

**TC 033.816/2016-6**

**Tipo de processo:** Prestação de Contas Ordinária, exercício de 2015.

**Unidade jurisdicionada:** Laboratório Nacional Agropecuário do Pará – Lanagro/PA

**Responsáveis:** Américo Pinheiro dos Santos Neto (CPF 038.186.242-91), Francisco Airtton Nogueira (CPF 003.848.873-68), Lilian Cristina da Silva Magalhães Costa (CPF 617.729.252-68), Marcos Evangelista Soares dos Santos (CPF 150.384.082-49), Ricardo Carvalho Belizário (CPF 644.657.642-00).

**Procurador:** não há

**Proposta:** Preliminar, de audiência

**Relator:** Augusto Nardes

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo de prestação de contas ordinária do Laboratório Nacional Agropecuário do Pará – Lanagro/PA, relativo ao exercício de 2015.
2. O presente processo de contas anuais foi organizado de forma individual, em consonância com a classificação disposta no art. 5º da Instrução Normativa TCU 63/2010 e com os anexos I da Decisão Normativa TCU 146/2015, da Decisão Normativa TCU 147/2015 e da Portaria TCU 321/2015, contemplando a Unidade Gestora (UG) 130017.
3. De acordo com o Decreto 8492, de 13/7/2015, o Lanagro-PA faz parte da Rede Nacional de Laboratórios Oficiais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) pertencente à Rede Oficial de Laboratórios subordinada à Coordenação-Geral de Laboratórios Agropecuários (CGAL) vinculada à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA). O Regimento Interno do Lanagro está definido na Portaria Gabinete do Ministro 104, de 18/4/2006.
4. É de sua competência fornecer serviços de análise laboratorial como suporte às ações de defesa agropecuária proveniente de todos os Estados da Federação, sendo esta usualmente requerida pelos órgãos singulares das Superintendências Federais de Agricultura e os Órgãos de Defesa, Fiscalização e Inspeção Agropecuária, principais clientes do suporte laboratorial do Lanagro/PA.
5. A estratégia de atuação do Lanagro-PA é definida pela CGAL, que indica as prioridades em atendimento aos serviços/clientes, por meio de programas específicos instituídos pela SDA/MAPA. O Lanagro-PA também realiza atividades de rotina executando análises fiscais e periciais em atendimento à demanda dos serviços das Superintendências Federais e à Agência de Defesa Agropecuária do Estado de Pará – ADEPARÁ, para análises de alimentos de origem animal.
6. De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 27/11/2015, entre a Coordenação Geral de Auditoria da Área Agricultura, Pecuária e Abastecimento da Controladoria-Geral da União (CGU) e a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – Secex Ambiental do TCU, foram efetuadas as seguintes análises (peça 4, p. 2):
  - 6.1. conformidade das peças apresentadas pela Unidade Prestadora da Conta (UPC) com os normativos e orientações do TCU;

6.2. avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos das ações da Lei Orçamentária Anual de responsabilidade do Lanagro/PA, especialmente da Ação 152L – Reforma, Ampliação e Modernização dos Laboratórios Nacionais Agropecuários (Lanagros);

6.3. avaliação dos indicadores de desempenho da UPC, quanto à confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, incluindo aspectos de completude, utilidade, mensurabilidade e economicidade, e ainda verificando o percentual de resultados entregues em contraposição às demandas represadas;

6.4. avaliação da gestão de pessoas contemplando, em especial, as ações e iniciativas da unidade UPC para a substituição de terceirizados irregulares, inclusive estágio e qualidade de execução do plano de substituição ajustado com o Ministério do Planejamento; e

6.5. avaliação da gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação.

7. A Controladoria Regional da União no Estado do Pará – CGU/PA, ao examinar a gestão dos responsáveis com foco no escopo de auditoria previamente definido, elaborou o Relatório de Auditoria Anual de Contas, inserto à peça 4, que subsidiou a certificação pela regularidade das contas, apontando, no entanto, a ocorrência dos seguintes achados (peça 4, p. 12-30):

7.1. CONSTATAÇÃO: Fragilidade nos mecanismos de controle dos processos de dispensa de licitação (Item 1.1.2.1); e

7.2. CONSTATAÇÃO: Falhas na adesão de ata de registro de preços para execução de obras de ampliação e reforma de laboratórios e prédio administrativo do Lanagro/PA (Item 1.2.1.1).

8. No Certificado de Auditoria (peça 5), a Chefê da Controladoria Regional da União no Estado do Pará consignou o encaminhamento das contas segundo a avaliação do Órgão de Controle Interno pela regularidade das contas, registrando as seguintes constatações e informações relevantes, para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexo de causalidade com os atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis, recomendando-se medidas saneadoras:

8.1. Falhas na adesão de ata de registro de preços para execução de obras de ampliação e reforma de laboratórios e prédio administrativo do Lanagro/PA (item 1.2.1.1); e

8.2. Pagamento por serviços de engenharia não executados na obra de ampliação dos prédios do Lanagro/PA no montante de R\$ 349.051,60, com anuência da empresa para compensação com valores previsto em Termo Aditivo (item 1.2.1.2).

9. O Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 6) apresentou uma síntese acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria, acolhendo a conclusão expressa no Certificado de Auditoria.

10. O Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do Relatório de Auditoria de Gestão, do Certificado de Auditoria, bem como do Parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno (peça 8).

## EXAME TÉCNICO

11. No exame das presentes contas será dada ênfase à análise dos itens objeto de avaliação pelo órgão de controle interno no Relatório de Auditoria de Gestão (peça 4), elaborado com foco no escopo de auditoria, conforme mencionado no item 6, retro, detalhando-se estritamente os aspectos objeto das constatações consideradas de maior relevância/materialidade.

12. Evidencia-se, por oportuno, que, quanto às ocorrências não retratadas ou analisadas na presente instrução, deve-se ao fato de que foram entendidas como suficientes as providências e/ou

recomendações adotadas pela Controladoria Regional da União no Estado do Pará, entendendo-se desnecessário tecer comentários ou fazer proposições a respeito.

**13. Ocorrência:** Fragilidade nos mecanismos de controle dos processos de dispensa de licitação (Item 1.1.2.1, do Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU/PA, peça 4, p. 12-16).

13.1. O Setor de Compras do Lanagro/PA informou à CGU/PA que realizou 111 processos de dispensa de licitação, sendo que somente 70 processos foram finalizados e pagos no exercício de 2015 que totalizaram R\$ 570.634,87.

13.2. Dentre os 70 processos finalizados no exercício de 2015, a CGU/PA escolheu para análise, em virtude da materialidade, 32 processos de dispensa no valor total de R\$ 380.757,51 ou 66,73% do universo e analisou, também, cinco processos realizados no exercício de 2014, mas que foram pagos no exercício de 2015, no montante de R\$ 45.218,55.

13.3. Da amostra analisada, 33 processos foram realizados com respaldo no art. 24, inciso II e três processos foram enquadrados no art. 24, inciso I em decorrência do valor da despesa, e um processo de dispensa realizado em caráter emergencial, com base no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993.

13.4. As fragilidades apontadas pela CGU/PA foram elencadas da seguinte forma:

13.4.1. Pesquisas de preços realizadas entre empresas de mesmo grupo familiar: nos processos de dispensa analisados foram verificadas nove ocorrências em que empresas pertencentes ao mesmo grupo familiar foram consultadas, o que representa risco para a representatividade da cotação de preços; e

13.4.2. Ausência de memorial de cálculo que demonstre o quantitativo de material necessário para aquisição, assim como, algumas justificativas realizadas de forma genérica e sucinta, de acordo com a descrição abaixo.

13.4.2.1. aquisição de cem unidades de telhas de fibrocimento onduladas de 1,83 x 1,10 m e oitenta unidades de telhas de fibrocimento onduladas de 1,53 x 0,10 m, ambas com espessura de 6 mm.

Justificativa: no processo se justifica o presente pedido, haja vista a utilização do referido material junto a diversos imóveis do complexo do Lanagro/PA, em função da reposição de telhas trincadas pelo desgaste ao longo do tempo, bem como a queda de frutas das árvores mais próximas e a utilização no estacionamento.

13.4.2.2. aquisição de 400m de cabo elétrico 750 V anti-chama de 50mm, e 200m de cabo elétrico 750V anti-chama de 10mm.

Justificativa: no processo se justifica o pedido tendo em vista a utilização nas diversas unidades laboratoriais do Lanagro/PA.

13.4.2.3. aquisição de 120m de cabo flexível fios de cobre classe 4 1000V de 120mm; cabo flexível fios de cobre classe 3 750V de 10mm; 8 unidades de eletroduto pesado galvanizado 3" parede 6,35mm NBR 5624; 4 curvas 135° ou cabeçote de alumínio 3"; 4 curvas 45° ou 90° galvanizado a fogo 3"; 6 luvas galvanizados a fogo de 3"; 22m de cabo cobre nu 70mm classe 3A; 4 hastes de aterramento de cobre prolongável 3/4 x 3m; 3 luvas de emenda para haste de aterramento 3/4"; 4 caixas de inspeção com tampa para haste de aterramento 300x400mm PRT 958; 8Kg de gel redutor ou bentonita saco com 1 Kg.

Justificativa: no processo se justifica o presente pedido, com vistas a suprir ao atendimento de manutenção nos diversos segmentos da área técnica, como também da área administrativa, no âmbito do Lanagro/PA, base I e base II.

13.4.2.4. A CGU/PA salientou que, além da ausência do memorial de cálculo, foi verificada ausência de informação detalhada sobre a destinação exata de cada material, constando somente informações genéricas, o que dificulta o acompanhamento da correta destinação do material adquirido.

13.4.2.5. O controle interno frisou que as aquisições desses materiais ocorreram no período em que os prédios dos laboratórios FQPOA, LDA, LFC e Administrativo estavam sendo recuperados e ampliados, portanto é imprescindível que o setor de compras instrua os processos de dispensa com informações detalhadas acerca da destinação final dos materiais adquiridos, visando demonstrar a regularidade das aquisições por meio de dispensas de licitação.

13.5. Manifestação da Unidade Examinada: por intermédio do Ofício 075/2016/Lanagro/PA, de 23/6/2016, a unidade se manifestou nos seguintes termos:

O Serviço de Compras-SEC deste LANAGRO/PA está envolvido em todas as fases de instruções dos processos que levam à aquisição de materiais e/ou serviços por meio das formas de licitações contidas na Lei 8.666/93, em proveito desta Instituição, cabendo-lhe o recebimento dos processos, via SIGED, hoje SEI, o qual deverá conter o memorando de protocolo da Divisão Administrativa-DAD, o Formulário-FO do segmento solicitante, o Projeto Básico ou o Termo de Referência elaborados pelos servidores da área técnica ou administrativa, responsáveis pela solicitação, bem como a aprovação do Técnico Responsável, da DAD e da Coordenação, sendo que o teor das necessidades, assim como as justificativas, são de competência dos solicitantes, não cabendo ao SEC fazer a seu critério, alterações nesses documentos.

Quanto a autorização da modalidade cabe ao Ordenador de Despesas definir, onde se observa em todos os processos, essa autorização exarada.

A partir dessa fase, cabe ao Serviço de Compras providenciar o prosseguimento do processo com a solicitação de propostas no mercado local e/ou nacional, através dos mecanismos contidos na IN 05/2014, elaborar o Mapa Comparativo de Preços ou Q L D, se for o caso, fazer a Solicitação de Documento Oficial de Despesas-DOD (Documento interno da Coordenação-Geral de Laboratórios), através da Administração, Solicitação de Demonstrativo de Despesas e demais documentos que justifiquem com o máximo de transparência da aquisição. A próxima fase é a de lançamento no SIASG, sendo que após o encerramento do certame, no caso de cotação, cabe a este enviar à DAD para adjudicação, já em caso de Dispensa de Licitação, após o lançamento via SIASG, é gerado documento direto para a área financeira para efeito de empenho.

#### **1.1 . Pesquisas de preços realizadas entre empresas de mesmo grupo familiar:**

Conforme esclarecimentos do SEC, em relação ao fato do aparecimento de empresas de mesmo grupo familiar, foi salientado que no momento, está operando um sistema que não satisfaz plenamente as necessidades plenas para uma maior clareza para este mister, concorrendo dessa forma para uma deficiência no julgamento desse parâmetro burocrático.

#### **1.2 . Ausência de Memorial de Cálculo:**

O SEC reconhece que deverá, a partir de agora, observar a necessidade de inclusão desse tipo de documento, objetivando uma aquisição com um quantitativo dentro da realidade necessária.

- a) Aquisição de telhas de fibrocimento ondulada;
- b) Aquisição de 400m de cabo elétrico 750V; e
- c) Aquisição de 120m de cabo 1000V.

Informamos que todas as situações nos chamam a atenção, porém, podemos dizer que apesar das deficiências de justificativas, tais materiais foram adquiridos para suprir necessidades das unidades laboratoriais, bem como às áreas administrativas e operacionais:

Item a – material utilizado na substituição das telhas do Serviço de Apoio Laboratorial (SAL) e Laboratório de Microbiologia de Alimentos e Água (LMA), proporcionando uma recobertura completa dos imóveis citados.

Item b – material destinado ao redimensionamento de circuito elétrico, junto ao Laboratório de Microbiologia de Alimentos e Água – LMA, em razão da instalação de autoclaves de barreira.

Item c – Material utilizado junto ao Laboratório de Resíduos e Contaminantes – RES para o redimensionamento do circuito elétrico existente, face a instalação de equipamentos de precisão.

Aquisições ocorridas no período da construção da obra em andamento, em nenhum momento os materiais adquiridos tiveram sua destinação em benefício da obra nos prédios do FQPOA, LDA, LFC e Bloco Administrativo, haja vista que a empresa contratada sempre foi a fornecedora de todo o material necessário de utilização na obra.

Outro fato considerado relevante pelo Responsável do SEC, é o número insuficiente de servidores, particularmente este, que opera com apenas duas pessoas, sendo que uma ainda se encontra em estágio probatório, ou seja, normalmente a chefia de compras trabalha com a responsabilidade de assumir a instrução de aproximadamente 40 processos, só este ano, após a implantação do novo mecanismo denominado Sistema Eletrônico de Informação - SEI.

13.6. Análise do Controle Interno: a manifestação do gestor confirmou as deficiências apontadas na fase de instrução dos processos de dispensa de licitação realizados pela unidade.

13.6.1. Assim, o controle interno expediu as seguintes recomendações:

13.6.1.1. instruir o Serviço de Conformidade para que produza material contendo o fluxo de procedimentos e documentos a serem adotados nos processos de dispensa de licitação, tais como, verificação da constituição das empresas quanto ao quadro societário, memória de cálculo que demonstre a real necessidade da aquisição e sua destinação clara; e

13.6.1.2. providenciar capacitação contínua e reforço do quadro de servidores atuantes no Serviço de Compras, de forma a mantê-los atualizados quanto à legislação e jurisprudência atinentes a suas atividades.

13.7. Parecer Técnico: Importa, para análise da constatação, entendimento, em sede de dispensa de licitação, do enunciado do TCU materializado no Acórdão 1607/2014 – TCU – Plenário com o seguinte viés:

Em procedimento de dispensa de licitação, devem constar, no respectivo processo administrativo, elementos suficientes para comprovar a compatibilidade dos preços a contratar com os vigentes no mercado ou com os fixados por órgão oficial competente, ou, ainda, com os que constam em sistemas de registro de preços.

13.7.1. Assim, previamente às contratações públicas, inclusive diretas, deve ser realizada ampla pesquisa de preços no mercado e em órgãos da administração pública, contendo preços fundamentados e detalhados em orçamentos que expressem a composição de todos os custos unitários do objeto a ser contratado.

13.7.2. A análise do controle interno demonstra ausência de controle com relação à pesquisa de preços no âmbito da Lanagro/PA, o que redundou em constatação de que, em nove dos 37 processos verificados, foram consultadas seis empresas constituídas por sócios e ex-sócios com grau de parentesco entre os mesmos.

13.7.3. A circunstância de que as pesquisas de preços foram efetuadas em empresas do mesmo grupo familiar não é determinante e suficiente para caracterizar a fraude à licitação, entretanto se caracteriza como flagrante afronta aos princípios básicos da licitação como a impessoalidade e moralidade.

13.7.4. A doutrina assim se posiciona sobre os princípios da impessoalidade e da objetividade do julgamento, estabelecendo ainda um liame com a moralidade, assim:

A impessoalidade e a objetividade do julgamento são emanções da isonomia, da vinculação à lei e ao ato convocatório e da moralidade. Indicam vedação a distinções fundadas em caracteres pessoais

dos interessados, que não reflitam diferenças efetivas e concretas (que sejam relevantes para os fins da licitação). Excluem o subjetivismo do agente administrativo. A decisão será impessoal quando derivar racionalmente de fatores alheios à vontade psicológica do julgador. A impessoalidade e a objetividade do julgamento conduzem a que a decisão independa da identidade do julgador. (JUSTEN FILHO, Marçal, *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, ed.15, São Paulo/Ed. Dialética, 2012, p. 75).

13.7.5. Com relação ao apontamento da CGU/PA no sentido da imprescindibilidade de o setor de compras instruir os processos de dispensa com informações detalhadas acerca da destinação final dos materiais adquiridos, visando demonstrar a regularidade das aquisições por meio de dispensas de licitação, enunciado desta corte de contas ratifica tal entendimento, a saber (Acórdão 669/2008 – Plenário):

A Administração deve fazer constar no projeto básico dos processos licitatórios justificativa detalhada da necessidade dos bens e serviços a serem adquiridos, com demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, conforme art. 2º, III, do Decreto 2.271/1997.

13.7.6. Por fim, a recomendação expedida pela CGU/PA no âmbito do trabalho de campo revela-se suficiente para o deslinde da questão, não se reputando proporcional e razoável ressaltar as contas dos responsáveis em função da constatação e considerando que se trata de impropriedade de natureza formal que não ocasionou dano ao erário. Entretanto, propõe-se, quando da análise de mérito, dar ciência ao Lanagro/PA para a constatação abaixo descrita, apurada na análise das contas do exercício de 2015, o que poderá redundar em ressalva em próximas contas a serem apresentadas a esta Corte de Contas pela não correção das falhas/impropriedades evidenciadas:

13.7.6.1. Fragilidade nos mecanismos de controle dos processos de dispensa de licitação, fato constatado em nove processos do exercício de 2015 mediante pesquisa de preços entre empresas de mesmo grupo familiar, bem como ausência de justificativa detalhada da necessidade dos bens adquiridos e destinação clara de sua aplicação.

**14. Ocorrência:** Falhas na adesão de ata de registro de preços para execução de obras de ampliação e reforma de laboratórios e prédio administrativo do Lanagro/PA (Item 1.2.1.1, do Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU/PA, peça 4, p. 17-24).

14.1. Conforme apontado pela CGU/PA, a entidade realizou, no exercício de 2015, quinze processos licitatórios, na modalidade Pregão Eletrônico, que totalizaram R\$ 1.277.774,33, sendo que o controle interno escolheu aleatoriamente dois processos para análise da regularidade e informou que os ritos procedimentais foram realizados corretamente.

14.2. O controle interno analisou, ainda, processo administrativo em virtude da materialidade do pagamento realizado, no exercício de 2015, da ordem de R\$ 1.648.808,01 à empresa Antocar Engenharia Ltda. Tal processo é resultante da adesão à Ata de Registro de Preços 48/2013, referente ao Pregão 010/2013, realizado pela Universidade Federal do Pará – UFPA, cujo objeto foi a contratação de empresa para prestação de serviços de engenharia de natureza frequente relativos à manutenção predial na cidade universitária Professor José da Silveira Netto Belém, e nos demais Campi Universitários de Castanhal, Capanema e Abaetetuba.

14.3. A Lanagro/PA apresentou ao controle interno o Memorando 038/2014/DLAB, de 10/6/2014, informando que a finalidade da entidade na adesão foi a contratação de empresa para execução de obras de ampliação e reforma dos prédios do Laboratório de Diagnóstico Animal – LDA, Laboratório de Análises Físico-químicas de Alimentos de Origem Animal e Água – FQPOA, Laboratório de Fertilizantes e Corretivos – LFC e do prédio administrativo.

14.4. Informa, ainda, o controle interno que o Lanagro/PA por intermédio de Ofício 088/2014/Lanagro/PA, de 10/6/2014, solicitou autorização à UFPA para participar por meio de adesão

ao referido certame, ao que foi autorizado no mesmo dia, realizando consulta, por meio de Ofício 090/2014/Lanagro, de 11/6/2014, à Empresa Antocar Engenharia Ltda acerca da anuência em executar os serviços com base na referida Ata de Registro de Preço. A empresa manifestou seu interesse por intermédio de Ofício 018/2014, de mesma data. O Contrato Administrativo 06/2014 foi celebrado em 19/6/2014 ao custo de R\$ 2.988.167,47.

14.5. Em resumo, o controle interno apontou falhas decorrentes das impropriedades detectadas na adesão à Ata de Registro de Preços 48/2013, conforme a seguir:

14.5.1. O objeto da Ata de Registro de Preços não atende à finalidade do Lanagro: a finalidade da UFPA foi a contratação de empresa para prestação de serviços de engenharia de natureza frequente relativos à manutenção predial, enquanto que, a finalidade do Lanagro em aderir a esta ata foi contratar empresa para execução de obras de ampliação e reforma dos prédios de três laboratórios e do prédio administrativo.

14.5.1.1. Depreende-se, portanto, que as finalidades das contratações são divergentes entre as duas Entidades. Este fato isoladamente seria suficiente para impedir a decisão pela adesão à Ata, uma vez que os serviços de engenharia envolvidos na execução de obras de ampliação de Laboratórios são mais complexos e diferenciados em relação aos previstos em uma planilha orçamentária de serviços de engenharia de natureza frequente para manutenção predial.

14.5.1.2. Há entendimento do TCU cristalizado no Acórdão 3.605/2014-Plenário, de 9/12/2014, quanto à impossibilidade de contratação de obra por meio de sistema de registro de preços.

14.5.2. Planilha orçamentária não contempla corretamente os serviços de engenharia para construção de prédios do LDA, do FQPOA e do Administrativo em comparação aos projetos arquitetônico e estrutural analisados: o controle interno averiguou a compatibilidade das planilhas orçamentárias do LDA, FQPOA e Administrativo, que serviram de referência para Adesão à Ata de Registro de Preços nº 48/2013, em relação às plantas do projeto arquitetônico e estrutural, realizando, de forma aleatória, verificação em alguns itens de serviços de engenharia e constatou diversas inconsistências a seguir detalhadas.

14.5.2.1. **ampliação do laboratório LDA (pavimento térreo)**: com relação à ampliação foram detectadas as seguintes impropriedades que, conforme ressaltado pela CGU/PA, não consiste em mera questão de nomenclatura, pois as principais divergências estão nas composições dos serviços destinados à manutenção em comparação aos de construção:

14.5.2.1.1. a prancha de fundação detalhou a execução de vinte e duas sapatas, contudo na planilha orçamentária foram previstas execuções de estacas contempladas nos itens 03.07 e 03.08;

14.5.2.1.2. na prancha denominada “Projeto executivo (estrutural)” há uma tabela com resumo de barras de aço necessárias para execução das sapatas, dos pilares, das vigas baldrame e das vigas com o quantitativo expresso em peso no montante de 380,05 quilos. Entretanto, na planilha orçamentária há previsão de apenas 150,00 quilos de armadura CA 60 descrita no item 03.03;

14.5.2.1.3. o projeto prevê a execução de fossa séptica com volume de 1.081,20 m<sup>3</sup> com capacidade para atender cerca de vinte pessoas. Contudo, a execução deste serviço não foi quantificada na planilha orçamentária;

14.5.2.1.4. o projeto básico registrou a utilização de concreto fck 20 MPa na execução de sapatas, vigas e pilares, entretanto, na planilha orçamentária foram previstos concretos de 25 MPa e 30 MPa discriminados nos itens 03.05 e 03.06; e

14.5.2.1.5. os serviços contemplados na planilha orçamentária no item 10.0 “Serviço de retirada de vazamento em tubos e conexões de PVC soldável no terreno – água fria”, no item 10.02 “Serviço de substituição de registro de gaveta no ramal de entrada”, e no item 10.03 “Serviço de substituição de

louças, ferragens e acessórios de banheiro” são típicos de serviços de engenharia para manutenção predial e não condiz com a execução de obra de ampliação de prédio.

14.5.2.2. **construção do prédio FQPOA (dois pavimentos):** com relação ao tópico foram detectadas pelo controle interno as seguintes impropriedades:

14.5.2.2.1. a planilha orçamentária do primeiro andar previu a execução de fundações do tipo estacas listadas nos itens 18.01 e 18.02, contudo o projeto estrutural estabeleceu a execução de dez blocos de 80 x 80 cm, e quatorze sapatas de diversas dimensões;

14.5.2.2.2. a planilha orçamentária do segundo andar contemplou a execução de estacas nos itens 03.09 e 03.10, fato que contraria a lógica da engenharia civil, uma vez que, a referida planilha jamais poderia contemplar serviços relacionados à fundação;

14.5.2.2.3. os quantitativos de barras de aço necessários para execução da fundação, dos pilares, das vigas, da escada, e da laje previstos nas planilhas orçamentárias (1º e 2º pavimentos), nos itens 03.04 e 03.05, totalizaram 3.213,0 kg de armadura CA 50 e 430,0 Kg de armadura CA 60, em contrapartida o projeto estrutural previu a utilização de 3.719,30 Kg de armadura CA 50 e 829,80 Kg de armadura CA 60;

14.5.2.2.4. o quantitativo de forma necessária para a concretagem da fundação, dos pilares, das vigas, da escada e das lajes previstos nas planilhas orçamentárias (1º e 2º pavimentos), no item 03.03, totalizou 210,00 m<sup>2</sup> de forma de compensado resinado sem aproveitamento, em contrapartida o projeto estrutural previu a utilização de 1.020 m<sup>2</sup> de forma de madeira comum;

14.5.2.2.5. o volume de concreto previsto nas planilhas orçamentárias (1º e 2º pavimentos) para execução das fundações, das vigas, da escada e das lajes totalizaram 34,20 m<sup>3</sup> de concreto 25 MPa com seixo (item 03.07) e 10,34 m<sup>3</sup> de concreto 30 MPa com seixo (item 03.08), em contrapartida o projeto estrutural previu a utilização de 67,19 m<sup>3</sup> de concreto 25 MPa. Ressalte-se que a Especificação Técnica estabeleceu a utilização de concreto com Fck = 25 Mpa;

14.5.2.2.6. o quantitativo de janelas e portas de vidros temperados previstos no projeto arquitetônico são superiores aos contemplados nas planilhas orçamentárias. Pelo projeto básico são necessários 64,37 m<sup>2</sup> de vidros temperados, em contrapartida o somatório de vidros temperados previstos nas duas planilhas (1º andar e 2º andar) são de 26,00 m<sup>2</sup>, conforme discriminados nos itens 07.07, 11.01 das duas planilhas;

14.5.2.2.7. o projeto prevê a execução de fossa séptica e sumidouro em alvenaria. Contudo, a execução deste serviço não foi quantificada na planilha orçamentária;

14.5.2.2.8. foi prevista execução de cobertura na planilha orçamentária do primeiro andar, fato que contraria a lógica de engenharia civil, uma vez que, este prédio foi executado em dois pavimentos, portanto este serviço deveria constar somente na planilha orçamentária referente ao segundo pavimento; e

14.5.2.2.9. os serviços contemplados na planilha orçamentária no item 10.0 “Serviço de retirada de vazamento em tubos e conexões de PVC soldável no terreno – água fria”, no item 10.02 “Serviço de substituição de registro de gaveta no ramal de entrada”, e no item 10.03 “Serviço de substituição de louças, ferragens e acessórios de banheiro” são típicos de serviços de engenharia para manutenção predial e não condiz com a execução de obra de ampliação de prédio.

14.5.2.3. **construção do prédio administrativo (dois pavimentos):** com relação ao tópico foram detectadas pelo controle interno as seguintes impropriedades:

14.5.2.3.1. a planilha orçamentária previu a execução de fundações do tipo estacas listadas nos itens 18.01 e 18.02, contudo o projeto estrutural estabeleceu a execução de quinze sapatas de diversas dimensões;

14.5.2.3.2. os quantitativos de barras de aços necessários para execução das fundações, dos pilares, das vigas e da laje previstos na planilha orçamentária, nos itens 03.04 e 03.05, foram 1.287,0 kg de armadura CA 50 e 150,0 Kg de armadura CA 60, em contrapartida o projeto estrutural previu a utilização de 4.333,30 Kg de armadura CA 50 e 1.290,10 Kg de armadura CA 60;

14.5.2.3.3. o quantitativo de forma necessária para a concretagem da fundação, dos pilares, das vigas, e das lajes previstos na planilha orçamentária, no item 03.03, totalizou 98,20 m<sup>2</sup> de forma de compensado resinado sem aproveitamento, em contrapartida o projeto estrutural previu a utilização de 1.113,72 m<sup>2</sup> de forma de madeira comum;

14.5.2.3.4. o volume de concreto previsto na planilha orçamentária para execução das fundações, das vigas e das lajes totalizaram 32,00 m<sup>3</sup> de concreto 25 MPa com seixo (item 03.07) e 10,65 m<sup>3</sup> de concreto 30 MPa com seixo (item 03.08), em contrapartida o projeto estrutural previu a utilização de 92,49 m<sup>3</sup> de concreto 25 MPa. Ressalte-se que a Especificação Técnica estabeleceu a utilização de concreto com Fck = 25 Mpa;

14.5.2.3.5. o quantitativo de janelas e portas de vidros comuns de 10 mm previstos no projeto básico são superiores ao contemplado na planilha orçamentária. Pelo projeto básico são necessários 31,80 m<sup>2</sup> de vidros comuns de 10 mm, em contrapartida o somatório de vidros comuns de 10 mm previsto na planilha é de 1,00 m<sup>2</sup>, conforme discriminado no item 12.01 da planilha;

14.5.2.3.6. o projeto de cobertura previu a execução de estrutura metálica para telhado do prédio, contudo na planilha orçamentária consta como estrutura em madeira conforme item 05.01; e

14.5.2.3.7. os serviços contemplados na planilha orçamentária no item 10.0 “Serviço de retirada de vazamento em tubos e conexões de PVC soldável no terreno – água fria”, no item 11.02 “Serviço de substituição de registro de gaveta no ramal de entrada”, e no item 11.03 “Serviço de substituição de louças, ferragens e acessórios de banheiro” são típicos de serviços de engenharia para manutenção predial e não condiz com a execução de obra de ampliação de prédio.

14.5.3. A empresa de consultoria contratada para atualização das planilhas orçamentárias estimou o custo das obras dos prédios FQPOA, LDA e Administrativo em valor inferior ao custo efetivamente contratado pelo Lanagro: o controle interno, em análise ao Processo Administrativo 21003.000562/2014-15, verificou que o Lanagro contratou por meio de Dispensa 49/2014 a Empresa F. L. da Cunha Consultoria & Projetos, inscrita no CNPJ 15.267.334/0001-01, ao custo de R\$ 7.980,00, com a finalidade de atualizar as planilhas orçamentárias e memoriais descritivos das obras em andamento dos prédios do FQPOA, LDA, e Administrativo.

14.5.3.1. A justificativa apresentada para contratação deste serviço, segundo consta no expediente Pedido de Compra/contratação de Serviços 27/2014, de 24/9/2014, foi “*pela necessidade de adequação, construção junto ao Laboratório de Diagnóstico Animal – LDA, Laboratório Físico-Química de Alimentos de Origem Animal – FQPOA prédio anexo ao da Administração, para uma melhor celeridade e qualidade de trabalhos técnicos e administrativos do LANAGRO/PA*”.

14.5.3.2. O controle interno ressaltou que os projetos que serviram de parâmetro para elaboração das planilhas orçamentárias pela contratada não foram ao processo administrativo analisado, apenas há informação de que teria sido projeto básico, contudo os custos obtidos por meio do novo levantamento resultaram em valores inferiores aos efetivamente contratados pela Unidade, por meio da Adesão à Ata de Registro de Preços nº 48/2013, conforme demonstrados na tabela:

*Tabela: Comparação entre os custos da empresa de consultoria e contratado pelo Lanagro:*

<b>Prédios</b>	<b>Lanagro</b>	<b>F.L. Cunha Consultoria</b>	<b>Diferença</b>	<b>Percentual</b>
LDA	284.798,65	200.109,57	84.689,08	29,74%
Administração	515.778,62	457.770,39	58.008,23	11,25%

FQPOA antigo	143.154,64	73.793,02	69.361,62	48,45%
FQPOA 1º Andar	663.866,99	619.156,87	44.710,12	6,73%
FQPOA 2º Andar	687.873,49	606.071,05	81.802,44	11,89%
<b>Total</b>	<b>2.295.472,39</b>	<b>1.956.900,90</b>	<b>338.571,49</b>	<b>14,75%</b>

Fonte: Processo administrativo nº 21003.000562/2014-15 e planilhas da Adesão à Ata de Registro de Preços 48/2013.

14.5.3.3. O controle interno apontou que, embora o Lanagro tenha contratado empresa de consultoria com a finalidade de adequar a composição das planilhas orçamentárias em conformidade com os projetos básicos dos prédios dos laboratórios LDA, FQPOA e do Administrativo, verificou pela análise dos processos de pagamentos que a construtora não as utilizou como referência nas elaborações dos boletins de medição.

14.5.3.4. Assim, a CGU/PA concluiu que a contratação da empresa Antocar Engenharia Ltda, por meio de Adesão à Ata de Registro de Preços nº 48/2013, para execução de serviços de engenharia para construção dos prédios do LFC, LDA, FQPOA e Administrativo mostrou-se desconforme, com potencial prejuízo ao erário.

14.6. Manifestação da Unidade Examinada: por intermédio do Ofício 075/2016/Lanagro/PA, de 23/6/2016, a unidade se manifestou nos seguintes termos:

Finalidade da Ata da UFPA foi para a contratação de empresa para prestação de serviços de engenharia de natureza frequente, relativos a manutenção predial, enquanto a finalidade do Lanagro/PA em aderir a esta foi para execução de obras de ampliação e reforma dos prédios de três laboratórios e do prédio da administração, com o qual, à luz dos fatos relatados concordamos.

Entretanto, permita-nos esclarecer que dentro das prioridades da gestão, os investimentos ora analisados pela CGU/PA sempre se configuraram como o grande anseio desta gestão pela sua essencialidade e importância, a fim de viabilizar as melhorias das atividades desenvolvidas pelo Lanagro/PA, ademais quando decidimos pela execução dos investimentos com a devida celeridade, foi contextualizado com área que disponibilizariam os recursos orçamentários para tal fim, no caso os recursos oriundos do Plano Safra 2014/2015, ocasião em que fomos convocados ao Órgão Central, pelo próprio Ministro, o qual solicitava o melhor aproveitamento dos recursos passíveis de liberação, em virtude da exiguidade do prazo para uso dos recursos em pauta. Desta forma, acatamos a descentralização e, assim sendo, procuramos a forma mais rápida possível, no caso a adesão à ata em referência.

É certo que concordamos com os registros abordados pela CGU – Regional Pará todavia pela contextualização e inexistência de habitualidade do Lanagro/PA na contratação de processos licitatórios, através de ARP, não vislumbramos a constatação da irregularidade apontada pelo CGU/PA. Depreende-se, portanto que as finalidades das contratações são divergentes entre as duas entidades, o que certamente não se repetirá por esta Gestão o fato identificado. Porém, deve ser salientado que, até o recebimento dos registros entregues pela fiscalização da CGU/PA, mesmo considerando tempestivo os esclarecimentos, o projeto atingiu uma execução de mais de 90% da obra, obrigando-nos a adotar imediatas providências para a sua conclusão.

### **1.3 . Planilha orçamentária não contempla corretamente os serviços de engenharia para construção de prédios do LDA, do FQPOA e do anexo ADMINISTRATIVO.**

#### **1.3.1 Ampliação do Laboratório LDA (pavimento térreo, FQPOA e Administrativo);**

Preliminarmente, convém ressaltar que as alegadas impropriedades apontadas no Relatório Preliminar da CGU/PA nos itens 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4, 2.1.5, 2.2, 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4, 2.2.5, 2.2.6, 2.2.7, 2.2.8, 2.2.9, 2.3, 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3, 2.3.4, 2.3.5, 2.3.6, 2.3.7, relacionadas às aludidas construções e ampliações referem - se à prática de atos de execução pela empresa contratada, e mesmo sem podermos analisar os méritos das constatações, exigiu por parte da gestão a

necessidade de adoção de medidas cobradas da referida empresa para se posicionar sobre as referidas constatações trazidas pela CGU/PA, conforme relatório.

Sobre o item 3 do presente relatório que evidencia a contratação de empresa de consultoria para atualizar as planilhas orçamentárias e memoriais descritivos das obras em andamento envolvendo construções do LDA, FQPOA e Administrativo dado a nova configuração do projeto, solicitamos a empresa contratada sua manifestação a respeito do assunto, para dirimir as dúvidas questionadas.

14.7. Análise do Controle Interno: o controle interno concluiu que, em que pese o Sistema de Registro de Preço se tratar de uma ferramenta que simplifica e otimiza os processos de licitação para Administração Pública, pela redução do rito processual e consequente redução de prazo, é imprescindível que o Gestor adote a modalidade de contratação adequada para obras de engenharia em atendimento aos preceitos legais e às jurisprudências do Tribunal de Contas da União.

14.7.1. Foram averiguados, pela Equipe de Auditoria, de forma aleatória, alguns itens, das planilhas orçamentárias do LDA, FQPOA e Administrativo, cabendo à Unidade averiguar a compatibilidade de todos os itens das planilhas orçamentárias dos prédios em obras, em relação às plantas do projeto arquitetônico e estrutural.

14.7.2. Cabe destacar que o acompanhamento e fiscalização dos Contratos são competência do Lanagro, a contratação de consultoria pode subsidiar tecnicamente a Unidade, sem, contudo, prejudicar a governança sobre os contratos; desta forma aguarda-se pelo posicionamento do Lanagro sobre as divergências encontradas entre os custos da empresa de consultoria e contratado.

14.7.3. Portanto, a manifestação do Gestor não possui o condão de dirimir as falhas apontadas na contratação da Empresa Antocar Engenharia Ltda.

14.7.4. Assim, o controle interno expediu as seguintes recomendações:

14.7.4.1. averiguar todos os itens das planilhas orçamentárias dos prédios do Laboratório de Diagnóstico Animal - LDA, do Laboratório de Análises Físico-químicas de Alimentos de Origem Animal e Água - FQPOA e do Prédio Administrativo, também, do Laboratório de Fertilizantes e Corretivos - LFC, de modo a verificar se estão compatíveis com as plantas do projeto arquitetônico e estrutural, auxiliando o acompanhamento contratual e realizando eventuais ajustes no valor da despesa;

14.7.4.2. efetuar diagnóstico sobre as divergências de custos encontradas pela empresa de consultoria avaliando os reflexos e promovendo a glosa de eventuais valores pagos a maior.

14.8. Parecer Técnico:

14.8.1. A jurisprudência do TCU, objeto do Acórdão 3605/2014-Plenário, apresentada pelo controle interno foi enunciada por esta Corte de Contas da seguinte forma:

É possível a contratação de serviços comuns de engenharia com base em registro de preços quando a finalidade é a manutenção e a conservação de instalações prediais, em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira. Contudo, o sistema de registro de preços não é aplicável à contratação de obras, uma vez que nesta situação não há demanda de itens isolados, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros.

14.8.2. Aplicável, também, ao caso em tela, outro julgado desta Corte de Contas, objeto do Acórdão 3419/2013-Plenário, assim enunciou:

É admissível a contratação, mediante registro de preços, de serviços de reforma de pouca relevância material e que consistam em atividades simples, típicas de intervenções isoladas, que possam ser objetivamente definidas conforme especificações usuais no mercado, e possuam natureza padronizável e pouco complexa.

14.8.3. A doutrina enfrenta a questão do cabimento do registro de preços para serviços, discorrendo extensivamente aos processos de obras, acenando positivamente trazendo os seguintes elementos:

Embora a discussão tenha sua importância reduzida, cabe ainda reproduzir os argumentos favoráveis à aplicação do registro de preços a serviços, especialmente a propósito de alguma dúvida sobre a validade dos Decs. 3931/2001 e 4342/2002.

O entendimento se funda na compatibilidade entre o sistema de registro de preços e os contratos de prestação de serviço. Ainda que a Lei aluda apenas ao caso de registro para compras, não se pode vislumbrar alguma característica inerente quer à sistemática de registro, quer aos contratos de obra ou serviço, que inviabilize a generalização do sistema. O silêncio legislativo não pode, por isso, ser interpretado como vedação. Também não seria o caso de aplicar o princípio da legalidade da atividade administrativa, no sentido de que a ausência de autorização representa interdição à atuação. Muitas vezes, inexistente autorização explícita, mas se pode extrair que o sistema normativo a outorga implicitamente. Assim, por exemplo, a Lei 8.666 não previu a possibilidade de pactuação de contratos administrativos atípicos ou inominados, mas tal se admite por força de interpretação sistemática.

Ter-se-ia de justificar a restrição do sistema de registro de preços apenas para compras. Isso coloca duas questões jurídicas relevantes. Por um lado, a autorização legislativa significa que o registro de preços não é incompatível com a atividade contratual da Administração Pública (tanto assim que explicitamente autorizado). Por outro, ter-se-ia de defender que o registro de preços seria compatível apenas com a atividade contratual que versasse sobre compras. Ora, qual o fundamento para esta última conclusão? Não se afigura existir algum raciocínio consistente para embasá-la.

(...)

A sistemática de registro de preços possibilita uma atuação rápida e imediata da Administração Pública, com observância ao princípio da isonomia e garantindo a persecução objetiva da contratação mais vantajosa. Sem o registro de preços na área de obras e serviços, a Administração será constringida a optar por solução mais vagarosa e menos satisfatória. Essa não é a vontade da Lei 8.666.

(JUSTEN FILHO, Marçal, *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, ed.15, São Paulo/Ed. Dialética, 2012, p. 223-224).

14.8.4. Em linha com o entendimento doutrinário acima descrito, o mesmo autor apresenta os seguintes elementos jurisprudenciais:

Jurisprudência do STJ

Administrativo – Licitação – Sistema de Registro de Preço: artigo 15, Lei 8.666/1993 - Limitações

1. O regime de licitações por registro de preços foi ampliado pelos Decretos Regulamentadores 3.931/2001 e 4.342/2002, sendo extensivo não só a compras mas a serviços e obras.
2. Embora auto-aplicável, o art. 15 da Lei 8.666/93 pode sofrer limitações por regulamento estadual ou municipal, como previsto no § 3º;
3. Sociedade de economia mista que, na ausência de norma própria, submete-se aos limites municipais, se não contrariarem eles a Lei de Licitações.
4. Legalidade do Decreto 17.914/93, do Município de São Paulo, que afastou a incidência do registro de preço para a execução de obras.
5. Recurso ordinário improvido (RMS 15647/SP, 2ª T., rel. Min. Eliana Calmon, J. em 25/3/2003, DJ de 14/4/2003).

14.8.5. Entretanto, repise-se que a finalidade do Lanagro/PA em aderir à ata da UFPA foi contratar empresa para execução de obras de ampliação e reforma dos prédios de três laboratórios e do prédio administrativo.

14.8.6. O enunciado jurisprudencial apresentado no subitem 14.8.2 desta instrução pode ser interpretado como permissivo da utilização de registro de preços para reforma, desde que de pouca relevância material e que consistam em atividades simples, típicas de intervenções isoladas, que possam ser objetivamente definidas conforme especificações usuais no mercado, e possuam natureza padronizável e pouco complexa, contudo tal entendimento não abarca execução de obras de ampliação ou construção dos prédios, a exemplo do efetuado pela Lanagro/PA, como se depreende da ampliação do laboratório LDA - pavimento térreo (subitem 14.5.2.1 desta instrução), construção do prédio FQPOA - dois pavimentos (subitem 14.5.2.2 desta instrução) e construção do prédio administrativo - dois pavimentos (subitem 14.5.2.3 desta instrução).

14.8.7. O objeto do certame da UFPA foi a contratação de empresa para prestação de serviços de engenharia de natureza frequente relativos à manutenção predial na cidade universitária Professor José da Silveira Netto em Belém, e nos demais Campi Universitários de Castanhal, Capanema e Abaetetuba, não representando paradigma para a contratação efetuada pela Lanagro/PA, havendo indícios suficientes de que a adesão a tal Sistema de Registro de Preços em obras de ampliação e de construção dos prédios não seria aplicável, configurando a contratação direta da empresa Antocar Engenharia Ltda.

14.8.8. A manifestação da unidade examinada (subitem 14.6 desta instrução) de que as finalidades das contratações são divergentes entre as duas entidades, reforça o entendimento de que a prática não foi escorreita, não se aplicando o sistema de registro de preços ao caso em tela, agravado pelo fato de que a prática da Lanagro/PA não guarda conformidade com o princípio da economicidade que deve pautar as contratações.

14.8.9. Ratifica o entendimento acima apresentado, o apontamento do controle interno de que os custos obtidos por novo levantamento apresentado pela F. L. Cunha Consultoria resultaram em uma diferença de 14,75% (valor da ordem R\$ 338.571,49) sobre o executado no exercício de 2015 pela Lanagro/PA (R\$ 2.295.472,39) permitindo concluir, em linha com o controle interno, que a contratação da empresa Antocar Engenharia Ltda, por meio de Adesão à Ata de Registro de Preços 48/2013, para execução de serviços de engenharia para construção dos prédios do LFC, LDA, FQPOA e Administrativo mostrou-se desconforme, com potencial prejuízo ao erário.

14.8.10. Assim, não há paradigma entre a prestação de serviços de engenharia de natureza frequente relativos à manutenção predial, objeto do registro de preços da UFPA, e a contratação de empresa para execução de obras de ampliação, construção e reforma dos prédios dos três laboratórios e do prédio administrativo da Lanagro/PA.

14.8.11. Em sede de responsabilidade, consoante Quadro 1 – Informações sobre áreas ou subunidades estratégicas (peça 1, p. 22), os atos praticados se correlacionam com os seguintes cargos:

14.8.11.1. Coordenador: a) emitir parecer técnico conclusivo sobre a celebração de convênio, ajuste, acordo, protocolo ou contrato, que envolvem matérias de competência, consoante normas específicas do órgão setorial; b) praticar os atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial relativos aos créditos orçamentários disponibilizados; c) autorizar e homologar licitações, bem como ratificar dispensas e inexigibilidades de licitações; e d) praticar os demais atos de administração necessários ao cumprimento das competências do Lanagro/PA, observadas disposições da legislação pertinente.

14.8.11.2. Chefe da Divisão de Apoio Administrativo: a) efetuar o controle administrativo e financeiro de convênios, contratos, ajustes, acordos e protocolos; b) promover e controlar as atividades de administração de material, patrimônio e de recursos da informação e informática, comunicações administrativas, em especial de protocolo; administração de pessoal e de desenvolvimento de recursos humanos; execução orçamentária e financeira dos créditos orçamentários disponibilizados; transporte, zeladoria, vigilância, reprografia e telefonia; c) reconhecer dispensa e inexigibilidade de licitações, cujas despesas corram à conta dos recursos alocados; d) orientar e controlar, nos aspectos técnico-

normativos, a execução das atividades de execução orçamentária e financeira; e e) acompanhar, avaliar e orientar os procedimentos administrativos referentes a contratações, licitações e competências.

14.8.12. Assim, diante dos elementos apresentados, poder-se-ia pugnar pelo encaminhamento de ouvir em audiência os Srs. Francisco Airton Nogueira, Coordenador do Lanagro/PA à época dos fatos, responsável pela autorização da adesão e Américo Pinheiro Santos, Chefe da Divisão de Apoio Administrativo do Lanagro/PA, responsável pelo reconhecimento da adesão à Ata de Registro de Preços, entretanto tais atos se efetivaram em período que mediou entre 11 e 19/6/2014, fato ocorrido em gestão anterior à ora analisada. O enunciado abaixo descrito, referente ao princípio da anualidade orçamentária, respalda o entendimento que se propõe no sentido de que não há encaminhamento a ser proposto com relação à irregularidade:

O princípio da anualidade das contas exige que os julgamentos de prestações de contas ordinárias sejam efetuados exclusivamente à luz dos atos de gestão praticados no exercício que esteja sendo analisado, não podendo o gestor ser punido por atos praticados em períodos de gestão diferentes.

Acórdão 2268/2016-Plenário | Relator: VITAL DO RÊGO

ÁREA: Direito Processual | TEMA: Julgamento de contas | SUBTEMA: Contas ordinárias

Outros indexadores: Princípio da anualidade orçamentária

14.8.13. O Relatório de Auditoria Anual de Contas (peça 4, p. 24) informa o pagamento por serviços de engenharia não executados na obra de ampliação dos prédios do Lanagro/PA no montante de R\$ 349.051,60, com anuência da empresa para compensação com valores previstos em Termo Aditivo. Tal diferença resultou de análise dos processos de pagamentos realizados a empresa no período de 8/10/2014 a 29/12/2015 referente à oito Boletins de Medição que totalizaram R\$ 2.873.578,65 que representou 96,17% do valor contratado.

14.8.14. Consta ainda do Relatório de Auditoria Anual de Contas (peça 4, p. 28-29), as seguintes manifestações da unidade:

Por intermédio do Ofício nº 075/2016/LANAGRO/PA, de 23 de junho de 2016, a Unidade se manifestou conforme transcrição a seguir:

*“Não obstante, o intuito de buscar esclarecer os fatos registrados, bem como de abordar todos os pontos tratados no relatório, o valor identificado conforme acima, e que poderia ser traduzido em potencial prejuízo ao erário será assumido pela empresa, reconhecendo a não conformidade citada em relatório. Ademais, merece registro, o fato de que a empresa solicitou recentemente, aditivo de valor ao projeto contratado, visando o reequilíbrio econômico – financeiro do mesmo, detalhando inclusive a execução orçamentária que foi realizada no projeto sem cronograma para esse fim, mas que merecia sua aplicabilidade para a melhoria de qualidade da obra. Citado pedido está sendo encaminhada para análise da CJU/AGU/PA.”*

Em complemento, por meio do Ofício nº 079/2016/LANAGRO/PA, de 27 de junho de 2016, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

*“1) Em relação aos **Serviços de Engenharia apontados como incluso na planilha de obras**, no valor de R\$ 349.051,60, que envolve os prédios do LDA, FQPOA e ADMINISTRATIVO, e outros itens listados pelo fiscal da obra, conforme planilhas em anexo, e que montam um total de R\$ 357.720,69 (Trezentos e Cinquenta e Sete Mil, Setecentos e Vinte Reais e sessenta e nove centavos), foram encaminhados tais documentos para empresa se manifestar sobre a possibilidade do encontro de contas com o aditivo de valor em tela, que se reduzirá de R\$ 747.041,87 (setecentos e quarenta e sete mil, quarenta e um reais e oitenta e sete centavos).*

*2) Aditivo de valor da empresa acima mencionada, **no montante de R\$ 747.041,87**, visando o reequilíbrio econômico-financeiro do projeto em questão, e que retrata segundo as planilhas anexas ao pedido de aditivo execução de serviços não contemplados no **Projeto Estrutural e***

*Arquitetônico, mas que se faziam necessários quando da execução das planilhas orçamentárias da obra para uma racional adequação, mantendo-se assim, a qualidade do projeto.*

*3) Encaminhamos manifestação da empresa ANTOCAR ENGENHARIA LTDA-EPP, que evidencia a sua concordância com encontro de contas propostas pelas partes (LANAGRO/PAxEMPRESA), em razão dos serviços engenharia não executados nos prédios do LDA, FQPOA e Administrativo, e como tal reduz o valor da solicitação do aditivo de valor pretendido pela empresa em questão.”*

14.8.15. Diante das informações e documentação apresentadas, o controle interno constatou a anuência da empresa para compensação, dos valores recebidos por serviços de engenharia não executados, com valores previstos em Termo Aditivo.

14.8.16. Considerando que há recomendação do controle interno efetuada em 2016, consultou-se o sistema Monitor da CGU/PA constando Manifestação do Gestor datada de 15/3/2017, no sentido de que foi realizado levantamento detalhado das planilhas e realizado encontro de contas do valor R\$ 747.041,86 devido à empresa, sendo descontados R\$ 357.720,68 como demanda a recomendação em voga (peça 16, p. 2).

14.8.17. Por meio do Ofício 092 (peça 17, p. 1-2), de 20/8/2016, o Lanagro/PA encaminha à Consultoria Jurídica da União do Estado do Pará – CJU/AGUPA documentos referentes ao processo 21003.000383/2014-70 – Aditivo de Acréscimo Empresa Antocar Engenharia LTT – EPP, para análise jurídica competente e manifestação na forma da legislação vigente.

14.8.18. Por meio do Parecer 684/2016/ACR/CJU-PA/CGU/AGU (peça 17, p. 3-11), de 26/8/2016, a Consultoria Jurídica da União no Estado do Pará conclui nos seguintes termos:

38. Em face do exposto, opinamos, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, pela existência de óbices legais ao prosseguimento do processo, os quais restarão superados, desde que observadas as ressalvas, acatadas as recomendações, ou justificado motivadamente o não acatamento, apontadas, e negritadas, ao longo desta peça jurídica.

14.8.19. Consta do corpo do Parecer Jurídico os seguintes apontamentos:

14.8.19.1. Portanto, em razão da natureza do objeto, sustenta-se a não extinção do contrato administrativo de escopo pelo mero encerramento do prazo (subitem 22 do parecer);

14.8.19.2. Não encontramos nos autos o documento que designe o ordenador de despesas do órgão (subitem 32 do parecer); e

14.8.19.3. Pois bem, não foram juntados os documentos que comprovem a regularidade fiscal e trabalhista da contratada, o que deverá ser providenciado (subitem 34 do parecer).

14.8.20. Considerando o disposto no Parecer Jurídico 684/2016/ACR/CJU-PA/CGU/AGU, a questão não restou superada, uma vez que há manifestação posterior do gestor do Lanagro/PA, datada de 15/3/2017, no sentido de que foram descontados valores à conta do Termo Aditivo, pairando dúvidas sobre a correção dos óbices legais ao prosseguimento do processo (conforme subitens 14.8.16 e 14.8.18 acima).

14.8.21. Por fim, em consulta ao site [www.in.gov.br](http://www.in.gov.br) verificou-se que o Extrato de Termo Aditivo 6/2016 ao Contrato 6/2014, foi assinado em 24/8/2016 e publicado em 31/8/2016 no Diário Oficial da União, com vigência de 26/8 a 24/9/2016, pelo valor total de R\$ 389.321,18 (peça 18).

14.8.22. Destarte, diante dos elementos apresentados, poder-se-ia pugnar pelo encaminhamento de ouvir em audiência os Srs. Francisco Airton Nogueira, Coordenador do Lanagro/PA à época dos fatos, responsável pela celebração, em 24/8/2016, do sexto termo aditivo ao Contrato Administrativo 06/2014 no valor de R\$ 389.321,18 com a empresa Antocar Engenharia Ltda (CNPJ 04.074.289/0001-44), valores resultantes da compensação decorrente do encontro de contas, para execução de obras de

ampliação e reforma dos prédios do Laboratório de Diagnóstico Animal – LDA, Laboratório de Análises Físico-químicas de Alimentos de Origem Animal e Água – PQPOA, Laboratório de Fertilizantes e Corretivos – LFC e o Prédio Administrativo, em desconformidade com as ressalvas originárias do Parecer Jurídico 684/2016/ACR/CJU-PA/CGU/AGU, entretanto tal ato se efetivou em 24/8/2016, fato ocorrido em gestão posterior à ora analisada. O enunciado abaixo descrito, referente ao princípio da anualidade orçamentária, respalda o entendimento que se propõe no sentido de que não há encaminhamento a ser proposto com relação à irregularidade:

O princípio da anualidade das contas exige que os julgamentos de prestações de contas ordinárias sejam efetuados exclusivamente à luz dos atos de gestão praticados no exercício que esteja sendo analisado, não podendo o gestor ser punido por atos praticados em períodos de gestão diferentes.

Acórdão 2268/2016-Plenário | Relator: VITAL DO RÊGO

ÁREA: Direito Processual | TEMA: Julgamento de contas | SUBTEMA: Contas ordinárias

Outros indexadores: Princípio da anualidade orçamentária

14.8.23. Com relação aos custos obtidos pelo novo levantamento apresentado pela F. L. Cunha Consultoria apurando prejuízo ao erário decorrente do contrato administrativo 6/2014 no exercício de 2015, em consulta ao sistema Monitor da CGU/PA não há indicação de que houve atendimento ao recomendado pela CGU/PA (peça 16, p. 2), no sentido de efetuar diagnóstico sobre as divergências de custos encontradas pela empresa de consultoria avaliando os reflexos e promovendo a glosa de eventuais valores pagos a maior. O prazo de atendimento expirou em 5/3/2017.

14.8.24. O apontamento do controle interno indica que os custos obtidos por novo levantamento apresentado pela F. L. Cunha Consultoria resultaram em uma diferença de 14,75% (valor da ordem R\$ 338.571,49) sobre o executado no exercício de 2015 pela Lanagro/PA (R\$ 2.295.472,39).

14.8.25. O controle interno ressalta que os projetos que serviram de parâmetro para a elaboração das planilhas orçamentárias pela contratada não foram ao processo administrativo analisado, apenas há informação de que teria sido oriundo do projeto básico, contudo os custos obtidos por meio do novo levantamento resultaram em valores inferiores aos efetivamente contratados pela Unidade, por meio da Adesão à Ata de Registro de Preços 48/2013 (peça 4, p. 22).

14.8.26. Em consulta ao Sistema Siafi 2016, constatou-se que o Sr. Ricardo Carvalho Belizário, CPF 644.657.642-00 assumiu a Coordenadoria do Lanagro em 30/9/2016 permanecendo no cargo até os dias atuais (peça 19), atribuindo-se ao mesmo à responsabilidade pelo atendimento ao recomendado pela CGU/PA. Considerando que o ato de gestão praticado foi posterior à conta que ora se analisa, o enunciado abaixo descrito respalda o encaminhamento que se propõe para a ocorrência:

Em processo de tomada ou prestação de *contas ordinárias*, pode ser aplicada multa a gestor não arrolado como responsável pelas *contas*, situação em que o agente apenado não tem as *contas* julgadas.

Acórdão 1878/2017-Primeira Câmara | Relator: BRUNO DANTAS

ÁREA: Direito Processual | TEMA: Julgamento de *contas* | SUBTEMA: Rol de responsáveis

Outros indexadores: Multa, Gestor público

14.8.27. Destarte, diante do fato de que não houve atendimento ao recomendado pela CGU/PA e foi apurada uma diferença da ordem de R\$ 338.571,49 entre o executado pela Lanagro/PA e o levantamento apresentado pela F. L. Cunha Consultoria, pugna-se pelo seguinte encaminhamento para a ocorrência:

14.8.27.1. ouvir em audiência o Sr. Ricardo Carvalho Belizário, CPF 644.657.642-00, Coordenador do Lanagro/PA, de 30/9/2016 até os dias atuais, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de 15 dias, apresente

razões de justificativas quanto à ausência de diagnóstico sobre as divergências de custos encontradas pela empresa de consultoria F. L. Cunha Consultoria, que apurou uma diferença da ordem de R\$ 338.571,49 a menor diante do executado pela Lanagro/PA no exercício de 2015, recomendação emitida pela CGU/PA com prazo de atendimento expirado em 5/3/2017.

14.8.28. Ressalte-se que, apesar de o Sr, Ricardo Carvalho Belizário, CPF 644.657.642-00, no exercício destas contas não exercer a função de Coordenador do Lanagro, a finalidade desta audiência é elucidar as ações executadas pela unidade gestora quanto a este ponto, com vistas a propor a posteriori os devidos encaminhamentos processuais.

14.8.29. Considerando que a recomendação da CGU/PA data de julho de 2016 e que a diferença apurada se relaciona diretamente à execução do contrato 06/2014, sendo que os custos obtidos por novo levantamento apresentado pela F. L. Cunha Consultoria redundaram em uma diferença de 14,75% (valor da ordem R\$ 338.571,49) sobre o executado no exercício de 2015 pela Lanagro/PA (R\$ 2.295.472,39), ocorrência que compromete a gestão ora analisada, pugna-se ainda pelo encaminhamento no sentido de ouvir os seguintes responsáveis pela gestão:

14.8.29.1. ouvir em audiência o Sr. Francisco Airton Nogueira, CPF 003.848.873-68, Coordenador do Lanagro/PA, à época dos fatos, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de 15 dias, apresente razões de justificativas quanto à ausência de diagnóstico sobre as divergências de custos encontradas pela empresa de consultoria F. L. Cunha Consultoria, que apurou uma diferença da ordem de R\$ 338.571,49 a menor diante do executado pela Lanagro/PA no exercício de 2015, recomendação emitida pela CGU/PA com prazo de atendimento expirado em 5/3/2017.

14.8.29.2. ouvir em audiência o Sr. Américo Pinheiro Santos, CPF 038.186.242-91, Chefe da Divisão de Apoio Administrativo, à época dos fatos, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de 15 dias, apresente razões de justificativas quanto à ausência de diagnóstico sobre as divergências de custos encontradas pela empresa de consultoria F. L. Cunha Consultoria, que apurou uma diferença da ordem de R\$ 338.571,49 a menor diante do executado pela Lanagro/PA no exercício de 2015, recomendação emitida pela CGU/PA com prazo de atendimento expirado em 5/3/2017.

### **I. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo**

15. O presente processo de prestação de contas encontra-se devidamente constituído com as peças indispensáveis, em consonância com as disposições do art. 13, incisos I, II e III da IN/TCU 63/2010, que contemplam as peças atribuídas à Unidade Prestadora de Contas pela Instrução Normativa e as orientações contidas no sistema e-Contas.

15.1. Quanto à completude das informações apresentadas nas peças, a CGU/PA apontou que verificou, em relação ao Rol de Responsáveis, que as informações não foram estruturadas de acordo com as orientações constantes no sistema e-Contas, principalmente com relação aos períodos de gestão, endereço residencial e endereço eletrônico, entretanto foi solicitada a reabertura do sistema para que a Unidade Prestadora de Contas procedesse às alterações solicitadas pelo controle interno, o que foi efetivado, passando a atender ao disposto no art. 11 da IN/TCU 63/2010 (peça 2), bem como às orientações contidas no sistema e-Contas. Em consulta ao sistema efetuado em 23/3/2017 anuiu-se ao apontamento da CGU/PA com referência ao rol de responsáveis.

15.2. Quanto às informações relativas à execução física e financeira das ações da Lei Orçamentária Anual de responsabilidade da Lanagro/PA, foram apontadas falhas nas informações, comprometendo o entendimento da execução orçamentária e financeira realizada pela UPC, que conforme apontamento da CGU/PA podem ser assim descritas (peça 1, p. 39-42 e peça 4, p. 2-3 e 29-30):

15.2.1. Somatório de todas as ações orçamentárias em um único quadro; e

15.2.2. Ausência de informações relativas à ação finalística.

15.3. O Contador responsável declarou que os demonstrativos contábeis constantes do Siafi (Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e as Demonstrações das Variações Patrimoniais, do Fluxo de Caixa e das Mutações do Patrimônio Líquido), regidos pela Lei 4.320/1964 e pela Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público NBC T 16.6 aprovada pela Resolução CFC 1133/2008, relativos ao exercício de 2015, refletem adequadamente a situação orçamentária, financeira e patrimonial da unidade jurisdicionada, exceto com relação a Falta/Evolução Incompatível da Depreciação do Ativo Imobilizado (peça 3, p. 10).

15.4. Parecer Técnico: considerando o apontamento da CGU/PA (peça 1, p. 39-42 e peça 4, p. 29-30) e o disposto no relatório de gestão da entidade (peça 1, p. 39-42), evidenciou-se que o relatório de gestão não foi elaborado rigorosamente conforme a Portaria-TCU 321, de 30/11/2015.

15.4.1. De acordo com o controle interno (peça 4, p. 29-30), foram detectadas fragilidades nas informações apresentadas pela unidade relativas à execução orçamentária e financeira, o que compromete o entendimento da informação prestada com relação ao item do Relatório de Gestão, sendo as impropriedades assim detalhadas:

15.4.1.1. No quadro 3 – Ações de Responsabilidade da UJ (peça 1, p. 39), a Unidade apresenta informações da Ação 20ZW, com as devidas especificações, entretanto ao apresentar as informações quanto à despesa empenhada, liquidada e paga, bem como Restos a Pagar a UPC apresentou o somatório de todas as ações executadas pela UPC no exercício de 2015 e não apenas da Ação 20ZW;

15.4.1.2. No mesmo quadro acima descrito, a unidade deixou de informar o valor referente aos Restos a Pagar não Processados, que corresponderia a diferença entre as despesas empenhadas e as despesas liquidadas; e

15.4.1.3. No quadro 4 – Ações/Subtítulos – OFSS (peça 1, p. 40), onde deveriam ser apresentados os subtítulos do Programa 2028, foram incluídas, além das Ações 20ZW e 20ZX, as informações da Ação 2000, pertencentes a outro programa de governo.

15.4.2. Em que pese o apontamento da CGU/PA com relação à omissão do valor referente aos Restos a Pagar não Processados, o Anexo Único da Portaria TCU 321/2015 em seu subitem 4.3 – Desempenho orçamentário menciona a informação sobre os restos a pagar de exercícios anteriores (subitem 4.3.6) e tal informação consta do Quadro 3 – Ações de Responsabilidade da UJ – OFSS (peça 1, p. 39), não se podendo inferir como a mera diferença entre as despesas empenhadas e as despesas liquidadas conforme apresentado na Execução Orçamentária e Financeira do Quadro 3. Além disso, a informação requerida pela CGU/PA consta do Quadro 4 do Relatório de Gestão (peça 1, p. 40).

15.4.3. No tocante aos apontamentos referentes ao somatório de todas as ações orçamentárias em único quadro, o quadro 4 (peça 1, p. 40) segrega a despesa empenhada, liquidada e paga pelas ações 20ZW0001, 20ZX0001 e 20000001, não prosperando o alegado pela CGU/PA e superando a questão.

15.4.4. Por fim, no que tange à apresentação dos subtítulos do Programa 2028 – Defesa Agropecuária em conjunto com o Subtítulo do Programa 2105 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Agricultura (Ação 2000), em linha com o apontado pela CGU/PA, anui-se que deveria haver a segregação na evidenciação por Programas o que fragiliza a informação apresentada pela unidade, não se considerando proporcional e razoável ressaltar as contas dos responsáveis em função da constatação.

15.4.5. Assim, por se tratar de impropriedade de natureza formal que não ocasionou dano ao erário, propõe-se, **quando da análise de mérito**, dar ciência a Lanagro/PA para a constatação abaixo descrita, apurada na análise das contas do exercício de 2015, o que poderá redundar em ressalva em

próximas contas a serem apresentadas a esta Corte de Contas pela não correção das impropriedades evidenciadas:

15.4.5.1. Ausência de Segregação por Programas de Governo nas informações relativas à execução orçamentária e financeira prestada, fato constatado pela apresentação em conjunto da execução orçamentária da Ação 2000 (Programa 2105 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Agricultura) com as Ações Finalísticas 20ZW e 20ZX (Programa 2028 – Defesa Agropecuária).

15.4.6. No tocante à Falta/Evolução Incompatível da Depreciação do Ativo Imobilizado (peça 3, p. 10) apontada pelo contador responsável, consta do Relatório de Gestão da Unidade a seguinte informação (peça 1, p. 60):

Conforme informado no relatório de Gestão, referente à prestação de contas do exercício de 2014, a implantação do Sistema Linkdata – Plataforma ASI foi iniciada no final do exercício daquele ano, apenas para a área de Patrimônio. Desta forma, o cálculo da depreciação de materiais permanentes vem sendo feito pelo sistema, mas somente para os itens adquiridos a partir do ano de 2014. Não há estimativa para depreciação do patrimônio adquirido no período anterior a 2014.

Tal fato tem gerado restrições contábeis no SIAFI, conforme documentos Anexos a este Relatório.

A utilização do sistema ASI ainda não foi consolidada também na Unidade de Almoxarifado, estando ainda em processo de implementação. Desta forma, a expectativa desta UPC é que no momento que o Sistema esteja implantado cumpriremos às diretrizes preconizadas nas Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público, em especial, nas NBC T 16.9 e 16.10

15.4.7. Assim, por se tratar de impropriedade de natureza formal que não ocasionou dano ao erário, propõe-se, **quando da análise de mérito**, dar ciência a Lanagro/PA para a constatação abaixo descrita, apurada na análise das contas do exercício de 2015, o que poderá redundar em ressalva em próximas contas a serem apresentadas a esta Corte de Contas pela não correção das impropriedades evidenciadas:

15.4.7.1. Não aderência às diretrizes preconizadas nas Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público, em especial, nas NBC T 16.9 e 16.10, fato constatado pela evolução incompatível da Depreciação do Ativo Imobilizado.

## II. Contas de exercícios anteriores e processos conexos

16. As contas anuais do Lanagro/PA referentes aos exercícios anteriores a 2015 apresentam a seguinte situação em relação à apresentação e apreciação perante o Tribunal:

Exercício	TC	Deliberação	Acórdão
2011	038.605/2012-0	Julgado	Acórdão 7.264/2013-TCU-1ª Câmara

17. A deliberação proferida nesse processo foi pelo julgamento de regularidade, dando quitação plena aos responsáveis.

18. Nos exercícios de 2012 a 2014, a UJ não foi relacionada para fins de constituição de processo de contas anuais, consoante alcance das DN/TCU 124/2012, 132/2013 e 140/2014, respectivamente.

19. Não há processos conexos.

## III. Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão

20. A análise do controle interno à peça 4, p. 3-5 encampou o subitem 3.3.1. – Execução Física e Financeira das ações da Lei Orçamentária Anual de responsabilidade da unidade (peça 1, p. 39-42), do Relatório de Gestão apresentado ao TCU, por meio do sistema e-Contas, sendo confrontadas as

informações com levantamentos realizados no Siafi web e no Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (Siop), para verificação da veracidade das informações prestadas pela UPC.

20.1 A CGU/PA apontou que, no exercício de 2015, a UPC executou três ações orçamentárias, sendo que no que se refere à Ação 152L – Reforma, Ampliação e Modernização dos Laboratórios Nacionais Agropecuários (Lanagros), verificou-se que não foi destinada, ao Lanagro/PA, dotação específica para essa Ação no exercício de 2015 (peça 1, p. 40), no entanto houve execução e pagamentos destinados a serviços de obras em andamento relativo a adesão a Ata de Registro de Preços, oriundo do Pregão 10/2013 da UFPA, para ampliação e adequação dos laboratórios de Análise Físico-químicas de Alimentos de Origem Animal e Água - FQPOA, de Fertilizantes e Corretivos - LFC, de Diagnóstico Animal - LDA e do prédio Administrativo.

20.2. O controle interno apontou que a execução física e financeira da Ação 152L realizada no exercício de 2015 se originou do Empenho 2014NE800177, inscrito em Restos a Pagar Não Processados no exercício de 2014. Destaca-se ainda que as obras foram iniciadas em 2014 e quando da apresentação das contas ordinárias do exercício não tinham sido concluídas, com previsão de entrega no segundo semestre de 2016.

20.3. Assim, apesar de não ter sido destinada dotação na Ação 152L ao Lanagro/PA no exercício de 2015, o controle interno optou pela análise, em virtude da relevância e materialidade da execução física e financeira dessa Ação no exercício de 2015.

20.4. O controle interno selecionou ainda, para análise, a partir dos critérios de materialidade e relevância, bem como a vinculação com a missão institucional do Lanagro/PA, a Ação Orçamentária 20ZW – Promoção da Defesa Agropecuária, com representatividade de 99,93% em relação à despesa empenhada, para avaliar se os resultados quantitativos e qualitativos estão sendo atingidos, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento das metas físicas e financeiras planejadas ou pactuadas para o exercício de 2015.

20.5. Consoante análise empreendida sobre informações constantes no "Relatório Espelho da Ação Orçamentária", extraído do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), no Relatório de Gestão e nas consultas realizadas no Tesouro Gerencial, a CGU/PA apontou:

20.5.1. Percentual elevado de “Restos a Pagar não processados” (RPNP), da ordem de 22,86% (R\$ 2.145.207,37) quando comparados com a “Despesa Empenhada” (R\$ 9.383.088,42) na ação analisada (20ZW);

20.5.2. dos quatro indicadores de eficiência e eficácia instituídos pelo Lanagro/PA, apenas um dos indicadores que medem a eficácia dos resultados alcançados (percentual de atendimento à demanda – 72,3%) ficou abaixo da meta estabelecida (80%), atribuindo-se principalmente aos seguintes fatores:

20.5.2.1. o recebimento de amostra para diagnóstico de raiva está suspenso desde 2014, devido à necessidade de reforma na área analítica;

20.5.2.2. o laboratório de fertilizantes entrou em reforma em dezembro de 2014, passando todo exercício de 2015 sem receber amostras, com previsão de retorno apenas no exercício de 2016;

20.5.2.3. o laboratório de bebidas e vinagre registrou baixo encaminhamento de amostra, frente à capacidade operacional. O problema persiste desde o exercício de 2012; e

20.5.2.4. parte das amostras para análise microbiológicas são rejeitadas (cerca de 35%), principalmente em virtude de problemas detectados na coleta do material, em especial em relação à temperatura inadequada no recebimento dessas amostras.

20.6. Parecer Técnico: com relação aos resultados dos indicadores de eficiência e eficácia, o indicador que ficou abaixo da meta, atingiu percentual acima de 90% da meta estabelecida,

considerando-se que os resultados qualitativos indicam um bom desempenho da gestão no exercício de 2015 na ação 20ZW.

20.6.1. No tocante aos Restos a Pagar Não Processados (RPNP), por se tratar de impropriedade de natureza formal que não ocasionou dano ao erário, propõe-se, quando da análise de mérito, dar ciência a Lanagro/PA para a constatação abaixo descrita, apurada na análise das contas do exercício de 2015, o que poderá redundar em ressalva em próximas contas a serem apresentadas a esta Corte de Contas pela reicidência das impropriedades evidenciadas:

20.6.1.1. Percentual elevado de “Restos a Pagar não processados” (RPNP), da ordem de 22,86% (R\$ 2.145.207,37) quando comparados com a “Despesa Empenhada” (R\$ 9.383.088,42) na ação analisada (20ZW).

#### IV. Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

21. A Lanagro/PA apresentou em Relatório de Gestão o quadro abaixo com os Indicadores de Desempenho (peça 1, p. 50):

Quadro 10 – Indicadores de Desempenho

Denominação	Índice de Referência	Índice Previsto	Índice Observado	Periodicidade	Fórmula de Cálculo
Percentual de resultados satisfatórios em ensaios de proficiência	90,3%	80%	85,6%	Anual	$PRS = (NRS/NP) \times 100$ PRS = Percentual de resultados satisfatórios NRS = Número de ensaios com resultados satisfatórios NP = Número de participações em ensaios de proficiência
Percentual de atendimento à demanda	89,4%	80%	72,3%	Anual	$PAD = (REA/PRO) \times 100$ PAD = Percentual de atendimento à demanda por ensaios REA = Número de ensaios realizados PRO = Número de ensaios programados.
Percentual de métodos validados	18,4%	40%	41,8%	Anual	$PEV = (NEV/NTE) \times 100$ PEV = Percentual de Ensaios Validados NEV = Número de Ensaios Validados NTE = número total de Ensaios
Percentual de Auditorias realizadas	60%	80%	100%	Anual	$PAR = (AR/AP) \times 100$ PAR = Percentual de auditorias realizadas AR = auditorias realizadas AP = auditorias programadas

Os dados apresentados no índice de referência são relativos ao exercício de 2014.

21.1. O controle interno, com base no item 3.5 do Relatório de Gestão (peça 1, p. 50-52), apontou que os indicadores instituídos e utilizados pelo Lanagro/PA são uniformes e utilizados por toda a rede de laboratórios agropecuários do país, permitindo assim uma avaliação mais ampla sobre os resultados dos Lanagros com abrangência nacional (peça 4, p. 5).

21.2. A CGU/PA evidenciou os 4 indicadores instituídos e utilizados pelo Lanagro/PA com a respectiva avaliação quanto a completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade, concluindo pelo não atendimento dos indicadores apenas quanto à comparabilidade,

atribuindo o fato à mudança recente na forma como os indicadores são apurados, o que prejudicou uma análise da série história dos indicadores (peça 4, p. 5).

21.3. Em síntese, o controle interno apresentou as seguintes conclusões (peça 4, p. 6):

21.3.1. Os indicadores estão em consonância com o planejamento estratégico da Coordenação-Geral de Laboratórios Agropecuários - CGAL do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, bem como com o Plano Plurianual. Os dados coletados pelos Lanagros são repassados à CGAL, onde são compilados e utilizados para avaliação dos resultados obtidos;

21.3.2. Os indicadores instituídos pelo Lanagro/PA são avaliados em reunião anual de análises críticas e são utilizados como subsídio para o planejamento e ações futuras;

21.3.3. foram realizadas análises quanto à confiabilidade das fontes de dados para apuração dos indicadores instituídos pelo Lanagro/PA e foi verificado que essas fontes são confiáveis, apesar da necessidade de melhoria na metodologia da coleta de dados, em virtude da inexistência de sistema informatizado para auxiliar na coleta e tratamento dessas informações para alimentar o cálculo dos indicadores; e

21.3.4. atualmente a coleta de dados é realizada junto aos laboratórios que compõem o Lanagro/PA por meio de preenchimento de planilha eletrônica que é repassada para a Coordenação-Geral de Laboratórios Agropecuários, que compilam os dados para levantamento dos indicadores em âmbito nacional.

21.4. Parecer Técnico: os elementos apresentados pela análise da CGU/PA para o tópico aliado ao índice observado e demonstrado no relatório de gestão constante do subitem 21 desta instrução, permite inferir que a avaliação dos indicadores de gestão do Lanagro/PA é satisfatória, não havendo encaminhamento a ser proposto para o tópico.

## V. Avaliação da Gestão de Pessoas

22. O Relatório de Gestão da UJ teceu as seguintes considerações sobre a gestão de pessoas, terceirização de mão de obra e custos relacionados (peça 1, p. 62-67):

22.1. A Unidade Jurisdicionada responsável pela gestão de pessoal do quadro efetivo do Lanagro/PA é a Superintendência Federal de Agricultura no Pará, não sendo, dessa forma, apresentadas informações referentes aos itens demonstrativos de despesas com pessoal;

22.2. demonstrou, por meio do Quadro 11 – Força de Trabalho da UPC (peça 1, p. 62), a lotação autorizada, lotação efetiva, ingressos e egressos no exercício;

22.3. demonstrou, por meio do Quadro 12 – Distribuição da Lotação Efetiva (área meio e fim), os servidores de carreira, servidores com contratos temporários e os servidores sem vínculo com a administração pública;

22.4. demonstrou, por meio do Quadro 13 – Detalhamento da estrutura de cargos em comissão e funções gratificadas da UPC, a a lotação autorizada, lotação efetiva, ingressos e egressos no exercício por tipologias dos cargos em comissão e das funções gratificadas;

22.5. informou que no exercício de 2015 foram previstos no Plano Anual de Educação Continuada – PAEC sete capacitações para a área fim do laboratório, envolvendo a participação de 57 servidores e duas capacitações para a área meio do laboratório, envolvendo a participação de oito servidores, entretanto ao longo do exercício não foram concretizadas as ações de treinamento planejadas, em face do contingenciamento de recurso, afetando diretamente na programação de treinamentos definida para a UPC;

22.6. em 19/8/2015, foi publicada a Portaria 164, instituindo no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, o Programa Escola Nacional de Gestão Agropecuária,

sob coordenação da Secretaria-Executiva, assim como a Escola Nacional de Gestão Agropecuária do MAPA (ENAGRO). As ações de capacitação ocorridas no ano de 2015 foram conduzidas dentro deste programa e se direcionaram a capacitações em Tesouro Gerencial, SIASG e Gestão de Contratos e SINCOV, direcionados a 2 (dois) servidores do Lanagro-PA;

22.7. informou que apesar da alteração na estrutura de cargos do MAPA, os regimentos internos do órgão ainda não foram publicados;

22.8. no tocante à gestão de riscos relacionados ao pessoal, destaca que os novos servidores que entraram em exercício através do concurso realizado em 2014, notadamente os agentes administrativos, os auxiliares de laboratório e técnicos de laboratório, possuem um nível de escolaridade e qualificação significativamente superior ao exigido pelos respectivos cargos e pelo fato de não existir possibilidade de ascensão funcional, existe um risco de abandono dos cargos;

22.9 outros fatores associados à gestão de riscos relacionados ao pessoal consistem nos baixos salários referentes ao cargo de agente administrativo, gerando pedidos de exoneração e o não cumprimento dos programas de treinamento;

22.10. com relação à contratação de pessoal de apoio e estagiários, informou que a seleção de estagiários segue as orientações da Lei Federal nº 11.788/2008 e Orientação Normativa SEGEP/MP 04, de 4/7/2014. No exercício de 2015 foi lançado o edital 01/2015-Estágio/MAPA para formação de cadastro reserva para Estágio de Estudantes, alunos do ensino médio e superior, a ser realizado por intermédio do Centro de Integração Empresa Escola – CIEE. Entretanto, toda a gestão de estagiários é feita pela Superintendência Federal da Agricultura no Pará – SFA-PA. No exercício de 2015 o Lanagro-PA possuía 05 (cinco) estagiários, os quais atuavam nas áreas técnicas do laboratório (Serviço de Apoio Laboratorial, Laboratório Oficial de Análise de Sementes, Laboratório de Bebidas e Vinagre e Laboratório de Alimentos para Animais); e

22.11. demonstrou, por meio do Quadro 14 – Contratos de prestação de serviços não abrangidos pelo plano de cargos da unidade (peça 1, p. 67), as informações sobre os contratos por ano do contrato, objeto, empresa contratada, período contratual de execução das atividades contratadas, nível de escolaridade mínimo exigido dos trabalhadores contratados e situação.

23. A CGU/PA verificou que, como resultados dos trabalhos, referentes à contratação de terceirizados cujas atividades contrariam o Decreto 2.271, de 27/7/1997, com base no Quadro 14 - Contratos de Prestação de Serviços não Abrangidos pelo Plano de Cargos da Unidade do Relatório de Gestão do Lanagro/PA e na documentação analisada durante os trabalhos de auditoria relativa às contratações de serviços terceirizados, no exercício de 2015, a unidade auditada não efetuou contratação de terceirizados cujas atividades estejam em desacordo com a norma referenciada.

24. O controle interno ressaltou que os contratos vigentes na Unidade, no exercício de 2015, dizem respeito a: serviços de limpeza e conservação; apoio administrativo e vigilância ostensiva. Tais contratações são amparadas pelo §1º, art. 1º, do Decreto 2.271/1997.

25. A CGU/PA concluiu que ficou evidenciado assim, que a Unidade adotou as medidas necessárias para o atendimento do Acórdão TCU 2.681/2011- Plenário, que determina o cumprimento do Termo de Conciliação Judicial Geral, de 5/11/2007, referente à substituição de terceirizados em desacordo com o Decreto 2.271/1997, não constando mais em seu quadro funcional pessoal terceirizado exercendo atividades próprias do pessoal abrangido pelo plano de cargos da unidade.

26. Parecer Técnico: Em decorrência do Quadro 14 – Contratos de prestação de serviços não abrangidos pelo plano de cargos da unidade foi informado, à peça 1, p. 67, que o Contrato 08/2011 celebrado com a empresa EB Cardoso, cujo objeto é a prestação de serviço de Limpeza e Higiene, iniciou-se em 11/4/2011 e possuía término inicial previsto em 10/4/2012, contudo teve sua vigência prorrogada por meio de termos aditivos até 10/4/2016.

26.1. A teor do art. 57, II e § 4º, da Lei 8.666/1993, a prestação dos serviços a serem executados de forma contínua se limitam a sessenta meses e poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, podendo ser prorrogados excepcionalmente em até 12 meses, desde que devidamente justificados e mediante autorização da autoridade superior, sendo que o contrato 08/2011 teve sua vigência de sessenta meses encerrada em 10/4/2016.

26.2. Mediante consulta efetuada em 21/4/2017 à página de Transparência Pública do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (<http://www3.transparencia.gov.br/jsp/contratos/contratoDetalhes.jsf?consulta=3&CodigoOrgao=22000>), constatou-se que houve, em 14/4/2016, prorrogação do prazo de vigência estabelecido na Cláusula Décima Segunda do Contrato Administrativo 008/2011, pelo período de doze meses, compreendido entre 11/4/2016 a 10/4/2017 ou até a conclusão do processo licitatório em andamento (Processo 21003.00061/2016-92), no permissivo do art. 57, § 4º, da Lei 8.666/1993 (peça 10).

26.3. O Aviso de Licitação – Pregão Eletrônico 19/2016 foi publicado em 31/10/2016 pela Lanagro/PA e tinha por objeto a escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e asseio diário, com fornecimento de todos os materiais, equipamentos e ferramentas necessários para atender às necessidades do Laboratório Nacional Agropecuário no Pará – Lanagro/PA (Bases I e II), conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos (peça 11, extraído de [www.in.gov.br](http://www.in.gov.br) e acessado em 21/4/2017).

26.4. Extraiu-se do Comprasnet mediante acesso em 21/4/2017 Ata de Realização do Pregão Eletrônico 19/2016 realizado em 2/12/2016 (peça 12), Termo de Adjudicação do Pregão Eletrônico 19/2016 de 2/12/2016 à empresa Universal Serviços Ltda. – ME (CNPJ 02.373.813/0001-52) pelo melhor lance de R\$ 629.500,00 (peça 13) e Termo de Homologação do Pregão Eletrônico 19/2016 pela autoridade competente, Sr. Ricardo Carvalho Belizário à mesma empresa adjudicada (peça 14).

26.5. Conforme extrato publicado no Diário Oficial da União de 26/1/2017, extraído de [www.in.gov.br](http://www.in.gov.br) e acessado em 21/4/2017, foi firmado em 20/1/2017 contrato 6/2016 entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a Universal Serviços Ltda – ME com vigência no período de 23/1/2017 a 22/1/2018 para a contratação de serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e asseio diário, com fornecimentos de todos os materiais, equipamentos e ferramentas necessárias para atender as necessidades do Laboratório Nacional Agropecuário – Lanagro/PA e Bases I e II (peça 15).

26.6. Depreende-se das informações acima descritas o seguinte:

26.6.1. O Contrato 08/2011 teve sua vigência ordinária encerrada em 10/4/2016, ou seja, a prorrogação excepcional se deu somente no exercício de 2016, não impactando nestas contas do exercício de 2015;

26.6.2. Por ocasião da prorrogação excepcional (11/4/2016) não havia procedimento licitatório publicado, considerando que o mesmo foi publicado somente em 31/10/2016, pairando dúvidas sobre se a prorrogação excepcional foi precedida da devida justificativa mediante autorização da autoridade superior, mas com a convicção de que não havia procedimento licitatório em andamento no âmbito da Lanagro/PA.

26.7. Assim, ainda que não impacte nas contas do exercício de 2015, quando da análise de mérito reputa-se importante dar ciência à Lanagro/PA da seguinte falha/impropriedade que poderá macular futuras contas apresentadas pela unidade;

26.7.1 prorrogação de contratos de prestação de serviços a serem executados de forma continuada, sem apresentação da devida justificativa e mediante autorização da autoridade superior,

bem como sem procedimento licitatório em andamento no âmbito da unidade, fato constatado quando da prorrogação excepcional por doze meses do contrato 008/2011, formalizada em 14/4/2016, com base no art. 57, § 4º, da Lei 8.666/1993, e pela publicação *a posteriori* (31/10/2016), do Aviso de Licitação – Pregão Eletrônico 19/2016, com idêntico objeto do contrato prorrogado excepcionalmente.

## VI. Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios

27. A CGU/PA (peça 4, p. 7-8), a fim de avaliar a regularidade dos processos licitatórios, selecionou três processos no universo de 16 processos, verificando que os procedimentos adotados estavam compatíveis com a legislação aplicável e orientações emanadas pelos órgãos de controle em dois processos licitatórios na modalidade Pregão Eletrônico.

27.1. O controle interno informou que, no processo administrativo referente à Adesão a Ata de Registro de Preços 48/2013, realizado no exercício de 2014, relativo aos serviços de engenharia executados nos prédios do Lanagro/PA, no exercício de 2015, constatou que houve falhas na contratação.

27.2. Quanto à análise dos processos administrativos referentes às dispensas de licitação, o controle interno avaliou 37 processos de um universo de 70 processos, verificando o correto enquadramento em conformidade com as hipóteses de dispensa de licitação estabelecidas pela Lei 8.666/1993, assim como, observando que a maioria dos processos analisados seguiram procedimentos compatíveis com a legislação aplicável.

27.3. Entretanto, em nove processos foram constatadas falhas na fase de pesquisa de preços, assim como, em três processos foram verificadas ausência de levantamento dos quantitativos que demonstrasse a real necessidade da Unidade em virtude da fragilidade no mecanismo de controle.

27.4. A CGU/PA avaliou 3 processos em um universo de 4 processos apontando, em relação aos processos de inexigibilidade de licitação realizados no exercício sob análise, que observou o correto enquadramento em conformidade com o estabelecido pelo artigo 25, inciso I, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

27.5. Por fim, o controle interno concluiu que a Gestão de compras e contratações apresentou fragilidade no mecanismo de controle pela ausência de fluxo formalizado para as modalidades de licitação resultando em adesão à contratação de empresa de engenharia para ampliação dos prédios da Unidade sem demonstração clara da vantagem para a Administração, assim como, falhas nos processos de dispensa.

27.6. Parecer Técnico: os achados e as questões que decorrem da avaliação da regularidade dos processos licitatórios foram desenvolvidos em tópico específico (subitem 13 e 14), não havendo proposta a ser avençada neste tópico.

## VII. Avaliação do cumprimento das determinações/recomendações do TCU

28. Não houve no exercício de 2015 determinações/recomendações específicas do TCU à unidade.

## VIII. Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

29. A CGU/PA apresentou um quadro com a quantidade de recomendações atendidas e pendentes de atendimento (peça 4, p. 8-9) concluindo que as informações demonstram que a Unidade está mantendo rotinas de acompanhamento das recomendações emanadas pela CGU. Em que pese o impacto financeiro verificado na execução do contrato dos serviços de limpeza e conservação foi verificado que o gestor adotou medidas para sanar as falhas apontadas pelo controle interno.

## CONCLUSÃO

30. A análise da prestação de contas anual do Laboratório Nacional Agropecuário no Pará – Lanagro/PA, referente ao exercício de 2015, permite afirmar que o processo foi regularmente constituído, em consonância com as disposições do art. 5º e 13 da Instrução Normativa TCU 63/2010, que contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios, nos termos da Decisão Normativa TCU 146/2015, da Decisão Normativa TCU 147/2015 e da Portaria TCU 321/2015.

31. Foi constatada impropriedade pelo Controle Interno, enunciada no subitem 14 desta instrução e a partir da análise empreendida considerou-se imprescindível a adoção da medida preliminar de audiência dos Srs. Ricardo Carvalho Belizário, Coordenador do Lanagro/PA, de 30/9/2016 até os dias atuais, Francisco Airton Nogueira, Coordenador do Lanagro/PA, à época dos fatos e Américo Pinheiro Santos, CPF 038.186.242-91, Chefe da Divisão de Apoio Administrativo, à época dos fatos.

32. A análise detectou apresentou impropriedades/irregularidades e, **quando da análise de mérito**, considera-se passível de dar ciência ao Lanagro/PA sobre as constatações abaixo descritas:

32.1. Fragilidade nos mecanismos de controle dos processos de dispensa de licitação, fato constatado em nove processos do exercício de 2015 mediante pesquisa de preços entre empresas de mesmo grupo familiar, bem como ausência de justificativa detalhada da necessidade dos bens adquiridos e destinação clara de sua aplicação (subitem 13 desta instrução).

32.2. Não aderência às diretrizes preconizadas nas Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público, em especial, nas NBC T 16.9 e 16.10, fato constatado pela evolução incompatível da Depreciação do Ativo Imobilizado (subitem 15 desta instrução).

32.3. Percentual elevado de “Restos a Pagar não processados” (RPNP), da ordem de 22,86% (R\$ 2.145.207,37) quando comparados com a “Despesa Empenhada” (R\$ 9.383.088,42) na ação analisada (20ZW) (subitem 20 desta instrução).

32.4. Prorrogação de contratos de prestação de serviços a serem executados de forma continuada, sem apresentação da devida justificativa e mediante autorização da autoridade superior, bem como sem procedimento licitatório em andamento no âmbito da unidade, fato constatado quando da prorrogação excepcional por doze meses do contrato 008/2011, formalizada em 14/4/2016, com base no art. 57, § 4º, da Lei 8.666/1993, e pela publicação *a posteriori* (31/10/2016), do Aviso de Licitação – Pregão Eletrônico 19/2016, com idêntico objeto do contrato prorrogado excepcionalmente (subitem 22 a 27 desta instrução).

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

33. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

33.1. realizar a audiência dos Srs. Francisco Airton Nogueira, CPF 003.848.873-68, Coordenador do Lanagro/PA, à época dos fatos, Ricardo Carvalho Belizário, CPF 644.657.642-00, Coordenador do Lanagro/PA, de 30/9/2016 até os dias atuais, e Sr. Américo Pinheiro Santos, CPF 038.186.242-91, Chefe da Divisão de Apoio Administrativo, à época dos fatos, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa quanto ao ponto abaixo indicado, corroborado pela evidenciação das seguintes impropriedade/irregularidade:

33.1.1. ausência de diagnóstico sobre as divergências de custos encontradas pela empresa de consultoria F. L. Cunha Consultoria, que apurou uma diferença da ordem de R\$ 338.571,49 a menor diante do executado pela Lanagro/PA no exercício de 2015, recomendação emitida pela CGU/PA com prazo de atendimento expirado em 5/3/2017 (subitens 14.8.27 e 14.8.29 desta instrução).

Secex-PA (2ª DT), 09 de maio de 2017.



(Assinado eletronicamente)

MARCELO JOSÉ CRUZ PAIVA  
*AUFC 3615-3*