



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

AUDITORIA DE REGULARIDADE

RELATÓRIO FINAL

Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal

(Processo nº 8920/2015)



Brasília, 2016



RESUMO EXECUTIVO

O objeto da auditoria foi o exame da regularidade do Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal – PAE/DF, no período compreendido entre o exercício de 2014 e o primeiro semestre de 2015, com montante empenhado de aproximadamente R\$ 100.000.000 (cem milhões de reais).

O Programa tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais.

Para tanto, a Secretaria de Estado de Educação – SEDF executa as atividades de planejamento das contratações, seleção, gerenciamento, armazenagem, distribuição e cocção de alimentos para todas as unidades escolares.

Destaca-se, também, que em atenção à Lei Federal nº 11.947/09, o Distrito Federal dispõe do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, órgão colegiado de caráter fiscalizador, vinculado à SEDF, responsável, dentre outras atribuições, pela emissão de parecer conclusivo acerca da aplicação dos recursos federais recebidos através do PAE/DF.

O que o Tribunal buscou avaliar?

O objetivo geral dessa auditoria foi avaliar a regularidade do gerenciamento, do controle e das contratações do Programa de Alimentação Escolar do DF.

Para alcançar esse objetivo, foram propostas quatro questões de auditoria:

1. O Programa de Alimentação Escolar é supervisionado em conformidade com a legislação vigente?
2. O planejamento das contratações e a seleção dos fornecedores e prestadores de serviços foram realizados de modo regular?
3. A execução e o gerenciamento dos contratos de fornecimento e de distribuição de gêneros alimentícios são realizados em conformidade com os dispositivos legais e contratuais?
4. Os controles de estoque evitam a ocorrência de desvios e de perdas dos gêneros alimentícios armazenados?



O que o Tribunal constatou?

Em atenção à primeira questão de auditoria, constatou-se que a alocação de nutricionistas que atuam no PAE/DF é inadequada, e que a supervisão realizada é insuficiente para garantir a execução adequada do programa. Ainda, diversas Coordenações Regionais de Ensino têm deixado de elaborar tempestivamente os demonstrativos gerenciais de consumo previstos no Manual de Alimentação Escolar, impedindo a consolidação e o controle efetivo do consumo dos gêneros alimentícios no âmbito das unidades escolares.

Quanto ao Conselho de Alimentação Escolar do DF – CAE/DF, órgão colegiado composto por representantes de diversas classes e com atribuição de fiscalizar o PAE/DF, foram detectadas impropriedades em sua composição, irregularidade nos Atos de Indicação de alguns conselheiros e que sua atuação é incipiente e insuficiente. Assim, a fiscalização do Programa não é realizada a contento.

No tocante ao planejamento das contratações e seleção de fornecedores, foram detectadas irregularidades na realização das pesquisas de preços, tendo em vista a desconsideração de preços de outras contratações públicas, bem como a ausência de transparência quanto ao cálculo das estimativas de preço no caso das Chamadas Públicas.

Constatou-se, ainda, a inobservância da SEDF quanto aos requisitos de habilitação técnica previstos nos editais de licitação. Verificou-se em três certames irregularidades atinentes à ausência de comprovação dos requisitos mínimos de habilitação técnica pelos licitantes, além de falhas na atuação da Secretaria devido à inobservância dos critérios exigidos nos referidos Editais e Termos de Referência.

Além disso, foram detectados indícios de preços antieconômicos em 11 contratos de fornecimento de gêneros alimentícios, de modo que, caso todo o quantitativo contratado fosse efetivamente fornecido, o sobrepreço potencial resultaria em efeitos financeiros de aproximadamente R\$ 9.000.000,00 (nove milhões de reais) para gêneros perecíveis e R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) para não perecíveis. Do mesmo modo, com relação à contratação de Agricultores Familiares via Chamadas Públicas, apurou-se indícios de sobrepreço no montante de cerca de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais) em relação ao preço praticado pela SEDF em outras contratações similares.



Quanto à execução e à fiscalização dos contratos de fornecimento de gêneros alimentícios, verificou-se falhas gerais por parte da SEDF e dos respectivos executores de contrato.

Constatou-se, também, que o fornecimento de gêneros alimentícios perecíveis ocorre em desacordo com o previsto no planejamento institucional. Além disso, identificou-se a inexistência de ordens de serviço demandando os quantitativos entregues pelas empresas, demonstrando que não há um controle da SEDF quanto ao que é solicitado e efetivamente fornecido às unidades escolares.

Também foi verificado o fornecimento de gêneros em condições impróprias para consumo. Na amostra analisada detectou-se a ocorrência de substituições em quantitativo inferior ao solicitado, bem como sua inexecução, perfazendo o montante de R\$ 118.461,82 (Tabela 29.2). Constatou-se, ainda, que 75% dessas situações contam com atraso superior a 100 dias úteis frente ao prazo de substituição adequado.

Do mesmo modo, detectou-se fragilidades específicas quanto ao acompanhamento da execução do contrato de distribuição dos gêneros alimentícios não perecíveis, devido à ausência de controle sobre os veículos utilizados, resultando na utilização de veículos que não atendem aos requisitos mínimos exigidos para o transporte de alimentos, ausência de informações gerenciais sobre a execução contratual e atrasos nas entregas.

Com relação aos controles de estoque, verificou-se que são frágeis e incapazes de evitar a ocorrência de desvios e de perdas de gêneros alimentícios armazenados. No tocante ao estoque central de gêneros não perecíveis, foram verificadas inúmeras divergências entre o saldo de estoque registrado em sistema informatizado e o quantitativo de gêneros alimentícios contabilizados no almoxarifado, resultando em até 96,15% dos itens de estoque avaliados com diferenças entre o registro do sistema e o saldo físico.

No que se refere aos estoques de alimentos das unidades escolares, constatou-se falhas relacionadas ao controle do recebimento, à estocagem e ao consumo dos gêneros alimentícios. Em 100% das escolas avaliadas foi identificada divergência entre o estoque físico de alimentos e os respectivos registros de controle. Destaca-se que os registros utilizados pelas unidades escolares são frágeis, imprecisos e insufi-



cientes para controlar os insumos, além de o controle de acesso aos estoques praticamente inexistir. Verificou-se o fornecimento irregular de alguns gêneros, cuja embalagem indica um peso, porém a pesagem resulta em peso inferior, demonstrando a fragilidade dos recebimentos realizados pelas unidades escolares. Constatou-se, ainda, a existência de gêneros em condições impróprias armazenados juntamente com os demais alimentos, resultando em riscos de contaminação cruzada.

O que a fiscalização concluiu?

A auditoria concluiu que, diante da elevada materialidade, complexidade e relevância social do Programa de Alimentação Escolar do DF, a gestão e os controles implementados pela Secretaria de Educação são inadequados e impossibilitam a regular execução do programa. Ademais, o Conselho de Alimentação Escolar do DF, responsável por fiscalizar o PAE/DF, não vem cumprindo adequadamente suas funções.

A amplitude da cadeia logística, que compreende as etapas de planejamento de cardápios, aquisição, fornecimento, armazenagem e distribuição dos gêneros alimentícios; a quantidade elevada de profissionais envolvidos na supervisão local, regional e central; o atendimento de mais de 600 unidades escolares; a diversidade de produtos adquiridos e a elevada quantidade de contratações a serem gerenciadas pelos executores de contratos, e, conseqüentemente, de notas fiscais a serem conferidas pelas comissões regionais de recebimento e atestadas pelos executores demonstram a complexidade do modelo de execução do programa adotado pela jurisdição, bem como a excessiva pulverização dos pontos de controle demandados.

Além disso, a inexistência de instrumentos adequados ao acompanhamento do programa, tais como, sistema informatizado e executores de contratos e supervisores em quantidade e capacidade adequada; falhas na elaboração de relatórios gerenciais de consumo da merenda; ausência de registros fidedignos dos estoques comprometem o gerenciamento e o controle de toda a cadeia de suprimentos, possibilitando que a execução do programa permaneça susceptível à ocorrência de irregularidades, fraudes e desvios, podendo culminar em elevados custos e prejuízos financeiros ao Estado, afetando diretamente os beneficiários finais do Programa, ou seja, os alunos da rede pública de ensino.



Quais foram as recomendações e determinações formuladas

Entre as proposições formuladas à Secretaria de Estado de Educação do DF, destacam-se:

- Adoção de medidas que proporcionem o aperfeiçoamento e sistematização do planejamento e execução das atividades de supervisão nutricional junto às unidades escolares (Achado 1)
- Adoção, em articulação com o CAE/DF, de medidas para que esse colegiado exerça efetivamente suas atribuições de supervisão e acompanhamento do PAE/DF; (Achado 2)
- Divulgação permanente no sítio eletrônico da SEDF e nas unidades escolares, de:
i) montante de recursos aplicados na execução do PAE/DF; ii) cardápios programados; iii) informações sobre o CAE/DF, tais como: relação dos Conselheiros do CAE/DF, canais de comunicação, competências legais, datas e atas das reuniões, resoluções emitidas, fiscalizações realizadas e respectivos resultados; (Achado 2)
- Observância, quando da realização de pesquisas de preços, dos valores efetivamente praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, e inclusão da identificação dos estabelecimentos comerciais e respectivos preços utilizados para a definição dos preços de referência, no caso de Chamadas Públicas; (Achado 3)
- Observância dos critérios constantes dos editais de licitação para fins de avaliação da capacidade técnica das empresas licitantes e adoção de mecanismos de controle para tal aferição; (Achado 4)
- Faça constar dos procedimentos licitatórios planilhas de custos com detalhamento dos valores unitários dos gêneros a serem fornecidos e dos custos unitários de transporte e das demais parcelas relevantes que compõe os preços finais, bem como os respectivos memoriais de cálculos; (Achado 5)
- Somente proceda à renovação contratual dos itens relacionados no Quadro 7, após realização de amplo estudo que demonstre a compatibilidade dos preços contratados com os praticados pela administração pública, tendo em vista indícios de que os valores contratados mostram-se antieconômicos; (Achado 5)
- Estabeleça sistemática de monitoramento, controle e cobrança que garanta a substituição eficaz e tempestiva dos gêneros alimentícios impróprios ao consumo



pelos fornecedores, atendendo integralmente aos quantitativos demandados pela SEDF e aos prazos contratuais; (Achado 7)

- Formalização das ordens de serviços destinadas à empresa contratada para realizar a distribuição de gêneros alimentícios, em consonância com o planejamento institucional; (Achado 8)
- Capacitação dos servidores designados para a função de executor de contrato, abordando os pontos críticos a serem observados na execução dos contratos de fornecimento de gênero alimentício; (Achado 9)
- Apuração e correção das divergências de estoque identificadas; (Achados 10 e 12)
- Implantação de sistema informatizado com tecnologia adequada às demandas específicas da SEDF de modo a viabilizar o gerenciamento apropriado da logística de aquisição, distribuição e controle de estoque dos gêneros alimentícios no almoxarifado central e nas unidades escolares; (Achados 10 e 12)
- Realização de estudos com vistas a avaliar a viabilidade econômico-financeira e técnica no que tange à manutenção do armazenamento dos gêneros alimentícios em almoxarifado próprio da SEDF, em contraposição a contratos firmados com empresas especializadas; (Achado 11)
- Realização de monitoramento contínuo da sistemática de organização e de identificação dos estoques centrais e das unidades escolares, de modo a evitar a perda de gêneros alimentícios estocados; (Achados 11 e 12)

Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

As medidas propostas têm o objetivo de contribuir para a melhoria na qualidade da supervisão do Programa de Alimentação Escolar do DF, mediante obtenção de informações gerenciais tempestivas e fidedignas acerca da sua execução. Espera-se, ainda, garantir que o fornecimento de gêneros alimentícios seja realizado conforme os quantitativos planejados e os padrões de qualidade e prazos contratados, e que eventuais distorções sejam detectadas e corrigidas tempestivamente; propiciando, ao final, máxima eficiência e eficácia na execução do Programa.

Quanto ao CAE/DF, vislumbra-se o aperfeiçoamento das atividades de fiscalização, bem como o fortalecimento do controle social.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Lista de Siglas

CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CEASA	Centrais de Abastecimento do Distrito Federal
CFN	Conselho Federal de Nutricionistas
CONSAL	Consumo e Saldo de Gêneros Alimentícios
CORAE	Coordenação de Alimentação Escolar
CRE's	Coordenações Regionais de Ensino
DETRAN/DF	Departamento de Trânsito do Distrito Federal
DTM	Demonstrativo Trimestral da Merenda Escolar
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal
FAT	Ficha de Avaliação Trimestral
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GEAGAL	Gerência de Almojarifado de Gêneros Alimentícios
GEPEA	Gerência de Planejamento e Alimentação Escolar
GETRAN	Sistema de Gestão de Trânsito do DETRAN/DF
GIAE's	Gerências de Infraestrutura e Apoio Educacional
GRA	Guia de Remessa de Alimentos
PAE/DF	Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal
PDGA	Plano de Distribuição de Gêneros Alimentícios Não Perecíveis
PDGP	Plano de Distribuição de Gêneros Alimentícios Perecíveis e Semiperecíveis
PEPS	Primeiro que entra, primeiro que sai
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PVPS	Primeiro que vence, primeiro que sai
RDSG	Resumo Diário de Saída de Gêneros
RETRIM	Resumo Trimestral do Atendimento da Merenda Escolar
SEAGRI	Secretaria de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural
SEDF	Secretaria de Educação, Esporte e Lazer do Distrito Federal
SIGGO	Sistema Integrado de Gestão Governamental
SIGMA.NET	Sistema Integrado de Gestão de Material



Sumário

1	Introdução.....	10
1.1	Apresentação	10
1.2	Identificação do Objeto	10
1.3	Contextualização	11
1.4	Objetivos	15
1.4.1	Objetivo Geral.....	15
1.4.2	Objetivos Específicos.....	15
1.5	Escopo	16
1.6	Montante Fiscalizado.....	16
1.7	Metodologia	16
1.8	Critérios de auditoria.....	17
1.9	Avaliação de Controle Interno.....	17
2	Resultados da Auditoria.....	19
2.1	QA 1 – O Programa de Alimentação Escolar é supervisionado em conformidade com a legislação vigente?	19
2.1.1	Achado 1 – Alocação inadequada dos nutricionistas e fragilidade na supervisão do Programa de Alimentação Escolar.....	19
2.1.2	Achado 2 – Impropriedades na composição e incipiência na atuação do Conselho de Alimentação Escolar do DF (CAE/DF)	32
2.2	QA 2 –O planejamento das contratações e a seleção dos fornecedores e prestadores de serviços foram realizados de modo regular?	38
2.2.1	Achado 3 – Irregularidade na realização das pesquisas de preço.	38
2.2.2	Achado 4 – Inobservância dos requisitos de habilitação técnica previstos nos editais de licitação.	43
2.2.3	Achado 5 – Aquisição de gêneros alimentícios a preços antieconômicos.	53
2.3	QA 3 – A execução e o gerenciamento dos contratos de fornecimento e de distribuição de gêneros alimentícios são realizados em conformidade com os dispositivos legais e contratuais?	63
2.3.1	Achado 6 - Fornecimento de gêneros alimentícios sem Ordens de Serviço e em desacordo com o previsto no planejamento institucional	63
2.3.2	Achado 7 – Fornecimentos de gêneros em condições impróprias para consumo e irregularidades na realização das reposições.....	68
2.3.3	Achado 8 – Fragilidade no acompanhamento da execução contratual de distribuição de gêneros alimentícios não perecíveis.	79
2.3.4	Achado 9 – Falhas na fiscalização da execução de contratos	87
2.4	QA 4 – Os controles de estoque evitam a ocorrência de desvios e de perdas dos gêneros alimentícios armazenados?	94
2.4.1	Achado 10 – Falha no controle de estoque de gêneros alimentícios	94
2.4.2	Achado 11 - Condições inadequadas de armazenagem dos gêneros alimentícios nos estoques centrais.	103
2.4.3	Achado 12 – Falhas de controle de gêneros alimentícios pelas unidades escolares	113
3	Conclusão.....	122
4	Proposições	124
	ANEXO I - PLANO DE AÇÃO	133



1 Introdução

1.1 Apresentação

Trata-se de Auditoria de Regularidade realizada na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEDF, em cumprimento ao Plano Geral de Ação 2015 – PGA 2015.

2. A execução da presente auditoria compreendeu o período de 15/05/2015 a 30/09/2015.

1.2 Identificação do Objeto

3. O objeto da auditoria foi o exame da regularidade do Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal, no período de janeiro de 2014 a julho de 2015.

4. Nos termos da Lei nº 11.947/2009¹ entende-se por alimentação escolar todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo.

5. Em conformidade com o art. 208 da Constituição Federal e com a Lei nº 11.947/2009, a União realiza o repasse dos recursos financeiros do Programa para o Distrito Federal, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em dez parcelas mensais, sendo incluídos no orçamento distrital, sob as fontes 140 e 340. Tais recursos devem ser utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios.

6. Ressalta-se que o Programa, além da aquisição de insumos, envolve também as atividades de armazenamento, distribuição e cocção de gêneros alimentícios, que são custeados com recursos próprios do orçamento do Distrito Federal.

Estrutura da Secretaria de Estado de Educação, Esporte e Lazer do Distrito Federal²

7. De acordo com o Decreto nº 36.335 de 28 de Janeiro de 2015, que

1 Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nº 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.

2 O Decreto 37.140 de 29/02/2016 (publicado em 01/03/2016) alterou a estrutura da SEDF passando a se denominar Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Contudo, o relatório manteve a nomenclatura da estrutura existente à época da execução da fiscalização.



aprovou a estrutura administrativa da SEDF, as unidades que estão diretamente relacionadas com o objeto da auditoria são as seguintes:

- I. Subsecretaria de Infraestrutura e Apoio Educacional:
 - a. Coordenação de Alimentação Escolar:
 - i. Gerência de Planejamento e Educação Alimentar;
 - ii. Gerência de Prestação de Contas da Alimentação Escolar;
 - iii. Gerência de Almoxarifado de Gêneros Alimentícios.
- II. Subsecretaria de Administração Geral:
 - a. Coordenação de Contratos, Termos e Convênios;
 - b. Coordenação de Orçamento e Finanças.

8. Destaca-se que o Regimento Interno da Secretaria, aprovado pelo Decreto nº 31.195/2009, ainda se encontra desatualizado em relação ao Decreto nº 36.335/2015, dificultando a avaliação exata das competências atuais das referidas unidades, em virtude das alterações de denominação das unidades administrativas.

Legislação Aplicável

9. Os principais normativos aplicáveis ao objeto da fiscalização encontram-se discriminados no Levantamento Preliminar de Auditoria (e-doc 798BEE1F), juntado aos autos do presente relatório, que, por questão de economia processual, deixam de ser transcritos.

1.3 Contextualização

10. A alimentação escolar é um benefício assegurado pela Constituição Federal (art. 208)³ e pela Lei Orgânica do DF (art. 224)⁴ e regulamentado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, instituído pela Lei nº 11.947/2009.

11. O PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e

3 Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

4 Art. 224. O Poder Público deve assegurar atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

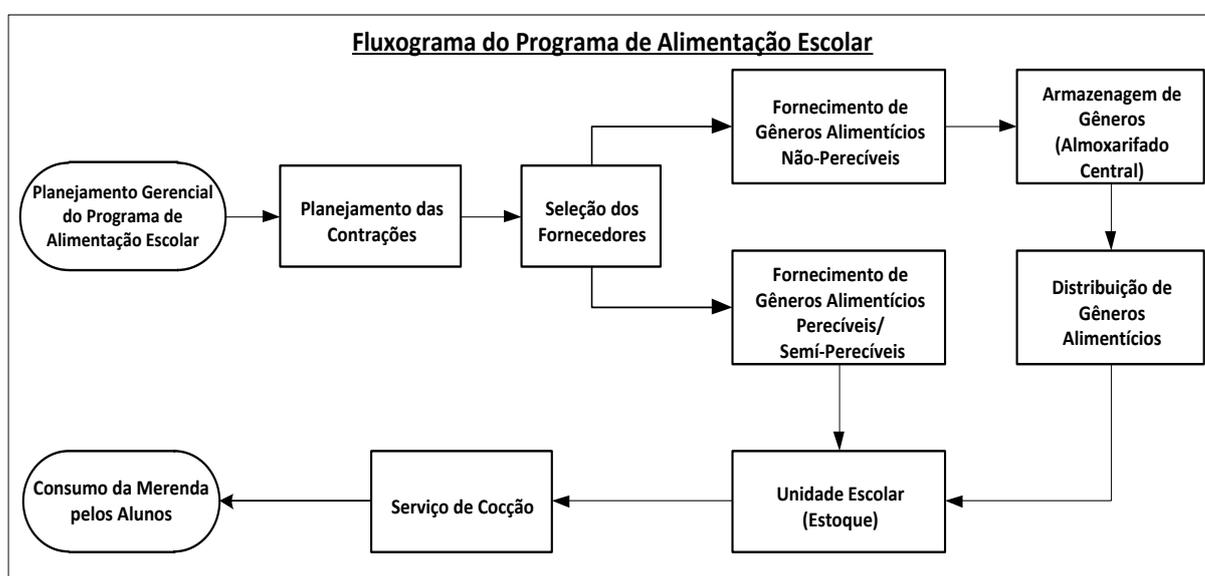


nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

12. No caso do DF, o programa foi denominado de Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal – PAE/DF (Portaria SEDF nº 167 de 14/09/10).

13. A SEDF adota a forma de gestão centralizada para a execução do Programa, realizando as atividades de planejamento das contratações, seleção de fornecedores e prestadores de serviço, gerenciamento dos contratos de fornecimento de gêneros alimentícios, de armazenagem, de distribuição e de cocção de alimentos para todas as unidades escolares, conforme ilustrado no Fluxograma 1:

Fluxograma 1



14. Destaca-se que a Lei nº 11.947/2009⁵ determinou que no mínimo 30% do valor repassado pelo FNDE ao DF (no âmbito do PNAE) deve ser utilizado na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações.

15. Essa determinação busca viabilizar o consumo diário de alimentos saudáveis pelos alunos da rede pública, respeitando a cultura e as tradições locais,

5 Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

§ 1º A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria



bem como promover hábitos alimentares saudáveis e o desenvolvimento sustentável dos pequenos produtores locais.

16. Salienta-se que essas aquisições são realizadas principalmente por meio de Chamamento Público, dispensando-se o procedimento licitatório, conforme previsto no art. 14, § 1º, da Lei n.º 11.497/2009 (vide Nota de Rodapé 5).

17. De acordo com informações disponibilizadas no sítio do FNDE⁶, constata-se que, no período da auditoria, havia cerca de 490.455 alunos beneficiados pelo programa no Distrito Federal. A Tabela 1 apresenta as estatísticas consolidadas dos últimos dois exercícios.

Tabela 1 – Alunos Beneficiados pelo PAE/DF entre 2014 e 2015

Ano	Rede Pública	Programa Mais Educação ⁷	Total Rede Pública	Total Escolas Conveniadas	Total de Beneficiados
2014	469.841	10.878	480.719	10.356	491.075
2015	467.765	13.468	481.233	9.222	490.455

Fonte: FNDE

18. De acordo com o Manual de Alimentação Escolar do DF⁸, o Programa oferece, no mínimo, a seguinte quantidade de refeições de acordo com a clientela abaixo:

a) Educação Infantil:

- 4 (quatro) refeições/dia nas creches públicas;
- 2 (duas) refeições/dia nas instituições educacionais localizadas em área rural e/ou carentes;
- 1 (uma) refeição /dia nas demais instituições educacionais;

b) Ensino Fundamental:

- 3 (três) refeições/dia para os alunos inseridos em Programas/Projetos de Educação Integral;
- 2 (duas) refeições/dia nas instituições educacionais localizadas em área rural e/ou carentes;
- 1 (uma) refeição /dia nas demais instituições educacionais;

c) Ensino Médio: 1 (uma) refeição/dia;

d) Educação de Jovens e Adultos: 1 (uma) refeição/dia;

⁶ <http://www.fnde.gov.br/pnaeweb/publico/relatorioDelegacaoEstadual.do> - Acesso em 03/06/2015

⁷ Programa Federal de Educação Integral, regido pelo decreto nº 7.083 de 27/01/2010.

⁸ Portaria SEDF nº 167/ 2010



e) Educação Profissional: 3 (três) refeições/dia.

Financiamento

19. Para fins de execução do PNAE, a União repassa recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às escolas federais através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

20. A transferência dos recursos é efetivada automaticamente pelo FNDE, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, sendo os valores calculados com base no quantitativo de alunos registrados no Censo Escolar do ano anterior e multiplicado pelo valor per capita pré-definido pelo FNDE⁹, constante do Quadro 1, perfazendo 200 dias de atendimento por ano.

Quadro 1: Valor per capita por modalidade

Modalidade	Valor Per Capita
Ensino Fundamental, Médio e EJA	R\$0,30
Pré-escola e Atendimento Educacional Especializado no contraturno. (AEE)	R\$0,50
Alunos em escolas indígenas e quilombolas ¹⁰	R\$0,60
Programa Mais Educação	R\$0,90
Escolas de tempo integral (mínimo 7hs de permanência) e Creches	R\$1,00
EJA Semipresencial	20% dos recursos destinados ao EJA Presencial

Fonte: Resolução nº 26/2013 - FNDE

21. Estes recursos federais devem ser utilizados exclusivamente para a aquisição de gêneros alimentícios. Destaca-se que os entes federados também devem executar o Programa com recursos próprios, tendo em vista que os repasses federais são apenas suplementares.

Fiscalizações Anteriores

22. Em consulta ao Sistema de Acompanhamento Processual Eletrônico (e-TCDF) foram identificados no âmbito do TCDF os seguintes processos que tratam de fiscalizações relacionadas à Alimentação Escolar:

⁹ A definição dos valores per capita ocorreu por meio da Resolução CD/FNDE/MEC nº 26/2013

¹⁰ Não existem escolas deste tipo no DF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Quadro 2: Processos TCDF relacionados ao objeto da fiscalização.

Processo nº	Objeto	Última Decisão
33.079/14	Pregão Eletrônico por SRP nº 34/2014 – SEDF. Prestação de serviços de cocção de alimentos com o fornecimento de cozinheiro.	2846/2015
25.926/13	Denúncia sobre contrato de aquisição de gêneros alimentícios.	58/2013
22.226/13	Denúncia contra a habilitação da empresa ATACADISTA DE ALIMENTOS FONTE FOFINHO LTDA. no Pregão Eletrônico nº 04/2011 - SE/DF. Pc 28900/13 fiscalizatório.	98/2013
28.238/12	Serviços de mão de obra qualificada para cocção de alimentos para alunos da rede pública do programa de educação integral.	4.507/2014
22.175/12	Contratos nº 51/2012 e 52/2012 - SEDF x FONTE FOFINHO LTDA - aquisição de sal refinado iodado, de leite em pó Integral e aquisição de gêneros alimentícios não perecíveis para a composição de merenda escolar.	5.464/2013
26.898/12	PE 1/12 - Aquisição exclusiva de gêneros alimentícios para atender os alunos da Rede Pública de ensino do DF.	786/2013
28.900/11	PREGÃO Nº 4/2011. Aquisição de gêneros alimentícios perecíveis, por meio do Sistema de Registro de Preços.	98/2013
10.330/10	Contratação, em caráter emergencial, prestação de serviços de cocção de alimentos, fornecimento de cozinheiros para o preparo de alimentos aos alunos da rede pública de ensino	2.087/2015
32.411/09	Representação da empresa ALPHA CENTRO OESTE IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA, contra o edital do Pregão Eletrônico Nº 868/2009 - CECOM/SUPRI/SEPLAG para aquisição de gêneros alimentícios.	1.438/2014
31.989/09	Representação da empresa Alpha Centro Oeste Importação e Exportação Ltda. contra possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 875/2009 – SEPLAG, para aquisição de gêneros alimentícios.	5.663/2010 ¹¹

Fonte: Sistema de Acompanhamento Processual e-TCDF. Consulta em 08/06/15.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo Geral

23. O objetivo geral dessa auditoria foi avaliar a regularidade do gerenciamento, do controle e das contratações do Programa de Alimentação Escolar do DF.

1.4.2 Objetivos Específicos

24. As questões de auditoria foram assim definidas:

1. O Programa de Alimentação Escolar é supervisionado em conformidade com a legislação vigente?
2. O planejamento das contratações e a seleção dos fornecedores e prestadores de serviços foram realizados de modo regular?
3. A execução e o gerenciamento dos contratos de fornecimento e de distribuição de gêneros alimentícios são realizados em conformidade com os dispositivos legais e contratuais?
4. Os controles de estoque evitam a ocorrência de desvios e de perdas dos

¹¹ Destaque para a Decisão nº 896/2010



gêneros alimentícios armazenados?

1.5 Escopo

25. O escopo da fiscalização contemplou aspectos relacionados à supervisão e controle do Programa, aos procedimentos de seleção pública das contratações, bem como o gerenciamento da execução dos contratos de fornecimento e distribuição de gêneros alimentícios, abrangendo o exercício de 2014 e o primeiro semestre de 2015.

1.6 Montante Fiscalizado

26. O montante empenhado para custeio do objeto fiscalizado, de acordo com o Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGO, consta da Tabela 2:

Tabela 2 – Montante em exame

Exercício	Despesa Autorizada	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada
2014	R\$ 80.406.032,68	R\$ 74.261.578,27	R\$ 60.292.993,54
2015	R\$ 30.530.321,20	R\$ 24.618.378,21	R\$ 9.068.250,21
TOTAL	R\$ 110.936.353,88	R\$ 98.879.956,48	R\$ 69.361.243,75

Fonte: SIGGO. UO 18101. Consulta em 08/06/2015. (PSIOO010)

1.7 Metodologia

27. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento, merecendo destaque a aplicação das técnicas de exame de documentos originais, circularização, exames físicos (*visitas in loco*).

28. A seleção de processos a serem auditados se deu em função da materialidade das contratações cujo objeto estava relacionado à execução do Programa de Alimentação Escolar. Solicitou-se à SEDF a relação de todos os contratos vigentes, a partir da qual elaborou-se “Curva ABC”. Observou-se que 16 contratos dentre os 54 informados pela SEDF correspondiam a 70% do valor total contratado (PT nº 26).

29. Deste modo, selecionou-se para análise os processos licitatórios que deram origem a estas contratações, totalizando sete processos, bem como um processo (de maior materialidade) relacionado à Chamada Pública. No tocante à análise



da execução contratual a relação de processos verificados consta do corpo dos respectivos achados.

30. Foram realizadas visitas *in loco* a sete das quatorze Coordenações Regionais de Ensino – CRE's visando avaliar a supervisão do programa em nível regional pelos nutricionistas, os controles de recibos e de notas fiscais dos gêneros alimentícios, além de coletar documentação relacionada aos controles de consumo e outros aspectos da execução do Programa, sendo utilizado instrumento de coleta específico (PT nº 60).

31. Realizou-se também a aplicação de questionário (PT nº 59), em 19 unidades escolares objetivando avaliar a execução do programa no âmbito das escolas e os respectivos controles, bem como efetuou-se contagem física dos estoques das unidades escolares com base em *check list* padronizado (PT nº 59).

32. As unidades escolares visitadas estavam vinculadas às sete CRE's listadas acima, sendo selecionadas com base na combinação dos seguintes critérios: instituições que haviam recebido o maior quantitativo de gêneros alimentícios em distribuições anteriores e aquelas que estavam localizadas em endereços mais próximos às CRE's (tendo em vista a limitação de tempo para realização das visitas).

1.8 Critérios de auditoria

33. Os critérios utilizados na presente auditoria foram extraídos dos seguintes normativos: Lei nº 11.947/2009; Resolução FNDE/CD nº 26/2013; Portaria nº 167/2010 – Manual de Alimentação Escolar do DF; Resolução CFN nº 465/2010; Portaria SEDF nº 45/2014; Portaria Conjunta nº 05/2010; Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520/2002; Decreto nº 34.509/2013 (revogado pelo Decreto nº 36.519/2015 em 28/05/15); Portaria nº 42/2013 – SEDF (e alterações: Portaria nº 268/2014).

1.9 Avaliação de Controle Interno

34. Com o objetivo de orientar a extensão dos testes a serem realizados durante a Fiscalização procedeu-se à Avaliação do Controle Interno.

35. Para aferir o Risco Inerente, decorrente da própria natureza do objeto auditado, consideraram-se as seguintes variáveis: gravidade, urgência, tendência, complexidade, relevância e materialidade, relativas ao jurisdicionado e à matéria a ser auditada, conforme Tabela 3.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Tabela 3 – Aferição do Risco Inerente

	Órgão	Matéria auditada 1
Gravidade		
Urgência		
Tendência		
Complexidade		
Relevância		
Materialidade		
TOTAL		
Média		
Risco inerente (percentual)	60%	

Legenda:
1 Baixa
2 Média
3 Alta
 N/A

Fonte: PT nº 02 – associado ao sistema e-TCDF

36. Em relação à materialidade das despesas relativas ao objeto auditado, conclui-se pela baixa materialidade, haja vista perfazerem 6,62% em relação ao total da despesa autorizada no âmbito da SEDF no período de 2013 a 2015, conforme Tabela 4:

Tabela 4 – Materialidade do objeto auditado

Matéria Auditada	Exercício 2013	Exercício 2014	Exercício 2015
Despesa autorizada	R\$ 84.197.482,00	R\$ 80.406.032,68	R\$ 30.530.321,20
Total Despesa Autorizada no órgão (UO 180101) ¹²	R\$ 858.355.299,00	R\$ 1.122.525.062,06	R\$ 587.511.273,17
Percentual	9,81%	7,16%	5,20%
Materialidade (Percentual)	6,62%		

Fonte: SIGGO. UO 23901. Consulta em 08/06/2015.

37. No que tange ao Risco de Controle, aplicou-se o questionário constante da *Planilha de Avaliação do Controle Interno (PT nº 02)* à servidora responsável pela Coordenação de Alimentação Escolar¹³. A avaliação das respostas obtidas indicou o percentual de 45% para o Risco de Controle¹⁴, aquele associado à inexistência de um bom sistema de controle interno que previna ou detecte erros ou irregularidades relevantes.

¹² Valor total da despesa autorizada para a Unidade Orçamentária 180101 (SEDF-Tesouro), excluídos os valores referentes aos gastos com administração de pessoal (servidores) da SEDF.

¹³ CORAE/SIAE/SEDF

¹⁴ Risco de Controle – baixo: inferior a 33%; moderado: 33% a 65% e alto: superior a 66%.



2 Resultados da Auditoria

2.1 QA 1 – O Programa de Alimentação Escolar é supervisionado em conformidade com a legislação vigente?

A supervisão do Programa de Alimentação Escolar (PAE/DF) não segue na íntegra a legislação vigente, a saber, constatou-se inadequação tanto na alocação quanto no quantitativo dos nutricionistas que atuam no PAE/DF, bem como verificou-se que a supervisão atualmente realizada é insuficiente para garantir a adequada execução do programa. Diversas Coordenações Regionais de Ensino não têm elaborado tempestivamente os demonstrativos gerenciais de consumo previstos no Manual de Alimentação Escolar, impedindo a consolidação e o controle efetivo do consumo dos gêneros alimentícios no âmbito das unidades escolares. Quanto à fiscalização do PAE/DF realizada pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE), foram detectadas impropriedades em sua composição, irregularidade nos Atos de Indicação de alguns conselheiros, e, principalmente, verificou-se que sua atuação é bastante incipiente.

2.1.1 Achado 1 – Alocação inadequada dos nutricionistas e fragilidade na supervisão do Programa de Alimentação Escolar.

Critério

38. Quantidade ideal de nutricionistas para acompanhamento do PAE (Resolução do Conselho Federal de Nutricionistas – CFN – nº 465/2010, art. 10)
39. Lotação e exercício dos nutricionistas (Portaria SEDF nº 45/2014, art. 4º).
40. Supervisão da execução dos cardápios nas escolas (Portaria SEDF nº 45/2014, 8º II).
41. Elaboração mensal de cronograma de visitas e quinzenal de relatórios de supervisão (Portaria SEDF nº 45/2014, art. 3º §2º, 9º e 10).
42. Competências dos nutricionistas da Coordenação de Alimentação Escolar e das CRE's (Manual de Alimentação Escolar do DF, itens: 19.1 e 19.3).
43. Competências dos nutricionistas, Resolução FNDE/CD nº 26/2013: art. 12 §1º obrigações da SEDF e §2º.



Análises e Evidências

Falhas na alocação dos nutricionistas.

44. O art. 10 da Resolução CFN nº 465/2010 estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência do quantitativo recomendado de nutricionistas para a execução do PNAE na educação básica. Conforme consta da Tabela abaixo o total de nutricionistas necessários varia em função do quantitativo de alunos matriculados.

Tabela 5 – Parâmetros mínimos de quantitativo de nutricionistas

Nº de Alunos	Nº Nutricionistas
Até 500	1
501 a 1.000	2
1.001 a 2.500	3
2.501 a 5.000	4
Acima de 5.000	4 + 1 a cada fração de 2.500 alunos

Fonte: Resolução CFN nº 465/2010, art. 10.

45. Conforme as informações disponibilizadas no sítio do FNDE¹⁵, atualmente há cerca de 490.455 alunos beneficiados pelo programa no Distrito Federal.

46. Deste modo, conforme os critérios normativos do CFN, deveria haver, no mínimo 199 nutricionistas atuando no PAE/DF. No entanto, com base em informações declaradas pela SEDF (Papel de Trabalho nº 03)¹⁶, atualmente há 82 nutricionistas atuando no programa, o que representa 41,21% do parâmetro mínimo (PT nº 07).

47. No que tange à distribuição do quadro técnico de nutricionistas da SEDF, o art. 4º da Portaria SEDF nº 45 de 28/02/2014 define os percentuais a serem observados para fins de lotação.

48. A tabela a seguir sumariza a análise comparativa entre a situação da lotação atual destes profissionais e os critérios exigidos na referida norma.

Tabela 6 – Análise entre lotação de nutricionistas e a Portaria SEDF nº 45/2014

UNIDADE	ATUAL	Portaria SEDF	DIFERENÇA	Dif %	
CORAE	10	10%	8,20	1,80	21,95%
GEPEA	10	15%	12,30	-2,30	-18,70%
GEAGAL	3	5%	4,10	-1,10	-26,83%
POLO 1	16	20%	16,40	-0,40	-2,44%
POLO 2	15	15%	12,30	2,70	21,95%
POLO 3	16	20%	16,40	-0,40	-2,44%
POLO 4	9	15%	12,30	-3,30	-26,83%
OUTRAS UNIDADES (COSAE/GPCAES)	3	0%	0,00	3,00	NA

Fonte: PT's nº 03 e 07; Portaria nº 45 – SEDF.

¹⁵ <http://www.fnde.gov.br/pnaeweb/publico/relatorioDelegacaoEstadual.do> - Acesso em 03/06/2015

¹⁶ Os Papéis de Trabalho serão referenciados apenas como PT. Consta do eDOC [FDD8AEFB-e](#) a lista completa de todos os PTs elaborados no âmbito desta fiscalização, inclusive a identificação dos eDOC's cadastrados.



49. A Tabela 6 demonstra que o total de nutricionistas lotados na CORAE e nas regionais vinculadas ao Polo 2 ultrapassam em mais de 21% o previsto em norma. Por outro lado, o total de nutricionistas lotados na GEPEA, GEAGAL e Polo 4 é inferior ao disposto na Portaria. Além disso, ressalta-se que há 3 nutricionistas lotados em outras unidades da SEDF para as quais não foi prevista no referido normativo a lotação de servidores do quadro técnico de nutricionistas.

Falhas no planejamento da supervisão do Programa

50. O planejamento das atividades de supervisão do Programa de Alimentação Escolar encontra previsão normativa nos art. 3º §2º e art. 9º¹⁷ da Portaria SEDF nº 45, os quais dispõem que os nutricionistas lotados em regionais de ensino (Gerências de Infraestrutura e Apoio Educacional - GIAE's) devem **elaborar cronograma de supervisão** e enviá-los mensalmente à Coordenação de Alimentação Escolar (CORAE), unidade central do sistema, de modo a realizar um rodízio entre as unidades escolares supervisionadas, além de informar as ações de promoção de educação alimentar e nutricional e de formação dos atores envolvidos com a alimentação escolar.

51. Considerando todo o exercício de 2014 e o primeiro semestre de 2015, a CORAE deveria possuir um total de 252 cronogramas mensais de supervisão, tendo em vista os 18 meses transcorridos e a existência de 14 coordenações regionais de ensino. A documentação obtida na CORAE está sumarizada na tabela a seguir:

Tabela 7 – Pendências Cronogramas de Supervisão CORAE

PERÍODO	CRONOGRAMAS EM POSSE DA CORAE	PENDÊNCIAS NA CORAE	PERÍODO	CRONOGRAMAS EM POSSE DA CORAE	PENDÊNCIAS NA CORAE
jan-14	0	14	out-14	3	11
fev-14	0	14	nov-14	0	14
mar-14	1	13	dez-14	0	14
abr-14	12	2	jan-15	0	14
mai-14	4	10	fev-15	0	14
jun-14	3	11	mar-15	0	14
jul-14	0	14	abr-15	0	14
ago-14	2	12	mai-15	0	14
set-14	2	12	jun-15	0	14

Fonte: PT's nº 04 e 05

17 Art. 9º Na última semana de cada mês, o nutricionista deverá encaminhar para a Coordenação de Alimentação Escolar e para as Gerências de Infraestrutura e Apoio Educacional, o cronograma de visita do mês subsequente às unidades escolares, as ações de promoção de educação alimentar e nutricional a serem realizadas no período e demais atividades de formação dos atores envolvidos com a alimentação escolar (merendeiros, técnicos de alimentação escolar, professores, gestores e supervisores).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

52. Da análise da tabela depreende-se que em 11 (onze) dos 18 (dezoito) meses analisados, ou seja, 61,1% dos meses, a CORAE não dispunha de nenhum cronograma de supervisão. Tal situação é agravada diante da inexistência na CORAE de cronograma referente ao exercício de 2015 (até a conclusão dos trabalhos).

53. Considerando os outros 7 meses constatou-se, em média, apenas 3,86 cronogramas mensais de supervisão na CORAE. Destaca-se que, para o mês de abril de 2014, doze regionais de ensino enviaram o planejamento à CORAE, sendo consolidados pela coordenação em um documento (PT nº 04, fl. 57-61), permitindo o acompanhamento gerencial das atividades de supervisão nutricional em toda a rede pública. Não obstante, tal situação não se repetiu nos demais meses.

54. Ademais, durante visitas *in loco* realizadas a sete Coordenações Regionais de Ensino (CRE's), obteve-se um total de dez cronogramas de supervisão que não estavam em posse da CORAE. Ainda, ao serem questionados sobre a frequência de elaboração destes documentos, os nutricionistas das CRE's foram unânimes em afirmar que não é praxe a utilização deste instrumento de planejamento das atividades (PT nº 08), alegando-se que alguns empecilhos, a exemplo da ausência de veículos disponíveis para transporte dos nutricionistas às unidades escolares, frustrariam a execução das atividades planejadas.

55. Também foram identificados alguns cronogramas de supervisão atrelados a documentação diversa encaminhada pela SEDF (PT nº 06). Assim, consolidou-se na tabela abaixo todos os cronogramas obtidos.

Tabela 8 – Pendências Cronogramas de Supervisão GERAL

PERÍODO	TOTAL EM POSSE DA CORAE	TOTAL OBTIDO NAS CRE'S	OBTIDO EM RE-LATÓRIOS	TOTAL VERIFICADO	PENDÊNCIA
jan-14	0	0	0	0	14
fev-14	0	0	0	0	14
mar-14	1	0	1	2	12
abr-14	12	0	0	12	2
mai-14	4	0	0	4	10
jun-14	3	0	0	3	11
jul-14	0	0	0	0	14
ago-14	2	0	0	2	12
set-14	2	0	0	2	12
out-14	3	1	0	4	10
nov-14	0	2	1	4	10
dez-14	0	1	1	3	11
jan-15	0	1	0	1	13
fev-15	0	1	0	1	13
mar-15	0	1	0	1	13
abr-15	0	1	1	2	12
mai-15	0	1	0	1	13
jun-15	0	1	0	1	13
TOTAL	27	10	4	41	211

Fonte: PT nº 04, 05 e 06.



56. Com base nos dados apresentados na tabela verifica-se que foram obtidos 41 cronogramas mensais dentre os 252 necessários, ou seja, aproximadamente apenas 16,3% do requerido.

57. Portanto, além de os cronogramas não serem periodicamente encaminhados à CORAE também não são elaborados sistematicamente pelos nutricionistas das GIAE's. Deste modo, resta demonstrado que o planejamento das atividades de supervisão pelas regionais de ensino (CRE's/GIAE's) não possui aderência às previsões normativas, comprometendo o acompanhamento e controle das supervisões pela Coordenação Central, a qual detém competência prevista no Manual de Alimentação Escolar de realizar supervisão sistemática nas CRE's (item 19.1, alínea "n").

Falhas na execução da supervisão do Programa

58. No que tange às competências dos nutricionistas lotadas nas CRE's/GIAE's, o art. 10 da Portaria SEDF nº 45/2014 dispõe o seguinte:

*“Os nutricionistas lotados nos polos, **quinzenalmente**, deverão encaminhar para a Coordenação de Alimentação Escolar, em formato digital e específico, **o compilado dos resultados verificados durante as supervisões, atividades de avaliação e educação nutricional, ações de formação e treinamento**, bem como as estratégias estabelecidas para sanar os pontos falhos observados durante as visitas técnicas, devendo também encaminhar cópia do relatório para os gerentes de infraestrutura e apoio educacional e coordenadores das regionais de ensino.” (grifo nosso)*

59. Nesta esteira, foi solicitado à CORAE cópia dos relatórios quinzenais supra referente ao período de outubro/2014 e maio/2015, cujo resultado apurado foi o seguinte:

- Dos 195 relatórios quinzenais exigidos para o período foram obtidos apenas 7 (3,6%).
- Foram identificados outros relatórios gerenciais elaborados para periodicidade superior ao previsto na norma, a saber: 15 mensais; 1 bimestral; e 2 trimestrais.
- Considerando a abrangência destes outros relatórios juntamente com os quinzenais, constatou-se que as CRE's produziram apenas 23,66% dos relatórios exigidos para o período;
- A maioria da documentação encaminhada pelas GIAE's à CORAE consistia em mero envio das fichas de supervisão e de relatório individual das visitas às escolas,



pendente de consolidação gerencial das situações encontradas, dificultando o diagnóstico das principais falhas, bem como a tomada de decisão.

60. Foi também solicitado (Nota de Auditoria nº 18) o envio de relatório gerencial consolidando as visitas de supervisão às unidades escolares realizadas em 2014 e 2015 pelos nutricionistas lotados nas CRE's e na CORAE, sendo enviado documento consolidando as supervisões realizadas em 2014 (PT nº 09) e informado que a consolidação dos relatórios de supervisão referente ao exercício de 2015 serão realizadas ao final do presente exercício.

61. O Relatório de 2014 aponta para a existência de 648 unidades escolares naquele exercício, bem como para a realização de 574 visitas entre fevereiro e novembro de 2014, ou seja, 88,58% do total de escolas existentes. Portanto, mesmo que se considere que as visitas realizadas foram sempre em escolas distintas, constatar-se-ia que 11,5% das escolas **não** receberam visitas de supervisão no decorrer de 2014.

Ausência de demonstrativos gerenciais

62. O Manual de Alimentação Escolar do DF estabelece a seguinte competência das Coordenações Regionais de Ensino no gerenciamento do PAE/DF:

*Item 19.3; "t"): receber e conferir, mensalmente, o **Controle Diário** e, trimestralmente, o **DTM-Demonstrativo Trimestral da Merenda Escolar** das instituições educacionais e das entidades beneficentes, analisá-los e preencher o **RETRIM - Resumo Trimestral do Atendimento da Merenda Escolar**, o **CONSAL - Consumo e Saldo de Gêneros Alimentícios** e a **FICHA DE AVALIAÇÃO TRIMESTRAL**, para serem encaminhados à GAE¹⁸.*

63. Portanto, além de receber e conferir documentação produzida pelas unidades escolares (Controles Diários e DTM's), relacionadas ao recebimento, consumo e saldo dos estoques destas instituições, as CRE's também devem elaborar trimestralmente os seguintes demonstrativos: RETRIM¹⁹, CONSAL²⁰ e FAT²¹.

¹⁸ Atualmente denominada de CORAE.

¹⁹ Resumo Trimestral do Atendimento da Merenda Escolar – RETRIM: Por meio desse formulário, a CRE consolida os dados trimestrais das instituições educacionais referentes à execução do PAE/DF, no tocante aos alunos atendidos, refeições servidas, dias atendidos. Esses dados subsidiarão a CORAE nos planejamentos posteriores e serão utilizados na prestação de contas aos órgãos fiscalizadores.

²⁰ Demonstrativo de Consumo e Saldo de Gêneros Alimentícios – CONSAL: Documento preenchido pela DRE, a partir da transcrição dos dados informados no DTM de cada instituição educacional, na qual fica consolidado o consumo e o saldo de cada produto e o total da Diretoria Regional de Ensino. Com base nestas informações a DRE programa o que a instituição educacional deverá receber em cada distribuição.

²¹ Ficha de Avaliação Trimestral: Documento preenchido pela DRE que consolida aspectos diversificados relacionados às ações desenvolvidas pelas instituições educacionais e DRE, tais como: aceitabilidade dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

64. Nesta esteira, solicitou-se à CORAE a apresentação destes documentos referentes ao exercício de 2014 e ao primeiro semestre de 2015. Neste período, cada uma das 14 CRE's deveria ter elaborado e enviado à CORAE um total de quinze²² relatórios, sendo 5 RETRIM, 5 FAT e 5 CONSAL. Assim, a CORAE deveria possuir 70 demonstrativos de cada, perfazendo um total de 210 documentos.

65. No tocante aos RETRIM e CONSAL as pendências encontradas foram as seguintes:

Tabela 9 – Consolidação de pendências RETRIM e CONSAL

TRIMESTRE	RETRIM			CONSAL		
	TOTAL ²³ OBTIDO	PENDÊNCIAS ²⁴ CORAE	PENDÊNCIA ²⁵ COMPLETA	TOTAL OBTIDO	PENDÊNCIAS CORAE	PENDÊNCIA COMPLETA
1º-2014	6	8	8	5	9	9
2º-2014	6	8	8	5	9	9
3º-2014	7	7	7	6	8	8
4º-2014	7	7	7	6	8	8
1º-2015	10	5	4	10	5	4
TOTAL	36	35	34	32	39	38

Fonte: PT's nº 05 e 10

66. A situação destas pendências detalhadas por CRE podem ser verificadas nas Tabelas a seguir:

cardápios, número de merendeiros, problemas relacionados ao não oferecimento da alimentação, visitas de supervisão realizadas pela DRE etc. Nesse formulário a DRE informa, também, quanto aos aspectos observados quando da realização das visitas, bem como as providências adotadas, emitindo parecer conclusivo sobre a execução do PAE/DF, no âmbito da DRE.

²² Considerando que o prazo para elaboração pelas CRE's e envio à CORAE dos documentos relativos ao segundo trimestre de 2005 ainda não havia expirado. Conforme disposto na Circular nº 16/2015-CORAE, o prazo era até 08/08/2015.

²³ Refere-se ao quantitativo total de relatórios obtidos na CORAE e, de modo complementar, obtidos em visitas *in loco* nas CRE's.

²⁴ Refere-se ao quantitativo total de relatórios que não foram encaminhados pela CORAE em resposta à Nota de Auditoria nº 08_8920-2015.

²⁵ Refere-se ao quantitativo total de relatórios inexistentes tanto na CORAE quanto nas CRE's (durante as visitas *in loco*).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Tabela 10 – Pendências RETRIM por CRE

RETRIM					
PERÍODO	RETRIM 1º-2014	RETRIM 2º-2014	RETRIM 3º-2014	RETRIM 4º-2014	RETRIM 1º-2015
BRAZLÂNDIA	OK	OK	OK	OK	OK
CEILÂNDIA	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE
GAMA	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE
GUARÁ	OK	OK	OK	OK	OK
NÚCLEO BANDEIRANTE	OK	OK	OK	OK	OK
PARANOÁ	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	OK
PLANALTINA	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE
PLANO PILOTO	PENDENTE	PENDENTE	OK	OK	OK
RECANTO DAS EMAS	OK	OK	OK	OK	OK
SAMAMBAIA	OK	OK	OK	OK	OK
SANTA MARIA	OK	OK	OK	OK	OK
SÃO SEBASTIÃO	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE
SOBRADINHO	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	OBTIDO NA CRE
TAGUATINGA	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	OK

Fonte: PT's nº 05 e 10

Tabela 11 – Pendências CONSAL por CRE

CONSAL					
PERÍODO	CONSAL 1º-2014	CONSAL 2º-2014	CONSAL 3º-2014	CONSAL 4º-2014	CONSAL 1º-2015
BRAZLÂNDIA	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	OK
CEILÂNDIA	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE
GAMA	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE
GUARÁ	OK	OK	OK	OK	OK
NÚCLEO BAND.	OK	OK	OK	OK	OK
PARANOÁ	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	OK
PLANALTINA	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE
PPC	PENDENTE	PENDENTE	OK	OK	OK
RECANTO DAS EMAS	OK	OK	OK	OK	OK
SAMAMBAIA	OK	OK	OK	OK	OK
SANTA MARIA	OK	OK	OK	OK	OK
SÃO SEBAS-TIÃO	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE
SOBRADINHO	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	OBTIDO NA CRE
TAGUATINGA	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	PENDENTE	OK

Fonte: PT's nº 05 e 10

67. Da análise das Tabelas anteriores verifica-se que as situações mais



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

gravosas foram constatadas nas CRE's de Ceilândia, Gama, Planaltina e São Sebastião, pois não possuíam nenhum RETRIM e nem CONSAL referentes ao período analisado, bem como nas CRE's do Paranoá, Sobradinho e Taguatinga, que não possuíam nenhum RETRIM e nem CONSAL referentes ao exercício de 2014.

68. A ausência desta documentação demonstra que grande parte das CRE's descumprem as estipulações do Manual de Alimentação Escolar no que se refere ao gerenciamento da execução do PAE/DF no âmbito das unidades escolares pertencentes às respectivas regionais de ensino.

69. Ainda, a inexistência do CONSAL e RETRIM demonstra que as CRE's não possuem informações consolidadas acerca do total de alunos atendidos, refeições servidas, dias atendidos, quantitativo total de gêneros consumidos e de saldo de cada produto existente na CRE's.

70. A ausência destes dados também impede que a CORAE possua um controle centralizado integral do consumo da merenda, dificultando a atividade de planejamento dos cardápios e das distribuições, bem como impossibilita a elaboração fidedigna da prestação de contas da execução do programa de alimentação escolar.

71. Verificou-se ainda as seguintes pendências relacionadas ao FAT.

Tabela 12 – Consolidação de pendências da Ficha de Avaliação Trimestral (FAT)

TRIMESTRE	FAT		
	TOTAL OBTIDO	PENDÊNCIAS CORAE	PENDÊNCIA COMPLETA
1º-2014	7	9	7
2º-2014	7	9	7
3º-2014	6	9	8
4º-2014	7	8	7
1º-2015	12	2	2
TOTAL	39	37	31

Fonte: PT's nº 05 e 10

72. Estas pendências demonstram que grande parte das CRE's não possuem informações consolidadas das atividades desenvolvidas nas unidades escolares e pelas próprias CRE's acerca da aceitabilidade de cardápios/gêneros alimentícios e do número de merendeiros, bem como sobre problemas relacionados ao fornecimento de gêneros alimentícios, principalmente no que tange aos aspectos qualitativos.



Causas

73. Carência de servidores da área administrativa para realização de atividades relacionadas ao controle de estoque, logística de distribuição de gêneros e de prestação de contas, elaboração de demonstrativos, dentre outras.
74. Fragilidade de cultura organizacional no que tange ao planejamento, acompanhamento e monitoramento gerencial.
75. Ausência de sistemática padronizada de supervisão e de meios necessários para efetivá-la, a exemplo de sistemas informatizados, veículos e motoristas, o que infringe o art. 10²⁶, §3º da Portaria nº 45/2014.
76. Envio intempestivo e não encaminhamento dos Controles Diários e DTM's pelas unidades escolares, bem como inexistência de cobrança efetiva destes documentos pelas CRE's.

Efeitos

77. Não realização ou quantitativo insuficiente de visitas de supervisão às unidades escolares.
78. Comprometimento da elaboração de diagnóstico fidedigno da execução do PAE/DF no âmbito das unidades escolares e levantamento das demandas das instituições.
79. Dificuldade de acompanhar a execução do PAE/DF e de obter informações gerenciais consolidadas, bem como de propor medidas corretivas e de realizar a tomada de decisões com base em elementos objetivos.
80. Ausência de fidedignidade das prestações de contas do PAE/DF.

Considerações do Auditado

81. Quanto ao achado em tela a jurisdicionada alegou que a Portaria nº 45/2014 não reflete mais a real necessidade de alocação dos nutricionistas no âmbito do PAE/DF pois os critérios carecem de clareza (e-DOC 63BE5C82-c, fls. 3 a 6). Portanto, informou que iniciou os trâmites para revogação dessa Portaria e instrução de novo texto.
82. Além disso, apontou que atualmente o critério utilizado para lotação

²⁶§3º Para o cumprimento das atribuições previstas neste artigo, a Coordenação Regional de Ensino deverá disponibilizar 1 (um) motorista para levar o analista de gestão educacional nutricionista até a unidade escolar.



dos nutricionistas é o quantitativo de instituições educacionais que precisam ser atendidas no âmbito de cada Coordenação Regional de Ensino, sendo apresentado quadro que demonstra a relação de escolas por nutricionista em cada CRE. Ressaltou-se que o quadro de nutricionistas está aquém da demanda, sendo mencionado o Despacho nº 383/2015, de 13/04/2015, às fls. 112/113 do e-DOC 07FC76F4-c, em que a CORAE formalizou a solicitação para ampliação do número desses profissionais.

83. Destacou-se que as visitas de supervisão às instituições educacionais têm sido dificultadas devido à indisponibilidade de carro oficial para deslocamento dos nutricionistas, sendo solicitado pela CORAE, Memorando nº 106/2015, fls. 114/116 do e-DOC 07FC76F4-c, mas sem lograr êxito.

84. Por fim, acerca dos atrasos nas entregas das prestações de contas pelas CRE's à CORAE, alegou que encaminhou diversos alertas durante o exercício de 2015, fls. 117 a 143 do e-DOC 07FC76F4-c.

Posicionamento da Equipe

85. Quanto à alocação dos nutricionistas, embora a SEDF tenha apontado que a Portaria nº45/2014 não mais traduz a necessidade real, não foi acostado nenhum documento contendo proposta oficial de atualização do normativo em tela e de formalização dos novos critérios. Destaca-se também que não houve menção quanto à lotação indevida de nutricionistas em setores que não possuem relação com o PAE/DF.

86. Ainda, entende-se que a alocação dos nutricionistas de modo proporcional à quantidade de unidades escolares existentes em cada CRE's, conforme exposto no Quadro 1 (fl. 4 do e-DOC 63BE5C82-c), ancora-se em fundamentos objetivos e afigura-se razoável tendo em vista que propicia melhor equilíbrio na distribuição dos profissionais, no entanto deve ser efetivamente formalizada.

87. Acerca do quantitativo de nutricionistas e da demanda da CORAE pela ampliação do quadro, não obstante o descumprimento pela SEDF da Resolução do CFN, entende-se que a conjuntura econômico-financeira do GDF não é favorável



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

ao atendimento do pleito, tendo em vista que a despesa com pessoal do Poder Executivo do Distrito Federal encontra-se acima do limite prudencial²⁷ de 46,55%²⁸ da Receita Corrente Líquida (RCL) previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Segundo dados do Relatório de Gestão Fiscal do Quarto Quadrimestre de 2015 essa despesa perfaz 46,78% da RCL, portanto, a SEDF encontra-se sob sérias restrições à ampliação dos gastos com pessoal, o que consequentemente inviabiliza a ampliação do quadro de nutricionistas neste momento.

88. Neste íterim faz-se necessário que a CORAE adote medidas gerenciais que permitam a sistematização dos processos de trabalho utilizados, de modo a elevar a eficiência dos recursos humanos atualmente disponíveis e garantir a realização das atividades de planejamento e acompanhamento da execução atinentes ao PAE/DF.

89. Quanto à indisponibilidade de carro oficial para a realização das atividades de supervisão pelos nutricionistas e do não atendimento do pleito pela SEDF, destaca-se que essa situação foi constatada durante a auditoria e resta corroborada.

90. No entanto, apesar de as atividades presenciais dos nutricionistas junto às instituições educacionais estar prejudicada, ressalta-se que as falhas relacionadas ao planejamento da supervisão nutricional das escolas também influenciam diretamente nesse insucesso. Considerado o contexto de escassez de veículos oficiais e que somente 16,3% dos cronogramas mensais de supervisão foram elaborados pelas regionais de ensino (entre janeiro de 2014 e junho de 2015), a CORAE deveria primar pela realização do planejamento sistemático dos deslocamentos pelas CRE's no sentido de explicitar a demanda real e viabilizar os devidos ajustes logísticos para

²⁷ "Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias. (Grifo nosso)

²⁸ O limite previsto pelo Art. 20, inc II, "c" da LC 101/2000 é de 49% (quarenta e nove por cento) da RCL para gastos com pessoal do Poder Executivo. Portanto, 95% do limite destinado ao Poder Executivo perfaz 46,55% da RCL."



garantia da utilização dos veículos mediante agendamento prévio.

91. Por fim, acerca dos atrasos nas prestações de contas pelas CRE's, as constatações obtidas durante a auditoria ficam corroboradas. Diante da não elaboração dos documentos obrigatórios, a saber RETRIM e CONSAL, referentes aos exercícios de 2014 e 2015 pela maioria das CRE's, bem como do descumprimento reiterado dos prazos concedidos para encaminhamento dos documentos, conforme verifica-se às fls. 117 a 143 do e-DOC 07FC76F4-c., conclui-se pela inexistência de controle consolidado no âmbito da CORAE do quantitativo dos gêneros alimentícios utilizados e seu respectivo saldo, bem como do número de alunos atendidos pelo Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal, afetando a fidedignidade e confiabilidade da prestação de contas do programa elaborada pela SEDF.

Proposições

92. Neste contexto, submete-se à deliberação do egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. determinar à SEDF que:
 - a) garanta que a alocação dos nutricionistas seja, permanentemente, realizada com base em critérios técnicos e objetivos, impedindo a lotação destes profissionais em atividades incompatíveis com o Programa de Alimentação Escolar (PAE/DF); **(Sugestão III.a)**
 - b) corrija as disfunções identificadas no planejamento e execução da supervisão do PAE/DF junto as unidades escolar, adotando medidas como: i) planejamento formal periódico das atividades; ii) disponibilização de recursos humanos e materiais para viabilizá-lo; iii) registro padronizado das visitas; iv) elaboração de relatórios gerenciais periódicos consolidados; **(Sugestão III.b)**
 - c) institua mecanismos que garantam a elaboração e o encaminhamento aos setores competentes dos demonstrativos gerenciais de controle da merenda escolar previstos no Manual de Alimentação Escolar (RETRIM, CONSAL, FAT, Controle Diário e DTM), fixando prazos para o envio da documentação e aplicando sanções em casos de omissões e atrasos injustificados;



(Sugestão III.c)

- ii. determinar à SEDF que, em 90 (noventa) dias, instaure procedimento administrativo disciplinar para apurar a conduta dos Coordenadores Regionais de Ensino responsáveis pelas pendências destacadas nas Tabelas 10 e 11 deste Relatório de Auditoria. **(Sugestão II.a);**

Benefícios Esperados

93. Melhoria qualitativa no planejamento das atividades de supervisão dos nutricionistas.
94. Possibilidade de obter informações gerenciais sobre a execução do PAE/DF de modo tempestivo, realizar o acompanhamento e supervisão adequados, além de corrigir as falhas de tempestivamente e realizar a devida orientação das unidades escolares, além de garantir a fidedignidade e confiabilidade das prestações de contas.

2.1.2 Achado 2 – Impropriedades na composição e incipiência na atuação do Conselho de Alimentação Escolar do DF (CAE/DF)

Critério

95. Exercício das atribuições de fiscalização e acompanhamento do PNAE e de elaboração de parecer conclusivo sobre o relatório anual de gestão do Programa, aprovando ou reprovando sua execução [Lei nº 11.947/2009 art. 19] / [Resolução CD/FNDE nº 26/2013 arts. 14 §1º, 35, 47)] e [Decreto nº 32.353/2010, art. 3º];
96. Composição adequada do CAE [Lei nº 11.947/2009, art. 18] / [Resolução CD/FNDE nº 26/2013, art. 34] e [Decreto nº 32.353/2010, art. 2º];
97. Realização de reuniões mensais e divulgação de resoluções e de informações a respeito do Programa [Decreto nº 32.353/2010, 4º - VII, X e XI].



Análises e Evidências

Falhas na Composição do CAE e Irregularidade dos Atos de Indicação:

98. O artigo 18 da Lei nº 11.947 de 2009 e o artigo 34 da Resolução CD/FNDE nº 26 de 2013 dispõem que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão Conselhos de Alimentação Escolar – CAE, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, compostos por:

- I. 1 (um) representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;
- II. 2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;
- III. 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica;
- IV. 2 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica.

99. Cada membro titular deve ter um suplente do mesmo segmento representado, com exceção dos membros titulares das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, os quais poderão ter como suplentes qualquer uma das outras entidades. O mandato é de quatro anos e pode haver recondução de acordo com a indicação da classe.

100. A Lei ainda prevê a possibilidade de o ente federado, a seu critério, ampliar a composição do Conselho, desde que obedecida a proporcionalidade entre as categorias representadas. Desse modo, o Decreto Distrital nº 32.353 de 2010, o qual dispõe sobre o CAE/DF, ampliou a sua composição para o dobro.

101. Foi analisada a composição e a atuação do mandato atual do CAE/DF, o qual teve início em 08/12/2014 com a publicação no DODF do Decreto de nomeação dos conselheiros. Os resultados dessa análise estão detalhados no quadro a seguir.


Quadro 3: Falhas na composição do CAE/DF e irregularidade dos atos de indicação

Item	Irregularidade
Período sem composição vigente	O mandato anterior do Conselho encerrou-se em 26/10/2014, resultando em mais de um mês sem composição vigente do Conselho.
Composição atual em desacordo com a norma	A composição atual do Conselho contém 7 membros titulares e 7 suplentes, em desacordo com a previsão de 14 membros do Decreto Distrital 32.353/10, apesar de refletir o quantitativo previsto na Lei e na Resolução do FNDE. Insta mencionar que a composição anterior do CAE/DF contou com 14 membros titulares e 14 suplentes, de acordo com o referido Decreto.
	Não há no Conselho um representante dos discentes, maior de 18 anos ou emancipado e escolhido por meio de assembleia específica, conforme previsto no art. 34, II da Lei 11.947/2009 e art. 18, II da Res. CD/FNDE 26/2013. Ressalta-se que, de acordo com o Decreto de nomeação da composição anterior do Conselho, publicado em 27/10/10, havia um representante titular e um suplente dos discentes.
Irregularidade na indicação dos membros	Os representantes das entidades de trabalhadores da educação foram indicados sem a realização de assembleia específica para tal fim, contrariando o previsto na Lei nº 11.947/09.
	A indicação dos representantes do Poder Executivo foi feita pelo Secretário de Educação do DF, contrariando a previsão do Decreto Distrital nº 32.353/2010 de que a indicação deve ser feita pelo Governador do Distrito Federal.
Ausência de segregação de funções	Constatou-se ausência de segregação de funções da conselheira representante do Poder Executivo, pois a servidora indicada para o Conselho está lotada na Coordenação de Alimentação Escolar da SEDF - CORAE, executando atribuições relacionadas à alimentação escolar do DF. Desse modo, ao compor o CAE/DF, passa a desempenhar a atividade de fiscalização do Programa, como conselheira representante do Poder Executivo, ao mesmo tempo que participa de sua execução, como servidora da SEDF.
	Destaca-se a situação em que a conselheira representante do Poder Executivo participa de uma reunião extraordinária do CAE/DF, em 26/02/14, como uma das representantes da CORAE, enquanto nas demais reuniões, figura como conselheira.

Fonte: PT nº 12

Incipiência na Atuação do CAE/DF:

102. O CAE tem, dentre outras, as atribuições de fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar e de receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou não a execução do Programa. Cabe ressaltar que a prestação de contas e o respectivo parecer são encaminhados ao FNDE que, no caso de detecção de irregularidades, pode suspender o repasse dos recursos do PNAE ao ente federado até que seja regularizada a situação.

103. No que tange à atuação do Conselho de Alimentação Escolar do DF,



o quadro a seguir evidencia o baixo desempenho da atuação do Colegiado.

Quadro 4: Incipiência na atuação do CAE/DF

Item	Irregularidade
Baixa quantidade de reuniões do CAE/DF.	O atual CAE/DF não realizou nenhuma reunião ordinária desde a sua designação, em dezembro de 2014, até agosto de 2015, tendo realizado apenas uma reunião extraordinária, quantidade muito inferior à prevista no Decreto Distrital nº 32.353/2010, o qual dispõe que o Conselho deve reunir-se ordinariamente uma vez por mês. Além disso, no mesmo período de 2014, a composição anterior do CAE/DF havia realizado 11 reuniões.
Ausência de Plano de Ação ²⁹ .	O CAE/DF não possui Plano de Ação formalizado com a indicação de suas atividades e a previsão dos recursos necessários, possui apenas um cronograma com a indicação de datas de visitas a oito unidades escolares, bem como com a indicação das atividades de análise da prestação de contas e elaboração de parecer conclusivo.
Visitas realizadas sem planejamento, em baixo quantitativo e sem comunicação dos resultados.	O CAE/DF visitou apenas três unidades escolares no período de abril a agosto de 2015, apesar de haver previsão para cinco visitas. Além disso, não houve nenhuma reunião do Conselho para tratar do planejamento dessas visitas nem para analisar e encaminhar possíveis inconformidades encontradas, pois não há documento comunicando à SEDF nenhuma das inconformidades encontradas nos relatórios de visitas. Destaca-se, ainda, que não há nos relatórios de visita a identificação com clareza de quais Conselheiros a realizaram. Nenhuma das 19 unidades escolares fiscalizadas pela equipe de auditoria recebeu visita do CAE/DF, em 2014 e 2015, ou tinha conhecimento de sua existência, conforme verificado em entrevista com os responsáveis pela merenda em cada escola. Além disso, identificou-se nessas unidades que não havia nenhum instrumento de divulgação do Conselho, informando canais de comunicação e o montante de recursos financeiros do PNAE transferidos à SEDF, de modo a estimular o controle social ³⁰ .
Intempestividade na análise e no envio de Parecer sobre prestação de contas ³¹	Verificou-se intempestividade na análise e no envio ao FNDE de parecer conclusivo sobre a prestação de contas do PNAE referente ao exercício de 2014. A Resolução CD/FNDE nº 26/2013 determina que o prazo para a Entidade Executora prestar contas do PNAE é 15 de fevereiro do exercício subsequente ao do repasse, cabendo ao CAE emitir o parecer conclusivo até 31 de março, cerca de um mês e meio após a prestação de contas. A SEDF concluiu a prestação de contas em 1º/04/15, configurando um atraso de quase dois meses em relação ao prazo definido pela referida Resolução. Em seguida, o CAE emitiu o parecer conclusivo em 01/07/15, três meses após a prestação de contas pela Secretaria, ou seja, o dobro do prazo previsto na Resolução e quatro meses após o prazo de entrega de 31/03/15.
Ausência de resoluções emitidas pelo CAE/DF	No período de 2014 e 2015, identificou-se que não houve nenhuma resolução emitida pelo Conselho, bem como não há ampla divulgação de suas reuniões ³² . O Decreto Distrital nº 32.353 de 2010 dispõe sobre obrigatoriedades relacionadas à publicidade e à transparência na atuação do Conselho: (i) divulgar em locais públicos o montante de recursos financeiros do PNAE transferidos à SEDF (art. 3º, inc. VI); (ii) as resoluções do CAE/DF serão objeto de ampla e sistemática divulgação no sítio da SEDF e no Diário Oficial do Distrito Federal (art. 4º, inc. X); e (iii) as reuniões do CAE/DF serão públicas e precedidas de ampla divulgação (art. 4º, inc. XI).

Fonte: PT nº 12

²⁹ Art. 35, inc. VIII da Res. CD/FNDE nº 26/2013: é atribuição do CAE elaborar Plano de Ação do ano em curso e/ou subsequente a fim de acompanhar a execução do PNAE nas escolas de sua rede de ensino, bem como nas escolas conveniadas e demais estruturas pertencentes ao Programa, contendo previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições e encaminhá-lo à EEx. antes do início do ano letivo

³⁰ PT nº 13

³¹ Deve-se ressaltar que não foi avaliado o aspecto da qualidade da análise da prestação de contas pelo CAE/DF, devido à limitação de acesso aos Sistemas de prestação de contas do FNDE.

³² Notas de Auditoria nºs 9 e 13 e Ofício nº 1452/2015-GAB/SE ([e-doc 060064BA-c](#))



Causas

- 104. Baixo desenvolvimento cultural do controle social.
- 105. Falta de envolvimento e visão gerencial dos dirigentes do Colegiado.
- 106. Ausência de planejamento e atuação insuficiente do CAE/DF.

Efeitos

- 107. Quantitativo reduzido de visitas de fiscalização às unidades escolares.
- 108. Incipiência e intempestividade na atuação do CAE/DF.
- 109. Ausência de conhecimento sobre o CAE/DF por parte das unidades escolares e da comunidade de professores, alunos e pais de alunos, prejudicando o controle social.

Considerações do Auditado

- 110. Quanto ao teor do achado em tela a SEDF não se manifestou, bem como não consta qualquer consideração do Conselho de Alimentação Escolar do DF, conforme fl. 6 do e-DOC 63BE5C82-c.

Posicionamento da equipe de auditoria

- 111. Tendo em vista a ausência de manifestação dos gestores resta mantido o teor integral deste Achado.

Proposições

- 112. Submete-se à deliberação do egrégio Plenário, as seguintes proposições:
 - I. determinar à SEDF que:
 - a) adote, em articulação com o Conselho de Alimentação Escolar - CAE/DF, medidas para que esse Colegiado exerça efetivamente suas atribuições de supervisão e acompanhamento do PAE/DF, informando-o da necessidade de elaboração de plano de ação e de relatórios de fiscalização periódicos, bem como da obrigatoriedade de realizar reuniões ordinárias mensais nos termos das normas regentes; **(Sugestão III.d)**
 - b) observe a segregação de funções ao indicar os representantes do Poder Executivo no Conselho de Alimentação Escolar do DF,



- de modo que não acumulem atribuições relacionadas à execução e à fiscalização do Programa; **(Sugestão III.e)**
- II. determinar à SEDF que, em 90 (noventa) dias, passe a divulgar, permanentemente, no sítio eletrônico da SEDF e nas unidades escolares: i) montante de recursos aplicados na execução do PAE/DF; ii) cardápio programado para o período; iii) informações relativas ao Conselho de Alimentação Escolar do DF, tais como: 1) relação dos Conselheiros (indicando o grupo que representam); 2) canais de comunicação; 3) competências legais; 4) datas e atas das reuniões; 5) resoluções emitidas; 6) fiscalizações realizadas e respectivos resultados; **(Sugestão II.b)**
- III. recomendar à SEDF que ofereça capacitação aos membros do Conselho de Alimentação Escolar sobre a execução e fiscalização do PAE/DF, inclusive buscando parceria com o FNDE; **(Sugestão V.a)**
- IV. alertar ao Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal que a composição do CAE/DF está incompatível com o Decreto nº 32.353/2010 no que tange à quantidade e à representatividade dos conselheiros. **(Sugestão VI)**

Benefícios Esperados

113. Melhoria qualitativa e quantitativa da atuação do CAE/DF, especialmente no que tange à fiscalização da alimentação escolar nas unidades escolares.

114. Fortalecimento do controle social, ao possibilitar que representantes de diversos segmentos da sociedade atuem na fiscalização da alimentação escolar, bem como ao permitir que a comunidade escolar possa informar impropriedades ou irregularidades ao CAE/DF.



2.2 QA 2 –O planejamento das contratações e a seleção dos fornecedores e prestadores de serviços foram realizados de modo regular?

No tocante ao planejamento das contratações e seleção de fornecedores foram detectadas irregularidades na realização das pesquisas de preços, tendo em vista a desconsideração de preços de outras contratações públicas, bem como ausência de transparência das pesquisas de preços das chamadas públicas. Constatou-se ainda a inobservância da SEDF quanto aos requisitos de habilitação técnica previstos nos editais de licitação. Além disso, foram detectados indícios de preços antieconômicos em algumas contratações.

2.2.1 Achado 3 – Irregularidade na realização das pesquisas de preço.

Critério

- 115. Lei nº 8.666/93: art. 15, I a V, e § 1º.
- 116. Decreto 23.460/02: arts. 3º e 13, IV.
- 117. Resolução CD/FNDE nº 38/2009, art. 23.
- 118. Resolução CD/FNDE nº 26/13, - art. 29 (redação original).

Análises e Evidências

119. A Lei nº 8.666/93 relaciona a pesquisa de preços dentre os procedimentos que devem ser aplicados quando da realização de licitações, inclusive nos casos de dispensa, conforme consta do art. 43, inc. IV e do art. 26, parágrafo único, inc. III.

120. Nesse sentido, o inciso V do artigo 15 da referida Lei firma que as compras, sempre que possível, deverão balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

121. Do mesmo modo, o TCDF, conforme Decisão nº 135/2015 e diversos precedentes³³, se posiciona da seguinte forma quanto à pesquisa de preços:

*“A pesquisa de preços para contratações públicas deve contemplar os valores efetivamente praticados **no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública**, excluindo-se, para efeito de cálculo da média da estimativa, os preços exorbitantes e/ou inexequíveis” (grifo*

³³ Decisões nº 6191/2014, 5854/2014, 4268/2014, 4139/2014, 3399/2014, 3184/2014, 1270/2014, 5072/2012, 2858/2011, 2946/2010 e 5399/2009.



nosso).

122. Além disso, o artigo 14 da Lei nº 11.947/2009 reza que, no mínimo, 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

123. Nesse diapasão, o §1º da referida Lei possibilita que essas aquisições sejam realizadas dispensando-se o procedimento licitatório, desde que seja demonstrada a compatibilidade dos preços com os vigentes no mercado local e o atendimento às exigências do controle de qualidade de alimentos estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria. A Resolução CD/FNDE nº 26/2013 estabelece no §2º do art. 20 que o procedimento administrativo utilizado neste caso é a chamada pública e firma no art. 29 que o preço de aquisição será determinado com base em realização de pesquisa de preços de mercado.

124. Outrossim, também existe a necessidade de efetuar pesquisa de preços na ocasião de prorrogação de contratos, de forma a demonstrar a vantajosidade da prorrogação contratual frente aos preços praticados pelo mercado, conforme ampla jurisprudência dos tribunais de contas e inc. II, art. 57 da Lei nº 8.666/93³⁴.

125. Desse modo, a equipe de auditoria analisou as pesquisas de preços realizadas no âmbito do Programa de Alimentação Escolar do DF, tanto no caso de realização de licitações quanto no caso de chamadas públicas e prorrogações contratuais. Esses exames permitiram constatar a existência de pesquisas de preços sem observar outras contratações públicas e com impropriedades quanto à transparência de sua memória de cálculo, conforme detalhamento a seguir.

Pesquisas de preço realizadas sem considerar outras contratações públicas:

126. A equipe de auditoria analisou sete procedimentos licitatórios e verificou que as pesquisas de preços de três certames realizados pela SEDF no âmbito do Programa de Alimentação Escolar não contemplaram valores praticados por outras

³⁴ II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses.



contratações públicas, conforme Quadro a seguir:

Quadro 5 – Pesquisas de preço sem considerar outras contratações públicas

Processo SEDF	Certame	Irregularidades nas pesquisas de preços
080.010.504/2009	PE nº 07/2010	Apenas consulta direta a nove fornecedores e recebidas propostas de três
080.007.150/2012	PE nº 12/2013 - SRP	Considerou propostas de apenas quatro fornecedores
080.000.184/2013	PE nº 03/2014 - SRP	Em alguns itens foram consideradas apenas cotações diretas de fornecedores

Fonte: PT nº 14

127. Em relação ao Pregão Eletrônico nº 07/2010, verificou-se que para a realização da pesquisa de preços foram consultadas nove empresas, sendo que apenas três delas ofereceram proposta. A estimativa foi calculada com base na média dessas três propostas, sem considerar nenhuma contratação pública. Ressalta-se que o preço estimado ficou 40,4% acima do preço contratado (PT nº 15).

128. Quanto ao Pregão nº 12/2013-SRP, identificou-se que a SEDF utilizou na pesquisa de preços as propostas recebidas de quatro fornecedores, sem considerar nenhum preço público, utilizando dois valores intermediários de cada item para o cálculo da média aritmética e definição do preço estimado (PT nº 16). Ressalta-se que o TCDF analisou anteriormente o referido Pregão e identificou que os valores estimados eram superiores aos praticados em outras contratações públicas³⁵. Deve-se registrar que o valor estimado pela SEDF ficou cerca de 60% superior aos preços adjudicados.

129. No que tange ao Pregão nº 03/2014-SRP, verificou-se que para alguns itens³⁶ não foi considerado no cálculo da estimativa nenhum preço praticado pela administração pública (PT nº 17).

³⁵ Decisão TCDF nº 2.689/2013

³⁶ Itens 1, 2, 6, 7, 11, 12, 16, e 17 (representam cerca de 58% do valor homologado do certame).



Ausência de transparência nas pesquisas de preços de Chamadas Públicas³⁷

130. Foram analisadas pela equipe de auditoria duas chamadas públicas (02/2013 e 01/2014), nas quais foi possível constatar a ausência de informações de como o preço referencial foi obtido, resultando em prejuízo à transparência no que tange à definição dos preços referenciais.

131. Com relação à Chamada Pública nº 02/2013³⁸, o Termo de Referência previa no item 7 a definição do preço conforme critério disposto no inciso II, item c, art. 23 da Res. CD/FNDE nº 38/2009³⁹. Dessa forma, a SEDF solicitou à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER/DF que encaminhasse uma lista de preços, conforme o critério estipulado na referida Resolução, a fim de compor o preço de referência. Em resposta, a EMATER encaminhou quadro resumo de preços do Atacado/CEASA, informando que a pesquisa de preços havia sido realizada em 2012 e já incluiria o custo de logística (PT nº 18).

132. Entretanto, constam dos autos somente os preços médios dos produtos a serem adquiridos, sem a descrição de quais estabelecimentos e preços foram utilizados pela EMATER para a formação dos preços de referência, indicando as respectivas memórias de cálculo.

133. Quanto à Chamada Pública nº 01/2014⁴⁰, o Termo de Referência definiu no item 8 que o preço de aquisição seria o pesquisado pela EMATER em conformidade com a Resolução CD/FNDE nº 26/2013, com a Portaria Conjunta SEDF/SEA-GRI/EMATER nº 05 de 2010 e com a Portaria SEAGRI nº 66 de 2013.

134. Nesse bojo, a EMATER elaborou a pesquisa de preços de mercado, informando que foi realizada conforme metodologia determinada pelo art. 29 da Res. CD/FNDE 26/2013. No entanto, constatou-se que não há nos autos a identificação dos estabelecimentos comerciais onde foram obtidas as cotações utilizadas para o cálculo do preço médio (PT nº 19).

³⁷ As chamadas públicas destinavam-se a aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, em observância à Lei nº 11.947/2009.

³⁸ Processo SEDF nº 080.004.624/2012

³⁹ II – Quando o valor da chamada pública da aquisição dos gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural for igual ou superior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por ano:

c) preços vigentes, apurados em orçamento, junto a, no mínimo, 3 (três) mercados atacadistas locais ou regionais.

⁴⁰ Processo SEDF nº 080.003.140/2014



135. Desse modo, verifica-se que a ausência da memória de cálculo (incluindo estabelecimentos e preços) na Chamada Pública nº 02/2013 e a ausência da identificação dos estabelecimentos utilizados para formação dos preços de referência na Chamada Pública nº 01/2014 prejudicaram a transparência dos referidos procedimentos no tocante à definição dos preços de aquisição.

Causas

136. A irregularidade pode ser atribuída à inércia administrativa, tendo em vista a ausência de adoção de procedimentos com vistas à contemplação de valores obtidos em outras contratações públicas nas pesquisas de preços além da falta de informações sobre a metodologia de obtenção do preço referencial.

137. Da mesma forma, o não atendimento a Decisões anteriores do TCDF e o descumprimento da legislação relacionada à pesquisa de preços contribuíram para as evidências apontadas.

Efeitos

138. Prejuízo à transparência nas pesquisas de preços realizadas no âmbito das chamadas públicas.

139. A inobservância de critérios definidos nas normas para balizar as pesquisas de preços pode resultar em sobrepreços nas contratações.

Considerações do Auditado

140. Quanto ao achado em tela a jurisdicionada não apresentou considerações de mérito, conforme fl. 6 do e-DOC 63BE5C82-c.

Posicionamento da equipe de auditoria

141. Tendo em vista a ausência de considerações pela SEDF e EMATER, mantém-se integralmente o teor do presente Achado, destacando-se que a SEDF descumpriu reiteradamente a legislação atinente à pesquisa de preços.

Proposições

142. Ante o exposto, submete-se à deliberação do egrégio Plenário, as seguintes proposições:

- I. determinar à SEDF que observe, quando da realização de pesquisas de preços, os valores efetivamente praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, nos termos do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

art. 15 da Lei nº 8.666/93, excluindo-se, para efeito de cálculo da estimativa, os preços exorbitantes e/ou inexequíveis; **(Sugestão III.f)**

- II. determinar à SEDF e à EMATER/DF que passem a incluir, nas pesquisas de preços realizadas no âmbito das Chamadas Públicas para aquisição de gêneros alimentícios produzidos por agricultores e empreendedores de base familiar rural, a identificação dos estabelecimentos comerciais e dos respectivos valores utilizados para a definição dos preços de referência, de modo a garantir transparência aos atos administrativos. **(Sugestões III.g e IV)**

Benefícios Esperados

143. Procedimento de pesquisas de preços realizadas com transparência e resultando em estimativas de preços coerentes com a realidade do mercado, levando-se em consideração outras contratações realizadas pela Administração Pública.

2.2.2 Achado 4 – Inobservância dos requisitos de habilitação técnica previstos nos editais de licitação.

Critério

144. Lei 8.666/93, art. 3º e art. 30, Inciso II, § 2º ao §4º. Requisitos de habilitação técnica previstos nos Editais de Licitação.

Análises e Evidências

145. No tocante às condições de habilitação técnica, o art. 30, § 4º, da Lei 8.666/93 dispõe que *“nas licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado”*.

146. Nos editais de licitação lançados pela SEDF para aquisição de gêneros alimentícios, tem sido comum exigir a apresentação de certidões para fins de habilitação técnico-operacional, de modo a comprovar que a licitante tem condições de fornecer o objeto conforme as características, quantidades e prazos demandados, no



entanto, tais requisitos não são observados, conforme evidência abaixo.

Inobservância dos requisitos de habilitação técnica

147. Deste modo, em virtude de a Administração ter estipulado explicitamente as condições de habilitação técnica exigidas, a vinculação ao instrumento convocatório deve ser observada pela SEDF durante todas as etapas do procedimento licitatório, inclusive na fase de julgamento da habilitação, sob o risco de frustrar a finalidade da licitação e os diversos princípios previstos no art. 3º da Lei 8.666/93, *in verbis*:

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

148. No entanto verificou-se irregularidades atinentes à ausência de comprovação dos requisitos mínimos de habilitação técnica pelos licitantes nos processos licitatórios enumerados no Quadro a seguir, bem como falhas na atuação da SEDF, em vista da inobservância dos critérios estabelecidos no Edital e no Termo de Referência.

Quadro 6 - Percentual mínimo para comprovação de habilitação técnica

Processo SEDF	Licitação	Atestado (s) comprovando percentual de	Cláusula
080.007.150/2012	PE nº 12/2013	30%	10.2.1.4 - Edital 7.1 - Anexo I - TR
080.007.961/2011	PE nº 01/2012	50%	10.2.1.4 - Edital 7.1 - Anexo I - TR
080.000.184/2013	PE nº 03/2014	50%	8.1 - Anexo I - TR

Fonte: Processos Relacionados acima e PT nº 21

149. Nesta esteira segue análise pormenorizada dos procedimentos licitatórios em que a irregularidade em tela foi apurada.

A. Proc. 080.007.150/2012 (Pregão Eletrônico nº 12/2013):

150. Embora a empresa Laticínios Araguaia tenha sagrado-se vencedora de diversos itens do certame, constatou-se que a capacidade técnica da empresa não



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

foi comprovada por meio de certidões apresentadas na fase de habilitação, dado que os atestados não foram suficientes para demonstrar fornecimentos anteriores que correspondessem a 30% do quantitativo licitado para os itens “Bebida Láctea” e “Iogurte”, conforme consta das Tabelas a seguir:

Tabela 13 – Quantitativos exigidos para fornecimento de bebida láctea.

Item	Lote	Objeto	Qtd. Licitada	Licitante Vencedor	Qtd. a comprovar (30% do item)	Qtd. comprovada	% Comprovado
1	1	Bebida Láctea	588.564	Laticínios Araguaia	176.569	51.600	8,77%
5	2	Bebida Láctea	277.184	Laticínios Araguaia	83.155		18,62%
9	3	Bebida Láctea	266.268	Laticínios Araguaia	79.880		19,38%
13	4	Bebida Láctea	381.472	Laticínios Araguaia	114.442		13,53%
1; 5 9; 13	TODOS	Bebida Láctea	1.513.488	Laticínios Araguaia	454.046		3,41%

Fonte: Processo 080.007.150/2012 e PT nº 21

151. A Tabela anterior demonstra que para o gênero alimentício “Bebida láctea” as certidões apresentadas representam apenas 3,41% do objeto licitado (itens 1, 5, 9 e 13). Além disso, os quantitativos atestados não atingiriam o mínimo exigido para nenhum dos 4 itens listados quando avaliados individualmente⁴¹.

152. No que tange ao gênero alimentício “iogurte”, embora as dimensões da irregularidade sejam inferiores também verifica-se que o quantitativo total constante dos atestados apresentados atingiu apenas 11,64% do quantitativo total licitado para esse gênero (itens 2; 6; 10 e 14), portanto também foi insuficiente para atender os requisitos de habilitação técnica do certame, conforme consta da Tabela a seguir:

Tabela 14 – Quantitativos exigidos para fornecimento de iogurte.

Item	Lote	Objeto	Qtd. Licitada	Licitante Vencedor	Qtd a comprovar (30% do item)	Qtd. comprovada	% Comprovado
2	1	Iogurte	625.716	Laticínios Araguaia	187.715	195.000	31,16%
6	2	Iogurte	325.840	Laticínios Araguaia	97.752		59,85%
10	3	Iogurte	308.096	Laticínios Araguaia	92.429		63,29%
14	4	Iogurte	415.020	Laticínios Araguaia	124.506		46,99%
2; 6; 10; 14	TO-DOS	Iogurte	1.674.672	Laticínios Araguaia	502.402	195.000	11,64%

Fonte: Processo 00.007.150/2012 e PT nº 21

⁴¹ Destaca-se que a análise realizada com base nos percentuais dos itens unitários são apenas indicativos, para fins de habilitação no certame vale o total acumulado dos itens similares.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

153. Realizou-se ainda análise alternativa que consistiu em somar os quantitativos de todos os atestados apresentados e comparar com o quantitativo total de gêneros vencidos pela licitante, tendo em vista que ambos são derivados do leite.

154. Todavia mesmo nessa análise mais ampla, constatou-se que a empresa não demonstrou possuir capacidade técnica suficiente, alcançando apenas 8,86% do quantitativo total vencido na licitação em tela, conforme apresentado na Tabela abaixo:

Tabela 15 – Quantitativo global comprovado pela Laticínios Araguaia.

Itens	Lote	Objeto	Qtd. Licitada	Licitante Vencedor	Qtd a comprovar (30% do item)	Qtd. comprovada	% Comprovado
1, 5, 9, 13 2 ; 6 ; 10 ; 14	TODOS	logurte e Bebida Láctea	3.188.160	Laticínios Araguaia	956.448	282.600	8,86%

Fonte: Processo 080.007.150/2012 e PT nº 21

155. Portanto, há evidências de que os quantitativos mínimos previstos no Edital (cláusula 10.2.1.4) não foram comprovados pela empresa vencedora, bem como de que a comissão de licitação deixou de observar os requisitos para habilitação técnico-operacional previstos no Edital e no Termo de Referência, dado que não houve inabilitação da empresa pela SEDF nem adoção de diligências para sanar a irregularidade em tela.

B. Proc. 080.007.961/2011 (Pregão Eletrônico nº 01/2012):

156. Embora a empresa Amazônia Distribuidora LTDA. tenha sagrado-se vencedora do item 12 “Biscoito Cookie Integral” no Pregão Eletrônico nº 01/2012, constatou-se que a capacidade técnica da empresa não foi comprovada. Os atestados apresentados foram insuficientes para demonstrar fornecimentos anteriores que correspondessem a 50% do quantitativo licitado, não alcançando sequer 24% do quantitativo licitado, conforme consta da Tabela abaixo:

Tabela 16 – Quantitativos exigidos para fornecimento de biscoito cookie integral.

Item	Objeto	Qtd. Licitada	Licitante Vencedor	Qtd a comprovar (50% do item)	Qtd. comprovada	% Comprovado
12	Cookie Integral, sabor aveia e mel,	376.684	Amazônia	188.342	84794	22,51%

Fonte: Processo 7961/2011 e PT nº 21

157. Salienta-se ainda que a durante a fase de julgamento da habilitação



a referida empresa acostou aos autos certidões em duplicidade (PT nº 22⁴²), fato que poderia ensejar equívocos no julgamento das condições de habilitação pela comissão julgadora do certame.

158. Ressalta-se que o quantitativo de 84.794 quilos constante da Tabela como total comprovado já foi computado subtraindo-se as certidões em duplicidade. Entretanto, mesmo que a comissão julgadora contabilizasse as referidas certidões sem verificar a duplicidade, o quantitativo total constante das certidões seria de apenas 123.124 quilos, sendo insuficiente para comprovar os requisitos de habilitação técnica previstos na cláusula 10.2.1.4 do Edital de Licitação.

159. Em tempo, destaca-se que não consta dos autos qualquer manifestação da comissão julgadora do certame quanto às impropriedades em tela, bem como a não adoção de medidas básicas de controle e prevenção aos riscos inerentes dos procedimentos licitatórios.

C. Proc. 080.000.184/2013 (Pregão Eletrônico nº 03/2014):

160. Quanto à licitação em tela averiguou-se que o julgamento da habilitação técnica da empresa Contrigo Produtos Alimentícios LTDA. – EPP em relação aos itens 6 e 12 (valor homologado acima de R\$ 4 milhões) foi completamente irregular tendo em vista que não consta dos autos nenhuma certidão apresentada pela licitante para fins de comprovação da capacidade técnica da empresa em realizar o fornecimento de “bolo alimentício”.

Tabela 17 – Quantitativos exigidos para fornecimento de bolo alimentício

Item	Objeto	Qtd. Licitada	Licitante Vencedor	Qtd. a comprovar (50% do item)	Qtd. comprovada	% Comprovado
6	Bolo alimentício	54.000 kg	Contrigo	27.000 kg	0	0,0%
12	Bolo alimentício	90.000 kg	Contrigo	45.000 kg	0	0,0%

161. Destaca-se que após a publicação do Edital, durante esclarecimentos às empresas que pretendiam participar do certame (PT nº 23, [E8392ECE-e](#)), a SEDF havia se manifestado no sentido de que a comprovação de capacidade técnica para os itens “bolo alimentício” deveria ser específica para este objeto, não podendo ser cumulada com certidões referentes ao fornecimento de outros gêneros alimentícios

⁴² As certidões encontravam-se acostadas em duplicidade ao Processo 080.007.961/2011, conforme os seguintes grupos de folhas processuais: fls. 1591 e 1633; fls. 1609,1610 e 1640; fls. 1606 e 1639. (eDOC [311F6DC3-e](#))



de panificação.

162. Salienta-se ainda que a empresa GSA Comércio e Serviços LTDA., participante deste certame e cujo lance apresentado na fase de propostas do Pregão eletrônico para o item 6 fora de R\$ 25,79, ou seja, mais vantajoso para a SEDF diante dos R\$30,90 ofertados pela Contrigo, acabou tendo sua proposta inabilitada, dentre outros fatores, em decorrência da não comprovação da habilitação técnica, pois não havia apresentado atestados cuja soma perfizesse no mínimo 50% do quantitativo do item licitado.

163. Pela análise dos autos verificou-se que de fato o atestado apresentado pela empresa GSA atingia apenas 2,1% do objeto licitado, sendo corretamente inabilitada pela SEDF. Todavia causa estranheza o fato da empresa Contrigo não ter sido inabilitada no certame, a despeito de não ter apresentado nenhum atestado de capacidade técnica para estes itens.

164. Em virtude dos fatos apresentados, conclui-se que a SEDF realizou o julgamento da habilitação da empresa Contrigo em desacordo com as cláusulas 8.1 e 8.1.1 do Termo de Referência (Anexo I do Edital), bem como não manteve tratamento isonômico perante a outra empresa licitante.

Quantitativos injustificados para habilitação de licitantes

165. Constatou-se ainda nos processos licitatórios analisados a ausência de justificativas e de correlação lógica entre os quantitativos mínimos exigidos para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional dos licitantes, o quantitativo total licitado e a forma de fornecimento dos gêneros alimentícios do PAE-DF.

166. A necessidade de comprovar fornecimento anterior de até 50% do quantitativo total licitado pode não ser razoável e acarretar, em tese, a baixa competitividade dos certames em virtude dos elevados quantitativos totais licitados.

167. Além disso, como o fornecimento dos gêneros não ocorre em ocasião única, sendo fragmentado durante o exercício através de entregas semanais ou quinzenais, no caso dos itens perecíveis; ou entregas esparsas durante o ano, no caso dos gêneros não-perecíveis (em 2014 e 2015 foram sete entregas em cada ano, para atender, em média, 45 dias de consumo); a exigência de que a empresa possua capacidade técnica-operacional vinculada ao quantitativo total licitado não parece ser razoável.



168. Deste modo, faz-se necessário que a SEDF passe a definir os critérios de habilitação técnica de modo claro e objetivo, alinhando-os às peculiaridades existentes no fornecimento de cada gênero alimentício e justificando-os de forma suficiente para permitir a avaliação pelos licitantes e pelas instâncias de controle, prevalecendo apenas aqueles critérios que forem pertinentes, razoáveis e proporcionais ao objeto licitado.

169. Portanto, deve constar dos autos o nexo de causalidade entre o critério técnico exigido e o benefício em termos de alcance do objetivo da contratação, de modo a evitar que o caráter competitivo dos certames seja violado e que aqueles interessados que possuam condições de realizar o fornecimento não sejam injustificadamente afastados.

Causas

170. Possível combinação, por parte de membros da comissão de licitação e das licitantes com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação.

171. Ausência de mecanismos padronizados de controle e certificação dos quantitativos apresentados pelos licitantes através das certidões.

172. Omissão administrativa, tendo em vista a inobservância de procedimentos necessários para a habilitação técnica dos licitantes.

Efeitos

173. Afronta ao interesse público e comprometimento da isonomia nos procedimentos licitatórios. Possibilidade de direcionamento das licitações para um núcleo específico de empresas e formação de cartel nos contratos de fornecimento de gêneros alimentícios.

174. Impropriedades na execução contratual em virtude de contratação de empresas que não possuem capacidade técnica suficiente para a boa e regular execução de contratos. Comprometimento da obtenção de preços mais vantajosos para a administração e prejuízo ao erário.

Considerações do Auditado

175. Quanto ao teor do achado em tela a jurisdicionada não apresentou considerações, conforme fls. 6/7 do e-DOC 63BE5C82-c.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Posicionamento da equipe de auditoria

176. Diante da inexistência de considerações pela SEDF resta integralmente mantido o teor deste Achado.

Responsabilização

Irregularidade 1

Quadro 6.1

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Inobservância dos requisitos de habilitação técnica previstos nos editais de licitação, afrontado aos seguintes dispositivos legais: Lei 8.666/93, art. 3º e art. 30, II, § 3º e § 4º; Decreto 5.450/2005, art. 25 §5º	05/12/2012 a 28/01/2013 (Pregão Eletrônico nº 01/2012); 03/07/2013 a 05/07/2013 (Pregão Eletrônico nº 12/2013); 17/06/2014 a 25/06/2014 (Pregão Eletrônico nº 03/2014).	Não aplicável

Responsáveis indicados

177. Aponta-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Quadro 6.2

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
JOSEMAR SALVIANO DA SILVA	Pregoeiro	13/04/2011 ⁴³ a 09/11/2012 e 05/06/2013 ⁴⁴ a 12/12/2013	Habilitação irregular de empresas que não comprovaram os quantitativos mínimos previstos em Edital de licitação no que tange à habilitação técnica, afrontando as condições previstas no Edital do Pregão Eletrônico nº 01/2012 e 12/2013 da SEDF, com base no Art. 11, "VI" e "IX" e Art. 25 §5º do Decreto 5.450/2005	O julgamento realizado pelo pregoeiro ensejou a habilitação irregular e a consequente adjudicação de diversos itens do Pregão às empresas LATICÍNIOS ARAGUAIA INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA.- EPP e AMAZÔNIA DISTRIBUIDORA LTDA, interferindo diretamente nos resultados dos certames, já que deixou de desclassificar as empresas que descumpriram os requisitos de habilitação e não examinou as propostas subsequentes até apurar aquela que atendesse plenamente ao Edital.	Não aplicável

⁴³ Data de designação como pregoeiro.

⁴⁴ Data de publicação no DODF da abertura do Pregão 12/2013; que demonstram a atuação do responsável como Pregoeiro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Quadro 6.2

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
WASHINGTON LUIZ SOUSA SALES	Subsecretário de Administração Geral	14/03/2013 a 18/09/2013	Homologação dos itens 1; 2; 5; 6; 9;10;13 e 14 do Pregão Eletrônico nº 12/2013 para a empresa LATICÍNIOS ARAGUAIA INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA. - EPP, sem comprovação dos quantitativos mínimos de habilitação técnica previstos em Edital de licitação (Art. 8º, "VI" do Decreto 5.450/2005) e assinatura do contrato sem verificação prévia das condições de habilitação consignadas no edital (Art. 27, §2º do Decreto 5.450/2005)	A homologação irregular dos itens 1; 2; 5; 6; 9;10;13 e 14 do Pregão Eletrônico nº 12/2013 para a empresa LATICÍNIOS ARAGUAIA INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA. - EPP, sem comprovação dos requisitos de habilitação técnica, influenciou diretamente o resultado dos certames e a assinatura das atas de registro de preços e dos contratos administrativos.	Não aplicável
JUNIA CRISTINA FRANCA SANTOS EGIDIO	Chefe da Unidade de Administração Geral	20/09/2011 a 14/03/2013	Homologação do item 12 do Pregão Eletrônico nº 01/2012 para a empresa AMAZÔNIA DISTRIBUIDORA LTDA sem comprovação dos quantitativos mínimos de habilitação técnica previstos em Edital de licitação (Art. 8º, "VI" do Decreto 5.450/2005) e assinatura do contrato sem verificação prévia das condições de habilitação consignadas no edital (Art. 27, §2º do Decreto 5.450/2005).	A homologação irregular do item 12 do Pregão Eletrônico nº 01/2012 para a empresa AMAZÔNIA DISTRIBUIDORA LTDA., sem comprovação dos requisitos de habilitação técnica, influenciou diretamente o resultado dos certames e a assinatura das atas de registro de preços e dos contratos administrativos.	Não aplicável
NATALICIO PEREIRA BATISTA	Pregoeiro	20/05/2014 ⁴⁵ a 25/06/2014	Habilitação irregular de empresa que não comprovou os quantitativos mínimos previstos em Edital de licitação no que tange à habilitação técnica, afrontando as condições previstas no Edital do Pregão Eletrônico nº 03/2014 da SEDF, com base no Art. 11, "VI" e "IX" e Art. 25, §5º do Decreto 5.450/2005.	O julgamento realizado pelo pregoeiro ensejou a habilitação irregular e a consequente adjudicação dos itens 6 e 12 do Pregão à empresa CONTRIGO PRODUTOS ALIMENTÍCIOS-LTDA-EPP, interferindo diretamente nos resultados do certame, já que deixou de desclassificar a empresa que descumpriu os requisitos de habilitação e não examinou as propostas subsequentes até apurar aquela que atendesse plenamente ao Edital.	Não aplicável



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Quadro 6.2

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
ADALBERTA MESQUITA DA FONSECA GONZAGA	Subsecretário de Administração Geral	05/05/2014 a 29/01/2015	Homologação dos itens 6 e 12 do Pregão Eletrônico nº 03/2014 para a empresa CONTRIGO PRODUTOS ALIMENTÍCIOS LTDA – EPP sem comprovação dos quantitativos mínimos de habilitação técnica previstos em Edital de licitação. Art. 8º, “VI” do Decreto 5.450/2005 e assinatura do contrato sem verificação prévia das condições de habilitação consignadas no edital (Art. 27, §2º do Decreto 5.450/2005).	A homologação irregular dos itens 6 e 12 do Pregão Eletrônico nº 03/2014 para a empresa CONTRIGO PRODUTOS ALIMENTÍCIOS LTDA. – EPP, sem comprovação dos os requisitos de habilitação técnica para fornecimento dos itens 6 e 12 do PE nº 03/2014, influenciou diretamente o resultado dos certames e a assinatura das atas de registro de preços e dos contratos administrativos	Não aplicável

Proposições

178. Sugere-se à deliberação do egrégio Plenário as seguintes proposições:

I.determinar à SEDF que:

- a) utilize nos procedimentos licitatórios, para fins de aferição da capacidade técnico-operacional, parâmetros quantitativos objetivamente alinhados ao volume e à periodicidade de fornecimento dos produtos, devidamente justificados nos autos, pautando-se pelos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, de modo a viabilizar a competitividade dos certames **(Sugestão III.h)**
- b) observe, rigorosamente, os critérios constantes dos editais de licitação para fins de avaliação da capacidade técnica das empresas licitantes, nos termos do art. 4º, inc. XII da Lei nº 10.520/02, estabelecendo mecanismos de controle padronizados para tal aferição, cujos registros devem ser acostados aos autos para formalização da análise realizada; **(Sugestão III.i)**

II.autorizar a audiência, a ser processada em autos próprios, dos responsáveis indicados no Quadro 6.2, com fundamento no art. 43, II, da

⁴⁵ Datas de publicação no DODF da abertura e do resultado do Pregão 03/2014; que demonstram a atuação do responsável como Pregoeiro.



Lei Complementar nº 01/1994 para que apresentem, no prazo de 30 dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada no Quadro 6.1, tendo em vista a possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 57, II, da LC nº 01/94. **(Sugestão VIII.a)**

Benefícios Esperados

179. Espera-se que haja observância ao princípio constitucional da isonomia, selecionando a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, de forma a garantir o caráter competitivo dos procedimentos licitatórios.

180. Conformidade das licitações com os princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, proibição administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

2.2.3 Achado 5 – Aquisição de gêneros alimentícios a preços antieconômicos.

Critério

181. Os preços contratados pela administração pública devem ser compatíveis com os preços de mercado. (Leis nº 8.666/1993, 10.520/2002 e Decreto DF nº 34509/2013, art. 10, inc. X, art. 19 (vigente à época dos fatos));

182. Para os contratos oriundos de pregões eletrônicos, os preços referenciais de mercado foram obtidos pela equipe de auditoria com base na média de preços praticados em outras contratações firmadas pela Administração Pública.

183. Chamada Pública nº 2/2013: preços de referência definidos conforme art. 18⁴⁶ e inciso II, item "c" do art. 23⁴⁷ da Resolução CD/FNDE nº 38/2009 e art. 5º, VIII da Portaria Conjunta SEDF-SEAGRI nº 05 de 11/05/2010.

⁴⁶ Art 18. § 1º A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição, e que os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

⁴⁷Art. 23. II – Quando o valor da chamada pública da aquisição dos gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural for igual ou superior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por ano:

a) média dos preços praticados no mercado atacadista nos 12 (doze) últimos meses, em se tratando de produto com cotação nas Ceasas ou em outros mercados atacadistas, utilizando a fonte de informações de instituição oficial de reconhecida capacidade; ou

b) preços apurados nas licitações de compras de alimentos realizadas no âmbito da entidade executora em suas respectivas jurisdições, desde que em vigor; ou

c) preços vigentes apurados em orçamento, junto a, no mínimo, 3 (três) mercados atacadistas locais ou regionais.

“§ 3º No caso de existência de mais de um Grupo Formal ou Informal participante do processo de aquisição para a alimentação escolar, deve-se priorizar o fornecedor do âmbito local, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local resguardadas as condicionalidades previstas nos §§ 1º e 2º do art. 14 da Lei nº 11.947/2009.”



Análises e Evidências

Indício de preços incompatíveis aos de mercado em contratos oriundos de licitações:

184. Com vistas a avaliar se os preços obtidos pela SEDF nas licitações são compatíveis com os preços de mercado, adotou-se como referencial a média de preços obtidos em licitações e contratações realizadas pela Administração Pública, tomando por base as informações disponíveis no Portal de Compras do Governo Federal⁴⁸ e através de site especializado em consulta de preços públicos (banco de preços)⁴⁹.

185. Os procedimentos licitatórios analisados foram selecionados com base na materialidade dos contratos firmados pela SEDF, conforme Tabela a seguir:

Tabela 18 – Licitações com contratos vigentes em 2014/15

LICITAÇÕES	Valor Total Contratado	Pregão Analisado pela Auditoria
Pregão Eletrônico nº 24/2013 - SRP/SEDF	R\$ 51.715.710,00	SIM
Pregão Eletrônico nº 04/2011 - SRP/SEDF	R\$ 29.037.074,10	SIM
Pregão Eletrônico nº 01/2012 - SEDF	R\$ 25.394.924,70	SIM
Pregão Eletrônico nº 03/2014 - SRP/SEDF	R\$ 21.785.200,00	SIM
Pregão Eletrônico nº 07/2014 - SRP/SEDF	R\$ 14.406.671,00	SIM
Pregão Eletrônico nº 12/2013- SEDF	R\$ 10.611.280,76	SIM
Pregão Eletrônico nº 04/2010	R\$ 4.023.250,00	NÃO
Pregão Eletrônico nº 06/2014 - SRP/SEDF	R\$ 3.345.450,00	NÃO
Pregão nº 180/2009 - CECOM/SUPRI/SEPLAG	R\$ 2.622.812,50	NÃO
Pregão Eletrônico nº 07/2010	R\$ 1.348.800,00	SIM ⁵⁰
Pregão Eletrônico nº 01/2012 SEDF	R\$ 1.042.128,36	NÃO
Total Geral	R\$ 165.333.301,42	R\$ 154.299.660,56

Fonte: Papel de Trabalho nº 24

186. Após, foram selecionados os itens mais relevantes de cada um dos procedimentos licitatórios analisados, ou seja, aqueles que correspondiam a 70% do valor total licitado em cada certame (denominado Grupo A).

187. Dentre estes gêneros selecionou-se os que possuíam contrato firmado com a SEDF. Aqueles gêneros que pertenciam ao Grupo A, mas que não possuíam contrato vigente foram substituídos por gêneros do Grupo B (que somados aos do Grupo A representam de 70% a 90% do total licitado) na ordem decrescente de

⁴⁸ <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/>

⁴⁹ <http://bancodeprecos.com.br/>

⁵⁰ Pregão referente a contratação do serviço de distribuição de gêneros alimentícios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

materialidade.

188. Após esta seleção, foi realizada consulta aos *sites* de pesquisa mencionados visando obter o maior quantitativo possível de preços de licitações realizadas. O resultado das pesquisas de mercado e da análise comparativa constam das Tabelas a seguir, na qual foram consolidados os indícios de preços antieconômicos:

Tabela 19 – Avaliação do preço para aquisição de gêneros alimentícios perecíveis

Pregão	Item	Objeto	Quantidade Licitada (Kg)	Preço Contratado	Preço De Mercado ⁵¹	Diferença Unitária	Diferença %	Diferença Total (R\$)
PE 03/2014	12	Bolo alimentício, Sabor laranja	90000	R\$ 30,90	R\$ 18,67	R\$ 12,23	65,53%	R\$ 1.100.981,14
	6	Bolo alimentício, Sabor coco	54000	R\$ 30,89	R\$ 18,67	R\$ 12,22	65,48%	R\$ 660.048,69
	1	Bolo alimentício, Sabor coco	60000	R\$ 29,60	R\$ 18,67	R\$ 10,93	58,57%	R\$ 655.987,43
	16	Bolo alimentício, Sabor coco	38000	R\$ 28,80	R\$ 18,67	R\$ 10,13	54,28%	R\$ 385.058,70
	17	Bolo alimentício, Sabor laranja	67000	R\$ 28,00	R\$ 18,67	R\$ 9,33	50,00%	R\$ 625.319,30
	11	Bolo alimentício, Sabor coco	53000	R\$ 28,00	R\$ 18,67	R\$ 9,33	50,00%	R\$ 494.655,56
	7	Bolo alimentício, Sabor laranja	97000	R\$ 25,68	R\$ 18,67	R\$ 7,01	37,57%	R\$ 680.273,01
	9	Pão careca , tipo:Cachorro - quente	124000	R\$ 9,99	R\$ 8,50	R\$ 1,49	17,55%	R\$ 184.969,07
	19	Pão careca , tipo:Cachorro - quente	84000	R\$ 9,99	R\$ 8,50	R\$ 1,49	17,55%	R\$ 125.301,63
	4	Pão careca , tipo:Cachorro - quente	137000	R\$ 9,90	R\$ 8,50	R\$ 1,40	16,49%	R\$ 192.030,98
	14	Pão careca , tipo:Cachorro - quente	106000	R\$ 9,36	R\$ 8,50	R\$ 0,86	10,14%	R\$ 91.338,72
PE 04/2011	36	Carne bovina – Patinho	275510	R\$ 10,75	R\$ 8,64	R\$ 2,11	24,49%	R\$ 582.550,59
	2	Fringido: coxa /sobrecosta	163373	R\$ 4,82	R\$ 4,29	R\$ 0,53	12,44%	R\$ 87.145,55
PE 24/2013	20	Filé congelado de peixe	188000	R\$ 26,98	R\$ 20,26	R\$ 6,72	33,14%	R\$ 1.262.626,80
	27	Filé congelado de peixe	147000	R\$ 26,98	R\$ 20,26	R\$ 6,72	33,14%	R\$ 987.266,70
	13	Filé congelado de peixe	199000	R\$ 26,65	R\$ 20,26	R\$ 6,39	31,51%	R\$ 1.270.833,90
	6	Filé congelado de peixe	221000	R\$ 26,00	R\$ 20,26	R\$ 5,74	28,31%	R\$ 1.267.678,10
VALOR TOTAL								R\$ 10.654.065,86

Fonte: PT's nº 25 (eDOC [1A75CB58-e](#)); 25.1 (eDOC [711E0E4F-e](#)); 25.2 (eDOC [C603CF4B-e](#)); 25.3 (eDOC [7BBE8073-e](#))

189. A Tabela acima indica possíveis sobrepreços nos contratos de gêneros alimentícios perecíveis variando de 10,14% a 65,53%. Analisando-se o valor contratado frente ao preço de mercado (acrescido dos custos de transporte), constata-se

⁵¹ Preço de mercado acrescido dos custos de transporte praticados no contrato firmado pela SEDF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

que os efeitos financeiros do possível sobrepreço seria de R\$10.654.065,86, caso todo o quantitativo licitado e contratado fosse efetivamente fornecido pelas empresas e pago pela SEDF.

190. Cabe destacar que nesta análise dos gêneros perecíveis foi acrescido ao preço médio de mercado, obtido em pesquisa de preços, um valor adicional de R\$ 0,351 referente ao custo de transporte⁵² destes itens para as unidades escolares da rede pública de ensino do DF, tendo em vista que os contratos da SEDF incluem o fornecimento e a entrega descentralizada destes gêneros às unidades escolares do Distrito Federal.

191. As informações consolidadas por empresa referentes aos indícios de sobrepreços detectados consta do Quadro 7:

Quadro 7: Relação de empresas contratadas e de contratos de fornecimento de gêneros perecíveis com indícios de sobrepreço

EMPRESA CONTRATADA	Nº DO CONTRATO	ITEM	PREGÃO/CHAMADA	DIFERENÇA %	DIFERENÇA ⁵³
ATACADISTA DE ALIMENTOS FONTE FOFINHO LTDA	109/2014	7	PE 03/2014	37,57%	R\$ 680.273,01
		11	PE 03/2014	50,00%	R\$ 494.655,36
		16	PE 03/2014	54,28%	R\$ 385.058,70
		17	PE 03/2014	50,00%	R\$ 625.319,30
COMERCIAL MILANO DO BRASIL LTDA.	108/2014	13	PE 24/2013	31,51%	R\$ 1.270.833,90
COMÉRCIO J.A. DE MERCADORIAS E SERVIÇOS LTDA. - EPP	90/2014	1	PE 03/2014	58,57%	R\$ 655.987,43
		9	PE 03/2014	17,55%	R\$ 184.969,07
		19	PE 03/2014	17,55%	R\$ 125.301,63
CONTRIGO PRODUTOS ALIMENTÍCIOS LTDA.	92/2014	4	PE 03/2014	16,49%	R\$ 192.030,98
		6	PE 03/2014	65,48%	R\$ 660.048,69
		12	PE 03/2014	65,53%	R\$ 1.100.981,14
		14	PE 03/2014	10,14%	R\$ 91.338,72
JUNO VELOSO VIDAL DOS SANTOS	122/2014	6	PE 24/2013	28,31%	R\$ 1.267.678,10
	35/2012	2	PE 04/2011	12,44%	R\$ 87.145,55
		36	PE 04/2011	24,49%	R\$ 582.550,59
LITORAL PESCADOS LTDA.	95/2014	20	PE 24/2013	33,14 %	R\$ 1.262.626,80
		27	PE 24/2013	33,14 %	R\$ 987.266,70

Fonte: PT's nº 25 (eDOC [1A75CB58-e](#)); 25.1 (eDOC [711E0E4F-e](#)); 25.2 (eDOC [C603CF4B-e](#)); 25.3 (eDOC [7BBE8073-e](#))

⁵² O valor referente ao transporte dos produtos foi baseado nos preços praticados pela SEDF no Contrato nº 001/2011, firmado com a empresa Botafogo, tendo em vista que a remuneração da empresa é por kg transportada. De modo conservador multiplicou-se o valor pago à empresa Botafogo por 2, adotando-se R\$ 0,351 por Kg transportado e somando este valor ao preço médio obtido nas pesquisas de preços.

⁵³O sobrepreço apurado foi calculada através dos PT's 25.1 a 25.3 e está demonstrado na Tabela 19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

192. No que tange aos gêneros alimentícios não perecíveis, a Tabela a seguir aponta indícios de sobrepreço apurado no item 20 “Peito desfiado, cozido, sem tempero” do PE 07/2014, o qual foi superior a 100% da média de mercado.

Tabela 20 – Avaliação do preço em licitações para aquisição de gêneros não-perecíveis

Pregão	ITEM	OBJETO	QUANTIDADE	PREÇO CONTRATADO	MÉDIA DE MERCADO	SOBRE-PREÇO UNITÁRIO	SOBRE-PREÇO %	SOBREPREÇO
PE 07-2014	20	Carne frango, tipo peito, desfiado, sem tempero, sem pele	276000	R\$ 22,56	R\$ 10,94	R\$ 11,62	106,14%	R\$ 3.206.016,00
VALOR TOTAL								R\$ 3.206.016,00

Fonte: PT nº 25 (eDOC [1A75CB58-e](#)); e 25.4 (eDOC [CCA34177-e](#))

193. Destaca-se que este produto se distingue do frango convencionalmente consumido, sendo produto processado, que não necessita de refrigeração e possui prazo de validade prolongado, conforme pode observa-se nas Fotos 1 e 2.

Foto 1⁵⁴: Frango não perecível é estocado junto a outros gêneros não perecíveis (CEF 01- Núcleo Bandeirante)



Foto 2: Identificação da validade do produto (20/10/2014 a 20/04/2016) (CEF – 104 Norte – Plano Piloto)



194. Portanto, as tabelas anteriores demonstram a ocorrência de preços antieconômicos em diversos processos licitatórios realizados pela SEDF, sendo o montante apurado nos pregões de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis poderá totalizar, de acordo com o parâmetro adotado, um eventual prejuízo de R\$13.860.081,86, caso todo o quantitativo licitado e contratado fosse efetivamente fornecido à SEDF⁵⁵. Cabe destacar que em apenas dois⁵⁶ dos sete procedimentos

⁵⁴ Todas as fotos deste achado (Fotos 1 a 20) foram registradas em 03/07/2015 e 06/07/2015.

⁵⁵ Tal cálculo não considerou o quantitativo efetivamente fornecido nas contratações em tela, valor a ser apurado para fins de apuração de prejuízo em eventual TCE. Também não foi considerado a possibilidade de prorrogação dos contratos oriundos destas licitações, embora diversos deles tenham sido prorrogados por mais 12 meses, alguns mais de uma vez.

⁵⁶ PE 12/2013 (Processo 080.007.150/2012) e PE 07/2010 (Processo 080.010.504/2009).



licitatórios analisados⁵⁷, não foi constatado indícios de sobrepreço dentre os itens avaliados.

Indícios de preços antieconômicos em contratos oriundos de Chamada Pública:

195. Os processos de Chamadas Públicas (gêneros adquiridos diretamente de agricultores) analisados também foram selecionados com base na materialidade dos contratos firmados pela SEDF, conforme consta na Tabela a seguir:

Tabela 21 – Licitações com contratos vigentes em 2014/15

Chamadas Públicas com contratos Vigentes 2014/15	Valor Total Contratado	Analizada pela Auditoria
Chamada Pública nº 02/2013	R\$ 7.063.307,41	Sim
Chamada Pública nº 02/2014	R\$ 2.026.749,77	Não
Chamada Pública nº 01/2014	R\$ 1.627.847,20	Não
Chamada Pública nº 02/2011	R\$ 865.487,00	Não
Total Geral	R\$ 11.583.391,38	R\$ 7.063.307,41

Fonte: Papel de Trabalho nº 25

196. O referencial de preços definido no item 7 do Edital para utilização durante a Chamada Pública nº 02/2013 consistia no inciso II, item “c” do art. 23 da Resolução CD/FNDE nº 38/2009⁵⁸, a saber: “c) *preços vigentes, apurados em orçamento, junto a, no mínimo, 3 (três) mercados atacadistas locais ou regionais.*”

197. Consta ainda no art. 5º, VIII da Portaria Conjunta SEDF-SEAGRI nº 05 de 11/05/2010 que a EMATER detém a competência para a realização de pesquisa de preços que instruem as chamadas públicas no DF, devendo se basear na média de preços pagos aos Agricultores Familiares por 3 (três) mercados varejistas, ou preços vigentes de venda para o varejo.

⁵⁷ Quanto ao PE nº 01/2012 foi detectado sobrepreço, todavia inferior a 10% da média de mercado, sendo desconsiderado para fins de apresentação do relatório.

⁵⁸ Art. 23. II – Quando o valor da chamada pública da aquisição dos gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural for igual ou superior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por ano:

a) média dos preços praticados no mercado atacadista nos 12 (doze) últimos meses, em se tratando de produto com cotação nas Ceasas ou em outros mercados atacadistas, utilizando a fonte de informações de instituição oficial de reconhecida capacidade; ou

b) preços apurados nas licitações de compras de alimentos realizadas no âmbito da entidade executora em suas respectivas jurisdições, desde que em vigor; ou

c) preços vigentes, apurados em orçamento, junto a, no mínimo, 3 (três) mercados atacadistas locais ou regionais.

§ 3º No caso de existência de mais de um Grupo Formal ou Informal participante do processo de aquisição para a alimentação escolar, deve-se priorizar o fornecedor do âmbito local, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local resguardadas as condicionalidades previstas nos §§ 1º e 2º do art. 14 da Lei nº 11.947/2009.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

198. Todavia, conforme já apresentado no achado nº 3, a pesquisa de preços realizada pela EMATER não seguiu os critérios previstos no Edital e foi acostada aos autos sem demonstração detalhada das fontes utilizadas para a definição do preço referencial, não havendo clareza nas informações e no modo como a pesquisa foi operacionalizada.

199. Não obstante, tomando por base o próprio parâmetro do preço médio do mercado atacadista apresentado pela EMATER, foi apurada a existência de sobrepreço, conforme Tabela a seguir:

Tabela 22 – Comparativo com preço médio do atacadista

COMPARATIVO COM MÉDIA PREÇOS NO ATACADO (FL. 42 - PROC 4624/2012)								
CHAMADA PÚBLICA	ITEM	OBJETO	QUANTIDADE	PREÇO CONTRATADO	DATA	PREÇO ATACADISTA	SOBREPREÇO %	SOBREPREÇO
02/2013	1-A	Arroz	1772945	R\$ 1,87	22/04/2013	R\$ 1,87	0,00%	R\$ 0,00
02/2013	1-B	Arroz	904442	R\$ 1,95	22/04/2013	R\$ 1,87	4,28%	R\$ 0,00 ⁵⁹
02/2013	3	Farinha de mandioca	359629	R\$ 4,96	22/04/2013	R\$ 2,07	139,61%	R\$ 1.039.327,81
SOBREPREÇO TOTAL							R\$ 1.039.327,81	

Fonte: PT nº 25 (eDOC [1A75CB58-e](#));

200. Destaca-se que o item 3 foi contratado com valor unitário 139,61% acima do preço referencial apresentado pela EMATER, ocorrendo uma disparidade bastante elevada do preço contratado junto à cooperativa COOPERAGRO, objeto do Contrato SEDF nº 131/2013, em relação aos critérios constantes do Edital da Chamada Pública nº 02/2013 que previa expressamente o seguinte no item 5:

“A ASSOCIAÇÃO OU COOPERATIVA que atender aos requisitos dispostos neste Edital de Chamada Pública, inclusive quanto à apresentação dos documentos exigidos, terá seu PROJETO DE VENDA habilitado pela Comissão de Chamada Pública (CCP), desde que os preços apresentados sejam compatíveis com os PREÇOS DE REFERÊNCIA, definidos conforme disposto no inciso II do art. 23 da Resolução CD/FNDE nº 38/2009”

201. Considerando ainda que a EMATER não detalhou as fontes consultadas na definição do referencial de preços da Chamada Pública nº 02/2013, a equipe de auditoria utilizou outro parâmetro para fins de avaliação comparativa dos preços praticados, qual seja, avaliação comparativa dos preços praticados na Chamada Pública frente aos preços licitados e contratados pela SEDF, conforme critério constante da alínea “b”, inc. II do art. 24 da resolução do FNDE nº 38/2009.

⁵⁹ A variação de preço de 4,28% não foi considerada como indício de sobrepreço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

202. Nesta esteira foi apurado o possível sobrepreço, cujo percentual unitário que variou de 16,15% a 149,25%, totalizando R\$2.535.650,67, caso o quantitativo total contratado venha a ser fornecido à SEDF.

Tabela 23 – Comparativo com preço médio licitações/contratos da SEDF vigente à época

COMPARATIVO COM PREÇOS LICITADOS PELA SEDF (4624/2012 – Chamada Pública nº 02/2013)									
ITEM	OBJETO	QUANTIDADE	PREÇO CONTRATADO	DATA	PREÇO SEDF	PREGÃO SEDF	HOMOLOGADO/CONTRATADO EM	SOBREPREÇO %	SOBREPREÇO POTENCIAL
1-A	Arroz	1.772.945	R\$ 1,87	22/04/2013	R\$ 1,61	PE Nº 07/2014	18/07/2014	16,15%	R\$ 460.965,70
1-B	Arroz	904.442	R\$ 1,95	22/04/2013	R\$ 1,61	PE Nº 07/2014	18/07/2014	21,12%	R\$ 307.510,28
3	Farinha de mandioca	359.629	R\$ 4,96	22/04/2013	R\$ 1,99	PE Nº 07/2014	18/07/2014	149,25%	R\$ 1.068.098,13
6	Macarrão, tipo parafuso	400.044	R\$ 3,79	04/12/2012	R\$ 2,05	PE Nº 01/2012	04/12/2012	84,88%	R\$ 696.076,56
SOBREPREÇO POTENCIAL TOTAL									R\$ 2.532.650,67

Fonte: PT nº 25 (eDOC [1A75CB58-e](#));

203. Diante dos indícios de sobrepreço apontados para os produtos não perecíveis, conforme consta das Tabelas 20 e 23, consta do Quadro 8 a consolidação, por empresa contratada, as informações referentes aos contratos, itens e procedimentos licitatórios em que tal irregularidade foi apontada, sendo que o sobrepreço potencial identificado perfaz a monta de R\$ 5.431.153,39, caso o quantitativo total contratado seja adquirido pela SEDF.

Quadro 8: Relação de empresas contratadas e de contratos de fornecimento de gêneros não perecíveis com indícios de sobrepreço

EMPRESA CONTRATADA	Nº DO CONTRATO	ITEM	PREGÃO/CHAMADA	DIFERENÇA %	DIFERENÇA ⁶⁰
CAMNPAL - COOPERATIVA AGRÍCOLA MISTA NOVA PALMA	64/2013	6	CP 02/2013	84,88%	R\$ 696.076,56
COANA - COOPERATIVA DE COMÉRCIO E REFORMA AGRÁRIA AVANTE LTDA.	76/2013	1-A	CP 02/2013	16,15%	R\$ 460.965,70
COOPERAGRO - COOPERATIVA AGROPECUÁRIA DE CAMPO GRANDE - COOPERAGRO	131/2013	3	CP 02/2013	149,25%	R\$ 1.068.098,13
SAFRA REMIX COMERCIAL DE ALIMENTOS E EQUIPAMENTOS LTDA.	93/2014	20	PE 07/2014	106,14%	R\$ 3.206.016,00

Fonte: PT's nº 25 (eDOC [1A75CB58-e](#)) e 25.4. (eDOC [CCA34177-e](#)) e Tabelas 20 e 23

Causas

204. Falhas nas pesquisas de preço de mercado realizadas pela SEDF e pela EMATER, conforme relatado no achado anterior.

205. Ausência de elaboração de planilhas de custos e memoriais de cálculo na fase interna da licitação que permitam uma estimativa adequada dos preços

⁶⁰ O sobrepreço apurado foi calculada através dos PT's 25.1 a 25.4 e está demonstrado nas Tabelas 20 e 23.



referenciais.

206. Estimativa do quantitativo do objeto a ser contratado muito superior ao que de fato é fornecido, frustrando a participação de pequenas e médias empresas nos certames.

Efeitos

207. Prejuízo ao erário, em virtude de contratações realizadas com preço acima dos valores referenciais e /ou de mercado.

Considerações do Auditado

208. Quanto ao achado em tela a jurisdicionada apenas apontou que, após analisar criteriosamente o valor dos contratos vigentes frente ao planejamento anual previsto e concluir que não havia previsão de execução total ao longo de 2015, deu início à supressão de 25% a 50% de diversos contratos, conforme fls. 8 a 10 do e-DOC 63BE5C82-c.

Posicionamento da equipe de auditoria

209. Diante das informações da SEDF mencionando que "*foi dado início à supressão de alguns contratos*", o potencial sobrepreço dos produtos perecíveis foi recalculado (PT nº 25.5, eDOC [5C73CEEC-e](#)), pois afeta três dos sete contratos avaliados no Quadro 7 e Tabela 19. Deste modo, caso os procedimentos sejam concluídos e a supressão seja aplicada homogeneamente para todos os itens contratados, o valor atualizado do sobrepreço passaria a ser de R\$ 9.226.448,79. Não obstante, esse sobrepreço potencial não será objeto de proposição para instauração de Tomada de Contas Especial em virtude da dificuldade de mensurar os custos de transporte envolvidos, já que estes produtos são entregues de modo descentralizado em cada unidade escolar, impossibilitando a comparação precisa do preço contratado frente ao de outros contratos cuja entrega ocorre de modo centralizado.

210. No tocante aos itens não perecíveis, tendo em vista a inexistência de alteração dos contratos avaliados no e Quadro 8 e Tabelas 21 e 23, permanece o valor originalmente apurado como sobrepreço potencial.

211. Portanto, entende-se que o exposto pela SEDF não tem o condão de afastar as conclusões do presente achado, não obstante as alterações contratuais processadas poderão influenciar em eventual apuração de débito, realizada em fase



posterior.

Proposições

212. Sugere-se à deliberação do egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. determinar à SEDF que faça constar dos procedimentos licitatórios planilhas estimativas dos valores unitários dos gêneros alimentícios a serem fornecidos, segregando os respectivos custos unitários de transporte e as demais parcelas relevantes que compõem os preços finais, exigindo dos licitantes a apresentação de planilhas contendo esse detalhamento e os respectivos memoriais de cálculos; **(Sugestão III.j)**
- II. determinar à SEDF que, em 90 (noventa) dias:
 - a) promova o reequilíbrio econômico-financeiro dos Contratos indicados no Quadro 8, tendo em vista o sobrepreço apontado nos itens indicados nas Tabelas 20 e 23, e instaure, no uso da competência expressa no art. 2º do Decreto nº 37.096/16, Tomada de Contas Especial para a identificação dos responsáveis e a quantificação do prejuízo objeto dos respectivos Contratos, haja vista as evidências de sobrepreço apontados no Achado 5 deste Relatório; **(Sugestão II.c)**
 - b) somente proceda à prorrogação dos contratos de aquisição dos itens relacionados no Quadro 7 após realização de amplo estudo que demonstre a compatibilidade dos preços contratados com os praticados pela administração pública, tendo em vista indícios de que os valores contratados mostram-se antieconômicos, avaliando a necessidade de abertura de novos procedimentos licitatórios. **(Sugestão II.d)**

Benefícios Esperados

213. Possibilitar que os quantitativos licitados sejam compatíveis com as reais necessidades da SEDF, reduzindo-se a restrição de competitividade às empresas de pequeno e médio porte que vislumbrem a participação no certame.

214. Promoção de ampla competitividade dos certames licitatórios.



215. Possibilidade de avaliação qualitativa das propostas apresentadas pelas empresas licitantes.

216. Obtenção de preços realmente vantajosos nas contratações realizadas pela SEDF.

2.3 QA 3 – A execução e o gerenciamento dos contratos de fornecimento e de distribuição de gêneros alimentícios são realizados em conformidade com os dispositivos legais e contratuais?

Foi constatado que o fornecimento de gêneros alimentícios perecíveis ocorre em desacordo com o previsto no Plano de Distribuição de Gêneros Alimentícios Perecíveis e Semiperecíveis (PDGP's), além da inexistência de ordens de serviço que justificassem os quantitativos entregues pelas empresas. Também foi verificado o fornecimento de gêneros em condições impróprias para consumo e diversas irregularidades quanto à efetiva reposição dos produtos pelas contratadas. Além disso, detectou-se fragilidades específicas quanto ao acompanhamento da execução do contrato de distribuição dos gêneros alimentícios não perecíveis, bem como falhas gerais na fiscalização da execução dos contratos de fornecimento de gêneros alimentícios pela SEDF e respectivos executores de contrato.

2.3.1 Achado 6 - Fornecimento de gêneros alimentícios sem Ordens de Serviço e em desacordo com o previsto no planejamento institucional.

Critério

217. Manual da Alimentação Escolar do DF (Portaria SEDF nº 167 de 2010).

Análises e Evidências

218. O Manual da Alimentação Escolar do DF define no item 9 que a distribuição de gêneros perecíveis e semiperecíveis é planejada por meio da elaboração de Plano de Distribuição de Gêneros Alimentícios Perecíveis e Semiperecíveis – PDGP pela Coordenação de Alimentação Escolar – CORAE, no qual se define a quantidade de alimentos para cada instituição educacional, conforme programação de cardápios para um determinado período letivo.

219. Esses alimentos são entregues pelas empresas contratadas direta-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

mente nas instituições educacionais, conforme periodicidade definida no PDGP referente a cada Regional de Ensino.

220. Nesse bojo, a equipe de auditoria analisou sete processos de execução contratual relacionados a gêneros perecíveis e/ou semiperecíveis, selecionados conforme critério de materialidade, observando de forma amostral se os quantitativos efetivamente fornecidos em determinados períodos eram condizentes com os quantitativos previstos nos PDGP's, conforme apresentado na Tabela a seguir:

Tabela 24 – Principais contratos de gêneros perecíveis analisados

CONTRATO	CONTRATADA	VALOR CONTRATO	VIGÊNCIA CONTRATO	PROCESSO DE EXECUÇÃO	PROCESSO DE PAGAMENTO	PERÍODO ANALISADO
79/2014	JBS S/A ⁶¹	R\$ 22.859.350,00	21/07/2015	080.004.382/2014	080.006.683/2014	Julho/outubro e novembro-2014
35/2012	JVC ⁶²	R\$ 9.268.082,89	17/07/2015	080.003.650/2012	080.006.589/2012	4º distribuição-2014 1º distribuição-2015
95/2014	Litoral Pescados ⁶³	R\$ 9.038.300,00	23/09/2015	080.005.316/2014	080.010.940/2014	20/10 a 05/11/2014 23/02 a 27/02/2015
109/2014	Fofinho ⁶⁴	R\$ 8.482.810,00	14/10/2015	080.005.312/2014	080.010.813/2014	6º distribuição-2014
68/2014	JVC ⁶⁵	R\$ 8.050.650,00	28/07/2015	080.004.381/2014	080.006.682/2014	03/09 a 26/09/2014 outubro-2014
144/2013	Laticínios Araguaia ⁶⁶	R\$ 7.677.195,68	24/11/2015	080.005.967/2013	080.000.120/2014	23/02 a 27-03/2015; 30/03 a 15/05/2015 e 18/05 a 17/07/2015
92/2014	Contrigo	R\$ 7.585.470,00	19/09/2015	080.005.311/2014	080.011.518/2014	6º distribuição-2014
Total Geral		R\$ 65.376.388,57				

Fonte: PT nº 26 – Relação contratos vigentes 2014-2015

221. Através da análise dos processos de execução e de pagamento dos referidos contratos, bem como dos documentos de PDGP's (PT nº 28), verificou-se divergências entre o quantitativo previsto para ser entregue e o fornecimento efetivamente realizado pelas empresas. Salienta-se que esta situação foi constatada em todos os contratos analisados.

222. Além disso, identificou-se que os PDGP's elaborados pela SEDF não foram juntados aos autos em nenhum dos processos. Além de não haver PDGP acostado, verificou-se a ausência, nos processos examinados, de quaisquer outros documentos que permitissem caracterizar a solicitação de fornecimento realizada pela SEDF às empresas.

⁶¹ Fornecimento de carne bovina

⁶² JVC- Juno Veloso Vidal dos Santos. Objeto: carne de frango.

⁶³ Fornecimento de filé de tilápia

⁶⁴ Atacadista de Alimento Fonte Fofinho. Objeto: Bolos de laranja e de coco e pão doce tipo brioche

⁶⁵ Fornecimento de carne bovina

⁶⁶ Fornecimento de bebida láctea achocolatada e iogurte de morango



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

223. Desse modo, solicitou-se por Nota de Auditoria os PDGP's referentes aos exercícios de 2014 e 2015, de modo a identificar o quantitativo de gêneros efetivamente solicitados para serem entregues em cada unidade escolar e o respectivo prazo de entrega.

224. Comparando a amostra de notas fiscais com os respectivos PDGP's, foi possível constatar as divergências relacionadas nas tabelas a seguir:

Tabela 25 – Fornecimentos a maior em relação ao PDGP

Contrato	Período	Gênero	PDGP (kg)	Fornecido (kg)	Diferença %	Diferença R\$
95/2014	20/10 - 05/11/2014	Filé de Tilápia	10.003	21.897	118,90%	R\$ 320.900,12
79/2014	Julho/2014	Patinho Iscas	13.660	18.286	33,87%	R\$ 64.995,30
68/2014	Outubro/2014	Patinho Iscas	22.788	24.932	9,41%	R\$ 30.123,20
109/2014	6ª Distribuição de 2014	Bolo de Laranja	8.086	9.031	11,7%	R\$ 24.264,68
79/2014	Julho/2014	Patinho Cubos	13.763	15.332	11,40%	R\$ 22.044,45
68/2014	03 - 26/09/2014	Patinho Iscas	31.596	31.838	0,77%	R\$ 3.400,10
Total			99.896	121.316	21,44%	R\$ 465.727,85

Fonte: PT nº 27, 28 e Processos de Pagamento Relacionados Acima

Tabela 26⁶⁷ – Fornecimento a menor em relação ao PDGP

Contrato	Período	Gênero	PDGP (kg)	Fornecido (kg)	Diferença %	Diferença R\$
144/2013	23/02 - 27/03/15	logurte Morango	117.718	82.058	-30,29%	R\$ 93.072,60
144/2013	18/05 - 17/07/15	logurte Morango	55.635	27.618	-50,36%	R\$ 73.124,37
92/2014	6ª Distribuição de 2014	Pão Careca	5.083	0	-100,00%	R\$ 47.576,88
68/2014	Outubro/2014	Patinho Cubos	22.092	19.628	-11,15%	R\$ 34.619,20
144/2013	23/02 - 27/03/15	Bebida Láctea Achoc.	23.438	14.946	-36,23%	R\$ 22.164,12
35/2012	1ª Distribuição de 2015	Coxa e Sobrecoxa de Frango	66.628	62.646	-5,98%	R\$ 20.573,17
35/2012	1ª Distribuição de 2015	Peito de Frango	58.243	54.735	-6,02%	R\$ 20.222,75
79/2014	Outubro/2014	Patinho Cubos	16.608	15.374	-7,43%	R\$ 17.337,70
144/2013	18/05 - 17/07/15	Bebida Láctea Achoc.	12.650	6.177	-51,17%	R\$ 16.894,53
79/2014	Novembro/2014	Patinho Cubos	9.246	8.134	-12,03%	R\$ 15.623,60
79/2014	Outubro/2014	Patinho Iscas	17.016	16.348	-3,93%	R\$ 9.385,40
144/2013	30/03 - 15/05/15	Bebida Láctea Achoc.	87.001	83.863	-3,61%	R\$ 8.190,18
79/2014	Novembro/2014	Patinho Iscas	6.260	5.862	-6,36%	R\$ 5.591,90
35/2012	4ª Distribuição de 2014	Peito de Frango	2.662	2.170	-18,48%	R\$ 2.563,32
Total			500280	399559	-20,13%	R\$ 386.939,72

Fonte: PT nº 27, 28 e Processos de Pagamento Relacionados Acima

⁶⁷ Foram representados apenas os casos em que a diferença foi superior a 1%



225. Da análise das Tabelas 25 e 26 verifica-se que em todos contratos analisados foram identificadas divergências. A diferença constatada nas situações em que houve fornecimento a maior, apresentada na Tabela 25, ou seja, houve a entrega do produto **sem** a SEDF ter solicitado, foi da ordem de 21.420 quilos (21,44%), perfazendo, em termos financeiros, R\$ 465.727,85. Por outro lado, para as situações em que houve fornecimento a menor, a divergência foi da ordem de 100.721 quilos (20,13%), conforme consta da Tabela 26, representando financeiramente R\$ 386.939,72.

226. Cabe ainda destacar da Tabela 25 que o valor pago a maior, durante período inferior a um mês de execução contratual, considerando apenas as duas situações em que ocorreram as maiores distorções, contratos 95/2014 – Litoral Pescados e 79/2015 – JBS S/A, atingiu o montante de R\$ 385.895,42.

227. Portanto, essas diferenças constatadas demonstram que, de fato, há um descontrole entre a necessidade da SEDF, caracterizada pela emissão dos PDGP's, e aquilo que é efetivamente entregue às unidades escolares.

228. Quaisquer alterações referentes aos quantitativos de gêneros perecíveis fornecidos pelas contratadas deveriam ser formalmente precedidas de documentação elaborada pela SEDF no sentido de justificar e autorizar a realização de entrega pelas empresas em quantitativos distintos daqueles anteriormente previstos nos PDGP's.

229. Consequentemente, o respectivo recebimento dos gêneros pelas unidades escolares e a efetuação de ateste pelas comissões regionais de recebimento e pelo executor do contrato deveriam pautar-se exclusivamente nos quantitativos constantes dos PDGP's ou em documentação formal retificadora.

Causas

230. Ausência de controle entre os quantitativos planejados, solicitados e o que é efetivamente fornecido, bem como quanto aos prazos de entrega.

Efeitos

231. Potencial desabastecimento ou excesso de gêneros alimentícios nas unidades escolares.

232. Risco de descumprimento dos cardápios.

233. Risco de desvio de gêneros alimentícios fornecidos em excesso.



234. Potencial realização de dispêndios para pagamento de gêneros alimentícios desnecessários.

Considerações do Auditado

235. Quanto ao achado em tela a jurisdicionada elucidou, à fl. 10 do e-DOC 63BE5C82-c, que os pedidos de fornecimento de gêneros alimentícios são efetuados por meio dos ofícios direcionados aos fornecedores, conforme documentos às fl. 149 a 152 do e-DOC 07FC76F4-c -c, não sendo gerada Ordem de Serviço.

236. Ainda foi informado que as divergências entre os quantitativos fornecidos e os constantes dos PDGP's se devem em virtude de pedidos extras e de cancelamentos efetuados pelas unidades escolares, os quais são previamente submetidos à GPLEA para aprovação e posteriormente encaminhados aos fornecedores através de ofício, conforme fls. 154-163 do e-DOC 07FC76F4-c. Segundo a SEDF, a prática adotada visa garantir que não falte gêneros nas unidades escolares, e para que se previna o desperdício de gêneros e o conseqüente prejuízo ao erário.

237. Por fim, apontou que os executores, no momento de ateste das notas fiscais, tem acesso ao PDPG e aos pedidos extra e cancelamentos, com o fito de que seja atestado apenas o quantitativo realmente entregue.

Posicionamento da equipe de auditoria

238. Em que pese as considerações apresentadas pela SEDF elucidarem alguns aspectos da operacionalização dos fornecimentos e dos ajustes no planejamento das distribuições, tendo em vista as alterações de demanda provenientes das unidades escolares, destaca-se que em todos os processos de execução contratual não havia documentação emitida pela SEDF aos fornecedores, explicitando as alterações relacionadas aos fornecimentos, seja em virtude de cancelamento ou de pedidos extras de gêneros alimentícios.

239. Destaca-se que a ausência, no processo de execução contratual, dos documentos que formalizam estas alterações de demanda nos fornecimentos, fragiliza o controle e o gerenciamento da execução dos contratos, principalmente no que tange à avaliação dos quantitativos demandados e entregues às unidades escolares, instrução dos atestes pelos executores, elaboração de relatórios gerenciais de consumo e realização dos pagamentos, permitindo também a ocorrência de desvios no cumprimento das entregas pelos fornecedores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

240. Ressalta-se que a documentação apresentada, às fls. 149 a 163 do e-DOC 07FC76F4-c, apenas exemplifica os procedimentos adotados pela SEDF, não permitindo avaliar se as diferenças, entre o quantitativo de gêneros alimentícios efetivamente fornecidos e o planejado, apuradas durante a fiscalização (Tabelas 25 e 26), são, de fato, justificáveis ou foram devidamente demandadas e autorizadas.

241. Deste modo, o teor do achado permanece em sua integralidade.

Proposições

242. Submete-se à deliberação do egrégio Plenário a seguinte proposição:

- I. determinar à SEDF que adote medidas para que a distribuição de gêneros alimentícios perecíveis seja realizada em estrita observância aos quantitativos previstos no Plano de Distribuição de Gêneros Perecíveis - PDGP, sendo que eventuais alterações deverão ser justificadas e acompanhadas de documentação comprobatória que evidencie a demanda das unidades escolares e a respectiva solicitação da SEDF aos fornecedores, acostando-a aos respectivos processos de execução e de pagamento. **(Sugestão III.k)**

Benefícios Esperados

243. Controle do fornecimento de gêneros alimentícios, com base no planejamento realizado pela SEDF e correta execução dos cardápios.

244. Detecção tempestiva de eventuais fornecimentos de gêneros alimentícios em quantitativos incorretos ou com descumprimento de prazos, de modo a permitir a correção do fornecimento, e, se for o caso, a aplicação das sanções cabíveis.

2.3.2 Achado 7 – Fornecimentos de gêneros em condições impróprias para consumo e irregularidades na realização das reposições

Critério

245. Execução contratual deve ser realizada conforme as condições pactuadas. As partes devem cumprir seus deveres e responsabilidades, conforme os termos dos editais de licitação e da proposta a que se vinculam. No caso de inexecução total ou parcial do contrato, a Administração pode, garantida a prévia defesa, aplicar sanções ao contratado. (arts. 54 § 1º e 87 da Lei 8.666/93)



Análises e Evidências

246. Os editais de licitação e de chamada pública contêm previsão expressa, conforme sumarizado na Tabela a seguir, no sentido de que eventuais problemas relativos ao comprometimento da qualidade dos gêneros alimentícios, dentro do prazo de validade, são de responsabilidade do fornecedor.

Tabela 27 – Relação de cláusulas referentes à substituição de gêneros impróprios

Pregão	Processo	Instrumento	Cláusulas	Empresa	Contrato
01/2012	080.007.961/2011	Edital	23.5	AMAZÔNIA	57/2013
		Termo de Referência	11.5		
12/2013	080.007.150/2012	Edital	23.4 e 23.4.1	ARAGUAIA	144/2013
		Termo de Referência	11.4 e 11.4.1		
03/2014	080.000.184/2013	Edital	20.4 e 20.4.1	ATACADISTA FOFINHO	109/2014
		Termo de Referência	12.4 e 12.4.1	COMÉRCIO J.A	90/2014
				CONTRIGO	92/2014
Chamada Pública 02/2013	080.004.624/2012	Edital	11.9	COANA	76/2013
		Termo de Referência	8.5 e 8.5.6		
Chamada Pública 02/2013	080.004.624/2012	Edital	11.9	COOPERAGRO	131/2013
		Termo de Referência	8.5 e 8.5.6		
24/2013	080.000.186/2013	Edital	23.5 e 23.5.1	JBS	79/2014
		Termo de Referência	12.5 e 12.5.1		
07/2014	080.000.182/2013	Edital	20.5 e 20.5.1	SAFRA	93/2014
		Termo de Referência	12.6 e 12.6.1		

Fonte: Processos relacionados

247. Assim, havendo alguma impropriedade nos gêneros alimentícios, as unidades escolares devem comunicar à Gerência de Planejamento e Educação Alimentar – GEPEA, que por sua vez notifica os fornecedores das ocorrências e demanda o recolhimento e a substituição dos produtos.

248. O prazo máximo para os fornecedores regularizarem essas situações, varia de 3 a 10 dias úteis contados do recebimento da correspondência enviada pela GEPEA/CORAE, conforme estabelecido nos editais acima relacionados, sendo que o detalhamento destes prazos consta na Tabela 28, acostada a seguir.

249. Caso algum fornecedor não cumpra os prazos, as unidades escolares poderão realizar o descarte dos gêneros impróprios para consumo, desde que autorizados pela CORAE, afim de não prejudicar o recebimento e o armazenamento de outros gêneros alimentícios, bem como diminuir o risco de contaminação cruzada.



Nestas situações o fornecedor permanece obrigado a repor os produtos, além de estar sujeito a aplicação das sanções previstas nos contratos.

250. Nessa esteira, solicitou-se à CORAE a relação de todas as situações de impropriedades nos gêneros alimentícios ocorridas nos exercícios de 2014 e 2015, que demandaram o recolhimento e substituição pelos fornecedores, sendo apresentado um documento através do qual a SEDF monitora estas situações (PT nº 31).

251. Diante da multiplicidade de ocorrências, selecionou-se para análise mais detalhada os casos mais relevantes, seguindo os critérios de: materialidade contratual, quantitativo expressivo de gêneros impróprios e contratos que ainda estavam vigentes. Consta da tabela abaixo os casos analisados, cujos quantitativos a serem substituídos foram extraídos dos Ofícios encaminhados pela SEDF aos fornecedores (PT nº 29).

Tabela 28 – Situações Avaliadas

Empresa	Contrato	Gênero	Prazo Substituição (dias úteis)	Quantidade Total a Substituir (kg)
AMAZÔNIA	57/2013	Farinha de aveia	3	3.549,5
ARAGUAIA	144/2013	Bebida Láctea	5	165
ARAGUAIA	144/2013	logurte	5	215 (Litros)
ATACADISTA FOFINHO	109/2014	Pão	3	714,5
COANA	76/2013	Arroz	10	89.560
COMÉRCIO J.A	90/2014	Bolo de Coco	3	3.502
COMÉRCIO J.A	90/2014	Bolo de laranja	3	152,8
CONTRIGO	92/2014	Bolo	3	3.188,2
COOPERAGRO	131/2013	Farinha de mandioca	10	23.935
JBS	79/2014	Patinho cubos	5	38
JBS	79/2014	Patinho isca	5	284
SAFRA	93/2014	Peito de Frango desfiado	5	332,5

Fonte: PT nº 32

Substituição em quantitativos indevidos

252. A Tabela a seguir demonstra o quantitativo de gêneros impróprios cujas substituições demandadas pela CORAE aos fornecedores não foram realizadas a contento. Tal conclusão resulta da análise comparativa entre os quantitativos constantes das Guias de Recolhimento e Substituição apresentadas (PT's nº 30.1 a 30.5) e os ofícios enviados aos fornecedores, sendo verificados diversos casos em que a



substituição foi realizada em quantitativo inferior ao solicitado e situações cuja substituição não foi executada pelos fornecedores.

Tabela 29 – Substituições não realizadas a contento.

Empresa	Gênero	Lote	Quantidade a substituir	% Pendente	Quantidade Pendente	Valor Total Pendente
Comércio J.A	Bolo de Coco	1	3.502	73,36%	2.569,2	R\$ 76.048,32
AMAZÔNIA	Farinha de aveia	Único	3.549,5	100,00%	3.549,5	R\$ 27.437,64
Coana	Arroz	Único	89.560	9,64%	8.630	R\$ 16.138,10 ⁶⁸
Atacadista fofinho	Pão	3	546	83,15%	454	R\$ 4.154,10
JBS	Patinho isca	4	194	100,00%	194	R\$ 2.725,70
Comércio J.A	Bolo de laranja	1	152,8	55,50%	84,8	R\$ 1.462,80
COOPERAGRO	Farinha de mandioca	Único	23.935	1,47%	352	R\$1.745,92
JBS	Patinho isca	3	74	100,00%	74	R\$ 1.039,70
JBS	Patinho cubos	1	38	100,00%	38	R\$ 533,90
JBS	Patinho isca	1	16	100,00%	16	R\$ 224,80
ARAGUAIA	logurte	3	95	69,47%	66	R\$ 155,76
SAFRA	Peito de Frango desfiado	Único	332,5	0,75%	2,5	R\$ 56,40
Total Geral						R\$ 131.723,14

Fonte: PT nº 32

253. Destaca-se que o valor total de R\$131.723,14 verificado na amostra analisada representa um potencial prejuízo ao erário, pois tais valores foram pagos aos fornecedores, mas, até o momento, os gêneros alimentícios não foram efetivamente disponibilizados à SEDF pelas empresas contratadas.

Intempestividade na substituição

254. Ainda no tocante aos gêneros impróprios cuja substituição não foi realizada a contento, consta na tabela abaixo as datas de envio pela SEDF dos Ofícios aos fornecedores demandando a substituição, bem como o tempo transcorrido em dias úteis até 06/10/2015⁶⁹ sem a respectiva substituição integral dos produtos.

⁶⁸ Ressalta-se que os fornecedores COANA e COOPERAGRO realizaram entregas de respectivamente 1.160 kg de arroz e 83 kg de farinha de mandioca em unidades escolares não previstas nos Ofícios encaminhados pela SEDF.

⁶⁹ Data do envio pela SEDF da última resposta às pendências da Nota de Auditoria nº 16_8920/201509.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Tabela 30 – Substituição parcial e prazos

Empresa	Gênero	Nº Ofício	Data Ofício	Quantidade Pendente	Dias úteis transcorridos
Coana	Arroz	71/2014	17/02/2014	1.925	427
Coana	Arroz	349/2014	16/04/2014	1.750	385
JBS	Patinho isca	1016/2014	25/09/2014	4	269
Comércio J.A	Bolo de Coco	1123/2014	04/11/2014	2.569,2	241
Atacadista fofinho	Pão	1170/2014	10/11/2014	90	237
Comércio J.A	Bolo de laranja	1189/2014	17/11/2014	65,6	232
Comércio J.A	Bolo de laranja	1221/2014	03/12/2014	19,2	220
JBS	Patinho isca	1475/2014	18/12/2014	14	209
COOPERAGRO	Farinha de mandioca	10/2015	27/01/2015	31	181
Coana	Arroz	01/2015	19/02/2015	1020	164
SAFRA	Peito de Frango desfiado	84/2015	19/02/2015	2,5	164
COOPERAGRO	Farinha de mandioca	102/2015	16/03/2015	100	147
AMAZÔNIA	Farinha de aveia	209/2015	24/03/2015	3549,5	141
ARAGUAIA	logurte	303/2015	24/03/2015	66	141
COOPERAGRO	Farinha de mandioca	348/2015	31/03/2015	83	136
JBS	Patinho cubos	460/2015	10/04/2015	38	128
JBS	Patinho isca	460/2015	10/04/2015	72	128
COOPERAGRO	Farinha de mandioca	466/15	13/04/2015	5	127
Atacadista fofinho	Pão	535/2015	20/04/2015	24	122
COOPERAGRO	Farinha de mandioca	112/2015	07/05/2015	118	109
Coana	Arroz	188/2015	25/05/2015	15	97
Coana	Arroz	206/2015	02/06/2015	3920	91
COOPERAGRO	Farinha de mandioca	208/2015	30/06/2015	15	71
JBS	Patinho isca	255/2015	03/07/2015	194	68
Atacadista fofinho	Pão	350/2015	20/08/2015	340	34

Fonte: PT nº 32

255. Verifica-se que, em todos os casos, os prazos fixados no termo de referência para que as contratadas realizassem a substituição foram descumpridos, conforme observa-se da tabela anterior (prazos/contratos), sendo que para 20 dos 25 ofícios constantes da Tabela, ou seja 75%, o tempo transcorrido sem as devidas providências já superou 100 dias úteis, chegando a 427 dias úteis para o caso mais grave.

256. No que tange às situações em que a substituição de gêneros impróprios foi realizada pelos fornecedores conforme os quantitativos demandados, verificou-se que em 94,35% dos casos não houve o cumprimento dos prazos para reposição e recolhimento previstos nos termos de referência, conforme demonstra-se na



tabela a seguir:

Tabela 31 – Descumprimento dos prazos para substituição de gêneros

Empesa	Substituição ocorreu conforme prazo estabelecido no Termo de Referência?	
	Não	Sim
ARAGUAIA	50,00%	50,00%
Atacadista fofinho	25,00%	75,00%
Coana	97,83%	2,17%
Comércio J.A	63,64%	36,36%
Contrigo	100,00%	0,00%
COOPERAGRO	100,00%	0,00%
SAFRA	100,00%	0,00%
Total Geral	94,35%	5,65%

Fonte: PT nº 32

257. Também consta na tabela a seguir a listagem dos ofícios para os quais o tempo médio utilizado para a substituição ultrapassou 30 dias úteis da data de notificação pela SEDF.

Tabela 32 – Prazo médios para substituição de gêneros impróprios

Empesa	Gênero	Nº Ofício	Data Ofício	Quantidade Reposta	Média de Dias úteis para Substituição
Coana	Arroz	349/2014	16/04/2014	16925	157,05
Contrigo	Bolo	05/2015	14/01/2015	64088	151,46
SAFRA	Peito de Frango desfiado	302/2015	26/03/2015	165	122,00
Coana	Arroz	01/2015	19/02/2015	13105	58,44
Coana	Arroz	71/2014	17/02/2014	24325	53,30
SAFRA	Peito de Frango desfiado	346/2015	27/03/2015	2,5	52,00
SAFRA	Peito de Frango desfiado	265/2015	08/07/2015	25	47,00
COOPERAGRO	Farinha de mandioca	102/2015	16/03/2015	595	42,05
SAFRA	Peito de Frango desfiado	262/2015	18/03/2015	5	41,00
Coana	Arroz	188/2015	25/05/2015	13860	40,62
COOPERAGRO	Farinha de mandioca	348/2015	31/03/2015	9	32,00

Fonte: PT nº 32

258. Salienta-se ainda que para 92 dos 1.167 casos analisados (7,88%) (PT nº 32), não foi possível avaliar se o tempo transcorrido entre a solicitação e a efetiva substituição foi adequado, tendo em vista que as unidades escolares não registraram a data de recebimento no documento que comprova a substituição (Guias de Recolhimento e Substituição, PT's nº 30.1 a 30.5).

259. Não obstante o elevado quantitativo de gêneros alimentícios sem a efetiva substituição pelos fornecedores e o recorrente descumprimento dos prazos contratuais para execução das reposições, verificou-se que não é praxe a proposição de aplicação de sanção contratual aos fornecedores pelos executores de contrato da



SEDF, com exceção de uma única situação em que foi aplicada advertência à empresa JBS.

Custos indevidos de transporte de reposições de gêneros impróprios

260. Outra disparidade verificada remonta às reposições de gêneros alimentícios realizadas no almoxarifado central da SEDF e não diretamente nas unidades escolares em que foram detectados os gêneros impróprios.

261. Nestes casos, apresentados na tabela abaixo, houve a necessidade da SEDF reenviar os alimentos para as unidades escolares, utilizando o contrato de transporte de gêneros alimentícios firmado com a empresa Botafogo, que é remunerada pelo quantitativo de quilos transportados.

Tabela 33 – Custos de Transporte pagos indevidamente pela SEDF

Fornecedor	Nº Ofício	Gênero	Quantidade Reposta (Kg)	Custo do transporte
Coana	01/2015	Arroz	15.280	R\$ 2.674,00
Coana	188/2015	Arroz	15.630	R\$ 2.735,25
Coana	349/2014	Arroz	21.320	R\$ 3.509,19
Coana	71/2014	Arroz	29.945	R\$ 4.928,83
COOPERAGRO	102/2015	Farinha de mandioca	23.494	R\$ 4.111,45
COOPERAGRO	348/2015	Farinha de mandioca	155	R\$ 27,13
COOPERAGRO	466/15	Farinha de mandioca	17	R\$ 2,98
Total Geral			105.841	R\$ 17.988,82

Fonte: PT nº 32

262. Destaca-se que as despesas decorrentes de problemas relativos ao comprometimento da qualidade do produto, dentro do prazo de validade, são de responsabilidade dos fornecedores, conforme consta na cláusula 11.9⁷⁰ do edital da Chamada Pública da qual decorreu os contratos em tela. Deste modo, a contratada deveria responsabilizar-se pelos custos de transporte dos gêneros até às unidades escolares mesmo em casos de substituição de gêneros não perecíveis.

263. Exemplo do cumprimento desta obrigatoriedade fica evidenciado nas substituições procedidas pela empresa Comercial SAFRA de Alimentos LTDA (PT nº 30.5, fls. 208 a 224), que realizou a distribuição diretamente para as unidades escolares sem incorrer em custos de transportes à SEDF.

⁷⁰ 11.9 As despesas decorrentes de problemas relativos ao comprometimento da qualidade do produto, dentro do prazo de validade, ficarão por conta da cooperativa e/ou associação contratada que deverá recolher e substituir os produtos, nos locais indicados pela GEPEA ou CORAE, no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis a contar do recebimento da correspondência enviada pela GEPEA ou CORAE.



264. Portanto, verifica-se que a empresa transportadora Botafogo foi remunerada pela SEDF para realizar a redistribuição do arroz e da farinha de mandioca enviados para substituir os alimentos outrora impróprios, acarretando em prejuízo ao erário no valor total de R\$17.988,82 tendo em vista que os custos de transporte não foram cobrados junto às empresas contratadas pela SEDF.

Causas

265. Falhas na atuação das Comissões de Licitação da SEDF na fase de habilitação técnica das empresas participantes dos certames, a exemplo do ocorrido com a empresa Contrigo Produtos Alimentícios, que não comprovou a capacidade técnica de fornecimento de bolos alimentícios (achado 4) e durante a execução contratual não realizou o fornecimento a contento.

266. Fragilidade no gerenciamento do controle do fornecimento, recolhimento e substituição de gêneros alimentícios impróprios pela SEDF.

267. Atuação inadequada dos executores de contrato.

268. Inexistência de aplicação de sanção aos fornecedores pela SEDF.

Efeitos

269. Desabastecimento de determinados gêneros nas unidades escolares e impossibilidade de cumprimento dos cardápios previamente definidos pela SEDF.

270. Possibilidade de prejuízo ao erário decorrentes da não substituição de gêneros alimentícios fornecidos com impropriedades, bem como dos custos de transporte assumidos pela SEDF e não cobrados das empresas contratadas.

Considerações do Auditado

271. Quanto ao achado em tela, a jurisdicionada mencionou, às fls. 10 e 11 do e-DOC 63BE5C82-c, que a equipe técnica responsável pelo monitoramento atualizou a situação das reposições de gêneros alimentícios identificada na Tabela 29, à fl. 217 do e-DOC BFC85891-c, a qual apresenta o resultado do levantamento, além de acostar documentação comprobatória às fls. 163 a 315 do e-DOC 07FC76F4-c e às fls. 1 a 216 do e-DOC BFC85891-c.

272. Alegou que 84% dos casos foram sanados e os demais encontram-se sob análise da equipe de monitoramento da GPLEA para adoção das medidas cabíveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

273. A empresa COANA também se manifestou nos autos informando que busca atender às solicitações enviadas pela SEDF, conforme as especificações constantes nos ofícios, registrando atrasos excepcionalmente e solicita que seja reconhecido o regular cumprimento dos contratos em relação à empresa. Também informa que a realização de entregas centralizadas no almoxarifado central da SEDF ocorre em virtude da localidade “TRANSFER” indicada nos ofícios da SEDF e seria realizado desta forma para possibilitar o controle centralizado da qualidade dos produtos repostos. (e-DOC DE7A365A-c)

Posicionamento da equipe de auditoria

274. Diante das considerações apresentadas pela SEDF realizou-se análise do levantamento consolidado à fl. 217 do e-DOC BFC85891-c e da documentação constante das fls. 163 a 315 do e-DOC 07FC76F4-c e fls. 1 a 216 do e-DOC BFC85891-c, visando apurar se as falhas na reposição de gêneros alimentícios identificadas durante a fiscalização foram sanadas.

275. A análise de toda documentação, conforme detalhado nas Tabelas 29.1 e 29.2, permite concluir que as pendências foram sanadas parcialmente. Sob o aspecto quantitativo, apenas 31,66% das pendências de reposição foram sanadas, reduzindo-se de um total de 16.030 quilos de gêneros alimentícios para 10.955,4 quilos. Já sob o aspecto monetário a redução foi apenas de 10%, tendo em vista que o respectivo valor pendente era de R\$131.723,14, sendo minimizado para R\$118.461,82 após análise da documentação apresentada.

Tabela 29.1 – Análise Documentação apresentada – Reposição de Gêneros impróprios.

Empresa	Gênero	Pendência Fase Anterior (kg)	Documentos (fls.)	Total Pendente (kg)	Situação
Comércio J.A	Bolo de Coco	2.569,2	108 a 329	2.569,2	Contrariamente ao alegado pela SEDF, o Ofício nº 1123/2014-GEPEA não incluiu pedido de reposição para todo o quantitativo determinado no PDGP, mas apenas para as unidades escolares em que houve recolhimento de gêneros impróprios, vide PT nº 29 (fls. 115 a 123). Assim, as unidades escolares em que gênero já havia sido consumido à época do recolhimento não foram inseridas no referido Ofício e não integram as pendências apuradas na fiscalização. Quanto a documentação acostada às fls. 108 a 329, constata-se que as fichas de recolhimento e substituição de gêneros apresentadas são as mesmas analisadas durante a auditoria, vide PT nº 30.5 (fls. 2 a 207). Portanto, a quantidade pendente de reposição permanece a mesma apurada na fiscalização.
AMAZÔNIA	Farinha de aveia	3.549,5	330 a 332	3.549,5	A documentação apenas informa da substituição dos produtos (farinha de aveia), conforme solicitado pelo Ofício nº 298/2015, com ressalva de que em 119 unidades escolares a reposição encontra-se pendente. Todavia não foi acostada documentação (guias originais) que comprove a efetiva substituição nas unidades escolares. Deste modo a quantidade pendente apurada na auditoria permanece a mesma.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Coana	Arroz	8.630	333 a 400.	4.170	Os comprovantes apresentados às fls. 333 a 400 referem-se a substituições realizadas em atendimento aos Ofícios nº 247/2015 GEPEA e nº 400/2015 GEPEA, totalizando 8955 kg de arroz. Deste total apenas 4460 kg estão relacionados aos ofícios avaliados durante a auditoria, a saber 206/2015; 188/2015; 01/2015; 349/2014 e 71/2014 e 4495 kg não tem consonância com as verificações da auditoria, e possivelmente referem-se a demandas posteriores.
Atacadista fofinho	Pão	454	401 a 411	436	A documentação apresentada às fls. 401 a 411 não tem o condão de comprovar a resolução das pendências apuradas na auditoria, visto que se tratam de documentação similar à avaliada durante a auditoria, vide PT nº 30.4 ou referem-se aos Ofícios nº 240/2015; 344/2015 e 373/2015, não incluídos na avaliação original da auditoria, vide PT nº 29.
Comércio J.A	Bolo de laranja	84,8	412 a 417	39,2	A quantidade de bolo de laranja refere-se ao solicitado nos Ofícios nº 1189/2014 e 1221/2014, diferente do informado pela SEDF. A documentação apresentada à fl. 416 permite concluir que a pendência apenas foi reduzida para 39,2 kg, não sendo completamente sanada.
COOPE-RAGRO	Farinha de mandioca	352	418 a 452	81	A documentação acostada às fls. 418 a 444 já havia sido analisada durante a auditoria (vide PT 30.4 fls. 157 a 183), já os comprovantes constantes das fls. 445 a 452 tratam de reposições efetuadas após a auditoria e sanaram parcialmente as pendências apontadas, sendo reduzidas de 352 kg para 81 kg.
JBS	Patinho isca	284	453 a 456	206	A documentação acostada às fls. 453 a 456 demonstra a realização parcial das reposições pendentes, reduzindo as pendências para 206 kg de patinho isca e 2 kg de patinho em cubos.
	Patinho cubos	38		2	
ARAGUAIA	logurte	66	457	0	A pendência foi totalmente sanada.
SAFRA	Peito de Frango desfiado	2,5	Não há	2,5	Não foi acostado nenhum documento e a pendência ainda está sendo analisada pela SEDF.

Fonte: Processo SEDF 460.000.016/2016 (e-DOCs 07FC76F4 e BFC85891-c); PT's nº 29 e 30.1 a 30.5 e 32.

Tabela 29.2 – Análise Reposição de Gêneros impróprios.

Empresa	Gênero	Quantidade Pendente Anterior (kg)	Valor Pendente	Valor Unitário (kg)	Quantidade Pendente atual (kg)	Valor Atual Pendente	Redução das Pendências	Redução Valor
Comércio J.A	Bolo de Coco	2.569,20	R\$ 76.048,32	R\$ 29,60	2569,2	R\$ 76.048,32	0%	0%
AMAZÔNIA	Farinha de aveia	3.549,50	R\$ 27.437,64	R\$ 7,73	3459,5	R\$ 26.741,94	3%	3%
Coana	Arroz	8.630	R\$ 16.138,10	R\$ 1,87	4170	R\$ 7.797,90	52%	52%
Atacadista fofinho	Pão	454	R\$ 4.154,10	R\$ 9,15	436	R\$ 3.989,40	4%	4%
JBS	Patinho isca	284	R\$ 3.990,20	R\$ 14,05	206	R\$ 2.894,30	27%	27%
JBS	Patinho cubos	38	R\$ 533,90	R\$ 14,05	2	R\$ 28,10	95%	95%
Comércio J.A	Bolo de laranja	84,8	R\$ 1.462,80	R\$ 17,25	29,2	R\$ 503,70	66%	66%
COOPE-RAGRO	Farinha de mandioca	352	R\$ 1.745,92	R\$ 4,96	81	R\$ 401,76	77%	77%
ARAGUAIA	logurte	66	R\$ 155,76	R\$ 2,36	0	R\$ 0,00	100%	100%
SAFRA	Peito de Frango desfiado	2,5	R\$ 56,40	R\$ 22,56	2,5	R\$ 56,40	0%	0%
Total Geral		16.030,00	R\$ 131.723,14		10955,4	R\$ 118.461,82	31,66%	10,07%

Fonte: Processo SEDF 460.000.016/2016 (e-DOCs 07FC76F4 e BFC85891-c); PT's nº 29 e 30.1 a 30.5 e 32.

276. No tocante a intempestividade na realização das substituições, bem como acerca dos custos de transporte de reposições de gêneros impróprios pagos indevidamente pela SEDF, não houve manifestação do gestor, permanecendo o teor original do relatório prévio de auditoria.



277. Quanto à manifestação da empresa COANA, verifica-se que a contratada não apresentou nenhuma documentação comprobatória capaz de justificar os seus próprios apontamentos e as pendências apuradas nesta fiscalização. Acerca da entrega de gêneros realizada pela empresa no almoxarifado central e não nas unidades escolares, verifica-se que, contrariamente ao apontado pela empresa, em nenhum dos ofícios indicados na Tabela 33 (vide PT nº 29, fls. 23 a 59) consta solicitação da SEDF para entrega no almoxarifado da TRANSFER, pelo contrário, há relação completa das unidades escolares onde a substituição deveria ser executada.

278. Portanto, conclui-se que os controles de reposição de gêneros impróprios realizados pela SEDF são muito frágeis e imprecisos, que a atuação da equipe de monitoramento não tem garantido a eficácia e a tempestividade das reposições, bem como que as empresas têm sido inertes e omissas, descumprindo os dispositivos contratuais afetos às reposições de gêneros.

Proposições

279. Ante o exposto, submete-se à deliberação do egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. determinar à SEDF que:
 - a) estabeleça sistemática de monitoramento, controle e cobrança que garanta a substituição eficaz e tempestiva dos gêneros alimentícios impróprios ao consumo pelos fornecedores, atendendo integralmente aos quantitativos demandados pela SEDF e aos prazos contratuais, no sentido de corrigir e evitar distorções similares às apontadas nas Tabelas 29 a 32 deste Relatório de Auditoria; **(Sugestão III.I)**
 - b) adote procedimentos com vistas a efetuar glosas nas faturas bem como para imputar sanções às empresas nos casos de produtos fornecidos ou serviços prestados em desconformidade com a especificação contratual, conforme previsto nos arts. 58 e 87 da Lei 8.666/1993 e nas cláusulas contratuais específicas; **(Sugestão III.m)**
- II. determinar à SEDF que, em 90 (noventa) dias, regularize as pen-



dências identificadas nas Tabela 29.2 e 33 deste Relatório de Auditoria, adotando medidas pertinentes para cada situação, tais como: i) notificar às empresas para reposição imediata dos gêneros alimentícios pendentes; ii) executar a garantia contratual para os contratos vigentes em que houver garantia; iii) efetuar glosas imediatas em faturas pendentes de pagamento às empresas; iv) adotar procedimentos de cobrança em casos de contratos expirados; **(Sugestão II.e)**

Benefícios Esperados

280. Aumentar a efetividade da execução contratual, reduzindo as ocorrências relacionadas à entrega de gênero alimentício impróprio para o consumo nas unidades escolares.

281. Substituição imediata dos gêneros inapropriados, garantindo o abastecimento adequado das unidades escolares, o cumprimento dos cardápios e a alimentação balanceada dos alunos.

282. Evitar a ocorrência de prejuízo ao erário e otimizar a aplicação dos recursos disponíveis.

2.3.3 Achado 8 – Fragilidade no acompanhamento da execução contratual de distribuição de gêneros alimentícios não perecíveis.

Critério

283. Manual da Alimentação Escolar (Portaria SEDF nº 167/10) – Item 9, e Termo de Referência - Pregão Eletrônico nº 07/10-SEDF, itens 5 e 9.

284. Atrasos injustificados na execução, bem como a inexecução total ou parcial do contrato, sujeitarão a Contratada à multa prevista no Edital de Licitação do Pregão Eletrônico nº 07/2010-SEDF, sem prejuízo das sanções previstas no art. 87 da Lei nº 8.666/93. (Contrato nº 01/2011, cláusula 13.1)

Análises e Evidências

285. De acordo com o Manual da Alimentação Escolar do DF, a distribuição dos gêneros alimentícios **não** perecíveis será definida após a aquisição dos alimentos e a programação de cardápios para cada período determinado.



286. Esses produtos são entregues inicialmente pelos fornecedores no almoxarifado central da SEDF ou no galpão de empresa contratada (Transfer Logística e Transportes Especiais LTDA - Contrato nº 36/2011)⁷¹, e, em seguida, distribuído às escolas. De modo diverso, conforme já mencionado, os gêneros perecíveis e semiperecíveis são entregues diretamente às unidades escolares pelas empresas contratadas.

287. O item 9 do referido Manual define o planejamento da distribuição de gêneros alimentícios **não** perecíveis em três etapas:

- I. Primeira etapa: O Nutricionista indica às Coordenações Regionais de Ensino – CREs os alimentos e a respectiva quantidade disponível para distribuição às instituições educacionais, com base no programa de cardápios, utilizando o formulário Quadro de Cotas de Alimentos.
- II. Segunda etapa: Cada CRE elabora um Plano de Distribuição de Gêneros Alimentícios Não Perecíveis - PDGA, no qual são definidas as quantidades de alimentos a serem distribuídos para cada instituição educacional, conforme programação de cardápios para um determinado período letivo.
- III. Terceira etapa: A Gerência de Almoxarifado de Gêneros Alimentícios - GEAGAL emite uma Guia de Remessa de Alimentos - GRA para cada instituição educacional discriminada no PDGA e envia os alimentos não perecíveis, por meio de empresa especialmente contratada para este fim.

288. A empresa contratada para realizar a distribuição dos alimentos às unidades escolares é a Transportes Gerais Botafogo (Contrato nº 01/2011)⁷².

289. Para cada caminhão carregado no almoxarifado central é gerado pela GEAGAL um documento denominado Resumo Diário de Saída de Gêneros – RDSG, que contém o quantitativo de gêneros que saíram fisicamente do almoxarifado e estarão sob a guarda da empresa transportadora para a entrega nas unidades escolares.

290. Ocorrem cerca de sete distribuições de gêneros não perecíveis por

⁷¹ Oriundo do Pregão Eletrônico nº 09/2010-SEDF.

⁷² Oriundo do Pregão Eletrônico nº 07/2010-SEDF.



período letivo, cada uma para atendimento de aproximadamente um mês e meio de cardápio.

291. Ao avaliar a execução do contrato com a empresa responsável pela distribuição de gêneros não perecíveis, a equipe de auditoria constatou inobservância dos requisitos previstos no edital de licitação com relação ao tipo e à quantidade de veículos disponibilizados pela contratada, ausência de solicitação formal e de informações gerenciais sobre a execução contratual e atrasos no fornecimento.

Veículos disponibilizados pela contratada em desconformidade com o edital

292. O item 5 do Termo de Referência do PE nº 07/2010-SEDF, referente à contratação de empresa especializada em transporte de gêneros alimentícios não perecíveis, estipulou diversas exigências a respeito dos veículos a serem utilizados na execução dos serviços, dentre elas, as abaixo listadas:

- Disponibilização pela empresa contratada de pelo menos 14 caminhões com capacidade para transportar, no mínimo, 7.000 kg;
- No máximo dez anos de uso;
- Devidamente regularizados junto ao DETRAN;
- Possibilidade de locação de no máximo 1/3 da quantidade mínima exigida de veículos, devendo a contratada apresentar, por ocasião da assinatura do Contrato, cópia autenticada do contrato de locação.

293. O item 9.3 do referido TR determinava que a contratada deveria apresentar, para assinatura do contrato, Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo de 14 caminhões com as características mencionadas, devidamente regularizados junto ao DETRAN, bem como os respectivos Certificados de Vistoria expedidos pelo órgão competente da Vigilância Sanitária e as apólices de seguro. Destaca-se, também, a obrigação de o contratado manter, durante a execução do contrato, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, conforme reza o art. 55, inc. XIII Lei de Licitações.

294. Desse modo, em análise da documentação apresentada pela empresa Botafogo, à ocasião da assinatura do Contrato e ao realizar circularização com o Sistema de Gestão de Trânsito – GETRAN do DETRAN/DF, constatou-se que pelo menos sete dos catorze veículos apresentados (50%) continham capacidade de carga inferior à mínima exigida, de 7.000 kg. Além desses, outros três veículos apresentados



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

estão cadastrados no Sistema GETRAN como tipo Trator e com capacidade de carga de 0 kg (PT nº 33).

295. Visando levantar os veículos que foram utilizados em cada distribuição nos exercícios de 2014 e 2015, a equipe de auditoria encaminhou Nota de Auditoria⁷³ à GEAGAL solicitando informações sobre placa, capacidade de carga, ano de fabricação, data do Certificado de Vistoria pela Vigilância Sanitária e número e data de expiração da validade da apólice do seguro para cada veículo. Em virtude de inexistência de acompanhamento da situação pela GEAGAL, tal informação foi solicitada à empresa Botafogo (PT nº 34). Foi informada a utilização de 21 veículos diferentes.

296. Além disso, com base em documentação coletada *in loco*, relacionada às distribuições ocorridas em 2014 e 2015⁷⁴, foi selecionada como amostra as três primeiras distribuições de 2015 para verificar se os veículos utilizados pela empresa contratada respeitaram a capacidade mínima de carga exigida (7.000 kg) e o tempo máximo de uso (10 anos). Esta verificação também foi realizada com base no Sistema GETRAN.

297. Após esse procedimento, foi possível constatar a utilização de 12 veículos com mais de dez anos de uso na amostra verificada, contrariando uma das exigências de habilitação da empresa contratada, conforme pode-se observar na tabela abaixo:

Tabela 34 – Veículos com mais de dez anos de uso

Placa	Ano de Fabricação (Sistema GETRAN)	Distribuições de 2015 em que foi utilizado
KBA 4750	1979	1ª e 3ª
JFO 7897	1986	1ª
JJC 0122	1989	1ª, 2ª e 3ª
CFC 2322	1989	1ª, 2ª e 3ª
JFO 7882	1991	2ª
JEF 8923	1995	1ª e 3ª
CNG 4034	1997	1ª e 2ª
JJB 8403	2001	1ª, 2ª e 3ª
JFQ 0646	2004	1ª, 2ª e 3ª
JJB 1328	2004	1ª, 2ª e 3ª
JJB 1338	2004	1ª, 2ª e 3ª
DAO 3001	2004	3ª

Fonte: PT nº 35

⁷³ Nota de Auditoria nº 14/8920-2015

⁷⁴ Resumo Diário de Saída de Gêneros – RDSG e Guias de Remessa de Alimentos – GRA



298. Deve-se ressaltar que na própria relação de veículos encaminhada pela empresa contratada foi possível identificar outros dois caminhões com mais de 10 anos de uso que teriam sido utilizados em distribuições de 2014 e de 2015⁷⁵.

299. Do mesmo modo, constatou-se que foram utilizados 12 veículos com capacidade de carga inferior à mínima exigida de 7.000 kg nas três primeiras distribuições de 2015, de acordo com a tabela 35:

Tabela 35 – Veículos com capacidade de carga inferior à exigida

Placa	Capacidade de Carga em KG (Sistema GETRAN)	Distribuições de 2015 em que foi utilizado
JGZ 2408	0 ⁷⁶	3 ^a
JDK 0089	630	1 ^a
JDQ 6009	1000	3 ^a
JDQ 7779	1000	3 ^a
JDR 4600	1000	3 ^a
JDQ 4448	1000	3 ^a
JDQ 1918	1000	3 ^a
JDQ 5658	1000	2 ^a
JFQ 0646	4300	1 ^a , 2 ^a e 3 ^a
JHX 5733	4800	1 ^a , 2 ^a e 3 ^a
JIA 0131	5060	1 ^a , 2 ^a e 3 ^a
DAO 3001	5900	3 ^a

Fonte: PT nº 36

300. Ressalta-se que foram identificados outros dois veículos⁷⁷ com capacidade de carga inferior à mínima exigida na relação encaminhada pela empresa Bofafogo.

301. Na amostra selecionada (três primeiras distribuições de 2015), foram identificados 14 veículos utilizados para transporte de gêneros alimentícios que não foram informados pela empresa contratada (PT nº 37), demonstrando uma possível falha no controle das informações relacionadas à distribuição também por parte da empresa.

302. Além disso, em sete dos 21 caminhões informados pela empresa Bofafogo foi identificada divergência quanto ao ano de fabricação, em conferência com o Sistema GETRAN, conforme relacionado no quadro abaixo:

⁷⁵ Um veículo com data de fabricação de 1976 e o outro de 2004, conforme Sistema GETRAN

⁷⁶ Veículo modelo Polo Sedan

⁷⁷ Veículos de placas JFQ 0656 e JHM 5464 e capacidades de carga respectivas de 4300 e 5050 kg



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Quadro 9 – Veículos com divergências quanto ao ano de fabricação

Placa	Ano de Fabricação (Informado pela Contratada)	Ano de Fabricação (Sistema GETRAN)
BYE 7348	2001	1976
KBA 4750	2001	1979
JJC 0122	2001	1989
JJB 8403	2004	2001
JGZ 4198	2008	2007
JIA 0131	2011	2010
JIX 7895	2011	2010

Fonte: PT nº 38

303. Do mesmo modo, ao realizar as prorrogações do contrato, constatou-se a ausência de comprovação da manutenção das condições previstas no edital⁷⁸, no que tange às exigências relacionadas aos veículos utilizados nas distribuições de gêneros alimentícios, conforme o mencionado item 5 do Termo de Referência em tela.

Ausência de solicitação formal e de informações gerenciais sobre as distribuições

304. Na análise da documentação⁷⁹ relacionada à distribuição de gêneros não perecíveis, verificou-se que não há, por parte da SEDF, solicitação formal de execução do serviço de distribuição, indicando local, prazo de entrega e quantidade de carga a ser transportada (PT nº 39). Em entrevistas com servidores, constatou-se que a requisição dos serviços ocorre via *e-mail*.

305. Do mesmo modo, constatou-se que não há documentos ou relatórios que contenham informações a respeito da execução contratual, no que tange ao cumprimento dos prazos de entrega e eventuais atrasos, quantidade de carga transportada, datas de realização das entregas em cada unidade escolar, eventuais ocorrências e medidas saneadoras, bem como informações a respeito dos veículos utilizados.

Atrasos no fornecimento

306. A equipe de auditoria analisou uma amostra da documentação relacionada à 3ª distribuição de 2015 de gêneros não perecíveis (GRA's) e constatou a ocorrência de descumprimento do prazo de entrega em 46 unidades escolares (30% de um total de 155 GRA's analisadas). A tabela a seguir relaciona os atrasos verificados por CRE.

⁷⁸ Lei nº 8.666/1993, art. 55, inc. XIII

⁷⁹ Processo SEDF nº 080.010.504/2009



Tabela 36 – Atrasos na 3º Distribuição de 2015

CRE	Entregas Analisadas	Atrasos Verificados	% do Total
Taguatinga	25	25	100%
Recanto das Emas	9	9	100%
Samambaia	9	9	100%
Guará	1	1	100%
São Sebastião	10	1	10%
Ceilândia	20	1	5%
Total Geral	74⁸⁰	46	62%

Fonte: PT nº 20

307. Deve-se destacar que a ocorrência de atrasos no fornecimento de gêneros prejudica a execução de cardápios e pode resultar em desabastecimento de gêneros alimentícios nas unidades escolares.

Causas

308. Atuação inadequada dos executores do Contrato e deficiências dos controles gerenciais da GEAGAL.

309. Inadequação do sistema informatizado em uso para controle da distribuição de gêneros alimentícios.

Efeitos

310. Comprometimento da logística de distribuição dos gêneros não-perecíveis às unidades escolares.

311. Ausência de processo de apuração nas ocorrências de descumprimento do objeto contratado.

Considerações do Auditado

312. Quanto ao achado em tela a jurisdicionada apontou, à fl. 12 do e-DOC 63BE5C82-c, que no exercício de 2016 passará a encaminhar ofício aos fornecedores com os dados referentes à distribuição antes do seu início, com vistas a formalizar o pedido do serviço.

313. Mencionou que o Contrato nº 01/2011 não está mais vigente e que as tratativas para nova contratação da prestação do serviço de distribuição dos gêneros alimentícios não perecíveis constam do Processo nº 080.008.918/2015.

⁸⁰ No total foram analisadas 155 GRA's, todavia a tabela aponta apenas os resultados daquelas CRE's em que foram verificados atrasos, as demais foram omitidas no relatório, mas constam do PT nº 20.



314. Informou ainda que, ciente da importância de maior controle, procedeu, em 23/10/2015, à alteração do titular da Gerência de Controle e Distribuição da Alimentação escolar – GCAE (antiga GEAGAL).

Posicionamento da equipe de auditoria

315. As considerações apresentadas pela SEDF não contêm elementos capazes de desconstituir o teor do achado em tela, corroborando-o em sua integralidade.

Proposições

316. Em vista do exame efetuado, submete-se à deliberação do egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. determinar à SEDF que:
 - a) formalize as ordens de serviços destinadas à empresa contratada para realizar a distribuição de gêneros alimentícios, em consonância com o planejamento institucional, indicando, no mínimo, locais, quantidades e prazos de entrega; **(Sugestão III.n)**
 - b) realize acompanhamento rigoroso da execução dos contratos de transporte e distribuição de gêneros alimentícios, de modo a certificar-se do estrito cumprimento: i) dos quantitativos e dos prazos de entrega, juntando relatório de execução no respectivo processo administrativo; ii) dos requisitos contratuais e das especificações previstas nos termos de referência durante todo período de execução do contrato, principalmente no que tange aos quantitativos e às características dos veículos utilizados; **(Sugestão III.o)**
 - c) adote procedimentos com vistas a efetuar glosas nas faturas bem como para imputar sanções às empresas nos casos de produtos fornecidos ou serviços prestados em desconformidade com a especificação contratual, conforme previsto nos arts. 58 e 87 da Lei 8.666/1993 e nas cláusulas contratuais específicas; **(Sugestão III.m)**



Benefícios Esperados

317. Cumprimento adequado das cláusulas contratuais.
318. Planejamento adequado e execução mais eficiente da distribuição de gêneros alimentícios.

2.3.4 Achado 9 – Falhas na fiscalização da execução de contratos

Critério

319. É da competência e responsabilidade do executor (art. 41, §5º, I, III, IV e VII do Decreto Distrital nº 32.598/2010):

(i) verificar se o cronograma físico-financeiro das obras e serviços ou a aquisição de materiais se desenvolvem de acordo com a respectiva Ordem de Serviço e Nota de Empenho;

(ii) dar ciência ao órgão ou entidade contratante, sobre ocorrências que possam ensejar aplicação de penalidades ao contratado;

(iii) atestar a conclusão das etapas ajustadas;

(iv) remeter, até o 5º (quinto) dia útil do bimestre subsequente, relatório de acompanhamento das obras ou serviços contratados ao órgão ou entidade contratante, ao órgão responsável pela supervisão técnica e à unidade setorial ou seccional de planejamento.

320. Cabe ao executor supervisionar, fiscalizar e gerir contratos firmados com terceiros (Portaria SEDF nº 42 de 2013).

321. Diretorias Regionais de Ensino devem instituir Comissão Regional de Recebimento de Gêneros Alimentícios e Gás Liquefeito de Petróleo com a finalidade de proceder à conferência de produtos, bem como atestar as notas fiscais referentes à entrega dos mesmos nas instituições educacionais (Portaria SEDF nº 72 de 2007).

322. O atraso injustificado na execução e a inexecução total ou parcial do contrato sujeitarão a Contratada à multa prevista no edital do Pregão Eletrônico nº 01/2012 SRP/SEDF, sem prejuízo das sanções previstas no art. 87 da Lei nº 8.666/93, facultada ao Distrito Federal, em todo caso, a rescisão unilateral (Cláusula 13.1 do Contrato nº 51/2013).

Análises e Evidências

323. Conforme se depreende do Decreto Distrital nº 32.598/2010, a super-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

visão, a fiscalização e o acompanhamento da execução de contratos cabem aos executores, além da atribuição de apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que solicitado pelo contratante.

324. Desse modo, visando avaliar a execução contratual no âmbito do Programa de Alimentação Escolar do DF, a equipe de auditoria selecionou amostra de nove contratos de fornecimento de gêneros alimentícios em vigência nos exercícios de 2014 e 2015, com base na materialidade envolvida (R\$ 94 milhões), conforme informações da tabela a seguir.

Tabela 37 – Contratos analisados

Processo SEDF	Contrato	Empresa	Tipo	Gêneros Alimentícios	Valor Contratado
080.004.382/2014	79/2014	JBS S/A	Percível	Carne Bovina Tipo Patinho (IQF) em Cubos e em Iscas (Lotes 1, 3 e 4)	R\$ 22.859.350,00
080.001.317/2013	51/2013	Tangará Importadora e Exportadora S/A	Não Percível	Leite em Pó Integral	R\$ 15.781.069,80
080.003.650/2012	35/2012	Juno Veloso Vidal dos Santos EIRELI – JVC	Percível	Ovo de Galinha, Peito de Frango e Coxa/Sobrecoxa	R\$ 9.268.082,89
080.005.316/2014	95/2014	Litoral Pescados	Percível	Filé Congelado de Tilápia (Lotes 3 e 4)	R\$ 9.038.300,00
080.005.312/2014	109/2014	Atacadista de Alimentos Fonte Fofinho LTDA	Percível	Pão Brioche (Lotes 1, 3 e 4), Bolinho de Laranja (Lotes 2 e 4) e Bolinho de Coco (Lotes 3 e 4)	R\$ 8.482.810,00
080.004.381/2014	68/2014	Juno Veloso Vidal dos Santos EIRELI – JVC	Percível	Carne Bovina Tipo Patinho (IQF) em Cubos e em Iscas (Lote 2)	R\$ 8.050.650,00
080.005.967/2013	144/2013	Laticínios Araguaia Indústria e Comércio LTDA	Percível	Bebida Láctea Sabor Chocolate e Iogurte Sabor Morango	R\$ 7.677.195,68
080.005.311/2014	92/2014	Contrigo Produtos Alimentícios LTDA	Percível	Pão Careca (Lotes 1 e 3), Pão Brioche (Lote 2), Bolinho de Coco (Lote 2) e Bolinho de Laranja (Lote 3)	R\$ 7.585.470,00
080.005.313/2013	93/2014	Safra Remix	Não Percível	Peito de Frango Cozido com Sal e Desfiado	R\$ 6.226.560,00
Total Geral					R\$ 94.969.488,37

Fonte: PT nº 40

325. No quadro a seguir são apresentadas as principais irregularidades encontradas nos referidos contratos:

Quadro 10 – Irregularidades encontradas nos contratos de fornecimento

IRREGULARIDADE	DESCRIÇÃO
Falhas na solicitação de fornecimento de gêneros	(i) ausência de PDGPs nos processos examinados; (ii) divergências entre quantitativos de gêneros indicados no PDGP e nas notas fiscais; (iii) distribuições efetuadas sem ordem de fornecimento; (iv) solicitações de fornecimento de gêneros e emissão de notas fiscais em datas anteriores à designação dos executores de contratos.
Ausência de informações gerenciais sobre a execução contratual	(i) ausência, nos processos examinados, de informações referentes a cronogramas e prazos de entrega; (ii) diferenças nos quantitativos e datas de entrega entre os PDGP's e as respectivas Notas Fiscais; (iii) ausência, nos processos de fornecimento de gêneros alimentícios, de controle do quantitativo fornecido e pendente de solicitação; (iv) ausência de relatórios financeiros bimestrais e não financeiros semestrais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Atrasos em fornecimento sem atuação por parte dos executores	(i) atrasos de até 32 dias no fornecimento de gêneros alimentícios; (ii) ausência de registro da irregularidade em relatório de acompanhamento; (iii) não aplicação de sanção ao fornecedor, apesar de previsão contratual.
Contrato celebrado em quantitativo superior ao registrado em Ata	(i) previsão no Contrato 144/2013 da aquisição de 380.096 litros de iogurte, apesar de a ARP 19/2013 e o Termo de Referência 12/2013 registrarem o total de 308.096 litros; (ii) a irregularidade manteve-se, mesmo após a prorrogação do ajuste (1º Termo Aditivo), o que implica comprometimento indevido do orçamento a maior no montante de R\$181.440,00.
Inexistência de ateste da comissão de recebimento em diversas Notas Fiscais	(i) ausência de ateste da comissão de recebimento de gêneros alimentícios em 41 notas fiscais, apesar da obrigação prevista na Portaria SEDF 72/07 (Contrato 35/2012); (ii) foram efetuados pagamentos das referidas notas fiscais, no valor de R\$125.960,99, com base apenas na assinatura do executor do contrato.
Pagamento de diversas Notas Fiscais com falhas na comprovação do recebimento	(i) 27 notas fiscais atestadas, por parte das comissões regionais de recebimento e dos executores, sem comprovação adequada por meio de recibos que deveriam ter sido assinados pelos responsáveis em cada unidade escolar, exigência prevista no item 11.1 do Manual de Alimentação Escolar; (ii) pagamento das referidas notas fiscais no total de R\$33.363,69, sem a comprovação do efetivo recebimento dos gêneros alimentícios.

Fonte: PTs nºs 41, 42 e 43

326. Importante destacar dentre as falhas acima a ausência de comprovação da entrega de gêneros alimentícios. Na amostra dos processos analisados verificou-se que no Processo nº 080.006.589/2012, referente ao Contrato nº 35/2012, foram realizados pagamentos para a empresa JUNO VELOSO VIDAL DOS SANTOS baseados apenas em atesto do executor do contrato, enquanto o normativo exige a presença de ateste pelas comissões regionais de recebimento, que devem realizá-los com base nos recibos que comprovam a entrega dos produtos nas unidades escolares. A tabela abaixo detalha os gêneros, quantitativos e valores referentes a essas notas fiscais sem ateste.

Quadro 10.1 – Irregularidades encontradas nos contratos de fornecimento

Gênero	Quantidade	Valor
Coxa/Sobrecoxa de Frango	18.767 kg	R\$ 92.932,28
Ovo de Galinha	217 dz	R\$ 609,91
Peito de Frango	5.590 kg	R\$ 32.418,80
TOTAL		R\$ 125.960,99

Fonte: PT nº 42 e 42.1 (eDOC [344F2ADD-e](#))

327. Desse modo, verifica-se que foram pagas notas fiscais sem ateste da comissão de recebimento (PT 42.1, eDOC [344F2ADD-e](#)), contrariando a Portaria SEDF nº 72 de 2007, no valor de R\$ 125.960,99. Tendo em vista que o recibo da escola é



requisito obrigatório para comprovar que os gêneros foram entregues e por conseguinte o ateste das comissões regionais de recebimento, o executor, por estar longe dos fatos, não tem condição de certificar se os produtos foram efetivamente entregues. Logo, faz-se necessária a correção ou instauração de TCE.

Causas

328. Falta de acuidade na fiscalização por parte dos executores. Além disso, a maioria dos executores de contrato de fornecimento de alimentação escolar são nutricionistas e acumulam a função de supervisão técnica da merenda nas unidades escolares.

329. Ainda, uma das causas está associada à não observância dos procedimentos legais para o recebimento dos produtos. Ademais, percebeu-se alta fragmentação dos pontos de controle do objeto auditado, o que exige o monitoramento a cada etapa da execução contratual.

Efeitos

330. Possíveis fornecimentos realizados em desconformidade com o planejamento, gerando atrasos e prejudicando a execução do planejamento de cardápios.

331. Ausência de apuração visando a aplicação de penalidades às empresas que descumpriram cláusulas contratuais.

332. Possíveis pagamentos a serviços que não tenham sido efetivamente realizados.

Considerações do Auditado

333. Acerca do presente achado a jurisdicionada asseverou, à fl. 12 do e-DOC 63BE5C82-c, que em 2015 foram disponibilizados dois cursos de capacitação de executores ministrado pela Escola de Governo do Distrito Federal, sendo o primeiro destinado a todos os executores da SEDF e o segundo apenas para aqueles que atuam em contratos de alimentação escolar.

334. No entanto a Diretoria de Alimentação Escolar entende que há a necessidade de ministrar mais cursos, com conteúdo mais aprofundado e condizente à realidade da alimentação escolar, e que estuda a melhor forma de ofertá-los.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Posicionamento da equipe de auditoria

335. Diante das considerações apresentadas pela SEDF mantém-se o teor do achado em sua integralidade.

Responsabilização

Irregularidade 1

Quadro 10.2

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Liquidação de despesa sem a efetiva comprovação da entrega do material seguida da emissão de ordem de pagamento determinando que a despesa não comprovada seja paga, em afronta as normas gerais de direito financeiro, principalmente aos arts 62 a 64 da Lei nº 4320/1964 e aos arts. 58, 61 e 63 do Decreto nº 32598/2010.	09/07/2014 a 29/08/2014	Não aplicável

Responsáveis indicados

336. Aponta-se como responsável pela ocorrência dessa irregularidade:

Quadro 10.3

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Karla Cristina Santos Castelo Branco	Executor de Contrato	16/08/2012 a 06/02/2015	Atesto de notas fiscais pelo executor do contrato nº 35/2012 sem a presença de recibos e de ateste das notas fiscais pelas comissões regionais de recebimento (previsto na Portaria nº SEDF nº 72 de 2007) capazes de comprovar o efetivo fornecimento dos produtos para as unidades escolares (PT nº 42.1). Atentando contra o art. 63, §2º, inciso III da Lei 4320/1964 e o art. 61 do Decreto 32598/2010.	O ateste realizado pelo executor do contrato ensejou a realização de pagamento à empresa JUNO VELOSO VIDAL DOS SANTOS sem a devida realização da liquidação da despesa, tendo em vista a inexistência dos recibos e de atestes advindos das regionais de ensino que comprovem a efetiva entrega dos produtos nas unidades escolares.	Não aplicável



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Quadro 10.3

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Shirley Silva Diogo	Coordenador de Alimentação Escolar	22/11/2013 ⁸¹ a 01/09/2014 ⁸²	Encaminhamento realizado pelo Coordenadora para fins de execução do pagamento das notas fiscais atestadas irregularmente pelo executor do contrato (PT nº 42.1), sendo alegada a regularidade dos procedimentos adotados pelo executor no que tange às conferências necessárias, todavia descumpriu-se o disposto no art. 63, da Lei 4320/1964.	O Coordenadora, na sua função de supervisão intermediária dos atos praticados por executor de contrato vinculado à respectiva unidade, ao referendar o ato praticado pelo executor do contrato contribuiu para a consumação do pagamento à empresa JUNO VELOSO VIDAL DOS SANTOS em desacordo com a legislação.	Não aplicável
Marco Aurélio Soares Salgado	Subsecretário de Infraestrutura e Apoio Educacional	05/05/2014 ⁸³ a 27/08/2014 ⁸⁴	Encaminhamento realizado pelo Subsecretario para fins de execução do pagamento das notas fiscais atestadas irregularmente pelo executor do contrato (PT nº 42.1), sendo alegada a regularidade dos procedimentos adotados pelo executor no que tange às conferências necessárias, todavia descumpriu-se o disposto no art. 63, da Lei 4320/1964.	O subsecretário, na sua função de supervisão final dos atos praticados em contratos da referida Subsecretaria, ao referendar o ato praticado pelo executor do contrato contribuiu para a consumação do pagamento à empresa JUNO VELOSO VIDAL DOS SANTOS em desacordo com a legislação.	Não aplicável

Proposições

337. Neste contexto, submete-se à deliberação do egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. determinar à SEDF que:
 - a) oriente os executores de contratos de fornecimento de gêneros alimentícios para que: i) somente atestem as notas fiscais após confirmação formal do fornecimento pela Comissão Regional de Recebimento; ii) elaborem relatórios de execução de cada etapa, registrando todas as desconformidades constatadas no fornecimento dos produtos ou prestação dos serviços,

⁸¹ DODF nº 245; Seção II, pg 38; 22/11/2013

⁸² DODF nº 181; Seção I, pg 9; 01/09/2014

⁸³ DODF nº 87, Seção II, pg 22; 05/05/2014

⁸⁴ DODF nº 176, Seção II, pg 23; 27/08/2014



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

- tais como intempestividade no prazo de entrega ou inadequação do produto; **(Sugestão III.p)**
- b) adote procedimentos com vistas a efetuar glosas nas faturas bem como para imputar sanções às empresas nos casos de produtos fornecidos ou serviços prestados em desconformidade com a especificação contratual, conforme previsto nos arts. 58 e 87 da Lei 8.666/1993 e nas cláusulas contratuais específicas; **(Sugestão III.m)**
- II. recomendar à SEDF que promova, regularmente, a capacitação dos servidores designados para a função de executor de contrato, abordando os pontos críticos a serem observados nos ajustes de fornecimento de gêneros alimentícios, de modo a evitar as falhas apontadas no Achado 9 do Relatório de Auditoria. **(Sugestão V.b).**
- III. determinar à SEDF que, em 90 (noventa) dias, promova: i) a revisão dos pagamentos realizados à empresa JUNO VELOSO VIDAL DOS SANTOS, no âmbito do Processo nº 080.006.589/2012, referente ao Contrato nº 35/2012, com fulcro no dever autotutela da administração pública, enunciado na Súmula 473 STF, uma vez que houve irregularidade na liquidação de despesa, tendo em vista o ateste de notas fiscais e a realização de pagamentos sem a devida comprovação de fornecimento dos gêneros alimentícios apontados no Quadro 10.1, afrontando os arts 62 a 64 da Lei nº 4320/1964; ii) a instauração de TCE nos casos em que não for efetuada a regularização de pagamentos; **(Sugestão II.f).**
- IV. autorizar a audiência, a ser processada em autos próprios, dos responsáveis indicados no Quadro 10.3, com fundamento no art. 43, II, da Lei Complementar nº 01/1994 para que apresentem, no prazo de 30 dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada no Quadro 10.2, tendo em vista a possibilidade de aplicação das da sanção prevista no art. 57 II da LC nº 01/94. **(Sugestão VIII.b).**



Benefícios Esperados

338. Controle adequado da execução dos contratos de fornecimento de gêneros alimentícios.
339. Aplicação tempestiva de penalidades no caso de descumprimento de cláusulas contratuais por parte das empresas contratadas, resultando em possível melhora no cumprimento das obrigações das empresas contratadas, devido ao efeito pedagógico das sanções.
340. Fornecimento de gêneros de acordo com o planejamento de cardápios institucional, e pagamento correspondente ao que foi efetivamente fornecido.

2.4 QA 4 – Os controles de estoque evitam a ocorrência de desvios e de perdas dos gêneros alimentícios armazenados?

Os controles de estoque são frágeis e incapazes de evitar a ocorrência de desvios e perdas de alimentos armazenados. No tocante ao estoque central de gêneros não perecíveis foram verificadas inúmeras divergências entre o saldo de estoque registrado em sistema informatizado e o quantitativo de gêneros alimentícios contabilizados no almoxarifado. Verificou-se também que os estoques centrais não possuem condições adequadas de organização e armazenagem dos gêneros alimentícios que permitam o controle adequado das entradas e saídas dos gêneros alimentícios. Situação semelhante também foi verificada nos estoques de alimentos das unidades escolares, onde constatou-se falhas relacionadas ao controle do recebimento, estocagem e consumo dos gêneros alimentícios.

2.4.1 Achado 10 – Falha no controle de estoque de gêneros alimentícios

Critério

341. O sistema de registro de estoque deve refletir com exatidão o quantitativo de produtos estocados.
342. Conforme Resolução FNDE nº 26/2013, art. 8º, §1º, III, o Distrito Federal deve assegurar a estrutura necessária para o controle de estoque e armazenamento dos gêneros alimentícios.
343. É competência da Gerência de Almoxarifado de Gêneros Alimentícios (GEAGAL) manter controle do saldo existente no depósito central, conforme item 19.2 “f” do Manual de Alimentação Escolar.



Análises e Evidências

344. Conforme já tratado no Achado 8, os gêneros alimentícios não perecíveis ficam armazenados no almoxarifado central da SEDF, bem como em galpão da empresa contratada Transfer (Contrato nº 36/2011)⁸⁵, sendo posteriormente distribuídos às unidades escolares pela empresa contratada Botafogo (Contrato nº 01/2011)⁸⁶, conforme cronogramas de distribuição (PT nº 62), observando os quantitativos previstos nos Planos de Distribuição de Gêneros Alimentícios Não Perecíveis – PDGA's (PT nº 44).

345. Visando examinar os controles dos gêneros alimentícios armazenados no Almoxarifado Central, solicitou-se à SEDF os registros de saldo de estoque constantes do sistema SIGMA.NET, referentes a data de 03/07/2015, sendo extraído pela GEAGAL relatório denominado “*Estoque Retroativo – Analítico – Agrupado por Conta*” (PT nº 45) que permitiu a identificação do saldo registrado no referido sistema.

346. Em 03/07/2015 também foi realizada visita *in loco* à GEAGAL com o objetivo de coletar todas as Guias de Remessa de Alimentos (GRA's)⁸⁷ (PT nº 46) emitidas por aquela gerência para atendimento de demandas extraordinárias de algumas unidades escolares, denominadas de “distribuições extra”, mas cujos registros de sa-

⁸⁷ Formulário preenchido pela equipe da GEAGAL, específico para cada instituição educacional de acordo com os dados informados pela DRE, por meio do PDGA. Na GRA fica registrada a remessa dos produtos da GEAGAL para as instituições educacionais, cujo recebimento é comprovado pela data e assinatura do responsável na instituição educacional: Diretor, Vice-Diretor ou Supervisor Administrativo ou Pedagógico, aposta no momento da entrega dos produtos, após rigorosa conferência. A partir do recebimento, o Diretor da instituição educacional é responsável pela guarda, conservação e utilização dos respectivos produtos. A 1ª via da GRA ficará no arquivo da instituição educacional para registro, controle e prestação de contas dos produtos recebidos e a 2ª via deverá ser devolvida à GEAGAL.

⁸⁷ Formulário preenchido pela equipe da GEAGAL, específico para cada instituição educacional de acordo com os dados informados pela DRE, por meio do PDGA. Na GRA fica registrada a remessa dos produtos da GEAGAL para as instituições educacionais, cujo recebimento é comprovado pela data e assinatura do responsável na instituição educacional: Diretor, Vice-Diretor ou Supervisor Administrativo ou Pedagógico, aposta no momento da entrega dos produtos, após rigorosa conferência. A partir do recebimento, o Diretor da instituição educacional é responsável pela guarda, conservação e utilização dos respectivos produtos. A 1ª via da GRA ficará no arquivo da instituição educacional para registro, controle e prestação de contas dos produtos recebidos e a 2ª via deverá ser devolvida à GEAGAL.

⁸⁷ Formulário preenchido pela equipe da GEAGAL, específico para cada instituição educacional de acordo com os dados informados pela DRE, por meio do PDGA. Na GRA fica registrada a remessa dos produtos da GEAGAL para as instituições educacionais, cujo recebimento é comprovado pela data e assinatura do responsável na instituição educacional: Diretor, Vice-Diretor ou Supervisor Administrativo ou Pedagógico, aposta no momento da entrega dos produtos, após rigorosa conferência. A partir do recebimento, o Diretor da instituição educacional é responsável pela guarda, conservação e utilização dos respectivos produtos. A 1ª via da GRA ficará no arquivo da instituição educacional para registro, controle e prestação de contas dos produtos recebidos e a 2ª via deverá ser devolvida à GEAGAL.



ída dos gêneros alimentícios ainda não tinham sido lançados no SIGMA.NET. Ressalta-se que alguns gêneros lançados nas GRA's não foram recebidos pelas unidades escolares, retornando ao almoxarifado central.

347. As GRA's devem ser atentamente observadas pelas unidades escolares quando do recebimento dos gêneros e atestadas pelo responsável da instituição, de modo a comprovar a efetiva entrega dos gêneros às unidades escolares, sendo que eventuais distorções também devem ser registradas neste documento. (PT nº 52)

348. O registro da saída dos gêneros alimentícios no sistema SIGMA é realizado através de um PIM (pedido interno de material), todavia tal registro somente é efetuado após o recebimento do comprovante de entrega dos gêneros nas unidades escolares. Portanto, a saída física de um gênero do estoque **não** é registrada concomitantemente no sistema, indicando um ponto de falha no controle. (PT nº 53)

349. Nesta esteira, com base nas informações de saldo registrado no SIGMA.NET e após a efetuação dos devidos ajustes em função das saídas de gêneros não registradas no sistema, mas que constavam das guias emitidas, bem como dos gêneros que retornaram à GEAGAL, calculou-se o quantitativo que deveria estar armazenado fisicamente no almoxarifado central⁸⁸ (PT nº 47), comparando-os com o saldo físico em estoque⁸⁹.

350. Deste modo, ainda em 03/07/2015, foi realizada pela equipe de auditoria a contagem física completa de todos os gêneros alimentícios estocados no almoxarifado central com base em *check list* padronizado (PT nº 61), sendo que os resultados estão registrados no PT nº 48.

351. Os resultados foram registrados no PT nº 47 e sumarizados na Tabela abaixo, sendo constatadas divergências⁹⁰ entre o saldo registrado em sistema e o saldo físico que se estenderam para praticamente todos os itens de estoque, sendo algumas diferenças bastante relevantes.

⁸⁸ Deve-se entender como almoxarifado central tanto o espaço disponível no galpão da SEDF quanto o galpão da empresa Transfer, contratada pela SEDF para realizar a armazenagem dos gêneros alimentícios.

⁸⁹ Ressalta-se que não havia nenhuma mercadoria em trânsito, dado que a 4ª distribuição ainda não havia iniciado e as distribuições extras ocorridas na semana já haviam sido contabilizadas quando da análise dos RDSG's e GRA's.

⁹⁰ Os percentuais negativos encontrados na Tabela referem-se aos gêneros que possuem saldo físico superior ao saldo que está registrado no Sistema SIGMA.NET.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Tabela 38 – Divergências encontradas em 03/07/2015

Item	Material	U.M.	Saldo Sistema	Saldo Físico	Diferença	Diferença %
1	200019287 - ACHOCOLATADO EM PO	PCT	20.938	19.200	1.738	8,30%
2	200018654 - ACUCAR CRISTAL	PCT	10.056	9.413	643	6,39%
3	200018188 - ARROZ	PCT	24.802	23.142	1.660	6,69%
4	200077241 - BEBIDA LACTEA PRONTO, SABOR CHOCOLATE	U	72	-	72	100,00%
5	200095475 - BISCOITO DOCE AMANTEIGADO NATA	U	33.680	33.493	187	0,56%
6	200018769 - BISCOITO DOCE, TIPO MAISENA	PCT	9.670	9.247	423	4,37%
7	200095473 - BISCOITO DOCE TIPO ROSQUINHA SABOR COCO	U	22.212	21.794	418	1,88%
8	200094367 - BISCOITO SABOR AVEIA E MEL	U	141.944	136.428	5.516	3,89%
9	200018770 - BISCOITO TIPO CREAM CRACKER	PCT	48.440	40.725	7.715	15,93%
10	200019437 - CARNE BOVINA MOIDA PRE COZIDA	LTA	81.238	81.574	-336	-0,41%
12	200105336 - CÚRCUMA (AÇAFRÃO) EM PÓ	G	5.325.800	5.311.600	14.200	0,27%
14	200107371 - EXTRATO DE TOMATE, EMBALAGEM COM 2KG	U	5.958	5.361	597	10,02%
15	200094482 - FARINHA DE AVEIA	U	18.475	-	18.475	100,00%
16	200018285 - FARINHA DE MANDIOCA	PCT	22.480	21.660	820	3,65%
17	200099620 - FARINHA LACTEA	PCT	33	-	33	100,00%
18	200077983 - FEIJAO COZIDO	LTA	40.623	45.834	-5.211	-12,83%
19	200019175 - LEITE EM PO	PCT	25.933	31.309	-5.376	-20,73%
20	200018277 - MACARRAO PARAFUSO	PCT	17.907	16.232	1.675	9,35%
21	200017806 - MILHO VERDE EM CONSERVA	LTA	11.893	13.440	-1.547	-13,01%
22	200018183 - OLEO VEGETAL, DE SOJA	LTA	18.249	18.240	9	0,05%
23	200073384 - PEITO DE FRANGO COZ. E DESFIADO.	PCT	538	523	15	2,79%
24	200018292 - SAL REFINADO, IODADO	KG	27.313	27.273	40	0,15%
26	200109449 - SUCO CONCENTRADO LIQUIDO, SABOR DE CAJU	U	20.000	20.004	-4	-0,02%
27	200109448 - SUCO CONCENTRADO LIQUIDO, SABOR DE UVA	U	2.130	2.442	-312	-14,65%
29	200017799 - TEMPERO COMPLETO SEM PIMENTA	POT	930	2.626	-1.696	-182,37%

Fonte: PT nº 47

352. A tabela abaixo demonstra a medida financeira destas divergências, considerados os itens para os quais a diferença foi superior a R\$10.000,00:

Tabela 39 – Impacto financeiro das divergências

Item	Material	U.M.	Diferença	Diferença %	Unitário (R\$)	Diferença em R\$ ⁹¹
18	200077983 - FEIJAO COZIDO	LTA	-5.211	-12,83%	R\$ 14,332	-R\$ 74.686,592
19	200019175 - LEITE EM PO	PCT	-5.376	-20,73%	R\$ 13,536	-R\$ 72.771,199
15	200094482 - FARINHA DE AVEIA	U	18.475	100,00%	R\$ 3,865	R\$ 71.406,075
20	200018277 - MACARRAO PARAFUSO	PCT	1.675	9,35%	R\$ 14,568	R\$ 24.401,510
3	200018188 - ARROZ	PCT	1.660	6,69%	R\$ 9,350	R\$ 15.521,017
9	200018770 - BISCOITO TIPO CREAM CRACKER	PCT	7.715	15,93%	R\$ 1,904	R\$ 14.692,341
21	200017806 - MILHO VERDE EM CONSERVA	LTA	-1.547	-13,01%	R\$ 8,160	-R\$ 12.623,520

Fonte: PT nº 47

⁹¹ As diferenças que estão em número negativo se devem ao fato do saldo físico ser superior ao registrado no saldo do sistema.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

353. Visando verificar os controles de estoque para os demais períodos também foi solicitado à GEAGAL relatório gerencial contendo os registros de movimentação de gêneros alimentícios e de saldo de estoque no sistema SIGMA.NET referentes às três primeiras distribuições ocorridas em 2015, bem como os registros das contagens físicas dos saldos de gêneros alimentícios constantes do estoque físico do almoxarifado central realizadas no âmbito da GEAGAL e da empresa Transfer.

354. De posse destas informações também foi realizada a circularização das informações fornecidas pela SEDF, sendo constatada divergência de saldo para diversos gêneros alimentícios durante o período avaliado (PT nº 49), conforme abaixo apresentado:

Tabela 40 – Divergências verificadas em 2015

Itens Verificados	Divergências SISTEMA X FÍSICO			
	Saldo inicial 2015	1º distribuição	2º distribuição	3º distribuição
Açúcar	0	7	582	759
Achocolatado	0	-275	-301	328
Arroz	4.723	4.622	-12.179	5.932
Biscoito Amanteigado	0	-968	0	240
Biscoito Cr Cracker	0	40.447	0	502
Biscoito Maisena	0	145	0	-1
Rosquinha de coco	0	-44	-31.500	248
Peito de frango desfiado	0	248	313	353
Carne em Conserva	-125	-276	-212	177
Charque bovino	0	0	0	0
Cookie integral	0	6.182	5.295	5.694
Cúrcuma	7.112.857	6.499.300	5.989.689	5.299.171
Extrato de tomate	0	394	420	1.799
Farinha de aveia	14.607	13.950	18.480	18.480
Farinha láctea	33	33	33	33
Farinha de mandioca	0	134	-361	0
Feijão cozido	126	209	-31.295	555
Leite em pó	0	-6.747	-6.394	-3.626
Macarrão	0	-367	1.706	1.549
Milho em conserva	-51	-84	-20	2.083
Suco de caju	0	16.218	0	0
Oleo de soja	-354	-298	-12.000	238
Sal	0	40	-412	24
Suco de pêssego	-2.017	-821	-9	-20.000
Suco de uva	-1.142	-1.186	-188	4.839
Tempero	0	-1.254	-1.701	-1.529

Fonte: PT nº 49

355. As células sombreadas representam aquelas situações em que **não**



foi detectada divergência entre os saldos, as demais são os casos em que houve divergência.

356. A Tabela abaixo consolida estas verificações, apontando para a existência de divergências de saldo desde o início do exercício de 2015, e expressivo agravamento já após a 1º distribuição, quando 96,15% dos itens avaliados possuíam divergência entre o saldo físico e o registrado em sistema, enquanto que no início do exercício a divergência girava em torno de 38% dos itens.

Tabela 41 – Consolidação das Divergências entre o estoque físico e sistema SIGMA em 2015

AVALIAÇÃO	Saldo inicial	1º distribuição	2º distribuição	3º distribuição
Nº gêneros conferem	16	1	5	3
Nº gêneros saldo físico a maior	5	11	13	4
Nº gêneros saldo físico a menor	5	14	8	19
Total de gêneros avaliados	26	26	26	26
% saldos que conferem	61,54%	3,85%	19,23%	11,54%
% saldos em divergência	38,46%	96,15%	80,77%	88,46%

Fonte: PT nº 49

357. Salienta-se que tal situação não é totalmente desconhecida pela GEAGAL, tendo em vista que a equipe de auditoria foi previamente alertada durante as visitas realizadas ao almoxarifado acerca da existência de algumas divergências entre os registros de quantitativo de gêneros alimentícios constantes no sistema e os quantitativos reais de gêneros alimentícios existentes nos estoques físicos.

358. Inclusive constatou-se que alguns gêneros alimentícios que teoricamente deveriam estar armazenados no depósito da Transfer, como era o caso do Leite em Pó, estavam na GEAGAL em virtude do quantitativo físico ser superior ao registrado no SIGMA.NET.

359. Fato é que em esclarecimentos apresentados pela GEAGAL (PT nº 50), bem como em outros documentos obtidos (PT nº 51), foram relatadas divergências entre o saldo do sistema e o físico, conforme sumarizadas na tabela abaixo, sendo ainda apontada a abertura de alguns processos para apuração das incoerências.

Tabela 42 – Divergências apresentadas pela GEAGAL

Gênero	Unidade	Diferença física em relação ao Sistema	Processo para apuração
Arroz	Pacote (5 Kg)	4.723	080.003.318/2015
Macarrão	Pacote (5 Kg)	1.320	080.000.329/2015
Leite em Pó	Pacote (1 Kg)	-5.170	não informado
Achocolatado em Pó	Pacote (1 Kg)	-200	não informado
Farinha de aveia	Pacote (1 Kg)	14.607	080.012.474/2014

Fonte: PT nº 50



360. Diante das evidências apresentadas verifica-se que os controles de saldo de estoque são bastante frágeis, portanto, os gêneros alimentícios não perecíveis estão suscetíveis a perdas e desvios.

361. Cabe destacar que parte desta fragilidade ocorre em virtude da inadequação do sistema SIGMA.NET para fins de gerenciamento da logística da merenda escolar, pois não permite um acompanhamento sistemático e tempestivo das saídas e entradas de materiais no estoque central, o registro imediato da saída física dos gêneros alimentícios e o acompanhamento (e classificação do status) dos alimentos que estiverem em trânsito (em processo de distribuição), nem mesmo daqueles produtos que não foram entregues às escolas e retornaram fisicamente à GEAGAL.

362. Além disso, o sistema não possibilita o registro das datas de validade dos gêneros alimentícios estocados, dificultando o controle e possibilitando a ocorrência de perdas em virtude da não distribuição tempestiva às unidades escolares. Por fim, as limitações do sistema exigem que o levantamento dos gêneros estocados nas escolas, previamente às distribuições (PDGA), sejam realizados de forma manual.

Causas

363. Falhas técnicas do sistema SIGMA.NET e ausência de funcionalidades necessárias para o devido acompanhamento da logística de armazenamento e distribuição da merenda escolar.

Efeitos

364. Dificulta o planejamento da logística de armazenagem e distribuição dos gêneros alimentícios.

365. Inexistência de informações fidedignas que subsidiem as aquisições e as futuras contratações.

366. Possibilidade de desabastecimento de gêneros alimentícios e de ocorrência de desvios de gêneros alimentícios e de perdas decorrentes da extinção do prazo de validade, com conseqüente dano ao erário.

Considerações do Auditado

367. Quanto ao achado em tela a jurisdicionada apontou, às fls. 12/14 do e-DOC 63BE5C82-c, que realizou a alteração do gestor da GCAE, tendo em vista a



necessidade de um controle mais técnico e rigoroso nos procedimentos de armazenamento, controle, monitoramento e distribuição dos gêneros alimentícios não perecíveis.

368. Informou também que atual gerente remeteu Relatório Analítico Situacional, às fls. 228 a 240 do e-DOC BFC85891-c, o qual contém as divergências entre o estoque físico e virtual do SIGMA.NET, sendo solicitado à empresa Transfer Logística e Transportes Especiais LTDA. a reposição dos gêneros alimentícios em quantidade a menor sob sua responsabilidade.

369. Ademais, criou-se uma planilha virtual contendo os gêneros alimentícios não perecíveis, sendo alimentada diariamente com o fito de melhorar o controle do estoque e minimizar eventuais divergências.

370. Quanto ao sistema informatizado mencionou que sua implantação tem sido demandada ao longo de diversos anos para um melhor controle e planejamento da alimentação escolar em todas as etapas de execução, todavia nenhuma delas logrou êxito.

371. Apontou, ainda, que: a primeira solicitação realizada em 2015 consta do Processo nº 084.000.576/2014; em 11/12/2015 houve reunião junto à SUMTEC para solicitá-lo; foi encaminhado um Relatório de Demandas através do Memorando nº 073/2015-DIAE, às fls. 241 a 258 do e-DOC BFC85891-c.

Posicionamento da equipe de auditoria

372. Diante das considerações e documentos apresentados pela SEDF ficam ratificadas as conclusões auferidas pela equipe de auditoria, tendo em vista que as divergências quantitativas entre os saldos de estoque físico e do estoque virtual apuradas durante a auditoria não foram esclarecidas, justificadas ou questionadas, mas foram corroboradas face às novas divergências também apontadas no Relatório Analítico Situacional elaborado pela SEDF.

373. Portanto, há evidências que demonstram a vulnerabilidade do estoque central, e que denunciam a fragilidade no gerenciamento e controle dos gêneros alimentícios armazenados, bem como a ausência de uma sistemática de trabalho e de instrumentos adequados que previnam a ocorrência destas falhas e permitam seu constante monitoramento.



374. Destaca-se ainda que a empresa contratada para realizar o armazenamento dos gêneros alimentícios também não realiza o adequado gerenciamento e controle dos alimentos que estão sob sua guarda, tendo em vista a intempestividade em apresentar relatórios consolidados dos quantitativos estocados, conforme mencionado pela SEDF às fls. 470/472 e 474.

375. Por fim, destaca-se que a SEDF tem sido omissa quanto ao desenvolvimento de sistema informatizado específico que permita o gerenciamento adequado do Programa de Alimentação Escolar, tendo em vista que sua implantação não tem sido priorizada, não obstante a materialidade de recursos envolvidos, a relevância social do programa e a multiplicidade de riscos inerentes e de desvios já constatados.

Proposições

376. Ante o exposto, submete-se à deliberação do egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. determinar à SEDF que, em 90 (noventa) dias, apure conclusivamente as divergências quantitativas no estoque central, apontadas nas Tabelas 38 a 42, e adote as medidas pertinentes para regularizar a situação, inclusive instaurando procedimentos administrativos disciplinares ou Tomada de Contas Especiais, quando for o caso; **(Sugestão II.g)**
- II. determinar à SEDF que:
 - a) adote medidas gerenciais e de controle, bem como sistemática de trabalho que previnam a ocorrência de desvios de gêneros alimentícios, garantam a fidedignidade entre as informações quantitativas registradas nos sistemas (saldo virtual) e os quantitativos efetivamente estocados (saldo físico) e permitam o constante monitoramento dos estoques centrais; **(Sugestão III.q)**
 - b) implante sistema informatizado com tecnologia adequada às demandas específicas da SEDF de modo a viabilizar o gerenciamento apropriado da logística de aquisição, distribuição e controle de estoque dos gêneros alimentícios no almoxarifado central e nas unidades escolares. **(Sugestão III.r)**



Benefícios Esperados

377. Controle adequado de toda cadeia logística de gêneros alimentícios e obtenção de informações fidedignas.

378. Redução do risco de ocorrência de desvios de gêneros alimentícios e de dano ao erário.

2.4.2 Achado 11 - Condições inadequadas de armazenagem dos gêneros alimentícios nos estoques centrais.

Critério

379. Conforme Resolução FNDE nº 26/2013, art. 8º, §1º, III, o Distrito Federal deve assegurar a estrutura necessária para o controle de estoque e armazenamento dos gêneros alimentícios.

380. A Gerência de Almojarifado de Gêneros Alimentícios (GEAGAL) tem a competência de receber os alimentos não-perecíveis e armazená-los adequadamente, conforme item 19.2 “a” do Manual de Alimentação Escolar.

Análises e Evidências

381. Durante as visitas *in loco* ao almojarifado central da SEDF e ao galpão da empresa Transfer, realizadas nos dias 03 e 06 de julho de 2015, foram detectadas impropriedades quanto a organização, segurança patrimonial e estrutura física de armazenagem, cujas impropriedades estão evidenciadas a seguir.

Almojarifado GEAGAL/SEDF:

382. Os controles de prazo de validade são realizados manualmente por meio de fichas de identificação manuais fixadas diretamente nos volumes armazenados no almojarifado da GEAGAL (foto 4). No entanto, tal prática não é realizada de modo sistemático, de modo que esse controle é apenas parcialmente executado.

383. Os gêneros estão parcialmente organizados de acordo com o PVPS/PEPS⁹², sendo utilizadas fichas identificadoras de cores distintas sobrepostas aos gêneros, sendo as de cor verde (“Retirar”) afixadas naqueles gêneros que devem sair primeiro e as vermelhas ou amarelas (“Não Retirar”) para os que devem sair por último (foto 3).

⁹² Primeiro que Entra Primeiro que Sai (PEPS) ou Primeiro que Vence Primeiro que Sai (PVPS).



Foto 3⁹³: Identificação dos gêneros



Foto 4: Identificação dos gêneros - detalhe



384. No tocante à segurança das instalações do depósito da GEAGAL verificou-se que existem algumas câmeras de segurança nos portões de acesso, todavia foi informado pelo gerente que não estão em funcionamento. Não existe também sistema de alarme ou outras ferramentas de segurança patrimonial.

385. Quanto à estocagem dos alimentos não existem prateleiras suficientes para garantir a estocagem adequada, assim, a maioria dos gêneros fica armazenada em *pallets* de madeira a poucos centímetros do piso (fotos 6 e 8), em que pese o manual de alimentação escolar recomendar a utilização de prateleiras.⁹⁴

386. Foi verificado apenas um conjunto de prateleiras em todo o estoque (foto 3), bem como um quantitativo restrito de material disponível para construção de prateleiras, o qual estava estocado no mesmo galpão, mas sem utilização para a produção das prateleiras (foto 5).

Foto 5: Alimentos estocados em prateleira



Foto 6: Alimentos estocados em pallets



⁹³ Todas as fotos deste achado (Fotos 3 a 31) foram registradas em 03/07/2015 e 06/07/2015.

⁹⁴ Item13 "d": deve ter prateleiras, armários, e antes em bom estado de conservação, **Não podem ser de madeiras, pois contaminam os alimentos e atraem pragas como baratas e ratos.** Devem ser de material liso, resistente, impermeável e lavável.



Foto 7: Material para construção de prateleiras



Foto 8: Pallets de madeira não utilizados



387. A inexistência desta estrutura de prateleiras é um dos fatores que impossibilita que um quantitativo maior de gêneros alimentícios seja estocado no depósito de propriedade da SEDF, pois inexistindo prateleiras os alimentos ficam expostos à ação de roedores.

388. Portanto, em tese, no estoque próprio da SEDF deveriam ser armazenados apenas aqueles gêneros que são acondicionados em latas e outras embalagens que garantam maior proteção à contaminação.

389. Não obstante, haviam várias caixas de biscoitos armazenados no galpão da SEDF de modo inadequado (apenas sobre os pallets de madeira) sob o risco de exposição a roedores, havendo também alguns volumes apoiados às paredes, contrariando o disposto no Manual de Alimentação Escolar⁹⁵ (fotos 9 e 10).

Foto 9: Caixas de biscoito sobre pallets.



Foto 10: Volumes apoiados às paredes



⁹⁵ Item 13, "m": os alimentos devem ser armazenados sobre paletes e/ou estrados (distância de 30 cm do chão) e/ou prateleiras (**distância de 10 cm das paredes**), respeitando-se o espaçamento mínimo necessário para garantir adequada ventilação, limpeza e, quando for o caso, desinfecção do local.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

390. Ainda, foi detectada a existência de gêneros impróprios para consumo, em razão de avarias na embalagem ou deterioração, armazenados no galpão da SEDF, sem nenhum tipo de vedação ou isolamento em relação aos demais alimentos (foto 11), permitindo a proliferação da contaminação para os demais gêneros, bem como facilitando a presença e o desenvolvimento de vetores (fotos 11 a 16).

Foto 11: Gêneros impróprios X Demais Gêneros



Foto 12: Gêneros impróprios



Foto 13: Macarrão impróprio



Foto 14: Macarrão impróprio



Foto 15: Feijão impróprio



Foto 16: Feijão impróprio





Almoxarifado contratado da empresa TRANSFER:

391. Em visita *in loco* realizada no almoxarifado da empresa foram detectadas algumas inadequações no que tange à organização da armazenagem.

392. Primeiramente destaca-se que a Transfer utiliza o mesmo galpão para armazenagem de produtos pertencentes a diversas empresas, não sendo destinado exclusivamente para armazenamento dos gêneros da SEDF. Além disso, o galpão não é organizado de forma a garantir a segregação física dos produtos pertencentes à SEDF em relação aos demais.

393. Durante a visita houve dificuldades para a equipe de auditoria localizar os alimentos da SEDF, sendo necessário recorrer aos funcionários da Transfer para a devida indicação. Portanto, essa desorganização dificulta a identificação transparente dos gêneros armazenados, conforme demonstrado nas fotos a seguir.

Foto 17: Ausência de Segregação I⁹⁶



Foto 18: Ausência de Segregação II⁹⁷



Foto 19: Ausência de Segregação III⁹⁸



Foto 20: Ausência de Segregação IV⁹⁹



⁹⁶ Os itens circulados em cor verde pertencem à SEDF, os demais são de outras organizações/empresas.

⁹⁷ Os itens circulados em cor vermelha pertencem a outras organizações/empresas, os demais são da SEDF.

⁹⁸ Os itens circulados em cor verde pertencem à SEDF, os demais são de outras organizações/empresas.

⁹⁹ Os itens circulados em cor verde pertencem à SEDF, os demais são de outras organizações/empresas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

394. Quanto à utilização dos critérios de PEPS/PVPS, constatou-se também a inexistência de efetiva organização e identificação sistemática dos gêneros estocados que permita a observância aos referidos critérios na operacionalização da distribuição dos gêneros alimentícios estocados.

395. Observou-se que as marcações existem apenas para a minoria dos itens estocados, conforme exemplificado na foto 21, sendo que a regra é a inexistência da realização destes controles, conforme ilustrado nas fotos 22 a 24 a seguir:

Foto 21: Identificação de PEPS



Foto 22: Ausência Identificação de PEPS I



Foto 23: Ausência Identificação de PEPS II



Foto 24: Ausência Identificação de PEPS III





TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

396. Consta também do Memorando nº 027 e 028/2014-GEAGAL e Despacho 99/2014 (PT nº 51) relatos do executor do contrato nº 36/2011, firmado com a Transfer, de que em decorrência de falhas da empresa em observar e controlar os prazos de validade da farinha de aveia estocada, foi negligente em relação ao PEPS durante o processo de carregamento dos caminhões para fins de distribuição às unidades escolares.

397. Assim, ocorreu a perda de 14.607 unidades de farinha de aveia durante o exercício de 2014, perfazendo o valor de R\$ 56.456,056, sendo relatado nos documentos a necessidade de efetuar a baixa do quantitativo no sistema de estoque, propondo-se ainda a responsabilização da contratada, cuja apuração é tratada no Processo 080.012.474/2014. A farinha de aveia cuja validade expirou foi verificada em ambiente externo e separado do galpão principal, conforme fotos 25 e 26 a seguir, não obstante haviam alguns gêneros avariados que estavam estocados no galpão (foto 27):

Foto 25: Farinha de aveia Imprópria I Foto 26: Farinha de aveia Imprópria II



Foto 27: Outros gêneros impróprios dentro do galpão





TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

398. Por fim constatou-se no galpão da Transfer a existência de gêneros não alimentícios estocados em meio aos alimentos, bem como outros elementos estranhos em local indevido, conforme fotos abaixo, contrariando trecho do Manual de Alimentação Escolar que aponta que não podem ser armazenados no mesmo depósito de alimentos materiais de limpeza, objetos em desuso ou estranhos ao ambiente, de forma a garantir proteção contra contaminantes (item 13, “a” e “j”).

Foto 28: Produtos não alimentícios I



Foto 29: Produtos não alimentícios II



Foto 30: Objetos estranhos I



Foto 31: Objetos estranhos II



Causas

399. Falta de investimento da SEDF para realizar reformas e manutenção dos prédios destinados à função de almoxarifado dos gêneros alimentícios, bem como de construir estruturas adequadas para o armazenamento, como prateleiras em material metálico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

400. Fragilidade na fiscalização da execução do contrato de guarda e armazenagem de gêneros alimentícios.
401. Não observância do Manual de Alimentação Escolar no que tange ao armazenamento de alimentos não perecíveis.
402. Intempestividade dos fornecedores para realizar o recolhimento dos gêneros impróprios e avariados nos estoques centrais, bem como proceder à substituição.

Efeitos

403. Distribuição dos gêneros alimentícios para as unidades escolares sem observar o prazo de validade e os critérios de PEPS/PVPS.
404. Perda de validade dos gêneros alimentícios.
405. Possibilidade de desvios de gêneros em função da ausência de organização e segregação dos gêneros estocados de outras organizações juntamente com os pertencentes à SEDF.
406. Risco de contaminação dos gêneros estocados em função da proximidade com materiais não alimentícios e estranhos.

Considerações do Auditado

407. Quanto ao achado em tela a jurisdicionada informou, à fl. 14/16 do e-DOC 63BE5C82-c que, com o fito de minimizar a existência de gêneros alimentícios avariados armazenados nos estoques e que ficam aguardando substituição, encaminhou ofício aos fornecedores, fls. 225 a 227 do e-DOC BFC85891-c, determinando que a entrega de produtos avariados será objeto de devolução imediata, seguida de glosa na nota fiscal, caso não haja substituição na mesma ocasião.
408. Noticiou também que no tocante à reforma do almoxarifado central da SEDF já realizou diversas solicitações, e tramita no Processo nº 080.003.759/2014 o pedido de reforma da GCAE e de construção de prateleiras para um armazenamento mais adequado nesse almoxarifado.

Posicionamento da equipe de auditoria

409. As considerações apresentadas pela SEDF demonstram que o órgão tem adotado algumas medidas para minimizar as falhas identificadas no almoxarifado próprio da SEDF, todavia não foram apresentadas informações atualizadas acerca do



pleito de reforma do edifício, nem mesmo informações detalhadas quanto à construção de prateleiras.

410. Quanto às falhas identificadas no galpão alugado não houve manifestação do gestor, apenas consta informação da alteração do executor do Contrato nº 36/2011 firmado com a empresa Transfer, que passa a ser a atual gestora da GCAE.

411. Nesta esteira, verifica-se que não foi apresentada consideração suficiente para afastar ou alterar o juízo auferido pela equipe de auditoria.

Proposições

412. Neste contexto, submete-se à deliberação do egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. determinar à SEDF que:
 - a) realize monitoramento contínuo da sistemática de organização e de identificação dos estoques centrais de gêneros alimentícios, de modo a evitar perdas por expiração de prazo de validade, contaminações e desvios; **(Sugestão III.s)**
 - b) adote as medidas pertinentes no sentido de: i) impedir a armazenagem, no mesmo ambiente, de gêneros alimentícios e de materiais impróprios para o consumo; ii) garantir que os produtos da SEDF, quando forem alocados em galpões contratados, sejam armazenados de modo efetivamente segregado de produtos não pertencentes ao PAE/DF; **(Sugestão III.t)**
- II. recomendar à SEDF que realize estudos com vistas a avaliar a viabilidade econômico-financeira e técnico-gerencial no que tange à manutenção do modelo atual de armazenamento concomitante dos gêneros alimentícios em almoxarifado próprio da SEDF e em galpão contratado, com vistas a garantir a economicidade, eficiência e eficácia da atividade; **(Sugestão V.c)**

Benefícios Esperados

413. Organização adequada dos estoques centrais.

414. Redução do risco de contaminação de gêneros alimentícios, bem como de perdas ocorridas em função da extinção do prazo de validade.



2.4.3 Achado 12 – Falhas de controle de gêneros alimentícios pelas unidades escolares

Critério

415. Manual da Alimentação Escolar do Distrito Federal.

Análises e Evidências

416. Visando avaliar o controle de estoque nas unidades escolares, a equipe de auditoria selecionou uma amostra de 19 escolas, vinculadas às sete CRE's que foram selecionadas anteriormente. As instituições educacionais foram selecionadas com base no critério de maiores recebimentos de gêneros alimentícios e localização geográfica mais próxima às respectivas CRE's.

417. Nessas unidades escolares, foi realizada contagem física de estoques de modo a realizar um batimento com os controles eletrônicos estabelecidos pelo Manual da Alimentação Escolar do DF, bem como foi aplicado questionário de modo a avaliar os controles gerais relacionados ao programa nas unidades escolares.

418. As unidades escolares visitadas estão relacionadas no quadro a seguir.

Quadro 11 – Amostra de escolas visitadas

Regional de Ensino	Unidade Escolar	Data da Visita
Guará	CED 01	09/07/2015
	CEF 04	17/08/2015
	CED 02	17/08/2015
Núcleo Bandeirante	CEF 01	13/07/2015
	CEF 02 do Riacho Fundo	11/08/2015
	CEF Telebrasília	11/08/2015
Planaltina	CED 01	17/07/2015
	CEF 04 de Planaltina	14/08/2015
	CEM 02 de Planaltina	14/08/2015
Plano Piloto e Cruzeiro	CEF 104 Norte	25/06/2015
	CEMEB	17/08/2015
	CESAS	17/08/2015
Samambaia	CAIC Ayrton Senna	09/07/2015
	CEM 304	10/07/2015
Sobradinho	CEM 01	14/08/2015
	EC 15	14/08/2015
Taguatinga	CEMAB	12/08/2015
	CED 02	12/08/2015
	CAIC WALTER MOURA	12/08/2015

Fonte: PT nº 54

419. O Manual da Alimentação Escolar do DF define em seu item 20 os



formulários que devem ser utilizados para recebimento de gêneros, controle de estoque (entrada e saída) dos alimentos e controle do consumo diário. No caso das unidades escolares, os documentos que devem ser elaborados e mantidos atualizados são:

- I. Controle Diário da Alimentação Escolar: recebe o registro do cardápio servido no dia, do número de alunos atendidos e de refeições servidas, dos produtos e quantidades que foram utilizadas e das transferências realizadas;
- II. Demonstrativo Trimestral da Merenda Escolar – DTM: formulário por meio do qual a unidade escolar informa à CRE toda a operacionalização da alimentação escolar realizada no período de três meses. É elaborado com base no Controle Diário e é utilizado pela CRE para consolidação da prestação de contas de todas as unidades escolares vinculadas;
- III. Guia de Transferência de Alimentos: registra a transferência de gêneros alimentícios entre unidades escolares. Tal transferência deve ser intermediada e promovida pela CRE;
- IV. Guia de Recolhimento e Substituição de Alimentos: utilizado para registrar o recolhimento e a substituição de alimento com a qualidade comprometida, ainda que dentro do prazo de consumo ou de validade;
- V. Ficha de Prateleira: Registra a entrada e a saída dos gêneros alimentícios do depósito. A cada recebimento, os produtos devem ser identificados pelo nome e quantidade, em ficha de prateleira específica, que deverá estar afixada à frente das prateleiras onde o produto será armazenado, de modo que os responsáveis pela sua utilização possam estar atualizados quanto ao estoque e prazos de validade. A cada encerramento do ano, deve-se encerrar a Ficha de Prateleira anterior e abrir uma nova, com os dados da Ficha de Prateleira anterior. Para produtos oriundos de outras fontes, tais como APM, doações, campanhas etc. deverão ser abertas Fichas de Prateleiras específicas, cujas informações deverão ser registradas em campos próprios no Controle Diário.



420. A equipe de auditoria identificou que o Controle Diário e o DTM são organizados em um arquivo de planilha eletrônica em cada unidade escolar, de modo que o preenchimento diário do primeiro documento por parte do responsável pela merenda de todas as entradas de gêneros alimentícios, seja por GRA (não perecíveis), recibos (perecíveis e semiperecíveis) ou transferências (oriundas de outras unidades escolares), já atualiza o saldo de gêneros para a elaboração do DTM. Do mesmo modo, o registro diário de todas as saídas de alimentos, seja por consumo ou por transferência para outra unidade escolar, reduz o saldo disponível na escola e atualiza o DTM.

421. Verificou-se que, geralmente, as CRE's buscam realizar um fechamento mensal desses dois documentos, realizando uma contagem de estoque na unidade escolar para verificar as informações ou solicitando que a própria escola o faça. Ao fim de cada trimestre, é gerado o DTM contendo toda a movimentação de gêneros alimentícios na instituição, incluindo entradas, saídas, transferências e o saldo inicial e final.

422. Após a realização dos procedimentos de auditoria, **constatou-se falhas no controle de estoques em todas as unidades escolares visitadas**, fornecimentos irregulares, armazenamento indevido de gêneros impróprios ao consumo, falhas na utilização dos formulários padronizados do Programa e ausência de controle sistemático da quantidade de alunos que consomem a merenda.

423. Após identificar o registro de saldo de estoque, a equipe de auditoria realizou uma comparação com a contagem da amostra de gêneros realizada *in loco* e constatou que **em 100% das unidades escolares visitadas os controles utilizados não refletiam com exatidão o quantitativo em estoque apurado nas visitas**, sendo que em 11 unidades escolares (57,8% da amostra), mais de 50% dos itens de estoque avaliados continham diferença entre o saldo físico e os registros de controle, apresentado de modo sintético no Quadro 12, sendo que o detalhamento dos gêneros avaliados e das diferenças individuais constam do PT nº 57 (associado aos autos por meio do sistema e-TCDF).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Quadro 12 – Resumo das impropriedades apuradas no quantitativo de gêneros alimentícios

Regional de Ensino	Unid. Escolar	Nº de gêneros avaliados	Nº de gêneros com Diferença	% de gêneros com diferença	Nº de Gêneros cujo Estoque Físico é maior	Nº de Gêneros cujo Estoque Físico é menor
Planaltina	CEF 04	26	20	76,92%	8	12
Taguatinga	CAIC WALTER MOURA	26	20	76,92%	0	20
Plano Piloto	CEF 104 NORTE	25	19	76,00%	6	13
Planaltina	CED 01	28	20	71,43%	6	14
Núcleo Bandeirante	CEF 02	26	18	69,23%	8	10
Samambaia	CAIC AYRTON SENNA	33	22	66,67%	4	18
Samambaia	CEM 304	27	17	62,96%	12	5
Sobradinho	CEM 01	26	16	61,54%	6	10
Guará	CEF 04	26	15	57,69%	3	12
Guará	CED 01	30	17	56,67%	6	11
Plano Piloto	CEMEB	27	14	51,85%	3	11
Sobradinho	EC 15	26	12	46,15%	5	7
Núcleo Bandeirante	CEF TELEBRASÍLIA	26	11	42,31%	6	5
Taguatinga	CED 02	26	11	42,31%	5	6
Núcleo Bandeirante	CEF 01	31	13	41,94%	7	6
Guará	CED 02	26	10	38,46%	6	4
Planaltina	CEM 02	26	9	34,62%	3	6
Taguatinga	CEMAB	26	8	30,77%	3	5
Plano Piloto	CEJAS	26	5	19,23%	2	3
TOTAL		513	277	54,00%	99	178

Fonte: PT nº 57 ([C9574B41-e](#))

424. A título de exemplo, destacam-se as seguintes divergências:

- CEF 04 de Planaltina: o quantitativo verificado no estoque físico era inferior ao registrado nos controles em 247 pacotes de arroz e 196,5 pacotes de açúcar;
- CEMEB (Plano Piloto): o quantitativo verificado no estoque físico era inferior ao registrado nos controles em 105 quilos de patinho em iscas e 105 quilos de leite em pó

425. Em termos financeiros, a diferença quantitativa entre as contagens físicas de estoque realizadas *in loco* e o registrado nos controles perfaz o valor de R\$97.212,87. Já o montante financeiro referente aos quantitativos de estoque que são superiores aos registros documentais perfaz o total de R\$14.087,31. (PT nº 57)

426. De modo a apurar as possíveis causas dessas falhas no controle de



estoque, verificou-se a utilização dos formulários padronizados do Programa em cada unidade escolar. O quadro a seguir demonstra a situação encontrada.

Quadro 13 – Utilização dos Formulários Padronizados

Situação de Utilização dos Formulários	Qtde de Escolas com Falhas	% da Amostra ¹⁰⁰
Registro diário do consumo no Controle Diário	18	95%
Registro de recebimento de gêneros no Controle Diário	15	79%
Utilização de registros manuais informais para controle do consumo	15	79%
Registros manuais imprecisos	14	74%
Fichas de Prateleira	16	84%
Fichas de identificação de produtos	18	94%
Ausência de divulgação de cardápios	17	89%

Fonte: PT's nº 55, 56, 57 e 58

427. As figuras a seguir demonstram duas situações de registros manuais inadequados.

Foto 32: Registros manuais inadequados I¹⁰¹

TURNO: MATUTINO			
CARDÁPIO:	SALA	TURMA	QUANTIDADE
Biscoito Cream Cracker e Iogurte			
DATA: 07/08			
20 biscoito iogurte	ESPECIAL	ESPECIAL	
	15	ARTES	15
	16	TGD	15
	17	BPA A	15
	18	BPA B	15
	19	BPA C	15
	20	BPA D	15
	21	BPA E	15
	22	BPA F	15
	23	BPA G	15
	24	BPA H	15
	25	BPA	15
	26	BPA B	15
	27	BPA C	15
	28	BPA D	15
	29	BPA E	15
	30	BPA F	15
	TOTAL		217

Foto 33: Registros manuais inadequados II¹⁰²

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL	
Secretaria de Estado de Educação	
Coordenação Regional de Ensino de Sobradinho	
CENTRO DE ENSINO MÉDIO 01 DE SOBRADINHO	
EJA	
DIA: 04/08/15	MÊS: AGOSTO
CARDÁPIO: Iogurte de morango e Biscoito Cream Cracker	
OBS.: Semente o Regular	
Nº ALUNOS ATENDIDOS	
NOITE:	
GÊNEROS	QUANTIDADES
Iogurte	Remessa
Biscoito Cream Cracker	

428. Durante as contagens de estoque, constatou-se irregularidades no tocante ao fornecimento dos gêneros alimentícios “Pão Brioche” e “Filé de Peixe – Pangasius”, pois **indicavam um peso líquido em suas embalagens e, no entanto, ao**

¹⁰⁰ Refere-se ao percentual de escolas com falhas em cada situação avaliada.

¹⁰¹ CEF 04 do Guará: Não permite identificar a quantidade consumida de “iogurte”

¹⁰² CEM 01 de Sobradinho: Não permite identificar a quantidade consumida de “iogurte” nem de “Biscoito Cream Cracker”



serem pesados, apresentaram um valor menor (PT's nº 56 e 57).

429. No CEM 01 de Sobradinho, foram encontrados 33 pacotes de “Pão Brioche”¹⁰³, com rótulo indicando peso líquido de 1kg, de modo que **deveriam totalizar 33 kg, entretanto, a pesagem resultou 24,53 kg**. As fotos a seguir demonstram a pesagem realizada em duas unidades escolares distintas.

Foto 34: Fornecimento irregular de “Pão Brioche” I¹⁰⁴



Foto 35: Fornecimento irregular de “Pão Brioche” II¹⁰⁵



430. Com relação ao gênero “Filé de Peixe – Pangasius”¹⁰⁶, constatou-se no CEM 01 de Sobradinho a existência de 12 pacotes cujos rótulos indicavam 5 kg de peso líquido, os quais **deveriam totalizar 60 kg, no entanto, a pesagem resultou 55,34 kg**.

431. Ressalta-se que as falhas na conferência e pesagem dos gêneros alimentícios recebidos nas unidades escolares resultam em pagamentos indevidos às empresas fornecedoras no caso de fornecimentos irregulares, conforme os relatados acima.

432. As demais irregularidades encontradas estão descritas no quadro a seguir.

¹⁰³ Fornecido pela empresa Atacadista de Alimentos Fonte Fofinho LTDA (CT nº 109/2014)

¹⁰⁴ Embalagem que deveria conter 1 kg, apresentou peso de 605g no CEM 01 de Sobradinho

¹⁰⁵ Embalagem que deveria conter 1 kg, apresentou peso de 812g na EC 15 de Sobradinho

¹⁰⁶ Fornecido pela empresa Frigorífico Goiás Industrial LTDA - Frigoind (CT nº 27/2011)



Quadro 14 – Descrição das irregularidades

IRREGULARIDADE	DESCRIÇÃO
Armazenamento indevido de gêneros impróprios no estoque (PT nº 56)	(i) em 4 escolas foi verificado armazenamento inadequado de gêneros impróprios; (ii) (CED 02 do Guará: armazenamento de 13,11kg de “Pão Brioche” com mofo juntamente com demais gêneros; (iii) CEM 304 de Samambaia: um lote de açúcar da marca “Tio Adal” com prazo de validade expirado armazenado no depósito de alimentos; (iv) CEF 01 do Núcleo Bandeirante: biscoito e gelatina com prazo de validade expirado armazenados junto com os demais alimentos; (v) CEF 04 de Planaltina: presença de formigas dentro de um pacote de açúcar da marca “Leeve”, bem como a existência de diversos pacotes de açúcar da marca “Tio Adal” com prazo de validade expirado .
Falhas na utilização dos formulários padronizados do Programa (PT nº 56)	(i) o Controle Diário e, conseqüentemente, o Demonstrativo Trimestral da Merenda – DTM, apresentaram inconsistências relevantes no tocante à identificação dos gêneros alimentícios; (ii) alguns itens dos referidos formulários não permitem identificar inequivocamente a qual gênero se refere, de modo que pode haver confusão entre gêneros distintos cujos fornecedores e custos são diferentes; (iii) a utilização da descrição do item “Filé de Peixe” não permite distinguir se é filé de tilápia ou filé de peixe de água doce, cada um fornecido por uma empresa diferente; (iv) no CED 01 de Planaltina verificou-se o registro do item “Carne Bovina”, impossibilitando identificar se se trata de “Patinho IQF em Cubos” ou “Patinho IQF em Iscas” ou, até mesmo, “Carne em Conserva”; (v) ausência de Fichas de Prateleiras específicas para gêneros adquiridos de outras fontes de recursos; (vi) ausência de Termo de Guarda e Responsabilidade, com lista de produtos existentes no depósito da escola em decorrência do encerramento do ano letivo ou de mudança da equipe gestora.
Ausência de controle sistemático da quantidade de alunos que consomem a merenda (PT nº 56)	(i) não há procedimento padronizado para levantamento de consumo diário da merenda; (ii) 4 escolas não realizam o controle nem da quantidade de alunos que efetivamente consumiram a merenda, pois registram uma quantidade fixa no Controle Diário; (iii) ausência de controle periódico de alunos presentes em relação ao quantitativo registrado nos controles, para fins de avaliação do consumo e eventual revisão dos valores per capita de consumo, de modo a subsidiar o planejamento do Programa; (iv) ausência de informação atualizada e sistemática da quantidade de alunos matriculados nas unidades escolares, dificultando a distribuição per capita adequada de gêneros alimentícios.

Fonte: PTs nºs 54 a 58

Causas

433. Ausência de segregação de funções nas escolas, dado que o servidor responsável pela merenda escolar tem as atribuições de controlar o recebimento de gêneros, o respectivo consumo, bem como ainda é responsável pelo estoque e pelos registros de prestação de contas.



434. Baixa capacitação dos responsáveis pelos controles da merenda escolar nas escolas.
435. Acesso irrestrito das merendeiras aos estoques¹⁰⁷.
436. Ausência de organização dos alimentos nos estoques em primeiro que vence, primeiro que sai – PVPS ou primeiro que entra, primeiro que sai – PEPS.
437. Inexistência de política de segurança, como, por exemplo, o uso de câmeras de vigilância no estoque¹⁰⁸.
438. Ausência de sistema informatizado de controle dos estoques.

Efeitos

439. Possibilidade de desvios de gêneros alimentícios.
440. Operacionalização inadequada do Programa de Alimentação Escolar.
441. Possibilidade de contaminação de alimentos ou de expiração de prazos de validade.

Considerações do Auditado

442. Sobre o presente achado a jurisdicionada cientificou, à fl. 16 do e-DOC 63BE5C82-c, que encaminhou às Unidades Regionais de Infraestrutura e Apoio Educacional - UNIAES (antigas GIAES) memorandos solicitando a apuração e correção das divergências apontadas no Quadro 12 (fls. 218 a 224 do e-DOC BFC85891-c).
443. Por fim, reafirmou do pleito para implantação de um sistema informatizado de gestão da alimentação escolar, conforme mencionado no achado 10, todavia nenhuma das solicitações foi atendida a contento pela SEDF.

Posicionamento da equipe de auditoria

444. Tendo em vista que não há qualquer discordância do gestor quanto às irregularidades apontadas, mantém-se o achado em sua integralidade.

Proposições

445. Ante o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:

¹⁰⁷ Situação verificada em 15 unidades escolares (79% da amostra)

¹⁰⁸ Verificado em 18 unidades escolares (95% da amostra)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

- I. determinar à SEDF que, em 90 (noventa) dias:
 - a) apure conclusivamente as divergências quantitativas nos estoques das escolas identificadas no Quadro 12 e adote as medidas pertinentes para regularizar as situações, inclusive instaurando procedimentos administrativos disciplinares ou Tomada de Contas Especiais, quando for o caso; **(Sugestão II.g)**;
 - b) realize inventário físico dos estoques de gêneros alimentícios de todas escolas atendidas pelo PAE/DF e adote providências com vistas a regularizar eventuais divergências encontradas em relação aos registros documentais; **(Sugestão II.h)**;
- II. determinar à SEDF que:
 - a) adote medidas gerenciais e de controle, bem como sistemática de trabalho que previnam a ocorrência de desvios de gêneros alimentícios, garantam a fidedignidade entre as informações quantitativas registradas nos sistemas (saldo virtual) e os quantitativos efetivamente estocados (saldo físico) e permitam o constante monitoramento das unidades escolares **(Sugestão III.q)**
 - b) realize monitoramento constante das escolas atendidas pelo PAE/DF, avaliando os seguintes aspectos e adotando as medidas corretivas necessárias: i) existência de eventuais divergências quantitativas entre o estoque físico e os registros formais de controle; ii) existência de gêneros fornecidos em desconformidade com a especificação contratual, em especial, no tocante ao peso; iii) organização e identificação dos gêneros estocados em desconformidade com a sistemática prevista no Manual de Alimentação Escolar; iv) existência de gêneros estocados com prazo de validade expirado ou em condição imprópria para consumo; v) realização dos registros das entradas e saídas de gêneros alimentícios em desconformidade com a sistemática prevista no Manual de Alimentação Escolar **(Sugestão III.u)**
 - c) adote procedimentos com vistas a efetuar glosas nas faturas



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

bem como para imputar sanções às empresas nos casos de produtos fornecidos ou serviços prestados em desconformidade com a especificação contratual, conforme previsto nos arts. 58 e 87 da Lei 8.666/1993 e nas cláusulas contratuais específicas;
(Sugestão III.m)

d) implante sistema informatizado com tecnologia adequada às demandas específicas da SEDF de modo a viabilizar o gerenciamento apropriado da logística de aquisição, distribuição e controle de estoque dos gêneros alimentícios no almoxarifado central e nas unidades escolares. **(Sugestão III.r)**

Benefícios Esperados

446. Organização adequada dos estoques das unidades escolares.

447. Redução do risco de contaminação de gêneros alimentícios, bem como de perdas ocorridas em função da extinção do prazo de validade.

3 Conclusão

448. A presente auditoria visou avaliar a regularidade do gerenciamento, do controle e das contratações do Programa de Alimentação Escolar do DF, havendo o trabalho se desdobrado em quatro questões de auditoria.

449. Na primeira questão, entendeu-se que a supervisão do Programa de Alimentação Escolar (PAE/DF) não segue os normativos vigentes, sendo insuficiente para garantir a adequada execução do programa, uma vez os demonstrativos gerenciais de consumo previstos no Manual de Alimentação Escolar não são elaborados por diversas CRE's, impedindo a consolidação e o controle efetivo do consumo dos gêneros alimentícios no âmbito das unidades escolares, além disso a fiscalização realizada pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é incipiente, além de haver impropriedades em sua composição e irregularidades nos atos de Indicação de alguns conselheiros.

450. Em relação à segunda questão, entendeu-se que o planejamento das contratações e seleção de fornecedores possuem irregularidades, uma vez que na realização das pesquisas de preços houve a desconsideração de preços de outras contratações públicas e constatou-se a ausência de transparência nas pesquisas de



preços das chamadas públicas. A SEDF também deixou de observar requisitos de habilitação técnica previstos nos editais de licitação em alguns certames e, por fim, detectou-se indícios de preços antieconômicos em algumas contratações.

451. Em relação à terceira questão foi constatado que o fornecimento de gêneros alimentícios perecíveis ocorre em desacordo com o previsto no Plano de Distribuição de Gêneros Alimentícios Perecíveis e Semiperecíveis (PDGP's), além da inexistência de ordens de serviço que justificassem os quantitativos entregues pelas empresas. Também foi verificado o fornecimento de gêneros em condições impróprias para consumo e diversas irregularidades quanto à efetiva reposição dos produtos pelas contratadas. Além disso, detectou-se fragilidades específicas quanto ao acompanhamento da execução do contrato de distribuição dos gêneros alimentícios não perecíveis, bem como falhas gerais na fiscalização da execução dos contratos de fornecimento de gêneros alimentícios pela SEDF e respectivos executores de contrato.

452. No tocante à quarta questão verificou-se que os controles de estoque são frágeis e incapazes de evitar a ocorrência de desvios e perdas de alimentos armazenados. No estoque central de gêneros não perecíveis foram verificadas inúmeras divergências entre o saldo de estoque registrado em sistema informatizado e o quantitativo de gêneros alimentícios contabilizados no almoxarifado, além de não possuírem condições adequadas de organização e armazenagem dos gêneros alimentícios que permitam o controle adequado das entradas e saídas dos gêneros alimentícios. Semelhantemente verificou-se que os estoques de alimentos das unidades escolares, possuem falhas relacionadas ao controle do recebimento, estocagem e consumo dos gêneros alimentícios.

453. Assim, é possível concluir que, tendo em conta a elevada materialidade, complexidade e relevância social do Programa de Alimentação Escolar do DF, a gestão e o controle implementados pela Secretaria de Educação são inadequados e impossibilitam a regular execução do programa. Ademais, o Conselho de Alimentação Escolar do DF, responsável por fiscalizar o PAE/DF, não vem cumprindo adequadamente suas funções.

454. A amplitude da cadeia logística, que compreende as etapas de planejamento de cardápios, aquisição, fornecimento, armazenagem e distribuição dos gêneros alimentícios; a quantidade elevada de profissionais envolvidos na supervisão



local, regional e central; o atendimento de mais de 600 unidades escolares; a diversidade de produtos adquiridos e a elevada quantidade de contratações a serem gerenciadas pelos executores de contratos, e, conseqüentemente, de notas fiscais a serem conferidas pelas comissões regionais de recebimento e atestadas pelos executores demonstram a complexidade do modelo de execução do programa adotado pela jurisdicionada, bem como a excessiva pulverização dos pontos de controle demandados.

455. Além disso, a inexistência de instrumentos adequados ao acompanhamento do programa, tais como, sistema informatizado e executores de contratos e supervisores em quantidade e capacidade adequada; falhas na elaboração de relatórios gerenciais de consumo da merenda; ausência de registros fidedignos dos estoques comprometem o gerenciamento e o controle de toda a cadeia de suprimentos, possibilitando que a execução do programa permaneça susceptível à ocorrência de irregularidades, fraudes e desvios, podendo culminar em elevados custos e prejuízos financeiros ao Estado, afetando diretamente os beneficiários finais do Programa, ou seja, os alunos da rede pública de ensino.

4 Proposições

456. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:

- I) tomar conhecimento:
 - a) do presente Relatório de Auditoria;
 - b) dos documentos acostados aos autos, eDOCs: 691ED2BE-c; 63BE5C82-c; BFC85891-c; 07FC76F4-c e DE7A365A-c.
- II) determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que, em 90 (noventa) dias:
 - a) instaure procedimento administrativo disciplinar para apurar a conduta dos Coordenadores Regionais de Ensino responsáveis pelas pendências destacadas nas Tabelas 10 e 11 deste Relatório de Auditoria (Achado 1);
 - b) passe a divulgar, permanentemente, no sítio eletrônico da SEDF e nas unidades escolares: i) montante de recursos aplicados na execução do PAE/DF; ii) cardápio programado para o período; iii)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

- informações relativas ao Conselho de Alimentação Escolar do DF, tais como: 1) relação dos Conselheiros (indicando o grupo que representam); 2) canais de comunicação; 3) competências legais; 4) datas e atas das reuniões; 5) resoluções emitidas; 6) fiscalizações realizadas e respectivos resultados (Achado 2);
- c) promova o reequilíbrio econômico-financeiro dos Contratos indicados no Quadro 8, tendo em vista o sobrepreço apontado nos itens indicados nas Tabelas 20 e 23, e instaure, no uso da competência expressa no art. 2º do Decreto nº 37.096/16, Tomada de Contas Especial para a identificação dos responsáveis e a quantificação do prejuízo objeto dos respectivos Contratos, haja vista as evidências de sobrepreço apontados no Achado 5 deste Relatório (Achado 5);
- d) somente proceda à prorrogação dos contratos de aquisição dos itens relacionados no Quadro 7 do Relatório de Auditoria após realização de amplo estudo que demonstre a compatibilidade dos preços contratados com os praticados pela administração pública, tendo em vista indícios de que os valores contratados mostram-se antieconômicos, avaliando a necessidade de abertura de novos procedimentos licitatórios (Achado 5);
- e) regularize as pendências identificadas nas Tabelas 29.2 e 33 deste Relatório de Auditoria, adotando medidas pertinentes para cada situação, tais como: i) notificar às empresas para reposição imediata dos gêneros alimentícios pendentes; ii) executar a garantia contratual para os contratos vigentes em que houver garantia; iii) efetuar glosas imediatas em faturas pendentes de pagamento às empresas; iv) adotar procedimentos de cobrança em casos de contratos expirados (Achado 7);
- f) promova: i) a revisão dos pagamentos realizados à empresa JUNO VELOSO VIDAL DOS SANTOS, no âmbito do Processo nº 080.006.589/2012, referente ao Contrato nº 35/2012, com fulcro



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

- no dever autotutela da administração pública, enunciado na Súmula 473 STF, uma vez que houve irregularidade na liquidação de despesa, tendo em vista o ateste de notas fiscais e a realização de pagamentos sem a devida comprovação de fornecimento dos gêneros alimentícios apontados no Quadro 10.1, afrontando os arts 62 a 64 da Lei nº 4320/1964; ii) a instauração de TCE nos casos em que não for efetuada a regularização de pagamentos; (Achado 9)
- g) apure conclusivamente as divergências quantitativas no estoque central, apontadas nas Tabelas 38 a 42, e nos estoques das escolas, identificadas no Quadro 12 do Relatório de Auditoria, e adote as medidas pertinentes para regularizar as situações, inclusive instaurando procedimentos administrativos disciplinares ou Tomada de Contas Especiais, quando for o caso (Achados 10 e 12);
- h) realize inventário físico dos estoques de gêneros alimentícios de todas escolas atendidas pelo PAE/DF e adote providências com vistas a regularizar eventuais divergências encontradas em relação aos registros documentais; (Achado 12)
- III) determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que, doravante:
- a) garanta que a alocação dos nutricionistas seja, permanentemente, realizada com base em critérios técnicos e objetivos, impedindo a lotação destes profissionais em atividades incompatíveis com o Programa de Alimentação Escolar (PAE/DF) (Achado 1);
- b) corrija as disfunções identificadas no planejamento e execução da supervisão do PAE/DF junto as unidades escolar, adotando medidas como: i) planejamento formal periódico das atividades; ii) disponibilização de recursos humanos e materiais para viabilizá-lo; iii) registro padronizado das visitas; iv) elaboração de relatórios gerenciais periódicos consolidados (Achado 1);
- c) institua mecanismos que garantam a elaboração e o encaminhamento aos setores competentes dos demonstrativos gerenciais de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

- controle da merenda escolar previstos no Manual de Alimentação Escolar (RETRIM, CONSAL, FAT, Controle Diário e DTM), fixando prazos para o envio da documentação e apurando responsabilidades em casos de omissões e atrasos injustificados (Achado 1);
- d) adote, em articulação com o Conselho de Alimentação Escolar - CAE/DF, medidas para que esse Colegiado exerça efetivamente suas atribuições de supervisão e acompanhamento do PAE/DF, informando-o da necessidade de elaboração de plano de ação e de relatórios de fiscalização periódicos, bem como da obrigatoriedade de realizar reuniões ordinárias mensais nos termos das normas regentes (Achado 2);
- e) observe a segregação de funções ao indicar os representantes do Poder Executivo no Conselho de Alimentação Escolar do DF, de modo que não acumulem atribuições relacionadas à execução e à fiscalização do Programa ou qualquer outra situação que configure conflito de interesses (Achado 2);
- f) observe, quando da realização de pesquisas de preços, os valores efetivamente praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, nos termos do art. 15 da Lei nº 8.666/93, excluindo-se, para efeito de cálculo da estimativa, os preços exorbitantes e/ou inexequíveis; (Achado 3);
- g) passe a incluir, nas pesquisas de preços realizadas no âmbito das Chamadas Públicas para aquisição de gêneros alimentícios produzidos por agricultores e empreendedores de base familiar rural, a identificação dos estabelecimentos comerciais e dos respectivos valores utilizados para a definição dos preços de referência, de modo a garantir transparência aos atos administrativos (Achado 3);
- h) utilize nos procedimentos licitatórios, para fins de aferição da capacidade técnico-operacional, parâmetros quantitativos objetivamente alinhados ao volume e à periodicidade de fornecimento dos produtos, devidamente justificados nos autos, pautando-se pelos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

- princípios da razoabilidade e proporcionalidade, de modo a viabilizar a competitividade dos certames (Achado 4);
- i) observe, rigorosamente, os critérios constantes dos editais de licitação para fins de avaliação da capacidade técnica das empresas licitantes, nos termos do art. 4º, inc. XII da Lei nº 10.520/02, estabelecendo mecanismos de controle padronizados para tal aferição, cujos registros devem ser acostados aos autos para formalização da análise realizada; (Achado 4);
 - j) faça constar dos procedimentos licitatórios planilhas estimativas dos valores unitários dos gêneros alimentícios a serem fornecidos diretamente às escolas, segregando os respectivos custos unitários de transporte e as demais parcelas relevantes que compõem os preços finais, exigindo dos licitantes a apresentação de planilhas contendo esse detalhamento e os respectivos memoriais de cálculos (Achado 5);
 - k) adote medidas para que a distribuição de gêneros alimentícios perecíveis seja realizada em estrita observância aos quantitativos previstos no Plano de Distribuição de Gêneros Perecíveis - PDGP, sendo que eventuais alterações deverão ser justificadas e acompanhadas de documentação comprobatória que evidencie a demanda das unidades escolares e a respectiva solicitação da SEDF aos fornecedores, acostando-a aos respectivos processos de execução e de pagamento (Achado 6);
 - l) estabeleça sistemática de monitoramento, controle e cobrança que garanta a substituição eficaz e tempestiva dos gêneros alimentícios impróprios ao consumo pelos fornecedores, atendendo integralmente aos quantitativos demandados pela SEDF e aos prazos contratuais, no sentido de corrigir e evitar distorções similares às apontadas nas Tabelas 29 a 32 deste Relatório de Auditoria (Achado 7);
 - m) adote procedimentos com vistas a efetuar glosas nas faturas, bem como para imputar sanções às empresas, nos casos de produtos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

fornecidos ou serviços prestados em desconformidade com a especificação contratual, conforme previsto nos arts. 58 e 87 da Lei 8.666/1993 e nas cláusulas contratuais específicas (Achados 7, 8, 9 e 12);

- n) formalize as ordens de serviços destinadas à empresa contratada para realizar a distribuição de gêneros alimentícios, em consonância com o planejamento institucional, indicando, no mínimo, locais, quantidades e prazos de entrega (Achado 8);
- o) realize acompanhamento rigoroso da execução dos contratos de transporte e distribuição de gêneros alimentícios, de modo a certificar-se do estrito cumprimento: i) dos quantitativos e dos prazos de entrega, juntando relatório de execução no respectivo processo administrativo; ii) dos requisitos contratuais e das especificações previstas nos termos de referência durante todo período de execução do contrato, principalmente no que tange aos quantitativos e às características dos veículos utilizados (Achado 8);
- p) oriente os executores de contratos de fornecimento de gêneros alimentícios para que: i) somente atestem as notas fiscais após confirmação formal do fornecimento pela Comissão Regional de Recebimento; ii) elaborem relatórios de execução de cada etapa, registrando todas as desconformidades constatadas no fornecimento dos produtos ou prestação dos serviços, tais como intempetividade no prazo de entrega ou inadequação do produto (Achado 9);
- q) adote medidas gerenciais e de controle, bem como sistemática de trabalho que previnam a ocorrência de desvios de gêneros alimentícios, garantam a fidedignidade entre as informações quantitativas registradas nos sistemas (saldo virtual) e os quantitativos efetivamente estocados (saldo físico) e permitam o constante monitoramento dos estoques centrais e das unidades escolares (Achado 10 e 12);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

- r) implante sistema informatizado com tecnologia adequada às demandas específicas da SEDF, de modo a viabilizar o gerenciamento apropriado da logística de aquisição, distribuição e controle de estoque dos gêneros alimentícios no almoxarifado central e nas unidades escolares (Achados 10 e 12);
 - s) realize monitoramento contínuo da sistemática de organização e de identificação dos estoques centrais de gêneros alimentícios, de modo a evitar perdas por expiração de prazo de validade, contaminações e desvios (Achado 11);
 - t) adote as medidas pertinentes no sentido de: i) impedir a armazenagem, no mesmo ambiente, de gêneros alimentícios e de materiais impróprios para o consumo; ii) garantir que os produtos da SEDF, quando forem alocados em galpões contratados, sejam armazenados de modo efetivamente segregado de produtos não pertencentes ao PAE/DF (Achado 11);
 - u) realize monitoramento constante das escolas atendidas pelo PAE/DF, avaliando os seguintes aspectos e adotando as medidas corretivas necessárias: i) existência de eventuais divergências quantitativas entre o estoque físico e os registros formais de controle; ii) existência de gêneros fornecidos em desconformidade com a especificação contratual, em especial, no tocante ao peso; iii) organização e identificação dos gêneros estocados em desconformidade com a sistemática prevista no Manual de Alimentação Escolar; iv) existência de gêneros estocados com prazo de validade expirado ou em condição imprópria para consumo; v) realização dos registros das entradas e saídas de gêneros alimentícios em desconformidade com a sistemática prevista no Manual de Alimentação Escolar (Achado 12);
- IV) determinar à Empresa de Assistência Técnica e Extensão rural do Distrito Federal – EMATER-DF que passe a incluir, nas pesquisas de preços realizadas no âmbito das Chamadas Públicas para a aquisição



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

- de gêneros alimentícios produzidos por agricultores e empreendedores de base familiar rural, a identificação dos estabelecimentos comerciais e dos respectivos valores utilizados para a definição dos preços de referência, de modo a garantir transparência aos atos administrativos (Achado 3);
- V) recomendar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que:
- a) ofereça capacitação aos membros do Conselho de Alimentação Escolar sobre a execução e fiscalização do PAE/DF, inclusive buscando parceria com o FNDE (Achado 2);
 - b) promova, regularmente, a capacitação dos servidores designados para a função de executor de contrato, abordando os pontos críticos a serem observados nos ajustes de fornecimento de gêneros alimentícios, de modo a evitar as falhas apontadas no Achado 9 do Relatório de Auditoria (Achado 9);
 - c) realize estudos com vistas a avaliar a viabilidade econômico-financeira e técnico-gerencial no que tange à manutenção do modelo atual de armazenamento concomitante dos gêneros alimentícios em almoxarifado próprio da SEDF e em galpão contratado, com vistas a garantir a economicidade, eficiência e eficácia da atividade (Achado 11);
- VI) alertar ao Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal que a atual composição do CAE/DF está incompatível com o Decreto nº 32.353/2010 no que tange à quantidade e à representatividade dos conselheiros. (Achado 2)
- VII) determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal ainda, que, no prazo de 90 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação das recomendações e determinações constantes dos itens III, alíneas “d”, “l”, “q”, “r” e “u” e V, alíneas “a”, “b” e “c”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação conforme modelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria;

- VIII) autorizar a audiência, a ser processada em autos próprios:
- a) dos responsáveis indicados no Quadro 6.2, com fundamento no art. 43, II, da Lei Complementar nº 01/1994, para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada no Quadro 6.1, tendo em vista a possibilidade de aplicação das da sanção prevista no art. 57, inciso II, da LC nº 01/94 (Achado 4);
 - b) dos responsáveis indicados no Quadro 10.3, com fundamento no art. 43, II, da Lei Complementar nº 01/1994, para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada no Quadro 10.2, tendo em vista a possibilidade de aplicação das da sanção prevista no art. 57, inciso II, da LC nº 01/94 (Achado 9)
- IX) dar ciência do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal; Empresa de Assistência Técnica e Extensão rural do Distrito Federal – EMATER-DF; Conselho de Alimentação Escolar do DF – CAE/DF; Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE; Governador do Distrito Federal; Comissão de Educação, Saúde e Cultura da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Brasília (DF), 31 de março de 2016.

Davi Assunção S. Nery de Castro
Auditor de Controle Externo – 1419-1

David da Silva de Araújo
Auditor de Controle Externo – 1570-9



ANEXO I - PLANO DE AÇÃO

Determinação ou Recomendação do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento da proposição* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
III.d) adote, em articulação com o Conselho de Alimentação Escolar - CAE/DF, medidas para que esse Colegiado exerça efetivamente suas atribuições de supervisão e acompanhamento do PAE/DF, informando-o da necessidade de elaboração de plano de ação e de relatórios de fiscalização periódicos, bem como da obrigatoriedade de realizar reuniões ordinárias mensais nos termos das normas regentes (Achado 2);			
III.l) estabeleça sistemática de monitoramento, controle e cobrança que garanta a substituição eficaz e tempestiva dos gêneros alimentícios impróprios ao consumo pelos fornecedores, atendendo integralmente aos quantitativos demandados pela SEDF e aos prazos contratuais, no sentido de corrigir e evitar distorções similares às apontadas nas Tabelas 29 a 32 deste Relatório de Auditoria (Achado 7);	1)		
	2)		
	...		
III.q) adote medidas gerenciais e de controle, bem como sistemática de trabalho que previnam a ocorrência de desvios de gêneros alimentícios, garantam a fidedignidade entre as informações quantitativas registradas nos sistemas (saldo virtual) e os quantitativos efetivamente estocados (saldo físico) e permitam o constante monitoramento dos estoques centrais e das unidades escolares (Achados 10 e 12);	1)		
	2)		
	...		



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

<p>III.r) implante sistema informatizado com tecnologia adequada às demandas específicas da SEDF de modo a viabilizar o gerenciamento apropriado da logística de aquisição, distribuição e controle de estoque dos gêneros alimentícios no almoxarifado central e nas unidades escolares (Achados 10 e 12);</p>	1)		
	2)		
	...		
<p>III.u) realize monitoramento constante das escolas atendidas pelo PAE/DF, avaliando os seguintes aspectos e adotando as medidas corretivas necessárias: i) existência de eventuais divergências quantitativas entre o estoque físico e os registros formais de controle; ii) existência de gêneros fornecidos em desconformidade com a especificação contratual, em especial, no tocante ao peso; iii) organização e identificação dos gêneros estocados em desconformidade com a sistemática prevista no Manual de Alimentação Escolar; iv) existência de gêneros estocados com prazo de validade expirado ou em condição imprópria para consumo; v) realização dos registros das entradas e saídas de gêneros alimentícios em desconformidade com a sistemática prevista no Manual de Alimentação Escolar (Achado 12);</p>	1)		
	2)		
	...		
<p>V.a) ofereça capacitação aos membros do Conselho de Alimentação Escolar sobre a execução e fiscalização do PAE/DF, inclusive buscando parceria com o FNDE (Achado 2);</p>	1)		
	2)		
	...		



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

V.b) promova, regularmente, a capacitação dos servidores designados para a função de executor de contrato, abordando os pontos críticos a serem observados nos ajustes de fornecimento de gêneros alimentícios, de modo a evitar as falhas apontadas no Achado 9 do Relatório de Auditoria (Achado 9);	1)		
	2)		
	...		
V.c) realize estudos com vistas a avaliar a viabilidade econômico-financeira e técnico-gerecncial no que tange à manutenção do modelo atual de armazenamento concomitante dos gêneros alimentícios em almoxarifado próprio da SEDF e em galpão contratado, com vistas a garantir a economicidade, eficiência e eficácia da atividade (Achado 11);	1)		
	2)		
	...		



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 4905, de 11/10/2016

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo: **8920/2015-e**
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 8920/2015-e

RELATOR : CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL ALVES DE OLIVEIRA

EMENTA : Auditoria de Regularidade realizada no âmbito da Secretaria de Estado de Educação, Esporte e Lazer do Distrito Federal com o objetivo de avaliar a regularidade do Programa de Alimentação Escolar nos exercícios de 2014 e 2015.

DECISÃO Nº 5264/2016

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Relatório de Auditoria, eDOC F83FF424-e; b) dos documentos acostados aos autos, eDOCs: 691ED2BE-c; 63BE5C82-c; BFC85891-c; 07FC76F4-ce DE7A365A-c; II - determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que, em 90 (noventa) dias: a) passe a divulgar, permanentemente, no sítio eletrônico da SEDF e nas unidades escolares: i) montante de recursos aplicados na execução do PAE/DF; ii) cardápio programado para o período; iii) informações relativas ao Conselho de Alimentação Escolar do Distrito Federal, tais como: 1) relação dos Conselheiros (indicando o grupo que representam); 2) canais de comunicação; 3) competências legais; 4) datas e atas das reuniões; 5) resoluções emitidas; 6) fiscalizações realizadas e respectivos resultados (Achado 2); b) promova a revisão dos Contratos indicados no Quadro 8, tendo em vista o sobrepreço apontado nos itens indicados nas Tabelas 20 e 23, e instaure, no uso da competência expressa no art. 2º do Decreto nº 37.096/16, tomada de contas especial para a identificação dos responsáveis e a quantificação do prejuízo objeto dos respectivos Contratos, haja vista as evidências de sobrepreço apontados no Achado 5 do Relatório de Auditoria (Achado 5); c) somente proceda à prorrogação dos contratos de aquisição dos itens relacionados no Quadro 7 do Relatório de Auditoria após realização de amplo estudo que demonstre a compatibilidade dos preços contratados com os praticados pela administração pública, tendo em vista indícios de que os valores contratados mostram-se antieconômicos, avaliando a necessidade de abertura de novos procedimentos licitatórios (Achado 5); d) regularize as pendências identificadas nas Tabelas 29.2 e 33 do Relatório de Auditoria, adotando medidas pertinentes para cada situação, tais como: i) notificar às empresas para reposição imediata dos gêneros alimentícios pendentes; ii) executar a garantia contratual para os contratos vigentes em que houver cobertura; iii) efetuar glosas imediatas em faturas pendentes de pagamento às empresas; iv) adotar procedimentos de cobrança em casos de contratos expirados (Achado 7); e) apure, conclusivamente, as divergências quantitativas no estoque central, apontadas nas Tabelas 38 a 42, e nos estoques das escolas, identificadas no Quadro 12 do Relatório de Auditoria, e adote as medidas pertinentes para regularizar as situações, inclusive instaurando procedimentos administrativos disciplinares ou Tomada de Contas Especiais, quando for o caso (Achados 10 e 12); f) realize inventário físico dos estoques de gêneros alimentícios de todas as escolas atendidas pelo PAE/DF e adote providências com vistas a regularizar eventuais divergências encontradas em relação aos registros documentais; (Achado 12); III - determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que, doravante: a) garanta que a alocação dos nutricionistas seja, permanentemente, realizada com base em critérios técnicos e objetivos, impedindo a lotação desses profissionais em atividades incompatíveis com o Programa de Alimentação Escolar (PAE/DF) (Achado 1); b) corrija as disfunções identificadas no planejamento e execução da supervisão

do PAE/DF junto às unidades escolares, adotando medidas como: i) planejamento formal periódico das atividades; ii) disponibilização de recursos humanos e materiais para viabilizá-lo; iii) registro padronizado das visitas; iv) elaboração de relatórios gerenciais periódicos consolidados (Achado 1); c) institua mecanismos que garantam a elaboração e o encaminhamento aos setores competentes dos demonstrativos gerenciais de controle da merenda escolar previstos no Manual de Alimentação Escolar (RETRIM, CONSAL, FAT, Controle Diário e DTM), fixando prazos para o envio da documentação e apurando responsabilidades em casos de omissões e atrasos injustificados (Achado 1); d) adote, em articulação com o Conselho de Alimentação Escolar-CAE/DF, medidas para que esse Colegiado exerça efetivamente suas atribuições de supervisão e acompanhamento do PAE/DF, informando-o da necessidade de elaboração de plano de ação e de relatórios de fiscalização periódicos, bem como da obrigatoriedade de realizar reuniões ordinárias mensais, nos termos das normas regentes (Achado 2); e) observe a segregação de funções ao indicar os representantes do Poder Executivo no Conselho de Alimentação Escolar do Distrito Federal, de modo que não acumulem atribuições relacionadas à execução e à fiscalização do Programa ou qualquer outra situação que configure conflito de interesses (Achado 2); f) observe, quando da realização de pesquisas de preços, os valores efetivamente praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, nos termos do art. 15 da Lei nº 8.666/93, excluindo, para efeito de cálculo da estimativa, os preços exorbitantes e/ou inexequíveis; (Achado 3); g) passe a incluir, nas pesquisas de preços realizadas no âmbito das Chamadas Públicas para aquisição de gêneros alimentícios produzidos por agricultores e empreendedores de base familiar rural, a identificação dos estabelecimentos comerciais e dos respectivos valores utilizados para a definição dos preços de referência, de modo a garantir transparência aos atos administrativos (Achado 3); h) utilize nos procedimentos licitatórios, para fins de aferição da capacidade técnico-operacional, parâmetros quantitativos objetivamente alinhados ao volume e à periodicidade de fornecimento dos produtos, devidamente justificados nos autos, pautando-se pelos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, de modo a viabilizar a competitividade dos certames (Achado 4); i) observe, rigorosamente, os critérios constantes dos editais de licitação para fins de avaliação da capacidade técnica das empresas licitantes, nos termos do art. 4º, inc. XII da Lei nº 10.520/02, estabelecendo mecanismos de controle padronizados para tal aferição, cujos registros devem ser acostados aos autos para formalização da análise realizada (Achado 4); j) faça constar dos procedimentos licitatórios planilhas estimativas dos valores unitários dos gêneros alimentícios a serem fornecidos diretamente às escolas, segregando os respectivos custos unitários de transporte e as demais parcelas relevantes que compõem os preços finais, exigindo dos licitantes a apresentação de planilhas contendo esse detalhamento e os respectivos memoriais de cálculos (Achado 5); k) adote medidas para que a distribuição de gêneros alimentícios perecíveis seja realizada em estrita observância aos quantitativos previstos no Plano de Distribuição de Gêneros Perecíveis - PDGP, sendo que eventuais alterações deverão ser justificadas e acompanhadas de documentação comprobatória que evidencie a demanda das unidades escolares e a respectiva solicitação da SEDF aos fornecedores, acostando-a aos respectivos processos de execução e de pagamento (Achado 6); l) estabeleça sistemática de monitoramento, controle e cobrança que garanta a substituição eficaz e tempestiva dos gêneros alimentícios impróprios ao consumo pelos fornecedores, atendendo integralmente aos quantitativos demandados pela SEDF e aos prazos contratuais, no sentido de corrigir e evitar distorções similares às apontadas nas Tabelas 29 a 32 do Relatório de Auditoria (Achado 7); m) adote procedimentos com vistas a efetuar glosas nas faturas, bem como para imputar sanções às empresas, nos casos de produtos fornecidos ou serviços prestados em desconformidade com a especificação contratual, conforme previsto nos arts. 58 e 87 da Lei 8.666/1993 e nas cláusulas contratuais específicas (Achados 7, 8, 9 e 12); n) formalize as ordens de serviços destinadas à empresa contratada para realizar a

distribuição de gêneros alimentícios, em consonância com o planejamento institucional, indicando, no mínimo, locais, quantidades e prazos de entrega (Achado 8); o) realize acompanhamento rigoroso da execução dos contratos de transporte e distribuição de gêneros alimentícios, de modo a certificar-se do estrito cumprimento: i) dos quantitativos e dos prazos de entrega, juntando relatório de execução no respectivo processo administrativo; ii) dos requisitos contratuais e das especificações previstas nos termos de referência durante todo período de execução do contrato, principalmente no que tange aos quantitativos e às características dos veículos utilizados (Achado 8); p) oriente os executores de contratos de fornecimento de gêneros alimentícios para que: i) somente atestem as notas fiscais após confirmação formal do fornecimento pela Comissão Regional de Recebimento; ii) elaborem relatórios de execução de cada etapa, registrando todas as desconformidades constatadas no fornecimento dos produtos ou prestação dos serviços, tais como intempestividade no prazo de entrega ou inadequação do produto (Achado 9); q) adote medidas gerenciais e de controle, bem como sistemática de trabalho que previnam a ocorrência de desvios de gêneros alimentícios, garantam a fidedignidade entre as informações quantitativas registradas nos sistemas (saldo virtual) e os quantitativos efetivamente estocados (saldo físico) e permitam o constante monitoramento dos estoques centrais e das unidades escolares (Achado 10 e 12); r) implante sistema informatizado com tecnologia adequada às demandas específicas da SEDF, de modo a viabilizar o gerenciamento apropriado da logística de aquisição, distribuição e controle de estoque dos gêneros alimentícios no almoxarifado central e nas unidades escolares (Achados 10 e 12); s) realize monitoramento contínuo da sistemática de organização e de identificação dos estoques centrais de gêneros alimentícios, de modo a evitar perdas por expiração de prazo de validade, contaminações e desvios (Achado 11); t) adote as medidas pertinentes no sentido de: i) impedir a armazenagem, no mesmo ambiente, de gêneros alimentícios e de materiais impróprios para o consumo; ii) garantir que os produtos da SEDF, quando forem alocados em galpões contratados, sejam armazenados de modo efetivamente segregado de produtos não pertencentes ao PAE/DF (Achado 11); u) realize monitoramento constante das escolas atendidas pelo PAE/DF, avaliando os seguintes aspectos e adotando as medidas corretivas necessárias: i) existência de eventuais divergências quantitativas entre o estoque físico e os registros formais de controle; ii) existência de gêneros fornecidos em desconformidade com a especificação contratual, em especial, no tocante ao peso; iii) organização e identificação dos gêneros estocados em desconformidade com a sistemática prevista no Manual de Alimentação Escolar; iv) existência de gêneros estocados com prazo de validade expirado ou em condição imprópria para consumo; v) realização dos registros das entradas e saídas de gêneros alimentícios em desconformidade com a sistemática prevista no Manual de Alimentação Escolar (Achado 12); IV - determinar à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal -EMATER-DF que passe a incluir, nas pesquisas de preços realizadas no âmbito das Chamadas Públicas para a aquisição de gêneros alimentícios produzidos por agricultores e empreendedores de base familiar rural, a identificação dos estabelecimentos comerciais e dos respectivos valores utilizados para a definição dos preços de referência, de modo a garantir transparência aos atos administrativos (Achado 3); V - recomendar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que: a) ofereça capacitação aos membros do Conselho de Alimentação Escolar sobre a execução e fiscalização do PAE/DF, inclusive buscando parceria com o FNDE (Achado 2); b) promova, regularmente, a capacitação dos servidores designados para a função de executor de contrato, abordando os pontos críticos a serem observados nos ajustes de fornecimento de gêneros alimentícios, de modo a evitar as falhas apontadas no Achado 9 do Relatório de Auditoria (Achado 9); c) realize estudos com vistas a avaliar a viabilidade econômico-financeira e técnico-gerencial no que tange à manutenção do modelo atual de armazenamento concomitante dos gêneros alimentícios em almoxarifado próprio da SEDF e em galpão contratado, com vistas a garantir a

economicidade, eficiência e eficácia da atividade (Achado 11); VI - alertar o Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal de que a atual composição do CAE/DF está incompatível com o Decreto nº 32.353/2010 no que tange à quantidade e à representatividade dos conselheiros (Achado 2); VII - determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, ainda, que, no prazo de 90 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação das recomendações e determinações constantes dos itens III, alíneas "d", "l", "q", "r" e "u" e V, alíneas "a", "b" e "c", contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação conforme modelo apresentado no Anexo I do Relatório de Auditoria; VIII - autorizar a audiência, a ser processada em autos próprios, dos responsáveis indicados no Quadro 6.2, com fundamento no art. 43, II, da Lei Complementar nº 01/1994, para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela irregularidade apontada no Quadro 6.1, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso II, da LC nº 01/94 (Achado 4); IX - dar ciência do Relatório de Auditoria, do relatório/voto do Relator e desta decisão à(ao) Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal; Empresa de Assistência Técnica e Extensão rural do Distrito Federal - EMATER-DF; Conselho de Alimentação Escolar do Distrito Federal -CAE/DF; Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação -FNDE; Governador do Distrito Federal; Comissão de Educação, Saúde e Cultura da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Decidiu, mais, acolhendo proposição da Presidência, mandar publicar, em anexo à ata, o relatório/voto do Relator (Anexo II).

Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro RENATO RAINHA. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, ANILCÉIA MACHADO, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou a representante do MPJTCDF Procuradora-Geral CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA.

SALA DAS SESSÕES, 11 de Outubro de 2016



Olavo Medina
Secretário das Sessões



Antônio Renato Alves Rainha
Presidente