nos artigos 27 a 31 da Lei nº 8.666/93 como condição necessária para a habilitação, a exemplo da apresentação, pelos potenciais licitantes, de recibo de recolhimento de taxa, com necessária identificação do interessado, relativo à aquisição de cópia do ato convocatório, sendo que tal exigência, ademais, permite um conhecimento do universo dos potenciais licitantes antes da sessão de abertura dos envelopes contendo a documentação para a habilitação, o que facilita a formação de conluio para loteamento das obras.”

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, o gestor assim se manifestou: *“A comissão de licitação deixou de atentar para os pontos elencados no item.”* (sic)

Análise do Controle Interno

Embora tenha havido reconhecimento das falhas por parte do gestor municipal, mantém-se a constatação por entender que as exigências expressas no instrumento convocatório podem ter comprometido, restringido ou frustrado o caráter competitivo do certame em comento.

2.2.2. BDI contendo alíquota de ISS superior à efetivamente praticada pela contratada, gerando sobrepreço de R\$ 23.735,23.

Fato

Em análise do edital da Concorrência nº 002/2010, constatou-se no item 20.2, que trata da incidência do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) sobre a proposta de preço, que foi exigido a aplicação na composição de despesas do orçamento a incidência da alíquota de 5% a título de ISSQN.

Em consonância com o art. 156, inciso III, da Constituição Federal, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, o ISS tem como fato gerador a prestação de serviços definidos na Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003 (LC 116/2003), ainda que esses serviços não se constituam como atividade preponderante do prestador. Em contratações de obras públicas, algumas questões devem ser enfrentadas para o cálculo da incidência do ISS na prestação de serviços de engenharia. São elas: (i) a definição do local onde o serviço será considerado prestado; e (ii) a definição da base de cálculo e da alíquota a ser considerada no faturamento do serviço prestado.

O primeiro ponto se refere ao aspecto espacial do fato gerador do ISS, que assume especial relevância na definição do local de sua ocorrência. De acordo com o art. 3º da LC nº 116/2003, como regra geral, considera-se o serviço prestado e o imposto devido no local do estabelecimento prestador ou, na falta de estabelecimento, no local do domicílio do prestador, exceto nas hipóteses previstas na referida Lei Complementar, quando o imposto será devido no local da prestação do serviço.

Como uma das exceções expressamente contidas no art. 3º da LC nº 116/2003 (inciso III), o ISS será devido no local da execução da obra no caso dos serviços descritos no subitem 7.02 e 7.19 da lista anexa da Lei Complementar, no qual se enquadra a obra objeto da Concorrência n.º 01/2012 da Prefeitura de Indavaí/MT.

Destaca-se que os municípios gozam de autonomia para fixar as alíquotas deste tributo, desde que respeitados esses limites, e que, nos orçamentos, se deve adotar a alíquota de ISS do município onde o empreendimento é realizado, e não aquela de onde fica a sede da empresa construtora” (Acórdão nº 2.369/2011 – Plenário, item 170).

Ademais, convém destacar que, nos termos do art. 7º, inciso I, § 2º, da Lei Complementar nº 116/2003, a base de cálculo do referido tributo é o preço do serviço, excluído desse montante o custo dos materiais fornecidos.

Assim, deverá a Administração observar se a alíquota do ISS aplicada pela contratada é a mesma adotada no Município onde os serviços estão sendo prestados. Além disso, “é certo que a alíquota efetiva de ISS a configurar na taxa de BDI será inferior à taxa prevista na legislação do município onde será realizada a obra, pois deve ser desconsiderada a despesa relativa aos materiais” (Acórdão nº 2.369/2011 – Plenário, item 175).

Nesse sentido, o Código Tributário do Município de Indavaí/MT, local de realização da obra (item 31 do art. 23 da Lei Complementar nº 284/2002), estabelece a alíquota de 5% (art. 29 da referida Lei) para os serviços contratados. No entanto, a lei prevê a possibilidade de dedução de materiais fornecidos pelo prestador de serviços no percentual de 55%, com comprovação por meio de notas fiscais e/ou documentos idôneos. (§ 3º do art. 29 da Lei Complementar nº 284/2002).

Ou seja, a alíquota efetiva que deveria ser utilizada é de 2,25% (5% X 45%). Esse percentual é que deveria estar sendo retido nas notas fiscais e recolhido para a Prefeitura de Indavaí/MT, conforme demonstrado no documento a seguir, referente à Nota Fiscal nº 427, de 19 de abril de 2011:

Base Dupla Construções Base Dupla Serviços e Construções Civil Ltda Avenida Isaac Povoas, 1331 - Goiabelras CEP: 78045-900 - Fone: (65) 3664-3903 - Cuiabá - MT Insc. Mun.: 77246 - CNPJ: 04.568.575/0001-66					
 PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ - SEC. MUN. DE FINANÇAS Diretoria de Administração Tributária - Coordenaria do ISSQN - Praça Alencastro, nº 158 - CEP 78.005-580 - Cuiabá - MT Nota Fiscal Padronizada - Aut. Nº 002/2006 - Sistema Registrado no INPI sob Nº 821.644.211			Nº DE CONTROLE DA PREFEITURA * 6 3 0 5 7 3 5 * 		
NOTA FISCAL FATURA DE SERVIÇOS - SÉRIE 3					1ª Via - Cliente
DATA DE EMISSÃO	DATA DE SAÍDA	HORA DE SAÍDA	NATUREZA DA OPERAÇÃO	DATA LIMITE PARA EMISSÃO	Nº DE CONTROLE DO CONTRIBUINTE
19/04/2011				31/05/2011	427
BASE DE CÁLCULO PROCON-MT, Av. Hist. R. Mend., 817, B. Anália, Ed. Eldorado Ex. Center, CEP 78008000-Cuiabá-MT Fone: 161 8 66-3613-8600 144.673,00			VALOR TOTAL DA NOTA 7.233,65 361.682,50		

Verifica-se que o valor de R\$ 7.233,65, recolhido a título de ISS, corresponde a 2% de R\$ 361.682,50, valor total da nota.

COMPOSIÇÃO DO LDI (Lucro e Despesas Indiretas)

ITEM	Impostos e Taxas	Taxa (%)
1.0	Administração Local	4,47
1.1	Transporte de Pessoal	1,20
1.2	Mão de Obra indireta	1,77
1.3	Consumo de canteiro	0,50
1.4	Alimentação de pessoal	1,00
2.0	Impostos e taxas	8,85
2.1	ISS	3,00
2.2	PIS	0,65
2.3	Cofins	3,00
2.4	Imposto de Renda	1,20
2.5	Contribuição social	1,00
3.0	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	3,68
3.1	Escritório Central	2,20
3.2	Supervisão de obras	1,48
4.0	Mobilização e desmobilização	3,00
5.0	Eventuais	4,00
6.0	Benefícios	3,00
Total geral do LDI :		27,00

No entanto, consta na proposta de preços da empresa vencedora o percentual de 3% de ISSQN no BDI aplicado, fato que está onerando indevidamente o contrato, visto que o percentual efetivamente praticado pela empresa é de 2%, como já mencionado. Na contratação em análise, o percentual dos demais componentes é 23,30% que somando ao ISS de 3%, atingem o BDI calculado pela empresa de 27% ($1,2330 \times 1,03$). Contudo o percentual correto de BDI é de 25,77% ($1,2330 \times 1,02$), resultando em um sobrepreço no montante de R\$ 23.735,23 (Valor Contratado = 2.450.710,24 – 2.426.975,01 = Valor Ajustado).

Em situações similares, o Tribunal de Contas da União tem recomendado às Unidades Jurisdicionadas que revisem preventivamente todos seus contratos vigentes, a fim de verificar a adequação do percentual embutido no BDI a título de pagamento de ISS, com os percentuais efetivamente recolhidos, inclusive quanto à correção da base de cálculo desse imposto, e ainda, providenciem a dedução no pagamento em medições subsequentes para fins de compensação de valores recebidos e não recolhidos pela empresa contratada a título de ISS (Acórdão 32/2008 e 1.451/2006 ambos do plenário).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, o gestor assim se manifestou: *“Destaca-se que os municípios gozam de autonomia para fixar as alíquotas deste tributo, desde que respeitados esses limites, e que, nos orçamentos, se deve adotar a alíquota de ISS*

do município onde o empreendimento é realizado, e não aquela de onde fica a sede da empresa construtora” (Acórdão nº 2.369/2011 – Plenário, item 170).

Com relação à cobrança indevida descrita na nota fiscal com relação a cobrança de 2% pela empresa está divergente com a cobrança de 3% (informada pela tabela do BDI), nisto a empresa Base Dupla deverá ser notificada e solicitando o ressarcimento do valores corrigido aos cofres públicos de 1,01% dos valores já pagos devido a diferença informada no BDI, no valor de R\$ 23.735,23.”

Análise do Controle Interno

Diante da manifestação do gestor, observa-se que as ações para recuperar os valores pagos indevidamente se referem a outras providências por parte do gestor municipal.

Dessa forma, mantém-se a constatação em razão das justificativas serem insuficientes para sanar efetivamente as causas dos problemas apontados.

2.2.3. BDI contendo despesas indevidas com administração local, mobilização e desmobilização.

Fato

O presente procedimento objetiva verificar a correta composição da taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI que compõe os custos da empresa contratada e que incidirá diretamente sobre os custos dos materiais e serviços da planilha orçamentária.

Preliminarmente, fazem-se necessárias algumas considerações sobre o BDI. O preço final de um empreendimento é formado pelos custos diretos, por uma parcela de custos indiretos e pelo lucro. Os custos diretos são aqueles relacionados aos materiais e equipamentos que comporão a obra, além dos custos operacionais e de infraestrutura necessários para sua transformação no produto final, tais como mão-de-obra (salários, encargos sociais, alimentação, alojamento e transporte), logística (canteiro, transporte e distribuição de materiais e equipamentos) e outros dispêndios derivados, que devem ser discriminados e quantificados em planilhas. Já os custos indiretos são aqueles que não podem ser definidos como tais e que se apresentam como um percentual desses. São normalmente considerados custos indiretos: despesas financeiras, administração central, tributos federais (PIS/Cofins, CPMF), tributos municipais (ISS), seguros, riscos e garantias.

Essa conceituação, em prática nos procedimentos de fiscalização do TCU e exemplificado pelos Acórdãos nº 325/2007-Plenário e nº 2.631/2011-Plenário, além de facilitar a medição e a fiscalização dos itens executados, possibilita à Administração evitar indesejáveis impactos que eventuais aditivos para mudança de especificações de materiais e/ou equipamentos, por exemplo, possam acarretar no preço final da obra sem que aumento nos custos indiretos de fato tenha ocorrido. A não observância dessa prática ainda pode proporcionar pagamentos indevidos pela duplicidade de insumos, a exemplo de administração local.

O Acórdão nº 2.631/2011-Plenário do TCU, publicado no Diário Oficial da União de 06 de outubro de 2011, considerou como indício de irregularidade a inclusão inadequada do item de "administração local" na composição do BDI, o qual, após aditivos contratuais com vistas à elevação de quantitativos de serviços, tende a gerar aumentos indevidos na parcela de "administração local", cujo valor deveria ser fixo e estimado na planilha de custos diretos,

demandando, assim, que sejam repactuados os contratos para transferir tal item do BDI para a planilha, com devolução dos valores pagos indevidamente.

Na análise da planilha de composição do BDI da empresa Base Dupla Construções e Serviços Ltda, foi verificada a inclusão de parcelas caracterizadas como despesa direta e, portanto, já constam como custo direto na planilha orçamentária na forma do item 2.0 de serviços preliminares.

Seguindo o exemplo registrado no item 5 do Acórdão TCU nº 325/2007, que trata de itens cuja inclusão no BDI é indevida, verificou-se que a despesa de administração local que a contratada incluiu indevidamente no seu BDI, foi de 4,47%, pois trata-se de despesa direta, que poderia estar quantificada na sua planilha de custo.

De igual modo, identificou-se a presença indevida da taxa de 3% a título de mobilização e desmobilização, que são consideradas despesas diretas, não podendo, portanto, compor o BDI.

Na contratação de obras e serviços de engenharia, os custos de mobilização e desmobilização da obra, instalação e manutenção do canteiro e administração local devem estar discriminados na planilha orçamentária como custos diretos, justificados por meio de composições detalhadas e memoriais específicos, e não pela aplicação de percentuais sobre o preço total da obra ou serviço 51 de 67 (Ata do Plenário do TCU nº 50, de 16 de novembro de 2011).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, o gestor assim se manifestou: *“Deverá ser notificada a empresa Base Dupla ao ressarcimento do valor aos cofres públicos com relação a redução do BDI de 7,60% dos valores já pagos a empresa, referente a ao erro ocorrido na composição do BDI e em havendo conduta irregular do gestor anterior este poderá responder pela improbidade.”* (sic)

Análise do Controle Interno

Diante da manifestação do gestor, observa-se que as ações para recuperar os valores pagos indevidamente se referem a outras providências por parte do gestor municipal.

Dessa forma, mantém-se a constatação em razão das justificativas serem insuficientes para sanar efetivamente as causas dos problemas apontados.

2.2.4. Presença indevida de IRPJ e CSLL na composição do BDI praticado, gerando sobrepreço de R\$ 42.453,25.

Fato

Constatou-se, ainda, a inclusão indevida de IRPJ (1,20%), CSLL (1,00%) na composição analítica do BDI, contrariando orientação disposta no Acórdão 325/2007 – TCU–Plenário, que manifestou no sentido de que não é adequado incluir IRPJ e CSLL no BDI do orçamento da construção civil, já que ele não está atrelado ao faturamento decorrente da execução de determinado serviço, mas ao desempenho financeiro da empresa como um todo,

determinando as Unidades Jurisdicionadas que “os tributos IRPJ e CSLL não devem integrar o cálculo do LDI, nem tampouco a planilha de custo direto, por se constituírem em tributos de natureza direta e personalística, que oneram pessoalmente o contratado, não devendo ser repassado à contratante”.

Cabe destacar que o Tribunal de Contas da União editou a Súmula nº 254, firmando entendimento de que “o IRPJ - Imposto de Renda Pessoa Jurídica e a CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas - BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado”.

Essa inclusão indevida impactou negativamente o valor do contrato, gerando um sobrepreço de R\$ 42.453,25, resultante da aplicação das taxas indevidas – 2,20% sobre o custo direto das obras – R\$ 1.929.693,10.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, o gestor assim se manifestou: *“Foi cobrança indevida a inclusão da taxa 2,20 % (Imposto de Renda e Contribuição Social na composição do BDI. Nisto deverá ser solicitada a notificação e o ressarcimento do valor aos cofres públicos referente à 2,20% dos valores já pagos das medições, com a devolução do montante R\$ 42.453,25, que deverá ser notificado à administração anterior.”* (sic)

Análise do Controle Interno

Diante da manifestação do gestor, observa-se que as ações para recuperar os valores pagos indevidamente se referem a um compromisso que depende de outras providências por parte do gestor municipal.

Por isso, mantém-se a constatação em razão de as justificativas serem insuficientes para sanar efetivamente as causas dos problemas apontados.

2.2.5. Falhas de execução nas obras de construção do sistema de esgotamento sanitário.

Fato

No Processo nº 25180.042.697/2009-92 da Funasa, que trata do projeto, suas alterações e acompanhamento das obras pactuadas pelo Convênio TC nº 1019/09, verificou-se que a execução do objeto pactuado estava sendo executado com as deficiências de especificações técnicas, conforme achados feitos pela Concedente durante a realização de sua visita técnica em 23 de maio de 2012:

- lagoas facultativa e maturação necessitando de melhor acompanhamento técnico, para diminuição de problemas futuros derivados de má compactação ou não utilização de material (solo) adequado para o serviço, havendo necessidade de laudo geotécnico;

- ausência de dissipador de energia para que o emissário (que lança o esgoto após tratamento no corpo hídrico) não traga danos ao meio ambiente, havendo necessidade de readequação do projeto;
- também na área de lagoa de tratamento, o espaçamento das cercas foi executado com 6 metros ao invés de 3 metros, conforme previsto no projeto;
- local inadequado para realização da estação elevatória de esgoto, visto que o lugar é alagadiço, tendo sido solicitado novo local para sua construção;
- nos serviços relacionados com o reaterro e compactação mecânica de vala ocorreram falhas e vícios durante a execução.
- no assentamento das tubulações, foi observado que um trecho foi executado de forma inadequada reduzindo sua extensão;
- no trecho entre o Poço de Visita – PV 08 ao 09, foi utilizado o tubo de 150mm, porém o projeto previa assentamento de tubulação de 200 mm. Não foi evidenciado qualquer trecho com assentamento de tubulação com 200 mm de diâmetro;
- na pavimentação evidenciou-se defeitos na execução, tendo como patologia adensamento ou má compactação da base para pavimentação. Consequentemente, a reposição asfáltica com betuminosa que fora executado ficou prejudicada.
- ligações domiciliares executadas em desacordo com as especificações aprovadas.
- não foi evidenciada material de rocha para utilização de martelo pneumático;
- não foi evidenciado placas de sinalização de obra;
- não foi evidenciado o Terminal de Limpeza nº 19 e Poço de Visita nº 21; e
- aquisição de manta impermeabilizante termoplástica com espessura de 1,5 mm ao invés de 2 mm (conforme projeto e atestado pela fiscalização).

Todas essas alterações ou inexecuções de serviços têm impacto direto na planilha orçamentária do projeto aprovado, tendo sido solicitado pela Funasa readequação do projeto e sua orçamentação.

Em 06 de julho de 2012, a Prefeitura por meio do Ofício nº 126/2012 encaminhou novas peças técnicas para apreciação da Concedente, porém, conforme conclusão técnica, feita em 21 de fevereiro de 2013, considerando que os elementos trazidos pela Prefeitura de Indavaí/MT foram insuficientes, houve parecer desfavorável à solicitação de alteração dos quantitativos dos serviços previstos no projeto em execução. Esse parecer desfavorável foi levado ao conhecimento no novo gestor municipal, por meio do Ofício nº 268/SECAV/DIESP/SUEST-MT/FUNASA.

Até o final dos trabalhos, constatou-se que a situação em relação às deficiências apontadas pela Funasa não foi alterada, inviabilizando a aprovação dos serviços até então realizados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, o gestor assim se manifestou:

“Com relação a má compactação na lagoa facultativa, deveremos solucionar com a compactação do aterro, nisto estamos esperando que seja solucionado o julgamento do processo judicialmente em Grau de Recurso Tribunal de Justiça, e o cancelamento do contrato com a empresa Base Dupla.

Com relação à ausência de dissipador, estaremos readequando no projeto a necessidade do dissipador de energia, para que não haja danos ao meio ambiente.

Com relação ao espaçamento do alambrado com poste de concreto, foi executado em desacordo com projeto aprovado, nisto estaremos notificando a firma Base Dupla para o ressarcimento do posteamento de concreto, após ter executado o levantamento dos postes que não foram executados e solicitando os valores a firma Base Dupla.

Com relação à alteração da tubulação DN 200 mm, deverá ser substituída conforme projeto aprovado, tão logo seja resolvido o cancelamento do contrato com a Base Dupla.

Com relação a placa de sinalização, terminal de limpeza, as ligações domiciliares, não posso afirmar, pois o engenheiro da prefeitura que acompanhou os serviços era de outra gestão, e nesta gestão a obra já estava paralizada, mas estaremos solucionando com a notificação a firma base dupla e a administração anterior

Com relação à redução da manta de impermeabilização informada pela gestão ao anterior junto à Funasa e a aceitação da manta impermeabilizante termoplástica 1,5 mm pela Funasa, devido à redução da espessura de 2,5 mm para 1,5 mm e sua funcionalidade e garantia da manta, já que a Funasa e o engenheiro projetista da prefeitura já está ciente desta alteração desde a sua execução na gestão anterior. Deverá ser notificada a administração pública anterior devido ter acatado a alteração da redução da manta, se responsabilizando sobre a durabilidade.

Com relação à planilha orçamentária e a readequação do projeto, estamos esperando que seja solucionado o processo de julgamento com a firma Base Dupla, para que a prefeitura elabore o novo projeto.

Com relação ao Ofício nº126/2012 da prefeitura solicitando a alteração, não foi aprovada pela Funasa, devido a área ser de APP - Área de Preservação Permanente, sendo que esta solicitação estava em desconformidade com as leis ambientais, sendo informada e solicitada pela gestão anterior, portando deverá ser executada conforme projeto aprovado anteriormente, logo após julgamento do processo.

Até o final dos trabalhos, constatou-se que a situação em relação às deficiências apontadas pela Funasa não foi alterada, inviabilizando a aprovação dos serviços até então realizados.

Com relação aos apontamentos relacionados pela Funasa, não foi alterada, devido a firma Base Dupla ter abandonado a obra, e não solucionando às exigências da Funasa, após várias notificação a base dupla para a retomada a obra e conclusão da mesma, o mesmo não aconteceu, nisto caracterizando o abandono de obra e nisto a prefeitura municipal entrou em processo judicial para cancelamento do contrato administrativo e devolução do erários aos cofres públicos.” (sic)

Análise do Controle Interno

Diante da manifestação do gestor, observa-se que as providências para preservar e recuperar os serviços já executados se referem a um compromisso que depende de outras ações para concretizá-lo conjuntamente com a execução dos serviços remanescentes da obra.




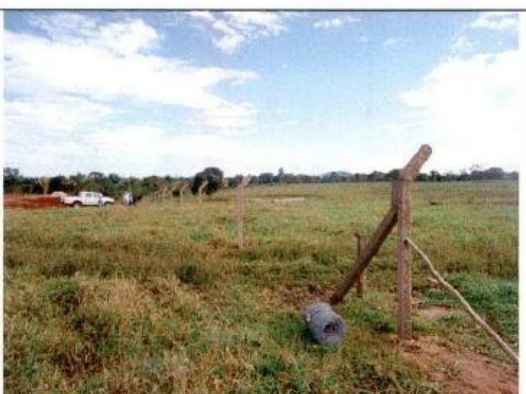
Dessa forma, mantém-se a constatação em razão das justificativas serem insuficientes para sanar efetivamente as causas dos problemas apontados.

2.2.6. Superfaturamento de R\$ 245.351,89 na execução de serviço de "aquisição e colocação de manta impermeabilizante termoplástica, PEAD, geomembrana texturizada".

Fato

Na planilha da 5ª medição do Contrato nº 042/2010 está incluído o pagamento de R\$ 414.001,74 referente ao serviço de 5.525,18 m2 de "aquisição e colocação de manta impermeabilizante termoplástica, PEAD, geomembrana texturizada. E=2,5 mm, NBR 15352."

Acontece que, conforme constatação da Funasa, ratificada pela equipe da CGU durante os trabalhos de visita "in loco", o material efetivamente utilizado possui espessura de 1,5 mm, conforme as imagens contidas no Processo nº 25180.042.697/2009-92 da Funasa:

	
FOTO 23 – Local aonde está sendo armazenado os materiais utilizados para execução dos serviços.	FOTO 24 – Armazenamento dos rolos da Geomembrana PEAD lisa.
	
FOTO 25 – Foto da especificação da Geomembrana, que está em desacordo com a da planilha aprovada.	FOTO 26 – Execução do área de reservação com mourões sendo executado com medida diferente da aprovada.

No item da planilha 4.3 da planilha de custos da Base Dupla Construção e Serviços Ltda, o valor proposto para esse serviço foi de R\$ 828.003,47 (incluindo BDI de 27%).

Porém, a partir da situação encontrada, a Funasa efetuou um levantamento quantitativo dos serviços necessários para a impermeabilização de 11.050,36 m2 das lagoas de estabilização, apurando um custo para esse de R\$ 337.299,70, o que resulta em sobrepreço contratual de R\$ 490.703,77.

Considerando que os serviços medidos, correspondem a 50% dos quantitativos contratuais, o valor equivalente ao custo apurado pela Funasa para fins de pagamento seria de R\$ 168.649,85 (R\$ 337.299,70 x 0,5). Assim sendo, na 5ª medição ocorreu um superfaturamento de **R\$ 245.351,89**, resultante da diferença entre o valor pago de R\$ 414.001,74 e o efetivamente devido (R\$ 168.649,85).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, o gestor assim se manifestou: *“com relação a estas informações obtidas pela CGU, deverá ser elaborada a notificação e a empresa para que a mesma faça cumprir o Contrato Administrativo e sirva de prova para novas medidas judiciais”*.

Análise do Controle Interno

Diante da manifestação do gestor, observa-se que as ações para recuperar os valores pagos indevidamente se referem a providências a serem tomadas pelo gestor municipal.

Dessa forma, mantém-se a constatação em razão de as justificativas serem insuficientes para sanar efetivamente as causas dos problemas apontados

2.2.7. Obra paralisada prejudicando o alcance dos objetivos pactuados.

Fato

Em análise aos documentos relativos ao Contrato nº 042/2010, em especial aos pagamentos e medições dos serviços, bem como ao termo de distrato do referido contrato com a empresa Base Dupla Serviços e Construções Ltda, observa-se que a obra está paralisada, com execução financeira de aproximadamente 69% do valor da obra contratada, correspondente ao pagamento do montante de R\$ 384.231,47 dos R\$ 1.797.819,34 contratados, conforme demonstrado nas tabelas a seguir.

Tabela – Medições de serviços executados.

Medição	Nota Fiscal	Data	Valor (R\$)
1ª	427	19/04/2011	361.682,50
2ª	432	18/05/2011	109.017,14
3ª	448	29/07/2011	494.343,11
4ª	455	09/08/2011	29.757,25
5ª	474	01/11/2011	706.268,42
Valores medidos e pagos			1.701.068,42

Registre-se que em 24 de janeiro de 2014, a Prefeitura Municipal de Indiavaí/MT, entendendo que havia descumprimento por parte da contratada, inclusive sem efetuar retomada das obras (abandono), efetuou rescisão unilateral, conforme Termo de Rescisão Unilateral nº 02/2014. Os efeitos dessa rescisão foram suspensos, a partir do deferimento da concessão de medida liminar, realizada em 13 de março de 2014, em favor da empresa Base Dupla Construções e Serviços Ltda., que impetrou Mandado de Segurança (Processo nº 465.24.2014.811.0038) junto à Comarca de Araputanga/MT em razão da rescisão unilateral

pretendida pelo Município de Indiavaí/MT (Impetrada). O Agravo de Instrumento interposto pela Impetrada, em face da decisão de concessão da liminar, não foi conhecido pela Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. Segundo o assessor jurídico, o Município recorreu novamente à Justiça Estadual para solução do litígio, mas, até o momento, não houve julgamento para a questão.

Em companhia do atual fiscal das obras, no dia 09 de agosto de 2016, foi realizada visita “in loco”, tendo sido constatado que, de fato, as obras estão paralisadas, não havendo qualquer frente de trabalho da empresa contratada. Não houve evolução das obras a partir da última medição realizada pela Prefeitura em novembro de 2011.

Verificou-se que parte dos serviços já executada, medida e paga, encontra-se deteriorando em função da falta de uso e conservação adequada, notadamente quanto às ligações domiciliares, conforme pode ser observado nas fotos a seguir.

Fotos – Vistoria da obra, Indiavaí/MT, 09 de agosto de 2016.



Foto 01: Ligação domiciliar danificada acumulando entulho, que pode obstruir a rede. Foto tirada em 09/08/2016.



Foto 02: Ligação domiciliar sem tampa, acumulando lixo, que pode obstruir a rede. Foto tirada em 09/08/2016.



Foto 03: Ligação domiciliar danificada, acumulando terra, que pode obstruir a ligação domiciliar à rede. Foto tirada em 09/08/2016.



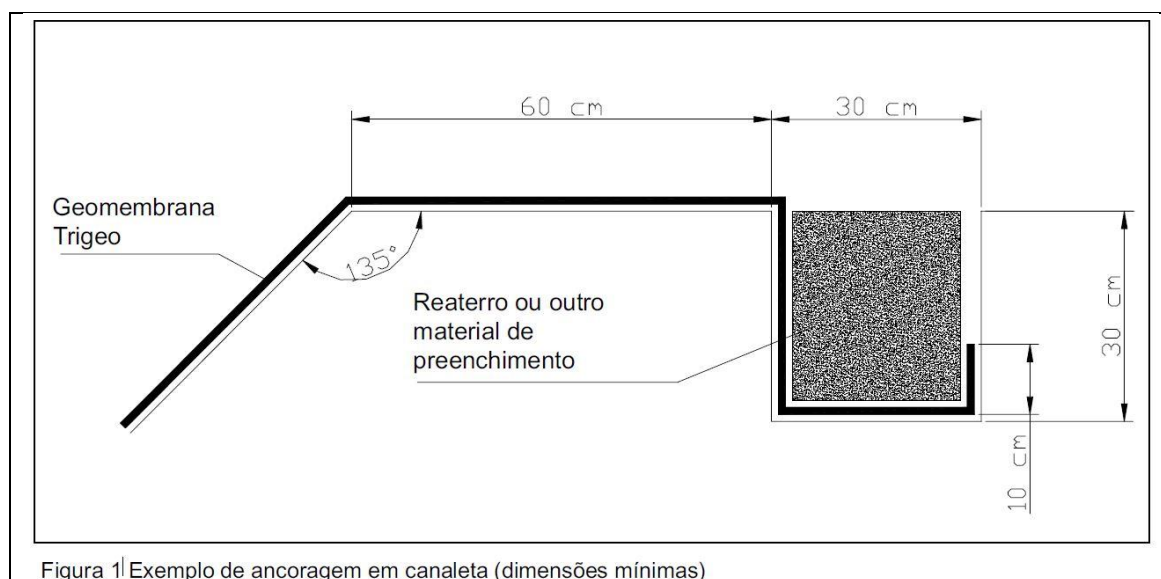
Foto 04: Defeitos de execução na recomposição asfáltica. Foto tirada em 09/08/2016.

Conforme informações do engenheiro fiscal, houve alterações na rede de coleta de esgoto, porém ainda não foram aprovadas pela Funasa. A falta de um projeto atualizado (*as built*) e aprovado pela Concedente inviabilizou a apuração dos trechos executados. Chama atenção um trecho mostrado pelo fiscal em área particular, não tendo sido encontrado nos documentos disponibilizados pela Funasa e pela Prefeitura de Indiavaí/MT qualquer amparo legal para essa execução.



Quanto à estação de tratamento, verificou-se que até o momento não há definição para o novo local de sua instalação, já que o lugar projetado é inapropriado, por se tratar de região alagadiça, conforme apontamento feito pela Funasa.

Por fim, nas lagoas de tratamento se verificou que a instalação da geomembrana, não foi executada de modo a garantir a qualidade da obra como um todo. Nesse tipo de serviço, faz-se necessário a implementação de um sistema de ancoragem (sistema que assegura a fixação da geomembrana contra o escorregamento, durante a vida útil da obra), conforme demonstra a figura seguinte:



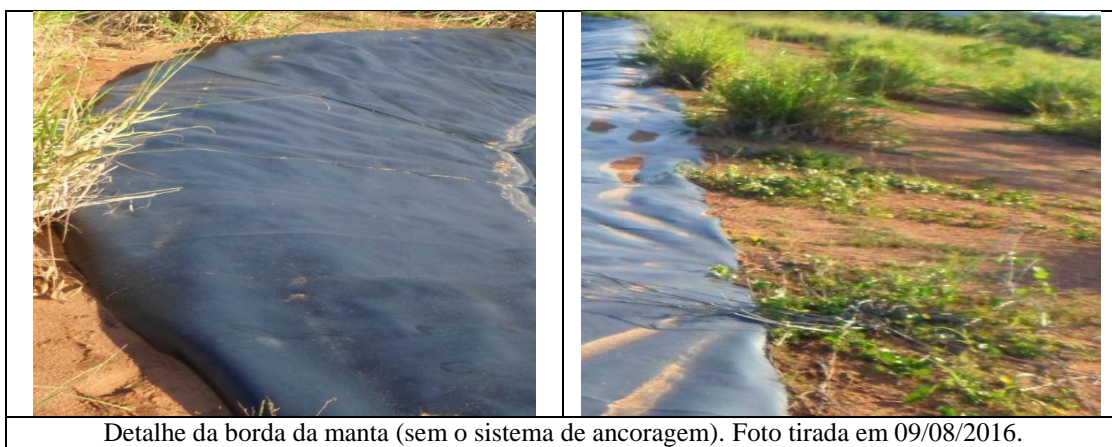
Fonte: Manual de Instalação de Geossintéticos - Plastisul

Conforme recomenda a boa prática do fabricante sugerido pelo manual, a ancoragem se dá por canaletas, com reposição do material escavado sobre a manta (geomembrana) para não haver escorregamento.

Porém, observou-se que a membrana não está ancorada, e, caso ocorra escorregamento, poderá gerar custos com refazimento dos serviços, além de causar danos ambientais. As fotos seguintes demonstram a situação encontrada:



Visão geral das lagoas de tratamento. Foto tirada em 09/08/2016.



Detalhe da borda da manta (sem o sistema de ancoragem). Foto tirada em 09/08/2016.

Importante registrar que não constam quaisquer testes para aferição da qualidade para aferir o grau de impermeabilização da geomembrana, de modo a garantir a proteção ambiental.

Por tudo exposto, verifica-se uma obra paralisada, com defeitos de execução e alterações de projetos sem aprovação técnica da Funasa, com perda de parte dos serviços já executados e sem garantias de boa funcionalidade do sistema de tratamento do esgoto. Ademais, a Prefeitura ainda não possui a documentação comprobatória da posse ou regularização da propriedade da área onde foi construída as lagoas de tratamento, ocorrendo riscos para Administração dos investimentos realizados.

Importante registrar que uma obra paralisada penaliza a população duplamente: pela ausência da obra e pelos recursos já aplicados, sem falar na riqueza que se deixa de produzir, em prejuízo do desenvolvimento econômico e social do município.

A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, e tem por base os princípios fundamentais da universalização do acesso (ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico), da integralidade, do abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, da utilização de tecnologias apropriadas, da transparência das ações, da segurança, qualidade e regularidade, dentre outros.

Considera-se saneamento básico o conjunto de quatro serviços públicos: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; drenagem urbana; e manejo de resíduos sólidos urbanos (coleta e disposição final do lixo urbano).

Importante constatar os impactos na saúde e no Sistema Único de Saúde decorrentes de agravos relacionados a um saneamento ambiental inadequado. Conforme pesquisa publicada por meio de Relatório pela Fundação Nacional de Saúde em 2010 e conduzida por pesquisadores e colaboradores do Departamento de Saúde Coletiva (Nesc), do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães (CPqAM), unidade da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) - Ministério da Saúde (MS), as doenças relacionadas a condições precárias de vida representam impacto na utilização da rede assistencial, implicando gastos hospitalares e acarretando o comprometimento da rede hospitalar, e no desenvolvimento de programas de controle das doenças endêmicas.

Diante desse cenário, considerando a importância social do sistema de abastecimento de água, torna-se imprescindível que o Município de Indiavaí/MT, após o deslinde do processo judicial, envidar esforços para a conclusão total das obras em benefício da sua população.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, o gestor assim se manifestou: *“O Município está acompanhando a medida judicial em discussão na justiça, processo em Recurso junto ao Tribunal de Justiça, já que a empresa obteve decisão favorável no juízo de primeiro grau, portanto estamos aguardando a análise em grau de recurso.”* (sic)

Análise do Controle Interno

Diante da manifestação do gestor, observa-se que as providências dependem de decisão de Processo Judicial ainda em andamento. Dessa forma, mantém-se a constatação em razão de as justificativas serem insuficientes para sanar efetivamente as causas dos problemas apontados.

2.2.8. Fragilidades na fiscalização das obras.

Fato

Conforme preceitua a Lei de licitações, cabe ao Fiscal de Obra o encargo pela fiscalização da execução do empreendimento, devendo os fatos estranhos ocorridos serem reportados ao gestor do contrato para as providências cabíveis (art. 67, § 2º, Lei 8.666/93). Não sem razão, o Fiscal deverá estar no local da obra de forma a ter a proximidade pertinente aos acontecimentos da execução para que a fiscalização possa impedir a ocorrência de danos ao erário por ocasião do pagamento de serviços executados em desacordo com as especificações técnicas e medidos em quantidades superiores às efetivamente executadas.

Cumprе ressaltar que a Lei 8.666/1993 afirma, em seu art. 76, que "a Administração rejeitará, no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato". Com efeito, é dever de a fiscalização acompanhar de perto a execução da obra e recusar prontamente qualquer serviço que não apresente a qualidade devida.

Registra-se, ainda, que a Lei 4.150/1962, em seu artigo 1º, exige a "aplicação dos requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança usualmente chamadas 'normas técnicas' e elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas", nas obras

executadas, dirigidas ou fiscalizadas por quaisquer repartições federais ou órgãos paraestatais.

No caso concreto, as medições foram assinadas pelo engenheiro fiscal, CPF nº ***.584.241-**, registrado no CREA/MT sob nº 1204703272. O referido profissional assinava conjuntamente com o engenheiro da Base Dupla Construção e Serviços Ltda o diário de obra de implantação de sistema de esgoto até o final de 2012.

Importante registrar que no período compreendido entre a expedição da ordem de serviço em 28 de fevereiro de 2011 até 31 de dezembro de 2012, não foram emitidos quaisquer relatórios, apontando falhas de execução das obras pactuadas.

Conforme já apontado em item próprio deste relatório, a Funasa constatou diversas patologias, alterações de projetos ou execução de itens com especificações diferentemente das projetadas e orçadas, e, nem mesmo isso provocou notificações para a contratada, o que somente veio a ocorrer em 2013.

Chama a atenção o fato do fiscal justificar à Funasa que a manta de 2,5 mm foi alterada para 1,50 mm pois esta seria a espessura recomendada para lagoa de estabilização, conforme consta do documento intitulado “Justificativa Técnica/Adequações de Metas”, juntado aos autos do Processo nº 25180.042.697/2009-92.

Por tudo exposto, no caso em espécie, os documentos dos autos e a vistoria realizada em campo demonstram fragilidades na fiscalização a cargo da Prefeitura Municipal de Indiavaí.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, o gestor assim se manifestou: *“Não há que se falar em fragilidade da prefeitura de Indiavaí em acompanhar as obras, o engenheiro da prefeitura visitava e vistoriava as obras, e apresentava relatórios, os quais eram enviados ao representante legal da empresa, com prazo para sanar as irregularidades, a empresa se omitia em fazer as correções, fizemos reuniões com os responsáveis no município, e mesmo assim, eles não atenderam as notificações, reunimos com a FUNASA e eles, também não cumpriram os contratos, face a desídia da empresa, rescindimos os contratos, e daí iniciou a batalha jurídica, até este momento e que tudo isto a FUNASA acompanhou, e as obras estão paralisadas”*.

Análise do Controle Interno

O fato apontado demonstra que em 2012 a fiscalização atestava serviços, cujas especificações não eram condizentes com o projeto aprovado. Assim sendo, o fiscal tem obrigação apontar as falhas de execução por parte da contratada sob pena de ocorrer em imperícia técnica ou ser condescendente. O exemplo apontado da manta, reforça essa fragilidade de atuação. Logo, não é possível acatar as alegações do gestor.

2.2.9. Ausência de parcelamento do objeto licitado.

Fato

Consta no preâmbulo do edital de licitação da Concorrência Pública nº 002/2010 que o julgamento será do tipo menor preço global. Entretanto, a adjudicação global, quando é possível a divisão do objeto, impede a participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possa fazê-lo com relação a determinados itens, levando à restrição da competitividade do certame.

Vale destacar que os serviços relativos às obras contratadas para execução do sistema de tratamento de esgoto no município de Indiavaí/MT eram compostos de rede coletora, ligações domiciliares, estação elevatória e estação de tratamento de esgoto, que, a princípio, poderia ser parcelado em três lotes distintos, ou seja, um lote composto de serviços para execução da rede coletora e ligações domiciliares, outro para execução dos serviços da estação elevatória e um terceiro para o da estação de tratamento de esgoto.

Nesse sentido é a Súmula nº 247 do TCU, que assim dispõe: “é obrigatória à admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”.

Em situações similares, o TCU tem recomendado às Unidades Jurisdicionadas que promovam a separação do objeto em lotes distintos, quando de natureza divisível, com objetivo de permitir a participação de empresas que, embora não estejam habilitadas a fornecer a totalidade dos itens especificados, possam apresentar proposta mais vantajosa para a Unidade, no que diz respeito aos demais itens (Acórdão nº 491/2012-Plenário).

Sobre o assunto, é importante lembrar que o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 estabelece o parcelamento como regra, razão pela qual cabe ao administrador demonstrar os motivos que o levaram a não dividir o objeto licitado. Assim, é necessário que a administração municipal justifique a opção pela licitação global do ponto de vista econômico, técnico e operacional, na medida em que este procedimento tende a restringir a competitividade do certame. A motivação das decisões mostra-se ainda mais imperiosa quando se opta por solução contrária à preconizada pela legislação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, o gestor assim se manifestou: *“A Comissão de Licitação adotou o sistema de adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, diante de vossas recomendações, reunimos com os membros, mostrando que fora registrando apontamentos neste sentido e precisam serem corrigidos”.* (sic)

Análise do Controle Interno

Em que pese o reconhecimento da falha pelo gestor, os entendimentos do TCU elencados no campo ‘fato’ reforçam a necessidade de se manter a constatação.

2.2.10. Ausência de critérios de aceitabilidade de preços.

Fato

Em análise do edital da Concorrência n.º 02/2010, constatou-se no preâmbulo, nos itens 1.3 e 9.24 do edital que foi fixado o tipo de licitação de menor preço global em regime de empreitada por preço global.

É evidente que o ganhador será aquele que fornecer o menor preço global, mas nem por isso isenta a Administração de analisar os preços unitários, justamente para verificar se eles estão compatíveis com os praticados no mercado. E isso independe do regime de contratação a ser adotado: empreitada global ou empreitada por preços unitários.

Nesse contexto, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é firme no sentido de que tanto nas empreitadas por preço global quanto nas de preço unitário, é obrigatório o estabelecimento nos editais dos critérios de aceitabilidade de preços unitários e globais, com a fixação dos preços máximos (Acórdão 818/2007-Plenário, Acórdãos 3.702/2009-1a Câmara, 1.746/2009-Plenário, 168/2009-Plenário, 554/2008-Plenário, 2.014/2007-Plenário, 1.090/2007-Plenário e 1.755/2004-Plenário, entre outros). É firme também no sentido de que, em que pese o menor preço global ser decisivo na escolha da melhor proposta para a Administração, deve ser verificada também a compatibilidade dos preços unitários aos de mercado (Decisões n.ºs 253/2002 e 1.054/2001 e Acórdãos n.ºs 267/2003, 1.595/2006 e 1.387/2006, todos do Plenário). Esse entendimento firmado pelo TCU encontra-se registrado na Súmula nº 259/2010, que assim dispõe: “Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor”.

A exigência de se definir critérios de aceitabilidade de preços unitários visa detectar e evitar a ocorrência de eventuais jogos de planilhas, artifício utilizado por quem propõe uma planilha de preços para obter benefícios futuros, como estabelecer preços mais altos para os serviços que ocorrem mais cedo e para aqueles com quantitativos subdimensionados, bem como preços mais baixos para serviços superdimensionados, para depois ganhar vantagens em aditivos.

Por oportuno, cabe destacar que a Advocacia Geral da União – AGU decidiu emitir a Orientação Normativa nº 05/2009, com a seguinte recomendação: “na contratação de obra ou serviço de engenharia, o instrumento convocatório deve estabelecer critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, o gestor assim se manifestou: *“O ganhador será aquele que fornecer o menor preço global, para Administração analisar os preços unitários, justamente para verificar se eles estão compatíveis com os praticados no mercado”*.

Análise do Controle Interno

Os argumentos trazidos pelo gestor não merecem prosperar. Mantém-se a constatação em razão da importância da definição de critérios de aceitabilidade de preços unitários para melhor atuação da comissão de licitação por ocasião do julgamento das propostas de preços ofertadas pelos licitantes.

2.2.11. Ausência de controles internos adequados para a gestão das transferências recebidas.

Fato

A Administração Pública no desempenho de suas funções deve submeter-se a controles diversos, incluindo os controles que deve exercer sobre seus próprios atos, denominados controles internos. A existência e efetivo funcionamento de sistemas de controles internos nos municípios é uma obrigação estatuída pela Constituição Federal de 1988 (art. 31). A finalidade desses controles é garantir que a administração atue em consonância com princípios constitucionais, como da legalidade e da eficiência, almejando com isso assegurar o melhor aproveitamento dos recursos públicos e a boa qualidade dos serviços prestados à população.

Nesse contexto, este trabalho teve como objetivo avaliar os sistemas de controles internos do município de Indiavaí/MT, na atividade de gestão de transferências voluntárias, bem como fornecer subsídios para estruturá-los e/ou aprimorá-los, em busca da melhoria da governança na gestão municipal.

Importante destacar que as atividades relevantes e os objetivos da área de transferências voluntárias, bem como os riscos capazes de afetar a concretização desses objetivos foram identificados previamente pela equipe de auditoria, tendo em vista que tais processos são de conhecimento comum. É natural concluir que todo e qualquer ajuste firmado pelo município com a União, por exemplo, deva percorrer, no mínimo, as atividades relevantes de celebração, execução e prestação de contas.

Por relevante, destaca-se que a responsabilidade por conceber, implantar, manter e monitorar controles internos para assegurar os objetivos acima mencionados é da administração do órgão ou entidade pública, cabendo à auditoria interna ou ao órgão de controle interno avaliar a qualidade desses controles.

Ademais, a ausência ou insuficiência dos controles internos representa a principal causa dos achados de auditoria presentes neste relatório, demandando uma atuação preventiva do gestor municipal para implementação de controles adequados à atividade de gestão de transferências voluntárias no município de Indiavaí/MT.

a) Deficiências na formalização dos procedimentos (manuais e/ou rotinas):

Dentre os controles preventivos inerentes as atividades de controle, destaca-se a formalização de procedimentos, uma vez que todas as atividades importantes devem ser documentadas de forma completa e precisa, a fim de que seja fácil rastrear as informações desde o momento de autorização até a conclusão. A existência de procedimentos formalizados na atividade de transferências voluntárias tem sido destacada como necessária pelo Tribunal de Contas da União, conforme se depreende da leitura do Acórdão n 568/2014 – Plenário.

Os municípios devem, assim, elaborar normas e manuais com a descrição detalhada dos procedimentos, de forma a orientar seus servidores e empregados e uniformizar os procedimentos adotados, evitando falhas na execução e prejuízos com retrabalho.

Dessa forma, foi possível listar as seguintes fragilidades sobre formalização de procedimentos:

- Ausência de manuais ou rotinas formalmente estabelecidas para a gestão das transferências voluntárias no município de Indaiavá/MT.
- Ausência de manuais ou rotinas formalmente estabelecidas para a atividade de licitações e contratos.
- Inexistência de normativo disciplinando a realização de pesquisa de preços prévia a realização das licitações, dispensas e inexigibilidade no município.
- Ausência de rotinas normatizadas de todos os atos relacionados à movimentação da conta específica do convênio.
- Ausência de normativo estabelecendo o período de realização da conciliação bancária das contas das transferências voluntárias por parte do responsável.

Nesse contexto, a ausência de formalização de procedimentos legais pode ser uma das causas das falhas apontadas na análise das Concorrências nº 02/2010 e nº 01/2012 em que foram identificadas cláusulas com potencial de restringir o caráter competitivo do certame, falhas na execução e fragilidades na fiscalização do contrato, evidenciando fragilidades da condução da execução do convênio.

A inexistência de normas ou manuais detalhando os procedimentos a serem observados nas atividades de gestão de transferências voluntárias e licitações e contratos, incluindo realização de pesquisas de preços, pode levar, ainda, à execução errônea das atividades e retrabalhos e resultar em danos financeiros ou prática de atos ilegais advindos de ausência controle nas transferências voluntárias, aquisições mediante dispensas ou inexigibilidades indevidas, compras subestimadas ou superestimadas e assinatura de contratos irregulares.

b) Deficiências quanto à existência de setor específico com atribuições definidas:

Para o adequado funcionamento dos controles internos administrativos, é relevante a existência de setores específicos na estrutura administrativa das entidades com a correta definição de suas atribuições, fato que permite objetividade e especialização quando do acompanhamento das atividades e correta separação de responsabilidades pela execução das tarefas.

Por meio do Acórdão TCU nº 568/2014 – Plenário, foi recomendado ao Ministério da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União que incluam, dentre as condições para celebração de transferências voluntárias - previstas nos arts. 38 ao 41 da Portaria Interministerial 507, de 24 de novembro de 2011 - a existência de setor específico com atribuições definidas para gestão (celebração, execução e prestação de contas) dos ajustes celebrados com a União, com lotação, ao menos, de um servidor efetivo.

Nesse sentido, foi possível constatar a inexistência de setor específico com atribuições definidas no organograma da prefeitura para gestão das transferências voluntárias (cadastro e manutenção de convênios no Siconv, gerenciamento das transferências, período de realização da conciliação bancária, movimentação dos recursos, atesto, conferências dos documentos da liquidação, etc) e pela realização de estudo acerca da real necessidade do município e pesquisar os programas ofertados pelo Governo Federal..

É possível citar como consequências em decorrência da inexistência de setor específico com

atribuições definidas a ausência de manutenção das condições de regularidade fiscal e cadastral atualizadas do município; propostas de trabalho realizadas em desacordo com a real necessidade local, de forma imprecisa e/ou incompleta; execução financeira irregular dos recursos transferidos; gestão indevida ou inexistente dos objetos pactuados, dentre outros.

c) Deficiências na execução dos controles legais:

Os controles legais são instrumentos de controle preventivo, que, devido a sua importância na prevenção de erros e falhas e desvios, foram inseridos na legislação, notadamente na Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, Lei 4.320, de 17 de março de 1964 e na Portaria Interministerial 507, de 24 de novembro de 2011. Trata-se de um conjunto de regras, descrito na lei ou em normativos infra-legais, ou, ainda, em jurisprudência consolidada do TCU ou dos tribunais superiores. Estas regras são essenciais para o controle, sendo obrigatórias para toda a administração pública. A sua inobservância configura irregularidade, demandando correção imediata por parte da entidade.

Os principais parâmetros levam em conta a adequação dos planos de trabalho quanto à existência de estudos técnicos prévios; a qualidade da manifestação do setor orçamentário acerca da dotação para a contrapartida; a qualidade dos pareceres técnicos e/ou jurídicos; o respeito à necessária publicidade do edital de licitação; a existência de indicação formal de fiscal do contrato; o processo de fiscalização/acompanhamento dos contratos; o processo de liquidação e pagamento da despesa e o fluxo de guarda e armazenamento dos documentos relacionados às transferências voluntárias, que devem ser mantidos pelo prazo de 10 (dez) anos, contados da data em que foi aprovada a prestação de contas (§ 3º, art. 3º da Portaria Interministerial nº 507/2011).

É possível listar as seguintes fragilidades em específico:

- Ausência de designação formal de equipe técnica para auxiliar a CPL na análise da documentação de habilitação e propostas de preços nas licitações para contratação de objetos mais complexos (Obras e Tecnologia da Informação – TI, por exemplo);
- Não utilização de editais-padrão em suas contratações ou utilização de editais-padrão incompletos; e
- Inexistência de estrutura física/mobiliária adequada para a guarda dos processos/documentos das transferências voluntárias.

A ausência de uma efetiva atuação da fiscalização do contrato por parte da prefeitura de Indavaí/MT, com capacitação adequada e tempo hábil para exercer suas atividades, pode ser uma das causas para as falhas decorrentes do abandono da obra pela contratada, descumprimento do cronograma, falhas e defeitos na obra de execução de serviços; inclusão indevida de despesas na taxa de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI. Ademais, a não utilização de editais-padrão, ou utilização de editais-padrão incompletos em suas licitações contribuiu para as falhas apontadas na análise das concorrências citadas, em que foram identificadas cláusulas com potencial de restringir o caráter competitivo do certame.

Os controles positivados pela lei, normativos infra-legais, ou, ainda, em jurisprudência consolidada do TCU ou dos tribunais superiores foram criados para elevar a segurança de que os princípios da administração pública sejam observados na execução das transferências voluntárias, aquisições e contratações realizadas pela Administração Pública. Assim sendo, sua inobservância e o consequente desvirtuamento caracterizam-se como irregularidades que podem ocasionar má prestação dos serviços públicos, além de poder acarretar prejuízos ao erário, e ainda, perda/extravio/furto dos processos/documentos relativos às transferências

voluntárias finalizadas.

d) Deficiências nos controles gerenciais/acompanhamento das atividades:

O controle gerencial é uma importante ferramenta que visa a levar a organização a atingir seus objetivos institucionais. Um controle gerencial eficaz tem por objetivos:

- a) produzir informações que possibilitem aos gestores a tomada de decisões, para que a organização atinja os seus objetivos;
- b) avaliar o desempenho da organização na execução das suas atividades meio e fim, tomando como parâmetros os conceitos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, tendo em vista os seus objetivos;
- c) avaliar o desempenho dos setores administrativos tendo em vista as suas finalidades organizacionais;
- d) avaliar a execução das ações planejadas e programadas para o período.

Dentre as avaliações de um sistema de controle gerencial, neste caso, pode-se destacar aquela relacionada ao controle das transferências voluntárias a celebrar e celebradas, bem como as já encerradas com a União. As áreas responsáveis pela gestão desses instrumentos de repasse devem ter os controles administrativos e operacionais adequados.

Entre as diretrizes adotadas para avaliação da execução dos controles gerenciais e de acompanhamento das atividades, tem-se o acompanhamento contínuo e permanente dos planos de trabalho a aprovar, dos valores repassados, da vigência, dos aditamentos contratuais, dos valores já pagos, dos saldos existentes e das prestações de contas, no âmbito de cada instrumento de repasse, além do controle sobre disponibilidade orçamentária e financeira das contratações, controle de empresas penalizadas pelo município e controle das etapas do processo licitatório.

Ressalta-se que a existência de controles gerenciais na atividade de transferências voluntárias tem sido destacada como necessária pelo Tribunal de Contas da União, conforme se depreende da leitura do Acórdão n 568/2014 – Plenário.

Foi possível listar as seguintes fragilidades:

- inexistência de controle manual ou eletrônico das informações sobre a disponibilidade orçamentária e financeira das contratações, incluindo informações atualizadas sobre a situação de cada contratação da organização (planejada, licitada, contratada), sobre os valores empenhados, liquidados e pagos, e sobre a dotação disponível;
- ausência de controle manual ou eletrônico das empresas penalizadas com declaração de suspensão, inidoneidade ou impedimento pelo município;
- inexistência de controles acerca das fases do processo licitatório, de modo a identificar o tempo médio gasto em cada etapa do processo.
- ausência de fluxo formalmente definido de todos os atos necessários à elaboração e envio das prestações de contas das transferências voluntárias.

Nesse contexto, se não houver um sistema de planejamento gerencial e controle das atividades em andamento, nos vários níveis do município, é quase certo que haverá problemas na gestão das transferências voluntárias e nas aquisições realizadas sem seguir os procedimentos adequados. Somente com um controle gerencial eficaz poderá o município a se organizar de forma a estabelecer um cronograma de atividades, completando os processos licitatórios e realizando as contratações tempestivamente para atender às transferências

voluntárias celebradas, sem interrupções no fornecimento e nem atropelos de última hora que possam impactar a boa e regular gestão dos recursos públicos.

e) Ausência de controles preventivos de fraudes e conluíus nas contratações decorrentes de transferências voluntárias:

Diversas atividades específicas do controle podem ser eficazes na prevenção de fraudes e conluíus, tais como a análise circunstanciada dos licitantes, das propostas e das alterações contratuais e a verificação das cláusulas contidas nos editais, a fim de evitar direcionamento, fracionamento do objeto ou jogo de planilha, assim como consulta para verificar a ocorrência de penalidades que impedem as empresas de licitar e contratar, especialmente o Cadastro Específico de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa do CNJ e Cadastro de Inidôneos do TCU.

Nesse contexto, a execução dessas rotinas revela-se de extrema importância, tendo em vista que a prática de atos visando frustrar o objetivo da licitação é tipificada como crime pela Lei nº 8666/93 (art. 82 e 89). Destaca-se, ainda, que o art. 97 da mesma lei dispõe que é crime admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo, ensejando por parte da Administração a adoção de procedimentos com vistas a evitar a participação dessas empresas ou profissionais inidôneos no certame.

Foi possível listar as seguintes deficiências:

- inexistência de rotinas para prevenção de fraudes e conluíus, a exemplo de análise dos endereços das empresas, quadro societário, data de constituição da empresa, análise das propostas em relação ao formato, empresas de servidores do Órgão ou Entidade Pública.
- ausência de realização de consultas durante o certame e anexadas ao processo para verificar a ocorrência de registro de penalidades que impedem as empresas de licitar e contratar, tais como o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa - CNJ e Lista de Inidôneos do TCU.

Aditamos por oportuno que, por ocasião da prolação do Acórdão 636/2012 – Plenário, o Tribunal de Contas da União elencou, como uma das causas significativas para os problemas identificados na área de licitação e contratos, a precariedade ou mesmo ausência de medidas tendentes a robustecer os controles administrativos internos nos órgãos públicos, que terminam por propiciar um ambiente organizacional que oportuniza a ocorrência de práticas inadequadas e que resulta em prejuízos financeiros, orientando às Unidades Jurisdicionadas que fortaleçam seus controles internos, haja vista a relação inversamente proporcional entre estes e a ocorrência das mais diversas irregularidades.

f) Deficiência quanto às revisões independentes:

A atividade de revisão independente, controle tipicamente detectivo, consiste em leitura crítica de atos ou operações por um terceiro não envolvido na realização destas ações, com vistas a assegurar de maneira razoável a conformidade e eficiência na execução desses atos, confrontando-os com a legislação aplicável.

Entre as diretrizes adotadas para avaliação das revisões independentes, têm-se os aspectos relacionados ao projeto básico das obras, à movimentação financeira dos recursos e à elaboração da prestação de contas, no âmbito de cada instrumento de repasse celebrado com a União.

Foi possível listar as seguintes fragilidades em específico:

- Inexistência de análise periódica por responsável diverso acerca da regularidade da movimentação dos recursos e conciliação bancária das contas específicas dos convênios;
- Ausência de rotinas de revisão e aprovação dos artefatos do planejamento de contratação por outra área técnica ou profissional da prefeitura (projeto básico/executivo das obras, plano de trabalho e termo de referência);
- Falta de manifestação formal de responsável diverso do Setor de Convênios acerca da presença de todos os documentos obrigatórios na prestação de contas das transferências voluntárias.

Nesse sentido, a ausência de rotinas de revisão independente, a exemplo da aprovação dos artefatos do planejamento de contratação por outra área técnica ou profissional da prefeitura (projeto básico/executivo das obras) pode ter contribuído para as falhas apontadas decorrentes da baixa qualidade dos materiais empregados na obra, caracterizando afronta ao princípio da economicidade e prática antieconômica por utilização na composição de custos da empresa contratada.

Destaca-se, ainda, como decorrente de falta de manifestação formal de responsável diverso do Setor de Convênios a realização indevida de pagamentos antecipados com recursos do convênio.

Em face do exposto, os achados de fiscalização indicam que a atividade de gestão de transferências voluntárias no município de Indiavaí/MT apresenta vulnerabilidades e deficiências significativas em seus sistemas de gestão de riscos, controles internos e governança corporativa. Dessa forma, é imperioso que o gestor municipal adote providências, com base no diagnóstico realizado, buscando aprimorar a gestão da atividade de transferências voluntárias e consequentemente, contribuir para o aperfeiçoamento da governança em benefício da sociedade.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, o gestor assim se manifestou: *“Os recursos recebidos pelo Município são informados aos respectivos Secretariados e ao Poder Legislativo, que acompanham a aplicação dos recursos nas suas respectivas dotações, tudo na maior transparência possível, não há que se falar em omissão na divulgação das transferências registradas e recebidas.*

O controlador interno e jurídico está laborando uma minuta de norma interna a ser levada ao conhecimento do Gestor, para implantação de norma e rotina na administração pública em especial nos moldes contidos na recomendação dos auditores, a fim de regulamentar a formalização dos procedimentos administrativos internos.

Por ser município de pequeno porte, realmente o quadro administrativo é reduzido, não dispondo de servidor para atendimento aos diversos seguimentos da administração, serviços esses que na maioria das vezes são realizados por um setor, que acumula outras pastas, mas faremos o possível para aprimorar as atribuições de cada setor.

Os controles legais são registrados na Secretaria de Administração, com registro de Leis, Portarias, Decretos, Ofícios, Recomendações dos Órgão Públicos etc, e os documentos da CPL são registrando no setor, a fim de facilitar as informações ao Secretariados e fomentar os órgãos públicos, quando requisitar da administração pública informações e legislações.

O Executivo possui registro de todos os arquivos de legislações, doutrinas e jurisprudências arquivados, para dar suporte aos demais seguimentos do serviço público, e vamos ainda mais aprimorar nossos arquivos adequando nas orientações fornecidas pelos auditores.

Os controles gerenciais/acompanhamentos das atividades são feitos pelos seus respectivos Secretariados, acompanhado pelo chefe do Executivo, onde estão as transferências voluntárias, celebradas e a celebrar, como também as encerradas, que cada secretário em conhecimento dos recursos, como também poder legislativo, que fiscaliza o município e aplicação destes recursos de acordo com suas dotações orçamentárias vigentes. Se contar o portal de transparência do Executivo, onde fica disponível para qualquer cidadão de modo que o gerencialmente se torne eficaz e poderá o município se reorganizar a gestão pública.

De acordo com o quadro de servidores sempre adotamos as medidas preventivas, em especial o setor de Licitações, ao registrar o início de licitações, se fazem pesquisas nos registros das empresas interessadas em participar do certame, caso seja detectada qualquer anormalidade nos registros dos participe, aquela empresa não poderá concorrer, as buscas são feita através dos sistema eletrônico disponíveis, como junto aos órgãos de conta, em outros municípios, como medidas tendentes a robustecer os controles administrativos internos nos órgãos públicos e no município. Evidente que precisamos melhorar e aprimorar com realizações de concurso com admissão de novos servidores.

Como já reportamos em itens anterior nosso sistema de revisões independente, precisa ser aprimorado, mas diante de vossas recomendações quanto a algumas deficiências existentes, faremos o possível para melhorar e aprimorara gestão pública municipal”. (sic)

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, o gestor reconhece as fragilidades detectadas nos controles internos relativos à gestão de transferências voluntárias e informa que, dentro das limitações do município, estão sendo adotadas medidas para melhorá-los.

Nesse sentido, as falhas apontadas tiveram como objetivo fornecer subsídios para estruturar e aprimorar os controles internos concernentes à execução de recursos repassados pelo Poder Executivo Federal por meio de convênio, contrato de repasse e outros instrumentos congêneres, em busca da melhoria da governança na gestão municipal.

3. Conclusão

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

Dentre os fatos apontados, destacam-se: Edital contendo cláusulas restritivas; BDI inadequado; Superfaturamento; Falhas de execução; Fragilidades na fiscalização; Obras paralisadas prejudicando a população do município de Indiavaí-MT; e Fragilidades nos controles internos administrativos da atividade de transferências voluntárias do município de Indiavaí-MT.

Ordem de Serviço: 201602663

Município/UF: Indiavaí/MT

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Convênio - 671758

Unidade Examinada: INDIABAI PREF GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.893.378,41

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 08 a 12 de agosto de 2016 sobre a aplicação dos recursos do programa 10GE - Implantação, Ampliação e Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios com população até 50.000 Habitantes, Exclusive em Regiões Metropolitanas (RM) ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE).

A ação fiscalizada destina-se ao repasse de recursos financeiros para execução de obras de saneamento básico no Município de Indiavaí-MT.

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município, por meio do Convênio TC/PAC nº 99/2012 (Siafi nº 671758).

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. Edital contendo cláusulas restritivas.

Fato

Trata-se do Convênio TC/PAC nº 99/2012 (Siafi nº 671758), firmado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a Prefeitura Municipal de Indiavaí/MT, no valor total de R\$ 1.893.378,41, sem contrapartida, publicado no Diário Oficial da União em 30 de março de 2012, para ampliação do Sistema de Abastecimento de Água de Indiavaí/MT, com vigência prorrogada até 28 de novembro de 2016, conforme termo de convênio e aditivos.

Para execução do objeto pactuado pelo referido convênio, a Prefeitura Municipal de Indiavaí/MT realizou a Concorrência Pública nº 001/2012, tipo menor preço global, para contratar empresa para executar as obras relativas à captação, estação de tratamento de água, casa de química, reservatório e rede de distribuição.

Nesse procedimento, retiraram o edital as empresas Impertec – Impermeabilizações e Construções Ltda (CNPJ 36.971.836/0001-80) e Base Dupla Serviços e Construções Ltda (CNPJ 04.568.575/0001-66). A abertura das propostas foi realizada no dia 06 de junho de 2012, tendo como vencedora a empresa Base Dupla Serviços e Construções Ltda, única habilitada no certame, que apresentou proposta no valor de R\$ 1.797.819,34.

O processo licitatório foi conduzido pela Comissão de Licitação nomeada pela Portaria nº 003/2012, composta pelos seguintes membros: ***.931.981-**- presidente, ***. 683.151-**- secretária, ***.927.291-**- membro efetivo. A homologação foi feita em 29 de junho de 2012 pelo prefeito - CPF: ***999.151-**.

Em decorrência do certame, foi celebrado o Contrato nº 046/2012, em 02 de julho de 2012, com a empresa Base Dupla Serviços e Construções Ltda, o qual foi rescindido unilateralmente pelo Município de Indiavaí/MT em 23 de janeiro de 2014, cujo ato vem sendo objeto de processo judicial.

Na análise do processo licitatório, verificaram-se exigências restritivas ao caráter competitivo da licitação no respectivo instrumento convocatório, incorrendo na vedação prevista no artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, como segue:

a) Vedação a participação de consórcios sem a devida motivação.

Por meio de análise do edital de licitação da Concorrência nº 01/2012, verificou-se a existência de cláusula com potencial de restringir o caráter competitivo do certame. A alínea “a” do item 3.1 restringe a participação de empresa consorciada no certame sem elementos ou razões que motivem o seu impedimento.

Em situações similares, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem orientado que, caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº 8.666/1993, justifique formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação.” (Acórdão n.º 1.878/2005 – Plenário, 1.636/2007-Plenário, Acórdão n.º 1316/2010-1ª Câmara, Acórdão n.º 1.102/2009-1ª Câmara e Acórdão nº 3.654/2012-2ª Câmara).

Deveria ser analisada, portanto, a situação de cada contratação, a partir de suas variáveis, tal qual o risco à competitividade, as dificuldades de gestão da obra ou serviço e a capacitação técnica dos participantes.

b) Exigência de visita técnica por pelo menos um responsável técnico da empresa como condição de habilitação.

Foi constatada exigência nos itens 2.1 a 2.4 do edital da Concorrência nº 01/2012, que tratam da visita ao local da obra, de atestado de visita técnica exigida das empresas participantes.

Nesse sentido, é descabida a exigência de visita técnica realizada pelo responsável técnico da licitante, isso porque a exigência de vistoria prévia destina-se tão somente a evitar que a licitante, futuramente, alegue não poder executar o objeto da contratação, por desconhecimento de determinada peculiaridade ou condição do local de prestação do serviço. No entanto, essa proteção deve ser sopesada com outros princípios da licitação, como o que preserva a isonomia, a obtenção da proposta mais vantajosa e a ampliação da competitividade, conforme entendimento expresso no Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 2299-2011 - Plenário.

Nos termos do Acórdão nº 1.599/2010 - Plenário do TCU e Acórdão nº 1.117/2012-1ª Câmara, não obstante a exigência de comprovação de que a licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para cumprimento das obrigações pertinentes ao certame tenha amparo no inciso III do art. 30 da Lei nº 8.666/1993, essa exigência extrapola tal preceito ao impor o requisito de que o próprio profissional a ser indicado na licitação como responsável técnico da obra deva ser o credenciado para a vistoria.

Com efeito, a jurisprudência do TCU tem se posicionado no sentido de que é suficiente exigir da licitante declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra, assinada pelo seu responsável técnico, de modo que a visita só pode ser exigida se for imprescindível para a caracterização do objeto, e, nesse caso, deve-se evitar reunir os licitantes em uma mesma data e horário, situação capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes (Acórdãos 234/2015, 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009, todos do Plenário).

Importante ressaltar que o TCU entende que não caberia impor a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras como condição de habilitação, sendo suficiente declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto, devendo ser compreendida como um direito subjetivo da empresa licitante, e não como uma obrigação imposta pela Administração (Acórdãos 234/2015, 1842/2013, 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009, todos do Plenário).

Assim, a exigência em comento contrariou jurisprudência do Tribunal de Contas da União, visto que inexistente fundamento legal para que a visita técnica se faça obrigatoriamente pelo responsável técnico da empresa previamente designado.

c) Exigência de comprovante de inclusão da empresa em programa de qualidade não é exigido por lei.

Em análise do edital de licitação da Concorrência nº 01/2012, verificou-se a existência de cláusula com potencial de restringir o caráter competitivo do certame. A alínea “b.5)” do item 6.1.3, que trata dos documentos relativos à qualificação técnica, exige a apresentação de comprovante de inclusão da empresa no processo do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat (PBPQ-H) em nível A no saneamento, para fins de habilitação.

Não há, no entanto, previsão legal para a exigência da mencionada documentação, vez que a Lei 8.666/1993 enumera, de forma restrita, os documentos que poderão ser exigidos na etapa de habilitação das candidatas à contratação.

Por outro lado, o §5º do art. 30 da Lei das Licitações veda expressamente exigências não previstas em lei, que inibam a participação na licitação.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) tem considerado ilegal a exigência de apresentação de certificação de qualidade (a exemplo de certificados ISO e PBQPH - Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat), como requisito de habilitação em procedimentos licitatórios, já que não integrem o rol da documentação

exigida por lei para comprovação de capacidade técnica (Acórdãos 1.107/2006, 1.291/2007, 2.656/2007, 608/2008, 2.215/2008 e 381/2009, todos do Plenário).

Sobre o assunto, o TCU tem entendido que “o processo de certificação PBQP-H exige a assunção de custos por parte da empresa, a exemplo de despesas de consultoria e modificação de processos produtivos. Ademais, sua obtenção demandaria tempo das licitantes que não são compatíveis com os prazos exíguos do processo licitatório. Por esses fatores, muitos potenciais licitantes ficariam aliçados de acorrerem ao certame” (Acórdão 3291/2014 – Plenário).

Ademais, o TCU “tem aceitado a exigência desse tipo de certificado como critério de pontuação desde que vinculado tão somente à apresentação de certificado válido, com atribuição de pontos ao documento em si, de forma global pelos serviços de informática prestados, vedada a pontuação de atividades específicas” (Acórdão 539/2015 – Plenário).

d) Exigência de quantidade mínima de atestados de qualificação técnica.

Verificou-se na alínea “c” do item 6.1.3. do edital, que trata dos documentos relativos à qualificação técnica, a exigência da apresentação pela empresa de no mínimo 02 (dois) atestados/certidões de capacidade técnica, de contratos simultâneos ou não, como condição necessária para comprovação da qualificação técnica da licitante.

O § 1º do art. 3 da Lei nº 8.666/93 veda aos agentes públicos “admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo”.

Com efeito, a exigência de dois ou mais atestados de capacitação técnica, tal qual ocorreu no pregão em análise, conquanto não encontre respaldo legal, tem levado o Tribunal de Contas da União (TCU) a expedir determinações saneadoras aos órgãos e entidades que o fazem, quando não evidenciado direcionamento ou restrição à competitividade (Acórdãos 244/2003-Plenário, 584/2004-Plenário, 170/2007-Plenário, 1.636/2007-Plenário, 2.462/2007-Plenário, 43/2008-Plenário, 597/2008-Plenário, 1.949/2008-Plenário, 1.780/2009-Plenário e 1.258/2010-2ª Câmara).

A Lei de Licitações estabelece diretrizes, limitações e exigências relativas ao conteúdo dos atestados de comprovação de aptidão, mas silencia no tocante à quantidade de documentos necessários para se fazer tal prova. Ao fazer uma interpretação sistêmica dos normativos acerca do assunto, o TCU tem entendido que uma imposição dessa espécie somente poderia ser admitida se claramente explicitada no texto legal.

Nesse contexto, pode-se dizer que o estabelecimento de uma quantidade mínima de atestados fere o preceito constitucional da isonomia, porque desigualdade injustamente concorrentes que apresentam as mesmas condições de qualificação técnica. Não se pode inferir que um licitante detentor de um atestado de aptidão é menos capaz do que o licitante que dispõe de dois.

Isto porque a capacidade técnica de realizar o objeto existe, independentemente do número de vezes que tenha sido exercitada, ou não existe. Garantida a capacitação por meio de um atestado, não há como a administração exigir algo a mais sem exorbitar as limitações constitucionais.

A exigência de um número mínimo de atestados técnicos é medida excepcional, que deve ser adotada exclusivamente quando a especificidade do objeto assim exigir e não houver comprometimento à competitividade do certame, e apenas se devidamente justificada no processo administrativo da licitação. (Acórdão 1557/2014-Segunda Câmara).

Em regra, exigências desse tipo são consideradas ilegais e não devem constar no processo licitatório, mas podem ser aceitas em casos excepcionais, quando imprescindíveis para garantir a perfeita execução do objeto licitado (Acórdãos 244/2003-Plenário, 584/2004-Plenário, 170/2007-Plenário, 1.636/2007-Plenário, 2.462/2007-Plenário, 43/2008-Plenário, 597/2008-Plenário, 1.949/2008-Plenário, 1.780/2009-Plenário e 1.258/2010-2ª Câmara).

e) Exigência, para fim de comprovação da capacidade técnica da licitante, de quantidade máxima de atestados.

Verificou-se na alínea “c” do item 6.1.3., que trata dos documentos relativos à qualificação técnica, a exigência da apresentação pela empresa de no máximo 03 (três) atestados/certidões de capacidade técnica, de contratos simultâneos ou não, como condição necessária para comprovação da qualificação técnica da licitante.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é pacífica quando determina que “é vedada a imposição de limites ou de quantidade certa de atestados ou certidões para fins de comprovação de qualificação técnica, salvo se a natureza da obra ou do serviço assim o exigir, devendo, nesse caso, a pertinência e a necessidade estarem justificados em estudos técnicos nos autos do processo”.

A Lei de Licitações estabelece diretrizes, limitações e exigências relativas ao conteúdo dos atestados de comprovação de aptidão, mas silencia no tocante à quantidade de documentos necessários para se fazer tal prova. Ao fazer uma interpretação sistêmica dos normativos acerca do assunto, o TCU tem entendido que uma imposição dessa espécie somente poderia ser admitida se claramente explicitada no texto legal.

Nesse contexto, pode-se dizer que o estabelecimento de uma quantidade de atestados fere o preceito constitucional da isonomia, porque desigualdade injustamente concorrentes que apresentam as mesmas condições de qualificação técnica. Não se pode inferir que um licitante detentor de um atestado de aptidão é mais capaz do que o licitante que dispõe de dois, apenas por ter executado o quantitativo semelhante ao objeto da licitação em um único contrato. Isto porque a capacidade técnica de realizar o objeto existe, independentemente do número de vezes que tenha sido exercitada, ou não existe.

Essa exigência tem levado o TCU a expedir determinações saneadoras aos órgãos e entidades que a fazem, quando não evidenciado direcionamento ou restrição à competitividade (Decisões nº 285/2000, 1.288/2002, 1.618/2002; e Acórdãos nºs 1917/2003, 1284/2003, 1631/2007, 2014/2007, todos do Plenário; e Acórdão nº 2104/2009-2ª Câmara. Acórdão nº 329/2010-Plenário).

f) Exigência de capital integralizado como condição de avaliação econômico-financeira do licitante.

Em análise do edital da Concorrências nº 01/2012, constatou-se na alínea “b” do item 6.1.4 do edital, que trata da documentação relativa à avaliação econômico-financeira, que foi exigido das licitantes, como requisito de qualificação econômico-financeira, comprovação de possuir capital social integralizado de, no mínimo, 10% do valor total estimado para a contratação.

Em situações semelhantes, entretanto, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem se manifestado no sentido de considerar lícita essa exigência de comprovação de capital social integralizado somente se a aferição ocorrer no momento da contratação e não na apresentação de documentos de habilitação pelas licitantes, de modo que não configure restrição indevida à participação na licitação. Ademais, o § 2º do artigo 31 da Lei nº

8.666/93 faz referência a capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo. A exigência de capital social integralizado extrapola o previsto na Lei (Acórdão TCU 887/2013 – Plenário)

A Lei de Licitações em seu artigo 31, §§ 2º e 3º, em que pese admitir a exigência de capital mínimo ou patrimônio líquido, limitado a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação para execução de obra, em nenhum momento estabelece a necessidade de que essa comprovação se faça sobre o capital integralizado da empresa. Também a jurisprudência do TCU considera indevida tal exigência, que restringe a competitividade do processo licitatório, uma vez que apenas empresas de maior porte atenderiam ao montante estabelecido pelo edital. Nesse sentido é o entendimento do Acórdão 113/2009-Plenário.

Além disso, o TCU tem considerado indevida essa exigência, “uma vez que a lei refere-se apenas a patrimônio líquido ou a capital social, conforme já assentado em jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo dos Acórdãos nºs 1871/2005; 170/2007 e 113/2009, todos do Plenário” (Acórdão nº 5375/2009 – Primeira Câmara).

g) Exigência simultânea de capital social integralizado e apresentação de prestação de garantia de 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação.

Na Concorrência nº 01/2012, nas alíneas “b” e “d” do item 6.1.4 do edital da licitação, que trata da documentação relativa à avaliação econômico-financeira, foi exigida para fins de qualificação econômico-financeira das licitantes, a apresentação de capital social integralizado concomitantemente com a garantia prevista no §1º do art. 56 da Lei 8.666/1993 para a participação no certame

A simultaneidade de exigência de requisitos de capital social mínimo e de garantia para a comprovação da qualificação econômico-financeira não se coaduna com a lei e caracteriza restrição ao caráter competitivo, situação em que tem levado o Tribunal de Contas da União (TCU) a determinar às Unidades que não as exijam simultaneamente.

Em relação a esse tema, a jurisprudência do TCU é clara ao afirmar que a Administração não pode exigir, para a qualificação econômico-financeira das empresas licitantes, a apresentação de capital social ou patrimônio líquido mínimo junto com prestação de garantia para participação no certame (Acórdãos 383/2010-TCU-2a Câmara, 556/2010-TCU-Plenário, 2.098/2010-TCU-1a Câmara, 107/2009-TCU-Plenário, 1.102/2009-TCU-1a Câmara, 1.265/2009-TCU-Plenário, 2.073/2009-TCU-Plenário, 6.613/2009-TCU-1a Câmara, 1.039/2008-TCU-1a Câmara, 701/2007-TCU-Plenário, 1.028/2007-TCU-Plenário).

O § 1º do art. 3 da Lei nº 8.666/1993 veda aos agentes públicos “admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo”.

Cabe destacar que o TCU firmou entendimento por meio da Súmula nº 275 que “para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços”.

Dessa forma, a exigência cumulativa de capital social ou patrimônio líquido mínimo juntamente com a garantia prevista no §1º do art. 56 da Lei 8.666/1993 configura ato irregular, por ser contrário aos dispositivos legais vigentes.

h) O edital estabelece que os recursos administrativos devem ser protocolizados no endereço da prefeitura municipal da Indiavaí/MT, sem permissão da apresentação de documentos (recursos e impugnações) por email ou fax, contrariando Acórdão nº 2266/2011 – Plenário do Tribunal de Contas da União.

Por meio de análise dos editais da Concorrência nº 01/2012, verificou-se a existência de cláusulas com potencial de restringir o caráter competitivo dos certames. No item 12.2 do edital, que trata do recurso administrativo, restringe a apresentação de recursos ou contrarrazões por meio de e-mail, fac-símile ou qualquer outro meio eletrônico, sendo aceito apenas os realizados por meio físico protocolizados no endereço da prefeitura municipal de Indiavaí/MT.

Nesse contexto, empresas estabelecidas em Indiavaí/MT ou municípios limítrofes possuem melhores condições de fazer uso do direito de petição (art. 5º, inciso XXXIV, 'a', da Constituição da República) do que aquelas estabelecidas em localidades mais distantes ou em outros municípios.

Entretanto, no caso concreto, não haveria prejuízo para a Administração aceitar essas contestações por meio de e-mail, via postal ou fax. Pelo contrário, a utilização dos referidos meios de comunicação tornariam o processo mais célere. O legislador, atento a isso, já positivou no art. 5º, inciso LXXVII, da Constituição Federal, o respeito ao princípio da celeridade processual no âmbito dos processos judicial e administrativo.

Ademais, poder-se-ia pensar que o processo licitatório sendo um conjunto de atos administrativos formais, como reza o art. 4º, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, exigiria da Administração um rigor na forma de praticá-los, ou seja, seria ilegal que a Administração aceitasse impugnações de edital e recursos administrativos por meio de telegrama, fax ou via postal, pois os atos iriam de encontro a esse formalismo exigido pela lei.

Mas essa não é a melhor interpretação. Recorrendo ao Código de Processo Civil - CPC, em seu art. 154, os atos processuais não dependem de forma determinada, a não ser que a lei exija, e reputam-se como válidos os atos que atinjam sua finalidade essencial. O art. 22, da Lei 9.784, de 1999, é límpida ao proclamar que os atos processuais não dependem de forma determinada, senão quando a lei expressamente exigir. Se o legislador não o fez, não cabe à Administração fazê-lo. Se fosse válida a exigência de que somente documentos originais seriam aceitos para impugnar editais ou impetrar recursos, a parte prejudicada seria o licitante que não tivesse estabelecimento na mesma cidade do órgão promotor do certame.

Cabe destacar que o Tribunal de Contas da União tem considerado que a vedação à apresentação de impugnações e recursos por meio de telegrama, via postal ou fac-símile (fax), cerceia o pleno gozo do direito de petição garantido no art. 5º, inciso XXXIV, alínea a, da Constituição Federal (Acórdão nº 2266/2011 – TCU Plenário e Acórdão nº 1.199/2014 – TP do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, o gestor assim se manifestou: *“A comissão de licitação deixou de atentar para os pontos elencados no item”*. (sic)

Análise do Controle Interno

Embora tenha havido reconhecimento das falhas por parte do gestor municipal, mantém-se a constatação por entender que as exigências expressas no instrumento convocatório podem ter comprometido, restringido ou frustrado o caráter competitivo do certame em comento.

2.2.2. BDI contendo alíquota de ISS superior à efetivamente praticada pela contratada, gerando sobrepreço de R\$ 17.416,37.

Fato

Em análise do edital da Concorrência nº 01/2012, constatou-se no item 7.9, que trata da incidência do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) sobre a proposta de preço, que foi exigido a aplicação na composição de despesas do orçamento a incidência da alíquota de 5% a título de ISSQN.

Em consonância com o art. 156, inciso III, da Constituição Federal, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, o ISS tem como fato gerador a prestação de serviços definidos na Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003 (LC 116/2003), ainda que esses serviços não se constituam como atividade preponderante do prestador. Em contratações de obras públicas, algumas questões devem ser enfrentadas para o cálculo da incidência do ISS na prestação de serviços de engenharia. São elas: (i) a definição do local onde o serviço será considerado prestado; e (ii) a definição da base de cálculo e da alíquota a ser considerada no faturamento do serviço prestado.

O primeiro ponto se refere ao aspecto espacial do fato gerador do ISS, que assume especial relevância na definição do local de sua ocorrência. De acordo com o art. 3º da LC nº 116/2003, como regra geral, considera-se o serviço prestado e o imposto devido no local do estabelecimento prestador ou, na falta de estabelecimento, no local do domicílio do prestador, exceto nas hipóteses previstas na referida Lei Complementar, quando o imposto será devido no local da prestação do serviço.

Como uma das exceções expressamente contidas no art. 3º da LC nº 116/2003 (inciso III), o ISS será devido no local da execução da obra no caso dos serviços descritos no subitem 7.02 e 7.19 da lista anexa da Lei Complementar, no qual se enquadra a obra objeto da Concorrência nº 01/2012 da Prefeitura de Indavaí/MT.

Destaca-se que os municípios gozam de autonomia para fixar as alíquotas deste tributo, desde que respeitados esses limites, e que, nos orçamentos, se deve adotar a alíquota de ISS do município onde o empreendimento é realizado, e não aquela de onde fica a sede da empresa construtora” (Acórdão nº 2.369/2011 – Plenário, item 170).

Ademais, convém destacar que, nos termos do art. 7º, inciso I, § 2º, da Lei Complementar nº 116/2003, a base de cálculo do referido tributo é o preço do serviço, excluído desse montante o custo dos materiais fornecidos.

Assim, deverá a Administração observar se a alíquota do ISS aplicada pela contratada é a mesma adotada no Município onde os serviços estão sendo prestados. Além disso, “é certo que a alíquota efetiva de ISS a configurar na taxa de BDI será inferior à taxa prevista na legislação do município onde será realizada a obra, pois deve ser desconsiderada a despesa relativa aos materiais” (Acórdão nº 2.369/2011 – Plenário, item 175).

Nesse sentido, o Código Tributário do Município de Indavaí/MT, local de realização da obra (item 31 do art. 23 da Lei Complementar nº 284/2002), estabelece a alíquota de 5% (art. 29 da referida Lei) para os serviços contratados. No entanto, a lei prevê a possibilidade de dedução de materiais fornecidos pelo prestador de serviços no percentual de 55%, com comprovação por meio de notas fiscais e/ou documentos idôneos. (§ 3º do art. 29 da Lei Complementar nº 284/2002).

Ou seja, a alíquota efetiva a ser utilizada equivale a 2,25% (5% X 45%). E esse percentual é que deveria estar sendo retido nas notas fiscais e recolhido para a Prefeitura de Indiavaí/MT, conforme demonstrado no documento a seguir, referente à Nota Fiscal nº 546, de 30 de setembro de 2013:

Base Dupla Construções Base Dupla Serviços e Construções Civil Ltda Avenida Isaac Povoas, 1331 - Golabelras CEP: 78045-900 - Fone: (65) 3664-3903 - Cuiabá - MT Insc. Mun.: 77246 - CNPJ: 04.568.575/0001-66					
 PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ - SEC. MUN. DE FINANÇAS Diretoria de Administração Tributária - Coordenaria do ISSQN • Praça Alencastro, nº 158 - CEP 78.005-580 - Cuiabá - MT Nota Fiscal Padronizada - Aut. Nº 002/2006 • Sistema Registrado no INPI sob Nº 821.644.211				Nº DE CONTROLE DA PREFEITURA * 6 7 3 2 5 7 2 * 	
NOTA FISCAL FATURA DE SERVIÇOS - SÉRIE 3				1ª Via - Cliente	
DATA DE EMISSÃO	DATA DE SAÍDA	HORA DE SAÍDA	NATUREZA DA OPERAÇÃO	DATA LIMITE PARA EMISSÃO	Nº DE CONTROLE DO CONTRIBUINTE
31/08/2012				30/09/2012	546
PROCON-MT, Av. Hist. R. Mend., 917, B. Araés, Ed. Eldorado Ex. Center, CEP 78008000 - Cuiabá/MT Fone: 151 e 65-3613-8500					
BASE DE CÁLCULO DO ISSQN		VALOR DO ISSQN / SUBSTITUTO TRIBUTÁRIO		VALOR TOTAL DA NOTA	
67.828,38		3.391,40		169.570,45	

Verifica-se que o valor de R\$ 3.391,40, recolhido a título de ISS, corresponde a 2% de R\$ 169.570,45, valor total da nota.

INDIRETAS (BDI)		PREFEITURA MUNICIPAL DE INDIÁVAI GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO
Obra:	SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA	
LOCAL:	INDIAVAI	
1.0	CUSTOS INDIRETOS	7,56%
1.1	Administração Central	2,47%
1.2	Administração Local	2,10%
1.3	Garantias e Seguros	0,32%
1.4	Riscos	0,80%
1.5	Custos Financeiros	1,87%
2.0	TRIBUTOS	7,67%
2.1	Pis	0,83%
2.2	Cofins	3,84%
2.3	ISSQN	3,00%
3.0	LUCRO	12,77%
3.1	Lucro	12,77%
4.0	TAXA TOTAL DE BDI	28,00%

[Assinatura]
Base Dupla Serviços e Construções Ltda.
CNPJ: 04.600.672/0001-66

No entanto, consta na proposta de preços da empresa da vencedora o percentual de 3% de ISSQN no BDI aplicado, fato que está onerando indevidamente o contrato, visto que o percentual efetivamente praticado pela empresa é de 2%. Na contratação em análise, o percentual dos demais componentes é 24,27% que somando ao ISS de 3%, atingem o BDI calculado pela empresa de 28% ($1,2427 \times 1,03$). Contudo o percentual correto de BDI (sem a presença do ISS) é de 26,76% ($1,2427 \times 1,02$), resultando em um sobrepreço no montante de R\$ 17.416,37 (Valor Contratado = 1.797.819,34 – 1.780.402,97 = Valor Ajustado).

Em situações similares, o Tribunal de Contas da União tem recomendado às Unidades Jurisdicionadas que revisem preventivamente todos seus contratos vigentes, a fim de verificar a adequação do percentual embutido no BDI a título de pagamento de ISS, com os percentuais efetivamente recolhidos, inclusive quanto à correção da base de cálculo desse imposto, e ainda, providenciem a dedução no pagamento em medições subsequentes para fins de compensação de valores recebidos e não recolhidos pela empresa contratada a título de ISS (Acórdão 32/2008 e 1.451/2006 ambos do plenário).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, o gestor assim se manifestou: “Com relação à cobrança indevida do imposto do ISSQN de 3,0 % para 2% de ISS cobrado na nota fiscal sendo que foi informado pelo BDI, nisto deverá ser ressarcido aos cofres públicos o montante de R\$ 17.416,37, e que o valor deverá ser corrigido, e que deverá ser comunicado a firma Base Dupla e Administração Pública anterior”. (sic)

Análise do Controle Interno

Diante da manifestação do gestor, observa-se que as ações para recuperar os valores pagos indevidamente, referem-se a um compromisso que depende de outras providências por parte do gestor municipal.

Mantém-se a constatação em razão de as justificativas serem insuficientes para sanar efetivamente as causas dos problemas apontados.

2.2.3. BDI contendo despesas indevidas com administração local, gerando sobrepreço de R\$ 29.495,47.

Fato

O presente procedimento objetiva verificar a correta composição da taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI que compõe os custos da empresa contratada e que incidirá diretamente sobre os custos dos materiais e serviços da planilha orçamentária.

Preliminarmente, fazem-se necessárias algumas considerações sobre o BDI. O preço final de um empreendimento é formado pelos custos diretos, por uma parcela de custos indiretos e pelo lucro. Os custos diretos são aqueles relacionados aos materiais e equipamentos que comporão a obra, além dos custos operacionais e de infraestrutura necessários para sua transformação no produto final, tais como mão-de-obra (salários, encargos sociais, alimentação, alojamento e transporte), logística (canteiro, transporte e distribuição de materiais e equipamentos) e outros dispêndios derivados, que devem ser discriminados e quantificados em planilhas. Já os custos indiretos são aqueles que não podem ser definidos como tais e que se apresentam como um percentual desses. São normalmente considerados custos indiretos: despesas financeiras, administração central, tributos federais (PIS/Cofins, CPMF), tributos municipais (ISS), seguros, riscos e garantias.

Essa conceituação, em prática nos procedimentos de fiscalização do TCU e exemplificado pelos Acórdãos nº 325/2007-Plenário e nº 2.631/2011-Plenário, além de facilitar a medição e a fiscalização dos itens executados, possibilita à Administração evitar indesejáveis impactos que eventuais aditivos para mudança de especificações de materiais e/ou equipamentos, por exemplo, possam acarretar no preço final da obra sem que aumento nos custos indiretos de fato tenha ocorrido. A não observância dessa prática ainda pode proporcionar pagamentos indevidos pela duplicidade de insumos, a exemplo de administração local.

O Acórdão nº 2.631/2011-Plenário do TCU, publicado no Diário Oficial da União de 06 de outubro de 2011, considerou como indício de irregularidade a inclusão inadequada do item de "administração local" na composição do BDI, o qual, após aditivos contratuais com vistas à elevação de quantitativos de serviços, tende a gerar aumentos indevidos na parcela de "administração local", cujo valor deveria ser fixo e estimado na planilha de custos diretos, demandando, assim, que sejam repactuados os contratos para transferir tal item do BDI para a planilha, com devolução dos valores pagos indevidamente.

Na análise da planilha de composição do BDI da empresa Base Dupla Construções e Serviços Ltda, foi verificada a inclusão de parcelas caracterizadas como despesa direta e, portanto, já constam como custo direto na planilha orçamentária na forma do item 2.0 de serviços preliminares.

Seguindo o exemplo registrado no item 5 do Acórdão TCU nº 325/2007, que trata de itens cuja inclusão no BDI é indevida, verificou-se que a despesa de administração local que a

contratada incluiu indevidamente no seu BDI, foi de 2,10%, pois trata-se de despesa direta, já quantificada na sua planilha de custo, pelo valor de R\$ 109.116,96.

Importante registrar que na contratação de obras e serviços de engenharia, os custos com administração local devem estar discriminados na planilha orçamentária como custos diretos, justificados por meio de composições detalhadas e memoriais específicos, e não pela aplicação de percentuais sobre o preço total da obra ou serviço 51 de 67. (Ata do Plenário do TCU nº 50, de 16 de novembro de 2011).

Essa inserção indevida no BDI gerou um sobrepreço de R\$ 29.495,47, resultante da incidência da taxa de 2,10% sobre os custos diretos da obra – R\$ 1.404.546,36.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, o gestor assim se manifestou: *“A Prefeitura deverá notificar a firma Base Dupla para a devolução aos cofres públicos o montante de R\$ 29.495,47, referente à inclusão do item da administração local na tabela do BDI apresentado com 2,47 % o que não é permitido, e deverá também ser comunicado a Administração Pública anterior”*. (sic)

Análise do Controle Interno

Diante da manifestação do gestor, observa-se que as ações para recuperar os valores pagos indevidamente, referem-se a um compromisso que depende de outras providências por parte do gestor municipal.

Dessa forma, mantém-se a constatação em razão de as justificativas serem insuficientes para sanar efetivamente as causas dos problemas apontados.

2.2.4. Obra paralisada prejudicando o alcance dos objetivos pactuados.

Fato

Em análise aos documentos relativos ao Contrato nº 046/2012, em especial aos pagamentos e medições dos serviços, bem como ao termo de distrato do referido contrato com a empresa Base Dupla Serviços e Construções Ltda, observa-se que a obra está paralisada, com execução financeira de aproximadamente 21,37% do valor da obra contratada, correspondente ao pagamento do montante de R\$ 384.231,47 dos R\$ 1.797.819,34 contratados, conforme demonstrado nas tabelas a seguir.

Tabela – Medições de serviços executados.

Medição	Nota Fiscal	Data	Valor (R\$)
1ª	534	05/07/2012	7.290,44
2ª	546	31/08/2012	169.570,45
3ª	550	19/09/2012	120.758,57
4ª	569	29/04/2013	86.612,01
Valores medidos e pagos			384.231,47

Os serviços medidos referem-se apenas aos serviços preliminares e a execução de adutora, rede distribuição de água e parte da casa de química, conforme ilustram as fotos obtidas nos acervos da Prefeitura.

Fotos – registros fotográficos, disponibilizados pela P.M Indiavaí/MT.



Registre-se que em 24 de janeiro de 2014, a Prefeitura Municipal de Indiavaí/MT, entendendo que havia descumprimento por parte da contratada, inclusive sem efetuar retomada das obras (abandono), efetuou rescisão unilateral, conforme Termo de Rescisão Unilateral nº 01/2014. Os efeitos dessa rescisão foram suspensos, a partir do deferimento da concessão de medida liminar, realizada em 13 de março de 2014, em favor da empresa Base Dupla Construções e Serviços Ltda., que impetrou Mandado de Segurança (Processo nº 465.24.2014.811.0038) junto à Comarca de Araputanga/MT em razão da rescisão unilateral pretendida pelo Município de Indiavaí/MT (Impetrada). O Agravo de Instrumento interposto pela Impetrada, em face da decisão de concessão da liminar, não foi conhecido pela Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. Segundo o assessor jurídico, o Município recorreu novamente à Justiça Estadual para solução do litígio, mas, até o momento, não houve julgamento para a questão.

Em companhia do atual fiscal das obras, no dia 09 de agosto de 2016, foi realizada visita “in loco”, percorrendo todo o trecho contido na planta geral de rede distribuição, tendo sido constatado que, de fato, as obras estão paralisadas, não havendo qualquer frente de trabalho da empresa contratada. Não houve evolução das obras a partir da última medição realizada pela Prefeitura em abril de 2013. Para a completa execução das metas pactuadas no Convênio TC PAC nº 0099/2012, ainda falta execução dos serviços de captação de água,

estação de tratamento (pressurização, reservatório, urbanização), execução de ligações domiciliares e instalação de hidrômetros. Ou seja, até o momento houve uma baixa execução dos serviços previstos, cuja conclusão das obras estava prevista para 29 de março de 2014. As fotos seguintes ilustram a situação encontrada:

Fotos – Vistoria da obra, Indiavaí/MT, 09 de agosto de 2016.



Foto 05: Final da adutora no Rio Jauru, onde deverá ser construída a captação. Foto tirada em 09/08/2016.



Foto 06: Trecho que liga o Rio Jauru até a zona urbana de Indiavaí/MT. Rede adutora soterrada. Foto tirada em 09/08/2016.



Foto 07: Rede adutora: vestígios de corte, escavação e recomposição asfáltica. Foto tirada em 09/08/2016.



Foto 08: levantamento da edificação da casa de química. Etapa não concluída. Foto tirada em 09/08/2016.

Observou-se que alguns serviços até realizados no local onde seria a construção da estação de tratamento estão se deteriorando, havendo necessidade de reparos, conforme pode ser observado abaixo:



Foto 09: Cobertura da casa de química com destelhamento. Foto tirada em 09/08/2016.



Foto 10: Base quebrada do poste de concreto das cercas de proteção. Foto tirada em 09/08/2016.

As fotos demonstram as condições da casa de química, em situação de abandono.



Foto 11: Porta empenada no interior da casa de química. Sujeiras e restos de materiais. Foto tirada em 09/08/2016.



Foto 12: Sujeiras e restos de materiais no interior da casa de química. Foto tirada em 09/08/2016.

Importante registrar que uma obra paralisada penaliza a população duplamente: pela ausência da obra e pelos recursos já aplicados, sem falar na riqueza que se deixa de produzir, em prejuízo do desenvolvimento econômico e social do município.

A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, e tem por base os princípios fundamentais da universalização do acesso (ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico), da integralidade, do abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, da utilização de tecnologias apropriadas, da transparência das ações, da segurança, qualidade e regularidade, dentre outros.

Considera-se saneamento básico o conjunto de quatro serviços públicos: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; drenagem urbana; e manejo de resíduos sólidos urbanos (coleta e disposição final do lixo urbano).

Importante constatar os impactos na saúde e no Sistema Único de Saúde decorrentes de agravos relacionados a um saneamento ambiental inadequado. Conforme pesquisa publicada por meio de Relatório pela Fundação Nacional de Saúde em 2010 e conduzida por pesquisadores e colaboradores do Departamento de Saúde Coletiva (Nesc), do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães (CPqAM), unidade da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) - Ministério da Saúde (MS), as doenças relacionadas a condições precárias de vida representam impacto na utilização da rede assistencial, implicando gastos hospitalares e acarretando o comprometimento da rede hospitalar, e no desenvolvimento de programas de controle das doenças endêmicas.

Diante desse cenário, considerando a importância social do sistema de abastecimento de água, torna-se imprescindível que o Município de Indiavaí/MT, após o deslinde do processo judicial, envidar esforços para a conclusão total das obras em benefício da sua população.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, o gestor assim se manifestou: *“Com relação à depredação ocorrida na obra devido à paralização dos serviços pela firma Base Dupla, tão logo seja solucionado na Justiça a rescisão do contrato, os serviços serão recuperados pela nova firma executora”*. (sic)

Análise do Controle Interno

Diante da manifestação do gestor, observa-se que as providências para preservar e recuperar os serviços já executados se referem a um compromisso que depende de contratação de empresa para concretizá-lo conjuntamente com a execução dos serviços remanescentes da obra.

Dessa forma, mantém-se a constatação em razão de as justificativas serem insuficientes para sanar efetivamente as causas dos problemas apontados.

2.2.5. Ausência de parcelamento do objeto licitado.

Fato

Consta no preâmbulo do edital de licitação da Concorrência Pública nº 001/2012 que o julgamento será do tipo menor preço global. Entretanto, a adjudicação global, quando é possível a divisão do objeto, impede a participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possa fazê-lo com relação a determinados itens, levando à restrição da competitividade do certame.

Vale destacar que os serviços relativos às obras contratadas para execução do sistema de abastecimento de água no município de Indiavaí/MT eram compostos de captação, casa de química, reservatório e rede de distribuição que, a princípio, poderia ser parcelado em três lotes distintos.

Nesse sentido é a Súmula nº 247 do TCU, que assim dispõe: “é obrigatória à admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a

itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”.

Em situações similares, o TCU tem recomendado às Unidades Jurisdicionadas que promovam a separação do objeto em lotes distintos, quando de natureza divisível, com objetivo de permitir a participação de empresas que, embora não estejam habilitadas a fornecer a totalidade dos itens especificados, possam apresentar proposta mais vantajosa para a Unidade, no que diz respeito aos demais itens (Acórdão nº 491/2012-Plenário).

Sobre o assunto, é importante lembrar que o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 estabelece o parcelamento como regra, razão pela qual cabe ao administrador demonstrar os motivos que o levaram a não dividir o objeto licitado. Assim, é necessário que a administração municipal justifique a opção pela licitação global do ponto de vista econômico, técnico e operacional, na medida em que este procedimento tende a restringir a competitividade do certame. A motivação das decisões mostra-se ainda mais imperiosa quando se opta por solução contrária à preconizada pela legislação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, o gestor assim se manifestou: *“A Comissão de Licitação adotou o sistema de adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, diante de vossas recomendações, reunimos com os membros, mostrando que fora registrando apontamentos neste sentido e precisam serem corrigidos”*. (sic)

Análise do Controle Interno

Em que pese o reconhecimento da falha pelo gestor, os entendimentos do TCU elencados no campo ‘fato’ reforçam a necessidade de se manter a constatação.

2.2.6. Ausência de critérios de aceitabilidade de preços.

Fato

Em análise do edital da Concorrência nº 01/2012, constatou-se no preâmbulo e no item 1.3 do edital que foi fixado o tipo de licitação de menor preço global em regime de empreitada por preço unitário, sem, no entanto, ter sido estabelecido o critério de aceitabilidade de preços unitários, infringindo o disposto no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993.

É evidente que o ganhador será aquele que fornecer o menor preço global, mas nem por isso isenta a Administração de analisar os preços unitários, justamente para verificar se eles estão compatíveis com os praticados no mercado. E isso independe do regime de contratação a ser adotado: empreitada global ou empreitada por preços unitários.

Nesse contexto, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é firme no sentido de que tanto nas empreitadas por preço global quanto nas de preço unitário, é obrigatório o estabelecimento nos editais dos critérios de aceitabilidade de preços unitários e globais, com a fixação dos preços máximos (Acórdão 818/2007-Plenário, Acórdãos 3.702/2009-1a Câmara, 1.746/2009-Plenário, 168/2009-Plenário, 554/2008-Plenário, 2.014/2007-Plenário, 1.090/2007-Plenário e 1.755/2004-Plenário, entre outros). É firme também no sentido de

que, em que pese o menor preço global ser decisivo na escolha da melhor proposta para a Administração, deve ser verificada também a compatibilidade dos preços unitários aos de mercado (Decisões n.º 253/2002 e 1.054/2001 e Acórdãos n.º 267/2003, 1.595/2006 e 1.387/2006, todos do Plenário). Esse entendimento firmado pelo TCU encontra-se registrado na Súmula nº 259/2010, que assim dispõe: “Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor”.

A exigência de se definir critérios de aceitabilidade de preços unitários visa detectar e evitar a ocorrência de eventuais jogos de planilhas, artifício utilizado por quem propõe uma planilha de preços para obter benefícios futuros, como estabelecer preços mais altos para os serviços que ocorrem mais cedo e para aqueles com quantitativos subdimensionados, bem como preços mais baixos para serviços superdimensionados, para depois ganhar vantagens em aditivos.

Por oportuno, cabe destacar que a Advocacia Geral da União – AGU decidiu emitir a Orientação Normativa nº 05/2009, com a seguinte recomendação: “na contratação de obra ou serviço de engenharia, o instrumento convocatório deve estabelecer critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, o gestor assim se manifestou: *“O ganhador será aquele que fornecer o menor preço global, para Administração de analisar os preços unitários, justamente para verificar se eles estão compatíveis com os praticados no mercado”*.

Análise do Controle Interno

Os argumentos trazidos pelo gestor não merecem prosperar. Mantém-se a constatação em razão da importância da definição de critérios de aceitabilidade de preços unitários para melhor atuação da comissão de licitação por ocasião do julgamento das propostas de preços ofertadas pelos licitantes.

2.2.7. Ausência de diários de obra.

Fato

Embora tenha sido solicitado por meio da Solicitação de Fiscalização nº 06, de 25 de julho de 2016, não foi disponibilizado à equipe de fiscalização o “diário de obra” (Livro de Ordem) da obra de Sistema de Abastecimento de Água de Indavaí/MT, pactuada pelo Convênio TC/PAC nº 99/2012.

Cabe destacar que o CONFEA emitiu a Resolução nº 1.024/2009, por meio da qual instituiu o Livro de Ordem, de uso obrigatório nas obras e serviços de Engenharia e demais profissões vinculadas ao Sistema Confea/Crea o qual deve constituir a memória escrita de todas as atividades relacionadas com obra ou serviço realizado.

Ainda segundo o referido normativo, em seu art. 5º, *“O uso do Livro de Ordem constituir-se-á em obrigação do responsável técnico pelo empreendimento, que o manterá permanentemente no local da atividade durante o tempo de duração dos trabalhos”*.

Por ocasião da prolação do Acórdão nº 1731/2009 - Plenário, o Tribunal de Contas da União recomendou à Unidade Jurisdicionada *“exigir dos fiscais a elaboração de diário de obras, registrando tempestivamente as ocorrências relacionadas à execução do contrato”*.

(materiais, equipamentos e mão-de-obra utilizados, bem como a localização precisa dos serviços executados etc.), em atenção ao § 1º do art. 67 da Lei nº 8.666/1993".

Ressalte-se que, a ausência do referido documento impossibilitou que a equipe de fiscalização tivesse acesso a informações essenciais para a completa compreensão das condições de execução da obra, notadamente quanto ao abandono das obras pela empresa contratada, conforme informado pela Prefeitura de Indiavaí/MT. Essas informações, cujo registro no Livro de Ordem é obrigatório, nos termos do § 1º do art. 4º da Resolução nº 1.024/2009, referem-se, entre outras, às (aos):

- a) datas de início e de previsão da conclusão da obra ou serviço;
- b) datas de início e de conclusão de cada etapa programada;
- c) posição física do empreendimento no dia de cada visita técnica;
- d) orientação de execução, mediante a determinação de providências relevantes para o cumprimento dos projetos e especificações;
- e) nomes de empreiteiras ou subempreiteiras, caracterizando as atividades e seus encargos, com as datas de início e conclusão, e números das ARTs respectivas;
- f) acidentes e danos materiais ocorridos durante os trabalhos;
- g) períodos de interrupção dos trabalhos e seus motivos quer de caráter financeiro ou meteorológico, quer por falhas em serviços de terceiros não sujeitas à ingerência do responsável técnico; e
- h) outros fatos e observações que, a juízo ou conveniência do responsável técnico pelo empreendimento, devam ser registrados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2016, de 13 de setembro de 2016, o gestor assim se manifestou: *"A Prefeitura deverá comunicar a firma Base Dupla a apresentação do Diário de Obra, com o visto do engenheiro da prefeitura da gestão anterior"*. (sic)

Análise do Controle Interno

Por se tratar de fatos consumados, será pouco provável que a atual gestão municipal consiga obter um documento que já deveria estar disponível junto com os demais controles da Prefeitura. Por essa razão, fica mantida a constatação.

3. Conclusão

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

Dentre os fatos apontados, destacam-se: Edital contendo cláusulas restritivas; BDI inadequado e Obras paralisadas prejudicando a população do município de Indiavaí-MT.