



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE APURAÇÃO

Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal

Exercícios 2020 e 2021

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE APURAÇÃO

Órgão: Ministério da Educação

Unidade Examinada: Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEE/DF)

Município/UF: Brasília/DF

Relatório de Apuração: 1067920

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Apuração

O serviço de apuração consiste na execução de procedimentos com a finalidade de averiguar atos e fatos inquinados de ilegalidade ou de irregularidade praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Por meio da Lei nº 11.947, de 16.6.2009, foi estabelecido que 30% do valor repassado ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) deve ser aplicado na compra direta de produtos da agricultura familiar, buscando estimular o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades e promover uma alimentação saudável aos estudantes.

Visando acompanhar o processo de aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEE/DF), foram analisadas as Chamadas Públicas nº 01/2020 e 01/2021, bem como os contratos de maior materialidade delas decorrentes, nº 31/2020, 42/2020 e 39/2021.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O Pnae promove o repasse de recursos aos entes federativos para oferta de alimentação escolar saudável a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. Dos cerca de R\$ 44 milhões repassados por exercício ao Distrito Federal em 2020 e 2021, aproximadamente R\$13 milhões deveriam ser aplicados em cada ano na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Considerando a relevância do Programa também no estímulo e apoio ao pequeno agricultor rural, o presente trabalho foi realizado objetivando acompanhar o processo de compra junto ao agricultor familiar no DF.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Por meio das análises realizadas durante o trabalho, verificou-se que a SEE/DF tem realizado chamadas públicas para aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura rural, com valores superiores aos 30% mínimos estabelecidos. No entanto, foram identificados alguns aspectos que necessitam de aprimoramento, como o processo de mapeamento dos preços dos itens a serem adquiridos, de forma a garantir uma maior proximidade entre o preço estimado e o valor de mercado local dos gêneros alimentícios, buscando a diversidade e a proporcionalidade das fontes utilizadas. Outro aspecto que exige maior atenção está relacionado à participação das cooperativas/associações de agricultores, especificamente no que se refere ao controle do atendimento do limite individual de venda dos agricultores associados às cooperativas que apresentarem projetos de venda.

Assim, entende-se como importante um maior envolvimento da gestão local no processo de aquisição de itens da alimentação escolar junto aos produtores rurais, desde a definição dos preços de aquisição, passando pela seleção das cooperativas e verificação criteriosa do cumprimento das exigências estabelecidas para sua participação, bem como da real participação dos agricultores no fornecimento dos gêneros alimentícios pela cooperativa.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AEE	Atendimento Educacional Especializado
Agrifam	Associação Agrícola do Distrito Federal e Ride
Aspaf	Associação dos Produtores da Agricultura Familiar
Asphor	Associação dos Produtores de Hortifrutigranjeiros do DF e Entorno
Asproc	Associação dos Produtores Rurais Orgânicos e Convencionais do Distrito Federal e Entorno
Aspronte	Associação do Produtores Rurais Novo Horizonte Betinho
Caprul	Central de Associações de Pequenos Produtores Rurais de Luziânia
Ceasa	Central de Abastecimentos do Distrito Federal S/A
CGU	Controladoria-Geral da União
Compaf	Cooperativa Mista dos Produtores da Agricultura Familiar de Buriti Alegre
CoopBrasil	Cooperativa Mista da Agricultura Familiar do Meio Ambiente e da Cultura do Brasil
Coopebraz	Cooperativa Agropecuária da Região de Brazlândia
Cooperbrasil	Cooperativa de Serviços Ambientais, Agricultura Familiar, Sociedade, Cultura e Saúde
Cootaquara	Cooperativa Agrícola da Região de Planaltina
DAP	Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
DF	Distrito Federal
EEx	Entidade Executora
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Gafae	Gerência de Acompanhamento e Fiscalização da Alimentação Escolar
GDF	Governo do Distrito Federal

IN	Instrução Normativa
MEC	Ministério da Educação
NF-e	Notas Fiscais Eletrônicas
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar
Prorural	Cooperativa dos Produtores Rurais de Planaltina de Goiás e Região
Rede Terra	Cooperativa dos Agricultores Familiares Ecológicos do Cerrado
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEE/DF	Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
TCU	Tribunal de Contas da União
UCI	Unidade de Controle Interno

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	9
1. Execução dos contratos com a agricultura familiar nos exercícios de 2020 e 2021	9
2. Falta de critérios na seleção das fontes a serem utilizadas para composição do mapa de preços elaborado para definição dos valores da chamada pública, podendo refletir em preços mais elevados de aquisição	13
3. Manipulação de nomes de agricultores, com possível relacionamento entre cooperativas visando obter condições de atender aos projetos de venda apresentados pela SEE/DF, ocasionando prejuízo aos objetivos da política de aquisição de alimentos da agricultura familiar	23
CONCLUSÃO	34
ANEXOS	36
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	36

INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), criado pela Lei nº 11.947, de 16.06.2009, é um Programa do governo federal na área de alimentação e nutrição, considerado um eixo das políticas públicas específicas destinadas a promover a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) dos estudantes das escolas públicas brasileiras. Gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), busca contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.¹

O Pnae atende a todos os alunos matriculados na educação básica nas etapas educação infantil, ensino fundamental e ensino médio e nas modalidades indígena, quilombola, atendimento educacional especializado (AEE) e educação de jovens e adultos (EJA), matriculados em escolas públicas, filantrópicas, comunitárias e confessionais, bem como aqueles matriculados nas escolas federais, em conformidade com o censo escolar do ano anterior ao do atendimento. Para tanto, o governo federal repassa de forma automática os recursos financeiros que serão geridos pelas secretarias de estado da educação, prefeituras municipais e escolas federais, denominadas entidades executoras (EEx), a quem compete a execução do Pnae. Essa execução inclui a utilização e complementação dos recursos, a prestação de contas do Programa, a oferta de alimentação nas escolas e as ações de educação alimentar e nutricional a todos os alunos matriculados.

Visando atender diretriz de incentivo à produção local dos gêneros alimentícios que o Programa traz consigo, o FNDE estabeleceu que, do total dos recursos financeiros repassados no âmbito do Programa, no mínimo 30% deve ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. Essa aquisição poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local e que os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria, sendo realizada por meio de chamada pública.²

Os projetos de venda a serem contratados devem ser divididos em grupos de fornecedores locais, de regiões geográficas imediatas, de regiões geográficas intermediárias, do estado e do país; e a seleção deve seguir essa ordem de prioridade. Os selecionados devem resultar na celebração de contratos que estabeleçam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes.

¹ Resolução nº 06, de 08.05.2020. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae.

² Lei nº 11.947, de 16.06.2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; (...); e dá outras providências.

Considerando que o Pnae é frequentemente objeto de acompanhamento e fiscalização por órgãos de controle, tanto por sua importância, quanto pelo volume de recursos envolvidos, e objetivando trazer uma visão pouco explorada do Programa, o presente trabalho buscou acompanhar a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, no âmbito do Distrito Federal (DF). A Ação Orçamentária utilizada na execução da avaliação é a 00PI – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (Pnae). Em 2020, foram repassados R\$44.374.053,68 ao Distrito Federal e, em 2021, R\$44.483.388,40.

Destaca-se que a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEE/DF) se vale da possibilidade dada pelo FNDE de que entidades executoras que recebem pelo Pnae valores superiores a R\$700.000,00 podem optar por aceitar apenas propostas de organizações com DAP³ jurídica, desde que assim previsto na chamada pública. Ou seja, agricultores familiares detentores de DAP física, organizados em grupos ou de forma individual, não terão sua proposta aceita pela Secretaria.

Assim, o escopo do presente trabalho foram as Chamadas Públicas nº 01/2020 e nº 01/2021, e os Contratos de maior materialidade delas decorrentes, nº 42/2020, nº 31/2020 e nº 39/2021: o primeiro, celebrado com a Associação Agrícola do Distrito Federal e Ride (Agrifam), e os dois últimos, com a Cooperativa Mista da Agricultura Familiar do Meio Ambiente e da Cultura do Brasil (CoopBrasil). Foram avaliadas questões como o processo de definição dos preços, a composição dos editais, a divulgação das informações, a escolha e habilitação dos fornecedores, o cumprimento das exigências existentes, entre outros aspectos, com a aplicação dos exames pertinentes.

Os trabalhos de campo foram realizados no período compreendido entre os dias 8.11.2021 e 31.01.2022, por meio de testes, análises, entrevistas e consolidação de informações coletadas pela equipe de auditoria, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

³ DAP é a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, que se caracteriza como um instrumento utilizado para identificar e qualificar as Unidades Familiares de Produção Agrária (UFPA) da agricultura familiar e suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Execução dos contratos com a agricultura familiar nos exercícios de 2020 e 2021

No ano de 2020, com o fechamento de escolas e suspensão das aulas presenciais em todo o país em função da situação de emergência causada pela pandemia de Covid-19⁴ e buscando garantir a segurança alimentar e nutricional da população, foi autorizada a distribuição imediata dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar aos pais ou responsáveis pelos estudantes matriculados nas escolas públicas da educação básica.⁵

Posteriormente, o FNDE, por meio da Resolução nº 02, de 09.04.2020, emitiu orientações específicas sobre o funcionamento do Pnae durante o período de pandemia. Ficou estabelecido que os gêneros alimentícios já adquiridos ou que fossem adquiridos em processos licitatórios ou em chamadas públicas da agricultura familiar pelos estados, municípios, Distrito Federal e escolas federais poderiam ser distribuídos na forma de kits, observando o per capita adequado à faixa etária e conforme o período correspondente, em que o estudante estaria sendo atendido na unidade escolar. A composição desses kits deveria ser definida pela equipe de nutrição local, seguindo as demais determinações do Pnae no que se refere à qualidade nutricional e sanitária, aos hábitos alimentares e cultura locais, dando preferência aos alimentos *in natura* e minimamente processados.⁶

A aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar deveria ser mantida nesse período de calamidade, se possível. Para tanto, foi autorizado que esse processo de aquisição fosse realizado de maneira remota, não presencial; ou seja, de forma online. Assim, a documentação para habilitação das propostas, o projeto de venda e demais documentos necessários deveriam ser encaminhados à entidade executora de forma digitalizada e todo o processo se daria online.

Nesse sentido, o Governo do Distrito Federal realizou, no período de 2020 e 2021, duas Chamadas Públicas para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar: nº 01/2020, com vigência entre 2020 e 2021, e nº 01/2021, para 2021 e 2022, ambas realizadas remotamente. A Chamada de 2020 foi no valor de R\$20.371.750,63, que corresponde à 46% dos recursos recebidos do FNDE para o exercício; no entanto, pouco mais de 50% do valor total foi executado. Em 2021, a Chamada Pública realizada foi no valor de R\$ 23.898.990,80, que equivale à 53,7% do total dos recursos recebidos pelo Programa. Para o exercício de 2021, não foi possível acompanhar o total executado, já que seu período de vigência se estende ao primeiro semestre do exercício de 2022.

⁴ A OMS declarou, em 11 de março de 2020, que a disseminação comunitária da COVID-19 em todos os Continentes a caracteriza como pandemia.

⁵ Lei nº 13.987, de 7.4.2020.

⁶ Arts. 1º e 2º da Resolução nº 02, de 09.04.2020.

Em 2020, para a primeira distribuição de gêneros alimentícios do ano, o GDF utilizou o saldo de gêneros perecíveis e não perecíveis já entregues às unidades escolares, juntamente com o saldo remanescente de aquisições anteriores, disponível no depósito central. Após a realização da Chamada Pública nº 01/2020, os gêneros alimentícios adquiridos foram distribuídos em mais duas entregas de cestas verdes aos alunos, para consumo em domicílio, a primeira em maio/junho, e a segunda em setembro. Já no ano de 2021, outra entrega de cestas verdes foi efetuada, ainda com gêneros adquiridos por meio da Chamada de 2020.

A composição dos kits foi determinada de acordo com os gêneros disponíveis, a sazonalidade dos itens e o per capita já estabelecido pela Secretaria para a alimentação escolar. Os próprios agricultores montavam os kits e as escolas se organizavam e se comunicavam com os pais/responsáveis, para que esses fossem buscar as cestas.

Quadro 1 – Composição dos kits

EXERCÍCIO 2020			
KIT 01	KIT 02	KIT 03	KIT 04
-	-	Abóbora japonesa	Abóbora japonesa
-	-	Acelga	Acelga
Alho	Alho	Alho	Alho
Banana prata	Banana prata	Banana prata	Banana prata
Batata doce	Batata doce	Batata doce	Batata doce
Beterraba	Beterraba	Beterraba	Beterraba
Cebola	Cebola	Cebola	Cebola
-	-	Cebolinha	Cebolinha
Cenoura	Cenoura	Cenoura	Cenoura
-	-	Chuchu	Chuchu
-	-	Coentro	Coentro
Couve manteiga	Couve manteiga	Couve manteiga	Couve manteiga
-	-	-	Inhame
-	-	Manjeriço	Manjeriço
Morango	Morango	Morango	Morango
Pepino comum	Pepino comum	Pepino comum	Pepino comum
Pimentão verde	-	Pimentão verde	Pimentão verde
-	Repolho roxo	Repolho roxo	Repolho roxo
-	Repolho verde	Repolho verde	Repolho verde
-	-	Salsa	Salsa
-	Tomate	Tomate	Tomate
EXERCÍCIO 2021			
KIT 01	KIT 02	KIT 03	
Abacate	Abacate	Abacate	
-	-	Abobrinha	
Abóbora japonesa	Abóbora japonesa	Abóbora Japonesa	
-	Acelga	Acelga	
Banana Prata	Banana Prata	Banana Prata	
Batata Doce	Batata Doce	Batata Doce	
Beterraba	Beterraba	Beterraba	
Cenoura	Cenoura	Cenoura	
Chuchu	Chuchu	Chuchu	
Couve manteiga	Couve manteiga	Couve manteiga	
Goiaba	Goiaba	Goiaba	
Inhame	Inhame	Inhame	

Limão tahiti	Limão tahiti	Limão tahiti
Maracujá	Maracujá	Maracujá
Pepino comum	Pepino comum	Pepino comum
-	-	Pimentão verde
Repolho roxo	-	Repolho roxo
Tangerina ponkan	Tangerina ponkan	Tangerina ponkan
Tomate	-	Tomate

Fonte: Planilhas cestas verdes 2020 – 2021, disponibilizadas por e-mail em 09.12.2021 (resposta à SA nº 1067920/02).

Após o retorno presencial das escolas públicas do DF, que se deu em 14.2.2022, a entrega de kits e cestas verdes foi suspensa, e a execução dos contratos de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, celebrados em função da Chamada Pública nº 01/2021, já passaram a ter entregas às unidades escolares, para cumprimento dos cardápios planejados para o retorno presencial dos alunos. Aqueles alunos que permaneceram no sistema remoto, ou passaram ao sistema híbrido, não mais tiveram o suporte de antes, fornecido por meio dos gêneros alimentícios distribuídos nos kits.

O acompanhamento da execução dos contratos no período em questão se deu da mesma forma que anteriormente, iniciando-se na escola, com os gêneros sendo entregues pelas contratadas diretamente na unidade escolar. Os itens são recebidos e conferidos por servidor responsável, que atesta a conformidade do material entregue com o solicitado, por meio da assinatura no recibo de entrega, apresentado pela empresa. Após as entregas efetuadas, a contratada emite a nota fiscal eletrônica e a encaminha à Comissão Regional de Recebimento de Gêneros da Unidade Regional correspondente, juntamente com uma via digitalizada do recibo de entrega assinado. Destaca-se que cada uma das quatorze Coordenações Regionais de Ensino do DF possui uma Comissão instituída, responsável pelo acompanhamento da execução do Pnae.

De posse das notas fiscais e dos recibos de entrega, os membros das Comissões realizam a conferência dos quantitativos informados nos citados documentos com aqueles previstos para entrega, emitindo atesto, caso haja concordância, e inserindo-o no processo de pagamento. Na sequência, o processo é encaminhado à Gerência de Acompanhamento e Fiscalização da Alimentação Escolar (Gafae)/SEE/DF, área que dá andamento ao processo para pagamento.

Quando são identificadas inconformidades no momento do recebimento dos gêneros nas unidades escolares, essas devem ser reportadas às equipes de nutricionistas das regionais de ensino, que relatam as ocorrências via Sistema Eletrônico de Informações (SEI) à Secretaria Educação. A Secretaria é responsável por adotar as providências necessárias, notificando os fornecedores, que podem repor os itens, ou, caso não seja possível, abatendo os valores correspondentes da nota fiscal ou efetuando a glosa posterior.

Conforme informações da SEE/DF, no período em questão, 2020/2021, a ferramenta da glosa foi mais utilizada que o habitual para solução de situações de não entrega ou de baixa qualidade dos gêneros. Como os kits tinham que ser montados e rapidamente distribuídos aos responsáveis pelos alunos, visando evitar a deterioração dos alimentos, não havia tempo hábil para posterior substituição ou reposição de itens e, assim, o mecanismo da glosa era acionado. No entanto, na execução normal dos contratos, com a produção e consumo nas escolas, os agricultores costumam substituir itens ou complementar a entrega prevista em outro dia,

ficando as glosas apenas para o final da execução dos contratos. Destaca-se que a escola também pode relatar problemas posteriormente, mesmo após ter recebido os gêneros, caso sejam identificadas situações que não foram verificadas inicialmente, no momento da entrega.

Os editais das Chamadas Públicas nº 01/2020 e nº 01/2021, no item 9.1.14, estabelecem que a SEE/DF pode realizar diversas ações em relação ao contrato de aquisição direta de gêneros alimentícios, dentre as quais “Fiscalizá-lo quanto à sua execução, por meio dos servidores (executores e coexecutores internos) designados para este fim”. Ainda com relação à fiscalização como responsabilidade da Secretaria, a Portaria SEE/DF nº 51, de 06.03.2020, que dispõe sobre os procedimentos para acompanhamento, controle e fiscalização dos serviços terceirizados, coloca como atribuição do executor do contrato “Supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução do ajuste, assim como emitir relatórios ao término de cada etapa/mensal ou quando solicitado pela autoridade competente”.⁷

Considerando essa responsabilidade da SEE/DF no acompanhamento e fiscalização dos contratos celebrados em função das chamadas públicas para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, dos três contratos analisados no presente trabalho, foi identificado apenas um relatório, referente ao período de 07.09 a 03.10.2020, de execução do Contrato nº 31/2020, e um relatório final, referente a todo o período de execução do Contrato nº 42/2020. Questionada, a SEE/DF informou que os relatórios de execução são inseridos no processo e que, no geral, realmente só são elaborados ao final da execução do contrato. Ressalta-se que não foi identificado o relatório final de execução do Contrato nº 31/2020, que foi objeto de análise deste trabalho.⁸ Assim, foi possível observar que, embora a Secretaria tenha informado que os executores acompanham todo o processo de conferência dos recibos repassados pelas escolas, a responsabilidade pelo acompanhamento das condições de entrega e da qualidade dos gêneros entregues recai sobre a escola.

Como impacto da ausência de atuação da SEE/DF, quanto a reclamações após o recebimento dos gêneros alimentícios, verificou-se que, apesar de poderem ser feitas, não parecem que são sempre de fácil resolução, vide caso da entrega de morango realizada pela Coopbrasil, no âmbito do Contrato nº 41/2020. Conforme relatos da unidade escolar que recebeu os itens, os morangos estavam em aparente boa condição no momento do recebimento, mas deterioraram-se rapidamente, tendo que ser descartados. Embora a escola questione a qualidade do produto recebido, a Cooperativa alega que os morangos foram entregues em boas condições e que a qualidade desses não foi questionada no momento da entrega, tendo o problema ocorrido devido ao mau acondicionamento dos morangos pelas escolas.

Após manifestação da Cooperativa, a Escola reforçou que, no momento da entrega, os morangos estavam visualmente próprios para o consumo, e que a unidade não dispõe de meios técnicos mais específicos para garantir a qualidade geral do produto. Além disso, relatou que buscou armazenar da melhor maneira possível o produto, mas não dispõe de ambiente

⁷ Art. 19, I, a, da Portaria nº 51, de 06.03.2020.

⁸ Despacho – SEE/SUAPE/DIAE, de 25.1.2022.

refrigerado que comporte o armazenamento daquele volume de gêneros (2.000 bandejas de morango). Destacou ainda que os⁹

freezers se encontravam todos abastecidos com gêneros alimentícios que também foram ofertados no dia da distribuição da cesta verde, logo alocamos todas as caixas no ambiente mais arejado e seguro possível, [na] nossa cantina.

Devido ao impasse, foi proposta pela Corregedoria da SEE/DF a instauração de Tomada de Contas Especial para apuração dos responsáveis¹⁰. No entanto, vislumbra-se também nesse relato, uma falha na gestão das entregas por parte da SEE/DF, já que foram previstas entregas em dias próximos de gêneros alimentícios sensíveis, que necessitavam de armazenamento sob refrigeração, em uma época de altas temperaturas no DF.

Embora o fato possa ter ocorrido devido à dinâmica incomum adotada durante a pandemia e à necessidade de recebimento de uma grande quantidade de gêneros alimentícios para compor os kits a serem entregues às famílias dos estudantes, houve uma perda considerável de alimentos, que se reflete em prejuízos a todos envolvidos: administração, estudantes e agricultores. Um envolvimento maior da Secretaria, tanto no planejamento da distribuição, considerando a capacidade de armazenamento de cada unidade, quanto na gestão das entregas do Pnae, fornecendo um suporte maior às escolas, poderia auxiliar na prevenção de situações semelhantes em momentos futuros.

2. Falta de critérios na seleção das fontes a serem utilizadas para composição do mapa de preços elaborado para definição dos valores da chamada pública, podendo refletir em preços mais elevados de aquisição

2.1 Normatização do tema

A pesquisa de preços para aquisição de bens ou serviços pela administração é uma importante etapa do processo de planejamento de uma contratação, que permite identificar o valor real do bem ou produto, que reflita a realidade de mercado daquele item a ser contratado. Pesquisas realizadas de forma indevida podem gerar significativos danos ao erário ao final da execução dos contratos e, por esse motivo, é considerada uma etapa crítica do processo a qual se deve dar mais atenção.

O FNDE estabelece na Resolução nº 6, de 8 de maio de 2020¹¹, que a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou suas organizações pode

⁹ Despacho - SEE/CREPLAN/CEF 02, de 16.11.2020, documento SEI 50832076, processo 00080-00179329/2020-66.

¹⁰ Despacho - SEE/GAB/CORREG, de 24.6.2021, documento SEI 64615669, processo nº 00080-00179329/2020-66. O valor do prejuízo foi apurado em R\$1.238,12 e a Corregedoria da SEE/DF determinou a instauração de TCE, para apuração, no rito sumário, “em razão do valor atualizado ser inferior ao valor de alçada fixado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, nos termos da Instrução Normativa nº 04, de 21 de dezembro de 2016.”

¹¹ Art. 30 e 33, Resolução nº 6, de 8 de maio de 2020.

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 que os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria. Caso o gestor decida pela dispensa da licitação, a aquisição será feita mediante chamada pública, sendo o preço dos gêneros alimentícios determinado pela entidade executora, com base na realização de pesquisa de preço de mercado.

Essa pesquisa de preços deve envolver, no mínimo, três mercados em âmbito local, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar, acrescido dos insumos exigidos no edital da chamada pública, tais como despesa com frete, embalagens, encargos e outros. Caso não seja possível realizá-la em âmbito local, a pesquisa deve envolver regiões geográficas imediatas, intermediárias, estadual ou nacional. Ainda se tratando de legislação específica do Pnae, o FNDE orienta¹² que os gestores que recebem recursos financeiros de caráter suplementar para a aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do Programa realizem pesquisa de preços mediante a utilização de painel de preços do Comprasnet; pesquisa publicada em mídia especializada e em sítios eletrônicos especializados; e pesquisa com fornecedores que atuem no ramo do objeto licitado, preferencialmente sediados no município.

O Ministério da Economia, por meio da Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020¹³, trata do processo de forma semelhante em seu art. 3º. De acordo com a Instrução, a pesquisa de preços, realizada com a finalidade de determinar o preço estimado para a aquisição de contratação de serviços em geral, deve ser realizada mediante a utilização de diferentes parâmetros, que podem ser utilizados de forma combinada ou não:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldeprecos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

Além disso, o citado normativo determina que sejam utilizados como métodos de obtenção do preço estimado, a média, mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde

¹² Resolução nº 18, de 26 de setembro de 2018.

¹³ Dispõe sobre o procedimento administrativo para realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Destaca-se que a Instrução Normativa anterior, nº 3, de 20.4.2017, vigente à época da Chamada Pública nº 01/2020, trazia os mesmos parâmetros.

que envolva três ou mais preços oriundos dos parâmetros acima descritos, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados. Destaca ainda, que os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

Por meio de normativos próprios¹⁴, o governo do Distrito Federal reforçou que a pesquisa de preços para compra e contratação de bens e serviços no DF deve se utilizar daqueles parâmetros citados na IN nº 73/2020, sendo obrigatória a apresentação de pelo menos um preço dos parâmetros I e II, devendo ser justificada sua inutilização. Destaca ainda que, para a realização da pesquisa de preços, é necessário observar fatores intervenientes, como o quantitativo do objeto, a localização geográfica e a influência da sazonalidade.

Para definição do valor de referência, o GDF estabelece a necessidade de se calcular a mediana do conjunto de valores que compõem a pesquisa e, tendo esse valor como referência, aqueles considerados exorbitantes ou inexequíveis, caracterizados como os que se apresentarem 50% superiores ou inferiores à mediana do conjunto, serão excluídos. Posteriormente, nova mediana deve ser calculada, além da média, utilizando-se apenas dos valores válidos. O valor de referência de cada item será o menor preço ou o maior percentual de desconto obtido entre a média e a mediana calculada.¹⁵

2.2 Utilização de valores de referência que não refletem a realidade do mercado local

Ao analisar a formação do mapa de preços utilizado nas Chamadas Públicas nº 01/2020 e 01/2021, realizadas pelo GDF para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar no âmbito do Pnae, verifica-se que a SEE/DF consultou cooperativas de agricultores locais, preços públicos referentes a aquisições similares disponíveis no Comprasnet e preços de Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e) obtidas por meio do Painel de Mapa de Preço da Secretaria de Economia do Distrito Federal. Em 2020, utilizou ainda pesquisas em sítios eletrônicos de estabelecimentos comerciais de gêneros alimentícios. Ou seja, foram utilizadas diversas fontes, conforme orientam os normativos acima tratados.

No entanto, no processo de 2020, todas as atas de pregão eletrônico, cujos preços foram utilizados na pesquisa de mercado, referem-se a aquisições realizadas por governos de outros estados, como o Rio Grande do Sul (Pregão nº 2/2019 - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha), Rio de Janeiro (Pregão nº 30/2019 – Comando da Aeronáutica), Sergipe (Pregão nº 14/2019 - Comando Militar do Nordeste) e Espírito Santo (Pregão nº 63/2019 - Hospital Universitário Cassiano Antônio Moraes, da Universidade Federal do Espírito Santo), além do Pregão nº 18/2019, em Pernambuco.

A maioria dos preços extraídos em sítios especializados são de supermercados localizados em outros estados. Dos cinco incluídos no mapa de preços, quatro possuem lojas em São Paulo, e

¹⁴ Decreto nº 39.453, de 14 de novembro de 2018, e Portaria Seplag nº 514, de 16 de novembro de 2018, que *tratam dos procedimentos administrativos básicos para realização de pesquisa de preços na aquisição de bens e contratação de serviços em geral pelo governo do Distrito Federal.*

¹⁵ Resolução nº 18, de 26 de setembro de 2018;

só realizam entregas naquele Estado (Varanda, Savegnago e Confiança Delivery) e um também tem lojas no Paraná (Super Muffato). Apenas o supermercado Pão de Açúcar possui lojas em Brasília. Para nenhum caso foi considerado o valor de entrega no DF.

Quanto ao levantamento junto a produtores rurais, foram solicitados orçamentos a três cooperativas: duas com sede em Luziânia e uma em Águas Lindas de Goiás, municípios do estado de Goiás. No entanto, ao solicitar orçamentos de cooperativas fora do DF, pode-se ter uma elevação no preço total, considerando que os custos com transporte, impostos e com embalagem, provavelmente serão maiores para aqueles fornecedores que se situam no estado de Goiás, quando comparados àqueles do Distrito Federal. Esse custo a maior, que cooperativas de outros estados têm para entregar à rede de ensino do GDF, é incluído no orçamento apresentado à Secretaria de Educação, o que eleva os valores finais e prejudica o mapeamento do preço dos gêneros no mercado local.

Em 2021, o cenário foi um pouco diferente: embora três das quatro atas de pregão utilizadas pela SEE/DF tenham sido de licitações realizadas em Brasília, a Secretaria incluiu uma ata de aquisições realizadas fora do território (Pregão nº 83/2020, Secretaria Municipal de Administração de Goiás). Com relação ao levantamento de preços junto aos produtores rurais, foram solicitados orçamentos a sete cooperativas, sendo que quatro possuem sede e a maioria de seus agricultores associados no estado de Goiás.

As cooperativas Compaf, Cootaquara, Rede Terra e Caprul forneceram orçamentos com detalhamento de custos, separando-os em custo bruto do gênero, custo com transporte e outros custos. Para Cootaquara, Cooperativa localizada em Planaltina/DF, o custo com transporte e demais custos (embalagem, por exemplo) corresponde a cerca de 23% do valor final do gênero. A Rede Terra já tem 29% do valor orçado correspondente a custos com transporte e outros. A Compaf apresentou em 2020 um orçamento cujos custos com transporte/outros correspondiam a 23% do valor final do gênero e, em 2021, esse percentual passou para 43%. Destaca-se que a Compaf tem sede em Águas Lindas de Goiás/GO, mas grande parte dos seus agricultores associados residem em municípios mais distantes do Estado de Goiás, e ainda há associados que residem em Tocantins, Bahia e Rio Grande do Sul. Nos projetos de venda apresentados pela Compaf em 2020, foram listados como futuros fornecedores dos gêneros alimentícios, caso a Cooperativa celebrasse algum contrato, agricultores residentes em Araguaína e Nova Linda/TO (couve, tomate, manjerição e banana), Antônio Prado e Ipê/RS (maracujá, pepino e banana) e Itapetinga/BA (abacate).

Ou seja, por se tratar de preços referentes a produtos sob diferentes encargos, cultivados em diferentes Estados, esses valores não refletem o mercado local e ainda trazem custos de entrega que não se comparariam aos aplicados caso a cooperativa estivesse localizada no DF.

Considerando que das 23 cooperativas que apresentaram projeto de venda para a Chamada nº 01/2021, quatorze tem a maioria de seus associados residentes no DF, entende-se que a pesquisa de mercado poderia ter sido feita apenas em âmbito local, não se encaixando na exceção trazida pela Resolução FNDE nº 06/2020¹⁶. Assim, a solicitação de orçamento para

¹⁶ Art. 31, § 2º Na impossibilidade de a pesquisa ser realizada em âmbito local, esta deve ser realizada ou complementada em âmbito das regiões geográficas imediatas, intermediárias, estadual ou nacional, nessa ordem,

compor a pesquisa seria enviada apenas para aquelas cooperativas locais, evitando o acréscimo nos valores dos gêneros devido aos maiores custos com transporte, embalagens e demais encargos.

Nesse sentido, ao refazermos o cálculo do preço de referência de mercado utilizando os valores apresentados somente pelas cooperativas localizadas no Distrito Federal ou que possuem a maioria de seus produtores sediados no Estado, bem como os valores estimados em licitações públicas realizadas no DF, foram obtidos os seguintes valores, comparados aos preços não saneados (considerando todas as cooperativas e licitações consultadas pela SEE/DF):

Tabela 1 – Comparação entre os valores apresentados no mapa de preços elaborado pela SEE/DF e levantamento de preços elaborado considerando somente os valores apresentados por fornecedores localizados e licitações executadas no DF

Itens	Quantidade (A)	Mapa de Preços SEE/DF (B) (R\$)	Mapa de preços calculado só DF (C) (R\$)	Valor final da aquisição - Mapa de preços SEE/DF (D = A x B) (R\$)	Valor final da aquisição - Mapa de preços só DF (E = A x C) (R\$)	Diferença (D – E) (R\$)
Abacate	68.413	R\$4,40	R\$4,91	R\$301.017,20	R\$335.907,83	- R\$34.890,63
Abóbora japonesa	466.109	R\$3,00	R\$1,87	R\$1.398.327,00	R\$871.623,83	R\$526.703,17
Abobrinha	10.944	R\$3,21	R\$1,95	R\$35.130,24	R\$21.340,80	R\$13.789,44
Acelga	56.061	R\$4,06	R\$2,37	R\$227.607,66	R\$132.864,57	R\$94.743,09
Alface americana	10.484	R\$6,40	R\$4,63	R\$67.097,60	R\$48.540,92	R\$18.556,68
Batata doce	671.663	R\$3,06	R\$1,50	R\$2.055.288,78	R\$1.007.494,50	R\$1.047.794,28
Beterraba	450.033	R\$3,92	R\$1,65	R\$1.764.129,36	R\$742.554,45	R\$1.021.574,91
Brócolis japonês	64.962	R\$8,42	R\$7,65	R\$546.980,04	R\$496.959,30	R\$50.020,74
Cebolinha	90.993	R\$13,78	R\$13,25	R\$1.253.883,54	R\$1.205.657,25	R\$48.226,29
Cenoura	448.158	R\$1,85	R\$1,76	R\$829.092,30	R\$788.758,08	R\$40.334,22
Chuchu	44.243	R\$3,77	R\$2,40	R\$166.796,11	R\$106.183,20	R\$60.612,91
Coentro	25.146	R\$12,66	R\$6,45	R\$318.348,36	R\$162.191,70	R\$156.156,66
Couve-flor	11.973	R\$7,20	R\$7,20	R\$86.205,60	R\$86.205,60	-
Couve manteiga	210.984	R\$5,70	R\$3,90	R\$1.202.608,80	R\$822.837,60	R\$379.771,20
Espinafre	10.939	R\$4,92	R\$5,36	R\$53.819,88	R\$58.633,04	R\$4.813,16
Goiaba	411.125	R\$3,51	R\$3,38	R\$1.443.048,75	R\$1.389.602,50	R\$53.446,25
Hortelã	2.753	R\$9,65	R\$4,32	R\$26.566,45	R\$11.892,96	R\$14.673,49
Inhame	38.093	R\$5,19	R\$5,42	R\$197.702,67	R\$206.464,06	R\$8.761,39

conforme estabelece o IBGE 2017 (Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias).

Limão tahiti	109.103	R\$4,59	R\$2,25	R\$500.782,77	R\$245.481,75	R\$255.301,02
Manjeriçã	2.753	R\$11,90	R\$9,14	R\$32.760,70	R\$25.162,42	R\$7.598,28
Maracujá	76.271	R\$6,09	R\$4,69	R\$464.490,39	R\$357.710,99	R\$106.779,40
Milho verde	58.907	R\$5,21	R\$4,50	R\$306.905,47	R\$265.081,50	R\$41.823,97
Morango	252.787	R\$15,51	R\$14,48	R\$3.920.726,37	R\$3.660.355,76	R\$260.370,61
Pepino	157.498	R\$3,80	R\$1,82	R\$598.492,40	R\$286.646,36	R\$311.846,04
Pimentão verde	53.267	R\$4,78	R\$3,8	R\$254.616,26	R\$202.414,60	R\$52.201,66
Repolho verde	178.844	R\$3,61	R\$2,83	R\$645.626,84	R\$506.128,52	R\$139.498,32
Repolho roxo	19.649	R\$4,20	R\$3,46	R\$82.525,80	R\$67.985,54	R\$14.540,26
Salsa	24.578	R\$13,79	R\$7,01	R\$338.930,62	R\$172.291,78	R\$166.638,84
Tangerina	555.329	R\$4,20	R\$2,80	R\$2.332.381,80	R\$1.554.921,20	R\$777.460,60
Tomate	100.572	R\$4,25	R\$3,82	R\$427.431,00	R\$384.185,04	R\$43.245,96
Vagem	10.984	R\$8,30	R\$6,00	R\$91.167,20	R\$65.904,00	R\$25.263,20
Banana	531.268	R\$3,63	R\$2,04	R\$1.928.502,84	R\$1.083.786,72	R\$844.716,12
			Total	R\$23.898.990,80	R\$17.373.768,37	R\$6.525.222,43

Fonte. Processo SEI nº 00080-00210901/2020-71.

Como mostram os dados da Tabela acima, ao desconsiderarmos propostas de orçamento apresentadas por cooperativas localizadas fora do DF ou com a maioria de seus associados residentes em outros estados, além de licitações realizadas em outras regiões, verifica-se uma queda expressiva nos valores individuais de cada item, sendo que apenas para um gênero alimentícios, a abóbora japonesa, houve aumento do valor de referência. Com base nesses valores e considerando a quantidade total de cada item prevista para a Chamada Pública nº 01/2021, o valor final de aquisição diminuiu em R\$6.525.222,43.

Destaca-se que em 2018, por meio do Acórdão de Relação nº 1.309/2018 – Plenário, proferido em razão de representação sobre possível sobrepreço em itens a serem adquiridos por meio da Chamada Pública nº 4/2017, destinada à aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para atendimento do Pnae, analisada por meio do Acórdão nº 85/2018 – Plenário, o TCU determinou que a Secretaria de Educação do DF promovesse melhorias nos procedimentos utilizados para realização da pesquisa de preços. Em 2020, após o recebimento de nova representação sobre possíveis irregularidades na Chamada Pública nº 01/2019, cujo objeto também era a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar no âmbito do Pnae, aquele Tribunal verificou junto à SEE/DF o andamento da nova metodologia para a realização das pesquisas para as estimativas de preços que, segundo a Secretaria, seria implementada. Nos autos do processo do citado Acórdão, destaca-se a seguinte manifestação da Secretaria:

e) a pesquisa de preço do Pregão Eletrônico 22/2017 não contempla logística de entrega semelhante à do Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal-DF. Outro fator relevante seria que os preços estimados no Pregão Eletrônico 22/2017 fazem referência a preços de diversas localidades do país e não somente do Distrito Federal. **Uma vez que a Resolução CD/FNDE 4/2015 define que a pesquisa de preços para Chamada Pública deve ser feita no mercado de âmbito local, compara os preços**

estimados em licitação com preços praticados fora desse âmbito pode não ser a melhor base; (grifo nosso)

Conclui-se, portanto, que a própria SEE/DF entende não ser uma boa referência a utilização de preços estimados em licitações realizadas fora do âmbito local, no caso, fora do Distrito Federal, embora tenha procedido dessa maneira.

2.3 Participação de futuros fornecedores na fase de cotação de preços

Ainda com relação à composição do mapa de preços das Chamadas Públicas nº 01/2020 e 01/2021 da SEE/DF, como já tratado, a Secretaria utilizou diversas fontes para composição dos preços, seguindo as orientações sobre o assunto. A diversificação dos parâmetros utilizados é recomendada pelo TCU em seus acórdãos¹⁷, com vistas a evitar possíveis erros que podem ocorrer, caso se utilize de apenas um dos parâmetros de coleta de preços de mercado, aumentando, assim, as chances de se obter o real valor de mercado do item a ser adquirido.

Entre os possíveis erros que a utilização de um único parâmetro pode trazer ao tentar refletir o valor de mercado do produto, tem-se a estimativa com base em cotações junto a fornecedores. Os fornecedores, muitas vezes, têm conhecimento de que o valor por eles informado na fase de orçamento será utilizado para a definição do preço que a administração irá pagar, o que pode fazer com que eles apresentem preços superestimados, visando aumentar os lucros de suas empresas, ao sagrarem-se vencedores, com valores mais altos aceitos pela Administração.

Tal situação também foi abordada pelo TCU em vários Acórdãos, destacando-se o seguinte trecho do Acórdão nº 299/2011 – Plenário, que tratou de falhas na estimativa de preços para aquisição de bens de tecnologia da informação:

A estimativa que considere apenas cotação de preços junto a fornecedores pode apresentar preços superestimados, uma vez que as empresas não têm interesse em revelar, nessa fase, o real valor a que estão dispostas a realizar o negócio. Os fornecedores têm conhecimento de que o valor informado será usado para definição do preço máximo que o órgão estará disposto a pagar e os valores obtidos nessas consultas tendem a ser superestimados.

No caso da chamada pública, essa atitude influencia mais diretamente o valor final da contratação, já que não há concorrência entre os interessados, como acontece em um pregão, por exemplo, em que muitas vezes o preço final apresenta-se menor quando comparado ao valor estimado. Na chamada pública, o valor a ser pago é aquele definido pela EEx em sua pesquisa de preços, o que torna mais clara a importância da realização de um adequado processo de levantamento de preços de mercado dos itens a serem adquiridos. E, por mais que seja prevista a aplicação de critérios para verificação dos valores exorbitantes e inexequíveis, como a média e a mediana, essas ferramentas podem não ser suficientes para evitar a influência de valores inflados, apresentados por dois ou mais fornecedores, atuando em conluio ou não.

Desse modo, a utilização de orçamentos com fornecedores é um importante parâmetro, mas deve ser utilizado com cautela, juntamente a outros, visando evitar uma elevação dos preços,

¹⁷ Alguns exemplos: Acórdãos nº 2170/2007 – Plenário, nº 819/2009 – Plenário e nº 2637/2015 – Plenário.

principalmente se considerarmos que os fornecedores já têm conhecimento de como se dá o processo de definição dos valores a serem pagos pelos gêneros alimentícios. Nas Chamadas Públicas de 2020 e 2021, por exemplo, a Cooperativa Compaf participou tanto na fase de orçamento, como na fase de apresentação de projetos de vendas.

Em 2020, a Compaf apresentou projeto de venda para as regionais de Ceilândia e Taguatinga. De forma aleatória, tomando-se como base os quantitativos definidos pela SEE/DF para Ceilândia e os gêneros alimentícios para os quais a Compaf apresentou projeto de venda, verificou-se que, para o mesmo projeto, a Compaf apresentou preços 22% superiores na fase de orçamento em relação àqueles apresentados na fase de aceitação das ofertas. Seguindo a mesma comparação, em 2021, para o projeto de venda apresentado para Ceilândia, seu custo, utilizando os valores orçados pela Compaf para a definição dos preços de referências, seria 57% superior em relação aos valores determinados pela SEE/DF, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 2 – Comparação dos valores totais apresentados pela Compaf na fase de orçamento e, posteriormente, como projeto de venda

Compaf	Chamada Pública nº 1/2020	Chamada Pública nº 1/2021
Valor do projeto de venda de Ceilândia considerando os preços enviados na fase de orçamento (A)	R\$2.681.432,06	R\$4.388.584,97
Valor do projeto de venda de Ceilândia considerando os preços definidos pela SEE/DF para a Chamada Pública (B)	R\$2.195.884,44	R\$2.791.906,30
(C) = A - B	R\$485.574,62	R\$1.596.678,67
C/B*100	22,11%	57,19%

Fonte: Processos SEI nº 00080-00209793/2019-51 e nº 00080-00210901/2020-71.

Comparando os preços individualmente, verifica-se que, em 2020, dos trinta itens para os quais a Compaf apresentou projeto de venda na fase de definição dos preços de referência, apenas cinco dos valores por ela orçados excederam em mais de 25% os valores definidos em edital. Já em 2021, dos 31 itens que fizeram parte do projeto de venda de interesse da Compaf, 22 excederam em mais de 25% os valores definidos em edital, sendo oito em mais de 50%.

Tabela 3 – Comparação dos valores individuais apresentados pela Compaf na fase de orçamento e, posteriormente, como projeto de venda

	Chamada Pública nº 1/2020				Chamada Pública nº 1/2021			
			Valor orçamento – valor projeto				Valor orçamento – valor projeto	
Compaf	Orçamento 09/01/20 (A) (R\$)	Projeto de venda 05/05/ 20 (B) (R\$)	Diferença (A – B) (R\$)	%	Orçamento 20/01/21 (C) (R\$)	Projeto de venda 20/04/2 1 (D) (R\$)	Diferença (C – D) (R\$)	%
Abacate	4,97	4,99	-0,02	0,4	8,90	4,40	4,50	50,6
Abóbora	3,45	2,61	0,84	24,3	3,99	3,00	0,99	24,8
Abobrinha	3,21	3,40	-0,19	5,9	3,98	3,21	0,77	19,3
Acelga	8,9	5,01	3,89	43,7	12,50	4,06	8,44	67,5
Alface	7,65	6,33	1,32	17,2	8,99	6,40	2,59	28,8
Batata doce	3,01	2,59	0,42	13,9	4,89	3,06	1,83	37,4
Beterraba	3,39	3,07	0,32	9,4	4,25	3,92	0,33	7,8
Brócolis	9,34	6,30	3,04	32,5	19,90	8,42	11,48	57,7
Cebolinha	12,8	11,71	1,09	8,5	14,90	13,78	1,12	7,5
Cenoura	3,5	2,51	0,99	28,3	4,49	1,85	2,64	58,8
Chuchu	3,27	3,07	0,2	6,1	5,10	3,77	1,33	26,1
Coentro	15,39	9,33	6,06	39,4	13,49	12,66	0,83	6,1
Couve-flor	6,53	6,53	0	0	14,98	7,20	7,78	51,9
Couve manteiga	5,88	5,88	0	0	11,99	5,70	6,29	52,5
Espinafre	6,41	6,00	0,41	6,4	11,98	4,92	7,06	58,9
Goiaba	4,05		-	-	6,8	3,51	3,29	48,4
Hortelã	16,7	10,20	6,5	38,9	14,95	9,65	5,30	35,4
Inhame	4,95	4,54	0,41	8,3	9,85	5,19	4,66	47,3
Limão tahiti	4,45	3,49	0,96	21,6	7,99	4,59	3,40	42,5
Manjerição	20,75	16,00	4,75	22,9	14,99	11,90	3,09	20,6
Maracujá	7,71	6,00	1,71	22,2	8,99	6,09	2,90	32,3
Milho verde	5,17	4,50	0,67	12,9	6,99	5,21	1,78	25,5
Pepino	3,14	3,05	0,09	2,9	4,1	3,80	0,30	7,3
Pimentão verde	5,36	4,34	1,02	19,0	8,7	4,78	3,92	45,1
Repolho verde	3,26	2,75	0,51	15,6	4,49	3,61	0,88	19,6

Repolho roxo	3,39	3,21	0,18	5,3	5,6	4,20	1,40	25,0
Salsa	13,71	12,53	1,18	8,6	14,99	13,79	1,20	8,0
Tangerina	4,45	3,55	0,90	20,2	6,4	4,20	2,20	34,3
Tomate	4,05	3,61	0,44	10,9	8,99	4,25	4,74	52,7
Vagem	9,14	7,20	1,94	21,2	13,9	8,30	5,60	40,3
Banana	3,53	2,84	0,69	19,5	4,99	3,63	1,36	27,2

Fonte: Processos SEI nº 00080-00209793/2019-51 e nº 00080-00210901/2020-71.

Ou seja, no ano posterior, de 2021, a Compaf, já sabendo como funcionava a composição dos preços a serem pagos pelos gêneros alimentícios adquiridos da agricultura familiar com recursos do Pnae, pode ter apresentado valores superestimados, visando maximizar seu lucro, caso fosse contratada.

Destaca-se que outras cooperativas que participaram na fase de orçamento em 2021 também apresentaram valores potencialmente superestimados e, posteriormente, entraram com projetos de venda a preços significativamente menores, como a Prorural e a Rede Terra, o que pode revelar uma compreensão das cooperativas sobre o processo de compra por meio de chamada pública. Um dos fatos que serão tratados no item 3 deste Relatório, de um mesmo grupo de agricultores participando em mais de uma cooperativa, reforça a existência dessa via de comunicação entre elas, que possibilita o compartilhamento de informações, podendo repercutir em orçamentos superestimados como alguns aqui analisados, cujos valores eram 40% superiores àqueles estabelecidos pela SEE/DF para aquisição.

2.4 Considerações finais ao item

Portanto, além da utilização de diferentes fontes para composição dos preços, faz-se necessária análise criteriosa, mantendo a proporcionalidade entre as fontes de cada parâmetro, visando equilibrar as possíveis falhas que eles podem trazer, de forma que um parâmetro não exerça maior influência que o outro no preço final. Além da diversidade e da proporcionalidade das fontes, é fundamental que se trabalhe sua qualidade, de forma a garantir que os valores estabelecidos para a aquisição reflitam os preços executados no mercado local.

Nesse sentido, verificou-se que, no âmbito da Chamada Pública nº 1/2021, realizada pela SEE/DF, era possível realizar a pesquisa apenas com fornecedores locais, não sendo necessário extrapolar para fornecedores de regiões geográficas imediatas/intermediárias/estaduais, retratando de forma mais fidedigna o mercado local.

Ressalta-se que a SEE/DF, ao ser questionada pela Unidade de Controle Interno (UCI) sobre a não utilização dos valores da Central de Abastecimentos do Distrito Federal S/A (Ceasa) como referência na pesquisa de mercado para a chamada pública, informou, por meio de sua Gerência de Pesquisa de Preços, área responsável pelo mapa de preços, que isso se dá pelo fato de os preços do Ceasa não incluírem os custos com entrega, bem como os impostos pagos pelos

distribuidores.¹⁸ No entanto, considerando que a Ceasa divulga diariamente cotação de preços mínimo, máximo e mais comum de vários produtos; e que há a possibilidade de as cooperativas/agricultores familiares apresentarem orçamentos discriminando o custo bruto, o custo do transporte e demais custos, como pode ser visto nos orçamentos disponibilizados, entende-se ser possível a utilização dos preços do Ceasa como referência para o custo bruto, adicionando posteriormente os custos calculados para as demais despesas.

Ou seja, como oportunidade de melhoria, visando aprimorar o processo de definição dos preços de aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar por meio da chamada pública, a Secretaria deve considerar realizar estudo com vistas a levantar os valores despendidos com transporte, embalagens, impostos e demais custos associados, chegando a um valor médio. Este valor seria acrescido ao custo bruto, calculado com base em pesquisa de mercado realizada com detalhamento de custos, incluindo os preços da Ceasa. Além de utilizar valores que de fato refletem o preço de mercado e que são obtidos de forma idônea, o uso dos valores do Ceasa na constituição dos preços de aquisição também auxiliaria na diminuição da influência exercida pelos orçamentos superfaturados apresentados pelas cooperativas/associações na fase do inicial do mapeamento de preços.

3. Manipulação de nomes de agricultores, com possível relacionamento entre cooperativas visando obter condições de atender aos projetos de venda apresentados pela SEE/DF, ocasionando prejuízo aos objetivos da política de aquisição de alimentos da agricultura familiar

3.1 Normatização do tema

A Lei nº 11.947/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar, trouxe uma inovação que afetou diretamente o desenvolvimento da agricultura familiar: a obrigatoriedade de utilização de no mínimo 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do Pnae, para aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar.

Entre os objetivos dessa inovação está o fortalecimento de hábitos alimentares mais saudáveis, priorizando alimentos *in natura* em detrimento dos processados, assim como o fortalecimento da produção local. Nesse sentido, o processo de aquisição favorece a transversalidade das políticas públicas, ao também promover o desenvolvimento da agricultura local.

Para tanto, a referida Lei facultou ao gestor a realização do 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”, além de observadas as exigências de controle de qualidade estabelecidas em normas que regulamentam o assunto.

¹⁸ Despacho – SEE/SUAG/DICOS/GPESQ, de 26.5.2020 (SEI 40778823), em resposta à Nota Técnica nº 87/2020 – SEE/GAB/UCI, de 2.3.2020 (SEI 36331738).

Assim, o processo de seleção de fornecedores da agricultura familiar pode ser realizado por dispensa de licitação, via chamada pública, em que a Administração Pública convoca todos os interessados em fornecer gêneros alimentícios conforme especificações do edital regulador, disciplinadas na Resolução CD/FNDE nº 06/2020.

Os interessados devem encaminhar os projetos de venda de gêneros alimentícios da agricultura familiar, em que são apresentados os produtos que serão fornecidos e os respectivos preços, os locais de atendimento, conforme determinado pelo edital, bem como a lista dos agricultores que produzem os alimentos a serem fornecidos. Os projetos apresentados são classificados conforme critérios da Resolução nº 06/2020.

Destaca-se que não há disputa de preços no processo de chamamento público para fornecimentos de gêneros alimentícios da agricultura familiar no âmbito do Pnae. Conforme art. 31 da Resolução nº 06/2020, o preço de aquisição deve ser aquele determinado pela entidade executora com base na pesquisa de mercado, e será o pago ao agricultor familiar, empreendedor familiar rural e/ou suas organizações pela venda do gênero alimentício.

A Resolução nº 06/2020 faculta a aceitação de propostas apenas de grupos formais (cooperativas/associações), detentores de Declaração de Aptidão ao Pronaf Jurídica, para aquelas EEx que recebem valor total do repasse do FNDE acima de R\$ 700.000,00. A Secretaria de Educação do GDF utilizou essa opção nas duas chamadas públicas objetos de análise dessa auditoria, quais sejam, as chamadas nº 01/2020 e nº 01/2021.

A Resolução ainda determina que o limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural deve respeitar o valor máximo de R\$ 20.000,00 por DAP/ano. Assim, nos termos do item 1.7 do Edital da Chamada Pública nº 01/2021:

1.7. Para a comercialização com Grupos Formais o montante máximo a ser contratado será o resultado do número de agricultores familiares, munidos da DAP Familiar, inscritos na DAP Jurídica, multiplicado pelo limite individual de comercialização, utilizando a seguinte fórmula: $VMC = NAF \times R\$ 20.000,00$ (sendo: VMC: valor máximo a ser contratado. NAF: nº de agricultores familiares (DAPs familiares) inscritos na DAP jurídica).

3.2 Análise sobre o cumprimento dos limites individuais de venda por agricultor familiar

A Chamada Pública nº 01/2021, cujos contratos ainda estão em vigor, teve os seguintes grupos vencedores:

Tabela 4 – Cooperativas vencedoras da Chamada Pública nº 01/2021

Cooperativa	Nome	CNPJ	Valor (R\$)	PV*
Coopbrasil	Cooperativa Mista da Agricultura Familiar do Meio Ambiente e da Cultura Do Brasil	21.271.706/0001-68	4.799.088,29	258
Aspronte	Associação do Produtores Rurais Novo Horizonte Betinho	05.654.664/0001-98	2.892.389,48	155
Cootaquara	Cooperativa Agrícola da Região de Planaltina	04.363.876/0001-53	2.094.161,44	108

Asphor	Associação dos Produtores de Hortifrutigranjeiros do DF e Entorno	01.930.199/0001-10	2.028.561,70	132
Coompbrasil	Cooperativa Mista de Produtores	26.471.164/0001-90	1.668.123,54	89
Aspaf	Associação dos Produtores da Agricultura Familiar	34.903.665/0001-27	1.387.795,05	83
Asproc	Associação dos Produtores Rurais Orgânicos e Convencionais do Distrito Federal e Entorno	31.259.929/0001-63	1.357.484,04	71
Coopermista	Cooperativa da Agricultura Familiar Mista do Distrito Federal	26.597.632/0001-78	1.197.731,52	60
Aspag	Associação dos Produtores Rurais de Alexandre Gusmão	11.509.706/0001-08	1.125.377,55	74
Coopercarajás	Cooperativa de Produção e Comercialização Agroecológica Carajás	24.525.574/0001-41	1.060.407,05	54
Astraf	Associação dos Trabalhadores Rurais da Agricultura Familiar do Assentamento Chapadinha	10.266.379/0001-30	1.009.638,62	56
Aprofal	Associação dos Produtores Rurais da Fazenda Larga	11.586.539/0001-90	887.970,91	45
Amista	Associação Mista dos Agricultores Familiares Orgânicos e Produtores do DF e Entorno	16.619.631/0001-23	804.601,58	43
Coopebraz	Cooperativa Agropecuária da Região de Brazlândia	35.778.020/0001-72	723.246,81	41
Cooper-horti	Cooperativa Agrícola Buriti Vermelho	25.027.276/0001-94	518.678,86	26
Rede terra	Cooperativa Dos Agricultores Familiares Ecológicos Do Cerrado	13.766.790/0001-62	343.734,36	18

Fonte: Processo nº 00080.00210901/2020-71 e lista de assinaturas dos projetos de venda.

* Número de agricultores no Projeto de Venda apresentado para contratação.

Destaca-se que o número de agricultores descrito na tabela acima (Coluna PV*) corresponde às assinaturas dos agricultores participantes dos projetos de venda finais das cooperativas/associações, apresentados à SEE/DF no momento da assinatura do contrato.

Assim, considerando a determinação da Resolução nº 06/2020, foi realizada análise das quantidades de DAPs dos projetos de venda das cooperativas contratadas, de modo a verificar se os limites foram atendidos.

Observou-se que, dos projetos de venda inicialmente apresentados para habilitação na Chamada Pública nº 01/2021, as cooperativas Asproc e Aspronte ultrapassariam o limite, tendo em vista que, em um primeiro momento, foram apresentados 62 e 88 nomes, respectivamente. Com um projeto de venda no valor de R\$ 1.357.484,04 e 62 agricultores, a Asproc teria um valor de venda por agricultor superior a R\$ 21 mil, acima do limite estabelecido de R\$ 20 mil por DAP, por ano. No caso da Aspronte, que apresentou um projeto de venda de R\$ 2.892.389,48, com 88 agricultores associados, o valor de venda por agricultor seria de cerca de R\$ 32 mil, ou seja, 60% superior ao citado limite.

Conforme art. 39, §1º da Resolução nº 06/2020, “cabe às cooperativas e/ou associações que firmarem contratos com a EEx a responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda, nos casos de comercialização com os grupos formais”.

Porém, no parágrafo segundo do mesmo artigo, é determinado que também cabe às entidades executoras “o controle do limite total de venda das cooperativas e associações, nos casos de comercialização com grupos formais”.

De acordo com o item 4.2.13 do edital, a SEE/DF exigiu declaração de cumprimento desse limite:

Declaração do representante legal do Grupo Formal de responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda de seus cooperados/associados, no valor máximo de R\$ 20.000,00/produtor familiar/ano/entidade executora.

O item 8.13 ainda determina:

No ato da assinatura do Contrato, a Cooperativa/associação deverá apresentar: Listagem com as assinaturas de todos os agricultores participantes do (s) projeto(s) de venda final (is) da Cooperativa/associação, em ordem alfabética, com sua ciência e consentimento sobre a venda de sua produção por meio de grupo formal detentor de DAP Jurídica para o Programa de Alimentação de Escolar do Distrito Federal – PAE/DF.

De fato, essa declaração foi inserida na documentação de habilitação das cooperativas encaminhada para a SEE/DF, assim como a lista de assinaturas disponibilizada pelas cooperativas para celebração do contrato. Conforme registrado anteriormente, observou-se que as duas cooperativas citadas apresentaram, no projeto de venda final, novo quantitativo de agricultores, suficiente para atender ao limite da Resolução nº 06/2020 (Tabela 3). No caso específico da Aspronte, a quantidade de nomes quase dobrou. Embora as cooperativas tenham atendido ao limite, não se observa análise crítica por parte dos responsáveis quanto à fidedignidade das informações apresentadas, especialmente considerando que o número inicialmente apresentado pelas cooperativas foi retificado de forma expressiva, como por exemplo, em aproximadamente duas vezes o valor original.

No âmbito da presente auditoria, além da análise individual dos limites, com base na quantidade de agricultores listados nos projetos de venda e no valor contratado com cada cooperativa, também foi verificada a possibilidade de participação de agricultores em mais de um projeto de venda de cooperativas diferentes. Para tanto, cruzou-se as listas de nomes dos projetos de venda inicialmente apresentados por todas as cooperativas e identificou-se aqueles que se repetiam.

Como resultado, foram detectados 110 agricultores que estavam listados em mais de uma cooperativa, alguns listados em até quatro cooperativas ao mesmo tempo. Assim, embora a Resolução estabeleça que cabe às cooperativas e associações a responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda, verificou-se que esse controle não é realizado, considerando ainda a possibilidade de um agricultor participar de uma mesma Chamada Pública fornecendo gêneros alimentícios em projetos de venda de diferentes cooperativas. A falta de interesse das cooperativas em atuar na verificação desses limites reforça a necessidade de uma maior participação da SEE/DF na realização desse controle, e não apenas na observação do cumprimento do limite total de venda dos grupos formais.

Importante ressaltar que foram enviados ofícios a seis cooperativas/associações, solicitando informações sobre a efetivação do repasse dos valores recebidos em razão dos contratos

celebrados com a SEE/DF aos agricultores associados responsáveis pelo fornecimento dos gêneros alimentícios, com vistas a verificar se esses agricultores estão de fato participando e recebendo pelos itens entregues. No entanto, apenas duas cooperativas retornaram à solicitação, mas com informações insuficientes: uma forneceu somente a relação de cooperados; e, a outra, apresentou uma tabela com o nome do cooperado e o valor por ele recebido, mas sem documentação comprobatória anexa, o que impossibilitou a verificação pretendida.

3.3 Verificação quanto à ciência dos agricultores e efetiva participação nas cooperativas/associações

O Edital da Chamada Pública nº 01/2021 também determinou que fosse apresentada declaração do representante da cooperativa de que os gêneros alimentícios são de fato produzidos e entregues pelos associados/cooperados listados nos projetos de venda. No ato da assinatura do contrato, a cooperativa deveria apresentar, ainda, listagem com assinatura de todos os agricultores participantes do projeto de venda final, com sua ciência e consentimento, conforme dito anteriormente.

Para verificar se os agricultores constantes dos projetos de venda estão realmente produzindo e entregando os gêneros alimentícios contratados, foi selecionada uma amostra de nomes para visitas e entrevistas por parte da equipe de auditoria. Essa seleção considerou aqueles agricultores que apareciam em mais de uma cooperativa, as divergências identificadas em assinaturas do mesmo associado nos diferentes projetos de venda, bem como a logística das visitas, tendo em vista se tratar de endereços localizados em zona rural de difícil acesso. Foram selecionados dois núcleos rurais de agricultores para visitas, um localizado na zona rural de Brazlândia, outro na zona rural da Cidade Ocidental.

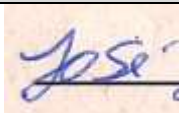
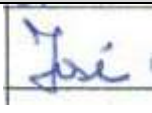
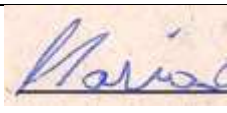
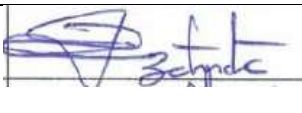
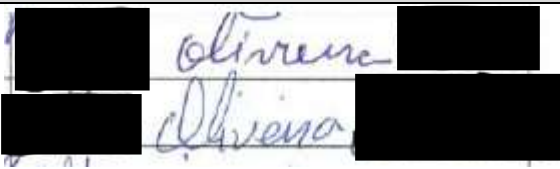
Na primeira região, a equipe teve dificuldade para encontrar os endereços selecionados; contudo, duas pessoas visitadas estavam na lista inicialmente selecionada. Um desses agricultores informou que se associou somente à Coopebraz e que forneceu morango para o Pnae. Entretanto, seu nome também foi listado no projeto de venda apresentado pela Aspaf no processo de habilitação da Chamada Pública nº 01/2021. A assinatura colhida presencialmente é semelhante a que consta no projeto de venda da Coopebraz, mas a assinatura do projeto de venda apresentado pela Aspaf é diferente dessas duas.

Na segunda região foram visitados sete agricultores que estavam relacionados no projeto de venda apresentado pela Coopbrasil. Nenhum deles afirmou que é associado ou forneceu alimentos para a referida Cooperativa. Três informaram ter conhecimento da Cooperativa Rede Terra, sendo que um disse ser associado. Contudo, todos afirmaram que não forneceram alimentos para a citada Cooperativa nos últimos três anos.

Como agravante, verificou-se que as assinaturas dos agricultores, colhidas presencialmente durante as visitas, são diferentes daquelas constantes do projeto de venda apresentado pela Coopbrasil no processo de contratação decorrente da Chamada Pública nº 01/2021. Das onze assinaturas colhidas, oito apresentaram alguma divergência em relação àquelas contidas nos documentos entregues pelas cooperativas. Também foram observadas assinaturas com letras distintas para as mesmas pessoas nos diferentes projetos de venda. As figuras a seguir

demonstram esses indícios de manipulação. Destaca-se que não foram reproduzidas integralmente as imagens, tendo em vista a necessidade de se resguardar a identidade dos agricultores.

Quadro 2 – Inconsistências em assinaturas da Coopbrasil 2021

Observação	Assinatura – Visita	Assinatura – Projeto de Venda
Assinaturas diferentes no projeto de venda 2021 e nas visitas		
		
Observação	Projeto de venda	
Letras diferentes em assinaturas das mesmas pessoas		

Fonte: Processo nº 00080.00111016/2021-91 e formulários de entrevistas realizadas nos dias 24 e 25/01/2022.

Além disso, no projeto de venda referente à Chamada Pública nº 01/2020, também foram observadas inconsistências na lista dos agricultores participantes, entregue pela Coopbrasil. Algumas assinaturas de diferentes pessoas apresentam letras semelhantes. A seguir é reproduzido um recorte de assinaturas com letras semelhantes.

Quadro 3 – Inconsistências em assinaturas da Coopbrasil 2020

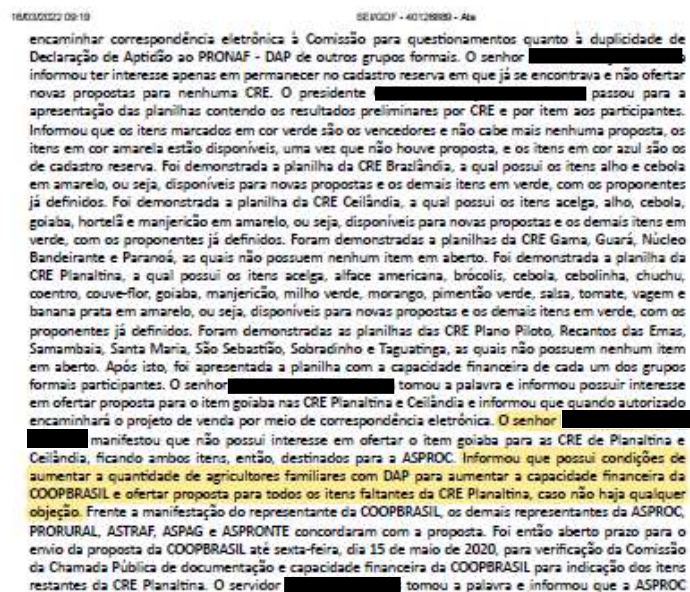
Observação	Projeto de venda 2020	
Letras semelhantes em assinaturas de pessoas diferentes no projeto de venda de 2020.	1-69	
	1-05	
	1-91	
	1-68	
	6-91	
	1-15	

Fonte: Processo nº 00080.00209793/2019-51

A Coopbrasil foi a Cooperativa com o maior valor dentre as dezesseis contratadas no âmbito da Chamada Pública nº 01/2021, totalizando R\$ 4.799.088,29, o que só foi possível porque apresentou projeto de venda com grande quantidade de agricultores familiares.

No processo de contratação anterior, referente à Chamada Pública nº 01/2020, o representante da Coopbrasil já havia informado que possuía condições de aumentar a quantidade de agricultores familiares com DAP, para aumentar a capacidade financeira da Cooperativa,

Figura 1 – Ata de Reunião Pública de 13.5.2020 para Propostas de Itens Restantes após Resultado Preliminar da Chamada Pública de Compras n° 01/2020

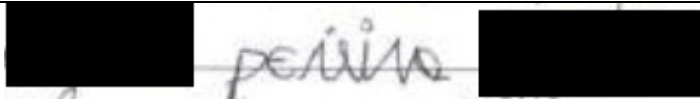
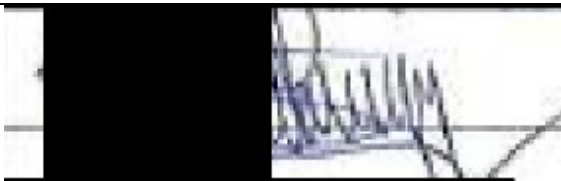
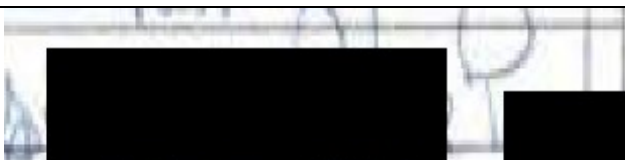


As inconsistências em assinaturas não se limitam apenas ao projeto de venda apresentado pela Coopbrasil, pois também foram encontradas diferenças entre assinaturas das mesmas pessoas em projetos de venda apresentados por outras cooperativas, como Aspronte, Aspaf, Asproc, Asphor e Rede Terra. Esse apontamento foi obtido a partir da seleção de nomes de agricultores listados em mais de um projeto de venda e conferência com as assinaturas apostas nos referidos documentos. O quadro a seguir mostra alguns exemplos:

Quadro 4 – Inconsistências em assinaturas

CPF: ***.727.771-**			
Aspaf			
Asphor			
CPF: ***.425.261-**			

29

Aspronte			
Asproc			
CPF: ***.194.646-**			
Rede Terra			
Coopbrasil			

Fonte: Lista de assinaturas dos Projetos de Venda.

Destaca-se que não foram conferidas todas as assinaturas, tendo sido selecionada amostra daqueles nomes que mais se repetiam nos projetos de venda. Assim, não se pode afirmar que as inconsistências apontadas estão restritas às cooperativas citadas acima.

3.4 Possível relacionamento entre as cooperativas participantes da Chamada Pública nº 01/2021

O relacionamento entre as cooperativas participantes da Chamada Pública nº 01/2021 também foi objeto de análise da equipe de auditoria. No processo de habilitação, verificou-se que a Declaração de Compromisso²⁰ enviada pela Cooperbrasil apresenta a mesma data e local, bem como o mesmo rodapé, do documento apresentado pela Coopbrasil, embora sejam cooperativas sediadas em locais diferentes e distantes entre si, que apresentam dados cadastrais distintos. No caso, na declaração da Cooperbrasil consta CNPJ, Inscrição Estadual e demais informações cadastrais da Coopbrasil, demonstrando que as declarações foram feitas em conjunto.

A figura abaixo mostra o comparativo entre os documentos (Coopindaia, nome contido no cabeçalho do documento, é filial da Coopbrasil):

²⁰ Item 4.2.16 do Edital nº 01/2021: Declaração de compromisso assinada pela Cooperativa/Associação de que irá fornecer, durante toda a execução do contrato, o gênero alimentício para o qual ofereceu proposta de venda, de acordo com as especificações previstas no edital.

Figura 2 – Declaração de Compromisso

Coopbrasil	Cooperbrasil
 COOPERATIVA MISTA DA AGRICULTURA FAMILIAR DO MEIO AMBIENTE E DA CULTURA DO BRASIL - COOPBRASIL DECLARAÇÃO DE COMPROMISSO Referência: Chamada Pública nº 01/2021. A Cooperativa Mista da Agricultura Familiar do Meio Ambiente e da Cultura do Brasil – Coopbrasil, inscrita no CNPJ sob o nº 21.271.706/0001-68, sediada na ROD. GO 010 Km 149 à direita 06 Km centro comunitário da região do Indaiá, CEP 72.800-970, na cidade de Luziânia – GO, no Estado de Goiás, Telefone: (61) 3725- [REDACTED] por intermédio do seu representante legal o Sr(a): [REDACTED] portador da cédula de identidade RG nº 3 [REDACTED] 5 e do CPF nº [REDACTED] 782.861 [REDACTED], DECLARA para os devidos fins que fornecerá, durante toda a execução do contrato, o gênero alimentício o qual ofereceu proposta, de acordo com as especificações previstas neste Edital e seus anexos, mantendo as características sensoriais próprias do gênero apto ao consumo, bem como demais normas estabelecidas em legislações sanitárias vigentes, devendo o gênero alimentício estar isento de material estranho ao produto associado a condições ou práticas inadequadas na produção, manipulação, armazenamento ou distribuição até as Unidades Escolares. Luziânia – GO, 17 de Maio de 2021. [REDACTED] [REDACTED] CNPJ: 21.271.706/0001-68 INSCRIÇÃO ESTADUAL: 10.631.410-6 ROD. GO 010 KM 149 À DIREITA 06 KM, S/N, CENTRO – LUZIÂNIA - GOIÁS E-MAIL: coopindaia@outlook.com CEP: 72.800-970 FONE: (61) 3725- [REDACTED]	 COOPERATIVA DE SERVIÇOS AMBIENTAIS, AGRICULTURA FAMILIAR, SOCIEDADE, CULTURA E SAÚDE COOPERBRASILIA DECLARAÇÃO DE COMPROMISSO Referência: Chamada Pública nº 01/2021. A Cooperativa de Serviços Ambientais, Agricultura Familiar, Sociedade, Cultura e Saúde - Cooperbrasil, inscrita no CNPJ sob o nº 32.320.489/0001-75, sediada na ROD. 020, Km 12,8 Estancias Vila Rica (Núcleo Chapadinha), Chácara monte Sinai sala 01, Sobradinho II, CEP 73.131-900, na cidade de Sobradinho – DF, no Estado: Distrito Federal, Telefone: (62) 99570 [REDACTED], por intermédio do seu representante legal: [REDACTED] Brasileira, Solteira, Geografa, portador da cédula de identidade RG nº 3 [REDACTED] 56, e do CPF nº [REDACTED] 013.36 [REDACTED] DECLARA para os devidos fins que fornecerá, durante toda a execução do contrato, o gênero alimentício o qual ofereceu proposta, de acordo com as especificações previstas neste Edital e seus anexos, mantendo as características sensoriais próprias do gênero apto ao consumo, bem como demais normas estabelecidas em legislações sanitárias vigentes, devendo o gênero alimentício estar isento de material estranho ao produto associado a condições ou práticas inadequadas na produção, manipulação, armazenamento ou distribuição até as Unidades Escolares. Luziânia – GO, 17 de Maio de 2021. [REDACTED] [REDACTED] CNPJ: 21.271.706/0001-68 INSCRIÇÃO ESTADUAL: 10.631.410-6 ROD. GO 010 KM 149 À DIREITA 06 KM, S/N, CENTRO – LUZIÂNIA - GOIÁS E-MAIL: coopindaia@outlook.com CEP: 72.800-970 FONE: (61) 3725- [REDACTED]

Fonte: Processo nº 00080-00210901/2020-71, docs 63264984 e 63265953.

Além disso, o presidente da Coopbrasil é um dos fundadores da Cooperbrasil, juntamente com seu irmão, demonstrando que, apesar de serem constituídas como pessoas jurídicas diferentes, são cooperativas de um mesmo grupo. Destaca-se que o presidente da Coopbrasil também é servidor da Prefeitura Municipal de Luziânia/GO.

Afora a relação entre a Coopbrasil e a Cooperbrasil, identificou-se que a Coopbrasil compartilha o mesmo contador com a Cootaquara, embora a primeira seja sediada em Luziânia/GO e esta última, em Planaltina/DF.

Ademais, foram encontradas relações entre outras cooperativas contratadas a partir da Chamada Pública nº 01/2021. É o caso da Asphor e da AspaF, cuja Declaração de Não Empregar Menor apresenta mesma data de assinatura e mesmo número de identidade, embora suas representantes sejam diferentes.

Figura 3 – Declaração de Não Empregar Menor

Asphor	AspaF
 ANEXO V DECLARAÇÃO DE NÃO EMPREGAR MENOR Associação dos Produtores Hortifrutigranjeiros do Distrito Federal e Entorno inscrita no CNPJ sob nº. 01.930.199/0001-10, nº de DAP – SDW0193019900010402191136, por intermédio de seu representante legal o (a) Senhor (a) Sandra M. F. N. S., portador (a) da Carteira de Identidade nº 203.06 SSP/DF e do CPF Nº. 860.441, DECLARA para fins do disposto no inciso XXXIII, do art. 7º, da Constituição Federal/88, que não possui em seu quadro de pessoal empregado(s) menor (es) de 18 (dezoito) anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e de 16 (dezesseis) anos em qualquer trabalho, salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14 (quatorze) anos. Brasília, 13 de maio de 2021  Sandra M. F. N. S. Presidente/ ASPHOR/61 – 98230-	 ANEXO V DECLARAÇÃO DE NÃO EMPREGAR MENOR Associação dos Produtores da Agricultura Familiar inscrita no CNPJ sob nº. 34.903.665/0001-27, nº de DAP SDW3490366500012302210416, por intermédio de seu representante legal o (a) Senhor (a) M. N. S., portador (a) da Carteira de Identidade nº 203.06 SSP/DF e do CPF Nº. 516.381, DECLARA para fins do disposto no inciso XXXIII, do art. 7º, da Constituição Federal/88, que não possui em seu quadro de pessoal empregado(s) menor (es) de 18 (dezoito) anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e de 16 (dezesseis) anos em qualquer trabalho, salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14 (quatorze) anos. Brasília, 13 de maio de 2021  M. N. S. Presidente/ ASPAF/61 – 91941-

Fonte: Processo nº 00080-00210901/2020-71, docs nº 63264003 e nº 63266357.

De fato, a diretoria atualmente eleita das duas Cooperativas possuem nomes em comum, de onde se depreende que também são do mesmo grupo. As duas Cooperativas possuem o maior número de agricultores listados em mais de um projeto de venda.

Assim, constata-se que algumas cooperativas que participam do procedimento de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a merenda escolar do GDF são, na verdade, relacionadas a um mesmo grupo de agricultores. Isso facilita o compartilhamento de informações entre elas, tais como dados pessoais de agricultores ou valores utilizados para uma eventual cotação de preços.

Embora flexibilizado pela Lei nº 11.947/2009, o processo de aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares no âmbito do Pnae ainda deve observar os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal²¹. Ou seja, devem ser observados requisitos de idoneidade e reputação ética por parte das cooperativas.

²¹ Lei 11.947/2009, art. 14, §1º.

Apesar de a habilitação ser uma fase crítica, em que a cooperativa precisa atender alguns requisitos, verifica-se que a Secretaria não procede a análise pormenorizada da veracidade das informações prestadas pelos fornecedores, que estão, como visto, adicionando agricultores aos seus projetos venda, sem o consentimento desses, como forma de aumentar a sua capacidade de contratação via chamada pública no âmbito do Pnae, constituindo fraude no referido processo.

Nas entrevistas realizadas, houve relatos de agricultores que possuíam oferta de gêneros alimentícios e que se mostravam dispostos a fornecer para as aquisições de merenda escolar, mas que foram preteridos pelas cooperativas. Os nomes de alguns desses agricultores, inclusive, constaram de projetos de venda mesmo sem a sua ciência. A partir disso, conclui-se que um grupo restrito de agricultores fica responsável pela produção e fornecimento de grande parte dos itens a serem fornecidos à merenda escolar, concentrando, assim, um montante maior dos valores pagos às cooperativas contratadas e excedendo o limite individual de venda dos associados estabelecido nos normativos.

Tal situação, a priori, pode não trazer prejuízo ao Erário (desde que as cotações de preços sejam devidamente definidas pela contratante), uma vez que a Resolução nº 6/2020 não prevê disputa entre os interessados na condução do chamamento público. No entanto, mostra-se grave no sentido pretendido de desenvolvimento da produção agrícola familiar estabelecido dentre os objetivos do Pnae, pois não promove o fortalecimento dos pequenos produtores rurais, que não possuem condições de fornecer sua produção individualmente para a administração pública e nem por meio da cooperativa ao qual está associado. Esses fatos, aliados à fragilidade identificada no processo de formação dos preços a serem aceitos pela SEE/DF, inclusive com indicativo de manipulação de preços pelas cooperativas a fim de aumentar o valor máximo a ser adquirido, impactam no atingimento do objetivo perseguido pela legislação quando da flexibilização do processo de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

A possibilidade de dispensa de licitação para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar se estabelece primordialmente para que os pequenos agricultores, organizados em associações ou não, possam ofertar seus produtos, pois esses agricultores dificilmente conseguiriam competir frente aos produtores maiores que participariam de uma licitação. No entanto, a dispensa de licitação e utilização da chamada pública para contratação tem como requisito a manutenção de preços semelhantes aos praticados no mercado local, numa tentativa de promover o desenvolvimento local, sem causar prejuízo ao Erário. Daí a importância de um adequado levantamento de preços para que os valores estabelecidos nessa fase de fato se assemelhem aos preços dos itens no mercado local.

Dessa forma, não se observa o atingimento do objetivo perseguido pela legislação quando da flexibilização do processo de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar. O processo de desenvolvimento da agricultura local fica enfraquecido quando somente um pequeno grupo se beneficia da transversalidade da política pública proposta pelo Ministério da Educação.

CONCLUSÃO

Buscando valorizar a agricultura familiar e auxiliar no escoamento de sua produção e, ao mesmo tempo, garantir o consumo de alimentos saudáveis na alimentação escolar, respeitando a cultura alimentar e a vocação agrícola da região, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação aos estados, municípios e Distrito Federal por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar devem obrigatoriamente ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar.

O Distrito Federal tem excedido o percentual mínimo de aplicação dos recursos do Programa na agricultura familiar exigido, com mais de trinta gêneros entre frutas e hortaliças provenientes da produção dos agricultores familiares. Embora o GDF tenha mantido a compra junto aos agricultores e a oferta desses alimentos aos estudantes durante a suspensão das aulas presenciais em 2020 e 2021 devido à pandemia do novo Coronavírus, optando pela entrega de kits aos pais e/ou responsáveis pelos alunos para consumo em suas casas, houve baixa execução dos contratos nesses exercícios. Em 2021/2022, com o retorno das aulas presenciais e o retorno da oferta da alimentação escolar nas unidades escolares, a execução tende a se manter superior ao mínimo exigido.

Esse processo de aquisição de alimentos da agricultura familiar está estruturado na Secretaria do DF, que a cada ano recebe projetos de vendas de várias cooperativas/associações interessadas em fornecer alimentos pelo Pnae. No entanto, alguns procedimentos precisam ser aperfeiçoados. Embora a pesquisa prévia de preços para definição dos valores de aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar por meio de chamada pública seja realizada pela SEE/DF considerando diferentes fontes, conforme orientações dos órgãos de controle, faz-se necessária uma análise mais aprofundada dos valores fornecidos e das fontes utilizadas. O mapeamento de preços deve se utilizar de valores que realmente reflitam o mercado local e incluir fontes dos diferentes parâmetros de forma proporcional, para que as possíveis falhas que cada parâmetro possa trazer sejam equilibradas ao final e eventuais manipulações de preços sejam desconsideradas nos cálculos, a fim de garantir que os valores de mercado sejam adequadamente refletidos nos parâmetros de preços definidos.

Outro aspecto do processo de aquisição de alimentos da agricultura familiar que exige maior atenção está relacionado à participação das cooperativas/associações de agricultores. A legislação atual delega às próprias cooperativas contratadas a observância do limite individual de venda do agricultor e do empreendedor familiar rural, o que, no caso do GDF, não se mostrou eficaz. Esse controle não tem sido feito pelas cooperativas, que não possuem interesse em realizá-lo, e nem pela Secretaria de Educação, que deixa por conta das associações. Nesse sentido, foram identificados vários casos de agricultores associados a mais de uma cooperativa, que podem estar excedendo os limites de venda. Além disso, verificou-se que nomes de agricultores estão sendo utilizados por cooperativas em seus projetos de venda, sem seu consentimento, numa manipulação indevida da relação de produtores, com a inserção de assinaturas possivelmente falsificadas, como forma de garantir as condições de habilitação e fornecimento por parte das cooperativas.

Destaca-se ainda a existência de uma rede de relacionamento entre membros de algumas cooperativas participantes dos processos de chamada pública analisados, o que facilita a troca de informações entre elas e a organização dessas associações, buscando mantê-las dentre as mais competitivas e aumentando, assim, a probabilidade de serem contratadas.

Portanto, entende-se como importante um maior envolvimento da gestão local no processo de aquisição de itens da alimentação escolar junto aos produtores rurais, desde a definição dos preços de aquisição, passando pela seleção das cooperativas e verificação criteriosa do cumprimento das exigências estabelecidas para sua participação, bem como da real participação dos agricultores no fornecimento dos gêneros alimentícios pela cooperativa. Dessa forma, haverá o fortalecimento de um dos principais objetivos que a Política trouxe ao inserir a exigência de aquisição dos alimentos da agricultura familiar, qual seja, promover o desenvolvimento do pequeno agricultor familiar.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Por meio do Ofício nº 1337/2022 – SEE/SECEX, de 13.12.2022, a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal apresentou a seguinte manifestação.

Achado nº 1

Manifestação da Unidade Examinada

“Em relação ao primeiro ponto do Relatório, "Execução dos contratos com a agricultura familiar nos exercícios de 2020 e 2021", insta informar que problemas na execução dos contratos de gêneros alimentícios existem, por se tratar de objeto de fácil deterioração e alta perecibilidade, especialmente se tratando de frutas e hortaliças. Isto posto, os editais de licitação e chamamento público sempre apresentam cláusulas acerca desse tema, bem como as resoluções possíveis e sanções, caso haja descumprimento e comprometimento da execução dos cardápios. Ainda assim, os problemas na execução dos contratos, de um modo geral, são pontuais e não impactam de forma robusta e consistente na execução dos cardápios. É fato que o monitoramento da qualidade dos gêneros alimentícios nas unidades escolares precisa ser melhorado e aprimorado. Contudo, para tanto, se faz necessário que mais profissionais nutricionistas estejam atuando diretamente nas escolas, o que no atual momento não é totalmente viável, uma vez que há um déficit desses profissionais em atuação nesta Pasta. Para melhorar esse controle sem a presença efetiva do profissional nutricionista nas escolas, novas dinâmicas estão sendo estudadas em âmbito central, focando especialmente na capacitação dos servidores que são responsáveis pelo recebimento dos gêneros alimentícios nas unidades escolares. Além disso, os executores dos contratos, quando tomam conhecimento dos problemas podem e devem atuar conforme previsto na legislação vigente. Por exemplo, o executor do Contrato nº 39/2021, por meio do Processo SEI 00080-00216613/2021-10, sugeriu a aplicação de penalidade em desfavor da COOPERATIVA MISTA DA AGRICULTURA FAMILIAR DO MEIO AMBIENTE E DA CULTURA DO BRASIL - COOPBRASIL em decorrência de irregularidades no fornecimento de hortifrutis apuradas durante o ano de 2021. No entanto, após submeter o relatório à apreciação da Subsecretaria de Administração Geral, o subsecretário não acatou a sugestão e indeferiu a aplicação de penalidade e sugeriu o arquivamento do caso.”

Análise da Equipe de Auditoria

A Unidade afirmou que a execução dos contratos para aquisição de gêneros alimentícios tende a apresentar mais problemas devido ao objeto, que é de fácil deterioração e alta perecibilidade; mas as questões apresentam-se de forma pontual, sem prejudicar a execução dos cardápios. Destacou ainda que para a solução dessas questões, existem ferramentas próprias, estabelecidas nos editais de licitação e de chamamento público, tratando das possíveis soluções e sanções a serem aplicadas.

Embora o gestor reforce que existem meios para tratar descumprimentos que possam ocorrer na execução dos contratos, em sua manifestação, apresenta situação em que houve o registro de dezesseis reclamações referentes a entrega de gêneros por parte de cooperativa contratada, mas que não foram solucionadas e/ou sancionadas. Trata-se de contrato firmado em 2021, que durante sua execução apresentou falhas envolvendo a não entrega de itens, atrasos e entrega de gêneros em más condições. A Cooperativa fornecedora foi notificada a apresentar defesa sobre a aplicação da penalidade de advertência em 01.02.2022; no entanto, a Subsecretaria de Administração Geral da SEE/DF decidiu em 16.07.2022 pelo arquivamento do processo, alegando que a dificuldade em notificar o fornecedor impactou o processo, que não pode tramitar com a celeridade necessária, e considerando ainda que o vínculo com o executor do contrato estava previsto para finalizar em 23.07.2022, o que impossibilitava a aplicação da penalidade de advertência sugerida.

Tal situação evidencia a baixa atuação da SEE/DF no acompanhamento e na fiscalização de seus contratos para aquisição de gêneros alimentícios, abordada no item 1 do presente Relatório. Falhas na execução de contratos de aquisição de gêneros alimentícios são, de fato, comuns, mas devem ser tratadas e resolvidas, evitando que ocorram novamente e gerem maiores danos à administração e aos estudantes. No caso apresentado, a Secretaria permaneceu cinco meses sem adoção de novas medidas, decidindo pelo arquivamento do processo, sem resolução e aplicação das penalidades cabíveis.

Por fim, a Unidade concorda com a necessidade de aprimoramento do monitoramento da qualidade dos gêneros entregues nas unidades escolares e que, para isso, tem buscado alternativas à presença efetiva de nutricionistas nas escolas, focando principalmente na capacitação dos responsáveis pelo recebimento dos itens.

Achado nº 2

Manifestação da Unidade Examinada

“Viram os autos a esta Gerência para verificação de inconsistências nos processos 0080-00210901/2020-71 e 0080-00209793/2019-51, no que compete a esta Unidade. Verificou-se que, ainda que tenham sido usados preços oriundos de outros estados, os dados não trazem resultados não condizente com os valores de mercado local nos referidos anos. Constam, também, a utilização de preços públicos praticados fora do Distrito Federal, que ampliaram a amostra de preços.

Salientamos que é escassa a oferta de preços públicos referentes à entrega em múltiplas localidades. Nesse sentido, se buscássemos apenas preços de contratações públicas com distribuição em centenas de localidades, restaria inviável a elaboração de uma pesquisa de preços ampla e congruente com os requisitos legais. Por esse motivo, utilizam-se outros parâmetros que contemplem a entrega porta a porta, como os de supermercados, por exemplo.

Vale lembrar que varejistas/atacadistas dispõem de espaço no estoque bastante limitado a ser compartilhado por todos os itens vendidos, ou seja, todos pontos de venda recebem

mercadorias na modalidade porta a porta com frequência similar ao fornecimento a ser feito às escolas desta Secretaria.

Os preços de hortifrúti variam contínua e incessantemente, influenciados por vários fatores (chuva, temperatura, preços de combustíveis, mão de obra, condições logísticas) descorrelacionados entre si. Assim, seria impossível elaborar uma pesquisa imune à variação praticamente aleatória de preços de hortifrúti, pois o valor de contratação deve ser fixo. Ainda que se usasse a média ou mediana dos preços mensais compilados, a depender da época do ano de realização da pesquisa de preços e da licitação, ora o preço de mercado ficaria acima, ora ficaria abaixo do valor adotado.

Quanto ao fato de não ser apresentada a composição dos valores de forma detalhada, identificando os valores correspondentes aos custos com transporte, embalagens, impostos e demais custos associados, cumpre salientar que se trata de cooperativas de agricultura familiar, com estrutura organizacional simples e desprovidas de capitais humano, tecnológico e financeiro capazes de desempenhar uma tarefa sofisticada de custeio como a decomposição de custos.

Os orçamentos feitos fora do âmbito do Distrito Federal, foram com as cooperativas: PRORURAL, COMPAF e CAPRUL, localizadas em cidades do entorno do Distrito Federal, tais são Planaltina-GO, Luziânia-GO e Águas Lindas de Goiás, todas muito próximas ao Distrito Federal, onde não há um sobre preço no valor das entregas.

Ademais, acrescenta-se que esta Secretaria não dispõe de sistema informatizado de roteamento simples ou complexo, como o do caso em questão (com múltiplas origens, múltiplos destinos, múltiplas alocações possíveis de origens a destinos, múltiplos produtos e veículos desconhecidos, com capacidade de carga e taxa de consumo de combustível também desconhecidas), tampouco é operacionalmente viável a esta Gerência desenvolvê-lo, para fins de decomposição de custos. Nesse sentido, entende-se que as pesquisas de preços nos processos em apreço atendem às disposições da Portaria nº 514/2018 e está em consonância com as orientações dos órgãos de controle.”

Análise da Equipe de Auditoria

Em sua manifestação, a Unidade afirma que, embora tenha utilizado preços oriundos de outros estados, esses não demonstraram ser incondizentes com os valores do mercado local; e que a utilização de preços públicos praticados fora do DF teria ampliado a amostra de preços. Além disso, a inclusão de supermercados com fonte na pesquisa de preços seria uma forma de contemplar a entrega porta a porta, já que a oferta de preços públicos referentes à entrega em múltiplas localidades é escassa. Quanto à solicitação e utilização de orçamentos apresentados por cooperativas sediadas em outro estado, afirmou que, embora estejam localizadas fora do DF, estão a curta distância, e que não haveria sobrepreço no valor das entregas.

No entanto, ficou demonstrado do item 2 do presente Relatório, que ao se calcular o preço de referência de mercado utilizando os valores apresentados somente pelas cooperativas localizadas no Distrito Federal ou que possuem a maioria de seus produtores sediados no Estado, bem como os valores estimados em licitações públicas realizadas no DF, houve uma redução significativa no valor final de aquisição da Chamada Pública nº 01/2021.

O detalhamento dos preços realizado por algumas cooperativas que apresentaram proposta de orçamento também evidencia essa elevação no custo de transporte para as cooperativas localizadas fora do DF. A Compaf, cooperativa sediada em Águas Lindas de Goiás, no estado de Goiás, cerca de 50km de distância do centro de Brasília, tinha em seu orçamento de 2021 43% do valor orçado correspondente aos custos com transporte, evidenciando que há uma elevação dos custos com transporte, por mais que os municípios não estejam localizados a grandes distâncias de Brasília.

Quanto à inclusão dos preços obtidos em pesquisa realizada junto a supermercados, embora a Secretaria tenha afirmado que a utilizou como fonte na construção do preço de referência, pois a distribuição realizada por supermercados se assemelha a entrega “porta a porta” feita às escolas, foram incluídos na relação supermercados localizados em SP e no PR, distantes do DF, e que, portanto, são incapazes de refletir o mercado local.

Sobre a possibilidade de detalhamento dos preços, a SEE/DF considerou ser uma tarefa sofisticada para as cooperativas de agricultura familiar, que possuem uma organização simples e desprovida de capital humano, tecnológico e financeiro para tanto. Destaca-se, no entanto, que um dos motivos pelos quais pequenos agricultores se associam em cooperativas é para que consigam escoar sua produção e competir com seus produtos no mercado, já que não possuem estrutura e produção suficiente para fazê-lo individualmente. Assim, a cooperativa passa a assumir a responsabilidade pelo tratamento, embalagem e distribuição dos gêneros alimentícios.

O estatuto social da Cooperativa Mista dos Produtores da Agricultura Familiar de Buriti Alegre/GO – Compaf afirma que a Cooperativa tem como objetivo congregar associados para prestar assistência mediante as seguintes atividades: receber, classificar, padronizar, armazenar, beneficiar, industrializar e comercializar a produção de seus cooperados; bem como realizar a prestação de serviços de transporte de cargas em geral. Assim, faz parte da boa gestão das cooperativas/associações o mapeamento dos custos envolvidos nas atividades por elas executadas, para que o preço final de mercado dos gêneros alimentícios reflita todo o gasto existente nas etapas executadas até a venda dos gêneros. Importante recordar que muitas das cooperativas consultadas pela SEE/DF na fase de mapeamento de preços apresentaram o detalhamento dos valores, identificando os custos com transporte.

Nesse sentido, a equipe da CGU sugeriu como melhoria a ser incorporada no processo de mapeamento de preços executado pela Secretaria, a realização de estudo com vistas a levantar os valores despendidos com transporte, embalagens, impostos e demais custos associados, chegando a um valor médio, a ser acrescido ao custo bruto. Destaca-se como mais uma importante referência de custo bruto dos alimentos a Ceasa, que divulga diariamente cotação de preços mínimo, máximo e mais comum de vários produtos. As variações sazonais, fator interveniente que, junto a outros, deve ser observado na realização da pesquisa de preços, conforme ressaltado na Portaria Seplag nº 514/2018, poderiam ser incorporadas ao valor de referência ao se considerar um período mais amplo, utilizando-se de média ou mediana dos valores mensais compilados.

Achado nº 3

Manifestação da Unidade Examinada

“Quanto ao terceiro ponto do relatório, "Manipulação de nomes de agricultores, com possível relacionamento entre cooperativas visando obter condições de atender aos projetos de venda apresentados pela SEED/DF, ocasionando prejuízo aos objetivos da política de aquisição de alimentos da agricultura familiar", conforme exposto pela equipe de auditoria, e art. 39 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020, cabe às cooperativas e/ou associações que firmarem contratos com a Entidade Executora a responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda nos casos de comercialização com os grupos formais. Conforme pode ser observado nos editais de Chamada Pública, esta Secretaria vem solicitando mais documentos que os previstos na legislação vigente (a exemplo das assinaturas dos agricultores familiares participantes antes da formalização contratual), com o fito de ter maior controle e segurança das informações prestadas e de que os agricultores familiares estão de fato participando do projeto de venda e serão devidamente beneficiados com essa política pública. No entanto, esta Secretaria, Entidade Executora do PNAE não pode ultrapassar os limites impostos pela legislação e pelo FNDE. Quanto à duplicidade de assinaturas, informamos para os devidos fins que, na Chamada Pública realizada em 2022, as listagens com as assinaturas foram encaminhadas a esta Diretoria de Alimentação Escolar, a qual realizou análise criteriosa das duplicidades de assinaturas e DAPs físicas dos Projetos de Venda antes da assinatura dos Contratos, promovendo diligências e ajustes possíveis. No ano anterior, essa listagem ficava sob responsabilidade apenas da Gerência de Contratos e Termos - GCONT. Além disso, um mesmo agricultor familiar pode participar em mais de um projeto de venda de mais de um grupo formal, desde que seja respeitado o limite individual de venda, atualmente, de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) DAP/ano.”

Análise da Equipe de Auditoria

A Unidade justifica, em sua manifestação, que cabe às cooperativas/associações a responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda nos casos de comercialização com os grupos formais. Ainda, informa que tem solicitado mais documentos que os previstos na legislação vigente, com o objetivo de ter maior controle sobre as informações dos agricultores que participam dos projetos de venda, mas que não pode ultrapassar os limites da legislação que disciplina a execução do Programa. Por fim, informou que realizou análise criteriosa das duplicidades de assinaturas e DAPs dos Projetos de Venda resultantes da Chamada Pública de 2022.

Quanto às reponsabilidades pelo controle do atendimento aos limites individuais de venda, cabe destacar que a maior participação da SEE/DF na realização desse controle é reforçada pelo baixo interesse das cooperativas em atuar nessa verificação, tendo em vista que estas e seus associados seriam os principais beneficiados com eventuais irregularidades quanto ao cumprimento dos limites individuais de venda.

Em que pese o limite individual de venda por agricultor tenha aumentado, as análises do relatório se basearam no limite vigente à época da contratação e da execução dos contratos.

Ainda, a possibilidade de o agricultor familiar poder participar em mais de um projeto de venda de mais de um grupo formal reforça a necessidade de maior acompanhamento dos limites individuais de venda, considerando que nesses casos aumentam as possibilidades de se

ultrapassar o limite individual imposto pela norma, bem como as chances de que nem todos os agricultores elegíveis e dispostos a vender sejam beneficiados.

Ademais, as entrevistas com amostra de agricultores cujas assinaturas constavam dos projetos de venda comprovaram que existem casos em que os agricultores indicados não estão, de fato, entregando os gêneros alimentícios.

Assim, em que pese o GDF ter informado que vem solicitando mais documentos do que o previsto na legislação, não foi observada a análise crítica das informações obtidas das cooperativas e dos agricultores, com o objetivo de se evitar manipulações e fraudes no processo de contratação analisado.