

*Presidência da República
Controladoria-Geral da União
Secretaria Federal de Controle Interno*

Relatório de **DEMANDAS EXTERNAS**

Número: 00225.000816/2012-41

Unidade Examinada: Município de Santos/SP



Relatório de Demandas Externas
nº 00225.000816/2012-41

Sumário Executivo

Este Relatório apresenta os resultados das ações de controle desenvolvidas pela Controladoria-Geral da União (CGU) no Município de Santos/SP, cujos trabalhos foram realizados entre 28/01/2013 a 15/02/2013.

Esclarecemos que os executores dos recursos federais foram previamente informados por meio do Ofício nº 11.805, de 16/04/2013, sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 29/04/2013, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

Foi analisado o processo administrativo nº 94093/2006-76, referente à realização do Pregão Eletrônico nº 14064/2006, bem como todos os processos de pagamento originados do contrato firmado, totalizando um montante de R\$ 1.356.607,08. Também foram examinados outros 4 (quatro) pregões realizados entre os anos de 2005 e 2008, cujo objeto também foi a aquisição de leite integral UHT

Cumprir registrar que nas ações de controle realizadas foi examinado um montante de R\$ 1.356.607,08 (um milhão, trezentos e cinquenta e seis mil, seiscentos e sete reais e oito centavos).

Ministério da Educação

Programa: Brasil Escolarizado

Ação: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

- Inclusão de exigências indevidas em edital de licitação
- Contratação temporária de profissionais sem base legal

Principais Recomendações

Este Relatório é destinado aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, gestores centrais dos programas de execução descentralizada, para a adoção de providências quanto às situações evidenciadas, especialmente, para a adoção de medidas preventivas e corretivas, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo.

Foram realizadas recomendações aos gestores federais no sentido de orientar o gestor municipal que não utilize, nas licitações exigências para habilitação que venham a restringir o carácter competitivo do certame, em especial no que tange à exigência de funcionários com vínculo empregatício e de veículos próprios, em cumprimento à Lei nº 8.666/1993 e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União; orientar o gestor municipal que aprimore seus controles internos a fim de manter em seus arquivos a documentação comprobatória da execução de programas geridos com recursos federais.



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

RELATÓRIO DE DEMANDAS EXTERNAS

Número: 00225.000816/2012-41

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO

2. DAS SITUAÇÕES VERIFICADAS

2.1 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

2.1.1 – Programa:

Brasil Escolarizado

Ação:

Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica

3. CONCLUSÃO

1. INTRODUÇÃO

1.1. Este Relatório apresenta os resultados de ação de fiscalização desenvolvida em função de situações presumidamente irregulares ocorridas no município de Santos/SP, apontadas à Controladoria-Geral da União - CGU, que deram origem ao processo nº 00225.000816/2012-41.

1.2. A ação de fiscalização foi gerada em atenção à solicitação do Ministério Público Federal – M.P.F. – Procuradoria Regional da República da 3ª Região, contida no Ofício nº 5670/2012-PRR 3ª Região de 10 de outubro de 2012, para que fosse realizada fiscalização em pregão eletrônico realizado pela Prefeitura Municipal de Santos para a aquisição de leite integral UHT.

1.3. O presente trabalho de fiscalização foi realizado no período de 28/01/2013 a 15/02/2013, com verificações in loco no período de 30/01/2013 a 05/02/2013, tendo sido objeto de análise o processo administrativo nº 94093/2006-76, referente à realização do Pregão Eletrônico nº 14064/2006, bem como todos os processos de pagamento originados do contrato firmado, totalizando um montante de R\$ 1.356.607,08. Também foram examinados outros 4 (quatro) pregões realizados entre os anos de 2005 e 2008, cujo objeto também foi a aquisição de leite integral UHT.

1.4. Esclarecemos que os executores dos recursos federais foram previamente informados, por meio do Ofício nº 11.805, de 16/04/2013, sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 29/04/2013, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como a apuração das responsabilidades.

- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

1.5 As diligências demandadas pelo M.P.F. em relação às situações irregulares apontadas contra a empresa R.D.S. Representação Comércio de Produtos Alimentícios e Transportes de Cargas Ltda. (CNPJ nº 06.221.850/0001-04) e com possibilidade de serem fiscalizadas dentro da competência legal da CGU foram resumidamente as seguintes:

1.5.1 Verificação da ocorrência de sobrepreço na aquisição de leite no Pregão Eletrônico nº 14064/2006;

1.5.2 Verificação da adequação da concessão de reajuste de preços;

1.5.3 Verificação da regularidade dos processos licitatórios;

1.5.4 Verificação da aprovação de contas pelo FNDE em relação ao uso das verbas federais do PNAE na aquisição do objeto do certame;

1.5.5 Análise de outros processos de aquisição com o mesmo objeto, eventualmente conduzidos pelo município antes e depois do contrato submetido à presente demanda.

1.6. Para a execução do trabalho foram adotadas as seguintes ações:

1.6.1 Visita à Prefeitura Municipal de Santos para examinar documentos e entrevistar gestores e funcionários envolvidos na gestão do Pregão Eletrônico nº 14064/2006 e do Contrato nº 152/2007;

1.6.2 Solicitação de processos referentes à execução de outros 4 (quatro) pregões realizados entre os anos de 2005 e 2008, cujo objeto também foi a aquisição de leite integral UHT; e

1.6.3 Emissão de 5 (cinco) Solicitações de Fiscalização em atenção ao Prefeito Municipal de Santos;

1.6.4 Emissão de Circularizações visando confirmação sobre a autenticidade de cotações prévias de preços, laudos bromatológicos, fichas técnicas; e

1.6.5 Envio do Ofício nº 3629/2013/GAB/CGU-Regional/SP/CGU/PR, de 07/02/2013, para a Associação Brasileira da Indústria de Leite Longa Vida, visando a obtenção de informações sobre a variação do preço do leite integral UHT no período sob exame.

1.7 Os resultados pormenorizados dos trabalhos realizados, organizados por órgão superior e por programa/ação de governo, estão apresentados no item 2, onde estão relatadas as constatações relacionadas às situações contidas nas demandas apresentadas.

2. DAS SITUAÇÕES VERIFICADAS

A seguir apresentamos as constatações relacionadas às situações que foram examinadas, agrupadas por Programa/Ação, e vinculadas aos respectivos órgãos superiores.

2.1 MINISTERIO DA EDUCACAO

| |
|--|
| 2.1.1 – Programa: |
| Brasil Escolarizado |
| Ação: |
| Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica |
| Objeto Examinado: |
| Cumprir as normas e orientações relativas à execução do programa; Executar os recursos repassados pelo FNDE para a aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar em conformidade com a legislação contábil, financeira e licitatória; Garantir a qualidade da alimentação |

fornecida; Fornecer contrapartida complementando os recursos federais recebidos; Disponibilizar informações ao gestor federal para cadastro de conselheiros, profissionais de nutrição e outras informações solicitadas.

| | |
|--|--|
| Agente Executor Local: | 58.200.015/0001-83 PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS ESTANCIA BALNEARIA |
| Montante de Recursos Financeiros Aplicados: | R\$ 18.499.402,00 |
| Ordem de Serviço: | 201216871 |
| Forma de Transferência: | Não se Aplica |

2.1.1.1

Situação Verificada

Possíveis irregularidades ocorridas na execução do Pregão Eletrônico nº 14064/2006 pela Prefeitura Municipal de Santos/SP e Contrato nº 152/2007, firmado entre a municipalidade e a empresa R.D.S. Representação Comércio de Produtos Alimentícios e Transportes de Cargas Ltda, relativos à aquisição de leite integral UHT e envolvendo o exame quanto à procedência das seguintes impropriedades: verificação da ocorrência de sobrepreço na aquisição de leite no Pregão Eletrônico nº 14064/2006; verificação da adequação da concessão de reajuste de preços; verificação da regularidade dos processos licitatórios; verificação da aprovação de contas pelo FNDE em relação ao uso das verbas federais do PNAE na aquisição do objeto do certame; e análise de outros processos de aquisição com o mesmo objeto, eventualmente conduzidos pelo município antes e depois do contrato submetido à presente demanda.

INFORMAÇÃO

Regularidade do Processo Licitatório quanto à oportunidade e conveniência do objeto do certame.

a) Fato:

Durante a análise do processo licitatório relativo ao Pregão Eletrônico nº 14064/2006 que teve como objeto a aquisição e distribuição de 450.000 litros de “Leite Integral UHT”, a equipe de fiscalização, em observância ao princípio da economicidade e aos aspectos de conveniência, oportunidade e relevância para o interesse público, encaminhou à Prefeitura Municipal, a Solicitação de Fiscalização nº 201216871/04, requerendo as suas justificativas para a aquisição efetuada, alternativamente ao “Leite Integral Pasteurizado”, o qual possui teor nutricional similar e pode ser adquirido no mercado a um custo menor do que o do produto efetivamente comprado.

Por meio de comunicação datada de 18/02/2013, a Prefeitura Municipal assim se manifestou: “*Em*

atenção à solicitação em epígrafe, esclarecemos que a decisão deste Prefeitura pela aquisição de Leite para merenda escolar tipo integral UHT e não do tipo integral pasteurizado deve-se ao maior prazo de validade do produto licitado (Leite Integral UHT) e ao fato de seu armazenamento não necessitar de refrigeração, reduzindo significativamente o risco de perdas, de acordo com as informações prestadas pela Secretaria Municipal de Educação – SEDUC(cópia de fl. 35 extraída do Processo Administrativo nº 11.742/2013-59).”

b) Conclusão sobre a situação verificada:

Os motivos apresentados pela Prefeitura Municipal para justificar a aquisição do Leite Integral UHT podem ser considerados razoáveis, considerando-se que a aquisição do mesmo exigiria das escolas infraestrutura adequada para o correto armazenamento e manuseio do produto, além do maior custo de logística em face de exigências sanitárias mais rigorosas para seu transporte.

2.1.1.2

Situação Verificada

Possíveis irregularidades ocorridas na execução do Pregão Eletrônico nº 14064/2006 pela Prefeitura Municipal de Santos/SP e Contrato nº 152/2007, firmado entre a municipalidade e a empresa R.D.S. Representação Comércio de Produtos Alimentícios e Transportes de Cargas Ltda, relativos à aquisição de leite integral UHT e envolvendo o exame quanto à procedência das seguintes impropriedades: verificação da ocorrência de sobrepreço na aquisição de leite no Pregão Eletrônico nº 14064/2006; verificação da adequação da concessão de reajuste de preços; verificação da regularidade dos processos licitatórios; verificação da aprovação de contas pelo FNDE em relação ao uso das verbas federais do PNAE na aquisição do objeto do certame; e análise de outros processos de aquisição com o mesmo objeto, eventualmente conduzidos pelo município antes e depois do contrato submetido à presente demanda.

INFORMAÇÃO

Verificação quanto à regularidade do Pregão Eletrônico nº 14064/2006 no que tange à habilitação dos licitantes.

a) Fato:

Trata-se do Processo nº 94093/2006-76, referente à execução do Pregão Eletrônico nº 14064/2006, cujo objeto consistiu na aquisição de 450.000 litros de leite integral UHT (lote 01) e de 38.000

quilos de achocolatado em pó (lote 02).

Mediante exame de ata da sessão pública do pregão, ocorrida em 15/01/2007, identificou-se que, para o lote 01 (leite integral), 3 (três) empresas participaram do certame, sendo que, ao término da fase de lances/negociação, foi obtida a seguinte classificação:

| Colocação | Empresa | Valor Total | Valor por litro |
|------------------|----------------|--------------------|------------------------|
| 1 ^a | Nutrivip | R\$ 758.000,00 | R\$ 1,68/litro |
| 2 ^a | Nutricionale | R\$ 759.800,00 | R\$ 1,69/litro |
| 3 ^a | R.D.S | R\$ 877.500,00 | R\$ 1,95/litro |

Em 25/01/2007, a primeira colocada foi desclassificada do certame tendo em vista ter sido constatada uma falha na documentação técnica apresentada. Segundo parecer emitido, em 19/01/2007, pela Coordenadora da Merenda Escolar à época, a ficha técnica do produto teria sido elaborada pela empresa proponente e não pelo fabricante, em desacordo com o previsto no edital.

Consta no item 1.2 – I do anexo II do termo de referência do edital supracitado:

“1.2 A amostra deverá ser entregue juntamente com os seguintes documentos:

I – Ficha técnica emitida pelo fabricante do produto cotado que deverá, obrigatoriamente, ter todos os itens preenchidos e assinada por responsável técnico, conforme modelo que se encontra anexado ao presente edital como Anexo IV.”

A Coordenadora também citou em sua justificativa que a ficha não continha o timbre da empresa ou a assinatura do responsável técnico do laticínio fabricante.

Cabe ressaltar que, apesar do edital exigir ficha técnica emitida pelo fabricante, a legislação que rege as aquisições feitas com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, a Resolução FNDE nº 32/2006, cita que tal documento deve ser fornecido pelo fornecedor, conforme excerto a seguir:

“VI – DO CONTROLE DE QUALIDADE DO PROGRAMA

Art. 15.(...)

§ 4º A EE deverá prever em edital de licitação a obrigatoriedade de o fornecedor apresentar a ficha técnica ou declaração com informações sobre a composição nutricional do produto, com laudo de laboratório qualificado e/ou laudo de inspeção sanitária dos produtos, como forma de garantir a qualidade dos alimentos oferecidos aos alunos atendidos, e, ainda, estabelecer.”

Esta equipe de fiscalização não encontrou, na ficha técnica apresentada pela Nutrivip, indicação da entidade/empresa à qual pertencia o responsável pelas informações nela prestadas, não sendo possível definir, objetivamente, se proponente ou fabricante foi responsável pela emissão da ficha sob tela.

Visando obter esclarecimentos quanto ao adequado embasamento da desclassificação supracitada, esta equipe de fiscalização emitiu a Solicitação de Fiscalização nº 201216871/05, mediante a qual requereu da Prefeitura Municipal a demonstração, de maneira comprovada, de quais foram os meios por ela empregados para se assegurar da falha na documentação apresentada pela empresa.

Em 18/02/2012, a municipalidade enviou resposta à solicitação mencionada informando o seguinte:

“Em atenção à Solicitação em epígrafe e segundo informações prestadas pela Coordenadora de Merenda Escolar – COMERE/DEAFIN/SEDUC desta Prefeitura (...), esclarecemos que a exigência da Ficha Técnica emitida pelo fabricante e contendo a assinatura do responsável técnico visou garantir a veracidade das informações nutricionais do produto ofertado, vez que a falta dessa exigência possibilitaria a emissão de Ficha Técnica do Produto por qualquer pessoa.”

Em 30/01/2007, a segunda colocada foi convocada a apresentar sua documentação para habilitação, sendo que, segundo parecer sem data, também emitido pela Coordenadora da Merenda Escolar à época, houve falhas na documentação apresentada, as quais levaram à desclassificação da Nutricionale.

Foi citado no parecer, entre outras falhas, que a ficha técnica apresentada se referia a objeto distinto do previsto no edital, fato esse corroborado por esta equipe de fiscalização, pois constatou-se que esse se referia a leite desnatado ao invés do integral.

Dessa forma, foi convocada a 3ª colocada, empresa R.D.S., a qual teve toda sua documentação técnica aprovada, sendo efetivamente contratada em 10/04/2007 (Contrato nº 152/2007).

Portanto, não obstante restarem dúvidas com relação ao embasamento da desclassificação da primeira colocada do certame (Nutrivip), bem não terem sido apresentadas informações sobre como a Prefeitura se assegurou da falha na documentação apresentada pela empresa Nutrivip, não foram identificadas evidências suficientes que configurassem irregularidade na atuação da Comissão Municipal de Licitação/Equipe do Pregão e/ou da Coordenadora da Merenda Escolar.

b) Conclusão sobre a situação verificada:

Não obstante restarem dúvidas com relação ao embasamento da desclassificação da primeira colocada do certame (Nutrivip), não foram identificadas evidências suficientes que configurassem irregularidade na atuação da Comissão Municipal de Licitação/Equipe do Pregão e/ou da Coordenadora da Merenda Escolar no tocante à habilitação dos licitantes.

2.1.1.3

Situação Verificada

Possíveis irregularidades ocorridas na execução do Pregão Eletrônico nº 14064/2006 pela Prefeitura Municipal de Santos/SP e Contrato nº 152/2007, firmado entre a municipalidade e a empresa R.D.S. Representação Comércio de Produtos Alimentícios e Transportes de Cargas Ltda, relativos à aquisição de leite integral UHT e envolvendo o exame quanto à procedência das seguintes impropriedades: verificação da ocorrência de sobrepreço na aquisição de leite no Pregão Eletrônico nº 14064/2006; verificação da adequação da concessão de reajuste de preços; verificação da regularidade dos processos licitatórios; verificação da aprovação de contas pelo FNDE em relação ao uso das verbas federais do PNAE na aquisição do objeto do certame; e análise de outros processos de aquisição com o mesmo objeto, eventualmente conduzidos pelo município antes e depois do contrato submetido à presente demanda.

INFORMAÇÃO

Existência de vínculo entre as empresas que emitiram as cotações prévias de preço.

a) Fato:

Objetivando avaliar a lisura no embasamento dos preços praticados pelo Município de Santos/SP, na execução do Pregão Eletrônico nº 14064/2006, especificamente com relação ao fornecimento de leite UHT longa vida, foi realizada análise relativa à existência de vínculo entre empresas que participaram do certame e daquelas que apresentaram cotações prévias de preços.

Cabe destacar que, segundo exame do Processo nº 94093/2006-76 e de demais documentos, as cotações prévias embasaram o estabelecimento dos preços de referência do produto (estimativa dos recursos orçamentários), consistindo em importante referência quanto à adequabilidade dos preços praticados durante a execução do Contrato nº 152/2007.

Mediante consulta junto aos sistemas CNPJ e CPF, ambos da Receita Federal, foi realizada pesquisa relativa ao quadro societário das empresas que participaram tanto do certame quanto da cotação prévia de preços. Sendo assim, constatou-se existência de sócios em comum entre três das empresas que emitiram cotações prévias de preços à Prefeitura Municipal de Santos/SP, bem como a ocorrência de vínculo de parentesco entre os sócios dessas três empresas. A tabela a seguir detalha a situação verificada:

| SEQ. | SÓCIOS | EMPRESAS | | |
|------|---------------|------------------------|----------------------------|------------------------|
| | | RDS | RDC | LITORAL SANTOS |
| 1 | ***530.068-** | 18/10/2010aDt.Pesquisa | NA | NA |
| 2 | ***401.258-** | 07/04/2004a22/04/2008 | 05/09/2003a21/07/2004 | NA |
| 3 | ***990.938-** | 07/04/2004a22/04/2008 | NA | NA |
| 4 | ***423.858-** | 22/04/2004aDt.Pesquisa | 20/06/2008aDt.Pesquisa | 09/08/2002aDt.Pesquisa |
| 5 | ***047.108-** | 22/04/2008a18/10/2010 | NA | NA |
| 6 | ***711.648-** | NA | 21/07/2004a20/06/2008 | 09/08/2002a19/04/2004 |
| 7 | ***318.258-** | NA | 21/07/2004a20/06/2008 | NA |
| 8 | ***142.108-** | NA | 20/06/2008aDt. Pesquisa | NA |
| 9 | ***813.468-** | NA | 05/09/2003a21/07/2004 | NA |
| 10 | ***374.238-** | NA | NA | 07/03/1997a09/08/2002 |

| | | | | |
|--|----------------|----|----|------------------------|
| 11 | ***847.718-*** | NA | NA | 19/04/2004aDt.Pesquisa |
| 12 | ***267.768** | NA | NA | 07/03/1997a09/08/2002 |
| Obs.: 1)Os Sócios identificados com a Seq. 2,3,4 e 6 tem relação de parentesco de primeiro grau. 2)Os Sócios identificados com a Seq. 1 e 6 tem o mesmo endereço de residência. | | | | |
| Dt. Pesquisa: 13/03/2013 | | | | |

Cabe salientar também que, por meio de exame de outras contratações efetuadas pelo Município de Santos/SP, cujo objeto também consistiu no fornecimento de leite longa vida, foi possível constatar que algumas das empresas supracitadas participaram, conjuntamente, de outros pregões, inclusive logrando êxito como vencedoras.

| Pregão | Participaram do Certame (entre outras) | Vencedor |
|---------------|---|-----------------|
| 14022/2006 | R.D.C e R.D.S | R.D.C |
| 14017/2008 | R.D.C e R.D.S | R.D.S |

Portanto, considerando que foi evidenciada a existência de vínculo entre as empresas responsáveis pela emissão das cotações prévias de preços, entendeu-se que poderia ter restado comprometida a lisura do procedimento e prejudicada a consequente busca pela melhor proposta para a Administração, pois as cotações foram as principais referências da Administração Municipal na avaliação quanto à adequabilidade do preço efetivamente contratado.

Sendo assim, a municipalidade foi instada a se manifestar quanto ao fato, emitindo, em 29/04/2013, por meio de documento sem número, a seguinte justificativa:

“Por ocasião da cotação prévia de preços não existe possibilidade de solicitar aos fornecedores cópias de seus contratos sociais para análise de eventuais vínculos entre seus sócios, pois, como é público e notório, a maioria das empresas sequer costuma informar os preços de seus produtos aos órgãos públicos alegando excesso de burocracia para celebração de contratos.

De qualquer forma, não restou comprometida a lisura do procedimento e prejudicada a busca

*pela melhor proposta, vez que, se foram considerados os preços unitários das demais empresas LUKARMONA (R\$ 2,05), CITRO CARDILLI (R\$ 2,07) e MULTI-COM (R\$ 2,06) o **preço de referência do litro do leite integral UHT seria de R\$ 2,06.***

Assim, está comprovado que o preço unitário do litro de leite integral UHT estimado naquela ocasião por esta Administração encontrava-se de acordo com o preço praticado no mercado, não ocorrendo qualquer prejuízo aos cofres públicos.”

A municipalidade relata sobre a inviabilidade na identificação de vínculo entre as empresas na fase da entrega de cotação de preços; todavia, há de se ressaltar que 2 (duas) das 3 (três) empresas citadas (R.D.C e R.D.S) já haviam participado de certame promovido pela Administração Municipal, tendo, inclusive, celebrado contrato com o município de Santos/SP.

b) Conclusão sobre a situação verificada:

Não obstante as cotações terem sido as principais referências da Administração Municipal na avaliação quanto à adequabilidade do preço efetivamente contratado, considerando que 3 (três) das 6 (seis) cotações foram emitidas por empresas cuja existência de vínculo não foi caracterizada, resta configurada apenas a fragilidade nos controles internos municipais no que tange às 3 (três) empresas com vínculo.

2.1.1.4

Situação Verificada

Possíveis irregularidades ocorridas na execução do Pregão Eletrônico nº 14064/2006 pela Prefeitura Municipal de Santos/SP e Contrato nº 152/2007, firmado entre a municipalidade e a empresa R.D.S. Representação Comércio de Produtos Alimentícios e Transportes de Cargas Ltda, relativos à aquisição de leite integral UHT e envolvendo o exame quanto à procedência das seguintes impropriedades: verificação da ocorrência de sobrepreço na aquisição de leite no Pregão Eletrônico nº 14064/2006; verificação da adequação da concessão de reajuste de preços; verificação da regularidade dos processos licitatórios; verificação da aprovação de contas pelo FNDE em relação ao uso das verbas federais do PNAE na aquisição do objeto do certame; e análise de outros processos de aquisição com o mesmo objeto, eventualmente conduzidos pelo município antes e depois do contrato submetido à presente demanda.

CONSTATAÇÃO

Inclusão de exigências indevidas em edital de licitação.

a) Fato:

Mediante exame do Edital relativo Pregão Eletrônico nº 14064/2006, constatou-se terem sido incluídas, no Termo de Referência, com relação ao lote 01 (Leite Integral UHT), exigências para habilitação que podem ter restringido a competitividade do certame.

O item 2.3 do termo de referência supracitado cita:

“2.3 As entregas do produto do lote 01 deverão ser feitas (...), com 02 (dois) veículos próprios que (...) e funcionários com vínculo empregatício com a empresa (...)” (Grifo nosso)

Cabe destacar que apenas três empresas participaram do certame, para o qual foi dada ampla divulgação (diários oficiais da União, Estado de São Paulo e Município de Santos, bem como jornais de grande circulação no município e no estado).

Esta equipe entende ser inadequada a exigência de que as empresas licitantes sejam obrigadas a manter profissionais sob vínculo empregatício apenas para participar da licitação, sendo suficiente a comprovação da existência de um contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum, comprovando que o profissional *esteja em condições de efetivamente desempenhar seus serviços no momento da execução de um possível contrato*.

Na esteira desse pensamento, também entende-se ser descabido exigir que o proponente possua veículos próprios para o fornecimento do objeto sob exame.

Tais exigências acarretam em ônus desnecessários às licitantes e mostram-se limitadoras à participação de eventuais interessados no certame, sendo que jurisprudência da Egrégia Corte de Contas (Tribunal de Contas da União) apresenta entendimento similar ao da equipe de fiscalização desta CGU/SP, consoante Acórdão nº 1.735/2009 – Plenário.

Dessa forma, considerando que as exigências supramencionadas podem ter impedido a participação de um número maior de licitantes, em desacordo com o disposto no art. 3º, §1º, I, do art. 3º da Lei 8.666/93 e com jurisprudência do Tribunal de Contas da União, entende-se restar caracterizada a imposição de *restrições indevidas* à ampla concorrência.

b) Manifestação da Unidade Examinada:

A Prefeitura Municipal de Santos/SP se manifestou, em 29/04/2013, por meio de documento sem número, conforme transcrição a seguir:

“As exigências impostas pela Prefeitura Municipal de Santos no Edital do Pregão Eletrônico nº

14.064/2006 não se mostram indevidas, exageradas e, muito menos, desarrazoadas, pelos seguintes motivos:

A entrega de alimentos nas escolas municipais de Santos não poderia ser efetuada com segurança se não fossem estabelecidas condições compreendendo a utilização de 02 (dois) veículos próprios com vigentes Certificados da Vigilância Sanitária expedidos pela Secretaria Estadual de Saúde, contando com dois funcionários com vínculo empregatício com a empresa contratada.

Convém destacar, por oportuno, que o transporte de produtos alimentícios obedece várias regras, incluindo as da Portaria nº 15, de 07 de novembro de 1991, expedidas pelo Centro de Vigilância Sanitária do Estado de São Paulo, que disciplinam o transporte de alimentos para consumo humano, tais que:

“Art. 1º - Normatizar e padronizar o transporte de alimentos para consumo humano, na seguinte conformidade:

1 - Os meios de transporte de alimentos destinados ao consumo humano, refrigerados ou não, devem garantir a integridade e a qualidade a fim de impedir a contaminação e deterioração do produto.

2 - É proibido manter no mesmo continente ou transportar no mesmo compartimento de um veículo, alimentos e substâncias estranhas que possam contaminá-los ou corrompê-los.

3 - Excetuam-se da exigência do item anterior, os alimentos embalados em recipientes hermeticamente fechados, impermeáveis e resistentes, salvo com produtos tóxicos.

4 - Não é permitido transportar, conjuntamente com os alimentos, pessoas e animais.

5 - A cabine do condutor deve ser isolada da parte que contém os alimentos.

6 - No transporte de alimentos, deve constar nos lados direito e esquerdo, de forma visível, dentro de um retângulo de 30 cm de altura por 60 cm de comprimento, os dizeres: Transporte de Alimentos, nome, endereço e telefone da empresa, Produto Perecível (quando for o caso).

7 - Os veículos de transporte de alimentos devem possuir Certificado de Vistoria, de acordo com o Código Sanitário vigente.

8 - O Certificado de Vistoria é concedido após inspeção da autoridade sanitária competente, obedecidas as especificações desta portaria.

Art. 2º - Os critérios de higiene no transporte de alimentos devem obedecer aos seguintes requisitos:

1 - O veículo de transporte de alimento deve ser mantido em perfeito estado de conservação e

higiene.

2 - Os métodos de higiene e desinfecção devem ser adequados às características dos produtos e meios de transportes, aprovados pela autoridade sanitária competente.

3 - A limpeza deve ser efetuada com água potável da rede pública ou tratada com hipoclorito de sódio a 2,5% (na proporção de 2 gotas/litro e permanecer em repouso por 30 minutos antes de ser utilizada) até remoção de todos os resíduos. No caso de resíduos gordurosos devem ser utilizados detergentes neutros para a sua completa remoção.

4 - A desinfecção deve ser realizada após a limpeza e pode ser efetuada de uma das seguintes formas, segundo a necessidade:

a) Desinfecção em água quente: através do contato ou imersão dos utensílios em água quente a uma temperatura não inferior a 80°C, durante 2 minutos no mínimo.

b) Desinfecção com vapor: através de mangueiras, à temperatura não inferior a 96°C, e mais próximo da superfície de contato, durante 2 a 3 minutos.

c) Desinfecção com substâncias químicas. Estes produtos devem ser registrados no Ministério da Saúde e usados conforme instruções do fabricante, não deixando resíduos e/ou odores que possam ser transmitidos aos alimentos.

5 - O transporte de produtos perecíveis deve ser de material liso, resistente, impermeável e atóxico, lavável, aprovado pela autoridade sanitária.

6 - O veículo deve possuir dispositivos de segurança que impeçam o derrame em via pública de alimentos e/ou resíduos sólidos e líquidos, durante o transporte.

7 - Quando a natureza do alimento assim o exigir, deve ser colocado sobre prateleiras e estrados removíveis, de forma a evitar danos e contaminação.

8 - Os materiais utilizados para proteção e fixação da carga (cordas, encerados, plásticos e outros) não devem constituir fonte de contaminação ou dano para o produto, devendo os mesmos serem desinfetados juntamente com o veículo de transporte.

9 - A carga e/ou descarga não devem apresentar risco de contaminação, dano ou deterioração do produto e/ou matéria-prima alimentar.

10 - Não é permitido o transporte concomitante de matéria-prima ou produtos alimentícios crus com alimentos prontos para o consumo, se os primeiros apresentarem risco de contaminação para esses últimos.

11 - Não é permitido o transporte concomitante de dois ou mais produtos alimentícios, se um deles

apresentar risco de contaminação para os demais”.

Como se vê, o transporte do produto adquirido (Leite Integral UHT) obedece uma série de normas que visam proteger a qualidade desse alimento, garantindo o seu consumo seguro. Portanto, era obrigação desta Prefeitura garantir o cumprimento de tais regras para o fornecimento de leite aos alunos de sua rede pública de ensino.

No presente caso, o fornecimento quinzenal de leite, em aproximadamente 150 diferentes pontos de distribuição, não poderia ser cumprido adequadamente sem que a empresa contratada disponibilizasse pelo menos dois veículos para o transporte, apresentando a sua aprovação por certificação expedida pelo Centro de Vigilância Sanitária do Estado. Mais do que isso, exigiu-se, como obrigação (parágrafo primeiro da Cláusula Terceira e item VI da Cláusula Sexta), que a contratada mantivesse, durante todo o prazo de vigência contratual, as condições de qualificação e habilitação exigidas na licitação.

A exigência de propriedade dos veículos para a prestação de serviços contratados era decorrência natural das obrigações incidentes nos serviços de transporte de alimentos, compreendendo não apenas as características físicas dos veículos, mas também a manutenção de sua perfeita limpeza e de suas características de divisão, obedecendo as regras expedidas pelas autoridades competentes. Nessas circunstâncias, a exigência de propriedade dos veículos era a única forma de garantir o efetivo e integral cumprimento de regulamentações incidentes sobre a atividade, por todo o período de vigência do contrato.

Por outro lado, a exigência de funcionários responsáveis pelas entregas com vínculo empregatício com a Contratada também visou, além das boas condições de higiene do alimento fornecido, a segurança das crianças, tendo em vista que as entregas seriam realizadas em inúmeras escolas municipais nas quais circulam centenas de menores sob a responsabilidade das autoridades deste Município.

Portanto, era de toda a conveniência e de inegável necessidade que fossem devidamente identificadas as pessoas responsáveis pelas entregas, que quinzenalmente teriam acesso às instalações físicas de tantas escolas municipais em todas as regiões geográficas do Município. Evidentemente, se os responsáveis pelas entregas fossem desconhecidos, ou fossem seguidamente substituídos, estaria instalada situação de grande insegurança nos 150 estabelecimentos de ensino municipais que receberiam o leite, nos quais circulam centenas de alunos de tenra idade, motivando a exigência de vínculo empregatício dos funcionários responsáveis pelas entregas para atender essa necessidade de segurança.

Nesse ponto, é forçoso reconhecer que o ajuste em tela apresenta peculiaridades muito específicas, envolvendo a responsabilidade de oferecer importante alimento a um grande contingente de crianças, bem como contínuo acesso às instalações das escolas públicas municipais de Santos. Essas circunstâncias justificaram a imposição dessas exigências na aludida licitação.

Sendo assim, essas exigências não são restritivas, vez que devidamente fundamentadas e com estrita obediência aos preceitos legais incidentes, visando resguardar o interesse público envolvido.”

c) Análise do Controle Interno:

Não obstante a Prefeitura citar que as exigências em tela visaram garantir melhor qualidade e mais segurança na prestação dos serviços, entende-se que existiam, à época, outros meios, os quais não frustrariam o carácter competitivo do certame e que poderiam assegurar tanto a qualidade os veículos utilizados quanto à segurança das escolas no que tange aos serviços de entrega.

Com relação aos funcionários responsáveis pelas entregas, seria suficiente a comprovação da existência de um contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e, no tocante aos veículos utilizados, a exigência de que sejam de propriedade do contratado não garante quaisquer condições mínimas quanto ao seu estado de conservação.

Já, no tocante às exigências normativas específicas para transporte de produtos alimentícios, não se identificou alguma que justificasse a adoção dos critérios em questionamento.

Portanto, esta equipe de fiscalização entende por não acatar as justificativas apresentadas.

Recomendação : 1

Orientar o gestor municipal que não utilize, nas licitações exigências para habilitação que venham a restringir o carácter competitivo do certame, em especial no que tange à exigência de funcionários com vínculo empregatício e de veículos próprios, em cumprimento à Lei nº 8.666/1993 e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

d) Conclusão sobre a situação verificada:

Com relação à avaliação sobre a regularidade do processo licitatório (Pregão Eletrônico nº 14064/2006) promovido pelo Município de Santos/SP, entende-se ter ocorrido a imposição de *restrições indevidas* à ampla concorrência (exigência de funcionários com vínculo empregatício e de veículos próprios) as quais podem ter prejudicado a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

2.1.1.5

Situação Verificada

Possíveis irregularidades ocorridas na execução do Pregão Eletrônico nº 14064/2006 pela Prefeitura Municipal de Santos/SP e Contrato nº 152/2007, firmado entre a municipalidade e a empresa R.D.S. Representação Comércio de Produtos Alimentícios e Transportes de Cargas Ltda, relativos à aquisição de leite integral UHT e envolvendo o exame quanto à procedência das seguintes impropriedades: verificação da ocorrência de sobrepreço na aquisição de leite no Pregão Eletrônico nº 14064/2006; verificação da adequação da concessão de reajuste de preços; verificação da regularidade dos processos licitatórios; verificação da aprovação de contas pelo FNDE em relação ao uso das verbas federais do PNAE na aquisição do objeto do certame; e análise de outros processos de aquisição com o mesmo objeto, eventualmente conduzidos pelo município antes e depois do contrato submetido à presente demanda.

INFORMAÇÃO

Pesquisa acerca de contratos semelhantes firmados pelo Município de Santos/SP antes e depois do Contrato nº 152/2007.

a) Fato:

Visando avaliar a adequação dos preços praticados na aquisição de leite integral UHT no Pregão Eletrônico nº 14064/2006 e durante a execução do Contrato nº 152/2007, firmado entre o Município de Santos/SP e a empresa R.D.S., bem como a regularidade dos procedimentos adotados pela administração municipal na realização do certame, foi efetuada análise de outros processos de pregão eletrônico, com objeto similar, realizados no mesmo período.

Foram identificadas inúmeras variações, em especial quanto às exigências para habilitação, conforme tabelas a seguir indicam:

| Pregão | Secretaria Requisitante | Locais de Entrega | Qtde de Leite | Preço/Litro | Vencedor |
|------------|----------------------------|-------------------|---------------|--------------|----------|
| 14022/2006 | Ass. Social | 20 locais | 25.200 l | R\$ 2,00 | R.D.C |
| 14064/2006 | Educação | 148 locais | 450.000 l | R\$ 1,95 (*) | R.D.S |
| 14035/2007 | Ass. Social | 21 locais | 28.572 l | R\$ 2,40 | Nutrivip |

| | | | | | |
|------------|----------|------------|-----------|----------|--------------|
| 14092/2007 | Saúde | 1 local | 50.000 l | R\$ 1,50 | Nutricionale |
| 14017/2008 | Educação | 148 locais | 450.000 l | R\$ 2,51 | R.D.S |

(*) Preço reajustado para R\$ 2,53 em 10/2007.

| Pregão | Ficha Técnica | Laudo Bromatológico | Veículo Próprio | Funcionários com vínculo empregatício | Duração do Contrato |
|---------------|----------------------|----------------------------|------------------------|--|----------------------------|
| 14022/2006 | exigiu | exigiu | Não exigiu | Não exigiu | 21jul06 a 21jul07 |
| 14064/2006 | exigiu | exigiu | exigiu | exigiu | 10abr07 a 10abr08 |
| 14035/2007 | exigiu | Não exigiu | Não exigiu | Não exigiu | 27ago07 a 27ago08 |
| 14092/2007 | exigiu | Não exigiu | Não exigiu | Não exigiu | 21jan08 a 21jan09 |
| 14017/2008 | exigiu | exigiu | exigiu | exigiu | 30jul08 a 31jul09 |

Cabe destacar que as aquisições realizadas com recursos do PNAE obedecem, além do regramento geral de licitações (Lei nº 8.666/93, etc.), legislação específica do Ministério da Educação, como, por exemplo, a Resolução FNDE nº 32/2006.

Salienta-se também que, nos pregões executados para atendimento da pasta da educação municipal, a quantidade de leite adquirido e o número de locais para entrega tende a ser bem maior.

b) Conclusão sobre a situação verificada:

Consoante requerimento da demandante, foi realizada pesquisa acerca de outros 5 (cinco) contratos semelhantes firmados pelo Município de Santos/SP antes e depois do Contrato nº 152/2007, não tendo sido identificadas evidências suficientes que caracterizem a inadequação dos preços praticados no contrato sob exame.

2.1.1.6**Situação Verificada**

Possíveis irregularidades ocorridas na execução do Pregão Eletrônico nº 14064/2006 pela Prefeitura Municipal de Santos/SP e Contrato nº 152/2007, firmado entre a municipalidade e a empresa R.D.S. Representação Comércio de Produtos Alimentícios e Transportes de Cargas Ltda, relativos à aquisição de leite integral UHT e envolvendo o exame quanto à procedência das seguintes impropriedades: verificação da ocorrência de sobrepreço na aquisição de leite no Pregão Eletrônico nº 14064/2006; verificação da adequação da concessão de reajuste de preços; verificação da regularidade dos processos licitatórios; verificação da aprovação de contas pelo FNDE em relação ao uso das verbas federais do PNAE na aquisição do objeto do certame; e análise de outros processos de aquisição com o mesmo objeto, eventualmente conduzidos pelo município antes e depois do contrato submetido à presente demanda.

INFORMAÇÃO

Avaliação quanto à ocorrência de sobrepreço.

a) Fato:

Visando avaliar a adequação dos preços contratados mediante o pregão eletrônico nº 14064/2006, foi realizado exame do processo nº 94093/2006-76, tendo sido verificado o seguinte:

O objeto do certame sob exame consistiu, resumidamente, na aquisição parcelada de 450.000 litros de leite integral UHT embalado em "tetra brik aseptic", contendo 1.000mL, em caixas com 12 unidades e prazo de validade mínimo de 4 meses.

Cabe ressaltar que, conforme termo de referência do pregão examinado, o produto acima deveria ser entregue quinzenalmente, às segundas e terças-feiras, das 07:00hs às 16:00hs, nas unidades escolares municipais, estaduais e entidades conveniadas, as quais, consoante relação dos locais de entrega do lote 01, contemplavam cerca de 147 locais distintos no Município de Santos.

Foram efetuadas 6 (seis) cotações prévias de preços afim de estabelecer o preços de referência do produto (estimar recursos orçamentários), tendo sido coletadas as seguinte informações:

| Empresa | Preço Cotado por litro de leite |
|---------------------------------------|--|
| Empresa 1 - Lukarmona | R\$ 2,05 |
| Empresa 2 (*) – R.D.S | R\$ 2,00 |
| Empresa 3 – Litoral Santos | R\$ 2,05 |
| Empresa 4 – Citro Cardili | R\$ 2,07 |
| Empresa 5 – Multi-Com | R\$ 2,06 |
| Empresa 6 - RDC | R\$ 2,10 |
| Preço Médio por Litro de leite | R\$ 2,05 |

(*) Empresa participou e foi a vencedora do Pregão Eletrônico nº 14064/2006.

Visando confirmar a autenticidade das cotações supramencionadas, esta equipe de fiscalização emitiu circularizações às empresas acima relacionadas (com exceção da empresa 2), não conseguindo contato com a empresa 5.

Foram recebidas respostas das seguintes empresas:

| Empresa | Resposta |
|---------------------------|---|
| Empresa 4 – Citro Cardili | Informou que não foi possível confirmar se as informações contidas nas cotações eram verídicas. |

| | |
|----------------------------|--|
| Empresa 1 - Lukarmona | Confirmou a emissão da cotação. |
| Empresa 3 – Litoral Santos | Não respondeu até os términos dos trabalhos. |
| Empresa 6 - RDC | Confirmou a emissão da cotação. |

Durante a realização do pregão citado anteriormente foram obtidos os seguintes preços:

1º Nutrivip com R\$ 1,68/litro

2º Nutricionale com R\$ 1,69/litro

3º R.D.S com R\$ 1,95/litro

Cabe lembrar que os dois primeiros colocados foram desclassificados por problemas na documentação de habilitação técnica, sendo assim, foi contratada a empresa R.D.S. com o preço de R\$ 1,95/litro.

Segundo Relatório emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP, apontamentos do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da USP – ESALQ, indicavam que o preço, no atacado, do leite UHT, no Estado de São Paulo, estava em torno de R\$ 1,38/litro em abril de 2007 (O Contrato nº 152/2007 foi assinado em 10/04/2007).

Todavia, há de se considerar que os estudos supracitados se referem ao preço pago ao produtor à época e não o pago pelo consumidor final. Também há de se ressaltar que para se caracterizar, com certa precisão, a ocorrência de sobrepreço no caso em exame, necessitam ser considerados os custos com encargos e logística que estiveram envolvidos na execução do contrato em tela.

Esta equipe examinou outros 5 contratos de aquisição de leite integral UHT formalizados no período pelo Município de Santos/SP, não sendo evidenciadas relevantes divergências nos preços praticados, especialmente quando são consideradas as diferenças na logística e nos quantitativos exigidos nas diferentes avenças. A tabela a seguir ilustra melhor as comparações efetuadas:

| Pregão | Locais de Entrega | Qtde de Leite | Preço/Litro |
|---------------|--------------------------|----------------------|--------------------|
| 14022/2006 | 20 locais | 25.200 litros | R\$ 2,00 |

| | | | |
|------------|------------|----------------|--------------|
| 14064/2006 | 148 locais | 450.000 litros | R\$ 1,95 (*) |
| 14035/2007 | 21 locais | 28.572 litros | R\$ 2,40 |
| 14092/2007 | 1 local | 50.000 litros | R\$ 1,50 |
| 14017/2008 | 148 locais | 450.000 litros | R\$ 2,51 |

(*) Preço reajustado para R\$ 2,53 em 10/2007.

Consoante se pode visualizar na tabela acima, o preço do leite tende a ser maior quando a entrega deve ser realizada em mais locais, fato que aumenta os custos de logística da empresa fornecedora.

A Prefeitura Municipal de Santos/SP apresentou estudo no qual calcula os custos operacionais envolvidos na execução do contrato n° 152/2007 (entrega quinzenal em todas as escolas de Santos/SP). Segundo tal estudo, considerando apenas os custos do transporte e manutenção dos veículos, sem considerar custos fiscais e de armazenamento, cerca de 21% do preço do litro do leite em questão estaria comprometido no custeio das despesas com transporte.

Visando levantar informações relativas à variação do preço de leite integral UHT de forma a complementar as análises dessa equipe de fiscalização, foram solicitadas, junto à Associação Brasileira da Indústria de Leite Longa Vida, por meio do Ofício n° 3629/2013/GAB/CGU-Regional /SP/CGU/PR, de 07/02/2013, informações estatísticas concernentes ao preço médio mensal do produto no mercado atacadista para o período compreendido entre janeiro de 2006 e dezembro de 2012. Todavia, até o término dos trabalhos desta equipe, não foi enviada resposta.

Dessa forma, considerando que a avaliação quanto aos preços praticados no contrato n° 152/2007 depende de comparação com avenças que possuam similaridade de condições (quantidade, período, logística envolvida, etc.), entende-se que não foram identificadas evidências suficientes que caracterizem a ocorrência de sobrepreço.

b) Conclusão sobre a situação verificada:

Visando a avaliação quanto à ocorrência de sobrepreço na aquisição do leite integral, no processo sob exame, foram realizadas diversas ações, como exame documental, pesquisas e confirmações externas.

Os preços praticados foram comparados com os informados nas cotações prévias constantes do processo nº 94093/2006-76, com os resultantes da realização do pregão eletrônico nº 14064/2006 e com os contratados em outras avenças formalizadas pelo Município de Santos/SP.

Sendo assim, entende-se que, considerando que a avaliação quanto aos preços praticados no contrato nº 152/2007 depende de comparação com contratações que possuam similaridade de condições (quantidade, período, logística envolvida, etc.), não foram constatadas evidências suficientes que caracterizem a ocorrência de sobrepreço.

2.1.1.7

Situação Verificada

Possíveis irregularidades ocorridas na execução do Pregão Eletrônico nº 14064/2006 pela Prefeitura Municipal de Santos/SP e Contrato nº 152/2007, firmado entre a municipalidade e a empresa R.D.S. Representação Comércio de Produtos Alimentícios e Transportes de Cargas Ltda, relativos à aquisição de leite integral UHT e envolvendo o exame quanto à procedência das seguintes impropriedades: verificação da ocorrência de sobrepreço na aquisição de leite no Pregão Eletrônico nº 14064/2006; verificação da adequação da concessão de reajuste de preços; verificação da regularidade dos processos licitatórios; verificação da aprovação de contas pelo FNDE em relação ao uso das verbas federais do PNAE na aquisição do objeto do certame; e análise de outros processos de aquisição com o mesmo objeto, eventualmente conduzidos pelo município antes e depois do contrato submetido à presente demanda.

INFORMAÇÃO

Verificação quanto à regularidade na concessão de reajuste de preços.

a) Fato:

Por meio de exame do Processo nº 94093/2006-76 identificou-se que, em 29/07/2007, a empresa contratada pleiteou realinhamento dos preços praticados na execução do Contrato nº 152/2007.

O pedido formulado pela R.D.S solicitou reajuste no preço do leite de R\$ 1,95/litro para R\$ 3,07/litro, fundamentando-se, basicamente, no aumento do custo do leite que era adquirido junto a Batavo S.A. Foram apresentadas diversas notas fiscais de compra da R.D.S junto à Batavo, conforme tabela a seguir:

| Nota Fiscal | Data de Emissão | Valor Pago pelo Litro do Leite |
|--------------------|------------------------|---------------------------------------|
| 559245 | 05/01/2007 | R\$ 1,23 |
| 411727 | 31/01/2007 | R\$ 1,74 |
| 612113 | 27/06/2007 | R\$ 1,97 |
| 612489 | 27/06/2007 | R\$ 1,99 |

Consoante análise do processo original, o pedido de realinhamento solicitado pela contratada cita a ocorrência, no exercício de 2007, de variação substancial nos custos das “commodities” agrícolas oriunda da quebra de safra e/ou melhores posições no mercado externo, a qual resultou em diminuição na oferta do mercado e ajuste na remuneração dos produtores.

A Prefeitura Municipal de Santos/SP, visando apreciar adequadamente o pedido da empresa, emitiu pareceres de setores técnicos (Secretaria Municipal de Educação) e jurídicos (Procuradoria Jurídica do Município) efetuando algumas pesquisas e chegando às seguintes constatações:

1 - Segundo pesquisa da Fundação Getúlio Vargas – FGV, com data de 03/07/2007, encontrada pela municipalidade na internet, o leite longa vida acumulou alta de 29,5% em 2007.

2 – Visando confirmar a adequação do reajuste requisitado pela R.D.S, foram realizadas, em 06/08/2007, pela Administração Municipal cotações de preços junto a três empresas:

| Empresa | Valor cotado |
|---------------------|---------------------|
| Lukarmona | R\$ 2,80/litro |
| Nutri-Ali | R\$ 2,89/litro |
| Roca Cestas Básicas | R\$ 2,89/litro |

| | |
|--------------|-----------------------|
| Média | R\$ 2,86/litro |
|--------------|-----------------------|

3 – A Prefeitura Municipal de Santos/SP entendeu que a empresa fazia jus a realinhamento de preços; todavia, não no percentual por ela solicitado e sim com base na pesquisa da FGV (29.5%).

Sendo assim, o Segundo Termo Aditivo do contrato supra foi assinado em 01/10/2007, afetando a distribuição de 335.628 litros de leite ainda pendentes, tendo sido devidamente analisado e aprovado pelos setores responsáveis do Município de Santos/SP, alterando o preço do litro do leite integral UHT de R\$ 1,95 para R\$ 2,53.

Portanto, considerando que havia previsão legal para o realinhamento de preços, bem como este foi embasado tanto nas evidências apresentadas pela empresa demandante (notas fiscais de aquisição de leite em 2007) quanto nas pesquisas efetuadas pela própria municipalidade (cotações de preços e consulta a pesquisa da FGV), entende-se não terem sido constatadas evidências suficientes que caracterizassem a inadequação do reajuste concedido.

b) Conclusão sobre a situação verificada:

Visando a avaliação quanto à adequação do realinhamento de preços concedido a R.D.S no Segundo Termo Aditivo do Contrato nº 152/2007, foram avaliadas diversas informações constantes do Processo nº 94093/2006-76 e de outros documentos, restando entendido que, considerando que havia previsão legal para o realinhamento de preços, bem como este foi embasado tanto nas evidências apresentadas pela empresa demandante (notas fiscais de aquisição de leite em 2007) quanto nas pesquisas efetuadas pela própria municipalidade (cotações de preços e consulta a pesquisa da FGV), não foram constatadas evidências suficientes que caracterizassem a inadequação do reajuste concedido.

2.1.1.8

Situação Verificada

Possíveis irregularidades ocorridas na execução do Pregão Eletrônico nº 14064/2006 pela Prefeitura Municipal de Santos/SP e Contrato nº 152/2007, firmado entre a municipalidade e a empresa R.D.S. Representação Comércio de Produtos Alimentícios e Transportes de Cargas Ltda, relativos à aquisição de leite integral UHT e envolvendo o exame quanto à procedência das seguintes impropriedades: verificação da ocorrência de sobrepreço na aquisição de leite no Pregão Eletrônico nº 14064/2006; verificação da adequação da concessão de reajuste de preços; verificação da

regularidade dos processos licitatórios; verificação da aprovação de contas pelo FNDE em relação ao uso das verbas federais do PNAE na aquisição do objeto do certame; e análise de outros processos de aquisição com o mesmo objeto, eventualmente conduzidos pelo município antes e depois do contrato submetido à presente demanda.

CONSTATAÇÃO

Ausência de documentação comprobatória da entrega dos bens adquiridos.

a) Fato:

Realizou-se a análise da execução contrato nº 152/2007, decorrente do Pregão Eletrônico nº 14064/2006, firmado entre a Prefeitura Municipal de Santos/SP e a empresa R.D.S. Representação, Com. Prods. Alimentícios e Transp. Rodoviários de Cargas Ltda – EPP, CNPJ nº 06.221.850/0001-04, referente à aquisição e distribuição nas escolas, de leite integral UHT(lote 01 do Edital de Pregão) para a merenda escolar do município.

De acordo com o texto do parágrafo Segundo, Cláusula Terceira, “As entregas do produto do lote 01 deverão ser feitas quinzenalmente às Segundas-feiras e Terças-feiras, das 7:00 às 16:00 horas nas unidades escolares municipais, estaduais e entidades conveniadas abaixo relacionadas....., com a empresa, a qual deverá apresentar romaneio para ser assinado pela diretora ou equipe técnica da unidade escolar.”(grifos nossos).

Adicionalmente, o item III da Cláusula Sétima do referido instrumento de contrato, estabelece que a contratante obriga-se a “Atestar a Nota Fiscal/Fatura de acordo com as entregas efetuadas, quando em conformidade com o presente Contrato, encaminhando-a ao setor competente para as providências relativas ao pagamento;”(grifos nossos).

Não obstante o fato de a Prefeitura Municipal ter disponibilizado para análise todos os processos de pagamento pertinentes à execução do contrato em questão durante o seu período de vigência, compreendendo as notas de empenho, ordens de pagamento, comprovantes de depósito na conta do fornecedor e as notas fiscais de faturamento com o devido “Atestado de Recebimento”, não foram apresentadas as planilhas contendo a programação de entrega do leite nos locais de destino e nem os romaneios assinados pelo responsável pelo recebimento dos bens adquiridos, os quais deveriam dar suporte ao ateste das respectivas notas fiscais.

Sendo assim, a municipalidade foi instada a apresentar os documentos citados por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201216871/02, tendo informado, por meio do Processo nº 11742/2013-59-GPM de 31/012013, o seguinte:

“Em que pese a exigência da CGU para a apresentação de planilha contendo a programação de entregas de leite e os romaneios no período de 2007/2008, inviável a entrega, pois tais

documentos não foram localizados pela Comere, há visto sua inutilização em face do tempo decorrido. Infelizmente tais documentos não foram descartados de acordo com o Decreto nº 4638/2006, que dispõe sobre o arquivo público.

Somente este ano o descarte de documentos desta Secretaria foi normatizado pela Fundação Arquivo e Memória de Santos.

Já recomendamos que a Comere guarde no processo principal todas as cópias de romaneios e notas fiscais em razão de uma futura fiscalização.

Por fim, propomos que a Assessoria Jurídica deste Gabinete elabore a declaração requisitada pelo GPM, e que indique o responsável por sua emissão.”

Dessa maneira, diante da ausência da documentação supracitada restou prejudicada a obtenção de evidência suficiente para comprovar a efetiva entrega/recebimento dos bens adquiridos por meio do contrato sob análise.

b) Manifestação da Unidade Examinada:

A Prefeitura Municipal de Santos/SP se manifestou, em 29/04/2013, por meio de documento sem número, conforme transcrição a seguir:

“As planilhas contendo a programação de entrega do leite nos locais de destino e os respectivos romaneios assinados pelos responsáveis pelo recebimento dos bens adquiridos no período de 2007/2008 foram inutilizados em razão do tempo decorrido, em cumprimento ao disposto no Decreto Municipal nº 4.638/06, que “Dispõe sobre o arquivo público, os documentos de arquivo e sua gestão, planos de classificação e a tabela de temporalidade de documentos da Administração Pública do Município de Santos, define normas para a avaliação, guarda e eliminação de documentos de arquivo e adota providências correlatas” (doc. 1 – cópias de fls. 10/13 do Diário Oficial de Santos de 26/07/2006), e na “Tabela de Temporalidade de Documentos da Secretaria Municipal de Educação” expedida pela Fundação Arquivo e Memória de Santos (doc. 2 – cópias de fls. 25/31 do Diário Oficial de Santos de 15/01/2013).

*Esses documentos – **planilhas e romaneios**, apesar de já terem sido eliminados, deram, na ocasião, suporte ao “**ATESTADO DE RECEBIMENTO**” nas respectivas notas fiscais/faturas.*

De acordo com todos os documentos disponibilizados por esta Prefeitura aos Srs. Analistas de Finanças e Controle dessa E. Controladoria, restou comprovada a efetiva entrega dos produtos em todos os estabelecimentos de ensino deste Município, nos termos do edital de licitação e do ajuste celebrado, motivo pelo qual não há que se falar que a ausência de planilhas e romaneios prejudicou a comprovação da efetiva entrega/recebimento dos bens, como apontado pelos Srs. Analistas.”

c) Análise do Controle Interno:

A municipalidade corrobora a falha apontada pela equipe, informando que os documentos citados foram descartados com a devida observância aos normativos que regem o assunto e que sua ausência não compromete a avaliação e a comprovação quanto à efetiva entrega/recebimento dos bens.

Segundo exame da tabela de temporalidade apresentada (doc.2), é possível visualizar que, para os serviços de merenda escolar, a guarda de planilhas de controle de distribuição de perecíveis e estocáveis deve obedecer o prazo de um ano e, no caso de recibos de entrega, dois anos; todavia, não foi identificado documento no qual tenha sido registrada a data do efetivo descarte da documentação sob exame.

Cabe destacar que, durante os trabalhos de campo, a Prefeitura Municipal de Santos ratificou o fato apontado pela equipe de fiscalização e encaminhou as providências necessárias para evitar, no futuro, a ocorrência de eventuais fatos similares.

Portanto, não obstante a Administração Municipal informar que a falta dos documentos sob análise não gera prejuízo à avaliação da execução contratual, entende-se que restou prejudicada a obtenção de evidência suficiente para comprovar a efetiva entrega/recebimento dos bens adquiridos.

Recomendação : 1

Orientar o gestor municipal que aprimore seus controles internos a fim de manter em seus arquivos a documentação comprobatória da execução de programas geridos com recursos federais.

d) Conclusão sobre a situação verificada:

A ausência das planilhas contendo a programação do leite, bem como dos romaneios de entrega devidamente assinados pelos responsáveis pelo seu recebimento, caracteriza uma irregularidade durante a execução do referido contrato, vez que não se pode obter evidência documental da efetiva entrega do bem adquirido.

2.1.1.9

Situação Verificada

Possíveis irregularidades ocorridas na execução do Pregão Eletrônico nº 14064/2006 pela Prefeitura Municipal de Santos/SP e Contrato nº 152/2007, firmado entre a municipalidade e a empresa R.D.S. Representação Comércio de Produtos Alimentícios e Transportes de Cargas Ltda, relativos à

aquisição de leite integral UHT e envolvendo o exame quanto à procedência das seguintes impropriedades: verificação da ocorrência de sobrepreço na aquisição de leite no Pregão Eletrônico nº 14064/2006; verificação da adequação da concessão de reajuste de preços; verificação da regularidade dos processos licitatórios; verificação da aprovação de contas pelo FNDE em relação ao uso das verbas federais do PNAE na aquisição do objeto do certame; e análise de outros processos de aquisição com o mesmo objeto, eventualmente conduzidos pelo município antes e depois do contrato submetido à presente demanda.

INFORMAÇÃO

Prestação de Contas junto ao FNDE referente aos recursos repassados à Prefeitura Municipal no âmbito do PNAE.

a) Fato:

De acordo com o exame dos processos de pagamento relativos ao Contrato nº 152/2007 e respectivos aditivos, relativo à aquisição e distribuição de Leite Integral UHT para a merenda escolar do Município de Santos/SP, constatou-se que foi pago à Empresa RDS, no período de 2007 a 2008, o montante de R\$1.356.606,68.

Essa importância total teve o seu financiamento compartilhado por fontes do Tesouro Municipal, Estadual e Federal, conforme quadro abaixo, elaborado com suporte das informações constantes dos processos de pagamento examinados:

| Fonte de Financiamento | Vr. Pago (R\$) | % |
|-------------------------------|-----------------------|---------------|
| Recursos Municipais | 493.447,83 | 36,4% |
| Recursos Estaduais | 248.047,00 | 18,3% |
| Recursos Federais | 615.111,85 | 45.3% |
| Total de Recursos | 1.356.606,68 | 100,0% |

Por sua vez, os Recursos Federais utilizados para o financiamento parcial da requerida aquisição foram provenientes do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, o qual é gerido pelo

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, como se pode observar no sumário abaixo:

| Programa | Verbas Liberadas pelo FNDE (R\$) | | |
|------------------------|---|--------------|--------------|
| | 2007 | 2008 | Total |
| PNAC – PNAE CRECHE | 85.272,00 | 128.920,00 | 214.192,00 |
| PNAE – FUNDAMENTAL | 1.826.000,00 | 1.463.704,00 | 3.289.704,00 |
| PNAP – PNAE PRÉ-ESCOLA | - | 329.076,00 | 329.076,00 |
| | 1.911.272,00 | 1.921.700,00 | 3.832.972,00 |

Relativamente à prestação de contas dos recursos oriundos do PNAE, utilizados na aquisição em pauta, constatou-se por meio do exame da documentação pertinente que as referidas contas(2007 e 2008) foram analisadas e aprovadas pelo Conselho de Alimentação Escolar, sem que qualquer irregularidade tivesse sido apontada.

Ainda, consoante pesquisa efetuada na página da internet do FNDE, a equipe de fiscalização verificou que como resultado da consulta “Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE - Situação da Prestação de Contas”, em relação ao Município de Santos/SP, consta a situação como “Aprovada” para o exercício de 2007 e como “Recebida” para o exercício de 2008.

b) Conclusão sobre a situação verificada:

As prestações de contas dos recursos oriundos do PNAE, referentes aos exercícios de 2007 e 2008, aplicados na aquisição e distribuição do Leite Integral UHT para a merenda escolar do município de Santos/SP foram devidamente elaboradas e submetidas ao FNDE, como determina a legislação concernente.

3. CONCLUSÃO

3.1 Sobre os fatos e situações apontados à CGU, são procedentes as irregularidades listadas a seguir, cujo montante fiscalizado é de R\$ 1.356.607,08 conforme demonstrado no corpo do relatório.

3.1.1) Falhas sem dano ao erário

Item 2.1.1.4

Brasil Escolarizado

Inclusão de exigências indevidas em edital de licitação.

Item 2.1.1.8

Brasil Escolarizado

Ausência de documentação comprobatória da entrega dos bens adquiridos.

São Paulo/SP, 4 de setembro de 2013

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado de São Paulo