

**Processo:** 1024352  
**Natureza:** AUDITORIA  
**Jurisdicionado:** Prefeitura Municipal de Joáima  
**Ano de Referência:** 2017  
**Partes:** Dauro Barreto Melo Filho - Prefeito Municipal; Luciana Murta Barreto - Secretária Municipal de Educação; Augusto Timo Murta - Secretário Municipal de Administração; Diego Rodrigues de Souza – Pregoeiro; Osvaldo Esteves de Lucena - Diretor de Divisão de Vigilância Sanitária e Epidemiológica  
**Procurador:** Adalberto Gonçalves Pires - OAB/MG 67.522  
**MPTC:** Glaydson Santo Soprani Massaria  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO

**PRIMEIRA CÂMARA – 4/8/2020**

AUDITORIA. PREFEITURA MUNICIPAL. MERENDA ESCOLAR. CONTRATAÇÃO DE FORNECEDORES DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS. ATENDIMENTO À DEMANDA DA REDE PÚBLICA DE ENSINO E CONDIÇÕES DE ARMAZENAMENTO E UTILIZAÇÃO DOS PRODUTOS. IRREGULARIDADES – CONSTATADAS. AUSÊNCIA DE CARACTERIZAÇÃO E DESCRIÇÃO CLARA DOS OBJETOS LICITADOS. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES.

Constatadas irregularidades nos processos de contratação de fornecedores de gêneros alimentícios para merenda escolar oferecidos pelo Município, o Tribunal de Contas poderá recomendar a adoção de providências para melhorar o desempenho e garantir maior efetividade dos programas e políticas públicas, nos termos do inciso III do art. 275 da Resolução n. 12, de 2008, bem como aplicar penalidades, com fulcro no art. 85, II, da LC 102/08.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I)** julgar irregulares os atos auditados na Prefeitura Municipal de Joáima, relativos ao exercício de 2017, sob a responsabilidade dos Srs. Dauro Barreto Melo Filho - Prefeito Municipal, Luciana Murta Barreto - Secretária Municipal de Educação, Augusto Timo Murta - Secretário Municipal de Administração, Diego Rodrigues de Souza - Pregoeiro e Osvaldo Esteves Lucena - Diretor de Divisão de Vigilância Sanitária e Epidemiológica, nos termos da fundamentação desta decisão;
- II)** aplicar multa individual de R\$1.000,00 aos Srs. Dauro Barreto Melo, Luciana Murta Barreto e Diego Rodrigues de Souza, já qualificados, nos termos do art. 85, II, da LC 102/08, por infringência aos incisos I e II do § 7º do art. 15 da Lei n. 8.666/1993 e ao art. 7º, I e II do Decreto Municipal n. 13/2017, em razão de ausência de caracterização e descrição clara dos objetos licitados no Pregão n. 3/2017, item 2.1.2;

- III) determinar a intimação, por via postal, dos responsáveis pelos atos auditados, da atual gestão municipal e do presidente do CAE, para que tomem conhecimento da decisão e das recomendações expendidas, nos itens 2.2 e 2.3 da fundamentação constante desta decisão;
- IV) registrar que o Tribunal deverá avaliar, com base nos critérios de seleção definidos em ato normativo próprio, a inclusão de ação fiscalizatória para verificação do cumprimento das recomendações, por meio da Superintendência de Controle Externo, quando da elaboração do Plano Anual de Auditoria e Inspeção;
- V) declarar a extinção do processo, cumpridas as determinações desta decisão e das disposições regimentais pertinentes, e determinar arquivamento dos autos, conforme o disposto no art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente José Alves Viana.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 4 de agosto de 2020.

JOSÉ ALVES VIANA  
Presidente

SEBASTIÃO HELVECIO  
Relator

*(assinado digitalmente)*



**PRIMEIRA CÂMARA – 4/8/2020**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

**I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de Auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Joáima sob a responsabilidade do Sr. Dauro Barreto Melo Filho, prefeito à época, cujo escopo foi examinar a regularidade dos processos de contratação de fornecedores de gêneros alimentícios para merenda escolar oferecidos pelo Município, no período de janeiro a agosto de 2017, bem como avaliar as condições de armazenagem e utilização dos produtos.

A equipe técnica responsável pelos trabalhos de auditoria apresentou o relatório de peça 18 e em razão das irregularidades constatadas, foi determinada a abertura de vista aos responsáveis para manifestação.

Devidamente citados, apresentaram defesa conjunta, às fls. 197 a 209 da peça n.22, por meio de seu procurador, Sr. Adalberto Gonçalves Pires, OAB/MG n. 67.522, conforme Termo de Juntada de fls. 210.

Em reexame, à peça 20, a unidade técnica considerou que algumas irregularidades apontadas inicialmente foram sanadas e outras subsistiram, concluindo que o descumprimento das normas indicadas no relatório é conduta passível de aplicação da sanção prevista no inciso I do art. 83 c/c o inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, opinou em seu parecer pela aplicação de multa pessoal aos responsáveis, pela concessão de prazo para que a Prefeitura Municipal promova e comprove nos autos, a regularização dos apontamentos técnicos e pela intimação do atual presidente do CAE para que adeque a atuação do órgão colegiado ao ordenamento jurídico vigente, peça n. 21.

É o relatório, no essencial.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

**2.1 – Informações preliminares**

A auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Joáima teve como objetivo examinar a regularidade dos processos de contratação de fornecedores de gêneros alimentícios para merenda escolar oferecidos pelo Município, no período de janeiro a agosto de 2017, verificar se atendiam a demanda de alunos da rede pública municipal, bem como avaliar as condições de armazenagem e utilização dos produtos.

Para tanto, a matriz de planejamento foi elaborada a partir das seguintes questões de auditoria:

Q1 – Os processos administrativos formalizados pela Prefeitura para aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar obedeceram às normas legais vigentes?

Q2 – A Prefeitura implantou registros de controle que comprovassem a legalidade e a aplicação dos gêneros alimentícios adquiridos para a merenda escolar?

Q3 – Nos testes de aderência realizados pela Equipe Inspetora nas dependências escolares foi verificado que a infraestrutura das instalações de cozinha e de estoque de merenda escolar atendia às normas pertinentes?

Q4 – A comunidade participava (por meio do CAE) do acompanhamento das ações realizadas pela Prefeitura para garantir a oferta de alimentação escolar?

Para responder às referidas questões, a equipe de auditoria adotou os métodos e técnicas a saber:

- Cotejo de dados e informações;
- Análise de documentos contábeis e financeiros;
- Entrevista com os responsáveis pelo órgão;
- Aplicação de testes de aderência de regular execução dos serviços (inspeções físicas e registros fotográficos).

Finalizados os trabalhos de campo, foi elaborado o relatório preliminar de auditoria, peça n. 18, o qual apontou irregularidades e após a análise dos documentos juntados pelos defendentes, o órgão técnico, em reexame, peça n. 20, realizou apontamentos acerca de cada uma das inconsistências, a saber:

### **2.1- Os processos administrativos formalizados pela Prefeitura para aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar não obedeceram às normas legais vigentes**

A Equipe Auditora constatou, à peça 18, que durante o período auditado os contratos firmados para aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escola decorreram dos processos administrativos, cujas características dos procedimentos foram discriminadas nos Quadros 1 a 4, fl. 158 a 161-v, a saber:

| <b>Processo</b> | <b>Modalidade</b>  | <b>Contratado</b>  | <b>Quadro</b>               |
|-----------------|--|--|-----------------------------|
| 016/2017        | Registro de Preços – Pregão Presencial n. 003/2017       | Maria Cristina Nunes Pinheiro;<br>Mercearia Redondal Ltda.-EPP;<br>Renata Pereira Franco;<br>Maria Cristina Ferreira dos Santos Luz-ME   | Quadro 1–fl.<br>158/158-v   |
| 019/2017        | Registro de Preços – Pregão Presencial n. 006/2017 -     | Mercearia Redondal Ltda.-EPP   | Quadro 2 - fl.<br>159/159-v |
| 059/2017        | Pregão Presencial n. 032/2017                            | Mercearia Redondal Ltda.-EPP   | Quadro 3 – fl.<br>160/160-v |
| 042/2017        | Dispensa de Licitação n. 013/2017 – Agricultura Familiar | Shirley Pereira de Souza;<br>Alcides Pereira dos Santos;<br>Mário Júlio Gomes Siqueira;<br>Dulcinda Moreira Soares;<br>Valdirene Celestino Rodrigues;<br>Helenice Rodrigues de Almeida - Medina; -<br>Rodrigo Pereira Pena;<br>Aldo Pereira Costa;<br>Saulo Matos Botelho;<br>Anizio Ribeiro Alves | Quadro 4 – fl.<br>161/161-v |

Constatou-se que entre janeiro a agosto de 2017, as despesas decorrentes de tais processos de contratação corresponderam aos valores totais, discriminados nas Tabelas 1 a 3, fl. 163 a 165, tendo sido ressaltado que até a data de encerramento da auditoria não havia sido paga qualquer despesa decorrente do Pregão n. 032/2017:

| Processo  | Contratado  | Valor total (R\$)  | Tabela (fl)              |
|---|---|--|--------------------------|
| Registro de Preços – Pregão Presencial n. 003/2017      | Mercearia Redondal Ltda.-EP; - Renata Pereira Franco;<br>Maria Cristina Ferreira dos Santos Luz-ME  | 97.690,78<br>17.138,83<br><u>13.263,40</u><br>128.093,01   | Tabela 1 – fl. 163/163-v |
| Registro de Preços – Pregão Presencial n. 006/2017      | Mercearia Redondal Ltda.-EPP  | 29.410,00  | Tabela – fl. 164         |
| Dispensa de Licitação n. 32/2017 – Agricultura Familiar | Shirley Pereira de Souza;<br>Alcides Pereira dos Santos;<br>Mário Júlio Gomes Siqueira;<br>Dulcinda Moreira Soares; -<br>Valdirene Celestino Rodrigues;<br>Helenice Rodrigues de Almeida Medina;<br>Rodrigo Pereira Pena;<br>Aldo Pereira Costa;<br>Saulo Matos Botelho;<br>Anizio Ribeiro Alves<br>Total | 3.103,62<br>1.864,63<br>96,00<br>3.360,00<br>2.211,40<br>2.398,50<br>204,00<br>6.052,00<br>1.248,00<br>1.472,12<br>22.010,27 | Tabela 3 – fl. 165       |
|   | <b>Total</b>  | <b>179.513,28</b>  |                          |

Informa-se, ainda, que a modalidade licitatória Pregão foi regulamentada no âmbito do Município pelo Decreto Municipal n. 13, de 26/01/2017 (Arquivo/SGAP n. 1362091), e o Sistema de Registro de Preços pelo Decreto Municipal n. 14, de 26/01/2017 (Arquivo/SGAP n. 1362049).

Na análise dos procedimentos, foram constatadas as ocorrências abaixo discriminadas:

### **2.1.1- Não foi demonstrado nos processos de aquisição que eles tenham sido formalizados com base no cardápio planejado pela nutricionista, fls. 23 e 24**

Em análise inicial a Equipe Inspectora ressaltou que não ficou evidenciado que os processos de aquisição tenham sido formalizados com base no cardápio planejado pela nutricionista, vez que nos procedimentos de contratação os requisitantes das aquisições não fizeram quaisquer referências à fonte ou origem da escolha dos produtos que se pretendeu adquirir:

| Referência          | Requisitante  | Data     | FL    | Arquivo/SGAP |
|---------------------|---|----------|-------|--------------|
| Pregão n. 03/2017   | Luciana Murta Barreto –<br>Secretária de Educação   | 03/02/17 | 03/07 | 1362082      |
| Pregão n. 06/2017   | Augusto Timo Murta –<br>Secretário de Administração | 06/02/17 | 03/04 | 1362086      |
| Pregão n. 32/2017   | Luciana Murta Barreto –<br>Secretária de Educação   | 12/06/17 | 03/07 | 1362087      |
| Dispensa n. 13/2017 | Luciana Murta Barreto –<br>Secretária de Educação   | 10/05/17 | 03/06 | 1362089      |

O estudo técnico ressaltou que no período de 01/03/2017 a 01/06/2017, a Administração procedeu à contratação da Senhora Cristhiane Chaves Luz para as funções de Nutricionista, fl. 30 e 31, e que a partir de 02/06/2017 ela foi nomeada para o cargo em comissão de Chefe do Setor de Projetos e Programas Educacionais, conforme Decreto n. 101, de 02/06/2017, fl. 32 a 34.

A defesa alegou que o fato de o cardápio de alimentos adquiridos e servidos nas escolas não constar dos procedimentos licitatórios devidamente planejado e estruturado por um profissional

em nutrição, não implica dizer que os alimentos da merenda escolar que foram adquiridos estejam em desacordo com as orientações daquele profissional.

Enfatizou que em visita feita pela Equipe Inspectora às escolas pôde a mesma constatar a qualidade, quantidade e a merenda escolar servida aos alunos, tendo acesso ao cardápio elaborado pela nutricionista citada no relatório técnico e afirmou que a referida Equipe analisou quatro processos licitatórios, onde foram licitados dezenas de itens referentes aos gêneros alimentícios para a merenda escolar.

No tópico, apesar da unidade técnica ter mantido o apontamento em reexame, no sentido de que nos procedimentos licitatórios, os requisitantes não deixaram evidente que as demandas haviam decorrido do cardápio planejado pela nutricionista, não tendo sido feitas referências à fonte ou origem da escolha dos produtos que se pretendeu adquirir, impossibilitando à equipe apurar que os itens licitados/contratados se adequavam ao cardápio por ela planejado, não se pode afirmar que os alimentos adquiridos e servidos nas escolas municipais aos alunos estivessem em desacordo com as orientações pertinentes, assim como argumentou a defesa trazida.

Verifico, ainda, constar, à fl. 29, o cardápio da merenda escolar de 4 semanas, elaborado pela Nutricionista Cristhiane Chaves Luz (CRN 5038) e que a qualidade e quantidade da merenda escolar foram verificadas pela equipe de inspeção *in loco*. Na oportunidade, não se apontaram a inclusão de mercadorias incompatíveis com o que consta no mesmo, nos processos de compra de gêneros alimentícios verificados.

Desta forma, entendo assim como o *parquet* de contas que o fato de o art. 13 da Lei 11.947/09 e o art. 19 da Resolução n. 26/2013 do FNDE disporem que a aquisição dos gêneros alimentícios, no âmbito do PNAE, deva obedecer ao cardápio planejado pelo nutricionista não significa que necessariamente o cardápio deva constar da fase interna da contratação e considero sanado o apontamento de responsabilidade do Sr. Augusto Timo Murta – Secretário de Administração e da Sra. Luciana Murta Barreto – Secretária de Educação.

### **2.1.2- Ausência de caracterização e descrição clara dos objetos licitados**

A equipe de inspeção apurou que injustificadamente, na requisição para compra de gêneros alimentícios, constantes no Pregão n. 03/2017 (fl. 03 a 07 – Arquivo/SGAP n. 1362082), os itens relativos a “cebola, batata inglesa, abóbora, beterraba, moranga, cenoura, pimentão, tomate e repolho”, foram agrupados no item 38 como “verduras sacolão”, estimada entre 8.000 a 13.500 kg, em desacordo com as normas legais, não evidenciando a elaboração do Termo de Referência dos produtos a serem adquiridos, na fase interna do certame.

A defesa alegou que a referência no processo licitatório acerca do item “verduras de sacolão”, apesar de pouco convencional, equipara/assemelha a procedimentos feitos no âmbito municipal e até mesmo Estadual na aquisição de vários produtos de cesta básica, composta por vários produtos, custeados por preço único quanto ao total existente.

Argumentou que a vantagem da licitação por “verduras de sacolão” está no preço único que é pago, independentemente dos itens adquiridos, ressaltando que por serem produtos da mesma sazonalidade, se fossem adquiridos separadamente o preço por quilo final e individualizado do produto seria bem superior ao preço por quilo adquirido dentro do “sacolão”.

Afirmou que o preço por quilo ao final do procedimento licitatório foi de R\$2,45 (dois reais e quarenta e cinco centavos), não representando prejuízo ao erário, levando-se conta o quilo individualizado dos produtos a serem pagos dentro da aquisição conjunta, por estar menor ou pelo menos dentro do preço médio praticado no mercado.

Enfatizou, por fim, que somando os quatro procedimentos licitatórios, em se tratando de aquisição de verduras de sacolão, em agosto de 2017 não ultrapassou 4% (quatro por cento) do total adquirido a título de gêneros alimentícios.

Inicialmente, é de se notar que os incisos I e II do § 7º do art. 15 da Lei n. 8.666/1993, com aplicação subsidiária a processos na modalidade pregão, são claros quanto à correta caracterização e descrição do objeto licitado:

Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 15, § 7º, I e II:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...] § 7. Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

No mesmo sentido o Decreto Municipal n. 13/2017 (Arquivo/SGAP n. 1362091) dispõe acerca das fases preparatórias dos pregões, a saber:

Decreto Municipal n. 13/2017 – art. 7º, I e II:

Art. 7º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

I – a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição e a realização do fornecimento, devendo estar refletida no termo de referência;

II – o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e prazo de execução do contrato;

Verifico, compulsando os autos, que não foram definidos no Pregão n. 03/2017, de forma clara e objetiva, os quantitativos em quilos de cada um dos itens que compunham aquele agrupamento, tendo sido licitados de forma genérica 9 (nove) alimentos agrupados como “verduras sacolão” – item n. 38, estimando-se a aquisição de 8000 a 13.500 kg do referido grupo, impossibilitando aos eventuais participantes estimar e projetar os custos individuais para a sua execução.

Constato, ainda, que a autorização de abertura do certame dada pelo Senhor Dauro Barreto Melo Filho, Chefe do Executivo, com base na solicitação referenciada equivalente ao Termo de Referência, a qual foi emitida pela Secretária de Educação (fls. 02 a 07 e 47 – Arquivo/SGAP n. 1362082), estimou apenas os quantitativos totais de quilos do agrupamento de produtos a título de “verduras sacolão”.

Desta forma, entendo, assim como a unidade técnica em reexame, não ser vantajosa para a Administração a prática adotada, tendo em vista que na forma do licitado, para se adquirir determinado item constante do grupo “verduras sacolão” seria necessária a compra de todo o conjunto de itens, mesmo não se utilizando alguns deles em determinado momento.

Além do mais não considero irrelevantes a quantia adquirida e os gastos efetuados, ao contrário do alegado pelos defendentes.

Corroboro ainda, com o entendimento ministerial no sentido de que *“Tanta obscuridade no Termo de Referência do Pregão Presencial n. 03/2017 faz com que se afastem licitantes que não conhecem a dinâmica das quantidades demandadas pelas escolas municipais,*

*privilegiando-se os fornecedores que já estão acostumados a fornecer anteriormente para o Município. Isso ocorre porque as informações a respeito das quantidades que deveriam constar do edital para que qualquer licitante pudesse obtê-las são de conhecimento exclusivo da empresa que já fornece anteriormente ao Município.”*

Verifica-se, por fim equívoco por parte da defesa acerca de eventual semelhança entre as aquisições de itens do grupo “verduras sacolão” e dos produtos agrupados em “cesta básica”, uma vez que a segunda “... é o conjunto de bens e serviços essenciais para uma pessoa ou uma família pode atender suas necessidades básicas de sua renda; em outras palavras, uma cesta básica é aquela que tem todos os produtos necessários para ter uma vida saudável, tanto física como mentalmente”. (<https://edukavita.blogspot.com.br/2013/05/cesta-basica.html>).

Desta forma, uma vez que as alegações trazidas pela defesa não esclarecem o apontamento, corroboro com os entendimentos técnico e ministerial quanto à ausência de caracterização e descrição clara do objeto licitado e considero que subsiste o descumprimento do I e II do § 7º do art. 15 da Lei n. 8.666/1993 e do art. 7º, I e II do Decreto Municipal n. 13/2017, aplicando multa individual de R\$ 1.000,00 aos senhores Dauro Barreto Melo Filho, Prefeito Municipal, Luciana Murta Barreto, Secretária Municipal de Educação e Diego Rodrigues de Souza, Pregoeiro.

### **2.1.3 -Inadequação do Termo de Referência anexo ao edital e restrição à competitividade**

A Equipe Auditora apontou que o agrupamento de vegetais no mesmo item, assim como apontado no item anterior, teria caracterizado a restrição ao caráter competitivo do certame, vedado pelo inciso I do § 1º do art. 3º da Lei Nacional n. 8.666/1993, “uma vez que, ao considerar o fato de que eventual participante da licitação não tivesse condição de fornecer algum dos itens da cesta “verduras sacolão”, ele estaria impedido de concorrer” (f. 171-v).

A defesa alegou que a definição “verduras de sacolão”, ao contrário do relatório de auditoria, não inibiu a competitividade, tampouco restringiu a participação de licitantes interessados, inexistindo no edital qualquer cláusula contratual ou termo de referência condicionando a participação de qualquer licitante ou que para participar o mesmo teria de demonstrar possuir ou ser fornecedor de todos os itens ali constantes.

Em reexame a unidade técnica ressaltou que as alegações trazidas não conseguiram esclarecer a ocorrência relativa à inadequação do termo de referência anexo ao edital de Pregão n. 03/2017, acerca da licitação do grupo “verduras sacolão”. Asseverou que para ser declarado vencedor da licitação, o licitante teria de avaliar se teria condições de fornecer todos os itens do referido grupo em determinado momento, impactando na formulação de propostas pelo licitante, sendo caracterizado, portanto, possível restrição de competitividade, mantendo o apontamento inicial.

Nesse aspecto comungo do entendimento ministerial no sentido de ser irregular o agrupamento dos itens como exposto no item anterior, mas que o mesmo não teve o condão de restringir a competitividade no caso em espécie, uma vez que em uma licitação na modalidade pregão com este objeto, concorrem mercados, sacolões e hortifrúteis, capazes de fornecer sem dificuldade os produtos cebola, batata inglesa, abóbora, beterraba, moranga, cenoura, pimentão, tomate e repolho de forma simultânea, por serem essenciais, comuns e triviais.

Assim, considero sanado o apontamento.

### **2.1.4-Ausência de publicação do termo de ratificação da dispensa de licitação na imprensa oficial**

Foi observado à fl. 171-v que o Sr. Dauro Barreto Melo Filho, Chefe do Executivo, não cumpriu a exigência contida no *caput* do art. 26 da Lei Nacional n. 8.666/1993, tendo em vista o fato de não ter determinado a publicação oficial do termo de ratificação da Dispensa de Licitação n.

13/2017, emitido por ele (fl. 177 – Arquivo/SGAP n. 1362089), condição exigida para a eficácia dos atos, conforme abaixo descrito:

Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 26, caput:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexistência referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

À fl. 201 o Procurador alegou que os extratos de ratificação de dispensa de licitação e contratos formalizados foram publicados nos quadros de avisos dos poderes executivo e legislativo e da EMATER local, uma vez que tal fato implicou na contratação de agricultores familiares residentes apenas no âmbito do Município de Joáima, todos cadastrados na referida empresa.

A unidade técnica manteve o apontamento uma vez que não foi anexado o termo de ratificação junto ao processo de dispensa de licitação, enfatizando o que dispõe o parágrafo único do art. 4º da Lei de Licitações, afirmando que “*o procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública*”.

Verifico, contudo, que a Dispensa de Licitação n. 13/2017 se deu por meio de um procedimento administrativo especial denominado Chamada Pública, previsto nas Resoluções CD/FNDE n.38/2009 e 26/2013 que disciplinaram o §1º do art. 14 da Lei n. 11.947/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica.

No caso, a autoridade pública é autorizada a dispensar o procedimento licitatório e realizar previamente a chamada pública, quando a contratação é voltada à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e/ou empreendedores familiares rurais ou suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, utilizada na aplicação dos recursos financeiros repassados pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), no âmbito do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar).

Nessa modalidade, a publicidade das informações referentes ao processo de aquisição de gêneros alimentícios poderá ser realizada mensalmente em quadro de aviso de amplo acesso ao público, como alegou a defesa ter feito o município na sede da EMATER, nos termos do art. 21 da Resolução/CD/FNDE n. 26/2013 e não necessariamente em diário oficial, como preconizado pela Lei n. 8.666/93.

Além do mais a equipe de inspeção não aferiu *in loco* se o município estaria fazendo a publicação no mês em que lá estiveram, o que impossibilitou ainda, a verificação do art. 20 da referida resolução quanto à periodicidade, afastando a possibilidade de eventual imputação de responsabilidade.

Assim, corroboro com o entendimento ministerial e considero sanado o apontamento.

## **2.2 -Nos testes de aderência realizados pela Equipe Inspectora nas dependências escolares foi verificado que a infraestrutura das instalações de cozinha e de estoque de merenda escolar não atendia às normas pertinentes**

Foi relatado à fl. 173 do exame inicial, que a merenda escolar era elaborada nas cantinas das escolas e que foram auditadas 07(sete) escolas que atendiam 1.363 alunos, como demonstrado no quadro à fl. 17 deste relatório.

Ato contínuo, a auditoria demonstrou que nos testes de aderência realizados nas escolas visitadas foram constatadas algumas ocorrências abaixo discriminadas:

- As cantinas das unidades escolares visitadas não possuíam Alvará de Vigilância Sanitária;
- Inobservância ao Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação/ANVISA.

Entretanto, a Equipe salientou que não houve identificação da causa de tais ocorrências, tendo como efeito real o comprometimento da segurança alimentar no que tange às implicações higiênicas e nutricionais, com potencial risco à saúde dos alunos.

Quanto aos apontamentos acima nominados, verificou-se que:

### **2.2.1 -As cantinas das unidades escolares visitadas não possuíam Alvará de Vigilância Sanitária**

A Equipe de Auditoria informou que o gestor responsável, Sr. Dauro Barreto Melo Filho comunicou que não havia no município de Joáima legislação que normatizasse a vigilância sanitária e que através do Decreto Municipal n. 81, de 01/06/2017, fl. 11 e 12, foi nomeado para o cargo comissionado de Diretor de Vigilância Sanitária e Epidemiológica o Sr. Osvaldo Esteves de Lucena, cargo este criado pela Lei Complementar Municipal n. 30, de 16/05/2017.

Neste passo, o referido servidor informou que utilizava-se como parâmetro as disposições da Lei Estadual n. 13.317, de 24/09/1999, que trata do Código de Saúde do Estado de Minas Gerais (Arquivo/SGAP n. 1362053) e registrou o que preceitua o inciso IV do art. 20 e o inciso I do art. 23 da citada Lei: *“o detentor de função e ocupante de cargo de direção, assessoramento e coordenação das ações de vigilância à saúde ...”, ao qual compete “conceder alvará sanitário para funcionamento de estabelecimento.”*

Acrescentou, ainda, que o caput a alínea “d” do inciso I e o inciso V do art.80 da referida lei consideram estabelecimentos de interesse da saúde aqueles que produzem *“alimentos, bebidas, matérias-primas alimentares, produtos dietéticos, aditivos, coadjuvantes, artigos e equipamentos destinados ao contato com alimentos”* e *“os de ensino fundamental, médio e superior, as pré-escolas e creches e os que oferecem cursos não regulares.”(grifou-se).*

Diante disto, a Equipe esclareceu que o caput do art. 85 da citada Lei preceitua que *“os estabelecimentos sujeitos ao controle e à fiscalização sanitária terão alvará sanitário expedido pela autoridade sanitária competente, municipal ou estadual, conforme habilitação e condição de gestão, com validade de um ano a partir de sua emissão, renovável por períodos iguais e sucessivos, devendo sua renovação ser requerida no mínimo cento e vinte dias antes do término de sua vigência.”*

A Equipe asseverou que até da data de encerramento desta auditoria o Sr. Dauro Barreto Melo Filho, na condição de Chefe do Poder Executivo, a Sra. Luciana Murta Barreto, Secretária Municipal de Educação, assim como o Sr. Osvaldo Esteves de Lucena, na qualidade de autoridade sanitária municipal, não haviam emitido nem iniciado os procedimentos de emissão dos Alvarás de Vigilância Sanitários das cantinas das escolas visitadas, descumprindo o referido dispositivo legal.

Ressaltou que, apesar da ausência de legislação municipal de vigilância sanitária e da criação do cargo e nomeação do supramencionado servidor para exercer tais funções, o Sr. Osvaldo Esteves Lucena somente emitiu Alvarás de Vigilância Sanitários provisórios a produtores de gêneros alimentícios de agricultura familiar, conforme pode-se comprovar através de cópias amostrais de fl. 35 a 37.

À fl. 203, o Procurador informou que *“a implantação do serviço de vigilância sanitária está em fase de implantação, sendo que o Município está utilizando o Código de Vigilância Sanitária do Estado, naquilo que for cabível, e os alvarás das instituições escolares serão emitidos tão logo a legislação municipal seja aprovada pelo Legislativo local.”*

A análise técnica elucidou que as informações prestadas pelo Procurador dos defendentes já constavam dos autos, relatadas pela própria Equipe de Auditoria, não esclarecendo a ocorrência apurada.

Assim, corroboro com o entendimento da Unidade Técnica e considero que os argumentos trazidos não suprimam a ausência das documentações comprobatórias capazes de sanar o apontamento, subsistindo a irregularidade.

### **2.2.2 - Inobservância ao Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação/ANVISA**

Neste item a Equipe de Auditoria ressaltou a Resolução-RDC n. 216, de 15/09/2004, editada pela Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária-ANVISA, que dispõe sobre o Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação (Arquivo/SGAP n. 1362098) esclarecendo que em seu art. 2º as regras nelas contidas podem ser complementadas *“... pelos órgãos de vigilância sanitária estaduais, distrital e municipais visando abranger requisitos inerentes às realidades locais e promover a melhoria das condições higiênico-sanitárias dos serviços de alimentação.”*

Explicitou que o subitem 1.2 do Anexo da referida Resolução define que *“aplica-se aos serviços de alimentação que realizam algumas das seguintes atividades: manipulação, preparação, fracionamento, armazenamento, distribuição, transporte, exposição à venda e entrega de alimentos preparados ao consumo, tais como cantinas, bufês, comissárias, confeitarias, cozinhas industriais, cozinhas institucionais, delicatêsens, lanchonetes, padarias, pastelarias, restaurantes, rotisseries e congêneres”*. (grifou-se)

Acrescentou que no item 4 do Anexo da citada norma as Boas Práticas para Serviços de Alimentação abrangem os seguintes aspectos: à Edificação, Instalações, Equipamentos, Móveis e Utensílios (subitem 4.1), à Higienização de Instalações, Equipamentos, Móveis e Utensílios (subitem 4.2), Controle Integrado de Vetores e Pragas Urbanas (subitem 4.3), ao Abastecimento de Água (subitem 4.4), ao Manejo de Resíduos (subitem 4.5), a Manipuladores (subitem 4.6), a Matérias-Primas, Ingredientes e Embalagens (subitem 4.7), ao Preparo do Alimento (subitem 4.8), ao Armazenamento e Transporte do Alimento Preparado (subitem 4.9), à Exposição ao Consumo do Alimento Preparado (subitem 4.10) e à Documentação e Registro (subitem 4.11).

Informou, ainda, que baseando-se na Resolução/ANVISA-RDC n.216/200, nos testes de aderência realizados constatou-se ocorrências nas cantinas das escolas visitadas decorrentes da ausência da atuação da vigilância sanitária municipal, cuja responsabilidade seria do Sr. Dauro Barreto Melo Filho, na condição de Chefe do Poder Executivo, da Sra Luciana Murta Barreto, de Secretária Municipal de Educação, e do Senhor Osvaldo Esteves de Lucena, na qualidade de autoridade sanitária municipal.

#### **Falhas nas instalações, equipamentos, móveis e utensílios**

A equipe auditora verificou que, em desobediência ao Regulamento de Boas Práticas da ANVISA, identificou ocorrências nas escolas abaixo visitadas, tais como:

#### **Escola Municipal Uberaba**

- As instalações físicas não tinham revestimento adequado e não estavam limpas e conservadas;

- As instalações elétricas não eram protegidas de forma a permitir a higienização dos ambientes;
- As superfícies das instalações, dos equipamentos e dos móveis e utensílios utilizados na preparação e manuseio dos alimentos não eram lisas, impermeáveis e laváveis que impedissem a contaminação destes.

#### **Escola Municipal Montes Claros**

- As instalações físicas não tinham revestimento adequado e não estavam limpas e conservadas;
- A iluminação da área não proporcionava a visualização adequada das atividades;
- As instalações elétricas não eram protegidas de forma a permitir a higienização dos ambientes;
- Os coletores de resíduos não eram dotados de tampas e acionados sem contato manual.

#### **Escola Municipal Marianos**

- As instalações sanitárias não possuíam lavatórios e produtos destinados à higiene pessoal;
- Os coletores de resíduos não eram dotados de tampas e acionados sem contato manual.

#### **Pré-escolar Municipal do Bairro Bela Vista**

- As instalações físicas não tinham revestimento adequado e não estavam limpas e conservadas;
- A iluminação da área não proporciona visualização adequada das atividades;
- As instalações elétricas não eram protegidas de forma a permitir a higienização dos ambientes;
- As instalações sanitárias e os vestiários se comunicavam diretamente com a área de preparação de alimentos ou refeitórios;
- Os coletores de resíduos não eram dotados de tampas e acionados sem contato manual.

#### **Escola Coronel Ilídio Araújo e Escola Antônio Gerônimo**

- Os coletores de resíduos não eram dotados de tampas e acionados sem contato manual.

#### **Falhas na higienização das instalações, equipamentos, móveis e utensílios**

A Equipe de Auditoria constatou que nas Escolas Municipais Uberaba/ Marianos/Pré-Escolar Municipal do Bairro Bela Vista e Antônio Gerônimo, os funcionários responsáveis pela higienização das instalações sanitárias não usavam uniformes apropriados, descumprindo o Regulamento de Boas Práticas da ANVISA.

#### **Falhas na atuação dos manipuladores**

Nas visitas realizadas foram apuradas as seguintes falhas neste item, contrariando a Resolução/ANVISA-RDC n. 216/2004:

#### **Escola Municipal Abelhinha de Giru/Escola Municipal Unberaba/Escola Municipal Montes Claros/ Pré-escolar Municipal do Bairro Bela Vista/Escola Municipal Coronel Ilídio Araújo/Escola Municipal Antônio Gerônimo**

Não eram afixados cartazes de orientação aos manipuladores sobre a correta lavagem e assepsia das mãos e demais hábitos de higiene.

#### **Escola Municipal Marianos**

- Não eram afixados cartazes de orientação aos manipuladores sobre a correta lavagem e assepsia das mãos e demais hábitos de higiene;
- Os manipuladores não tinham documentação comprovando a sua capacitação.

Segundo o Procurador, fl. 203, o Município está providenciando as devidas adequações e reformas, levando-se em consideração o estágio precário herdado e recebido pela atual Administração.

A Equipe de auditoria pontuou que os esclarecimentos trazidos pela defesa não esclareceram os apontamentos.

Assim, corroboro com o entendimento da Unidade Técnica e considero que subsistem as irregularidades.

Face aos apontamentos constantes no item 2.2 da fundamentação, com fulcro no inciso III do art. 275 da Resolução n. 12, de 2008, faz-se primordial a expedição de recomendações à Prefeitura Municipal com vistas à adoção de providências que visam oportunizar a melhoria do desempenho dos serviços de merenda escolar:

- Que promova a fiscalização sanitária das cantinas escolares do município e providencie os respectivos Alvarás de Vigilância Sanitária das cantinas das escolas municipais Joáima;
- Que observe as determinações da Lei Federal nº 11.947, de 2009, da Resolução nº 26, de 2013, do Ministério da Educação e da Lei Municipal nº 337, de 2000, a respeito da necessidade de realização do cardápio da merenda escolar anteriormente ao processo licitatório;
- Que promova as adequações necessárias para que as disposições contidas no Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação da ANVISA sejam plenamente atendidas para conformação das falhas estruturais e de funcionamento das cantinas escolares;
- Que observem as determinações da Resolução RDC-216, de 2004, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, quanto às instalações das cantinas escolares, bem como à manipulação da merenda escolar, a fim de evitar riscos à saúde dos alunos e assegurar as condições de higiene e nutrição da merenda escolar;
- Que implemente o devido monitoramento a ser desempenhado pela Secretaria de Educação, a fim de cumprir as exigências impostas no caput e § 1º do art. 33 da Resolução/FNDE n. 26/2013, no intuito de garantir a segurança e higiene das escolas e que a Secretaria de Educação dê suporte necessário aos membros do CAE, visando a fiscalização da aplicação dos recursos da merenda escolar e elaboração do Plano de Ação, com o objetivo de acompanhar a execução do PNAE nas escolas.

### **2.3 -A comunidade não participava (por meio do CAE) do acompanhamento das ações realizadas pela Prefeitura para garantir a oferta de alimentação escolar**

Foram nomeados os membros do CAE no âmbito do Município de Joáima (criado pela Lei Municipal n. 1.462, de 30/08/2000, fl. 141 a 143), cuja composição atendeu ao disposto nos incisos I a IV do art. 34 da Resolução/FNDE 26/13.

Reiterou a análise, que conforme a ata de reunião do CAE, datado de 13/12/13, a Sra. Simone Ferreira Ferraz, na condição de representante da sociedade civil, foi eleita presidente daquele Colegiado para o quadriênio 2013/2017 e por meio da Portaria n.13, de 29/05/2017, o Sr. Dauro Barreto Melo Filho, Prefeito, nomeou dois membros para o referido Conselho, como representantes do Poder Executivo, cuja substituição foi aprovada pelo Colegiado em reunião realizada em ata de 05/06/2017, fl. 156 e 157.

Ato contínuo, a Equipe apresentou apontamentos, a saber:

### **2.3.1 - O CAE não monitorava a execução das diretrizes da alimentação escolar**

Foi apontado que Sra. Simone Ferreira Ferraz, Presidenta do CAE, não monitorava e fiscalizava a aplicação dos recursos, em desacordo com o inciso I do art. 35 da Resolução/FNDE n. 26/2013 e o atendimento ao disposto nos artigos 2º e 3º do mesmo diploma legal.

### **2.3.2 - O CAE não elaborou o seu Regimento Interno e o plano de ação, com o objetivo de acompanhar a execução do PNAE nas escolas**

A Equipe de Auditoria constatou que entre o período de 2013 a 2017, além da reunião de eleição dos membros, ocorrida em 13/12/2013, o CAE local só registrou em ata a ocorrência de apenas 06(seis) reuniões, sendo realizado apenas 01(uma) no exercício de 2017, objetivando a substituição de dois membros e aprovação da prestação de recursos do PNAE, do exercício de 2016, fls. 144 a 157 e, ademais, foi ressaltado que não foi disponibilizado à Equipe de Auditoria quaisquer outros documentos, relatórios, registros de visita ou outros comprovantes, evidenciando o cumprimento das funções atribuídas ao CAE pela Resolução FNDE n. 26/2013.

Asseverou que não foi evidenciada a causa das ocorrências, tendo como efeito real a ausência de fiscalização da aplicação dos recursos do PNAE, bem como da qualidade da merenda escolar ofertada aos alunos da rede municipal de ensino e como efeito potencial a possível perda dos recursos advindos do PNAE.

A Equipe reiterou “que não obstante não tenham sido citados para se manifestar quanto aos apontamentos em tela, o Procurador dos defendentes afirmou, à fl. 204, que se trata de aspectos procedimentais de responsabilidade da Comissão de Acompanhamento da Alimentação Escolar, por meio de sua presidência.”

Recomendo ao atual presidente do CAE, que promova a adequação da atuação desse órgão colegiado nos procedimentos de controle e monitoramento das atividades relativas ao PNAE, cujas atribuições são definidas àquele Colegiado no art. 35 da Resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE n. 26, de 17/06/2013.

## **III – CONCLUSÃO**

Em face do exposto na fundamentação, voto pela irregularidade dos atos auditados na Prefeitura Municipal de Joáima, relativos ao exercício de 2017, sob a responsabilidade dos Srs. Dauro Barreto Melo Filho – Prefeito Municipal, Luciana Murta Barreto – Secretária Municipal de Educação, Augusto Timo Murta – Secretário Municipal de Administração, Diego Rodrigues de Souza – Pregoeiro e Osvaldo Esteves Lucena - Diretor de Divisão de Vigilância Sanitária e Epidemiológica.

Aplico, ainda, multa individual de R\$1.000,00 aos Srs. Dauro Barreto Melo, Luciana Murta Barreto e Diego Rodrigues de Souza, já qualificados, nos termos do art. 85, II, da LC 102/08, por infringência aos incisos I e II do § 7º do art. 15 da Lei n. 8.666/1993 e ao art. 7º, I e II do Decreto Municipal n. 13/2017, em razão de ausência de caracterização e descrição clara dos objetos licitados no Pregão n. 3/2017, item 2.1.2.

Intimem-se, por via postal, os responsáveis pelos atos auditados, a atual gestão municipal e o presidente do CAE, para que tomem conhecimento da decisão e das recomendações expendidas nos itens 2.2 e 2.3 da fundamentação.

Por fim, este Tribunal deverá avaliar, com base nos critérios de seleção definidos em ato normativo próprio, a inclusão de ação fiscalizatória para verificação do cumprimento das

recomendações, por meio da Superintendência de Controle Externo, quando da elaboração do Plano Anual de Auditoria e Inspeção.

Cumpridas as determinações deste voto e as disposições regimentais pertinentes, extingue-se o processo, arquivem-se os autos, conforme o disposto no art. 176, I, do Regimento Interno.

\* \* \* \* \*

ahw/ms/rp

