



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

SECRETARIA DE EDUCACAO DO DISTRITO FEDERAL

Exercícios 2017, 2018 e 2019

25 de março de 2020

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTERIO DA EDUCACAO**

Unidade Examinada: **SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCACAO DO**
DISTRITO FEDERAL (SEEDF)

Município/UF: **Distrito Federal**

Ordem de Serviço: 201902319

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Fiscalização em Entes Federativos – Ciclo: V06

A Fiscalização em Entes Federativos tem por objetivo verificar a regularidade da aplicação de recursos públicos federais executados de forma direta ou descentralizada aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às Organizações da Sociedade Civil.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

RELATÓRIO 201902319

O presente relatório é resultado dos exames realizados na aplicação dos recursos financeiros vinculados com alimentação escolar dos estudantes de todas as etapas da educação básica pública no âmbito do Distrito Federal nos exercícios de 2017, 2018 e 2019.

Os trabalhos de campo foram realizados :

- a) Na sede da SEEDF nos períodos de 19 a 23 de agosto de 2019.
- b) No depósito de gêneros alimentícios não perecíveis, no dia 16.09.2019.
- c) Nas Escolas da Amostra: nos períodos de 16 a 20 de setembro de 2019 e nos dias 04.10; 08.10 e 10.10.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi realizado com o objetivo de avaliar a aplicação dos recursos públicos federais transferidos ao Governo do Distrito Federal, como parte do 6º Ciclo do Programa de Fiscalização de Entes Federativos (FEF).

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU?

Verificou-se diversas fragilidades na gestão do Programa, precária execução e prejuízo ao Erário, com impacto direto na qualidade da merenda, na prestação do serviço de alimentação escolar e no desenvolvimento dos alunos da rede pública do Distrito Federal que resultaram atrasos significativos no fornecimento da merenda e até mesmo falta de alguns alimentos.

Os problemas incluem restrição à competitividade, contratação sem licitação, desorganização administrativa que resultou em atraso na realização de licitação, falta de variedade e desabastecimento de carnes *in natura* nas Escolas, prejuízo ao Erário efetivo decorrente de sobrepreço e superfaturamento dos produtos adquiridos no valor de R\$ 4.348.916,65, com potencial de atingir R\$ 11.156.979,68.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

FEF – Programa de Fiscalização e Entes Federativos

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

SEEDF – Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal

PAE/DF - Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal

SIGEF - Sistema Integrado de Gestão Financeira

DODF - Diário Oficial do Distrito Federal

SRP – Sistema de Registro de Preços

IQF - *Individually Quick Frozen*

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS | 4 |
| SUMÁRIO | 5 |
| INTRODUÇÃO | 6 |
| RESULTADOS DOS EXAMES | 9 |
| Parte 1 – Gestor Federal | 9 |
| Parte 2 – Gestor Local | 10 |
| 2.1. Exigências injustificadas nas especificações dos produtos restringem a competitividade e acabam por onerar indevidamente os produtos. | 10 |
| 2.2. Manutenção de especificação restritiva que já havia sido impugnada em licitação anterior beneficiou fornecedor da SEEDF. | 19 |
| 2.3. Favorecimento pela habilitação indevida de empresa, ante a aceitação de produtos com características que levaram à desclassificação de outros participantes da licitação, com posterior concessão indevida de benefícios durante a execução contratual. | 21 |
| 2.4. Sobrepreço de gêneros alimentícios nos Pregões Eletrônicos (SRP) promovidos pela SEEDF, com potencial prejuízo identificado de R \$11.156.979,68, e prejuízo efetivo de R\$ 4.348.916,65. | 26 |
| 2.5. Precariedade na execução do programa – desorganização administrativa, contratação sem licitação e falta de variedade e desabastecimento de carnes <i>in natura</i> na alimentação escolar, prejudicando o desempenho dos alunos e o atendimento aos objetivos do Programa. | 29 |
| CONCLUSÃO | 37 |
| ANEXO 1 – ESCLARECIMENTOS PRÉVIOS À EMISSÃO DO RELATÓRIO PRELIMINAR | 38 |
| ANEXO 2 - MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA APÓS EMISSÃO DO RELATÓRIO PRELIMINAR E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA | 59 |

INTRODUÇÃO

No contexto do 6º Ciclo Programa de Fiscalização em Entes Federativos (FEF), realizaram-se trabalhos vinculados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no âmbito do Distrito Federal, referentes aos períodos entre 01 de janeiro de 2017 a 30 de junho de 2019.

Foram R\$110.903.148,59 movimentados na conta específica do PNAE em nome da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF), CNPJ: 00.394.676/0001-07: Banco do Brasil, Agência nº 4200-5, Conta Corrente: 6215-4, entre 01 de janeiro de 2017 a 30 de junho de 2019.

Os recursos na conta específica do PNAE são somados aos recursos do Tesouro do Distrito Federal para atender ao Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal (PAE/DF).

A alimentação escolar no âmbito do Distrito Federal, abrange:

- mais de 680 Instituições Educacionais Públicas e Filantrópicas Conveniadas, Rurais e Urbanas, de Ensino Especial, e de Regime Parcial e Integral;
- modalidades Educação Infantil (creches e pré-escolas), Ensino Fundamental (do 1º ao 9º ano), Ensino Médio (básico e profissionalizante), e Educação de Jovens e Adultos – EJA;
- divididas por 14 coordenações regionais de ensino no âmbito da SEEDF;
- mais de 400.000 alunos;
- serve mais de 98 milhões refeições, nos 200 dias letivos, nos três turnos: matutino, vespertino e noturno.

De maneira geral, a alimentação escolar é baseada em gêneros alimentícios comuns, de fácil preparação, encontrados em qualquer supermercado, disponíveis para venda para qualquer Pessoa Jurídica e/ou Pessoa Física. A diferença está na quantidade comprada. Neste sentido, a SEEDF compra anualmente milhares de quilos e/ou unidades de cada gênero alimentício (perecível e não perecível). Uma compra representativa, tanto na produção quanto no financeiro, para qualquer empresa vencedora de certame promovido pela SEEDF.

Os gêneros alimentícios perecíveis são adquiridos para serem entregues diretamente em cada uma das Escolas, de acordo com um cronograma de entrega acertado previamente entre o fornecedor do produto e a SEEDF. Os gêneros alimentícios não perecíveis são comprados para serem entregues diretamente no depósito terceirizado pela SEEDF, de acordo com cronograma de entrega acertado previamente com o fornecedor do produto. A partir daí, cabe a SEEDF, por meio de distribuidor contratado, entregar em cada uma das Escolas de acordo com um cronograma acertado previamente. Existe uma programação preestabelecida para diluir a entrega durante todo o ano letivo.

Assim, esperar-se-ia que a quantidade comprada de cada item e essa característica de entrega das compras do Distrito Federal, em tese, proporcionaria uma economia de escala considerável em relação aos preços comumente praticados em cada gênero alimentício, com a melhor proposta a ser aceita pela Administração.

Para a execução da presente ação de controle, os trabalhos foram realizados:

- na Sede da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF), no período de 19 a 23 de agosto de 2019, levantamento de informações e de obtenção da documentação para efetuar o trabalho;
- no Depósito da empresa prestadora de serviço de armazenagem, guarda, conservação e movimentação de gêneros alimentícios não perecíveis, no dia 16.09.2019, objetivando conhecer o local de armazenagem “*in loco*” de gêneros alimentícios.
- em 29 Escolas, no período de 16 a 20 de setembro de 2019 e dias 04, 08 e 10 de outubro de 2019, objetivando conhecer o local de preparo e armazenagem dos gêneros alimentícios, selecionadas via amostra não probabilística, aplicando-se o critério de 2 por região da SEEDF, sendo 01 urbana e 01 rural.

Na inspeção física nas unidades escolares, verificou-se que as Escolas possuem cozinhas estruturadas com equipamentos para preparação dos alimentos. A preparação é feita por merendeiras terceirizadas. O espaço de armazenamento, dentro da limitação de área construída em cada Escola, é adequado. Os itens perecíveis são guardados em freezers e geladeiras, normalmente dentro das cozinhas, enquanto que os itens não perecíveis são mantidos em prateleiras de depósitos, normalmente anexo às cozinhas.

Dentre os pagamentos realizados observou-se, no período fiscalizado que 8 fornecedores, equivalentes a 19,05% do total de fornecedores, concentram 71,07% dos recursos do PNAE:

Tabela 1 – Destino de 71,07% de recursos da conta específica.

| Empresa | Valor total 2017 2018 e 2019 | % em relação ao total liberado 2017, 2018 e 2019 | % Acumulado em relação ao total liberado 2017, 2018 e 2019 |
|--|---|---|---|
| JUNO VELOSO VIDAL DOS SANTOS EIRELI | R\$34.996.162,16 | 31,56% | 31,56% |
| TANGARA IMPORTADORA E EXPORTADORA | R\$9.028.966,48 | 8,14% | 39,70% |
| SAFRA REMIX COMERCIAL DE ALIMENTOS E EQUIPAMENTOS LTDA | R\$7.906.202,36 | 7,13% | 46,83% |
| BARBOSA & OLIVEIRA COMERCIO DE HORTIFRUTIGRANJEIROS LTDA | R\$6.580.626,29 | 5,93% | 52,76% |
| AMAZONIA INDUSTRIA E COMERCIO LTDA | R\$5.689.969,92 | 5,13% | 57,89% |
| LITORAL PESCADOS LTDA | R\$5.363.582,70 | 4,84% | 62,73% |
| JULYBENTO SERVICOS DE SISTEMA DE RASTREAMENTO LTDA | R\$4.966.058,26 | 4,48% | 67,20% |
| CONSERVAS ODERICH | R\$4.289.198,20 | 3,87% | 71,07% |
| Total 2017 2018 e 2019 | R\$78.820.766,37 | 71,07% | |

Fonte: SIGEF - Sistema Integrado de Gestão Financeira, consulta dia 26.07.2019.

Assim, considerando o montante de documentos envolvidos com Licitação/Contratação, Pagamento e Fiscalização desses 8 fornecedores de gêneros alimentícios (perecíveis e não

perceíveis) contratados pela SEEDF, a capacidade operacional e critérios de relevância e criticidade, o escopo do trabalho limitou-se aos seguintes fornecedores da SEEDF:

Tabela 2 – Escopo do trabalho.

| Empresa | Valor total 2017 2018 e 2019 | % em relação ao total liberado 2017, 2018 e 2019 | Gênero Alimentício do escopo |
|--|---------------------------------|--|---|
| JUNO VELOSO VIDAL DOS SANTOS EIRELI | R\$34.996.162,16 | 31,56% | <u>Percível</u> (Frango e Carne Suína, ambos “in natura”) |
| SAFRA REMIX COMERCIAL DE ALIMENTOS E EQUIPAMENTOS LTDA | R\$7.906.202,36 | 7,13% | <u>Não Percível</u> (CANJICA) |
| Total 2017 2018 e 2019 | R\$42.902.364,52 | 38,69% | |

Fonte: a) SIGEF - Sistema Integrado de Gestão Financeira, consulta dia 26.07.2019; e b) processos SEEDF.

Os processos/documentação vinculados ao gênero alimentício do escopo, foram:

Tabela 3 – Escopo do trabalho.

| Fornecedor | Produto | Processo | Assunto |
|--|-----------------------|------------------------|-----------|
| JUNO VELOSO VIDAL DOS SANTOS EIRELI | Frango in natura | 00080-00095525/2018-64 | Execução |
| | | 00080-00130083/2018-18 | Pagamento |
| | | 00080-00111315/2019-10 | Pagamento |
| | | 080.007.777/2017 | Aquisição |
| | Carne suína in natura | 00080-00113653/2018-05 | Execução |
| | | 00080-00146436/2018-93 | Pagamento |
| | | 00080-00111347/2019-15 | Pagamento |
| | | 080.007.777/2017 | Aquisição |
| SAFRA REMIX COMERCIAL DE ALIMENTOS E EQUIPAMENTOS LTDA | Canjica | 080.002.346/2017 | Execução |
| | | 080.004.053/2017 | Pagamento |
| | | 080.003.188/2016 | Aquisição |
| | | 00080-00052271/2018-90 | Execução |
| | | 00080-00077547/2018-42 | Pagamento |
| | | 080.005.201/2017 | Aquisição |

Fonte: Elaboração própria.

O trabalho de Auditoria realizado buscou responder questões vinculadas a adequabilidade da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar, com o devido fornecimento de alimentos aos alunos, e avaliar a regularidade da execução das despesas e das contratações conduzidas pelo Governo do Distrito Federal, no período de 2017 a 2019.

RESULTADOS DOS EXAMES

Parte 1 – Gestor Federal

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

Parte 2 – Gestor Local

Situações detectadas cuja competência primária para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta Controladoria-Geral da União (CGU) não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.1. Exigências injustificadas nas especificações dos produtos restringem a competitividade e acabam por onerar indevidamente os produtos.

Os processos licitatórios da SEEDF para aquisição de gêneros alimentícios (perecíveis e não perecíveis) iniciaram-se sem qualquer informação prévia a respeito do procedimento para escolha dos itens que integram a Alimentação Escolar do respectivo ano letivo, dos estudos definidores das especificações técnicas mais vantajosas para SEEDF de cada item a ser adquirido e das pessoas e/ou equipe técnica responsável pelas escolhas dos itens e definição das especificações técnicas.

Nesse contexto, não é esclarecido como foi definido o gênero alimentício a ser comprado, nem o custo x benefício das especificações. Por exemplo, a canjica crua “*in natura*” é encontrada comumente em supermercados em pacotes de 500g e ofertada por diversas marcas, ao contrário da especificação da SEEDF de *pacote de canjica pré-cozida: 3,0-3,5kg e pacote de leite em pó: 1-1,5kg*. Outro exemplo é a carne suína “*in natura*” em vez de *Carne Suína – Paleta em cubos em IQF, com tamanho aproximadamente de 3X3X3 cm*.

Ou seja, os processos não mostram como foram tomadas decisões para escolha dos itens a serem adquiridos e respectiva definição das especificações técnicas, uma vez que já iniciam com o pedido de gêneros alimentícios específicos com respectivas especificações técnicas. Os autos indicam que a escolha e especificações do gênero alimentício a ser comprado recai exclusivamente no(a) Diretor(a) de Alimentação Escolar ocupante do cargo em cada Pregão (SRP).

Cabe dizer que a especificação restritiva pode direcionar a aquisição para determinado fornecedor e impactar no valor da contratação (de milhões de reais no caso da SEEDF), inclusive com prejuízo ao Erário, sem mencionar o próprio esvaziamento do certame devido ao número reduzido de produtos que satisfazem aos critérios definidos. Essa situação está demonstrada na análise dos processos a seguir.

a) Processo nº 080.007.777/2017, para a aquisição de gêneros alimentícios perecíveis, no valor de R\$ 84.072.606,25.

Trata-se do Pregão Eletrônico nº 28/2017 (SRP), para aquisição de gêneros alimentícios perecíveis (Filé de peixe Mapará, Filé de peixe Merluza, Peito de frango sem pele, Coxa e Sobrecoxa de frango sem pele, Ovo de galinha, Carne suína - Paleta em iscas em IQF, Carne suína - Paleta em cubos em IQF, Carne suína Pernil em cubos em IQF, Carne suína

Pernil em iscas em IQF) por meio de Registro de Preços para o Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal (PAE/DF).

A restrição aparece no Anexo I do TR – Folheto Descritivo – Especificações Técnicas dos Gêneros Alimentícios Perecíveis. Em características sublinhadas a seguir, dentre os produtos a serem adquiridos constantes do edital:

Carne Suína – Paleta em cubos em IQF:

- a. *Carne do tipo Paleta de 1ª qualidade, na forma de CUBOS, com tamanho aproximadamente de 3X3X3 cm. Deverá sofrer processo de congelamento rápido individualizado, por meio do procedimento IQF;*
- b. *A quantidade de gordura não poderá ser superior a 10%, sendo esse limite referente a gramas/100 gramas (porção).*
- c. *Características físico-químicas em 100g do produto: Ph: ácido; Reação H2S: negativa; Lipídeos: máximo 10%; Proteínas: mínimo 17%; Umidade: máximo 75%;*
- d. *O peso do gênero paleta suína em cubos IQF, por pacote (peso líquido), deverá ser de 1,0(um) e/ou 2,0(dois)kg;*
- e. *O produto deverá ter validade de 01 ano (12 meses) a contar da data de fabricação;*

Carne Suína – Paleta em iscas IQF:

- f. *Carne do tipo Paleta de 1ª qualidade, na forma de ISCAS, com tamanho aproximadamente de 4X2X1 cm. Deverá sofrer processo de congelamento rápido individualizado, por meio do procedimento IQF.*
- g. *A quantidade de gordura não poderá ser superior a 10%, sendo esse limite referente a gramas/100 gramas (porção).*
- h. *Características físico-químicas: pH: ácido; Reação H2S: negativa; Cinzas: máximo 1%; Lipídeos: máximo 10%; Proteínas: mínimo 17%; Umidade: máximo 75%;*
- i. *O peso do gênero paleta em iscas em IQF, por pacote (peso líquido), deverá ser de 1,0(um) e/ou 2,0(dois)kg;*
- j. *O produto deverá ter validade mínima de 06 meses a partir da entrega do produto;*

Carne Suína – Pernil em Iscas em IQF:

- k. *Carne do tipo Pernil suíno de 1ª qualidade, na forma de ISCAS, com tamanho aproximadamente de 4X2X1 cm. Deverá sofrer processo de congelamento rápido individualizado, por meio do procedimento IQF.*
- l. *A quantidade de gordura não poderá ser superior a 5,0%, sendo esse limite referente a gramas/100 gramas (porção);*
- m. *Características físico-químicas: pH: ácido; Reação H2S: negativa; Cinzas: máximo 1%; Lipídeos: máximo 5%; Proteínas: mínimo 20%; Umidade: máximo 75%;*
- n. *O peso do gênero pernil suíno em iscas em IQF, por pacote (peso líquido), deverá ser de 1,0(um) ou 2,0(dois)kg;*

- o. O produto deverá ter validade mínima de 06 meses a partir da entrega do produto;

Carne Suína – Pernil em cubos em IQF:

- p. *Carne do tipo Pernil suíno de 1ª qualidade, na forma de ISCAS, com tamanho aproximadamente de 3X3X3cm. Deverá sofrer processo de congelamento rápido individualizado, por meio do procedimento IQF;*
- q. *A quantidade de gordura não poderá ser superior a 5,0%, sendo esse limite referente a gramas/100 gramas (porção);*
- r. *Características físico-químicas: pH: ácido; Reação H2S: negativa; Cinzas: máximo 1%; Lipídeos: máximo 5%; Proteínas: mínimo 20%; Umidade: máximo 75%;*
- s. *O peso do gênero pernil suíno em cubos em IQF, por pacote (peso líquido), deverá ser de 1,0(um) ou 2,0(dois)kg;*
- t. *O produto deverá ter validade mínima de 06 meses a partir da entrega do produto;*

Dos trechos extraídos acima, constantes do termo de referência do edital do Pregão Eletrônico nº 28/2017 (SRP), nota-se que as especificações exigem, injustificadamente, especificações que acabam por prejudicar a competitividade do certame, ao especificar, minimamente, condições e características que exigem demasiado preparo para o fornecimento de alimentos e que, usualmente, não estão disponíveis no mercado, tais como:

- *Carne do tipo Pernil suíno de 1ª qualidade, na forma de ISCAS, com tamanho aproximadamente de 4X2X1 cm.*
- *Carne do tipo Pernil suíno de 1ª qualidade, na forma de ISCAS, com tamanho aproximadamente de 3X3X3cm*

Não há, nos autos analisados, qualquer prévia justificativa técnica, de nutricionistas e/ou responsável técnico(a), para o melhor aproveitamento dos alimentos a serem manipulados na preparação da merenda que justifiquem cortes tão minimamente especificados.

As especificações foram consideradas aceitas pela SEEDF em produtos fornecidos pela empresa JUNO VELOSO VIDAL DOS SANTOS EIRELI, CNPJ 37.145.968/0001-16, a qual mantém contratos com o Governo do Distrito Federal desde 2001.

b) Processo nº 080.006.104/2017, para a aquisição de gêneros alimentícios perecíveis, itens fracassados.

Ao observar os acontecimentos de um outro certame para aquisição de gêneros perecíveis, para aquisição de almondega bovina e carne de frango - Pregão Eletrônico (SRP) nº 6/2019, para aquisição de gêneros alimentícios perecíveis (Carne moída formatada congelada em IQF - Almôndega bovina, de 15 a 30g; Frango em cubos congelado em IQF; Frango em iscas congeladas em IQF) por meio de Registro de Preços para o Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal (PAE-DF), identificou-se que o referido processo fracassou para os itens de carne de frango, em virtude de desclassificação de empresa que não atendeu aos requisitos técnicos do edital.

A seguir são apresentados alguns resultados das análises das amostras encaminhadas pela empresa desclassificada:

- Peito de frango em cubos IQF:

“As amostras de Carne de Ave (Peito De Frango) em Cubos em IQF apresentadas pela licitante AM Alimentos EIRELI foram REPROVADAS por não atenderem as especificações do Edital quanto ao formato e tamanho do produto, contrariando o previsto no Termo de Referência, Anexo 1, item 2, subitem “a”. Ressalta-se que as especificações do produto são estabelecidas de acordo com as necessidades e estruturas das Unidades Escolares. O corte e a dimensão definidos pela equipe técnica, qual seja, carne de ave do tipo peito de frango congelado em IQF na forma de CUBOS com tamanho de 3x3x3 tem relação com o planejamento das preparações culinárias dos cardápios propostos pela GPEA (Gerência de Planejamento e Educação Alimentar), a qual considera os utensílios disponíveis nas escolas usados pelos alunos. Dessa forma, fica inviável aceitar o produto apresentado pelo proponente uma vez que comprometeria a execução do planejamento. Nesse sentido, o produto apresentado encontra-se em desconformidade com o previsto em Edital.”

- Peito de frango em iscas IQF:

“As amostras de Carne de Ave (Peito De Frango) em Iscas em IQF apresentadas pela licitante AM Alimentos EIRELI foram REPROVADAS por não atenderem as especificações do Edital quanto ao formato e tamanho do produto, e com relação à presença de resíduos de carne bovina embalada juntamente com a carne de ave contrariando o previsto no Termo de Referência, Anexo 1, item 3, subitem “b”, bem como os itens 8.1.5 e 9.4.2.1 do Termo de Referência. Ressalta-se que as especificações do produto são estabelecidas de acordo com as necessidades e estruturas das Unidades Escolares. O corte e a dimensão definidos pela equipe técnica, qual seja, carne de ave do tipo peito de frango congelado em IQF na forma de ISCAS com tamanho de 4x2x1 tem relação com o planejamento das preparações culinárias dos cardápios propostos pela GPEA (Gerência de Planejamento e Educação Alimentar), a qual considera os utensílios disponíveis nas escolas usados pelos alunos. Destaca-se que a presença de resíduos de carne bovina reflete uma contaminação cruzada e uma falha nas Boas Práticas de Fabricação, comprometendo a qualidade das amostras apresentadas para análise da Comissão Técnica. Dessa forma, o produto apresentado encontra-se em desconformidade com o previsto em Edital.”

Figura 1 - Fotos das amostras reprovadas.



Fonte: Processo nº 080.007.777/2017

Ou seja, uma das razões para a reprovação das dimensões da amostra apresentada está relacionada com o planejamento das preparações indicadas nos cardápios e com os utensílios disponíveis nas escolas, pois ao não atender as especificações do edital, quanto

ao tamanho dos cortes a serem entregues, dificultaria a atuação das escolas no preparativo dos alimentos.

Entretanto, de acordo com as visitas às escolas da rede pública do DF, constatou-se que os principais pratos servidos para os alunos com carne de frango são a galinhada, o strogonoff e o peito de frango com pão, conforme imagens dos cardápios abaixo, por exemplo:

Figura 2- Cardápios.

|   | | | | | | | | | | | | | |
|---|--|---|--|---|--|--------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|-------|
| GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO SUBSECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E APOIO EDUCACIONAL DIRETORIA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR GERÊNCIA DE PLANEJAMENTO E EDUCAÇÃO ALIMENTAR | | | | | | | | | | | | | |
| CARDÁPIOS ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – 5ª DISTRIBUIÇÃO DF 2019 – Regional de Ensino de BRAZLÂNDIA | | | | | | | | | | | | | |
| PERÍODO DE ATENDIMENTO DO CARDÁPIO: 16/09 até 01/11/2019 PRAZO DE CONSUMO DOS GÊNEROS ALIMENTÍCIOS: até 01/12/2019. | | | | | | | | | | | | | |
| 01 Refeição – ENSINO MÉDIO, EJA- JANTAR | | | | | | | | | | | | | |
| 1ª Semana | Segunda-feira 16/09 | Terça-feira 17/09 | Quarta-feira 18/09 | Quinta-feira 19/09 | Sexta-feira 20/09 | | | | | | | | |
| Horário entre: 19h e 19h:30min. | Macarronada com Almondéga Bovina IQF ao Molho de tomate (Extrato de tomate) | Peito de frango ao Creme de Espinafre (Amido, Leite) Arroz Branco Tomate picado | Pão com Peito de Frango e Alface (Extrato de tomate) - Molho Suco de Abacaxi <i>(fruta in natura)</i> | Iscas de Peito de Frango aceboladas Arroz branco Couve refogada Cenoura crua ralada | Galinhada (Arroz, Peito) Abobrinha refoga Beterraba crua ralada | | | | | | | | |
| Observação: Reservar 1 pc de Abóbora para ser utilizado na segunda-feira (23/09). Cardápio sujeito a alterações. | | | | | | | | | | | | | |
| Informação nutricional (média semanal) | Idade | Energia | PTN | L.P | CHD | Fibras | Cu | Mg | Fe | Na | Zn | Vit. A | |
| | (anos) | (Kcal) | (g) | (g) | (g) | (g) | (mg) | (mg) | (mg) | (mg) | (mg) | (mcg) | |
| | EM | 16-18 | 307,33 | 18,08 | 5,83 | 45,41 | 2,23 | 59,95 | 41,72 | 1,09 | 385,60 | 1,48 | 91,20 |
| | FJA 01 | 19-30 | 307,33 | 18,08 | 5,83 | 45,41 | 2,23 | 59,95 | 41,72 | 1,09 | 385,60 | 1,48 | 91,20 |
| FJA 02 | 31-60 | 307,33 | 18,08 | 5,83 | 45,41 | 2,23 | 59,95 | 41,72 | 1,09 | 385,60 | 1,48 | 91,20 | |
| > Valores semanais de referência com base na Resolução nº 26/2013/ENDIC. | | | | | | | | | | | | | |

Fonte: Registro Fotográfico feito no CED Irmã Maria Regina Velanes Regis – Brazlândia/DF, dia 16.09.2019

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO
SUBSECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E APOIO EDUCACIONAL
DEPARTAMENTO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
CERÊNCIA DE PLANEJAMENTO E EDUCAÇÃO ALIMENTAR

GDF

CARDÁPIOS ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – 5ª DISTRIBUIÇÃO DF 2019 – Regional de Ensino do PLANO PILOTO
PERÍODO DE ATENDIMENTO DO CARDÁPIO: 16/09 até 01/11/2019
PRAZO DE CONSUMO DOS GÊNEROS ALIMENTÍCIOS: até 01/12/2019.

01 REFEIÇÃO- TURNO REGULAR

| 3ª Semana | Segunda-feira 16/09 | Terça-feira 17/09 | Quarta-feira 18/09 | Quinta-feira 19/09 | Sexta-feira 20/09 |
|--|---|--|--|---|---|
| Horário entre: Matutino: 8h e 9h:30min. Vespertino: 15h:30min e 16h. Noturno: 19h e 19h:30min. | Macarrão com Carne Bovina moída IQF ao Molho de tomate (Extrato do tomate) Beterraba ralada | Galinhada (Arroz, Peito) Salada de Couve e Tomate picadas | Biscoito Maizena + Mamão (intacto) Vitamina de Morango (Fruta de natureza, Leite) | Pão com Peito de Frango refogado Suco de Abacaxi (Fruta de natureza) | Isca Bovina IQF ao molho com Batata doce Arroz branco Farofa de Cenoura (Farinha de mandioca) |

Observação: Reservar 1 pe de Abóbora para ser utilizado na segunda-feira (07/10).
Cardápio sujeito a alterações.

| Informação nutricional (média semanal) | Idade (anos) | Energia (Kcal) | PTN (g) | LIP (g) | CHU (g) | Fibras (g) | Ca (mg) | Mg (mg) | Fe (mg) | Na (mg) | Zn (mg) | Vit. A (mcg) | Vit. C (mg) |
|---|-----------------|-------------------|------------|------------|------------|---------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------------|----------------|
| | | | | | | | | | | | | | |
| | 4-5 | 236,70 | 10,73 | 4,53 | 58,98 | 2,08 | 76,60 | 26,50 | 0,80 | 317,00 | 1,38 | 126,17 | 36,96 |
| | 6-10 | 262,08 | 12,38 | 4,98 | 42,45 | 2,16 | 77,42 | 28,31 | 0,90 | 319,50 | 1,64 | 126,25 | 37,03 |
| | 11-15 | 289,47 | 14,14 | 5,47 | 46,38 | 2,41 | 79,26 | 31,53 | 1,04 | 322,00 | 1,92 | 126,41 | 44,43 |
| | 16-18 | 289,47 | 14,14 | 5,47 | 46,38 | 2,41 | 79,26 | 31,53 | 1,04 | 322,00 | 1,92 | 126,41 | 44,43 |
| | 19-30 | 289,47 | 14,14 | 5,47 | 46,38 | 2,41 | 79,26 | 31,53 | 1,04 | 322,00 | 1,92 | 126,41 | 44,43 |
| | 31-60 | 289,47 | 14,14 | 5,47 | 46,38 | 2,41 | 79,26 | 31,53 | 1,04 | 322,00 | 1,92 | 126,41 | 44,43 |

Valores semanais de referência com base na Resolução nº 26/2013/FNDE.

Quadro Técnico - Gestão de Planejamento e Educação Alimentar

Fonte: Registro Fotográfico feito no CEF Athos Bucão – Plano Piloto/DF, dia 23.09.2019.

Escola Classe 03 do Núcleo Bandeirante
Cardápio (16/09 a 20/09)



| SEGUNDA | TERÇA | QUARTA | QUINTA | SEXTA |
|---|--|--|--|---|
| MACARRÃO COM PEITO DE FRANGO AO MOLHO DE TOMATE | PEITO DE FRANGO AO CREME DE BRÓCOLIS, ARROZ BRANCO SALADA DE PEPINO E TOMATE PICADOS | BISCOITO AMANTEIGADO, VITAMINA DE MORANGO E MAMÃO PICADO | PÃO COM PEITO DE FRANGO REFOGADO E SUCO DE ABACAXI | GALINHADA COM SALADA DE BETERRABA E CENOURA RALADAS |



Fonte: Registro Fotográfico feito na Escola Classe 03 – Núcleo Bandeirantes/DF, dia 18.09.2019

Ou seja, independentemente do tamanho, os pedaços de frango precisam ser manuseados e cortados para serem utilizados nas refeições a serem preparadas para alunos das mais variadas idades da rede de ensino, tornando inócuo o rigor excessivo demonstrado na avaliação das amostras de frango e nas exigências do Edital.

Assim, percebe-se que as especificações, além de restringir a potencial oferta de licitantes, acaba por encarecer o produto, pois onera o preparo para o fornecimento.

Neste ponto, cumpre-nos registrar que a exigência de congelamento com a tecnologia *Individually Quick Frozen* (IQF), por ser uma tecnologia que eleva os custos envolvidos e pode suscitar questionamentos sobre restrição à competitividade, tem sido motivo de pedidos de impugnação de editais de processos licitatórios para aquisição de gêneros alimentícios. Tribunais de Contas estaduais têm se manifestado a respeito desse assunto, conforme pode ser verificado no trecho da Decisão Liminar DLM – GJD – 58/2018 do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul, Processo TC/7621/2018:

Antes de prosseguir no certame, a Administração deverá certificar no processo administrativo que há fornecedores suficientes no mercado local ou regional trabalhando com produtos congelados com a tecnologia IQF, apresentando as justificativas para a compra de produtos com esse método de congelamento e demonstrando a vantajosidade e economicidade nessa opção. (grifo nosso)

A referida tecnologia traz benefícios, como economia de tempo, de gás, de custos de preparação, redução de perdas de alimentos, entre outros. Entretanto, isso causa elevação dos custos para fornecimento dos alimentos. Nesse sentido, conforme trecho acima de decisão do Tribunal de Contas, há de ser demonstrado o custo-benefício da exigência dessa tecnologia.

Manifestação do Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão 539/2007 - Plenário também indica esse entendimento da prévia exigência de demonstração do custo benefício:

Faça constar do respectivo procedimento, na hipótese de optar pela padronização de produtos, justificativa respaldada em comprovação inequívoca de ordem técnica, apresentando estudos, laudos, perícias e pareceres que demonstrem as vantagens econômicas e o interesse da Administração, considerando as condições de operação, manutenção, assistência técnica e garantias oferecidas.

Manifestações do Tribunal de Contas da União já decidiram pela proibição de definir as especificações dos produtos a serem adquiridos a partir das características de marcas específicas:

Abstenha-se de definir as especificações dos produtos a serem adquiridos a partir das características de marcas específicas em atendimento ao disposto no art. 7º, § 5º e 15, § 7º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão 295/2008 Plenário)

Observe com rigor, em todos os processos licitatórios, as normas pertinentes e que, ao especificar produtos, faça-o de forma completa, porém sem indicar marca, modelo, fabricante ou características que individualizem um produto particular. (Acórdão 1034/2007 Plenário)

c) Processo nº 080.005.201/2017, para a aquisição de gêneros alimentícios não perecíveis, no valor de R\$ 38.061.781-93

Trata-se do Pregão Eletrônico nº 03/2018 (SRP), para aquisição de gêneros alimentícios não perecíveis (arroz branco polido, amido de milho, biscoito amanteigado, biscoito cream cracker, biscoito maisena, canjica pré-cozida, composto lácteo café com leite, extrato de tomate, farinha de mandioca, farinha láctea, leite em pó, macarrão parafuso, óleo de soja, rosquinha de coco, e tempero completo), por meio de Registro de Preços, para o Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal (PAE-DF).

A restrição aparece no Anexo I do Edital – Folheto Descritivo: Especificações Técnicas dos Gêneros Alimentícios, em características sublinhadas a seguir:

Características Gerais: Produto embalado a vácuo, esterilizado e cozido a vapor, obtido pelo processamento em condições controladas de canjica “in natura”, acompanhada de mistura desidratada à base de leite em pó, não necessitando de refrigeração.

Embalagem primária: A canjica cozida a vapor deve vir embalada a vácuo, em embalagem plástica transparente, hermeticamente fechada por termossoldagem, rotulada. O pó para preparo deve vir em embalagem laminada de poliéster metalizado, adesivo, polietileno atóxico, hermeticamente fechada por termossoldagem, rotulada. O peso líquido do produto na embalagem primária deverá ser de 4-5 kg (canjica pré-cozida + pó para preparo).

Peso líquido unitário: pacote de canjica pré cozida: 3,0-3,5kg (três quilogramas a três quilogramas e quinhentas gramas) e pacote de leite em pó: 1-1,5kg (um quilograma a um quilograma e 500gramas).

Novamente, não há prévia justificativa técnica nos autos, de nutricionistas e/ou responsável técnico(a), que demonstrem a indispensabilidade de tais especificações para as aquisições conduzidas e, na análise efetuada, verifica-se que essas especificações foram atendidas em produto fornecido pela empresa SAFRA REMIX COMERCIAL DE ALIMENTOS E EQUIPAMENTOS LTDA, CNPJ 72.293.202/0002-60, a qual fornece alimentos para o Governo do Distrito Federal desde 2014.

No processo em análise, foram licitados 256.835 kg de canjica, cujo resultado foi homologado para a empresa Safra Remix Comercial de Alimentos e Equipamentos Ltda, pelo lance de R\$11,33.

Realizou-se comparação entre os preços da Canjica no Pregão Eletrônico (SRP) nº 03/2018 e os preços registrados no Painel de Preços do Ministério da Economia no ano de 2018 no DF e em GO, conforme demonstrado a seguir. Não haviam registros para o mesmo produto com as mesmas especificações exigidas pela SEEDF, assim, comparou-se com as aquisições de canjica crua apenas para demonstrar que especificações injustificadas, sem análise de custo-benefício, oneram o produto.

Quadro 1 - Pregões com canjica no Comprasnet.

| Pregão | Un. | valor unitário | valor 1kg | Fornecedor | Órgão | uasg - unidade gestora | data da compra |
|---------|-------|----------------|-----------|---|---------------------|---|----------------|
| 04/2018 | kg | 2,53 | 2,53 | Comercial minas Brasília Eireli | Comando do Exército | 160186 - base de administração do qgex | 22/08/2018 |
| 20/2017 | kg | 6,27 | 6,27 | Forca empreendimentos ltda | Comando do Exército | 160479 - 6 grupos de misseis e foguetes | 13/03/2018 |
| 32/2018 | 0,5kg | 1,1 | 2,20 | Kbas comercio de produtos de limpeza Eireli | Ministério Defesa | 110404 - departamento de | 05/11/2018 |

| | | | | | | | |
|--------------|-------|------|------|-----------------------------------|---------------------|--|------------|
| | | | | | | administração interna | |
| 02/2018 | 0,5kg | 1,14 | 2,28 | Comercial minas Brasília Eireli | Comando do Exército | 160086 - gabinete do ministro do exército-mex-df | 26/07/2018 |
| 02/2018 | 0,5kg | 1,67 | 3,34 | Comercial minas Brasília Eireli | Comando do Exército | 160086 - gabinete do ministro do exército-mex-df | 26/07/2018 |
| 20/2018 | 0,5kg | 3,93 | 7,86 | Mam ribeiro comercio de alimentos | Distrito Federal | 925041 - secretaria de estado de planejamento e gestão | 19/03/2018 |
| Média | | | 4,08 | | | | |

Fonte: Painel de Preços do Ministério da Economia, pesquisa em 15/10/2019.

Para ilustrar ainda mais a discrepância de valores pagos pela Secretaria na aquisição de Canjica, foi realizada, em 14/10/2019, a aquisição de cinco tipos diferentes de canjica crua em mercados varejistas de Brasília, pela própria equipe de fiscalização. No caso, foram adquiridas unidades individuais de canjica crua encontrada comumente em supermercados, ou seja, sem considerar o ganho de escala e a negociação do processo licitatório ao qual a empresa foi submetida pelo GDF, o que diminuiria consideravelmente o preço do produto.

Figura 3 - canjica em mercados varejistas de Brasília

| Item Cod | Descricao | Qtde | Un | VirUnit | VirTot |
|----------|---------------------|------|--------|---------|--------|
| 64551929 | CANJICA MAINHA | 1 | 1X500G | | |
| 1 | UND | X | | 1,49 | 1,49 |
| 19594915 | CANJICA PINDUCA BOA | 1 | 1X500G | | |
| 1 | PCT | X | | 2,49 | 2,49 |

| # | COD | DESC | QTD | UN | VL | UN RS | VLTR RS | * VL ITEM RS |
|---------------------|----------------|-------------------|-----|----|----|-------|---------|--------------|
| 001 | 0000001108517 | CANJ CRISTAL 500G | 1 | UN | X | 5,59 | (1,24) | 5,59 |
| 002 | 00000006374334 | CA CANJICA 500G | 1 | UN | X | 2,59 | (0,58) | 2,59 |
| 003 | 0000000250764 | CANJICA YOKI 500G | 1 | UN | X | 4,69 | (1,04) | 4,69 |
| QTD. TOTAL DE ITENS | | | | | | | | 3 |
| VALOR TOTAL R\$ | | | | | | | | 12,87 |
| DITHEIRO | | | | | | | | 15,00 |
| Troca R\$ | | | | | | | | 2,13 |

Foto: Notas fiscais de aquisição de canjica, em 14/10/2019.

Como resultado, quase dois anos após a realização do Pregão Eletrônico nº 03/2018, o valor médio pago pelo kg de canjica foi de R\$ 6,74, ou seja R\$ 4,59 (40 %) abaixo dos valores licitados pelo kg do produto nas especificações exigidas pela SEEDF.

Assim, não se questiona se os produtos deveriam ser comprados, mas sim quais as justificativas prévias para especificações restritivas dos gêneros alimentícios a serem comprados pela SEEDF.

A exigência, injustificada, de especificações e características que restringem a competitividade do certame, podem direcionar o fornecimento a determinadas empresas,

além de onerar o fornecimento do produto, que, conforme demonstrado acima, não se justifica pelo tipo de preparo e dos alimentos constantes do cardápio nutricional executado.

2.2. Manutenção de especificação restritiva que já havia sido impugnada em licitação anterior beneficiou fornecedor da SEEDF.

No Processo nº 080.003188/2016, Pregão Eletrônico (SRP) nº 25/2016, para aquisição de gêneros alimentícios não perecíveis, dentre eles a Canjica, por meio de Registro de Preços, para o Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal (PAE-DF), verificou-se que quando o primeiro Edital contido no processo nº 080.003188/2016 foi lançado na fase externa (ou executória) do certame, ou seja, com a publicação resumida do Ato Convocatório (folhas 947 e 949), empresas entraram com recursos para impugná-lo alegando restrições em especificações contidas em vários itens, dentre eles, o item referente a CANJICA:

Figura 4- Texto Impugnação vinculada com embalagem Canjica.

DAS EMBALAGENS DO ITEM 5

Assim como verificamos restrição ao caráter competitivo do certame nas embalagens dos itens 4 e 11, o item 5, Canjica pronta para consumo, também encontra-se severamente restrito na possibilidade de marcas, sendo que inclusive pode ser considerado um direcionamento.

A embalagem plástica transparente exigida é característica marcante dos produtos da VAPZA, inclusive também a embalagem metálica aluminizada da mistura em pó.

Fonte: processo nº 080.003188/2016, folha 1117.

A Canjica com leite no mesmo pacote, com especificação exclusiva, pretendida pela SEEDF e objeto de Impugnação é a fornecida pela marca VAPZA:

Figura 5 - Canjica + o leite, com especificação exclusiva



Fonte: Registro fotográfico feito no local de armazenagem da SEEDF, dia 13.09.2019

No caso desse processo nº 080.003188/2016, a solução dada pela SEEDF para os questionamentos sofridos ao longo dos autos foi alteração das especificações e “permitir”

mais outro tipo de embalagem primária (chamada *Retourt Pouch*), no caso da CANJICA. Essa permissão minimizava a questão de restringir o certame para características de marcas específicas:

Figura 6 - Solução dada pela SEEDF

4. No que diz respeito ao item Embalagem Primária especificada no Folheto Descritivo de canjica, esta equipe técnica acata a sugestão do proponente a qual seja inserir uma segunda opção de embalagem primária para o item Canjica pré cozida a fim de garantir a competitividade do Certame e a ampla participação das empresas. Portanto, será aceito também a opção de apresentação do produto com as seguintes características:

“Produto embalado a vácuo, esterilizado e cozido a vapor, obtido pelo processamento em condições controladas de Canjica “in natura”, acompanhada de mistura desidratada à base de leite em pó, não necessitando de refrigeração, bem como sem a presença de conservantes. Sendo a Canjica cozida a vapor armazenada em embalagem tipo *Retourt Pouch*, flexível e esterilizável, constituída de uma estrutura laminada, selada hermeticamente com termossoldagem. O pó para preparo deve vir em embalagem laminada de poliéster metalizado, adesivo, polietileno atóxico, hermeticamente fechada por termossoldagem, rotulada. O peso líquido do produto na embalagem primária deverá ser de 2(dois) a 3kg (três quilogramas) o milho de canjica cozido e 1(um) a 1,5Kg(um quilograma e 500 gramas) a mistura desidratada. Essa capacidade poderá ter variação de até 10% para mais ou para menos.”

Equipe Técnica da Diretoria de Alimentação Escolar.

Fonte: processo nº 080.003188/2016, folha 1123

Em tese, esse tipo de restrição, vinculada com embalagem, seria excluída dos futuros certames de Pregões Eletrônico (SRP). A SEEDF possibilitaria participação de empresas com outras opções de embalagem e evitaria novos questionamentos vinculados ao assunto, sendo uma evolução natural ao evitar a repetição de erros de Editais anteriores.

No entanto, no certame seguinte, Pregão (SRP) nº 3/2018, processo nº 080.005.201/2017, nota-se a definição das mesmas especificações restritivas de embalagem primária exclusiva, ou seja, a SEEDF no Pregão (SRP) seguinte, exigiu as mesmas especificações restritivas que haviam sido questionadas e impugnadas por licitantes, com o agravo de que o pedido de impugnação foi conhecido e aceito pela SEEDF, com a inclusão de possibilidade de fornecimento de produto com outro tipo de embalagem no processo anterior nº 080.003188/2016, Pregão Eletrônico (SRP) nº 25/2016.

Não obstante, verifica-se que esse Edital com especificação restritiva não sofreu alteração ao longo dos autos. O Resultado do Pregão (SRP) nº 3/2018 foi aquisição da Canjica da marca VAPZA, ofertada pela SAFRA REMIX:

Quadro nº 2 - Resultado do Pregão (SRP) nº 3/2018.

| EMPRESA | CNPJ/CPF | Valor do Lance | Data/Hora Registro | Observações 1 |
|--|--------------------|----------------|-------------------------|---|
| NUTRI HOUSE ALIMENTOS LTDA - EPP | 19.685.191/0001-09 | R\$10,70 | 05/02/2018 15:21:46:493 | 21/02/2018 16:24:07 - Recusa da proposta. Fornecedor: NUTRI HOUSE ALIMENTOS LTDA - EPP, CNPJ/CPF: 19.685.191/0001-09, pelo melhor lance de R\$ 10,7000. Motivo: Não apresentou amostras do item. |
| G.S.A. COMERCIO E SERVICOS EIRELI - EPP | 09.270.460/0001-04 | R\$11,29 | 05/02/2018 15:19:08:683 | 23/02/2018 12:09:40 - Recusa da proposta. Fornecedor: G.S.A. COMERCIO E SERVICOS EIRELI - EPP, CNPJ/CPF: 09.270.460/0001-04, pelo melhor lance de R\$ 11,2900. Motivo: Não atendeu a convocação para anexar a proposta de preços, com isso deixou de atender ao item 10.1 do edital |
| SAFRA REMIX COMERCIAL DE ALIMENTOS E EQUIPAMENTOS LTDA | 72.293.202/0002-60 | R\$11,33 | 05/02/2018 14:11:21:067 | 23/02/2018 14:37:27 - Aceite individual da proposta. Fornecedor: SAFRA REMIX COMERCIAL DE ALIMENTOS E EQUIPAMENTOS LTDA, CNPJ/CPF: 72.293.202/0002-60, pelo melhor lance de R\$ 11,33. |

Fonte: Comprasnet

Assim, sinaliza-se que a SEEDF publicou novo edital contendo as mesmas cláusulas restritivas que tinham sido questionadas por potenciais licitantes em aquisição anterior e, para a qual apresentou como vencedora para diversos itens a empresa SAFRA REMIX, direcionado a aquisição para a marca que a empresa fornece, com especificações técnicas que só são atendidas por produtos fornecidos pela marca.

Conclui-se que o Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 3/2018 conteve cláusula que já havia sido impugnada e acatada em certame anterior, o que restringiu a participação de fornecedores.

2.3. Favorecimento pela habilitação indevida de empresa, ante a aceitação de produtos com características que levaram à desclassificação de outros participantes da licitação, com posterior concessão indevida de benefícios durante a execução contratual.

No decorrer do processo de seleção da empresa fornecedora de Carne Suína, a empresa Horto Central Marataízes Ltda, CNPJ 39.818.737/0001-51, teve sua amostra reprovada em virtude de divergências nas informações nutricionais, quando comparados a Ficha Técnica, o Laudo Laboratorial e o Rótulo dos Produtos. De acordo com a Secretaria, o limite de gordura total declarado no rótulo da amostra apresentada, bem como na Ficha Técnica, era superior ao limite estabelecido no Edital, apesar de o Laudo Laboratorial apresentar resultados dentro dos limites especificados.

Apesar de a referida empresa ter recorrido da desclassificação, o recurso não prosperou. Conforme posicionamento da SEEDF, os laudos laboratoriais “*não representam as amostras efetivamente apresentadas na Secretaria de Estado da Educação do DF na fase de análise de amostras e documentação técnica, uma vez que há divergências de informações essenciais desses laudos com as fichas técnicas e rótulos dos produtos apresentados.*”

Contudo, o mesmo rigor não foi aplicado na análise dos laudos laboratoriais da JUNO VELOSO, tendo vista que apresentou laudo com valores que não se adequavam às exigências impostas pela SEEDF no Edital do Processo 080.007.777/2017, Pregão Eletrônico (SRP) nº 28/2017, uma vez que a empresa JUNO VELOSO também apresentou gêneros alimentícios em desacordo com especificações do Edital e, mesmo assim, a empresa teve sua proposta aceita, em situação oposta a da empresa Horto Central Marataízes Ltda, citada anteriormente.

Figura 7 - Laudos laboratoriais da JUNO VELOSO com Umidade máxima para Paleta Suína maior do que 75% previsto no Edital.



Data Emissão: 23/03/2018
 

Relatório de Ensaio N° 783/2018

DADOS DO CLIENTE

Cliente: MULT BEEF COMERCIAL LTDA
 CNPJ/CPF: 02.886.959/0001-00
 Endereço: Avenida Dom Luís do Amaral Mousinho nº: 500, Brodowski - SP

DADOS DA AMOSTRA

Identificação: Paleta Suína

| | | |
|---------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| Data de recebimento: 09/01/2018 | Hora do recebimento: 13:00 | Temperatura no recebimento: 3 °C |
| Data de início: 09/01/2018 | Data de término: 07/02/2018 | Matriz: Carne |
| Data de abate: N.A. | Data de fabricação: 05/01/2018 | |
| N° Lote: 05/01/2018 | Tamanho Lote: N.A. | |
| Temperatura do ar: N.A. | Lacre: N.A. | |
| Marca: N.A. | | Data de validade: 04/01/2019 |
| Nota Fiscal: N.A. | | |

DADOS DA COLETA

Local: Indústria
 Coletor: O Interessado
 Acompanhante: N.A.

Data: 05/01/2018 Hora: 08:00
 Cargo: N.A.
 Temperatura na coleta: -8,0°C

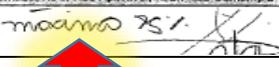
RESULTADOS

* Os resultados apresentados abaixo referem-se exclusivamente à amostra ensaiada e descrita acima

| **Ensaio Realizado** | | | | |
|--|---------|-----------|---------------------|-------------------|
| Ensaio | Unidade | Resultado | V.M.P. ¹ | L.Q. ² |
| FQ - Umidade I.N. nº 20 MAPA de 21/07/1999 - D.O.U. de 27/07/1999 * | % | 75,67 | --- | --- |

Legenda: N.D.: Não Detectado; V.P.M.: Valor Máximo Permissível; L.Q.: Limite de Qualidade; L.D.: Limite de Detecção; E: Estimado; N.A.: Não Aplicável; N.C.: Não Contempla

Algumas Observações

máximo 75%


Fonte: Processo 080.007.777/2017, fl. 2588,

Na tabela acima, o limite máximo de umidade por 100g da amostra de Paleta em Cubos era de 75%, conforme previsto no item 6.4 do Anexo I do TR – Folheto Descritivo, e a empresa JUNO apresentou resultado de ensaio de 75,67%, acima do percentual máximo admitido e, mesmo assim, teve sua proposta aceita.

Figura 8 - Laudos laboratoriais da JUNO VELOSO com Proteína mínima para Paleta Suína menor do que 17% previsto no Edital.



Data Emissão: 23/03/2018
 

Relatório de Ensaio Nº 783/2018

DADOS DO CLIENTE
 Cliente: MULT BEEF COMERCIAL LTDA
 CNPJ/CPF: 02.886.959/0001-00
 Endereço: Avenida Dom Luis do Amaral Mousinho nº: 500. Brodowski - SP

DADOS DA AMOSTRA
 Identificação: Paleta Suína
 Data de recebimento: 09/01/2018 Hora de recebimento: 13:00 Temperatura no recebimento: 3 °C
 Data de início: 09/01/2018 Data de término: 07/02/2018 Matriz: Carne
 Data de abate: N.A. Data de fabricação: 05/01/2018
 Nº Lote: 05/01/2018 Tamanho Lote: N.A.
 Temperatura do ar: N.A. Lacre: N.A.
 Marca: N.A. Data de validade: 04/01/2019
 Nota Fiscal: N.A.

DADOS DA COLETA
 Local: Indústria Data: 05/01/2018 Hora: 08:00
 Coletor: O Interessado Cargo: N.A.
 Acompanhante: N.A. Temperatura na coleta: -8,0°C

RESULTADOS
 * Os resultados apresentados abaixo referem-se exclusivamente à amostra ensaiada e descrita acima

| Ensaio | Unidade | Resultado | V.M.P. ¹ | L.Q. ² |
|--|---------|-----------|---------------------|-------------------|
| FQ - Anidrido sulfuroso e sulfitos (teste qualitativo) I.N. nº 20 MAPA de 21/07/1999 - D.O.U. de 27/07/1999 ✓ | N.A. | Negativo | --- | --- |
| FQ - Cinzas I.N. nº 20 MAPA de 21/07/1999 - D.O.U. de 27/07/1999 ✓ | % | 0,97 | --- | --- |
| FQ - Lípidios I.N. nº 20 MAPA de 21/07/1999 - D.O.U. de 27/07/1999 | % | 3,96 | --- | --- |
| FQ - Nitratos I.N. nº 20 MAPA de 21/07/1999 - D.O.U. de 27/07/1999 | g/100g | <0,003 | --- | 0,003 |
| FQ - Nitritos I.N. nº 20 MAPA de 21/07/1999 - D.O.U. de 27/07/1999 | g/100g | <0,001 | --- | 0,001 |
| FQ - pH I.N. nº 20 MAPA de 21/07/1999 - D.O.U. de 27/07/1999 ✓ | N.A. | 6,66 | --- | --- |
| FQ - Proteínas I.N. nº 20 MAPA de 21/07/1999 - D.O.U. de 27/07/1999 ✗ | % | 16,99 | --- | --- |

Legenda: N.D.: Não Detectado; V.M.P.: Valor Máximo Permitido; L.Q.: Limite de Quantificação; L.D.: Limite de Detecção; E: Estimado; N.A.: Não Aplicável; N.C.: Não Concluído

Fonte: Processo 080.007.777/2017, fl. 2589

Novamente, o limite mínimo de proteínas por 100g da amostra de Paleta em Cubos deveria ser de 17%, conforme previsto no item 6.4 do Anexo I do TR – Folheto Descritivo, e a empresa Juno apresentou resultado de 16,99%, abaixo do mínimo admitido, mas teve sua proposta aceita.

Por fim, nas visitas às escolas públicas do DF foi verificado que as especificações de embalagem de Paleta Suína da marca Mellore, entregue pela JUNO VELOSO, por exemplo, na escola Centro de Ensino Fundamental 02 do Guará, também divergiam daquelas apresentadas na amostra:

Figura 9 - Ficha Técnica da AMOSTRA de Paleta Suína em Cubos da JUNO VELOSO.



FICHA TÉCNICA

Produto: Carne Congelada de Suíno sem Osso – Cubos de Paleta (IQF)
Marca: Bello Corte
Nº de registro no órgão competente: SIF/DIPOA 0113/1002

Fabricante: Mellore Alimentos LTDA
Endereço: Av Alcides Fernandes de Souza, 1825 - Bairro Pingo d'Água - CEP: 3260-590 - Betim/MG
CNPJ: 42.980.706/0001-07 **Tel./Fax:** (31) 2101-1719

Descrição do produto: A paleta é um corte oriundo da meia carcaça suína, obtido através da desossa. Em seguida as peças são submetidas à toailete prévia, retirando tecidos inferiores (fragmentos de osso, cartilagens, nódulos linfáticos, etc). Posteriormente a carne é levada para o setor de porcionados, ambiente devidamente climatizado, passando pela máquina de cortes, padronizada para obtenção de cubos. Em ato contínuo, são transportados para o Túnel de Congelamento Rápido Individualizado a -35°C até atingir a temperatura interna de -18°C. Logo após são transportadas para a câmara de estocagem onde permanecerão armazenadas à temperatura de -18°C aguardando sua expedição.

Composição: Cubos de paleta. NÃO CONTEM GLÚTEN.

| INFORMAÇÃO NUTRICIONAL | | |
|--------------------------|-----------------|-----|
| Porção de 100g (5 cubos) | | |
| Quantidade por porção | | |
| Valor energético | 127kcal = 533kJ | 6% |
| Carboidratos | 0 | 0 |
| Proteínas | 23g | 31% |
| Gorduras Totais | 3,4g | 6% |
| Gorduras Saturadas | 1,1g | 5% |
| Gorduras Trans | 0 | ** |
| Fibra Alimentar | 0 | 0 |
| Sódio | 54mg | 2% |

* Valores diários de referência com base em uma dieta de 2000kcal ou 8400kJ. Seus valores diários podem ser maiores ou menores, dependendo das suas necessidades energéticas.
 ** VD não estabelecido



Todos os itens



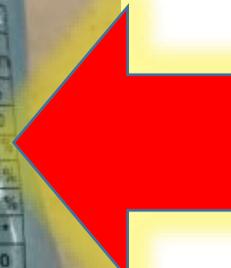
Fonte: Processo 080.007.777/2017, fl. 2648

* A JUNO VELOSO fornece Paleta Suína em Cubos de duas marcas: Bello Corte e MultiBeef.

Figura 10 - Ficha Técnica da Paleta Suína em Cubos da JUNO VELOSO na ESCOLA.



Todos os itens



Fonte: Registro de visita à escola Centro de Ensino Fundamental 02 do Guará, em 18/09/2019.

Como se pode observar, a Paleta em Cubos efetivamente entregue pela Juno às escolas do Distrito Federal apresenta valores de Proteínas, Gorduras e Sódio diferentes daqueles da amostra apresentada no processo licitatório.

Assim, no caso, a empresa JUNO VELOSO foi duplamente favorecida, senão vejamos:

- teve sua proposta indevidamente aceita pela comissão de licitação, ao se permitirem produtos com ensaio fora dos padrões mínimos de qualidade definidos no edital, com o agravamento de que as mesmas especificações mínimas foram condições suficientes para inabilitar outras licitantes;

- após o favorecimento na licitação, a empresa foi beneficiada quando do fornecimento dos produtos à rede de educação do Governo do Distrito Federal, novamente sem a observância das qualificações técnicas e padrões de qualidade minimamente definidos.

Nesse sentido, ressalta-se que a entrega de produtos diferentes da amostra apresentada na fase licitatória não está de acordo com a legislação de regimento de licitações. De acordo com o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 2611/2016 - Plenário, “(...) visto que a amostra aprovada é parte inerente à proposta da licitante vencedora, não é admissível que a licitante ao ser contratada entregue à Administração outro objeto que não aquele enviado e aprovado na fase de aceitabilidade da proposta, por assim contrariar expressamente o § 1º do art. 54 da Lei 8.666/1993”.

Em seu voto, o Ministro Relator Bruno Dantas faz a seguinte observação:

“(...) se fosse possível a aceitação do objeto com características distintas da amostra aprovada, seria necessário que a Administração refizesse novamente toda a análise feita na fase licitatória, nas condições estabelecidas pelo certame, fato esse que, além de trazer perda de celeridade ao processo de contratação pública e custos excessivos ao Tribunal, tornaria a fase de apresentação de amostras contraproducente, ou no mínimo inócua, dado que a finalidade da amostra é exatamente a de permitir que a Administração afira a compatibilidade material entre o objeto ofertado pela licitante e a solução hábil a satisfazer sua necessidade.”

Como agravamento, na mesma escola, houve relato de que a carne suína entregue pela empresa tinha aspecto gorduroso. De fato, visivelmente é possível identificar um excesso de camada de gordura nos cubos de carne. Além disso, observa-se que os cubos têm tamanhos variados, diferentemente daqueles rigorosamente exigidos pela Secretaria na fase de classificação das empresas participantes do processo licitatório, “aproximadamente de 3X3X3 cm”.

Figura 11: Carne Suína entregue na escola Centro de Ensino Fundamental 02 do Guará.



Assim, na prática, constata-se que a empresa JUNO VELOSO, ao ser beneficiada com a aceitação de sua proposta, indevidamente, pela comissão de licitação, descumpriu novamente as regras editalícias quando do fornecimento dos produtos, sendo beneficiada com pagamentos superiores a R\$ 40 Milhões de Reais, ante o favorecimento proporcionado na condução do certame e no acompanhamento do fornecimento dos produtos por parte do Governo do Distrito Federal.

2.4. Sobrepreço de gêneros alimentícios nos Pregões Eletrônicos (SRP) promovidos pela SEEDF, com potencial prejuízo identificado de R\$ 11.156.979,68, e prejuízo efetivo de R\$ 4.348.916,65.

A fim de verificar se os valores adquiridos pela SEEDF, nos gêneros alimentícios para o PNAE, correspondem aos valores efetivamente praticados no mercado, realizou-se comparação entre os preços dos itens dos Pregões com os preços registrados no Painel de Preços do Ministério da Economia (<http://paineldeprescos.planejamento.gov.br/>).

Para tanto, registra-se que o Pannel de Preços disponibiliza de forma amigável, dados e informações de compras públicas homologadas no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e Comprasnet, com o objetivo de auxiliar os gestores públicos na tomada de decisões acerca dos processos de compra, dar transparência aos preços praticados pela Administração e estimular o controle social.

Da análise, buscou-se verificar se os preços contratados correspondem aos preços constantes dos mesmos produtos praticados em outras compras públicas, as quais representam valores de mercado praticados por outros órgãos públicos. Da análise, verifica-se a existência de sobrepreço de R\$11.156.979,68 nas aquisições conduzidas pelo Governo do Distrito Federal, com prejuízo ao Erário, senão vejamos:

1) Processo nº 080.007.777/2017, referente ao Pregão Eletrônico nº 28/2017 (com 35 itens), pelo valor total estimado de R\$ 83.089.001,89.

A JUNO VELOSO sagrou-se vencedora do certame em 26 itens. Visando verificar se os preços dos gêneros alimentícios da JUNO VELOSO, constantes do PE nº 28/2017, estavam de acordo com os praticados no mercado, realizou-se comparação entre os preços dos itens do Pregão e os preços registrados no Pannel de Preços do Ministério da Economia no ano de 2018 no Distrito Federal e em Goiás. A comparação identificou sobrepreço em 18 itens, conforme tabela a seguir:

Tabela 4 – Sobrepreço no PE 28/2017.

| Item | Descrição | Lance (R\$)* | Qtd. | Total (R\$) | Pannel de Preços (R\$) | Diferença** (R\$) | Diferença Total (R\$) |
|------|-----------------------|--------------|---------|----------------------|------------------------|-------------------|-----------------------|
| 4 | Coxa e Sobrecoxa | 9,7 | 200.890 | 1.948.633,00 | 5,39 | 3,11 | 624.767,90 |
| 6 | Paleta Suína em Cubos | 17,00 | 159.780 | 2.716.260,00 | 11,48 | 4,32 | 690.249,60 |
| 7 | Paleta Suína em Iscas | 17,00 | 159.780 | 2.716.260,00 | 11,48 | 4,32 | 690.249,60 |
| 8 | Pernil em Cubos | 15,57 | 159.780 | 2.487.774,60 | 11,48 | 2,89 | 461.764,20 |
| 9 | Pernil em Iscas | 17,40 | 159.780 | 2.780.172,00 | 11,48 | 4,72 | 754.161,60 |
| 13 | Coxa e Sobrecoxa | 9,7 | 184.927 | 1.793.791,90 | 5,39 | 3,11 | 575.122,97 |
| 15 | Paleta Suína em Cubos | 17,00 | 147.377 | 2.505.409,00 | 11,48 | 4,32 | 636.668,64 |
| 16 | Paleta Suína em Iscas | 17,00 | 147.377 | 2.505.409,00 | 11,48 | 4,32 | 636.668,64 |
| 17 | Pernil em Cubos | 17,40 | 147.377 | 2.564.359,80 | 11,48 | 4,72 | 695.619,44 |
| 18 | Pernil em Iscas | 17,40 | 147.377 | 2.564.359,80 | 11,48 | 4,72 | 695.619,44 |
| 22 | Coxa e Sobrecoxa | 9,7 | 181.462 | 1.760.181,40 | 5,39 | 3,11 | 564.346,82 |
| 24 | Paleta Suína em Cubos | 17,00 | 144.041 | 2.448.697,00 | 11,48 | 4,32 | 622.257,12 |
| 25 | Paleta Suína em Iscas | 17,00 | 144.041 | 2.448.697,00 | 11,48 | 4,32 | 622.257,12 |
| 26 | Pernil em Cubos | 17,40 | 144.041 | 2.506.313,40 | 11,48 | 4,72 | 679.873,52 |
| 27 | Pernil em Iscas | 17,40 | 144.041 | 2.506.313,40 | 11,48 | 4,72 | 679.873,52 |
| 31 | Coxa e Sobrecoxa | 9,7 | 151.935 | 1.473.769,50 | 5,39 | 3,11 | 472.517,85 |
| 33 | Paleta Suína em Cubos | 16,90 | 120.705 | 2.039.914,50 | 11,48 | 4,22 | 509.375,10 |
| 35 | Pernil em Cubos | 17,20 | 120.705 | 2.076.126,00 | 11,48 | 4,52 | 545.586,60 |
| | Total | | | 41.842.441,30 | | | 11.156.979,68 |

Fonte: Processo nº 080.007.777/2017 e Pannel de Preços do Ministério da Economia, pesquisa realizada em 15/10/2019

* Considerando o valor de R\$ 1,20 de frete da Proposta Comercial da empresa vencedora, a JUNO VELOSO.

** Descontando o frete.

Na descrição dos itens no Pannel de Preços, não foi possível identificar Paleta Suína. Assim, foram agrupadas as descrições de Pernil Suíno e Carne de Porco/Suína *in natura*. Observa-se que essa distinção também não foi relevante para as empresas vencedoras do certame na precificação dos seus itens, tendo em vista que foram apresentados praticamente os mesmos preços para os cortes suínos. Além disso, foram desconsiderados

os valores extremos (maior e menor) e os valores do próprio Pregão 28/2017 no cálculo da média para coxa e sobrecoxa, para não enviesar as observações. Para o cálculo da média de valores da carne suína, foram desconsiderados apenas os valores do Pregão 28/2017, tendo em vista que, além do Pregão 28/2017, só foi possível encontrar outros quatro itens com a especificação definida pela SEEDF (congelamento em IQF).

A fim de corroborar o sobrepreço identificado, comparando-se os valores homologados no PE 28/2017 com valores registrados no Comprasnet para outros pregões vencidos pela mesma empresa (JUNO VELOSO), contratados junto a diferentes Entidades, em períodos próximos, observou-se que a diferença de preços é ainda maior, conforme tabela a seguir:

Tabela 5 - Comparativo entre Pregões no Painel de Preços.

| Item | Pregão | UASG | Valor | PE 28/2017* |
|----------------------|---------|---|-------|-------------|
| Carne Suína - Pernil | 17/2018 | 160349 - COMANDO DA 17 BRIG.DE INFANTARIA DE SELVA/RO | 9,00 | 17,11 |
| | 20/2018 | 160163 - COMANDO DA 8. REGIAO MILITAR | 9,19 | |
| Coxa e Sobrecoxa | 02/2018 | 160163 - COMANDO DA 8. REGIAO MILITAR | 4,48 | 9,7 |
| | 03/2018 | 160036 - COMANDO 6 REGIAO MILITAR | 4,50 | |
| | 39/2017 | 160249 - ACADEMIA MILITAR DAS AGULHAS NEGRAS/RJ | 4,59 | |
| | 04/2018 | 160118 - COMANDO DA 4 REGIAO MILITAR/DIV EX | 4,72 | |

Fonte: Painel de Preços do Ministério da Economia, pesquisa em 26/08/2019.

* Valor médio

No caso, a mesma empresa vendeu os mesmos produtos, em períodos contemporâneos, por preços significativamente menores, corroborando o sobrepreço identificado. Como exemplo, cita-se o caso do pregão 02/2018, na qual a empresa JUNO VELOSO forneceu ao Comando da 8ª Região Militar - UASG 160163 o produto coxa e sobrecoxa, por valor de R\$ 4,48, mesmas especificações e produtos fornecidos ao Governo do Distrito Federal, por R\$ 9,70, ou seja, valor 116,52 % acima.

Ainda que se considere o valor de R\$ 1,20 do frete especificado pela JUNO VELOSO nas propostas comerciais de carne de frango e carne suína, os valores praticados no Pregão 28/2017 ficam mais de 60% superiores aos outros vencidos pela JUNO VELOSO.

Assim, constatou-se um potencial prejuízo de R\$ 11.156.979,68 na compra de itens vencidos pela empresa JUNO VELOSO (Coxa e Sobrecoxa, Paleta Suína em Cubos, Paleta Suína em Iscas, Pernil em Cubos e Pernil em Iscas), em aquisição conduzida pelo Governo do Distrito Federal, perfazendo um sobrepreço, nesses gêneros alimentícios, de 26,67%.

Ademais, cumpre-nos registrar a consequência das especificações restritivas injustificadas, que acabam por onerar indevidamente as aquisições: as especificações restritivas que são exigidas nas aquisições mostram que os valores de aquisição de Coxa e Sobrecoxa, Paleta Suína em Cubos, Paleta Suína em Iscas, Pernil em Cubos e Pernil em Iscas pela Secretaria de Educação do Distrito Federal, excedem sobremaneira aqueles valores que são praticados no mercado para produtos comuns que podem ser licitados por qualquer órgão ou comprados por qualquer cidadão em comércios varejistas ou atacadistas.

Com isso, a fim de verificar o efetivo prejuízo ao Erário, decorrente do sobrepreço identificado, analisando as notas fiscais nos processos de pagamento de Frango e Carne Suína, referentes aos Contratos nº 56/2018, nº 59/2018, respectivamente, identificou-se

prejuízo efetivo de R\$ 4.348.916,65, decorrente de pagamento indevido por preços superiores aos de mercado, anos de 2018 e 2019:

Tabela 6 - Potencial superfaturamento em 2018 e 2019.

| Item | Valor faturado (R\$) | Sobrepçoço (R\$) | Qtd. Faturada (Kg) | Superfaturamento (R\$) |
|-----------------------|----------------------|------------------|--------------------|------------------------|
| Coxa e sobrecoxa | 9,7 | 3,11 | 821.625 | 2.555.253,75 |
| Pernil em Cubos | 15,57 | 2,89 | 127.582 | 368.711,98 |
| Paleta Suína em Cubos | 16,90 | 4,22 | 96.174 | 405.854,28 |
| Paleta Suína em Cubos | 17,00 | 4,32 | 235.902 | 1.019.096,64 |
| Total | | | | 4.348.916,65 |

Fonte: Processos nº 00080-00130083/2018-18, 00080-00111315/2019-10, 00080-00146436/2018-93, 0008000111347/2019-15 e 00080-00077547/2018-42.

Por fim, ao adquirir produtos por preços superiores aos de mercado, ocorre o desperdício de recursos públicos e a potencial falta de alimentos, pois menor quantidade poderá ser adquirida, impactando a execução da política pública e o fornecimento de alimentos aos alunos, beneficiários do PNAE.

2.5. Precariedade na execução do programa – desorganização administrativa, contratação sem licitação e falta de variedade e desabastecimento de carnes *in natura* na alimentação escolar, prejudicando o desempenho dos alunos e o atendimento aos objetivos do Programa.

Durante o período de realização do trabalho problemas com a Alimentação Escolar do Distrito Federal foram amplamente veiculados na imprensa local, quais sejam, almondegas com excesso de gordura e falta de proteínas nas escolas. Todos relacionados com gêneros alimentícios da empresa JUNO VELOSO VIDAL DOS SANTOS EIRELI, CNPJ: 37.145.968/0001-16. Antes disso, em 2018, já havia sido noticiado que as escolas estavam sem oferecer carne vermelha aos alunos havia um ano.

Figura 12 - Escolas estavam sem oferecer carne vermelha aos alunos havia um ano.

| | |
|---|---|
| | |
| <p>https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2019/10/04/escolas-publicas-de-brasilia-deixam-de-servir-proteina-animal-in-natura-na-merenda.ghtml, em 10/10/2019</p> | <p>http://jornaldebrasilia.com.br/politica-e-poder/criancas-df-estao-ha-um-ano-sem-ver-carne-na-merenda-escolar/, em 10/10/2019</p> |

Foi pedido, dia 12.09.2019, para Diretoria de Alimentação Escolar, via **Solicitação de Auditoria nº: 201902319/03**, um relato a respeito da questão da proteína na Merenda

Escolar, desde 2017 até a situação atual, de problemas com teor de gordura nas almôndegas e a efetivação de compra direta, sem contrato, de Peito de Frango. Os esclarecimentos foram reproduzidos no Anexo 1.

Conforme exposto no documento, a SEEDF pretendia a renovação dos contratos de proteínas animal associados a JUNO VELOSO baseado na manutenção da economicidade ao erário e à Administração, tendo em vista que os preços calculados para renovação eram inferiores aos preços pesquisados pela Gerência de Pesquisa de Preços (GPESQ) da SEEDF.

Quadro 2 - comparativo de preços encaminhada pela SEEDF

| Lote | Item | Valor unitário - Contrato | Valor unitário - Prorrogação contratual | Pesquisa de preços - GPESQ (03/07/2019) | Pregão n° 02/2019 (data de 31/10/2018) | Pregão n° 06/2019 (data de 08/02/2019) |
|------|--------------------------------|---------------------------|---|---|--|--|
| 1 | 4 (Coxa e sobrecoxa de frango) | R\$ 9,70 | R\$ 10,03 | R\$ 13,54 | R\$ 9,54 (filé) | Não presente |
| 1 | 8 (Peito de frango) | R\$ 9,70 | R\$ 10,03 | R\$ 12,92 | R\$ 8,97 (filé) | R\$ 13,98 / R\$ 13,97 (cubos/iscas) |

Fonte: Manifestação da SEEDF em relação à SA 201902319-03

De acordo com a Secretaria, esses valores elevados se deviam, em parte, pela alta demanda no mercado internacional provocada pela “gripe suína africana”.

Entretanto, os valores relativos ao Contrato 56/2018 (PE 28/2017) e Pregão n° 06/2019 já estavam elevados em relação aos preços de mercado, devido às exigências restritivas da Secretaria nos Editais de licitação, conforme já constatado no item 1 deste Relatório.

Além disso, os valores pesquisados pela GPESQ em 03/07/2019 divergem dos levantados juntos à Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), referentes ao período de 01/07/2019 e 05/07/2019, conforme apresentado abaixo.

Quadro 3 – CONAB.

|  | | Preços médios semanais | |
|---|--------------------------|------------------------|---------------------|
| | | U.F. | 01/07/19 a 05/07/19 |
| Produto/Unidade | Nível de Comercialização | U.F. | 01/07/19 a 05/07/19 |
| CARNE DE FRANGO CONGELADO (20 kg) | ATACADO | DF | 93,15 |
| CARNE DE FRANGO CONGELADO (kg) | VAREJO | DF | 5,49 |
| CARNE DE FRANGO RESFRIADO (kg) | | DF | 5,09 |

Fonte: Site da Conab, pesquisa realizada em 10/10/2019.

Assim, considerados apenas os valores, a pretensa renovação contratual com a empresa fornecedora de carne de frango já não se mostrava vantajosa do ponto de vista econômico.

Além disso, a Secretaria informou que antes mesmo do início de vigência do Contrato 56/2018 já havia tramitação de processo com vistas à aquisição de itens relacionados a proteínas animais, que culminou na realização do Pregão Eletrônico nº 06/2019. Refere-se ao Processo 080.006.104/2017, que teve início na data de 25 de maio de 2017. De acordo com a Secretaria, “*não houve, em nenhum momento, qualquer inadequação no aspecto do planejamento por parte das áreas técnicas interessadas*”.

Quanto ao Pregão Eletrônico nº 06/2019, todos os itens para contratação de frango in natura restaram fracassados, segundo a Secretaria “*por razões de tramitação processual e correlatas às especificidades de licitações*”, “*algo além do alcance das áreas interessadas no fornecimento*”.

Ora, dois anos para se concluir um processo visando à contratação de gêneros alimentícios não é razoável. Ainda que a área técnica tente se afastar da responsabilidade por essa morosidade na tramitação processual, o que já foi negado por este Relatório, há de se concluir que a inércia administrativa na condução dos processos de contratação do Governo do Distrito Federal acaba por prejudicar o fornecimento de alimentos aos alunos.

Ainda, de acordo com o entendimento desta equipe de auditoria, o fracasso das licitações não é alheio à área técnica da SEEDF. As exigências restritivas citadas também contribuíram para aumentar o valor unitário do quilograma de frango e para inibir a participação de outras empresas no certame.

Assim, o encerramento do Contrato nº 56/2018, somado a esses fatos citados anteriormente, culminou na proposta da SEEDF ao fornecedor JUNO VELOSO dos Santos Vidal Eireli – EPP de manter o fornecimento de frango, por meio de pagamento indenizatório, sem respaldo contratual.

Essa desorganização administrativa no âmbito do Governo do Distrito Federal configura descumprimento da Lei nº 8.666, que veda o pagamento sem respaldo contratual e o contrato verbal no caso citado.

Art. 60 (...)

Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

A Secretaria está se valendo de excepcionalidade da Lei de Licitações para execução do contrato de fornecimento de carne de frango:

“Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.

Parágrafo único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.”

Essa prática já foi condenada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal na Decisão nº 437/2011:

“(…)

b) o fornecimento de serviços, obras e bens sem cobertura contratual, fora das hipóteses ressalvadas em lei, dará ao fornecedor o direito a ser indenizado somente pelo que aproveitou à Administração, retirando-se quaisquer lucros ou ressarcimentos pelos demais gastos, sem prejuízo de responsabilização do gestor que der causa à despesa em desconformidade com a lei; c) não poderá alegar boa-fé o particular que fornece bens, obras ou serviços sem respeitar disposição legal vigente, em especial o art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.”

O Tribunal de Contas da União também se manifestou a respeito no Acórdão 1.095/2007:

“(…) a prestação de serviços ou a aquisição de bens sem cobertura contratual, ocorridas em função de falhas de planejamento na realização das contratações ou morosidade processual, constituem irregularidade e ensejam a multa prevista no art. 268, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal e as penalidades previstas na Lei nº 8.666/93.”

Assim, em virtude de o procedimento de indenização ser uma hipótese excepcional da Lei nº 8.666/93, ele não pode ser utilizado como alternativa às falhas de planejamento verificadas na SEEDF, por se configurar irregularidade do ponto de vista das Cortes de Contas.

A desorganização administrativa da SEEDF no procedimento de aquisição de gêneros alimentícios culminou na falta de variedade da merenda escolar servida e no desabastecimento de carnes *in natura* nas escolas públicas do Distrito Federal.

A Resolução FNDE nº 26/2013, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, aponta como diretrizes da alimentação escolar:

Art. 2º São diretrizes da Alimentação Escolar:

I – o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica

Destaca-se, também, que o Guia Alimentar para a População Brasileira dispõe que a alimentação adequada e saudável é um direito humano básico que envolve a garantia ao acesso a uma prática alimentar adequada, atendendo ao princípio da variedade.

Apesar disso, verificou-se que em 3 de maio de 2019 o Contrato nº 56/2018 sofreu aditivação para registrar o acréscimo de 22% ao valor do contrato, no montante de R\$ 2.961.703,91. A necessidade do referido aditivo foi justificada no Relatório Circunstanciado SEI 18336796, de 29/01/2019, em razão de diminuição da oferta de lanches tidos como de prateleira, especialmente variados tipos de biscoitos, “*os quais tiveram sua oferta diminuída em cerca de 100 toneladas no exercício de 2018*”.

Ademais, a alimentação baseada predominantemente no consumo de carne de frango como fonte de proteína nem sempre é a mais saudável. Apesar de a carne de frango ter menos calorias do que a carne bovina, ela não é uma boa fonte de ferro.

A seguir são relacionadas algumas fontes sobre o assunto:

Quadro 4 - Necessidades de Micronutrientes.

| Micronutriente | Necessidades | Alimentos |
|----------------|--|--|
| Cálcio | 1300mg/dia | Leite e derivados, couve, brócolis, agrião, espinafre, alface, beterraba, cebola, batata-doce, aveia, etc. |
| Ferro | 9 a 13 anos: 8mg/dia 14 a 18 anos: Sexo masculino: 15mg/dia; sexo feminino: 11mg/dia | Carnes vermelhas, fígado de boi, vegetais verde-escuros e leguminosas |
| Zinco | 9 a 13 anos: 8mg/dia 14 a 18 anos: Sexo masculino: 11mg/dia; sexo feminino: 9mg/dia | Carnes, cereais, integrais e leguminosas |
| Vitamina A | 9 a 13 anos: 600mcg/dia 14 a 18 anos: Sexo masculino: 900mcg/dia; sexo feminino: 700mcg/dia | Leite, ovos, fígado |
| Vitamina C | 9 a 13 anos: 45mg/dia 14 a 18 anos: Sexo masculino: 75mg/dia; sexo feminino: 65mg/dia | Frutas cítricas, tomate, cebola, pimentão, melão, morango, goiaba, etc. |
| Vitamina D | 5mcg/dia | Óleo de fígado, óleo de peixes, manteiga, gema de ovo, fígado |

Fonte: Cartilha de Orientação Nutricional Infantil - UFMG

Quadro 5 - Valores recomendados de ingestão de ferro (mg/dia) por faixa etária.

| Faixa etária | Feminino | Masculino |
|--------------|----------|-----------|
| 1 a 3 anos | 7 | 7 |
| 4 a 8 anos | 10 | 10 |
| 9 a 13 anos | 8 | 8 |
| 14 a 18 anos | 11 | 11 |

Fonte: Cartilha de Orientação Nutricional Infantil - UFMG

Quadro 6 - Quantidade de ferro em uma porção de 100g de alguns tipos de carnes.

| Carne | Ferro (mg) |
|--|------------|
| Bovina (contrafilé grelhado) | 1,7 |
| Bovina (coxão mole grelhado) | 2,6 |
| Bovina (fígado grelhado) | 5,8 |
| Bovina (patinho cozido) | 3,0 |
| Frango (coxa ou sobrecoxa com pele crua) | 0,7 |
| Peito sem pele cru | 0,4 |

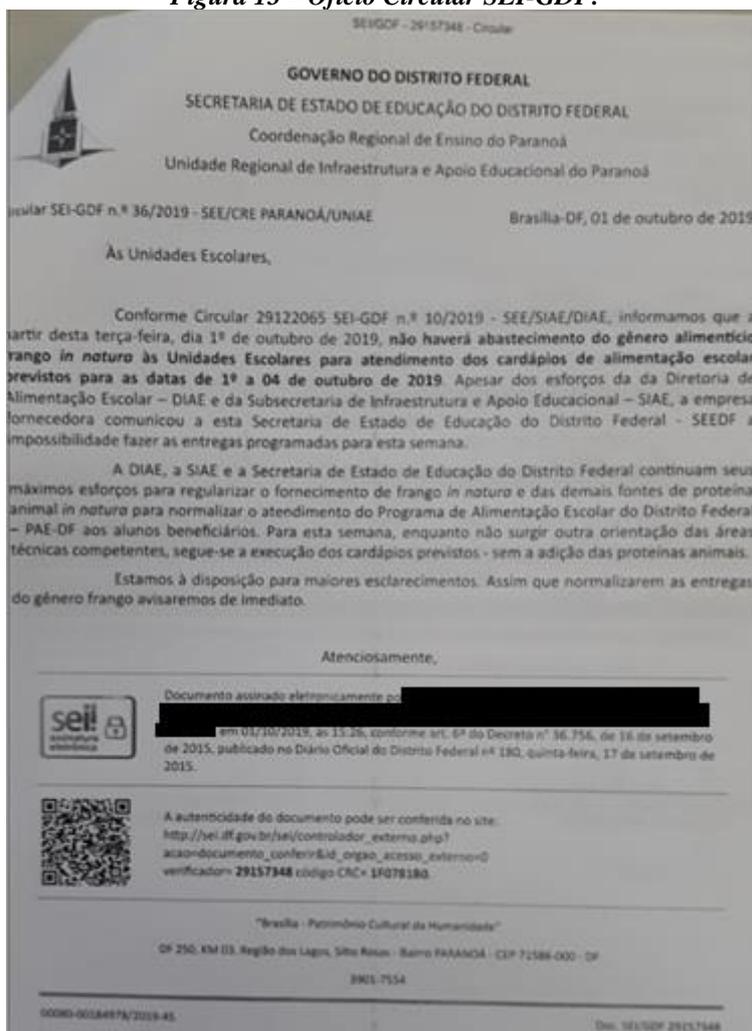
Fonte: Cartilha de Orientação Nutricional Infantil - UFMG

Conforme pode ser constatado, a merenda escolar oferecida pela Secretaria de Educação para as escolas públicas do Distrito Federal não atende às recomendações para uma alimentação saudável, variada e rica em nutrientes, podendo prejudicar o desenvolvimento tanto escolar quanto físico dos alunos da rede.

Como agravante da situação encontrada na execução do Programa de Alimentação Escolar no DF e como consequência dos fatos apontados neste Relatório, nas últimas semanas, antes do fechamento do presente Relatório, ocorreu o desabastecimento de carne de frango nas escolas da rede pública.

Em visita às escolas nos dias 4, 8 e 10 de outubro de 2019, verificou-se que a Secretaria de Educação encaminhou Circular para as Regionais de Ensino informando que não haveria abastecimento de frango *in natura* às unidades escolares no período de 1º a 4 de outubro de 2019:

Figura 13 – Ofício Circular SEI-GDF.



Fonte: Registro Fotográfico feito dia 10.10.2019.

De fato, constatou-se que as escolas visitadas receberam as últimas entregas de frango na última semana de setembro. Foram encontrados freezers vazios e registros de cardápios adaptados pelas escolas para minimizar a perda aos alunos decorrente da falta de carne *in natura*, conforme pode ser observado nas fotos a seguir:

Figura 14 - Cardápio modificado na EC Riacho Fundo, visita em 4/10/2019.

| SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E APOIO EDUCACIONAL DIRETORIA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR GERÊNCIA DE PLANEJAMENTO E EDUCAÇÃO ALIMENTAR | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|--|--|--|--|--|---------|---------|---------|---------|---------|--------------|-------------|
| CARDÁPIOS ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – 5ª DISTRIBUIÇÃO DE 2019 – Regional de Ensino do NÚCLEO BANDEIRANTE | | | | | | | | | | | | | |
| PERÍODO DE ATENDIMENTO DO CARDÁPIO: 16/09 até 01/11/2019 | | | | | | | | | | | | | |
| PRAZO DE CONSUMO DOS GÊNEROS ALIMENTÍCIOS: até 01/12/2019. | | | | | | | | | | | | | |
| 02 REFEIÇÕES – REFEIÇÃO COMPLEMENTAR | | | | | | | | | | | | | |
| 4ª Semana | Segunda-feira 07/10 | Terça-feira 08/10 | Quarta-feira 09/10 | Quinta-feira 10/10 | Sexta-feira 11/10 | | | | | | | | |
| Horário entre: Matutino: 8h e 8h:30min. Vespertino: 16h e 16h:30min. | Biscoito <i>Maisena</i> <i>Camijca de Leite</i> <i>Doce Caramelizado</i> | Biscoito Sequilhos Vitamina de Banana (Fruta in natura, Leite) | Biscoito Amanteigado + Frutas picadas (Banana ½ pc + Mamão ½ pc) Suco de Morango (Fruta in natura) | Biscoito Cream cracker Composto lácteo- Café com leite | Pão com Carne Bovina moída IQF (Extrato de tomate) Suco de Morango (Fruta in natura) | | | | | | | | |
| Horário entre: Matutino: 11h e 11h:30min. Vespertino: 13h e 13h:30min. | <i>Frango em Pouch</i> 3 pacotes Estrogônio de Peito de Frango (Amido, Leite, Extrato de tomate) Arroz branco Feijão cozido Inhame corado Beterraba ralada | <i>Carne em Pouch</i> 3 pacotes Isca Bovina IQF refogada | <i>Frango em Pouch</i> 3 pacotes Bolo de Peito de Frango com Abóbora Arroz branco (½ pc) Macarrão (½ pc) ao molho de tomate (Extrato de tomate) Feijão cozido Couve refogada Tomate picado | Isca Bovina IQF refogada com Cebola e Pimentão verde Arroz branco Feijão cozido Farofa de Cenoura (Farinha de mandioca) Repolho picado | Peito de Frango em pouch cozido com Batata inglesa Arroz branco Feijão cozido Chuchu refogado | | | | | | | | |
| Observação: Reservar 1 pc de Batata doce e Inhame para serem utilizados na segunda-feira (21/10). Cardápio sujeito a alterações. | | | | | | | | | | | | | |
| Informação nutricional (média semanal) | Idade (anos) | Energia (Kcal) | PTN (g) | LIP (g) | CHO (g) | Fibras (g) | Ca (mg) | Mg (mg) | Fe (mg) | Na (mg) | Zn (mg) | Vit. A (mcg) | Vit. C (mg) |
| EF 01 | 6- 10 | 612,49 | 26,43 | 12,68 | 98,92 | 6,93 | 174,61 | 54,26 | 1,81 | 661,56 | 2,50 | 96,36 | 48,47 |
| ➤ Valores semanais de referência com base na Resolução nº 26/2013/FNDE. | | | | | | | | | | | | | |
| Responsável Técnico | | | | | | Quadro Técnico - Gerência de Planejamento e Educação Alimentar | | | | | | | |

* O “frango em pouch” é uma carne de frango em conserva que é fornecida por uma empresa diferente da que fornece frango *in natura*.
** Apesar de aparecer refeições com carne bovina IQF no cardápio, não há o fornecimento desse item.

Figura 15 – Freezer.



Fonte: Foto: visita em 4/10/2019 e 10/10/2019.

Assim, citando como exemplo o cardápio modificado na EC Riacho Fundo (visita em 4/10/2019), demonstrado acima, devido a precariedade na execução do programa e no gerenciamento das aquisições pela SEEDF, apresenta-se como consequência fragilidade de fornecimento alimentar na capital do País, Brasília/DF, sendo que a merenda balanceada e com alto valor nutricional é substituída por biscoito cream-cracker e com ausência de proteína de origem animal na composição alimentar, prejudicando o desenvolvimento do Programa e dos alunos, principais beneficiários da política pública.

Como agravado, de acordo com informações do dia 14/10/2019 do Portal da Transparência do DF, em 2018 e 2019 foram gastos, respectivamente, R\$ 74.607.123,62 e R\$ 56.007.188,06 com alimentação escolar pelo Distrito Federal. O FNDE transferiu um total de R\$ 77.342.556,00 ao Ente por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar no mesmo período.

A Secretaria de Educação do Distrito Federal executou mais de R\$ 130 milhões com alimentação escolar e mesmo assim faltou merenda nas escolas da rede pública de ensino. Isso só reforça que há desorganização administrativa por parte da Secretaria na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

CONCLUSÃO

Com base nos exames realizados, conclui-se que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal (PAE-DF) não estão sendo executados de forma satisfatória, tendo em vista as impropriedades/irregularidades encontradas.

Constatou-se exigências injustificadas nas especificações dos produtos licitados que oneraram a contratação produtos e restringiram a competitividade em prejuízo à escolha da melhor proposta. Não é razoável que sejam exigidas especificações sem que seja demonstrado o custo-benefício prático envolvido.

Nos autos analisados ainda foi possível observar favorecimento à empresa previamente escolhida, com habilitação indevida de empresa, ante a aceitação de produtos com características que levaram à desclassificação de outros participantes da licitação, com posterior concessão indevida de benefícios durante a execução contratual.

Chama a atenção ainda aquisição de produtos sem cobertura contratual decorrente de processos licitatórios previsíveis que se arrastaram por 2 anos na fase interna. Ademais, verificou-se sobrepreço de gêneros alimentícios nos Pregões Eletrônicos promovidos pela SEEDF, com potencial prejuízo identificado de R\$ 11.156.979,68, e prejuízo efetivo de R\$ 4.348.916,65.

Essas impropriedades/irregularidades contribuíram para a precariedade na execução do Programa, devido à contratação sem licitação e falta de variedade e desabastecimento de carnes *in natura* na alimentação escolar, prejudicando o desempenho dos alunos e o atendimento aos objetivos do Programa.

Em tempos de crise financeira pela qual o Distrito Federal e o Brasil passam, não se viu nos atos da Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal a observância dos princípios constitucionais da economicidade e da eficiência na escolha dos gêneros alimentícios consumidos no âmbito da alimentação escolar.

Além do prejuízo material envolvido, a má execução do Programa causa um grande prejuízo social, tendo em vista o impacto no correto desenvolvimento da política pública e, conseqüentemente, dos alunos matriculados na rede pública do DF, que, em muitos casos, têm a alimentação escolar como principal refeição diária.

Anexo 1 – Esclarecimentos prévios à emissão do Relatório Preliminar

Anexo do E-mail da Diretoria de Alimentação Escolar <diae.siae@se.df.gov.br>

Enviado: quarta-feira, 18 de setembro de 2019.

À Controladoria-Geral da União – CGU,

Trata o presente documento de responsiva por parte desta Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, por meio da Diretoria de Alimentação Escolar – DIAE como setor competente e responsável pela execução, gestão e fiscalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, quanto à solicitação de auditoria nº 201902319/03, indicando também expressamente o Processo nº 00190.107356-2019-00, ao que solicita-se relato quanto ao fornecimento de proteínas animais desde o ano de 2017 até o momento atual, bem como os relatos de fornecimento de carne bovina do tipo almôndega com alto teor de gordura e a efetivação de compra direta, sem contrato, de frango in natura para manutenção de fornecimento aos alunos beneficiários do Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal – PAE-DF.

FRANGO IN NATURA

O Contrato nº 11/2017, originário do processo físico 080.015.068/2016, assinado entre esta Casa e a empresa Juno Veloso Vidal dos Santos Eirelli – EPP, previa o fornecimento de frango in natura para os alunos beneficiários do Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal – PAE-DF. Tal objeto tinha vigência a partir da data de 03 de abril de 2017 com duração pelos próximos doze meses, com intenção de manter o fornecimento em questão em detrimento de encerramento de contrato anterior relacionado a frango in natura. Com regular execução e fornecimento sem maiores problemas, o referido Contrato foi renovado ao seu final, com inclusão de cláusula resolutiva – ou seja, quando de nova assinatura para o mesmo objeto o Contrato deixa de ter validade frente ao mais recente. De tal

maneira, o 1º Termo Aditivo àquele Contrato foi assinado e valeu até a data de 23 de julho de 2018, uma vez que passou a ter vigência em 24 de julho de 2018 novo Contrato assinado com a mesma fornecedora e visando à manutenção de fornecimento dos mesmos cortes anteriormente contratados: coxa e sobrecoxa de frango e peito de frango, ambos sem pele e sem osso. A prática de nova assinatura de Contrato é incentivada para que administrativamente se mantenham as práticas de contratação pelo preço mais próximo do real naquele momento, bem como para que não haja discrepâncias econômicas para qualquer das partes envolvidas na assinatura.

O Contrato nº 56/2018, firmado entre esta Secretaria e a empresa Juno Veloso Vidal dos Santos Eireli - EPP, previa o fornecimento de gênero alimentício perecível **frango in natura** para realização dos cardápios previstos pelo Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal – PAE-DF. Realizada a execução regular do Contrato com vigência até a data de 24 de julho de 2019, visou-se à realização do 2º Termo Aditivo ao Contrato em tela (o 1º Termo Aditivo constitui-se de aditivização de 22% ao quantitativo original do objeto por necessidade de fornecimento de proteínas animais), com **intenção de renovação por mais doze meses do objeto contratado com inclusão de cláusula resolutiva**.

O processo 00080-00095525/2018-64 foi instruído por esta área técnica visando à renovação contratual nos moldes do anterior – com inclusão de cláusula resolutiva – e posteriormente enviado à Assessoria Jurídico-Legislativa - AJL desta Casa e pela AJL diretamente à Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF para sua análise quanto à possibilidade de renovação contratual de acordo com pareceres por aquela Procuradoria expedidos em oportunidades anteriores.

O Parecer PRCON/PGDF nº 316/2017 era taxativo quanto à impossibilidade de se renovar contratos administrativos para aquisição de gêneros alimentícios com recursos federais em razão de se entender a natureza do fornecimento como não sendo de serviço contínuo. **Em razão disto, as minutas de Edital referentes a aquisições de gêneros alimentícios por parte desta Secretaria de Estado, por orientação da PGDF, não possuíam nem mesmo a previsão de possibilidade de renovação ou prorrogação contratual, o que acabou se acometendo sobre o Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 28/2017 – SUAG/SEEDF, documento SEI-GDF [8871069](#), o qual previa aquisição de gêneros perecíveis do tipo proteico – cortes de carne bovina, suína, ovos, peixes e frango.**

Derivada daquele Pregão, a Ata de Registro de Preços nº 60/2018, documento SEI-GDF [9076042](#), levada em consideração para a contratação dos itens do Contrato nº 56/2018, previa os cortes de frango aqui adquiridos, sendo que a vigência do objeto expirou na data de 24 de junho de 2019, ao que buscava-se a renovação conforme descrito acima e tramitou-se aquele processo neste sentido. A Assessoria Jurídico-Legislativa desta Casa exarou seu parecer opinativo [25177247](#) quanto à legalidade e possibilidade de se proceder com a renovação alegando novo Parecer PRCON/PGDF nº 42/2019, o qual tem por premissa o entendimento de que a alimentação escolar tem natureza de serviço contínuo, de suprema necessidade e de afirmação de interesse público. De tal maneira, em razão dos opinativos díspares serem afirmativos por parte da PGDF, buscou-se amparo legal a respeito da possibilidade ou não da pretensa prorrogação em tramitação.

As Resoluções CD/FNDE nº 26/2013 e nº 04/2015, que dispõem sobre o atendimento da alimentação escolar no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, determinam que os cardápios ofertados deverão suprir de 20% a 70% das necessidades nutricionais dos estudantes, devendo ser utilizados alimentos básicos, variados e pautados na alimentação adequada e saudável. Considerando a necessidade da oferta proteica adequada aos cardápios ofertados aos estudantes e que o Contrato nº 56/2018 somente teve vigência até a data de 24 de julho de 2019 é que buscou-se a renovação contratual, visando garantir o direito fundamental de serviço adequado de alimentação escolar aos alunos da rede pública de ensino.

*Ademais, é importante salientar que o **Pregão Eletrônico SRP nº 02/2019 – SUAG/SEEDF**, o qual vislumbrava as assinaturas de objetos para contratação de gêneros alimentícios perecíveis fontes de proteínas – carne bovina, carne suína, carne de frango, ovos, peixes – **teve todos os itens relacionados aos cortes de frango in natura fracassados em razão de falta de alcance dos preços previamente estipulados**. É de conhecimento público o recente acontecimento de mazela animal conhecida como “gripe suína africana”, a qual ainda tem acometido grandes mercados produtores e consumidores de carne suína pelo mundo, especialmente a China, o que fez com que rebanhos inteiros de carne suína tenham sido dizimados para que se evitasse ainda mais a proliferação de tal doença animal. Desta feita, outros*

tipos de carnes ainda estão sendo altamente requisitados no mercado internacional para abastecimento das demandas de outros países, o que fez o preço de cortes de frangos ter se elevado rapidamente e de maneira muito significativa nos meses de maio a julho de 2019 – o que ajudou a levar o interesse comercial de concorrentes no supracitado Pregão a preferirem vender seus produtos para mercados estrangeiros.

Somou-se a isto o fato de não ter havido, até aquele momento, nenhum contrato de aquisição de carne bovina in natura por parte desta Secretaria de Estado, que vem enfrentando dificuldades para assinar objetos desde o ano de 2017 para formalização de gêneros desta natureza – em muitos casos, também por razão de preços não alcançados. Até ali a oferta proteica estava representada pelos cortes de frango do Contrato em tela e pelas aquisições de carne suína e filé de peixe, os quais tiveram seus Contratos expirados ao final do mês de agosto e início de setembro de 2019, respectivamente. Os Contratos nº 59/2018 e nº 61/2018, os quais previam a aquisição de carne suína e filé de peixe, respectivamente, também são oriundos do Pregão Eletrônico nº 28/2017 – o mesmo dos itens de frango em comento – e, em razão de anterior entendimento da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, datado de 2017, não previam em seus editais e contratos a possibilidade de prorrogação contratual. Neste sentido, foi iniciado e tramitado por esta Diretoria o processo eletrônico [00080-00132953/2019-66](#) para formalização contratual de itens de carne suína conforme a Ata de Registro de Preços nº 63/2018 para aquisição e distribuição às Unidades Escolares da rede pública do DF como medida alternativa para recomposição parcial dos quantitativos de carne suína in natura e filé de peixe que, porventura, não fossem passíveis de renovação contratual. Tal processo, no entanto, foi encerrado sem lograr êxito na formalização pretensa pela área técnica interessada por entendimento de anterior Subsecretário de Administração Geral – SUAG desta Casa que, dentro de possibilidade de prazo, com disponibilidade orçamentária estipulada e com minuta contratual já redigida, negou-se a prosseguir com a Contratação em tela.

O caso concreto, assim, foi a existência de previsão de 2017 quanto à impossibilidade de prorrogação contratual de gêneros alimentícios, a assinatura dos Contratos vigentes em 2018 que não previam a possibilidade de prorrogação, e afirmativo entendimento da PGDF quanto à possibilidade de prorrogação no ano de 2019 antes mesmo do final das vigências contratuais supracitadas.

*De tal maneira, após realização de reunião interna entre os representantes técnicos desta Diretoria de Alimentação Escolar - DIAE, do anterior Subsecretário de Infraestrutura e Apoio Educacional - SIAE, da chefe substituta da Assessoria Jurídico-Legislativa - AJL desta Casa e de representantes daquela PGDF na data de 17 de julho de 2019, no turno vespertino e naquela Procuradoria, foi solicitado à esta área técnica que procedesse com aporte de informações a respeito da pretensa prorrogação contratual, a fim de que não houvesse desabastecimento do gênero alimentício frango in natura em oferta aos alunos beneficiários do PAE-DF, o que acarretaria em **completo e incalculável prejuízo ao Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal – PAE-DF** e à **imagem desta Secretaria de Estado no que tange à garantia dos direitos fundamentais dos cerca de 450 mil alunos matriculados nesta rede distrital de ensino**, o que traria danos de estrutura não dimensionada às rotinas cotidianas e escolares dos discentes e de todas as comunidades escolares existentes no Distrito Federal no que tange à rede pública.*

*Assim sendo, em **complementação ao despacho [25328098](#)** no Sistema SEI-GDF, da DIAE endereçado a AJL desta Casa e em manutenção a todos os pontos naquele despacho exarados, considerando sua importância para o andamento da prorrogação pretensa, seguiram conforme abaixo alguns dos motivos de ordem técnica para a essencial prorrogação do atual objeto, justificando a imprescindibilidade da assinatura visada, tendo em vista a manutenção do fornecimento:*

*a) **manutenção da economicidade ao erário e à Administração:** A pretensa formalização do 2º Termo Aditivo ao Contrato em tela visava à **manutenção do preceito administrativo da economicidade, uma vez que os preços calculados visando à nova assinatura eram absolutamente inferiores aos preços pesquisados pela Gerência de Pesquisa de Preços - GPESQ** desta Casa, como pode ser visto à planilha de custos [24698816](#) presente ao processo de aquisição, quando da necessidade de consulta de valores visando à pretensa renovação. Ademais, é possível perceber à planilha [14557983](#) do processo [00080-00142604/2018-71](#) os preços calculados para a execução do Pregão Eletrônico nº 02/2019, os quais são datados de 31 de outubro de 2018. Já a planilha de preços [18179224](#) é a pesquisa realizada para o Pregão Eletrônico nº 06/2019, com valores estipulados na data de 08 de fevereiro de 2019. Ambos procedimentos de licitação eram voltados para aquisição de gêneros*

alimentícios proteicos de origem animal. No entanto, em razão dos preços praticados em mercado e aqueles percebidos nos momentos das pesquisas de preços, todos os itens relacionados aos cortes de frango, mesmo os substitutivos aos itens adquiridos no atual Contrato, restaram fracassados, sem interessados no fornecimento, conforme se explicará adiante.

A tabela abaixo exemplifica os preços levados em consideração para a formalização do Contrato nº 56/2018; os calculados com utilização de índice IPCA para reajuste de valores negociado com a empresa fornecedora para a formalização do 2º Termo Aditivo daquele contrato; a pesquisa de preços da pretensa renovação contratual, datada de 03 de julho de 2019; os preços colhidos para o Pregão Eletrônico nº 02/2019, com data de 31/10/2018 (com itens diferentes daqueles firmados no atual Contrato); e aqueles colhidos para a realização do Pregão Eletrônico nº 06/2019, datados de 08/02/2019 (também com itens diferentes daqueles firmados no atual Contrato).

| Lote | Item | Valor unitário - Contrato | Valor unitário - Prorrogação contratual | Pesquisa de preços - GPESQ (03/07/2019) | Pregão nº 02/2019 (data de 31/10/2018) | Pregão nº 06/2019 (data de 08/02/2019) |
|-------------|---------------------------------|----------------------------------|--|--|---|---|
| 1 | 4 (Coxa e sobrecoxa de frango) | R\$ 9,70 | R\$ 10,03 | R\$ 13,54 | R\$ 9,54 (filé) | Não presente |
| 1 | 8 (Peito de frango) | R\$ 9,70 | R\$ 10,03 | R\$ 12,92 | R\$ 8,97 (filé) | R\$ 13,98 / R\$ 13,97 (cubos/iscas) |
| 2 | 13 (Coxa e sobrecoxa de frango) | R\$ 9,70 | R\$ 10,03 | R\$ 13,54 | R\$ 9,54 (filé) | Não presente |
| 2 | 14 (Peito de frango) | R\$ 9,70 | R\$ 10,03 | R\$ 12,92 | R\$ 8,97 (filé) | R\$ 13,98 / R\$ 13,97 (cubos/iscas) |

| | | | | | | |
|---|---------------------------------|-----------------|------------------|-----------|-----------------|-------------------------------------|
| 3 | 22 (Coxa e sobrecoxa de frango) | R\$ 9,70 | R\$ 10,03 | R\$ 13,54 | R\$ 9,54 (filé) | Não presente |
| 3 | 23 (Peito de frango) | R\$ 9,70 | R\$ 10,03 | R\$ 12,92 | R\$ 8,97 (filé) | R\$ 13,98 / R\$ 13,97 (cubos/iscas) |
| 4 | 31 (Coxa e sobrecoxa de frango) | R\$ 9,70 | R\$ 10,03 | R\$ 13,54 | R\$ 9,54 (filé) | Não presente |
| 4 | 32 (Peito de frango) | R\$ 9,70 | R\$ 10,03 | R\$ 12,92 | R\$ 8,97 (filé) | R\$ 13,98 / R\$ 13,97 (cubos/iscas) |

*A pesquisa de preços realizada para a pretensa renovação contratual, demonstrada acima e oficializada pela GPESQ ao despacho [24698816](#) e datada de 03 de julho de 2019, tem a marcação de preços de mercados comuns, de varejo, que repassam aos seus consumidores com mais rapidez e fidelidade os preços praticados no cotidiano, **chegando os itens contratados a novas cotações de R\$ 17,98 (dezessete reais e noventa e oito centavos) no caso da coxa e sobrecoxa de frango e de R\$ 18,39 (dezoito reais e trinta e nove centavos) para o peito de frango, valores, respectivamente, 79,2% (setenta e nove vírgula dois por cento) e 83,3% (oitenta e três vírgula três por cento) maiores que os pretensos na renovação em comento. Tal escalonamento pode ser explicado, também, pela necessidade de fornecimento de cortes de frango in natura quanto ao abastecimento de mercado, uma vez ter estado em voga o acontecimento de mazela animal conhecida como "gripe suína africana", comentada acima e explicitado no próximo tópico. Restou, assim, comprovada a economicidade prevista nos princípios limiars da Administração, uma vez estar comprovada a vantajosidade na pretensa renovação contratual de acordo com os preços fixados na Ata de Registro de Preços que balizou o Contrato e nos possíveis reajustes solicitados pela empresa, conforme exposto.***

b) elevado valor do produto em razão de alta de demanda no mercado internacional: É de conhecimento público e reproduzido por grandes e renomados veículos de comunicação a descoberta da mazela animal conhecida como "gripe suína africana", a qual se espalhou rapidamente pela China e criou um desequilíbrio descomunal no mercado de carnes em todo o mundo ([Portal R7, 04 de setembro de 2018](#)) ([BBC / Portal G1, 26 de abril de 2019](#)). Conforme estudos e pesquisas veiculadas nos transmissores de informação, a China é o maior produtor e também o maior consumidor de carne suína do mundo. No entanto, a existência da peste acima citada fez, segundo levantamentos mais recentes ([Portal Terra, 1º de julho de 2019](#)), com que cerca de 50% da total população suína daquele país tenha morrido em razão da doença. Como não há causa ou cura conhecidas para a mazela em questão, os produtores estavam e/ou ainda estão dizimando seus rebanhos infectados para evitar com que a doença se espalhe ainda mais.

Nesta seara, o mercado global de carnes sofreu forte abalo. Restrições sanitárias chinesas chegaram a ser retiradas em relação à importação vinda de outros países em razão da necessidade de aporte ao mercado local para consumo da população. Assim, vistas as necessidades imprevistas, outros tipos de carnes, como **bovina e de frango, também tiveram suas necessidades incrementadas no aspecto de importação, o que elevou seriamente os valores praticados normalmente.** Conforme veiculado ([Globo Rural / Portal G1, 21 de abril de 2019](#)), a China já se tornou, à frente da Arábia Saudita, o maior comprador de frangos do mundo, quando já era a maior importadora de carnes bovina e suína do planeta, justamente pela necessidade de aporte de proteína animal em falta atualmente.

Evidentemente, em razão da situação acima destacada, o valor do produto subiu exponencialmente. Como explicitado acima, no tópico "a", percebeu-se um acréscimo vigoroso no valor dos itens de frango, os quais já foram repassados ao consumidor comum - que realiza suas compras em mercados de varejo regular, de bairros -, que fez chegar às incríveis cotações de R\$ 17,98 no caso da coxa e sobrecoxa de frango e de R\$ 18,39 para o peito de frango os valores, respectivamente, dos itens pretensos naquela renovação contratual, cerca de 79,2% e 83,3% maiores que os estipulados para formalização do 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 56/2018.

Reforçando o aspecto tratado no tópico "a" - da economicidade ao erário -, o que se pode imaginar é que, enquanto os preços não retornem às bases regulares em razão de adequação da dualidade oferta e demanda, os valores praticados para os itens de frango serão exponencialmente maiores àqueles que foram praticados no Contrato e àqueles que foram pretendidos na renovação, o que significou mais um motivo técnico necessário para que se procedesse à formalização do 2º Termo Aditivo ao atual Contrato.

c) desabastecimento iminente em caso de não renovação e/ou realização de contrato emergencial: Uma vez os gêneros alimentícios perecíveis adquiridos por esta Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal serem entregues semanalmente nas Unidades de Ensino, ao máximo frescos e aptos para o consumo dos alunos beneficiários do PAE-DF, não existe estoque de qualquer tipo de frango in natura nesta rede distrital de ensino.

O início do fornecimento para o 2º semestre letivo de 2019 foi iniciado por planejamento interno na data de 24 de julho de 2019: de tal maneira, visto que a atual vigência do Contrato nº 56/2018 se encerra exatamente na mesma data, não poderia ocorrer em hipótese alguma descontinuidade do serviço prestado. O alimento em tela representa em torno de 65% das fontes de proteína de origem animal dos cardápios ofertados atualmente pelo PAE-DF, uma vez a não existência de assinatura de carne bovina in natura – isto antes da assinatura do Contrato nº 44/2019, de carne bovina tipo almôndega, do qual se falará mais adiante. Em relação aos outros contratos vigentes de outras fontes de proteína animal, esta área técnica afirma que nenhum deles conseguiria atender tal demanda em termos quantitativos.

É importante salientar que o custo unitário do produto naquele contrato foi de R\$ 9,70 por quilo, e que os outros alimentos correlatos presentes no cardápio à época, sendo eles filé de peixe e cortes de pernil/paleta suína, apresentavam custo unitário médio de R\$ 17,00 o quilo. Dessa maneira, restou inviável financeiramente e quantitativamente a substituição temporária dos produtos. No entanto, os atuais contratos dos gêneros supracitados, como já explicitado ao despacho [25328098](#), tinham vigência expirada ao final do mês de agosto e início de setembro de 2019, sendo ambos oriundos do mesmo Pregão Eletrônico que deu origem à aquisição em voga. Assim sendo, estiveram na mesma situação do contrato de que se fala aqui

quanto à previsibilidade de renovação contratual e de manutenção de continuidade da oferta.

A realização de um contrato emergencial também não atende às demandas quantitativas e ao cronograma de execução necessário a ser cumprido por esta Secretaria de Estado, de maneira geral. A duração média de tramitação para a realização de um contrato desta característica pode chegar a dois meses, em média, o que acarretaria no mesmo período sem qualquer fornecimento de frango na rede distrital de educação. O atual processo 00080-00136535/2019-48 de pretensa aquisição em caráter emergencial de frango in natura foi impetrado por esta DIAE na data de 25 de julho de 2019 e, na data de 16 de setembro de 2019, ainda não teve sua autorização de despesas assinada pela Subsecretaria de Administração Geral – SUAG desta Casa. Ainda restam por serem necessários outros trâmites administrativos, como a emissão de Nota de Empenho e a redação, o registro e a assinatura do Contrato de fornecimento. Ou seja, ainda que em tramitação, um contrato emergencial não teria atendido às demandas de fornecimento de frango in natura, o que teria causado inúmeros prejuízos e mazelas à imagem desta Secretaria de Estado em caso de não realização.

A possibilidade de descontinuidade de fornecimento dos gêneros carne suína e filé de peixe, conforme as expirações destes contratos nos meses de agosto e setembro, faria com que, nesta toada, não houvesse qualquer oferta de proteína de origem animal a partir do início do mês de setembro por parte desta Secretaria - algo sem precedentes e com prejuízos inimagináveis a esta Casa e ao Governo Distrito Federal como um todo, caso não tivesse sido acordado, após reuniões internas entre a área técnica, a Subsecretaria de Infraestrutura e Apoio Educacional, o Gabinete desta Casa, a Assessoria Jurídico-Legislativa e até mesmo a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, após aceite do fornecedor, a continuidade do fornecimento com pagamento de modo indenizatório – ou seja, posteriormente às entregas realizadas.

De tal maneira, tanto a realização de um contrato emergencial, a ser assinado muito posteriormente à renovação que foi pretensa, quanto o abandono do fornecimento atualmente vigente trariam prejuízos catastróficos à execução do PAE-DF, à imagem desta Secretaria de Estado e à gestão do GDF conforme os dados repassados e conforme as explicações já outrora realizadas aos processos

relacionados. Não há, salienta-se, qualquer aspecto substitutivo ou amenizador, atualmente, à falta de fornecimento do gênero frango in natura nas Unidades de Ensino desta Secretaria de Educação, uma vez que o fornecimento de carne bovina in natura em quantitativo e em escala regular ainda não se encontra possível, o que tornaria a oferta altamente deficitária e inadequada conforme os preceitos estabelecidos pela Organização Mundial de Saúde - OMS, pelo Ministério da Saúde - MS e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

*d) **Obrigatoriedade de fornecimento de aporte nutricional de acordo com o preconizado em legislação, com possibilidade de suspensão de recursos em caso de não atendimento:** A Lei Federal nº 11.947/2009 e as Resoluções nº 26/2013 e nº 04/2015 do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - CD/FNDE são legislações específicas voltadas para a oferta adequada de alimentação escolar na educação básica no Brasil. Conforme o estabelecido por estas peças e com base nos quantitativos preconizados pela Organização Mundial de Saúde - OMS, Ministério da Saúde - MS e demais órgãos relacionados ao serviço de alimentação, as áreas técnicas desta Secretaria de Estado realizam os cálculos nutricionais específicos para cada faixa etária, modalidade de ensino, tempo de permanência na escola, necessidade alimentar nutricional, situação de vulnerabilidade social, dentre outros aspectos, para que haja aporte nutricional adequado a cada um dos cerca de 450 mil alunos matriculados na rede pública de ensino do Distrito Federal.*

*Devido à importância do gênero alimentício frango in natura na composição dos cardápios, como fonte de proteína animal e de outros nutrientes altamente importantes para o desenvolvimento biopsicossocial dos discentes, **tem-se a oferta de frango como imprescindível para manutenção dos resultados que têm sido colhidos por esta Secretaria no êxito do PAE-DF e do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, de forma geral.** A não realização de tais cardápios ou, de maneira global, de alimentação escolar adequada aos alunos atendidos é passível de interferência por parte do FNDE no sentido de se realizar fiscalizações e auditorias a respeito das razões para a falta de oferta condizente, o que pode significar, em casos extremos, até mesmo a **suspensão de repasse de recursos federais para a execução do PNAE, o que acarretaria, atualmente, em congelamento de mais de 50% do***

orçamento anual disponível para a alimentação escolar distribuída por esta Secretaria de Estado.

*É importante salientar, por final, que não houve, em nenhum momento, qualquer inadequação no aspecto do planejamento por parte das áreas técnicas interessadas na pretensa formalização do 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 56/2018 e na continuidade regular do fornecimento de frango in natura, carne suína in natura e filé de peixe in natura. O processo [0080-006104/2017](#) teve seu início na data de 25 de maio de 2017, ainda de forma física, e culminou na realização do Pregão Eletrônico nº 06/2019 SUAG/SEEDF. Já o processo [00080-00142604/2018-71](#) teve seu Termo de Referência inicial impetrado eletronicamente na data de 10 de setembro de 2018 e culminou na realização do Pregão Eletrônico nº 02/2019 SUAG/SEEDF. Ambos visavam à aquisição de proteínas animais para realização dos cardápios propostos para o PAE-DF, além de que não houvesse necessidade de renovação e/ou prorrogação contratual, atendendo a dispositivos legais - **agora já não mais vigentes** - que impediam a renovação de contratos administrativos que previssem o fornecimento de gêneros alimentícios. De tal maneira, respectivamente, as autorizações vistas aos documentos SEI-GDF [18614894](#) e [15169552](#) de acontecimento dos procedimentos licitatórios aconteceram nas datas de 21 de fevereiro de 2019 e 19 de novembro de 2018. Ou seja: **anteriormente ao início da vigência contratual de nº 56/018 já existia processo em tramitação visando à realização de novo Pregão Eletrônico para os itens relacionados à proteínas animais, bem como com poucos meses da vigência atual já havia duas autorizações de realização das licitações supracitadas. No entanto, por razões de tramitação processual e correlatas às especificidades de licitações, todos os itens pretensos para contratação de gênero alimentício frango in natura restaram fracassados, algo além do alcance das áreas técnicas interessadas no fornecimento.***

*De tal maneira, em consideração ao fato de que a **oferta de frango in natura é indispensável** para a composição dos cardápios ofertados pelo PAE-DF para todas as modalidades de ensino; por **necessidade de oferta proteica duradoura** aos alunos beneficiários do PAE-DF; pelo fato de, àquele momento, **não haver qualquer contrato vigente que executasse a aquisição de carne bovina** por parte desta Casa; em razão da suspensão temporária de fornecimento da carne bovina tipo almôndega por descumprimento contratual por parte do fornecedor; em razão da **diminuição da oferta de lanches e/ou refeições tidas como de prateleiras**, especialmente variados*

*tipos de biscoitos - os quais tiveram sua oferta diminuída em cerca de 690 (seiscentas e noventa) toneladas no exercício de 2018 por serviço de mais frutas, verduras e hortaliças nos cardápios planejados; pela alteração da frequência de cardápios dentro da semana de aulas, com **acréscimo de mais uma refeição salgada**, totalizando quatro refeições desta natureza em cinco dias úteis e letivos, representando uma maior utilização de produtos de fonte proteica e de melhor qualidade nutricional; **pelo fato do frango in natura possuir um menor custo de fornecimento** para esta Secretaria dentre as opções desse tipo de alimento; em razão da realidade atual de **existência de peste animal que elevou exponencialmente os valores praticados no mercado global de proteínas animais**; tendo em vista a **inviabilidade de espera para a realização de um contrato emergencial**, que traria prejuízos de ordem financeira e de fornecimento de gêneros a esta Casa; em razão da **plena execução do atual Contrato e do Programa em comento**; e visando a **garantia do direito de fornecimento de alimentação escolar a todos os alunos matriculados na rede pública de ensino do Distrito Federal** por meio do planejamento, entrega, execução e fiscalização dos cardápios ofertados, esta área técnica, dentro de sua competência, atendendo ao acordado entre si, entre a Subsecretaria de Infraestrutura e Apoio Educacional – SIAE, entre o Gabinete desta Casa e entre a Assessoria Jurídico-Legislativa – AJL desta Secretaria, propôs ao fornecedor Juno Veloso Vidal dos Santos Eireli – EPP a manutenção do fornecimento por meio de pagamento indenizatório, ao que foi prontamente atendida.*

Assim sendo, por meio dos Ofícios nº 181/2019, nº 185/2019, nº 193/2019 e nº 197/2019 – DIAE/SIAE/SEEDF, esta área técnica solicitou os aportes dos quantitativos necessários para fornecimento de acordo com suas datas de planejamento. A referida empresa concordou com o fornecimento desta forma e assim o tem realizado. De tal feita, os processos relacionados aos pagamentos devidos estão sendo tramitados e/ou instruídos conforme o cronograma de entregas e o ritmo de fornecimento, estando todos eles abertos e disponíveis à verificação por parte de órgãos de controle interno e externo – especialmente, neste caso, a Controladoria-Geral da União. Frisa-se, neste caso, que todos os pagamentos referentes aos pedidos a serem realizados de maneira indenizatória serão assim executados com recursos de ordem distrital, com orçamento local, do Distrito Federal, na fonte orçamentária 100 (cem), excluindo-se, assim, qualquer pagamento com fonte orçamentária 140 (cento e

quarenta), de natureza oriunda do FNDE. Atualmente os processos são os de nº 00080-00161362/2019-04, 00080-00145833/2019-29, 00080-00173831/2019-20 e 00080-00161362/2019-02 e estão tramitando no Sistema SEI-GDF.

CARNE BOVINA IN NATURA – TIPO ALMÔNDEGA

A requisição de informações em comento dá-se em razão do fornecimento do gênero alimentício **carne bovina tipo almôndega**, conforme previa o Contrato nº 44/2019, documento [26566624](#), de acordo com instrução de aquisição vista ao processo eletrônico [00080-00132611/2019-46](#), assinado com a empresa Juno Veloso Vidal dos Santos Eireli - EPP. O fornecimento foi iniciado na data de 19 de agosto de 2019, após assinatura do objeto na data de 13 de agosto de 2019. Após realizada a primeira oferta do gênero em comento, percebeu-se, conforme comunicação por parte das Unidades Escolares e das Unidades Regionais de Infraestrutura e Apoio Educacional - UNIAE, **aspecto impróprio nas preparações dos lotes 170819 e 190819 do produto**, com apresentação de possível teor de gordura acima do estipulado no Edital [25172254](#) do Pregão Eletrônico nº 06/2019, processo eletrônico [0080-006104/2017](#), que estipulou a compra dos gêneros, o qual limitava o percentual de lipídios em até 8,0g (oito gramas) por cada 100g (cem gramas) do produto.

É importante salientar, no entanto, que as **ocorrências se deram em Unidades Escolares específicas e/ou onde o preparo foi realizado de maneira diferente daquela anteriormente sinalizada pelas áreas técnicas competentes**, com modo de preparo que propiciava as ocorrências como elas aconteceram. Na maioria das Unidades Escolares onde houve o preparo proposto e corretamente executado, as almôndegas não apresentaram qualquer aspecto nutricional diferenciado, como a perda de nutrientes ou a apresentação de gordura em exagero nas panelas usadas para preparo ou nos pratos dos alunos que se alimentaram.

Após verificação das informações repassadas, bem como acesso a documentações, vídeos e fotos do gênero por parte das escolas e das UNIAE, e também exposição em grande mídia, como canais de televisão, jornais impressos e eletrônicos, rádios e demais veículos, **as entregas dos gêneros foram temporariamente suspensas** pela Diretoria de Alimentação Escolar - DIAE juntamente à Gerência de

Planejamento e Educação Alimentar - GPEA, conforme documento [27333930](#) e processo [00080-00160597/2019-71](#), em medida visando à cautela, à saúde e ao bem-estar dos alunos beneficiados com o Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal - PAE-DF, até o repasse de novas orientações, com envio do produto para verificação laboratorial e emissão de laudo técnico atestando as características nutricionais do gênero. A solicitação de recolhimento das amostras e envio para emissão de laudo laboratorial foi realizada por meio do Ofício [27309780](#) da GPEA, com aval da DIAE, na data de 27 de agosto de 2019. Em 02 de setembro de 2019 o Ofício [27516288](#) da GPEA foi encaminhado à fornecedora para informar sobre a suspensão do fornecimento diretamente nas Unidades de Ensino.

De tal forma, após prazo estipulado, o laboratório Centro Tecnológico de Análise de Alimentos LTDA - CETAL encaminhou à empresa BH Foods Comércio e Indústria LTDA - EPP, indústria realizadora do gênero em comento e fornecedora para distribuição da Juno Veloso Vidal dos Santos, os laudos preliminares das amostras anteriormente enviadas dos lotes 170819 e 190819 (lotes entregues e que foram consumidos nas Unidades Escolares) e 200819, 210819, 220819 e 240819 (lotes que foram entregues, mas que tiveram seu consumo suspenso imediatamente após ciência das ocorrências por parte da área técnica), com percentuais de gramas de lipídios entre 9,18 (nove vírgula dezoito) a 9,93 (nove vírgula noventa e três) gramas a cada 100 (cem) gramas do gênero: ou seja, todas as amostras encaminhadas não obedeciam aos limites estipulados no Edital de contratação.

Após ciência dos resultados acima citados, manteve-se a decisão anteriormente expedida de não fornecimento dos gêneros às Unidades Escolares e a adequação dos cardápios anteriormente previstos com fornecimento da almôndega bovina, a qual tinha a frequência máxima de 01 (uma) oferta a cada semana na modalidade 01 (uma) refeição e de 01 (uma) a 02 (duas) refeições em outras modalidades.

Realizados os esclarecimentos gerais a respeito da situação em comento, e usando como base os questionamentos realizados por meio do Requerimento de Informações nº 900/2019 do Gabinete do Deputado Distrital Leandro Grass, aprovado pela Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal, que culminou no Ofício nº 374/2019 do Gabinete da Mesa Diretora [28061335](#), com o qual

aquela Casa de Leis oficiou esta Secretaria de Estado, estabelece-se abaixo maior profundidade quanto a informações técnicas e específicas:

a) Relação de unidades de ensino que denunciaram à Secretaria de Estado de Educação a qualidade de almôndegas bovinas recebidas para consumo;

Por meio do monitoramento de inadequações existentes com os gêneros alimentícios perecíveis a cargo da Gerência de Planejamento e Educação Alimentar - GPEA, com apoio desta DIAE, tem-se a listagem dos seguintes processos a nós encaminhados no aspecto de se informar e/ou denunciar à Secretaria de Educação as inadequações encontradas:

Processo [00080-00158992/2019-93](#) - Memorando da UNIAE Ceilândia informando de ocorrências;

Processo [00080-00160426/2019-41](#) - Memorando do CED 02 de Sobradinho informando de ocorrência;

Processo [00080-00160302/2019-66](#) - Memorando da Escola Parque 313/314 Sul informando de ocorrência;

Processo 00080-00166351/2019-11 - Memorando da UNIAE Taguatinga informando de ocorrências.

Processo [00080-00160804/2019-97](#) - Memorando da UNIAE Samambaia informando de ocorrências.

Os informes oficiais encaminhados a DIAE e a GPEA, recebidos por estas áreas técnicas, analisados e levados em consideração para a emissão da circular que ordenou a suspensão temporária do fornecimento do gênero em comento foram estes. Internamente pode ter havido emissão de documentação por parte das Unidades Escolares para com as UNIAE, que realizou seus compilados e informou as áreas de nível central para que as providências cabíveis fossem realizadas, sendo este o nível de acesso às informações por parte deste nível central.

b) Quais providências foram adotadas em relação às denúncias realizadas?;

Como explicitado anteriormente, quando das ocorrências nas Unidades Escolares e do recebimento de informes oficiais por parte das escolas e das UNIAE envolvidas - não todas aquelas que receberam os lotes supracitados do produto -, a DIAE e a GPEA procederam: a) com a suspensão temporária do consumo pelas

Unidades com envio da Circular [27333930](#), do processo eletrônico [00080-00160597/2019-71](#); b) com a solicitação de recolhimento por parte da fornecedora de amostras dos lotes já entregues nas escolas e a serem entregues com imediato envio para análise laboratorial dos níveis de lipídios presentes na formulação do gênero contratado para posterior possível liberação do consumo; e, c) com a informação de laudo preliminar que aponta os níveis exigidos no Edital de contratação não respeitados, com a suspensão de pedidos de aquisição e fornecimento às Unidades Escolares até a existência das adequações necessárias por parte das empresas que elaboram e distribuem a carne bovina tipo almôndega objeto do Contrato supracitado.

No que tange à substituição do gênero em comento nos cardápios anteriormente planejados e a serem executados, houve envio de gêneros alimentícios perecíveis **frango in natura** de maneira extra a ponto de se suprir a falta da carne bovina tipo almôndega, bem como realocação de datas dentro da mesma semana para confecção dos cardápios com todos os outros gêneros enviados para consumo. De tal maneira, não houve prejuízo no aspecto nutricional aos alunos beneficiados com o PAE-DF uma vez que houve novo trabalho quanto ao planejamento a ser executado pelas equipes a trabalharem nos níveis central e regional no que tange à alimentação escolar.

c) Quais as penalidades previstas no contrato com a empresa responsável pelo fornecimento desse produto da alimentação escolar?;

Segundo rege o Contrato assinado, a fornecedora, em caso de atraso injustificado na execução, bem como inexecução total ou parcial do Contrato, poderá ser sujeitada à multa prevista no Edital, descontada da garantia oferecida ou judicialmente, sem prejuízo das sanções previstas no art. 87, da Lei nº 8.666, de 21/06/1993, facultada ao Distrito Federal, em todo caso, a rescisão unilateral. Além de tal, a contratada que não cumprir integralmente as obrigações assumidas, garantida a prévia defesa, fica sujeita às sanções estabelecidas no Decreto nº 26.851, de 30/05/2006, alterado pelos Decretos nº 26.993, de 12/07/2006, nº 27.069, de 14/08/2006, nº 35.831, de 14/09/2014 e nº 36.974, de 11/12/2015.

d) A empresa responsável pelo fornecimento de almôndegas bovinas também é responsável por entrega de outros produtos? Em caso positivo, quais produtos?;

*Sim. Atualmente, além do Contrato nº 44/2019 para fornecimento de carne bovina tipo almôndega, ainda há para com a mesma fornecedora o Contrato nº 70/2018, que prevê a aquisição de gênero alimentício não perecível **açúcar cristal**, com vigência até a data de 05 de novembro de 2019, bem como o fornecimento dos gêneros frango in natura por meio de natureza de pagamento indenizatório, conforme anteriormente explicitado.*

e) Qual o valor do contrato celebrado com a empresa Juno Veloso Vidal dos Santos Eirelli para entrega do produto almôndegas bovinas e qual o valor total de contratos porventura existentes entre a mesma empresa e a Secretaria de Estado de Educação?

*O valor total do Contrato nº 44/2019 assinado entre esta Casa e a empresa Juno Veloso Vidal dos Santos Eirelli - EPP é de **R\$ 7.244.912,00** (sete milhões, duzentos e quarenta e quatro mil e novecentos e doze reais). No entanto, é imperioso ressaltar que, até o momento desta manifestação por parte da DIAE, **não houve qualquer pagamento realizado ou sequer autorizado quanto ao fornecimento aqui comentado, uma vez que entende-se o gênero entregue como dispar daquele contratado.** Atualmente, o outro Contrato assinado com a fornecedora em caso é o de nº 70/2018, que prevê a aquisição de gênero alimentício não perecível **açúcar cristal**, com vigência até a data de 05 de novembro de 2019, com valor total estipulado em **R\$ 691.900,00** (seiscentos e noventa e um mil e novecentos reais).*

CARNE SUÍNA IN NATURA

O contrato nº 59/2018 foi assinado entre esta Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e a empresa Juno Veloso Vidal dos Santos Eireli – EPP visando o fornecimento de carne suína in natura aos alunos beneficiários do Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal – PAE-DF. Este objeto é oriundo do Pregão Eletrônico SRP nº 28/2018 – SUAG/SEEDF, tal qual o objeto frango in natura acima explicitado.

O valor total do Contrato foi estabelecido em R\$ 9.481.795,10 (nove milhões, quatrocentos e oitenta e um mil, setecentos e noventa e cinco reais e dez centavos), tendo a execução sido realizada sem maiores percalços, com entregas regulares do gênero em comento de maneira semanal diretamente nas Unidades

Escolares, com vigência do objeto entre as datas de 20 de agosto de 2018 a 19 de agosto de 2019. O processo eletrônico 00080-00113653/2018-05 no Sistema SEI-GDF é o processo de execução da referida aquisição, já encerrada, e que agora está em fase de elaboração de relatório final de execução após realizados os pagamentos devidos à fornecedora por meio dos processos de pagamento de nº 00080-00111347/2019-15 e 00080-00146436/2018-93.

Conforme explicitado anteriormente quanto à possibilidade de renovação contratual do presente objeto, isto não foi possível em razão de anterior deliberação por meio do Parecer nº 316/2017 – PRCON/PGDF que entendia não ser possível a renovação de contratações visando aquisição de gêneros alimentícios. De tal forma, seguindo orientação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, os Termos de Referência e Editais de Pregões Eletrônicos desta Casa não puderam mais prever a possibilidade de renovação contratual. Com isto, não foi possível proceder com a renovação do objeto anteriormente assinado. Ao se perceber isto, esta área técnica instruiu novo processo eletrônico, de nº 00080-00132953/2019-66, buscando a contratação de itens restantes não anteriormente utilizados da Ata de Registro de Preços nº 63/2018, a mesma que foi base para a contratação de nº 56/2018. Dentro do prazo vigente da validade da referida Ata de Registro de Preço, com disponibilidade orçamentária realizada, minuta contratual redigida e número de Contrato realizado em sistemas específicos desta Secretaria, a Subsecretaria de Administração Geral – SUAG julgou, junto ao seu despacho 25319494, que seria impossível realizar o procedimento de contratação dentro do prazo – todas as áreas técnicas necessárias para se proceder com a contratação já estavam cientes e em esforços mútuos e contínuos para a assinatura, por meio de contatos diretos desta DIAE -, encerrando a tramitação processual e deixando de contratar os gêneros possíveis, que seriam os cortes paleta em iscas IQF e pernil em cubos IQF, em contratação similar à anterior, na base do montante total de R\$ 9.746.492,00 (nove milhões, setecentos e quarenta e seis mil, quatrocentos e noventa e dois reais).

FILÉ DE PEIXE IN NATURA

O contrato nº 61/2018 foi assinado entre esta Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e a empresa Litoral Pescados LTDA visando fornecimento de filé de peixe in natura aos alunos beneficiários do Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal – PAE-DF. Este objeto é oriundo do Pregão Eletrônico SRP nº 28/2018 – SUAG/SEEDF, tal qual dos objetos frango in natura e carne suína in natura acima explicitado.

O valor total do Contrato foi estabelecido em R\$ 11.525.037,70 (onze milhões, quinhentos e vinte e cinco mil, trinta e sete reais e setenta centavos), tendo a execução sido realizada sem maiores percalços, com entregas regulares do gênero em comento de maneira semanal diretamente nas Unidades Escolares, com vigência do objeto entre as datas de 03 de setembro de 2018 a 02 de setembro de 2019. O processo eletrônico 00080-00112639/2018-86 no Sistema SEI-GDF é o processo de execução da referida aquisição, já encerrada, e que agora está em fase de elaboração de relatório final de execução após realizados os pagamentos devidos à fornecedora por meio dos processos de pagamento de nº 00080-00115843/2019-30 e 00080-00159635/2018-61.

Conforme explicitado anteriormente quanto à possibilidade de renovação contratual do presente objeto, isto não foi possível em razão de anterior deliberação por meio do Parecer nº 316/2017 – PRCON/PGDF que entendia não ser possível a renovação de contratações visando aquisição de gêneros alimentícios. De tal forma, seguindo orientação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, os Termos de Referência e Editais de Pregões Eletrônicos desta Casa não puderam mais prever a possibilidade de renovação contratual. Com isto, não foi possível proceder com a renovação do objeto anteriormente assinado.

OVO DE GALINHA

O contrato nº 46/2018 foi assinado entre esta Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e a empresa Juno Veloso Vidal dos Santos Eireli – EPP visando o fornecimento de carne suína in natura aos alunos beneficiários do Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal – PAE-DF. Este objeto é oriundo do Pregão Eletrônico SRP nº 28/2018 – SUAG/SEEDF, tal qual o objeto frango in natura acima explicitado.

O valor total do Contrato foi estabelecido em R\$ 2.318.035,20 (dois milhões, trezentos e dezoito mil, trinta e cinco reais e vinte centavos), tendo a execução sido realizada sem maiores percalços, com entregas regulares do gênero em comento de maneira semanal diretamente nas Unidades Escolares, com vigência do objeto entre as datas de 15 de junho de 2018 a 14 de junho de 2019. O processo eletrônico 00080-00082919/2018-52 no Sistema SEI-GDF é o processo de execução da referida aquisição, já encerrada, e que agora está em fase de elaboração de relatório final de execução após realizados os pagamentos devidos à fornecedora por meio do processo de pagamento de nº 00080-00107052/2018-55.

Conforme explicitado anteriormente quanto à possibilidade de renovação contratual do presente objeto, isto não foi possível em razão de anterior deliberação por meio do Parecer nº 316/2017 – PRCON/PGDF que entendia não ser possível a renovação de contratações visando aquisição de gêneros alimentícios. De tal forma, seguindo orientação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, os Termos de Referência e Editais de Pregões Eletrônicos desta Casa não puderam mais prever a possibilidade de renovação contratual. Com isto, não foi possível proceder com a renovação do objeto anteriormente assinado.

Assim sendo, explicitados os fornecimentos referentes às fontes de proteínas animais in natura realizadas entre os anos de 2017 e 2019 por parte desta Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e que antes não haviam sido alvo de análise por parte desta Controladoria-Geral da União, enviamos o breve relatório, estando abertos para maiores e posteriores esclarecimentos conforme a necessidade de explicitações de fatos ocorridos.

Anexo 2 - Manifestação da Unidade Examinada após emissão do Relatório Preliminar e Análise da Equipe de Auditoria

A manifestação abaixo, consignada no Memorando SEI-GDF N° 60/2019 - SEE/SIAE/DIAE, de 18.11.2019 (SEI-GDF 31501474), encaminhado pela Unidade de Controle Interno, foi dividida de acordo com os achados do relatório de forma a apresentar a respectiva análise da equipe de auditoria após cada trecho.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

“**Processo n° 00190.107356/201900 CGU.**

**À Subsecretaria de Infraestrutura e Apoio Educacional SIAE,
com vistas à Unidade de Controle Interno UCI,**

Tratam os presentes autos de **Relatório de Avaliação 31259394 dos exercícios 2017, 2018 e 2019 emitido pela Controladoria-Geral da União CGU** quanto às aquisições realizadas no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE, especificamente **frango e carne suína in natura e canjica pré-cozida acompanhada de leite em pó**, com o objetivo de avaliar a aplicação dos recursos públicos federais transferidos ao Governo do Distrito Federal, com relatório apresentado por meio do Ofício n° 23.174/2019 CGEBC/CGU, constante ao anexo 31258955.

O supracitado Ofício foi emitido pela área técnica competente da CGU em 05 de novembro de 2019, sendo recebido nesta Diretoria de Alimentação Escolar DIAE na data de 06 de novembro de 2019. Assim, foi concedido o prazo máximo para resposta quanto ao Relatório expedido somente até a data de 13 de novembro de 2019, uma semana corrida para as explicações solicitadas referentes aos exercícios de 2017, 2018 e 2019 que, conforme bem frisou aquela Controladoria, envolveu inúmeras aquisições com um montante significativo destinado para os pagamentos dos gêneros adquiridos e todos os trâmites que envolvem as contratações e aquisições de bens e serviços pela Administração. Neste sentido, buscou-se a dilação de prazo por esta área técnica para que houvesse maior embasamento técnico por parte da Secretaria de Educação do Distrito Federal, **ao que foi estendido prazo para elaboração técnica com resposta no máximo até a data de 20 de novembro** conforme anexo 31501469.

A julgar-se pelo histórico de anteriores auditorias pelas quais passa o Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE em sua execução no Distrito Federal por outros órgãos externos, quando são concedidos, geralmente, entre 01 (um) e 03 (três) meses para elaboração de resposta técnica, o prazo total de duas semanas é aquém daquilo que se julga necessário e oportuno devida a tamanha representatividade da execução do Programa. No entanto, em respeito àquela Controladoria-Geral da União, a DIAE buscou, conforme seus apontamentos abaixo, realizar seus trabalhos **nos pontos que lhe são de**

competência e, onde não houver competência técnica para seu posicionamento, ficará a cargo das outras áreas técnicas desta Secretaria de Educação suas respectivas manifestações.

Novamente em respeito às orientações prévias desta CGU no que se refere às aquisições de gêneros alimentícios para o Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal PAEDF, os atuais processos onde constam Termos de Referência com especificações de objetos a serem contratados e/ou adquiridos por esta Secretaria de Estado estão sendo requisitados pela DIAE para revisão, refazimento ou nova construção, visando-se evitar as percepções obtidas por aquela Controladoria-Geral de possibilidade de direcionamento ou falta de competitividade para alguns dos alimentos destinados aos alunos beneficiários por falta de abrangência dos objetos. De tal forma, os citados Termos de Referência serão alvo de análise técnica das equipes desta área competente e terão, cada qual em sua forma e/ou necessidade, encaminhamentos posteriores para tramitação nesta Casa visando, como de costume, obedecer aos preceitos administrativos envolvidos nas referidas aquisições.

De acordo com os pontos levantados pela equipe que realizou trabalhos em âmbito de auditoria da CGU juntamente a esta Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal quanto à gestão, execução e fiscalização da alimentação escolar na rede pública de ensino do DF, esta Diretoria de Alimentação Escolar DIAE tem as seguintes considerações a realizar nos pontos abaixo citados:

Achado 2.1. Exigências injustificadas nas especificações dos produtos restringem a competitividade e acabam por onerar indevidamente os produtos:

As especificações dos objetos a serem licitados por esta Entidade Executora são realizadas de maneira multidisciplinar, ou seja, pela área que pretende a aquisição, mas sob orientação da Gerência de Planejamento e Educação Alimentar – GPEA, com base nas **indicações dos estudos técnicos preliminares das seguintes legislações**: Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013 e suas alterações presentes na Resolução CD/FNDE nº 4, de 2 de abril de 2015, as quais dispõem sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE; Índice de Qualidade IQ COSAN (Índice de Qualidade da Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional) índice de qualidade utilizado para analisar qualitativamente os cardápios da alimentação escolar elaborados no âmbito do PNAE; Decreto distrital nº 36.900 de 23 de novembro de 2015, o qual regulamenta a Lei Distrital nº 5.146, de 19 de agosto de 2013, que estabelece diretrizes para a promoção de alimentação adequada e saudável nas escolas da rede de ensino do Distrito Federal; Resolução ANVISA nº 24/2010, a qual dispõe sobre a oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objetivo seja a divulgação e a promoção comercial de alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional; e o Guia Alimentar para a população brasileira 2ª edição, 2014, visando o fornecimento de uma alimentação saudável, variada, composta essencialmente por alimentos in natura ou minimamente processados, isentos de gorduras trans, com concentrações adequadas de carboidratos, sódio, lipídios, proteínas, fibras, dentre outros nutrientes, que respeite os hábitos alimentares locais e que possuem alto valor nutritivo, conforme preconizado pelas legislações supracitadas.

Ainda no que tange às especificações dos produtos a serem adquiridos e inseridos nos cardápios da alimentação escolar ofertada, com o objetivo de adquirir alimentos com qualidade higiênico sanitária para um consumo de forma segura, as especificações quanto às características microbiológicas, microscópicas e macroscópicas são baseadas na Resolução RDC nº 12 de 02 de janeiro de 2001, que estabelece os padrões microbiológicos sanitários dos alimentos, e na Resolução RDC nº 14, de 28 de março de 2014, a qual dispõe sobre matérias estranhas macroscópicas e microscópicas em alimentos e bebidas de forma com que o alimento adquirido atenda às exigências de controle de qualidade. Ressalta-se, também, que as especificações dos objetos são realizadas nos processos licitatórios de maneira clara, coerente e detalhada, a fim de que se permita melhor identificar o objeto da licitação que se almeja adquirir e que atenda às necessidades da Administração, uma vez que vários fatores são levados em consideração, tais como: logística de armazenamento de gêneros, tempo e dificuldade de preparo dos cardápios, aceitação por parte dos alunos, utensílios e equipamentos disponíveis nas cozinhas das Unidades Escolares para o preparo das refeições, estrutura física adequada, entre outros aspectos. Ademais, são especificações que facilitam a compreensão do produto de forma a permitir uma pesquisa de mercado adequada pela área competente, durante a cotação de preços, e assim estimar corretamente os valores do produto evitando o sobrepreço ou preços abaixo do mercado.

Em resumo, entendemos que as especificações técnicas dos objetos a serem adquiridos estão coerentes com as exigências previstas em legislação própria e não são excessivas, permitindo caracterizar melhor o tipo de produto que se pretende adquirir, ampliando a disputa no certame, não restringindo os participantes, primando pelos princípios da impessoalidade, da isonomia, da competitividade e, principalmente, da economicidade. Observa-se, ainda, que a minuta do Termo de Referência e as especificações dos gêneros alimentícios elaborados por essa Diretoria são similares a outros Editais que realizam compras de gêneros alimentícios com características institucionais. Tem-se, por exemplo, os Editais da Secretaria de Administração e Inovação do Município de São Bernardo do Campo-SP (Pregão Eletrônico – 474/2018); da Prefeitura Municipal de Mairiporã/SP (Pregão Eletrônico 078/2019) e da Secretaria de Estado da Educação do Governo do Estado de São Paulo (Pregão Eletrônico 045/2017); do Ministério da Defesa (Pregão Eletrônico 08/2018); da Secretaria de Compras e Controle Patrimonial do Município de Macatuba/SP Divisão de Licitações (Pregão Presencial nº 54/2019); Prefeitura Municipal de São Carlos/SP (Pregão Eletrônico nº 059/2018); Município de Piracicaba/SP (Pregão Eletrônico nº 46/2018); Prefeitura Municipal de Registro/SP (Pregão Eletrônico nº 105/2019); Prefeitura Municipal de São Vicente/SP (Pregão Eletrônico nº 27/2019) e Prefeitura Municipal de Pedrinhas Paulista/SP (Pregão Presencial nº 06/2018).

Neste sentido, esta área técnica reafirma que a escolha e as especificações dos gêneros alimentícios a serem adquiridos para o PAEDF estão muitas vezes relacionadas às necessidades atuais desta Secretaria de Estado de Educação, incluindo-se nas escolhas as **limitações de estrutura física e de equipamentos e utensílios existentes nas Unidades Escolares, bem como em obediência às exigências previstas nas legislações que norteiam a execução do Programa.** Portanto, as descrições previstas em nossos Editais são similares a descrições previstas em outros Editais de outros Estados da Federação para aquisição de gêneros destinados à Alimentação Escolar, sendo **claras as diferenças existentes entre as malhas de distribuição de gêneros, as capacidades físicas e lógicas de contagem de estoques de gêneros, e as dificuldades enfrentadas para a execução, como falta de refrigeradores, freezers, depósitos maiores, refeitórios, técnicos em**

nutrição e sistemas integrados para se realizar com maior perfeição a execução do PAEDF. Esta Diretoria entende que a escolha dos gêneros, bem como as suas descrições, assim, **não restringem a competitividade dos processos de licitação adotados por ela, uma vez que estão dentro do rol de produtos Institucionais comumente produzidos e ofertados pelas fábricas e indústrias brasileiras ao mercado consumidor**, que neste caso é o mercado institucional tendo como público o aluno da rede distrital de educação.

Aqui, como referido por esta Controladoria-Geral, enfatizamos as explicitações a respeito dos itens **canjica pré-cozida acompanhada de pacote de leite em pó**, proveniente do Pregão Eletrônico nº 03/2018 e carne suína (paleta em cubos) in natura congelada por meio do método IQF, proveniente do Pregão Eletrônico nº 28/2017, no que tange a “exigências injustificadas nas especificações dos produtos restringindo a competitividade e onerando indevidamente os produtos”.

De tal maneira, esclarecemos que a que a escolha do gênero alimentício carne suína (paleta em cubos) in natura congelada por meio do método IQF deu-se em razão de:

a) cumprimento às metas do PNAE/FNDE/MEC, que, entre outras, visam principalmente executar o cardápio previamente estabelecido pelo (a) nutricionista responsável técnico (a), visando o fornecimento de uma alimentação saudável, variada, que respeite os hábitos alimentares locais, **adequada em macro e micronutrientes**, conforme preconiza a Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013 e suas alterações;

b) fornecer os gêneros alimentícios – conforme estabelecido no Termo de Referência da contratação em comento a 100% dos alunos matriculados nas Unidades Escolares da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal e Entidades Filantrópicas integrantes dessa Rede de Ensino, inclusive na Educação em Tempo Integral, **a fim de contribuir para o seu crescimento e desenvolvimento biopsicossocial;**

c) fornecer de maneira contínua e frequente alimentos **fontes de proteína, já que estes, diferentemente dos carboidratos, não podem ser armazenados nas células**, uma vez que, por fazerem parte da estrutura biológica corporal, o fornecimento de proteínas é indispensável para a construção e manutenção do organismo humano. Dentre suas inúmeras funções no corpo humano, destacam-se sua função estrutural, já que as proteínas são os constituintes básicos das fibras musculares, cabelo, ossos, dentes e pele; e sua função catalisadora, já que as enzimas catalisam (aceleram) as reações bioquímicas (reações intra ou extracelulares importantes que ocorrem nos animais e vegetais) sem as enzimas, essas reações não ocorreriam num tempo hábil e a vida acabaria; função de reguladores do **metabolismo (hormônios)** e, como exemplo, cita-se a insulina, proteína sintetizada em nosso organismo que possui como principal função o controle dos níveis de glicose no sangue sua carência é um dos fatores que resultam no desenvolvimento do Diabetes tipo 1 e 2; função no **sistema imunológico (anticorpos)**, e como exemplo cita-se uma classe de proteínas encontradas no plasma sanguíneo, as chamadas gamaglobulinas dentre essa classe, destacam-se as imunoglobulinas, as quais ajudam a prevenir e combater infecções e doenças importantes.

Para a escolha de um gênero alimentício, **além dos fatores nutricionais, outros fatores são levados em consideração, como logística de entrega e armazenamento, tempo e dificuldade de preparo, aceitação por parte dos alunos, utensílios e equipamentos**

disponíveis nas cozinhas das unidades escolares, quantidade de cozinheiros disponíveis para o preparo das refeições, entre outros. A escolha do método de congelamento em IQF (Individually Quick Frozen) justifica-se por tratar-se de um congelamento ultrarrápido onde não há formação de cristais de gelo no alimento, não havendo alteração de características como sabor, cor, odor, além da manutenção de todos os nutrientes inerentes ao produto, **mantendo o padrão de identidade e qualidade do produto.** Há vantagem também no fato de gêneros em IQF prescindirem de descongelamento antes da preparação, o que gera economia de tempo aos merendeiros responsáveis pela preparação das refeições, bem como menor risco de contaminação microbiológica, já que o produto é minimamente manipulado, não necessitando de descongelamento prévio e excesso de manipulação. Em resumo, **o método de congelamento em IQF, quando comparado à carne congelada pelo método tradicional, apresenta vantagens de economia de tempo de pré-preparo, de depreciação de equipamentos e utensílios, de menor risco de contaminação microbiológica e de facilidade de armazenamento devido à economia de espaços.**

Salienta-se a geração de economia devido à diminuição das quantidades per capita de carne previstas para o Ensino Fundamental quando se planeja adquirir **carne em IQF cortada em iscas e cubos.** Ao adotar-se o gênero **carne em peça** são utilizados cerca de 60g (sessenta gramas) per capita, isso devido às aparas que são realizadas durante o pré-preparo. Todavia, quando se adota a **carne cortada em iscas e cubos em IQF**, a qual prescinde de pré-preparo, o quantitativo per capita utilizado é de 40g (quarenta gramas) devido ao melhor aproveitamento do alimento, o que proporciona uma redução significativa na quantidade total de carne a ser adquirida para atender ao mesmo número de alunos. Ressalta-se que com a utilização de produtos em IQF o (s) merendeiro (s) responsável (eis) pelo preparo dos gêneros tem (têm) maior leque de opções de preparações, **enriquecendo o cardápio. Haverá otimização do tempo de preparo das carnes e consequente ampliação da disponibilidade de tempo para o preparo de frutas e hortaliças, melhorando a qualidade da alimentação servida no PAEDF.**

Em termos de planejamento, destaca-se **que com a disponibilidade de produtos congelados em IQF, os quais não necessitam de descongelamento prévio,** com orientação do preparo "direto na panela", propicia-se a diminuição de consumo de produtos de prateleiras, tais como carne em conserva e produtos industrializados, os quais usualmente são utilizados às segundas-feiras e após feriados dentro da semana letiva, devido à dificuldade de se realizar o pré-preparo com antecedência, com descongelamento e manipulação de peças, melhorando-se a qualidade do alimento oferecido ao aluno.

Em relação às especificações previstas, informa-se que o corte em cubos com dimensões **aproximadas de 3x3x3cm não é taxativo e, portanto, adota-se o critério da razoabilidade na avaliação de amostras com dimensões aproximadas definidas em Edital.** Essa dimensão do corte em cubos deu-se em função das preparações nos cardápios (como, por exemplo, pernil suíno em cubos acebolado ou em iscas aceboladas), bem como em relação aos utensílios disponíveis à época para realizar as refeições, já que as Unidades Escolares utilizam somente utensílios de plástico, o que inviabiliza o corte de peças maiores de proteínas por parte dos alunos. Observa-se em outros Editais de contratação as especificações de cortes de carne com dimensões exatas, sem flexibilização, tais como: Secretaria de Compras e Controle Patrimonial do Município de

Macatuba/SP Divisão de Licitações (Pregão Presencial n° 54/2019); e Prefeitura de São João da Boa Vista/SP (Pregão Eletrônico n° 024/2018).

No que tange às especificações de nutrientes, salienta-se que essas são importantes para verificar a identidade dos gêneros alimentícios. A porcentagem de gorduras totais prevista, de no máximo 10% (dez por cento), é inerente à composição de cortes de carne magra (paleta suína), tendo como referência a composição padrão em 100g (cem gramas) de parte comestível desse tipo de carne. No tocante à porcentagem de proteína exigida, mínimo de 17% (dezesete por cento), tem-se que este valor também está adequado, uma vez que o padrão de quantidade de proteína em 100g (cem gramas) de parte comestível de carne suína é 20g (vinte gramas), de acordo com a Tabela Brasileira de Composição dos Alimentos – TACO, versão 2011, 4ª edição. Já em relação à porcentagem de Umidade, esclarece-se que a previsão de no máximo 75% (setenta e cinco por cento) está em consonância com o padrão estabelecido pela literatura especializada, tendo-se como referência a Tabela Brasileira de Composição dos Alimentos – TACO, na qual a recomendação é de aproximadamente 67% (sessenta e sete por cento) para carne suína. Ou seja, em nossa especificação, nota-se apenas uma ligeira flexibilização do limite estipulado se comparado ao padrão previsto em literatura de referência. Ressalta-se que a porcentagem de Umidade é importante no controle de alterações físico-químicas do produto, sendo um parâmetro de qualidade, respeitando a variação existente entre os cortes e as suas matérias primas. Esse entendimento é aplicável aos outros itens similares previstos no Pregão Eletrônico n° 28/2017, tais como carne suína paleta em iscas sob congelamento em IQF, carne suína pernil em cubos sob congelamento em IQF e carne suína pernil em iscas sob congelamento em IQF.

Em relação ao questionamento sobre o **processo físico n° 080.006.104/2017, para aquisição de gêneros alimentícios perecíveis, itens fracassados**, a Diretoria de Alimentação Escolar DIAE esclarece que as amostras dos itens **carne de frango em cubos congelados sob o método IQF**, com dimensões aproximadas de 3x3x3cm, e **carne de frango em iscas congeladas sob o método IQF**, com dimensões aproximadas de 4x2x1cm, apresentados pelo proponente **AM Alimentos Eirelli** durante o processo do Pregão Eletrônico n° 06/2019, foram **reprovadas por não atender as especificações do Edital**. Reitera-se que as amostras de iscas de frango em IQF apresentadas **continham tamanhos e formatos diferentes, ou seja, não padronizados, descaracterizando a aparência de iscas, e com dimensões muito distantes daquelas previstas, além de conter pedaços de carne vermelha embalados juntamente com o frango solicitado, o que agravou a análise da amostra, onde as falhas de fabricação comprometeram a qualidade dos produtos**. Já as amostras de frango em cubos congelados sob o método IQF, com dimensões aproximadas de 3x3x3cm, **foram reprovadas em virtude da desconformidade das dimensões previstas no Edital**.

Salienta-se que a Comissão Técnica de Análise de Amostras adota o princípio da razoabilidade como critério de análise, e que a especificação não era taxativa. Porém, os cortes com tamanhos e formatos de cubos apresentados estavam bem distantes do especificado, sem qualquer padrão apresentado pela proponente. Ainda que se considerasse uma variabilidade para tentar aprovar as amostras, estas estavam bem discrepantes do solicitado. Informa-se que as fábricas, frigoríficos e/ou os estabelecimentos responsáveis por produzir, manipular, fracionar e embalar esse tipo de alimento possuem máquinas com lâminas de diversos tipos de cortes e dimensões, com o objetivo de, justamente, se padronizar o corte específico do produto a ser vendido.

Portanto, a reprovação relacionada à dimensão estabelecida deu-se em razão de não se atender ao Planejamento dos Cardápios, bem como não haver disponibilidade nas Unidades Escolares de utensílios adequados, uma vez que os alunos utilizam ainda em suas refeições utensílios de plástico por inúmeros motivos.

Reforça-se que o intuito de se adquirir esse tipo de carne, de maneira cubada ou em iscas, submetida ao congelamento IQF, é a **não necessidade** de descongelamento prévio, bem como de não haver manipulação com cortes do corte (cubos e iscas), de modo "direto para a panela", cobrindo-se cardápios letivos de segundas-feiras, dias de pré-recesso e dias seguintes a feriados, conforme anteriormente citado nesta manifestação. Com a aquisição de frango em cubos e em iscas em IQF há uma redução de mais de 30% do quantitativo previsto para atendimento quando se compara ao frango congelado sob o método tradicional, como exemplos de cortes de peito de frango e coxa e sobrecoxa de frango, por se considerar que no primeiro caso não há retirada de aparas e, portanto, não há desperdício, já que no frango em iscas e cubos em IQF há aproveitamento de 100% do produto.

Esclarece-se ainda que a demanda desse tipo de produto não é em substituição aos cortes de frango congelados sob o método tradicional peito de frango inteiro e coxa e sobrecoxa, mas sim para se atender demandas específicas, como verificado na memória de cálculo prevista para a aquisição de coxa e sobrecoxa de frango e peito de frango para o ano letivo de 2018, a qual é de aproximadamente 1.166.667 kg (um milhão, cento e sessenta e seis mil, seiscentos e sessenta e sete quilos) para cada um dos cortes; diferentemente da memória de cálculo para peito de frango em IQF, cubos e iscas, que é de aproximadamente 600.000 kg (seiscentos mil quilos) para cada tipo de corte. Destaca-se que esses gêneros são adquiridos para a confecção de preparações como iscas de frango aceboladas e estrogonofe de frango (cubos), por exemplo, e que nas preparações do tipo galinhada utiliza-se cortes como coxa e sobrecoxa de frango ou peito de frango congelados sob o método tradicional. Já nas preparações do tipo pão com recheio de frango usa-se o peito de frango desfiado em embalagem pouch.

No que se refere ao argumento da Controladoria-Geral da União CGU relacionado ao **processo físico nº 080.005.201/2017 e ao processo físico nº 080.003188/2016, referentes à aquisição de gêneros alimentícios não perecíveis, dentre esses a canjica pré-cozida acompanhada de mistura desidratada de leite em pó, provenientes dos Pregões Eletrônicos nº 25/2016 e 03/2018**, esclarecemos que a escolha do produto deu-se em razão de a canjica cozida ser considerada um alimento minimamente processado, uma vez que ocorreu apenas o processo de cozimento do produto **somente em água**, garantindo-se, assim, a conservação do alimento por um determinado período de tempo e mantendo-se a composição nutricional natural do alimento possibilitando uma alimentação de maior qualidade nutricional em relação aos alimentos processados ou ultra-processados. Além disto, a canjica é considerada alimento do subgrupo de cereais, fonte nutricional de minerais.

É necessário salientar que **não há nas Unidades Escolares panelas do tipo de pressão disponíveis para realizar o cozimento do milho de canjica, inviabilizando a aquisição de milho de canjica cru, ainda que este tenha um custo menor que o milho de canjica pré-cozido**, uma vez a utilização destas panelas gerar um risco desnecessário à saúde laboral dos manipuladores de alimentos e aos alunos matriculados em cada Instituição em possíveis casos de explosão ou mal funcionamento das panelas. Desta maneira, a

especificação para esta aquisição foi feita com base em descrições de produtos institucionais com peso, quantidade, dimensionamento (pacote de canjica pré cozida com peso líquido entre 2,0 e 3,0 quilos) e características da embalagem próprios para adequação aos estoques das Unidades Escolares, bem como ao planejamento do cardápio e preparações, uma vez que não há nas escolas refrigeradores de grande porte para armazenar produtos não perecíveis que necessitem de refrigeração após abertos.

Destaca-se que a tecnologia empregada nas embalagens especificadas (canjica pré-cozida embalada a vácuo em embalagem plástica transparente, hermeticamente fechada por termossoldagem ou acondicionada em pouches, uma bolsa flexível com estrutura laminada, ou pacote flexível pouch, composto de quatro camadas: poliéster (PET), folha de alumínio (AL), poliamida (PA), e polipropileno (PP)) tem relação com o prazo de validade do produto sem a necessidade de se adicionar aditivos alimentares, garantindo-se a conservação do produto por um período maior em estoques com temperatura ambiente, assegurando, assim, a qualidade e o padrão higiênico-sanitário do gênero alimentício a ser ofertado aos alunos do PAEDF. Neste processo foi requerido gênero alimentício canjica pré-cozida acompanhada de mistura de leite em pó com coco ralado, a fim de se oferecer a preparação canjica sabor coco previamente pronta, pois não havia no rol de gêneros alimentícios adquiridos para o PAEDF ingredientes para compor a preparação, tais como canela, cravo, amendoim e coco ralado.

Em evolução no aspecto de aquisições frisa-se o processo eletrônico SEI-GDF 0008000031498/201982 para aquisição de gêneros alimentícios não perecíveis em andamento nesta Diretoria, o qual prevê aquisição de milho de canjica pré-cozido, **com opções de 02 tipos de embalagens, mantendo-se o entendimento anterior** (a vácuo em embalagem plástica transparente, hermeticamente fechada por termossoldagem ou acondicionada em pouches, uma bolsa flexível com estrutura laminada, ou pacote flexível (pouch), composto de quatro camadas: poliéster (PET), folha de alumínio (AL), poliamida (PA), e polipropileno (PP)), **entretanto, sem o acompanhamento da mistura de leite em pó desidratado com coco ralado**, pois neste mesmo processo está prevista a aquisição de especiarias como canela e cravo em pó para compor a preparação da canjica.

Destaca-se que outros Estados também licitaram o produto canjica pré-cozida com especificações similares ao Edital da Secretaria de Educação do Distrito Federal, tais como: Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Caraguatatuba-SP, Pregão Presencial n° 74/2019; Prefeitura Municipal de Mairiporã/SP, Pregão Presencial n° 022/2019; Secretaria de Estado da Administração e da Previdência do Paraná, Pregão Eletrônico n° 1822/2018; e Município de Piracaia/SP, Pregão Eletrônico n° 44/2018. Em tempo, informamos que no rol de produtos Institucionais, as empresas relacionadas às marcas Yoki, Vapza, Seldorado e São Braz fabricam e comercializam o item canjica pré-cozida com as características semelhantes àquelas solicitada por essa área técnica.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA:

Em sua manifestação a SEEDF não apresentou qualquer documentação comprobatória a respeito dessa questão de tomada de decisão prévia para aquisição de gêneros alimentícios (perecíveis e não perecíveis).

Conforme constatado no trabalho de campo os processos licitatórios da SEEDF para aquisição de gêneros alimentícios iniciam-se sem qualquer informação prévia a respeito do procedimento para escolha dos itens (perecíveis e não perecíveis) que integram a Alimentação Escolar dos 200 dias letivos, dos estudos definidores das especificações técnicas mais vantajosas para SEEDF de cada item a ser adquirido e das pessoas e/ou equipe técnica responsável pelas escolhas dos itens e definição das especificações técnicas.

Nesse contexto, não é esclarecido como foi definido o gênero alimentício a ser comprado, nem o custo x benefício das especificações considerando a quantidade significativa a ser adquirida.

Cabe enfatizar que não se questiona isoladamente a discricionariedade da Secretaria em solicitar determinadas especificações de acordo com a realidade da sua rede escolar. O ponto chave aqui levantado é o custo-benefício das exigências que não é demonstrado nos procedimentos de aquisição da SEEDF, bem como o resultado do ponto de vista prático.

A SEEDF, por exemplo, cita que a exigência de congelamento IQF preserva o sabor, a cor, o odor, entre outras características dos alimentos, entretanto, é uma tecnologia pouco comum e mais cara que a tradicional. Quanto à canjica, a SEEDF exige que seja pré-cozida e acompanhada de leite em pó, pagando o dobro em relação ao quilograma da canjica crua, normalmente encontrada no mercado.

Como relatado em ponto específico, foi verificado sobrepreço e superfaturamento no Pregão 28/2017, em parte devido às especificações restritivas exigidas pela SEEDF. No entanto, não foi demonstrado em nenhum momento o custo-benefício relacionado com essas exigências.

Achado 2.2. Manutenção de especificação restritiva que já havia sido impugnada em licitação anterior beneficiou fornecedor da SEEDF:

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

De acordo com o Memorando SEI-GDF nº 60/2019 – SEE/SIAE/DIAE, de 18 de novembro de 2019, a Diretoria de Alimentação Escolar se manifestou da seguinte forma:

“A Diretoria de Alimentação Escolar DIAE é a área técnica responsável pela elaboração dos Termos de Referência a que se referem as aquisições de gêneros alimentícios destinados ao Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal PAEDF. Nos supracitados Termos de Referência as especificações de objetos são realizadas visando atender às necessidades nutricionais dos alunos atendidos e todas as suas especificidades, como cargas horárias de aulas, idade, tempo de permanência na escola, deslocamentos entre casa e escola e/ou possíveis outros trajetos no aspecto acadêmico (em casos esporádicos de feiras, saraus, convenções, entre outros; de natureza científica, literária, esportiva, etc.), dentre outros. Além disto, busca-se aplacar problemáticas que vão além da capacidade da DIAE, de suas gerências e que não são exatamente alcançadas pelo PAEDF, como as de natureza de déficit de estrutura física (cozinhas, depósitos, refeitórios), de estrutura de equipamentos (falta de eletroeletrônicos, fogões e fornos,

utensílios de grande capacidade) e de capilaridade de pessoal competente para atuar na manipulação e cocção de alimentos (restrito número de merendeiros, técnicos em nutrição, servidores capazes de atuar na gestão de alimentação escolar), etc.

Assim sendo, por meio de gestão centralizada atualmente existente, visa-se diminuir os possíveis entraves para fornecimento de alimentação escolar adequada e saudável que seja ofertada à toda a gama de alunos atendidos por esta Secretaria de Estado, os quais vão de crianças em primeira infância nos anos iniciais da Educação Infantil e podem chegar a idosos matriculados na Educação de Jovens e Adultos. De tal forma, alguns alimentos são listados com especificações próprias para que não apresentem dificuldades no estoque, manejo, preparação e/ou consumo por parte dos atores envolvidos neste processo e, assim, apresentam características diferenciadas, como tamanho de corte, ausência de peles, ossos, grãos e/ou outros correlatos, embalagens específicas, etc. **Nada disso, no entanto, foi realizado por parte desta área técnica no sentido de direcionar e/ou restringir as compras, aquisições e/ou contratações realizadas nos exercícios de 2017 a 2019 ou mesmo nos exercícios anteriores**, mas, sim, buscar, dentro dos parâmetros administrativos legais, os melhores e mais adequados produtos para a clientela atendida **sempre com a ciência e com a anuência de outras áreas técnicas e superiores envolvidos nos processos**, tais como as diretorias responsáveis pelas estimativas de preços, recebimento de propostas, análises técnicas, expedições de autorizações e Notas de Empenho, assinatura de Contratos e demais instrumentos de prestação de serviço, bem como as áreas específicas quanto aos momentos após as compras, como as áreas financeiras, de pagamento e de prestação de contas.

De tal maneira, no que se refere ao ponto levantado pela CGU em seu Relatório de Auditoria, uma vez que a DIAE é apenas a área técnica demandante dos gêneros alimentícios a atenderem os alunos beneficiários do PAEDF e não tem competência para atuar nos momentos relacionados ao recebimento de documentação, análise das propostas e/ou homologação de participantes e vencedores dos processos licitatórios, sugere-se o encaminhamento desta peça processual às áreas competentes da Subsecretaria de Administração Geral SUAG para seu conhecimento do caráter da solicitação, bem como suas explicitações quanto ao caso aludido, bem como sua explanação no que tange à lisura e legalidade do processo, uma vez uma aquisição deste porte envolver diversas áreas técnicas desta Secretaria de Estado.”

De acordo com o Despacho SEI-GDF SEE/SUAG/DILIC, de 20 de novembro de 2019, a Diretoria de Licitações da Secretaria de Administração Geral se manifestou da seguinte forma:

“Tratam os presentes autos do Relatório de Avaliação (31259394) dos exercícios 2017, 2018 e 2019 emitido pela Controladoria-Geral da União CGU quanto às aquisições realizadas no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE, especificamente frango e carne suína in natura e canjica pré-cozida acompanhada de leite em pó, com o objetivo de avaliar a aplicação dos recursos públicos federais transferidos ao Governo do Distrito Federal, com relatório apresentado por meio do Ofício nº 23.174/2019 CGEBC/ CGU, constante ao anexo (31258955).

Quanto aos pontos elencados no relatório da CGU, a área demandante das contratações a saber a Diretoria de Alimentação Escolar apresentou suas justificativas no Memorando SEIGDF Nº 60/2019 (31501474).

Da leitura do Relatório verificou-se que compete a esta Diretoria prestar esclarecimentos acerca da segunda parte do item 2.2 do relatório, abaixo transcrito:

(...) Manutenção de especificação restritiva que já havia sido impugnada em licitação anterior beneficiou fornecedor da SEEDF, fato agravado por indicativo de que ele atuou em conluio com empresa que possui representante legal em comum (....) pg. 20.

*(...) Agrava-se a especificação restritiva o fato de que a responsável pela SAFRA REMIX, portadora do CPF ***.588.671**, também se apresentou como procuradora da G.S.A. COMERCIO E SERVICOS EIRELI EPP nas Autorizações SRP n° 15/2017, 125/2017 e 151/2017(contidas no processo 080.002346/2017). Como se observa no quadro acima, a G.S.A. foi desclassificada por não atender a convocação para anexar a proposta de preço, resultando na classificação da Safra Remix com maior valor. (...) pg. 22.*

Diante da alusão a possível prática de conluio na execução da Ata de Registro de Preços oriunda do Pregão Eletrônico SRP n° 3/2018, cumpre esclarecer que dá análise dos arquivos das autorizações **SRP n° 15/2017, 125/2017 e 151/2017** verificou-se que no campo correspondente aos dados das Empresas houve um erro por parte desta Secretaria no preenchimento do documento, que ao ter como base o arquivo anterior que havia sido a Autorização SRP n° 14/2017 em favor da empresa G.S.A. COMERCIO E SERVICOS EIRELI EPP, ao invés de substituir as informações referentes ao representante legal da Autorização anterior repetiu-se a informação na Autorização SRP n° 15/2017 alterando somente os demais campos, fato que se repetiu nas autorizações posteriores em favor da empresa SAFRA REMIX COMERCIAL DE ALIMENTOS E EQUIPAMENTOS LTDA.

Cabe destacar que esta Secretaria de Estado de Educação não dispõe de um sistema que faça o controle e acompanhamento dos saldos de utilização das Atas de Registro de Preços bem como que emita Autorizações de Uso, o que leva o setor responsável a contar unicamente com o editor de planilhas Microsoft Excel que podem ser acessados por diferentes setores ao longo das diversas estruturas que desempenham as funções desta Unidade, o que pode ocasionar erros, como o ocorrido, considerando a precariedade de recursos tecnológicos para dirimir a ocorrência de falha humana no acompanhamento das informações referentes ao registro de preços.

Reforçamos ainda que durante a realização do certame não houve a recepção de nenhuma documentação de habilitação com representante legal em comum como pode ser verificado nos autos as procurações de representante legal apresentadas estão em nome de pessoas físicas distintas, reforçando a tese de que o que houve apenas uma falha no momento do preenchimento dos respectivos documentos.

Em complementação a justificativa apresentada pela DIAE, informo que a decisão do pregoeiro da época, quanto a aceitação ou não do objeto (especificações técnicas constantes na proposta e amostras apresentada pelo licitante) é baseada no parecer técnico emitido pela a área demandante, o qual aprova ou reprova a proposta e amostras apresentadas.

Ressaltamos ainda que, diante da leitura dos documentos presentes nos autos não se vislumbrou providências a serem tomadas por esta Diretoria de Licitações considerando que esta é a responsável apenas pela condução do Pregão. As exigências constantes no Termo de Referência, bem como a escolha do objeto a ser licitado e a decisão pela

aquisição/contratação e execução dos serviços fogem da esfera de competência desta Diretoria.

Diante do Exposto, encaminhamos os autos a essa Subsecretária para conhecimento e providências pertinentes, conforme orientado pela DIAE, **atentando-se para o prazo máximo concedido até a data de 20 de novembro de 2019.**”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA:

Em sua manifestação a SEEDF não apresentou qualquer documentação comprobatória para manter cláusula que já havia sido impugnada e acatada em certame anterior, assim como não apresentou elementos novos para rebater especificamente o achado.

O processo licitatório da SEEDF, Pregão (SRP) nº 3/2018, processo nº 080.005.201/2017, já inicia com o Termo de Referência formatado pela Diretora de Alimentação Escolar. Quanto ao cabimento da especificação restritiva, o assunto já foi tratado no achado anterior.

Em relação à questão dos esclarecimentos acerca da segunda parte do item 2.2 do relatório, o erro por parte da Secretaria no preenchimento dos documentos das autorizações **SRP nº 15/2017, 125/2017 e 151/2017** em diferentes datas demonstra fragilidade dos controles internos no âmbito da SEEDF na movimentação dos recursos. De toda sorte, foi retirado do achado a informação de que as empresas possuíam o mesmo representante legal, tendo em vista o esclarecimento prestado.

Achado 2.3. Favorecimento pela habilitação indevida de empresa ante a aceitação de produtos com características que levaram à desclassificação de outros participantes da licitação, com posterior concessão indevida de benefícios durante a execução contratual:

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

“Quanto ao questionamento da Controladoria-Geral da União relatado no item 2.3 do relatório, esclarecemos que, na avaliação da amostra e da documentação técnica apresentadas pela empresa Horto Central Marataízes LTDA, referente ao Pregão nº 28/2017, a **mesma teve suas amostras reprovadas** quanto ao produto carne suína pernil em cubos e iscas em IQF pois apresentou amostras com porcentagem de gordura em desconformidade ao solicitado no Edital, pois restou especificado máximo de 5% (cinco por cento) de gordura totais e as amostras entregues para análise tinham 11% (onze por cento) de gorduras totais, conforme verificado no rótulo. De acordo com o Edital, **o laudo laboratorial deverá fazer referência a amostra apresentada.** Destaca-se que na Ficha Técnica do pernil suíno em cubos e iscas em IQF a porcentagem de gorduras totais também era de 11% (onze por cento), divergindo do laudo apresentado, bem como do especificado em Edital. De acordo com a RDC nº 360/2003 da ANVISA, é natural uma variação em até 20% para mais ou para menos dos **valores declarados e efetivamente encontrados nas amostras.** Entretanto, os valores declarados no rótulo do alimento, bem como na ficha técnica, **estavam bem acima da tolerância de 20% (vinte por cento).**”

Neste sentido, entendeu-se que o laudo apresentado **não fazia referência à amostra**, já que os valores encontrados nas amostras analisadas pelo laboratório em questão foram de 2,2% (dois vírgula dois) e 4,2% (quatro vírgula dois) para pernil em cubos e iscas em IQF, muito diferentes dos valores da amostra, os quais eram de 11%.

Em relação à amostra de carne suína paleta em cubos e iscas em IQF, a reprovação deu-se em função dos valores encontrados na análise do laudo apresentado pela empresa divergirem dos valores da amostra apresentada juntamente com a ficha técnica do produto, uma vez que constava no laudo laboratorial valores de 2,8% (dois vírgula oito) e 9,4% (nove vírgula quatro) de gordura total, diferentemente do declarado no rótulo da paleta suína em cubos e iscas, o qual era de 11% de gordura total. Neste sentido, entendeu-se que o laudo apresentado **não fazia referência à amostra e à ficha técnica apresentadas pela licitante, conforme previsto em Edital**. Portanto, ambos produtos apresentados pela Horto Central foram reprovados tendo em vista as divergências e inconsistências de informações importantes **relacionadas a composição do alimento**, ao se comparar as informações dos rótulos e da documentação técnica dos produtos em questão com informações do laudo laboratorial, tomando-se como base as especificações do Edital e a Legislação vigente, tornando, assim, **a qualidade da amostra comprometida**.

Já em relação à análise de amostras e documentação técnica do gênero paleta suína em cubos e iscas em IQF apresentados pela licitante Juno Veloso Vidal dos Santos Eireli, também para o processo do Pregão Eletrônico nº 28/2017, observou-se que a porcentagem de umidade estava acima do estipulado no Edital, ou seja, 75% (setenta e cinco por cento), tendo a licitante apresentado laudo laboratorial com valor de porcentagem de Umidade de 75,67% (setenta e cinco vírgula sessenta e sete por cento), **com variação de menos de 1% (um por cento)**. Nesse sentido, entendeu-se que a variação encontrada no laudo **não comprometia a qualidade da amostra** apresentada, estando dentro da variação recomendada pela legislação, e assim buscou-se motivo dentro do **princípio administrativo da razoabilidade** relação à porcentagem de proteína, já que constava no laudo laboratorial proteína com valor de 16,99% (dezesesseis vírgula noventa e nove por cento) e o exigido no Edital foi de proteína com valor de no mínimo 17% (dezesete por cento). Logo, observou-se uma variação de menos de 1% (um por cento) do valor apresentado com o valor especificado no Edital, estando, contudo, dentro do limite de variação previsto na RDC nº 360/2003 da ANVISA, assim como dentro do princípio da razoabilidade supracitado.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA:

Em sua resposta, a SEEDF afirma que, de acordo com normativo da ANVISA, é natural uma divergência de até 20% entre os valores declarados e os efetivamente encontrados na amostra. Além disso, cita o princípio da razoabilidade para justificar a classificação da Juno no certame.

Entretanto, verifica-se que essas justificativas não foram consideradas na resposta aos recursos da HCM contra sua desclassificação do Pregão 28/2017, conforme trecho a seguir:

“Cabe ressaltar que **o licitante apresentou** na fase de análise de amostras e documentação técnica, produtos com a quantidade de gordura total acima do especificado no Edital, quais sejam, porcentagem de gordura de **paleta suína em cubos e iscas, a 11,1%, na porção de 100g** e porcentagem de gordura de pernil suíno em cubos e iscas, a 11,1% em 100g de porção. Isso por si só já caracterizaria uma desconformidade com o especificado no Edital, **uma vez que foi solicitado, máximo de 10% de gordura total para paleta suína em cubos e iscas** e máximo de 5% de gordura total para pernil suíno em cubos e iscas (...)” (grifo nosso)

Além disso, se for considerada como divergência entre laudos e ficha técnica uma diferença superior a 20%, verifica-se que a Juno também deveria ter sido desclassificada com esse argumento, conforme pode ser verificado nos valores nutricionais da amostra apresentada pela empresa:

| Item | Ensaio | Ficha Técnica | Diferença |
|------------------------------|--------|---------------|-----------|
| Paleta Mult Beef - Gordura | 3,96g | 4,9g | 23,7% |
| Pernil Mult Beef - Gordura | 1,53g | 4,6g | 200% |
| Pernil Mult Beef - Proteínas | 22,12g | 16,9g | 23,6% |

Fonte: Processo nº 080.007.777/2017, fls. 2585 a 2617.

Ademais, em seu recurso, a HCM questionou a ausência de análise macroscópica nos laudos das amostras de frango apresentados pela Juno. Mais uma vez, a SEEDF invoca a razoabilidade para justificar a não desclassificação da Juno, conforme trecho da resposta ao recurso transcrito a seguir:

“No que tange a falta de **análise macroscópica** nos laudos laboratoriais apresentados pela licitante Juno Veloso Vidal, informamos que **a falta dessa informação não caracteriza motivo razoável para desclassificação das amostras**, uma vez que a própria Comissão Técnica de Análise de Alimentos é capacitada para verificar se há presença de sujidades, ou outras substâncias que comprometeriam a qualidade da amostra apresentada.” (grifo nosso)

Esse posicionamento da Secretaria contraria o item 8.1.3 do Anexo I do Edital do Pregão 28/2017:

“8.1. **Na fase de análise das amostras**, apenas para a interessada detentora do menor preço unitário do item, por lote de distribuição, obedecendo à ordem de classificação das propostas, **deverão constar no processo, obrigatoriamente**, os documentos referidos no ITEM – DA DOCUMENTAÇÃO TÉCNICA, conforme §5º do art. 33 da Resolução CD/FNDE Nº 26/2013 e suas alterações:

(...)

8.1.3. **Laudo de análise laboratorial**, assinado pelo responsável técnico do laboratório, dos produtos cotados **devendo constar as análises** sensoriais, microbiológicas, **macroscópicas**, microscópicas e físico-químicas de acordo com parâmetros estipulados em legislação específica e vigente, bem como as informações do Folheto Descritivo, do Anexo I.” (grifo nosso)

O edital é a lei do certame licitatório e seu descumprimento deveria acarretar a desclassificação de qualquer empresa. Como pôde ser observado, a Juno Veloso Vidal obteve favorecimento em relação as outras empresas participantes, ainda que considerado o princípio da razoabilidade.

Por fim, a manifestação da SEEDF não trata do favorecimento à Juno na execução do contrato. A empresa também foi beneficiada com a falta de acompanhamento e fiscalização das entregas dos produtos às escolas. Como relatado, a empresa forneceu produtos com características diferentes daquelas apresentadas na fase de classificação do processo licitatório.

Achado 2.4. Sobrepreço de gêneros alimentícios nos Pregões Eletrônicos (SRP) promovidos pela SEEDF com potencial prejuízo identificado de R\$ 11.156.979,68 e prejuízo efetivo de R\$ 4.348.916,65.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

“No que se refere ao apontamento de potenciais prejuízos identificados pela Controladoria-Geral da União CGU por parte desta Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal quanto às compras realizadas para atendimento ao Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal PAEDF, é necessário salientar que esta Diretoria de Alimentação Escolar DIAE atua apenas como área técnica responsável pela designação dos gêneros a serem adquiridos e distribuídos para formação dos cardápios ofertados aos alunos beneficiários do Programa. **A DIAE não tem competência técnica para estabelecer estimativas de preços, bem como receber, aceitar e/ou homologar propostas e propositantes vencedores dos certames administrativos de compras institucionais, nem mesmo realizar os procedimentos regulares dentro de um processo desta natureza quanto à disponibilidade orçamentária, emissão de Nota de Empenho e emissão dos pagamentos devidos aos fornecedores em cada aquisição.**

Novamente, como nos tópicos anteriores mencionados, **é importante salientar e afastar qualquer possibilidade de direcionamento ou falta de flexibilização dos itens e/ou objetos propostos pela DIAE para as compras institucionais necessárias para abastecimento das Unidades Escolares da rede pública de ensino do DF.** Como deixado claro nos itens 2.1 e 2.2, há uma série de empecilhos que acabam por frear o ímpeto de compras desta área técnica e de sua equipe de nutricionistas, uma vez que as escolas atendidas não possuem diversas características a potencializar o uso e o aproveitamento de alimentos e características de outras naturezas que não sejam as utilizadas no momento. Déficit de estrutura física, de materiais, de utensílios e de pessoal acabam por inviabilizar a compra e o envio de gêneros alimentícios outros que poderiam enriquecer ainda mais a alimentação escolar atualmente fornecida.

Uma vez a dificuldade em se encontrar gêneros alimentícios que atendam a todas as características existentes no alunado da rede distrital de educação, tais como variadas faixas etárias, diferentes cargas horárias e tempo de permanência na escola, muitas modalidades de ensino e até mesmo dificuldades mais pontuais e/ou locais, como existências de alunos com necessidades alimentares especiais, ou risco alimentar por baixo peso ou sobrepeso, localidades de vulnerabilidade social, dentre outras, como as já citadas no parágrafo anterior, as compras e aquisições são realizadas buscando-se maior aproveitamento dos alunos destinados frente à capacidade de utilização e aceitação dos discentes.

Uma vez os processos licitatórios realizados pela Administração demandarem de tempo, de cumprimentos de ritos, prazos e prerrogativas legais e acabarem por, em muitas oportunidades, não refletir as necessidades somente de um planejamento de oferta no curto prazo, mas também nos médio e longo prazos, opta-se pela ferramenta de tentativa de se licitar diversos tipos de itens correlatos dentro do mesmo objeto para se ter a possibilidade de escolha frente às necessidades dos momentos por parte do Programa atendido. Quando se busca licitar, por exemplo, vários cortes de proteína animal dentro de um mesmo objeto licitatório, isto é realizado frente à possibilidade de fracasso de algum(ns) (dos) item(ns) e a não assinatura para o fornecimento. Assim, busca-se uma solução reserva que dê continuidade ao fornecimento sem prejuízo aos alunos atendidos.

Isto justifica as tentativas de realizações de pregões eletrônicos por esta Casa com vários cortes de proteína animal, como frango, carne bovina, carne suína, ovos e peixes nos últimos tempos, o que acaba por elevar o valor final do objeto licitado. No entanto, em absoluto, **isto significa que todos aqueles itens poderão ou serão contratados, uma vez que não haveria necessidade nem mesmo disponibilidade orçamentária para tal.** O mesmo ocorre com gêneros alimentícios não perecíveis, que são agrupados em grandes grupos de itens nos Termos de Referência das contratações para que não haja desabastecimento dos estoques das Unidades Escolares. Naturalmente, com mais itens dispostos nos Termos de Referência, maior será o valor total do Edital, o que, novamente, não significa que será o valor total a ser contratado. Isto pode explicar a possibilidade de potencial prejuízo apontado pela CGU em sua Relatório de Auditoria, o que nos leva a fazer o atual esclarecimento.

De tal forma, com características diferenciadas, mas não direcionadas, os gêneros propostos são buscados no mercado institucional e encontram fornecedores que **são postos a prova de todos os critérios regularmente aplicados em procedimentos desta natureza**, cada qual pela área técnica competente para tal. Assim sendo, uma vez as características serem diferenciadas daqueles produtos regularmente encontrados em mercados de varejo e, em especial, frente a todos os procedimentos de logística de armazenamento e entrega dos gêneros ponto a ponto nas cerca de 680 Unidades Escolares da rede pública de ensino do DF, **é justificável que os preços praticados sejam também diferenciados** daqueles empregados no comércio comum de bens, serviços e suprimentos do cotidiano de pessoas.

Tal situação de logística de armazenamento e distribuição de gêneros alimentícios é explicada pelos exemplos práticos ainda realizados pelas áreas técnicas desta Casa e, de forma geral, pela Secretaria de Educação do Distrito Federal. Há, atualmente em vigência, contrato específico para prestação de serviço de armazenamento, guarda e conservação de gêneros alimentícios não perecíveis, sendo este o de nº 23/2016, assinado com a empresa Transfer Logística LTDA, também no escopo de observação desta Controladoria-Geral da União, uma vez que a Secretaria de Educação não dispõe de galpão ou espaço específico com condições físicas, lógicas e sanitárias adequadas para armazenar os gêneros a serem distribuídos atualmente em seis distribuições anuais às Instituições Educacionais. Já os gêneros alimentícios perecíveis são entregues também ponto a ponto, mas semanalmente, em todas as Unidades de Ensino, o que torna a capilaridade de entregas por fornecedores uma sistemática rara e diferente quando se fala em compras institucionais comparadas com outros estados e cidades da Federação, uma vez que são atendidas todas as Regiões Administrativas do DF, divididas em 14 (catorze) Coordenações Regionais de Ensino e 04 (quatro) lotes de atendimento (aqui por

características geográficas, justamente para se facilitar o transporte e a entrega de gêneros). Ou seja: por ter a natureza híbrida de atuar como se fosse um estado e também com competências de município, o **Distrito Federal acaba sendo aplacado pelas responsabilidades de atendimento generalizado no caso da educação básica, o que faz com que por meio do PAE-DF atenda a uma gama variada de mais de 450 mil alunos matriculados com diversas características diferentes umas das outras.**

Assim sendo, **não se mostra condizente em termos comparativos simular os preços praticados em outras cidades e/ou outros estados com os praticados nas aquisições e contratos aqui assinados, uma vez que a oferta, o atendimento e a necessidade de capilaridade de entregas são totalmente diferentes frente a outras aquisições institucionais.** Mesmo por meio do instrumento de "carona" em Atas de Registro de Preços de outros órgãos, em inúmeras situações não se consegue realizar as aquisições necessárias, uma vez que os objetos homologados não possuem a quantidade necessária pela SEEDF no fornecimento, nem muito menos a possibilidade das entregas ponto a ponto **o que, de certa forma, torna os preços homologados mais baratos pela falta de adição de procedimentos de logística, armazenamento e entregas.**

Decerto, os preços apresentados no Relatório de Auditoria nos casos das proteínas animais, como frango e carne suína, são homologados em Atas de Registros de Preços de natureza totalmente distintas daquelas praticadas no cenário do DF, bem como não refletem em absoluto o momento atualmente vigente da economia mundial no que se refere a proteínas animais. Os esclarecimentos outrora fornecidos a CGU quanto à problemática de preços de cortes de carnes de frango, suína e até mesmo de outros animais foram amplamente explicitados por esta área técnica e **foram motivo sobrepujante para que não houvesse, até o momento, assinaturas quanto aos fornecimentos pretensos com os últimos Editais de Contratação, uma vez o preço da carne suína e, especialmente, do frango, terem disparado no mercado por conta da existência da mazela animal conhecida como "gripe suína africana",** que dizimou rebanhos inteiros e milhões de animais na China, maior produtor e maior consumidor de ambos cortes. Isto fez com que a demanda aumentasse exponencialmente frente à oferta, o que elevou sobremaneira os preços praticados, fazendo com que as vendas brasileiras fossem direcionadas para o exterior que, com moedas mais fortes frente à brasileira, acabaram por garantir os fornecimentos aos mercados de outros países. Frente aos procedimentos de tomada de preços e homologação de resultados nos procedimentos de contratação desta Casa, não houve, por mais de uma vez, interessados nos preços previamente estabelecidos, o que levou, infelizmente, ao desabastecimento de proteínas animais que será explicitado adiante.

Por absoluto, frente à exponencial e descabida alavanca dos preços praticados para aquisição de proteínas animais (carnes de frango, suína, bovina e até mesmo peixes) no mercado internacional no ano de 2019, **não há como haver justa comparação entre os valores existentes nas Atas de Registros de Preços homologadas nos exercícios de 2017 e 2018, uma vez que elas, em nada, refletem a realidade econômica atual para os itens aqui citados."**

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA:

Com relação a esse apontamento, a Diretoria de Alimentação Escolar (DIAE) afirmou que não tem competência técnica para estabelecer estimativas de preços, nem para receber, aceitar ou homologar propostas de propositantes vencedores dos certames administrativos. Afasta-se, ainda, de qualquer possibilidade de direcionamento ou falta de flexibilização dos itens propostos para as compras institucionais para abastecimento das unidades escolares do DF.

Explica a opção de licitar diversos tipos de itens dentro de um mesmo processo licitatório para se ter a possibilidade de escolha frente às necessidades dos diversos momentos por parte do Programa de Alimentação Escolar, tendo em vista o tempo decorrido para tramitação dos processos no âmbito da Secretaria. Aponta que isso eleva o valor total das contratações, o que pode explicar o potencial prejuízo apontado pela CGU no Relatório de Auditoria.

A SEEDF afirma que as características diferenciadas dos produtos ofertados na merenda escolar em relação aos encontrados em mercados de varejo tradicionais e os procedimentos de logística, armazenamento e entrega dos gêneros alimentícios às escolas do DF justificam os preços também diferenciados nas contratações da Secretaria.

De acordo com a Secretaria, não é condizente em termos comparativos simular os preços praticados em outras cidades com os praticados nas aquisições de merenda escolar do DF, tendo vista que estes são mais elevados, devido à necessidade de procedimentos de logística, armazenamento e entrega dos alimentos nas escolas.

Em contraposição ao alegado pela Secretaria, destaca-se que foi descontado no cálculo do sobrepreço e do superfaturamento o valor do frete discriminado na proposta de preços da empresa vencedora dos certames para fornecimento de carnes de frango e de porco. Nesse sentido, não há que se falar em divergência de preços por conta de procedimentos de logística e entrega.

Destaca-se, ainda, que os custos de armazenamento dos gêneros alimentícios não percebíveis não são contabilizados nos custos unitários de aquisição desses produtos, tendo em vista que a Secretaria possui contrato específico para armazenamento e distribuição desses gêneros às escolas da rede.

Por fim, reforça-se que os valores contratados e pagos foram comparados com os preços homologados do Painel de Preços do Ministério da Economia no ano de 2018 no Distrito Federal e no estado de Goiás, ou seja, em período contemporâneo à homologação do Pregão nº 28/2017.

Achado 2.5. Precariedade na execução do programa – desorganização administrativa, contratação sem licitação e falta de variedade e desabastecimento de carnes in natura na alimentação escolar, prejudicando o desempenho dos alunos e o atendimento aos objetivos do Programa.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

“Por último, mas não menos importante, o ponto aqui levantado pela Controladoria-Geral da União CGU a respeito da execução do Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal – PAE-DF deve ser respondido de acordo os fatos existentes, mas também com as situações que levaram aos fatos ocorridos, o que significa que não houve falta de esforços e de comprometimento com a política pública de alimentação escolar por parte

desta área técnica competente, especialmente no que se diz respeito ao dito desabastecimento.

Como sabido e mostrado no referido Relatório de Auditoria, houve desabastecimento de proteínas animais nas escolas da rede pública de ensino por falta de fornecimento de qualquer tipo de carne de frango, carne suína, carne bovina, peixes e ovos, e isto somente em alguns dos dias da semana entre os dias 7 e 11 de outubro de 2019. Nos períodos anteriores, **não houve desabastecimento completo de todos os tipos de proteínas animais** pois ainda havia o fornecimento de frango in natura nas Unidades Escolares da rede distrital de ensino. A situação do desabastecimento completo de proteínas animais neste período foi acarretada pela impossibilidade de renovação de contratos administrativos de aquisição de gêneros alimentícios conforme o Parecer nº 316/2017 PRCON/PGDF, o qual era taxativo quanto à impossibilidade de se renovar contratos administrativos para aquisição de gêneros alimentícios com recursos federais em razão de se entender a natureza do fornecimento como não sendo de serviço contínuo, bem como em decorrência de acontecimentos de natureza impensável. **Em razão do citado Parecer, as minutas de Edital referentes a aquisições de gêneros alimentícios por parte desta Secretaria de Estado, por orientação da PGDF, não possuíam nem mesmo a previsão de possibilidade de renovação ou prorrogação contratual, o que acabou se acometendo sobre o Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 28/2017 – SUAG/SEEDF, documento 8871069**, o qual previa aquisição de gêneros perecíveis do tipo proteico – cortes de carne bovina, suína, ovos, peixes e frango.

Derivada daquele Pregão, a Ata de Registro de Preços nº 60/2018, documento 9076042, foi levada em consideração para a contratação dos itens do Contrato nº 56/2018, de aquisição de frango in natura. À época da pretensa renovação contratual para continuidade do fornecimento regular, a Assessoria Jurídico-Legislativa desta Casa exarou seu parecer opinativo 25177247 quanto à legalidade e possibilidade de se proceder com a renovação alegando a existência de **novo Parecer PRCON/PGDF nº 42/2019, o qual tem por premissa o entendimento de que a alimentação escolar tem natureza de serviço contínuo, de suprema necessidade e de afirmação de interesse público**. De tal maneira, em razão dos opinativos díspares serem afirmativos por parte da PGDF, buscou-se amparo legal a respeito da possibilidade ou não da pretensa prorrogação em tramitação o que acabou acarretando no entendimento de ser impossível a renovação sem a previsão legal em Edital de Contratação.

As Resoluções CD/FNDE nº 26/2013 e nº 04/2015, que dispõem sobre o atendimento da alimentação escolar no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, determinam que os cardápios ofertados deverão suprir de 20% a 70% das necessidades nutricionais dos estudantes, devendo ser utilizados alimentos básicos, variados e pautados na alimentação adequada e saudável. Considerando a necessidade da oferta proteica adequada aos cardápios ofertados aos estudantes e que o Contrato nº 56/2018 somente tinha vigência até a data de 24 de julho de 2019 é que buscou-se a renovação contratual, visando garantir o direito fundamental de serviço adequado de alimentação escolar aos alunos da rede pública de ensino.

Ademais, é importante salientar que **o Pregão Eletrônico SRP nº 02/2019 – SUAG/SEEDF**, o qual vislumbrava as assinaturas de objetos para contratação de gêneros alimentícios perecíveis fontes de proteínas – carne bovina, carne suína, carne de frango, ovos, peixes – **teve todos os itens relacionados aos cortes de frango in natura**

fracassados em razão de falta de alcance dos preços previamente estipulados. É de conhecimento público o recente acontecimento de mazela animal conhecida como “gripe suína africana”, a qual acometeu e ainda tem acometido grandes mercados produtores e consumidores de carne suína pelo mundo, especialmente a China, o que tem feito com que rebanhos inteiros de carne suína tenham sido dizimados para que se evite ainda mais a proliferação de tal doença animal de acordo com focos ainda resistentes desta peste animal. Desta feita, outros tipos de carnes estão sendo altamente requisitados no mercado internacional para abastecimento das demandas de outros países, o que fez o preço de cortes de frangos ter se elevado rapidamente e de maneira muito significativa nos meses de maio a julho de 2019 – o que ajudou a levar o interesse comercial de concorrentes no supracitado Pregão a preferirem vender seus produtos para mercados estrangeiros.

Esta Secretaria de Estado vem enfrentando dificuldades para assinar objetos desde o ano de 2017 para formalização de gêneros de carne bovina – em muitos casos, também por razão de preços não alcançados. **Os Contratos nº 59/2018 e nº 61/2018, os quais previam a aquisição de carne suína e filé de peixe, respectivamente, também são oriundos do Pregão Eletrônico nº 28/2017 – o mesmo dos itens de frango em comento – e, em razão de anterior entendimento da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, datado de 2017, não previam em seus editais e contratos a possibilidade de prorrogação contratual.** Neste sentido, foi iniciado e tramitado por esta Diretoria o processo eletrônico 0008000132953/2019-66 para formalização contratual de itens de carne suína conforme a Ata de Registro de Preços nº 63/2018 para aquisição e distribuição às Unidades Escolares da rede pública do DF como medida alternativa para recomposição parcial dos quantitativos de carne suína in natura e filé de peixe que, porventura, não sejam passíveis de renovação contratual. Tal processo, no entanto, foi encerrado sem lograr êxito na formalização pretensa pela área técnica interessada.

O caso concreto, assim, foi **a existência de previsão de 2017 quanto à impossibilidade de prorrogação contratual de gêneros alimentícios, a assinatura dos Contratos vigentes em 2018 que não previam a possibilidade de prorrogação, e afirmativo entendimento da PGDF quanto à possibilidade de prorrogação no ano de 2019 antes mesmo do final das vigências contratuais supracitadas.**

Aliou-se a isto e foi de conhecimento público e reproduzida por grandes e renomados veículos de comunicação, como supracitado, a descoberta da mazela animal conhecida como "gripe suína africana", a qual se espalhou rapidamente pela China e criou um desequilíbrio descomunal no mercado de carnes em todo o mundo ([Portal R7, 04 de setembro de 2018](#)) ([BBC /Portal G1, 26 de abril de 2019](#)). Conforme estudos e pesquisas veiculadas nos transmissores de informação, a China é o maior produtor e também o maior consumidor de carne suína do mundo. No entanto, a existência da peste acima citada fez, segundo levantamentos mais recentes ([Portal Terra, 1º de julho de 2019](#)), com que cerca de 50% da total população suína daquele país tenha morrido em razão da doença. Como não há causa ou cura conhecidas para a mazela em questão, os produtores dizimaram seus rebanhos infectados para evitar com que a doença se espalhasse ainda mais.

Nesta seara, o mercado global de carnes sofreu forte abalo. Restrições sanitárias chinesas chegaram a ser retiradas em relação à importação vinda de outros países em razão da necessidade de aporte ao mercado local para consumo da população. Assim, vistas as necessidades imprevistas, outros tipos de carnes, **como bovina e de frango, também**

tiveram suas necessidades incrementadas no aspecto de importação, o que elevou seriamente os valores praticados normalmente. Conforme veiculado ([Globo Rural / Portal G1, 21 de abril de 2019](#)), a China se tornou, à frente da Arábia Saudita, o maior comprador de frangos do mundo, quando já era a maior importadora de carnes bovina e suína do planeta, justamente pela necessidade de aporte de proteína animal em falta atualmente.

O fornecimento de proteínas animais pela Secretaria de Educação do DF também encontrou dificuldades quanto ao Contrato nº 44/2019, assinado com a empresa Juno Veloso Vidal dos Santos, uma vez que os gêneros fornecidos pela empresa (almôndegas bovinas) em sua primeira entrega continham, conforma comprovado posteriormente, níveis de gordura acima daqueles previstos em Edital, o que fez com este fornecimento de carne bovina fosse suspenso (ainda que fosse, nutricionalmente, considerado um corte do tipo magro) por esta Casa tendo em vista a inconformidade da prestação do fornecimento. No entanto, uma vez assinado o Contrato nº59/2019 para aquisição de carne bovina moída em 23 de outubro de 2019, bem como assinado o Contrato nº 60/2019, para aquisição de carne bovina tipo paleta em iscas em 29 de outubro de 2019, **não há mais no que se falar em desabastecimento de qualquer tipo de proteínas animais.** Ademais, é importante salientar que tramitam por esta Casa vários Termos de Referência para aquisição de itens do tipo proteico, os quais, conforme seus andamentos, deverão ter seus itens homologados e, posteriormente, adquiridos conforme planejamento desta área técnica.

Não obstante a explicação disposta, faz-se assaz necessário esclarecer que, em nenhum momento, houve desabastecimento de alimentação escolar aos cerca de 450 mil alunos matriculados nesta rede distrital de educação. Nos casos pontuais onde não houve fornecimento de proteínas animais pelas dificuldades acima explicitadas, **jamais houve falta de entrega de outros gêneros, especialmente aqueles considerados de primeira necessidade, como arroz, macarrão, feijão, leite, açúcar, óleo e, claramente, os mais diferentes tipos de legumes, frutas e verduras entregues semanalmente nas escolas públicas do DF.** Somente por meio de 16 (dezesseis) contratos atualmente em vigência com associações e cooperativas de Agricultura Familiar, com previsão de término de vigência somente no final de março de 2020, são trinta itens diferentes, bem como o Contrato nº 07/2019 prevê a aquisição de outros sete itens, entre frutas e hortaliças, não constantes nos acordos supracitados com os grupos formais de Agricultura Familiar.

Segue abaixo listagem de gêneros alimentícios disponíveis para oferta durante período de auditoria de regularidade exercida pela CGU, um momento de baixa oferta de proteínas animais em razão das explicitações nesta manifestação concedidas. Ou seja: durante os exercícios de 2017 a 2019, a oferta em número e variedade foi ainda maior do que a relatada neste período, onde um total de 58 (cinquenta e oito) itens entre não perecíveis, panificados, frutas, verduras, legumes, proteínas e temperos foram fornecidos. Cabe salientar aqui que, especialmente entre 2017 e 2019, houve acentuado decréscimo da oferta de biscoitos, incremento substancial de proteínas animais, atualização de quatro dos cinco dias semanais letivos com ofertas salgadas ao invés de refeições doces, substituição de sucos concentrados por aqueles de frutas e um número variável maior de gêneros ofertados, ao que, na tabela abaixo, ainda não consta a oferta de ovos, recorrente da alimentação escolar do Distrito Federal, em processos de aquisição atualmente nesta

Casa, e de pães de forma, de milho, biscoito peta e composto lácteo, outrora fornecidos dentro do PAEDF.

| LISTAGEM DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DISPONÍVEIS PARA OFERTA DURANTE AUDITORIA PELA CGU - AGOSTO E OUTUBRO DE 2019 | | | | | |
|--|--------------------------|--|--|---|---|
| Gêneros alimentícios não perecíveis | Perecíveis (panificados) | Perecíveis (frutas) | Perecíveis (verduras e legumes) | Perecíveis (proteínas animais) | Perecíveis (temperos) |
| Açúcar cristal, Amido de milho, Arroz, Biscoito amanteigado, Biscoito cream cracker, Biscoito maisena, Biscoito sequilhos, Canjica, Carne bovina cozida em cubos (pouch), Extrato de tomate, Farinha de mandioca, Feijão cozido (pouch), Frango cozido em cubos (pouch), Leite em pó, Macarrão parafuso, Óleo de soja, Sal | Pão careca, Pão brioche | Abacate, Abacaxi, Banana, Goiaba, Limão, Maçã, Mamão, Maracujá, Melancia, Melão, Morango, Tangerina, Laranja | Alface, Abobrinha, Abóbora, Batata doce, Batata inglesa, Beterraba, Brócolis, Cenoura, Couve, Couve-flor, Chuchu, Espinafre, Inhame, Pepino, Repolho, Tomate, Vagem, Milho verde | Frango <i>in natura</i> ; carne bovina <i>in natura</i> - almôndega e acém moído; carne suína; peixes | Alho, Cebolinha, Coentro, Pimentão, Salsa, Cebola |

De tal maneira, conforme a lista acima estipulada, é infundada a afirmativa de que há falta de alimentos, desabastecimento e/ou falta de variedade de gêneros como apontado pela equipe de auditores, uma vez que todos os grupos de alimentos e nutrientes previstos foram atendidos durante o ano de 2019 e também nos exercícios anteriores de 2017 e de 2018, com uma exponencial transformação do formato de distribuição de gêneros, redução clara de fornecimento de biscoitos, anulação de oferta de sucos concentrados e incremento das preparações salgadas baseadas, justamente, nos fornecimentos possibilitados pelos acordos com a Agricultura Familiar e com os fornecedores de gêneros de primeira necessidade e de proteínas animais, informações estas fornecidas à equipe e que constam no Relatório de Auditoria apresentado, mas que não foram utilizadas para o balanço trienal aqui realizado conforme os critérios utilizados pelos senhores auditores da CGU.

Por fim, ressaltando as escolhas realizadas pela equipe de nutricionistas e técnicos que formam as áreas que realizam as definições dos gêneros a serem adquiridos para formulação dos cardápios ofertados no Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal PAEDF, informamos que a escolha e a especificação dos gêneros alimentícios têm o objetivo de ofertar produtos de qualidade aos alunos beneficiários, atendendo-se, sempre, às legislações e às recomendações do Fundo Nacional de

Desenvolvimento da Educação – FNDE, bem como outras legislações pertinentes e correlacionadas, tais como Ministério da Saúde e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. O objetivo central das áreas técnicas desta DIAE, da Subsecretaria de Infraestrutura e Apoio Educacional SIAE e desta Entidade Executora sempre foi e continuará sendo focado na oferta de alimentação escolar adequada, nutritiva e saudável, respeito aos direitos fundamentais dos seres humanos conforme expressos na Constituição Federal de 1988, bem como nos princípios norteadores das aquisições, compras e contratações públicas, bem como da Administração, em aspecto geral.

Assim sendo, encaminhamos os autos a esta SIAE para sua ciência, deliberação e posterior encaminhamento dos autos a SUAG para anotações e procedimentos, onde for de sua competência, e encaminhamento também à Unidade de Controle Interno UCI desta Casa para realização de envio de tal responsiva à Controladoria-Geral da União CGU, **atentando-se para o prazo máximo concedido até a data de 20 de novembro de 2019.”**

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA:

Em resposta ao Relatório de Auditoria, a SEEDF afirmou que houve desabastecimento de proteínas animais (carne de frango, suína, bovina, peixes e ovos) nas escolas da rede pública do DF somente em alguns dias da semana entre os dias 7 e 11 de outubro de 2019. Ressalta que nos períodos anteriores não houve desabastecimento completo de todos os tipos de proteínas animais, pois ainda havia o fornecimento de frango *in natura* nas escolas.

A SEEDF apresentou uma relação de gêneros alimentícios disponíveis para oferta durante auditoria realizada pela CGU. Nessa lista, são apresentados os seguintes itens perecíveis de proteínas animais: Frango *in natura*, carne bovina *in natura* – almôndega e acém moído, carne suína e peixes.

Cabe esclarecer que a falta de carne bovina *in natura* na alimentação escolar do DF já é noticiada há mais de um ano nos principais meios de comunicação da Capital. Quanto à almondega, também foi noticiado na imprensa e confirmado pela equipe da CGU o problema relacionado ao excesso de gordura da carne, em desconformidade com o contratado. Durante o período de visitas às escolas, a oferta de almondegas estava suspensa, e os estoques existentes nas escolas estavam aguardando recolhimento por parte da empresa responsável. Em relação aos outros alimentos fontes de proteínas, ainda foi possível encontrar estoque de peixes em algumas poucas escolas. Carne suína só foi encontrada em 1 das 29 escolas visitadas. Na maioria de escolas, a última entrega de ovos se deu em maio de 2019. Em quase todas as escolas visitadas houve reclamação sobre a falta de variedade de carnes para preparo da merenda escolar, tendo em vista a existência, basicamente, de carne de frango para preparo.

De acordo com a Secretaria, o desabastecimento completo de proteínas animais neste período foi acarretado pela impossibilidade de renovação de contratos de aquisição de gêneros alimentícios. Tal fato deriva da existência de Pareceres divergentes da PGDF sobre a possibilidade de renovação ou prorrogação contratual dos contratos para aquisição de gêneros alimentícios com recursos federais e da ausência de previsão legal no Edital de Contratação.

A Secretaria acrescenta, ainda, que o Pregão Eletrônico SRP nº 02/2019 – SUAG/SEEDF, que se destinava a aquisição de carne bovina, suína, de frango, ovos e peixes, teve todos os itens relacionados aos cortes de frango *in natura* fracassados em razão de falta de alcance dos preços previamente estipulados. Segundo a SEEDF, a dificuldade para adquirir alimentos fontes de proteínas tem relação com a “gripe suína africana”, que desequilibrou o mercado internacional desses alimentos e elevou os seus valores praticados.

Destaca-se que a impossibilidade de renovação ou prorrogação contratual dos contratos para aquisição de gêneros alimentícios com recursos federais não era novidade para a Secretaria, tendo em vista a existência do Parecer nº 316/2017 – PRCON/PGDF. Nesse sentido, não é razoável invocar esse argumento para justificar o fracasso dos processos licitatórios de 2019.

Isso não seria um problema significativo para a Secretaria de Educação se a tramitação de seus processos relacionados à aquisição de gêneros alimentícios fosse célere e se as especificações dos itens fossem mais simples, conforme foi apontado neste Relatório.

Cita-se novamente o Processo 080.006.104/2017, cuja tramitação demorou dois anos até a publicação do Pregão Eletrônico nº 06/2019, que, por sua vez, ainda fracassou para itens de frango. Destaca-se que nesse Pregão, diferentemente do anterior, a SEEDF aumentou a restrição para os cortes de frango, exigindo cortes em cubos e iscas e com congelamento em IQF.

Além disso, verificou-se no Painel de Preços que existem pregões com itens de frango homologados entre abril e julho de 2019 por valores abaixo dos cotados pela SEEDF nos pregões 02/2019 e 06/2019, como os 01/2019, 39/2019 e 04/2019, da Prefeitura de Rio Verde/GO, Comando do Exército e Instituto Federal de Brasília, respectivamente.

Por fim, a Secretaria de Educação do DF alega que é infundada a afirmativa de que há falta de alimentos, desabastecimento, falta de variedade de gêneros alimentícios como foi apontado no Relatório de Auditoria da CGU.

Cabe ressaltar que o presente Relatório de Auditoria é claro no sentido de destacar a falta de variedade e o desabastecimento de proteínas animais na merenda escolar oferecida nas escolas públicas do Distrito Federal, bem como o prejuízo para os alunos e atendimento aos objetivos do Programa.