

ANÁLISE DE OITIVA PRÉVIA

A. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

TC 007.209/2018-5 Medida cautelar, oitiva e diligência

UNIDADE JURISDICIONADA

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

UASG

450432

OBJETO

Aquisição direta de gêneros alimentícios hortifrutigranjeiros da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, para atendimento ao Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal (peça 7, p. 1).

REPRESENTANTE

Barbosa & Oliveira Comércio de Hortifrutigranjeiros Ltda.

CNPJ

05.326.844/0001-40

HÁ PEDIDO DE SUSTENTAÇÃO ORAL?

Não.

PROCURAÇÃO

Não há.

MODALIDADE

Não se aplica (dispensa de licitação)

NÚMERO

Chamada Pública 4/2017

TIPO

Não se aplica

VIGÊNCIA

4 meses (peça 7, p. 8)

VALOR ESTIMADO

R\$ 16.612.722,67 (peça 18, p. 1)

FASE DO CERTAME/CONTRATO

Conforme informado pela SEE/DF (peça 18, p. 8), os contratos decorrentes da Chamada Pública 4/2017 encontram-se assinados e foram publicados em **19/3/2018**, nas páginas 30 e 31 do Diário Oficial do Distrito Federal. Houve emissão de notas de empenho para todos os contratos entre 2 e 7/3/2018 (peça 19), bem como envio, em 13/3/2018, de ofício assinado pela Gerência de Planejamento e Educação Alimentar (Gepea) a algumas das cooperativas vencedoras do certame, solicitando a entrega do gênero alimentício “goiaba” em 19/3/2018 e 26/3/2018. Não foram registrados, até o momento, pagamentos por meio de emissão de ordens bancárias.

B. HISTÓRICO**DESPACHO DO RELATOR**

1. Com fundamento na delegação de competência constante no art. 1º, inciso II, da Portaria MIN-BD 1/2014, c/c art. 1º, inciso III, da Portaria-Selog 1/2017, a oitiva prévia foi realizada pela Unidade Técnica, nos seguintes termos (peça 16):

1. Conforme delegação de competência conferida pelo Relator, por meio da Portaria-MIN-BD 1/2014, subdelegada pela Portaria Selog 1/2017, e ante a análise realizada neste processo, TC 007.209/2018-5, que trata de representação formulada pela empresa Barbosa & Oliveira Comércio de Hortifrutigranjeiros Ltda. (CNPJ 05.326.844/0001-40), com pedido de liminar, acerca de possíveis irregularidades ocorridas na Chamada Pública 4/2017, promovida pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, destinada à aquisição direta de gêneros alimentícios hortifrutigranjeiros da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, para o atendimento do Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal conforme especificações dos gêneros alimentícios discriminadas no item 3 e Anexo I do Termo de

Referência, promova-se a oitiva prévia da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, na pessoa de seu representante legal, para que, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, a contar do recebimento da presente comunicação, com fundamento no art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU, se manifeste sobre os fatos apontados na representação em questão, especialmente quanto aos fatos a seguir:

a) esclareça como foi realizada a pesquisa de preços da Chamada de Preços 4/2017 e apresente justificativa para a discrepância entre os valores fixados nesse procedimento e os valores estimados no âmbito do Pregão Eletrônico 22/2017, publicado na mesma época e cujo objeto é a aquisição de alimentos perecíveis, alguns dos quais foram significativamente inferiores, o que poderá acarretar prejuízos aos cofres públicos e configurar afronta aos requisitos exigidos no §1º do art. 14 da Lei 11.947/2009 e aos princípios da economicidade e da eficiência administrativa;

b) justifique a omissão, no edital da Chamada Pública 4/2017, de exigência de cumprimento de regras sanitárias previstas no ordenamento jurídico, quanto ao armazenamento e ao transporte de alimentos hortifrutigranjeiros, em possível afronta ao §1º do art. 14 da Lei 11.947/2009 e à Instrução Normativa 16, da Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal;

c) informe se os fornecedores habilitados apresentaram a documentação de habilitação completa exigida no edital da Chamada Pública 4/2017, uma vez que a não apresentação desses documentos afrontaria aos princípios da legalidade, da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório. Em caso de ter havido apresentação regular desses documentos, solicita-se o seu encaminhamento ao TCU;

d) informe o estágio atual da Chamada Pública, esclarecendo se já houve assinatura de contratos e/ou emissão de empenho(s) ou ordem(ns) de serviço(s) para o fornecimento dos alimentos;

e) designe formalmente interlocutor que conheça a matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, cargo/função, telefone e e-mail de contato; e

f) demais informações que julgar necessárias.

2. Alerto à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que a manifestação deverá estar amparada em justificativas técnicas adequadas e suficientes ao entendimento do assunto e acompanhada da documentação comprobatória das informações prestadas.

3. Alerto, ainda, sobre a possibilidade de o Tribunal vir a conceder medida cautelar para a suspensão dos atos decorrentes da Chamada Pública 4/2017, caso tenha havido flagrante afronta às normas legais vigentes e/ou anular o mencionado certame, e que a ausência de manifestação no prazo estabelecido não impedirá o prosseguimento do processo e a apreciação da matéria pelo Tribunal.

OFÍCIOS ENCAMINHADOS

Ao órgão/entidade	Ofício 0305/2018-TCU/Selog, de 15/3/2018 (peça 16)
À sociedade empresarial	Não se aplicava, naquele momento.

C. RESPOSTA À OITIVA PRÉVIA

RESPOSTA DO ÓRGÃO/ENTIDADE

Documentos apresentados	Ofício SEI-GDF 260/2018-SEE/GAB, de 26/3/2018 (peça 18, p. 1-8); Ata de abertura Chamamento Público 4/2017 (peça 18, p. 9-11); Parecer SEI-GDF 40/2017-SEE/GAB/AJL (peça 18, p. 12-21); e
-------------------------	--

Despacho SEI-GDF SEE/Suag/Corel/Dicos/GPesq (peça 18, p. 22-25).

Manifestação do órgão/entidade:

2. **Respostas à Oitiva:**

2.1. **Item “a”:**

a) os autos da contratação tramitaram por diversos setores técnicos, com vistas à verificação do cumprimento do parecer da Assessoria Jurídico-Legislativa. Foram encaminhados à Gerência de Pesquisa de Preços para revisão da pesquisa, a fim de se adequarem os preços ao mercado local, nos termos do art. 14, §1º, da Lei 11.947/2009 (peça 18, p. 1);

b) a estimativa considerou a variação de preços devido à sazonalidade, obtendo-se o valor orçado total de **R\$ 16.612.722,67** (peça 18, p. 1);

c) os preços de aquisição definidos pela SEE/DF na Chamada Pública serão aqueles a serem pagos ao agricultor familiar, ao empreendedor familiar rural e/ou às suas organizações pela venda do gênero alimentício (peça 18, p. 2);

d) o Pregão Eletrônico (PE) 22/2017 visou à aquisição de gêneros alimentícios perecíveis (frutas e hortaliças), por meio de registro de preços para o Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal (PAE-DF), e tinha como critério de julgamento o menor preço do item por quilo (peça 18, p. 2);

e) os preços apresentados na estimativa realizada para a Chamada Pública 4/2017 obedeceram aos ditames da Lei 8.666/1993 e dos Decretos 36.519/2015 e 36.220/2014 (peça 18, p. 2);

f) foi empregada a mediana dos valores pesquisados, já que os preços coletados se apresentaram de forma heterogênea (peça 18, p. 2);

g) o termo de referência foi encaminhado aos fornecedores juntamente com o pedido de orçamento, a fim de que as propostas contemplassem todos os custos e riscos envolvidos no objeto (peça 18, p. 3); e

h) a Chamada Pública 4/2017 atende à legislação específica da agricultura familiar, que possui dinâmica e características distintas em relação ao procedimento do PE 22/2017 (peça 18, p. 3).

2.2. **Item “b”:**

a) consta do termo de referência (itens 2.8, 2.10, 3.3, 7.1, 7.5 e 7.6) previsão de obediência às regras sanitárias que regulamentam os gêneros alimentícios (peça 18, p. 6-7);

b) o procedimento de chamada pública foi realizado com base na Resolução/CD/FNDE 26/2013, atualizada pela Resolução/CD/FNDE 4/2015, cujo intuito é fomentar a atividade dos pequenos agricultores, aplicando-lhes regras simplificadas e compatíveis com o segmento, que diferem daquelas adotadas no pregão eletrônico (peça 18, p. 7);

c) a simplificação da documentação da chamada pública não exige os participantes de garantir a qualidade higiênico-sanitária dos produtos fornecidos, que deverão atender, da mesma forma, à legislação pertinente aos gêneros adquiridos (peça 18, p. 7);

d) após a fase de análise de amostras dos gêneros alimentícios, é gerado o Relatório de Análise de Amostras, que é adotado como padrão de referência de qualidade para os produtos a serem distribuídos (peça 18, p. 7); e

e) há previsão de penalidades no edital, a serem aplicadas no caso de entrega de produtos em veículo inadequado ou em desacordo com as boas práticas de fabricação e/ou produção (peça 18, p. 7).

2.3. **Item “c”:**

a) os fornecedores habilitados na Chamada Pública 4/2017 atenderam, na íntegra, às exigências do edital, conforme analisado pelos membros da comissão e expresso em ata de abertura. Toda a documentação foi juntada aos processos de aquisição junto às associações e às cooperativas habilitadas e vencedoras (peça 18, p. 7-8).

D. MEDIDA CAUTELAR – AVALIAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS

PERIGO DA DEMORA

Os contratos decorrentes da chamada pública já foram assinados?	Sim
Há decisão judicial ou administrativa, <i>sine die</i> , para suspender o andamento do processo licitatório ou a contratação?	Não
As alegações de irregularidades apresentadas estão pendentes de análise conclusiva pelo órgão/entidade (impugnação ou recurso)?	Não

Análise:

3. Em que pese os contratos decorrentes da Chamada Pública 4/2017 já terem sido assinados e publicados em 19/3/2018, verifica-se que, conforme informado na oitiva prévia, houve, até o momento, solicitação de fornecimento de apenas um produto (goiaba).

4. O perigo da demora na atuação do TCU, neste caso, se mostra caracterizado para fins de adoção de medida cautelar, tendo em vista que, caso confirmados os indícios de irregularidades levantados nesta representação, ainda há tempo suficiente para que se promovam as medidas necessárias (anulação ou correção dos contratos, por exemplo), considerando a reduzida execução contratual até o presente.

5. Além disso, conforme será demonstrado adiante, verifica-se a ausência do perigo da demora reverso, frente à existência de contrato com mesmo objeto ainda vigente.

PERIGO DA DEMORA REVERSO

O serviço/bem é essencial ao funcionamento das atividades do órgão/entidade?	Sim
O órgão ou entidade está coberto contratualmente pelo serviço com razoável vigência (há a possibilidade de voltar a fase ou refazer o certame, a depender da consequência da concessão de cautelar no caso concreto) ou admite prorrogação excepcional?	Sim
Caso haja a possibilidade de manutenção do contrato com a atual prestadora dos serviços, as condições dessa contratação seriam melhores (menor preço e atendimento satisfatório) que o que se está em vias de contratar?	Sim

Análise:

6. Conforme informado pela SEE/DF (peça 20), o Contrato 22/2016, cujo objeto é o mesmo compreendido na Chamada Pública 4/2017 (peça 2, p. 34-51), encontra-se vigente até agosto/2018, o que afasta o perigo da demora reverso.

PLAUSIBILIDADE JURÍDICA

O órgão/entidade está sujeito aos normativos supostamente infringidos?	Sim
Há plausibilidade nas alegações do representante?	Sim
Há indício de sobrepreço ou superfaturamento?	Sim

Há grave risco de lesão ao erário, inexecução ou execução insatisfatória do objeto?

Sim

Análise:

7. Quanto ao **item “a” da oitava**, relativo ao orçamento estimativo da Chamada Pública 4/2017, verifica-se que a SEE/DF não encaminhou a documentação comprobatória necessária à análise por esta Unidade Técnica (pesquisa de preços), em descumprimento ao disposto no item 2 do Ofício 305/2018-TCU/Selog (peça 16, p. 2). O órgão apenas informou que, em sua elaboração, teria atendido aos ditames da legislação e dos normativos pertinentes.

8. Além disso, expôs que a discrepância entre os preços estimados na Chamada Pública 4/2017 e no Pregão Eletrônico 22/2017 seria motivada tanto pela data de realização de ambas as cotações, como pelo fato de que cada contratação estaria afeta a uma legislação específica, com características distintas.

9. Conforme exposto em instrução preliminar desta Unidade Técnica (peça 14), a realização da Chamada Pública no caso em tela está fundamentada na Lei 11.947/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica.

10. Em seu art. 14, a referida lei estabelece que, dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), **pelo menos 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações**.

11. Por essa razão, o órgão realizou tanto a chamada pública (dispensa de licitação) quanto o pregão eletrônico para registro de preços, ambos com o mesmo objeto. Ou seja, uma parte do recurso proveniente do FNDE seria utilizada no intuito de fomentar a atividade dos pequenos agricultores e da agricultura familiar, por meio da contratação direta, e o restante em aquisições mediante realização de licitação.

12. Em que pese a permissão para a contratação direta (dispensa de licitação) no caso previsto no art. 14 da Lei 11.947/2009, o § 1º do mesmo dispositivo ressalva que **os preços contratados deverão ser compatíveis com os vigentes no mercado local**, observando-se os princípios do art. 37 da Constituição Federal.

13. Verifica-se, na documentação encaminhada pelo órgão, que o assunto relativo à estimativa de preços para a Chamada Pública foi suscitado em Parecer da Assessoria Jurídico-Legislativa da SEE/DF (peça 18, p. 12-13 e 14-15):

(...)

A Gerência de Pesquisa de Preço (3776055) informou que foi realizada pesquisa de preços atualizada em mercados locais, precisamente nas empresas Central Xepa, Assaí Atacadista, Varejão DI3, HTP Comércio de Alimentos, estando a pretensa despesa estimada em **R\$ 18.098.212,29 (Dezoito milhões, noventa e oito mil, duzentos e doze reais e vinte e nove centavos)**.

A Diretoria de Alimentação Escolar (3791657), após ciência da pesquisa realizada pela GPESQ, observou uma discrepância nos valores de preço apresentados pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal - EMATER/DF e os valores apresentados pela GPESQ para os itens 10, 16, 17, 22, 23 e 28, nos quais os valores pesquisados pela EMATER/DF estão bem inferiores aos da pesquisa feita pela GPESQ. Sendo assim, sugeriu que a pesquisa de preço para os itens listados seja refeita, ou que a Comissão de Chamada Pública considere os menores preços na elaboração do Edital.

(...)

e) Tratando-se de compra, não é necessário constar no feito orçamento em Planilha Estimativa de custos que expressem a composição de todos os custos unitários, de que trata o art. 7º, § 2º, II, da Lei Federal 8.666/93, é suficiente a especificação completa dos bens sem indicação de marca, a definição de quantitativos a serem adquiridos, ser precedido de ampla pesquisa de mercado, na forma do art. 14 e 15, § 7º daquela lei. E ainda quanto à pesquisa de preços, a Lei Federal 11.947/2009, no seu art. 14, § 1º, determina que para fins de DISPENSA DE LICITAÇÃO ali prevista, os preços devem ser compatíveis com os vigentes no MERCADO LOCAL. **NÃO ATENDIDO, verifica-se que no Termo de Referência e seus anexos não consta a definição de quantitativos a serem adquiridos.**

Quanto à pesquisa de preço a Gerência de Pesquisa de Preços deverá atestar que o valor obtido está de acordo com o do mercado local, nos termos do art. 14, §1º, da Lei 11.947/20091.

E a Comissão de Chamada Pública deverá se manifestar conclusivamente sobre o despacho exarado pela Diretoria de Alimentação Escolar (3791657), perante o qual sinaliza a discrepância nos valores de preço apresentados pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal - Emater/DF e os valores apresentados pela GPESQ.

14. Por meio do Despacho SEI-GDF SEE/SUAG/COREL/DICOS/GPESQ, de 13/12/2017, a Gerência de Pesquisa de Preços do órgão informou que, para a composição da planilha estimativa de preços, foram utilizados valores provenientes de pesquisas realizadas, entre 21 e 28/11/2017, em mercados locais, bem como de orçamentos enviados por associações/cooperativas de produtores rurais do Distrito Federal e entorno, de preços do Banco de Preços das Centrais de Abastecimento do Distrito Federal (Ceasa/DF) e dos valores praticados no contrato vigente até março/2018, referente à Chamada Pública 4/2016 (peça 18, p. 22).

15. A Gerência ainda afirmou ter recebido da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal (Emater/DF), a título de colaboração, orçamento de 29 itens de gêneros alimentícios (hortifrúti); no entanto, teria deixado de considerá-lo “por conta da variação de preços devido à sazonalidade”, tendo em vista que a pesquisa foi realizada em outubro/2017. Assim, o valor total da contratação foi estimado em R\$ 16.612.722,67 (peça 18, p. 24).

16. Quanto à não utilização dos preços cotados pela Emater/DF, apesar da ausência de razoabilidade no argumento da Gerência (tendo em vista que os valores da estatal são datados de outubro/2017, apenas um mês antes da pesquisa de preços feita para a chamada pública), esta Unidade Técnica verificou que a referida cotação, de fato, não se mostraria adequada, já que a maioria dos valores informados (peça 18, p. 22-24) é ainda superior àqueles constantes da Chamada Pública 4/2017.

17. No entanto, conforme informado anteriormente nesta instrução, a SEE/DF não encaminhou, em resposta à oitiva prévia, documentação que comprovasse a pesquisa de preços realizada para estimar o valor da contratação a ser realizada por meio da chamada pública. Tampouco apresentou argumentos suficientes que justificassem a discrepância entre os preços de determinados produtos com aqueles estimados no Pregão Eletrônico 22/2017.

18. Ressalta-se que a pesquisa de preços para a aquisição de bens e a contratação de serviços em geral deverá atender ao disposto no art. 2º da Instrução Normativa (IN) 5/2014, da antiga Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SLTI/MP), que estabelece os parâmetros a serem seguidos, priorizando-se o Painel de Preços e as contratações similares de outros entes públicos. O art. 3º do mesmo normativo também prevê que, quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de cotação.

19. Portanto, a fim possibilitar a análise técnica do orçamento estimativo da Chamada Pública 4/2017, esta Unidade Técnica entende que deverá ser realizada **diligência** à SEE/DF, para que

encaminhe a este Tribunal cópia das pesquisas de preços realizadas no âmbito do processo de contratação da Chamada Pública 4/2017, que originaram o valor estimado de cada item.

20. Apesar de se tratarem de contratações regidas por legislações distintas (chamada pública e pregão eletrônico), o art. 14, § 1º, da Lei 11.947/2009 é claro no sentido de que os preços a serem pagos aos pequenos agricultores **não poderão ser superiores àqueles praticados no mercado local**.

21. Ou seja, em se tratando de aquisição direta, em que os valores a serem contratados serão aqueles definidos pela própria Administração (conforme item 6.2 do edital – peça 7, p. 7), a elaboração do orçamento estimativo deverá se pautar em pesquisas fundamentadas, a fim de se obter o melhor preço, evitando-se, assim, a utilização da previsão legal para justificar aquisições com possível sobrepreço.

22. Além disso, em análise aos editais, é possível verificar que o valor total estimado para o Pregão Eletrônico 22/2017 foi de **R\$ 11.818.749,00**, com vigência de **doze meses**, enquanto que o da Chamada Pública 4/2017 foi de **R\$ 16.612.722,67**, com vigência contratual prevista de apenas **quatro meses**, o que denota a priorização, pelo órgão, em adquirir os gêneros alimentícios sem a realização de licitação, com base na previsão estabelecida na Lei 11.947/2009.

23. Nesse sentido, diante do expressivo valor a ser executado em curto período de tempo por meio de contratação direta, esta Unidade Técnica entende necessário que a SEE/DF esclareça, também, como foi realizada a definição da distribuição dos quantitativos de gêneros alimentícios a serem adquiridos por meio da Chamada Pública 4/2017 e do PE 4/2017, encaminhando o planejamento global de utilização dos recursos provenientes do FNDE, que inclua, dentre outros elementos, o cronograma dos fornecimentos às unidades escolares, dentro dos prazos de vigência estipulados em ambas as contratações.

24. Quanto ao indício de sobrepreço, segue abaixo tabela comparativa entre os preços dos itens da Chamada Pública 4/2017, aqueles estimados no PE 22/2017, os valores do Contrato 22/2016, reajustados conforme o 1º Termo Aditivo e a cotação média de preços no atacado obtida no sítio da internet <http://www.ceasa.df.gov.br/images/estatistica/pdf/atacado.pdf>. Destaca-se que o PE 22/2017 ainda se encontra em fase de aceitação das propostas, conforme informações obtidas no Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet), e que, possivelmente, os preços a serem contratados serão inferiores aos estimados.

Tabela 1 – Comparativo de preços

Item	Chamada Pública 4/2017 (R\$) ^a	PE 22/2017 (R\$) ^b	Diferença perc. (%)	Contrato 22/2016 reajust. 1º T.A. (R\$) ^d	Diferença perc. (%)	Preços atacado Ceasa/DF 2/4/2018 (R\$) ^e	Diferença perc. (%)
Tangerina pokan	4,74	4,22	12,32	2,98	55,06	2,50	89,60
Abacate	6,39	4,70	35,96	3,95	61,77	2,11	203,53
Goiaba	5,40	6,40	-15,63	3,02	78,81	2,50	116,00
Limão Tahiti	5,50	2,98	84,56	-	-	1,25	340,00
Maracujá	5,63	7,14	-21,15	-	-	3,35	68,06
Morango	13,95	17,24	-19,08	-	-	10,83	28,77
Banana prata	3,40	3,44	-1,16	2,86	18,88	3,50	-2,86
Abóbora japonesa	2,52	3,05	-17,38	2,65	-4,91	1,65	52,73
Abobrinha	2,95	2,66	10,90	-	-	1,67	77,00
Alface crespa	8,73	-	-	-	-	8,00	9,13
Batata doce	3,09	2,67	15,73	2,74	12,77	1,63	89,81
Beterraba	2,60	3,62	-28,18	3,01	-13,62	2,50	4,00

Brócolis	7,92	5,47	44,79	9,15	-13,44	5,83	35,77
Cenoura	2,63	3,20	-17,81	2,45	7,35	2,00	31,50
Chuchu	3,24	1,75	85,14	-	-	1,50	116,00
Couve manteiga	5,70	2,90	96,55	7,30	-21,92	6,29	-9,32
Espinafre	5,38	-	-	-	-	3,29	63,74
Inhame	4,95	-	-	-	-	3,00	65,00
Repolho branco	2,31	-	-	2,61	-11,49	1,19	94,04
Tomate	3,71	3,34	11,08	3,02	22,85	1,75	112,00
Vagem	8,95	8,05	11,18	-	-	3,33	168,50
Cebolinha	13,76	12,78	7,67	-	-	11,33	21,41
Salsa	12,77	-	-	-	-	10,00	27,70
Cebola nacional	2,35	3,80	-38,16	3,35	-29,85	2,50	-6,00
Alho	16,39					9,00	82,11
Couve-flor	6,85					3,87	76,96
Pepino preto	2,99					1,28	133,22
Coentro	20,84					12,00	73,67
Pimentão verde	5,42					4,50	20,44

^a Fonte: peça 7, p. 96-122.

^b Fonte: peça 3, p. 64-77.

^c Fonte: peça 19.

^d Fonte: peça 21.

^e Fonte: peça 22.

25. Em análise à tabela acima, é possível identificar diversos preços contratados na Chamada Pública 4/2017 que se encontram acima daqueles estimados para o PE 22/2017, e também daqueles constantes do Contrato 22/2016, já atualizados para a data da pesquisa realizada pela SEE/DF. No caso de alguns itens, como abacate, goiaba, limão tahiti, chuchu e couve manteiga, a diferença de valores ultrapassa 50%.

26. A título de exemplo, considerando as quantidades previstas na chamada pública para os itens **tangerina pokan** e **goiaba**, respectivamente de 592.809kg e 449.944kg, chega-se às diferenças de R\$ 1.007.775,30 e R\$ 1.043.870,08, totalizando, apenas para os dois itens, o sobrepreço de mais de R\$ 2 milhões, comparando-se aos valores estimados no PE 22/2017.

27. Além disso, ao se comparar os preços da chamada pública com aqueles de atacado, coletados na **Ceasa/DF**, verifica-se que, dos 29 itens pesquisados, 26 apresentaram diferenças de até 340%, como é o caso do limão thaiti. Apesar de os valores da Ceasa/DF não incluírem o custo com o transporte dos gêneros alimentícios até os locais de consumo (escolas), não há razoabilidade, em princípio, nas discrepâncias verificadas, o que indica possível sobrepreço na Chamada Pública 4/2017.

28. Diante da possibilidade de dano ao erário, esta Unidade Técnica proporá a adoção de **medida cautelar para que o órgão se abstenha de adquirir os itens da Chamada Pública 4/2017 com indícios de sobrepreço (tangerina pokan, abacate, goiaba, limão thaiti, banana prata, abobrinha, batata doce, brócolis, cenoura, chuchu, couve manteiga, tomate, vagem, cebolinha), ou, caso decida pelas aquisições, adote o menor dentre os preços constantes do contrato 22/2016 e os estimados no Pregão Eletrônico 22/2017, até que sejam definidos os valores adequados a serem praticados, sem prejuízo de eventuais glosas após a decisão de mérito deste Tribunal.**

29. Quanto aos demais itens, com indícios de sobrepreço em relação aos valores da Ceasa/DF, mas que não possuem correspondência no contrato 22/2016, nem no Pregão

Eletrônico 22/2017 (alface crespa, espinafre, inhame, salsa, alho, couve-flor, pepino preto, coentro e pimentão verde), esta Unidade Técnica entende prudente, no momento, que o fornecimento não seja interrompido, a fim de se evitar prejuízos à alimentação escolar, sem prejuízo de eventuais glosas após decisão de mérito do TCU.

30. Quanto ao **item “b” da oitiva**, que trata da omissão, no edital da Chamada Pública 4/2017, de exigências de cumprimento das regras sanitárias relativas ao armazenamento e transporte de alimentos, o órgão defende que a simplificação da documentação exigida das empresas se baseia na Resolução/CD/FNDE 26/2013 (atualizada pela Resolução/CD/FNDE 4/2015), que prevê o fomento à atividade dos pequenos agricultores.

31. A Resolução/CD/FNDE 26/2013 (peça 23) dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE. Em seu art. 20, prevê que a aquisição de gêneros alimentícios deverá ser realizada por meio de licitação, ou por dispensa nos termos do art. 14 da Lei 11.947/2009. Nesse caso, a aquisição deverá ser feita por meio de chamada pública.

32. O art. 24 da Resolução reproduz a regra legal de utilização de, no mínimo, 30% dos recursos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente de pequenos agricultores. No entanto, o § 2º do mesmo artigo estabelece que a observância desse percentual poderá ser dispensada pelo FNDE quando, por exemplo, haja inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios (desde que respeitada a sazonalidade dos produtos), **ou as condições higiênico-sanitárias sejam inadequadas.**

33. Já o art. 27 do referido normativo elenca os documentos de habilitação a serem exigidos nesse caso, tanto para fornecedores individuais, como para grupos informais e formais de agricultores familiares. Dentre a documentação consta a necessidade de **comprovação de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso** (art. 27, § 1º, IV; § 2º, IV; e § 3º, IV).

34. Por fim, o art. 33 da Resolução estabelece que os produtos alimentícios a serem adquiridos deverão atender ao disposto na legislação de alimentos, estabelecida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

35. Diante disso, é possível concluir que não há flexibilização nas exigências de habilitação das pretensas contratadas, no caso da Chamada Pública, como argumentou a SEE/DF. Os normativos pertinentes ao caso são claros, no sentido de que a legislação específica de alimentos deverá ser obedecida.

36. Conforme disposto na instrução preliminar desta Unidade Técnica (peça 14), o transporte de alimentos está regulamentado pela Portaria SVS/MS 326/1997 e pela Resolução RDC Anvisa 275/2002. No Distrito Federal, a matéria está disciplinada na Instrução Normativa (IN) 16/2017, da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.

37. Na Seção VIII, art. 67, da IN 16/2017, são definidas as regras relativas ao armazenamento e transporte de alimentos, dentre as quais a necessidade de atendimento à Lei Distrital 5.321/2014, e a outras normas complementares vigentes, especialmente a que se refere à emissão de **Certificado de Vistoria de Veículo (CVV)**.

38. Cumpre ressaltar que a regra de apresentação do CVV poderia ser exigida no ato da assinatura do contrato, conforme constou dos editais do PE 19/2015 (que originou o contrato 22/2016, atualmente vigente), bem como do PE 22/2017.

39. No entanto, verifica-se que o edital da Chamada Pública 4/2017 prevê, no item 23 da Tabela de Infrações por Descumprimento Parcial do Contrato (peça 7, p. 40), que a não apresentação de licenças, alvarás, **certificados** ou registros sanitários do local de fabricação, armazenamento e/ou

de **veículos** de transporte de gêneros alimentícios, quando solicitados pela contratante, constitui penalidade grave, com previsão de aplicação de multa de 11 a 15% do valor total do contrato.

40. Assim, em que pese a ausência de previsão, no edital da Chamada Pública 4/2017, de exigência do CVV quando da assinatura do contrato, existe a possibilidade de aplicação de penalidade, caso tal documentação seja exigida pela contratante e não apresentada pela contratada.

41. Nesse sentido, esta Unidade Técnica analisará após a **oitiva** do órgão, os novos argumentos do órgão a respeito do tema para definir a respectiva proposta de encaminhamento.

42. No que tange ao **item “c” da oitiva**, relativo à documentação de habilitação dos fornecedores habilitados na Chamada Pública 4/2017, verifica-se que a SEE/DF se limitou a informar que houve atendimento, na íntegra, das exigências do edital, conforme analisado pelos membros da comissão. No entanto, em descumprimento ao disposto no item “c” do Ofício 305/2018-TCU/Selog (peça 16, p. 1), o órgão não encaminhou os documentos comprobatórios, o que inviabiliza, neste momento, a análise técnica por esta Unidade.

43. Frisa-se que a contratação de fornecedores sem a devida habilitação ou capacidade para fornecimento dos produtos às unidades escolares pode comprometer o abastecimento previsto, e, conseqüentemente, lesionar o interesse público. O descumprimento dos requisitos de qualificação exigidos no edital é motivo para a inabilitação do fornecedor. No entanto, a avaliação somente será possível após o devido encaminhamento da documentação a este Tribunal, o que deverá ser solicitado em sede de diligência.

44. Diante do exposto, os elementos constantes dos autos permitem a conclusão pela **presença dos pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica, essenciais para a adoção de medida cautelar, na forma proposta nos parágrafos 28 e 29 desta instrução**, até que sejam esclarecidas as questões trazidas nesta representação, referentes, principalmente, aos indícios de sobrepreço em vários itens da contratação.

45. Além disso, verificou-se a ausência do perigo da demora reverso, considerando que o contrato 22/2016, atualmente firmado para a execução dos serviços, ainda se encontra em vigor até agosto/2018.

46. Nesse sentido, serão propostas **oitivas** da SEE/DF e das entidades contratadas por meio da Chamada Pública 4/2017 e **diligência**, nos termos contidos na proposta de encaminhamento desta instrução.

E. PEDIDO DE INGRESSO AOS AUTOS

Há pedido do representante de ingresso aos autos?

Não

F. CONCLUSÃO ANÁLISE DE OITIVA PRÉVIA

47. Em virtude do exposto, propõe-se:

47.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 c/c o art. 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

47.2. **deferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo Representante, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, tendo em vista a existência dos elementos necessários para sua adoção (perigo da demora e plausibilidade jurídica), além da ausência do perigo da demora reverso, a fim de que a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEE/DF), com relação aos contratos decorrentes da **Chamada Pública 4/2017**, cujo objeto é a aquisição direta de gêneros alimentícios hortifrutigranjeiros da agricultura familiar e do

empreendedor familiar rural, para atendimento ao Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal:

a) se abstenha de adquirir os itens com indícios de sobrepreço (tangerina pokan, abacate, goiaba, limão thaiti, banana prata, abobrinha, batata doce, brócolis, cenoura, chuchu, couve manteiga, tomate, vagem e cebolinha) ou para evitar a solução de continuidade do programa que, **caso o órgão decida pela manutenção das aquisições**, deverá adotar o menor dentre os preços constantes do **Contrato 22/2016** e os estimados no **Pregão Eletrônico 22/2017**, até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço, sem prejuízo de eventuais glosas futuras, informando, em até 15 dias, as medidas adotadas e, na segunda hipótese acima, os novos preços pactuados.

47.3. realizar a **oitiva** da SEE/DF, com amparo no art. 276, § 3º, e art. 237, parágrafo único, c/c art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de **quinze dias**, se pronuncie em relação aos pressupostos da cautelar deferida, e também quanto aos seguintes pontos, sem prejuízo de designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, **informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato**:

a) expressivo valor a ser executado, em curto período de tempo, por meio de contratação direta (Chamada Pública 4/2017), esclarecendo como foi realizada a definição da distribuição dos quantitativos de gêneros alimentícios, a serem adquiridos por meio da chamada pública e do PE 4/2017, e encaminhando o planejamento global de utilização dos recursos provenientes do FNDE, que inclua, dentre outros elementos, o cronograma dos fornecimentos às unidades escolares, dentro dos prazos de vigência estipulados em ambas as contratações;

b) possível sobrepreço nos preços definidos para os itens constantes da Chamada Pública 4/2017 (em especial tangerina pokan, abacate, goiaba, limão tahiti, banana prata, abobrinha, batata doce, brócolis, cenoura, chuchu, couve manteiga, tomate, vagem e cebolinha), tendo em vista a existência de discrepâncias de mais de 50% entre os valores fixados nesse procedimento e aqueles estimados no âmbito do Pregão Eletrônico 22/2017 e no Contrato 22/2016, atualmente vigente, além de divergências expressivas em relação aos preços coletados junto às Centrais de Abastecimento do Distrito Federal (Ceasa/DF), o que pode acarretar dano ao erário quando da execução dos contratos, bem como caracterizar afronta aos requisitos exigidos no art. 14, § 1º, da Lei 11.947/2009; e

c) ausência de previsão, no edital da Chamada Pública 4/2017, de exigência do Certificado de Vistoria de Veículo (CVV), disciplinado na Instrução Normativa (IN) 16/2017, da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, quando da contratação das empresas habilitadas, tendo em vista a necessidade de obediência de regras sanitárias relativas ao transporte e fornecimento de gêneros alimentícios;

47.4. realizar, nos termos do art. 276, § 3º, e art. 237, parágrafo único, c/c art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, **oitiva** das seguintes sociedades empresariais: Associação dos Agricultores Familiares da Eco Comunidade do Assentamento 15 de Agosto (Afeca), CNPJ 126.577.020/0001-13; Associação de Produtores Rurais e Agricultores Familiares de Sobradinho DF (Aspraf), CNPJ 11.707.073/0001-34; Associação dos Produtores de Hortifrutigranjeiros do DF e Entorno (Asphor), CNPJ 01.930.199/0001-10; Associação dos Produtores Rurais da Fazenda Larga (Aprofal), CNPJ 11.586.539/0001-90; Associação dos Produtores Rurais de Alexandre Gusmão (Aspag), CNPJ 11.509.706/0001-08; Associação dos Produtores Rurais Novo Horizonte Betinho (Aspronte), CNPJ 05.654.664/0001-98; Associação dos Trabalhadores Rurais da Agricultura Familiar do Assentamento Chapadinha (Astraf), CNPJ 10.266.379/0001-30; Associação Mista dos Agricultores Familiares, Orgânicos e Produtores do DF e Entorno (Amista), CNPJ 16.619.631/0001-23; Cooperativa Agrícola Buriti Vermelho (Cooper-Horti), CNPJ 25.027.276/0001-91; Cooperativa de Agricultura Familiar Mista do Distrito Federal (Coopermista), CNPJ 26.597.632/0001-78; Cooperativa Mista dos Agricultores e Agricultoras Familiares de Luziânia (Coopeluz), CNPJ 21.271.707/0001-68; e Cooperativa Mista

dos Produtores da Agricultura Familiar (Compaf), CNPJ 16.858.586/0001-40, para, no prazo de **quinze dias**, se manifestarem, caso queiram, sobre os fatos constantes nos subitens 47.2 e 47.3 retro, assim como sobre os pressupostos da cautelar deferida;

47.5. **realizar diligência** à SEE/DF, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de **quinze dias**, encaminhe:

a) cópia das pesquisas de preços realizadas no âmbito **do processo de contratação da Chamada Pública 4/2017**, que originaram o valor estimado de cada item;

b) cópia da documentação comprobatória da habilitação dos fornecedores contratados por meio da Chamada Pública 4/2017, constantes dos processos eletrônicos 00080-00029589/2018-77; 00080-00029688/2018-59; 00080-00029715/2018-93; 00080-00029741/2018-11; 00080-00029770/2018-83; 00080-00029794/2018-32; 00080-00029810/2018-97; 00080-00029778/2018-40; 00080-00029754/2018-91; 00080-00029716/2018-38; 00080-00029665/2018-44 e 00080-00029594/2018- 80, conforme informado pelo órgão; e

c) informar outros fatos que julgar necessários ao deslinde da questão.

47.6. **encaminhar cópia** da presente instrução à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEE/DF) e aos demais entes objeto da oitiva do item 47.4, a fim de orientar a elaboração de manifestação; e

47.7. **comunicar** ao Representante da decisão que vier a ser prolatada.

Selog, 2ª Diretoria, em 13/4/2018.

(Assinatura Eletrônica)

Caroline Vieira Barroso Sulz Gonsalves
Mat. 6283-9