

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização em Entes Federativos – V05º Ciclo

Número do Relatório: 201800704

Sumário Executivo Teresópolis/RJ

Introdução

Este relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre quatro ações de Governo executadas no município de Teresópolis/RJ em decorrência do 5º Ciclo do Programa de Fiscalização dos Entes Federativos – V05.

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais no Município relacionados aos seguintes temas: Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), descontos relativos à empréstimos consignados pagos com recursos do Limite Financeiro da Média e Alta Complexidade (Teto MAC) na área de saúde e, finalmente, Componente Básico da Assistência Farmacêutica (CBAF).

Os trabalhos de campo foram executados no período de 19 a 23 de março de 2018, porém a atividade de fiscalização se estendeu ao longo do ano de 2018 em estreito contato e troca de documentação e informação com a Prefeitura, ainda que a instabilidade política encontrada no município tenha causado relativo contratempo, visto que no período estiveram à frente da Prefeitura três prefeitos distintos, sendo um deles interino, com diferentes equipes de secretários.

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas técnicas de inspeção física, análise dos processos seletivos e de pagamentos, e realização de entrevistas, dentre outras técnicas de auditoria.

As situações evidenciadas nos trabalhos foram segmentadas de acordo com o âmbito responsável pela tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela existência de monitoramento a ser realizada por esta Controladoria.

A primeira parte, destinada aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal – gestores federais dos programas de execução descentralizada - apresentará situações evidenciadas que, a princípio, demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas desses gestores, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

Na segunda parte, a competência primária para adoção de medidas corretivas dos fatos apresentados pertence ao executor do recurso federal descentralizado. Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	163746
Índice de Pobreza:	21,89
PIB per Capita:	13.029,25
Eleitores:	112078
Área:	771

Fonte: Sítio do IBGE.

Informações sobre a Execução da Fiscalização

Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação de qualidade para todos	2	27.012.711,29
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		2	27.012.711,29
MINISTERIO DA SAUDE	Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	2.267.710,92
	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	3.408.865,50

TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE	2	5.676.576,42
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO	4	32.689.287,71

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 28 de setembro de 2018, para as ponderações relativas à área de Educação, e 01 de outubro de 2018, nas demais ponderações, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

Consolidação de Resultados

Durante os trabalhos de fiscalização realizados na Prefeitura de Teresópolis/RJ, no âmbito do Programa de Fiscalização dos Entes Federativos, constataram-se falhas relativas à aplicação dos recursos federais examinados. Dentre estas, destacam-se, a seguir as de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade dos Programas/Ações executados na esfera local.

Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)

A execução do Programa no município de Teresópolis/RJ foi feita através da contratação de empresa para a prestação de serviço de transporte dos alunos.

Foram identificadas falhas na elaboração dos projetos básicos das licitações que selecionaram as empresas prestadoras dos serviços. Estas falhas contribuíram para a baixa competição encontrada nas licitações fiscalizadas.

Além disto, identificou-se que o serviço foi executado de forma diferente da contratada, o que acarretou um benefício ao prestador sem que os valores do contrato fossem renegociados.

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

As contratações e a execução do programa nos anos de 2016 e 2017 foram avaliadas.

A Prefeitura de Teresópolis/RJ optou pela contratação de empresa para o serviço de fornecimento de merenda escolar, incluindo a mão-de-obra e os gêneros alimentícios necessários para a tarefa.

A avaliação das aquisições de gêneros alimentícios no âmbito do programa demonstrou uma deficiência nos controles do quantitativo per capita servido aos alunos, concorrendo para um potencial prejuízo nutricional aos alimentandos.

Foram constatadas falhas na elaboração dos projetos básicos das licitações responsáveis pelas contratações tanto das aquisições provenientes da agricultura familiar quanto das

empresas fornecedoras de merenda escolar, falhas na pesquisa de preços para estimativa do dispêndio na aquisição de merenda e gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, e baixa competição na seleção dos fornecedores, com restrição à competitividade.

Além disso, a Prefeitura não comprovou a aquisição obrigatória do percentual mínimo de 30% dos recursos transferidos pelo Governo Federal com a aquisição de gêneros provenientes da agricultura familiar.

Componente Limite Financeiro da Média e Alta Complexidade (Teto MAC)

No âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), existe a possibilidade de as entidades prestadoras de serviços ao SUS levantarem recursos junto às instituições financeiras, previamente habilitadas junto ao Ministério da Saúde, destinados a seus custeios e investimentos, utilizando-se de operações de empréstimos consignados, tendo como garantia restrita os haveres pela prestação de serviços ambulatoriais e hospitalares junto ao SUS, sem a necessidade de oferecimento de garantias hipotecárias.

Em tais situações, o Fundo Nacional de Saúde realiza descontos nos valores referentes ao Teto MAC repassados às prefeituras, em favor das instituições financeiras, como prestação de garantia dos contratos de mútuo bancário. As prefeituras, por sua vez, devem efetuar os descontos nos pagamentos efetuados às entidades prestadoras de serviços ao SUS em valor igual às parcelas dos empréstimos adquiridos por estas entidades.

A fiscalização destas operações no Município de Teresópolis/RJ, estritamente no âmbito de seu escopo, não encontrou situações que demandem providências de regularização.

Componente Básico da Assistência Farmacêutica (CBAF)

O Componente Básico da Assistência Farmacêutica (CBAF) engloba um conjunto de ações voltadas à promoção, proteção e recuperação da saúde, tanto individual como coletiva, tendo o medicamento como insumo essencial, e visando ao seu acesso e ao seu uso racional pela municipalidade.

A fiscalização efetuada no Município de Teresópolis/RJ concluiu pela falta de planejamento estruturado para aquisição e disponibilização de medicamentos básicos e que este fato está comprometendo o atendimento municipal de saúde, agravado pela restrição orçamentária causada pela deficiência dos repasses financeiros de responsabilidade do Estado do Rio de Janeiro no financiamento das ações e serviços de saúde.

Foi identificada a indicação inapropriada de uma determinada marca em compras efetuadas pelo município, porém tal situação já se encontra sanada.

Por último, verificou-se que a Secretaria Municipal de Saúde não manteve adequada escrituração dos registros orçamentários, financeiros e patrimoniais, comprometendo a avaliação da correta execução dos recursos disponibilizados à população local.

Ordem de Serviço: 201800142

Município/UF: Teresópolis/RJ

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: TERESOPOLIS PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 18.546.780,64

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 19 a 23/03/2018 sobre a aplicação dos recursos do 12368208000PI0001 - Educação de qualidade para todos / Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE).

A ação de fiscalização destinou-se a verificar a execução do PNAE no Município de Teresópolis/RJ, no que se refere à regularidade da seleção das empresas fornecedoras de merenda escolar e das cooperativas de agricultura familiar em 2016, 2017 e 2018, bem como a aplicação de R\$ 18.546.780,64 na aquisição de gêneros alimentícios no período de 01/01/2016 a 31/07/2018 referentes aos processos de pagamento analisados das empresas contratadas.

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

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

2.2.1. Informações gerais do Pregão Presencial n.º 1/2016.

Fato

Cumpre informar que o Pregão Presencial n.º 1/2016, conduzido no Processo n.º 19237/2015, para registro de preços, tipo menor preço, realizado pela Prefeitura Municipal

de Teresópolis/RJ, visando à contratação de empresa especializada no fornecimento de alimentação escolar para escolas municipais, CMEIS (Centro Municipal de Educação Infantil), Creches Municipais e Conveniadas, ACAMP, Escola Integral (Projeto Mais Educação) e EJA, pelo período de 200 dias letivos, conforme especificações constantes do projeto básico para fornecimento de merenda escolar (Anexo I, fls. 186 a 209), de 22 de setembro de 2015, da Secretaria Municipal de Educação (SME).

Às fls. 263, 346 e 347, há manifestações formais da Assessoria Jurídica, opinando pela regularidade do procedimento licitatório e dando prosseguimento à sua realização.

No dia 13 de janeiro de 2016, houve publicação do aviso nº 002/2016 do Pregão Presencial nº 001/2016, no Jornal “*O Expresso*”, e na Parte IV, do Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro/RJ, os quais informaram a data de 25 de janeiro de 2016 para a realização da sessão do Pregão Presencial nº 1/2016, às 14:00 Horas. Consta dos autos remessa eletrônica da minuta do edital de Pregão Presencial nº 1/2016 ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ, sob o nº 201875-1/16, no dia 20 de janeiro de 2016.

A empresa Comercial Milano Brasil Ltda., nos termos dos arts. 13 e 15 do Decreto 7.892/2013, foi convocada para assinar a ata de registro de preços do Pregão Presencial nº 1/2016, no valor global de R\$ 20.354.582,00, com vigência de doze meses, para aquisição de gêneros alimentícios e preparo da merenda escolar, em 25 de janeiro de 2016, às fls. 958 e 962, e tornada pública por meio de aviso da Comissão Municipal de Licitação, por meio da pregoeira municipal, tendo o seu registro no DOE-RJ em 28 de janeiro de 2016.

Não foi localizado nos autos do processo nº 19.237/2015 o parecer ou qualquer manifestação do órgão de controle interno do Município de Teresópolis opinando pela homologação do procedimento licitatório.

Cumprir registrar que não se identificou no processo justificativa ou esclarecimento sobre a adoção do Pregão Presencial pela Prefeitura de Teresópolis em vez do Pregão Eletrônico para fornecimento de gêneros alimentícios, por meio de recursos federais transferidos pelo FNDE para financiamento do PNAE, o que contraria o parágrafo 1º do art. 4º do Decreto nº 5.504/2005, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União expresso em diversos acórdãos, como por exemplo os Acórdãos nºs 5.593/2012 – Segunda Câmara, 3.269/2012 – Plenário, 2.368/2013 – Plenário, 354/2014 – Plenário e 2.663/2010 – Plenário.

2.2.2. Informações gerais do Pregão Presencial n.º 56/2016.

Fato

Cumprir informar que o Pregão Presencial nº 56/2016, conduzido no processo nº 22.964/2016, para registro de preços, tipo menor preço global, realizado pela Prefeitura Municipal de Teresópolis/RJ, visando à contratação de empresa especializada no fornecimento de alimentação escolar para Escolas Municipais, CMEIS (Centros Municipais de Educação Infantil), Creches Municipais e Conveniadas, ACAMP, Escola Período Integral e Educação de Jovens Adultos, pelo período de 200 dias letivos, conforme especificações constantes do Projeto básico para fornecimento de merenda escolar, de 26 de outubro de 2016, da Secretaria Municipal de Educação (SME).

Às fls. 189, constam manifestações formais da Assessoria Jurídica, datada de 7 de dezembro de 2016, opinando pela regularidade do procedimento licitatório e dando prosseguimento à sua realização.

No dia 10 de dezembro de 2016, houve publicação do aviso nº 116/2016 do Pregão Presencial nº 56/2016, no Jornal “*O Expresso*”, e na Parte IV, do Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro/RJ, e, na Parte I do Diário Oficial do Município de Teresópolis/RJ, ambos em 12 de dezembro de 2016, os quais informaram a data de 22 de dezembro de 2016 para a realização da sessão do Pregão Presencial n.º 56/2016, às 10:00 Horas. Não consta dos autos remessa eletrônica da minuta do edital de Pregão Presencial nº 56/2016 ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ.

Assim, a empresa Comercial Milano Brasil Ltda., nos termos dos arts. 13 e 15 do Decreto 7.892/2013, foi convocada para assinar a ata de registro de preços do Pregão Presencial nº 56/2016, no valor global de R\$ 20.994.030,00, com vigência de doze meses, para aquisição de gêneros alimentícios, em 22 de dezembro de 2016, às fls. 624 e 625, e tornada pública por meio de aviso da Comissão Municipal de Licitação, por meio da pregoeira municipal, tendo o seu registro no DOE do Município de Teresópolis em 23 de dezembro de 2016.

Não foi localizado nos autos do processo nº 22.964/2016 o parecer ou qualquer manifestação do órgão de controle interno do Município de Teresópolis opinando pela homologação do procedimento licitatório.

Cumprе registrar que não se identificou no processo justificativa ou esclarecimento sobre a adoção do Pregão Presencial pela Prefeitura de Teresópolis em vez do Pregão Eletrônico para aquisição de aquisição de serviço de fornecimento de merenda escolar, por meio de recursos federais transferidos pelo FNDE para financiamento do PNAE, o que contraria o parágrafo 1º do art. 4º do Decreto nº 5.504/2005, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União expresso em diversos acórdãos, como por exemplo os Acórdãos nºs 5.593/2012 – Segunda Câmara, 3.269/2012 – Plenário, 2.368/2013 – Plenário, 354/2014 – Plenário e 2.663/2010 – Plenário.

2.2.3. Informações gerais do Pregão Presencial n.º 60/2017.

Fato

Cumprе informar que o Pregão Presencial n.º 60/2017, conduzido no Processo n.º 24.693/17, para registro de preços, tipo menor preço, foi realizado pela Prefeitura Municipal de Teresópolis/RJ, visando à contratação de empresa especializada no fornecimento de alimentação e preparo da merenda escolar para Escolas Municipais (Fundamental I, II e Apae), CMEIS (Centro Municipal de Educação Infantil), ACAMP (definir essa nomenclatura), Escola Integral e Projeto Mais Educação e EJA, pelo período de 200 dias letivos, conforme especificações constantes do projeto básico para fornecimento de merenda escolar (fls. 1 a 21), de 3 de outubro de 2017, da Secretaria Municipal de Educação (SME).

Às fls. 143, 308 e 309, há manifestação formal da Assessoria Jurídica, em 6 de dezembro de 2017, opinando pela regularidade do procedimento licitatório e dando prosseguimento à sua realização. E acostada às fls. 310 e 311 dos autos, verificou-se um parecer da Assessoria de Controle Interno da Prefeitura de Teresópolis, na mesma data, opinando pelo prosseguimento do procedimento licitatório e pronto encaminhamento ao gestor municipal para a deflagração de atos administrativos para a contratação do objeto.

No dia 15 de dezembro de 2017, houve publicação do Pregão Presencial nº 60/2017, no Jornal “O Dia”, e na Parte I, do Diário Oficial do Eletrônico do Município de Teresópolis/RJ, na mesma data, como etapa de publicidade, visando à realização da sessão da Ata de Pregão Presencial n.º 60/2017, às 10:00 horas dia 3 de janeiro de 2018.

Em 3 de janeiro de 2018 foi celebrada a Ata de Registro de Preços n.º 060/2017 entre o Município de Teresópolis/RJ e a Empresa Bem Nutritiva Comércio de Alimentos EIRELI, para prestação de serviços de alimentação escolar e preparo das refeições, com vigência de doze meses, no valor total de R\$ 17.130.792.

Em etapa posterior à assinatura da Ata, em 12 de janeiro de 2018, foi publicado na Parte I, do Diário Oficial do Eletrônico do Município de Teresópolis/RJ, o respectivo aviso, com manifestação da Comissão Municipal de Licitação, dando publicidade ao ato, tudo de acordo com a documentação juntada ao processo nº 24.693/2017.

Cumprir registrar que não se identificou no processo justificativa ou esclarecimento sobre a adoção do Pregão Presencial pela Prefeitura de Teresópolis em vez do Pregão Eletrônico para prestação de serviços de alimentação escolar e preparo das refeições, por meio de recursos federais transferidos pelo FNDE para financiamento do PNAE, contrariando o que dispõe o parágrafo 1º do art. 1º do Decreto nº 5.504/2005, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União expresso em diversos acórdãos, como por exemplo os Acórdãos nºs 5.593/2012 – Segunda Câmara, 3.269/2012 – Plenário, 2.368/2013 – Plenário, 354/2014 – Plenário e 2.663/2010 – Plenário.

2.2.4. Restrição à competição dos Pregões n.º 01/2016, n.º 056/2016 e n.º 060/2017 pelo uso de cláusula restritiva no edital de licitação na contratação de merenda escolar.

Fato

Em análise aos autos dos Processos n.º 19.237/2015, n.º 22.964/2016, n.º 24.693/2017, referentes, respectivamente, aos Pregões Presenciais n.º 01/2016, n.º 56/2016 e n.º 60/2017, verificou-se que foi estabelecida cláusula nos editais de licitação com potencial restrição à participação de empresas interessadas em participar dos referidos certames licitatórios, conforme observado a seguir:

“5.3.3 – Qualificação Técnica

5.3.3.4 Atestado de Visita, anexo ao edital de licitação, a ser retirado junto a Secretaria Municipal de Educação.

5.3.3.4.1 Deverá ser efetuada visita técnica nos locais onde serão produzidas as refeições, para conhecimento do local, equipamentos, utensílios e mão de obra a ser empregada.

5.2.2.4.2 No final das vistorias, a licitante deverá retirar documento comprovando que visitou e tomou conhecimento de todas as informações para formulação de sua proposta, e das condições para cumprimento do objeto do presente edital.”

Verificou-se, ainda, às fls. 17 e 18 do Processo n.º 24.693/2017 (Pregão n.º 60/2017), Item 16 (Disposições Gerais) do projeto básico, anexo ao edital de licitação, que a vistoria técnica nas unidades escolares deveria ser realizada antes da data da realização do certame e que o atestado da visita seria fornecido pelo Setor de Nutrição Escolar da Secretaria Municipal de Educação em até 2 (dois) dias antes da data agendada para a realização do certame licitatório. Nos Processos n.º 19.237/2015 (Pregão n.º 01/2016) e n.º 22.964/2016 (Pregão n.º 56/2016), essa exigência também foi verificada nos projetos básicos.

Em relação ao Processo n.º 19.237/2015, cumpre informar que a exigência da realização de visita técnica às cozinhas e depósitos de merenda das unidades escolares partiu do Secretário Municipal de Educação da gestão de 2015, por meio do Memorando SME n.º 982/GS/15, de 22 de setembro de 2015. No caso do Pregão n.º 56/2016, a exigência da realização de visita técnica às cozinhas e depósitos de merenda das unidades escolares partiu do Secretária Municipal de Educação da gestão de 2016, por meio do Memorando SME n.º 925/GS/16, de 26 de outubro de 2016.

A exigência de vistoria técnica deve estar bem justificada nos autos do processo, sob pena de restringir o caráter competitivo da licitação.

Cabe destacar que a exigência de visita técnica, senão fundamentada, restringe a participação das licitantes, conforme entendimento pacificado nos julgados no Tribunal de Conta da União – TCU, pois a Corte entende que a visita técnica não seria o único meio da licitante tomar conhecimento das informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações do objeto licitado. Na visão do TCU, a visita técnica pode ser substituída por declaração prestada pela própria licitante ao órgão contratante, informando que conhece as condições do local onde será executado o objeto, conforme os Acórdãos de n.º 727/2009, n.º 2.150/2008 e n.º 234/2015, todos do Plenário.

Cumpre informar que a exigência da realização da visita técnica está diretamente relacionada com o prazo mínimo que a Administração deve conceder para que a licitante tome conhecimento do edital e participe da sessão pública do certame licitatório para apresentação das propostas comerciais. No caso do pregão, o prazo fixado para a apresentação das propostas é de 8 dias úteis contado a partir da publicação do aviso do edital.

Não é possível impor que a visita técnica ocorra no decurso do prazo mínimo de publicidade, pois, se assim o for, a licitante que tomar conhecimento da licitação nos últimos dias do prazo de publicidade acabará afastada de participar do certame por não tempo hábil para fazer a visita técnica.

Nos casos analisados, a participação de licitantes se resumiu no máximo em três empresas, conforme observado no quadro a seguir:

Quadro I: Participantes dos Pregões 01/2016, 056/2016 e 60/2017

Empresas	CNPJ	Pregão n.º 01/2016	Pregão n.º 56/2016	Pregão n.º 60/2017
Comercial Milano	01.920.177/0001-79	Participou vencedor	Participou vencedor	Não participou
Home Bread	00.768.165/000108	Participou Não venceu	Não participou	Não participou
Global Trade	05.286.560/0001-78	Participou Não venceu	Não participou	Não participou
Cor e Sabor Distribuidora de Alimentos Ltda	97.508.121/0001-80	Não participou	Participou Não venceu	Participou Não venceu
Bem Nutritiva	04.133.045/0001-95	Não participou	Não participou	Participou Venceu
Melhor Alimentação Ltda	02.589.791/0001-02	Não participou	Não participou	Participou Não venceu

Fonte: Processos n.º 19.237/2015, n.º 22.964/2016, n.º 24.693/2017

Ademais, a visita técnica pode permitir que as licitantes se conheçam antes mesma da sessão pública, momento que ocorre a entrega das propostas comerciais, possibilitando dessa forma a ocorrência de conluio entre as empresas interessadas em participar da licitação. Nessa linha, o Acórdão do TCU n.º 727/2009 – Plenário foi preciso em considerar que a visita técnica obrigatória somente será justificada nos casos onde haja a necessidade comprovada, uma vez que a mesma possibilita o conhecimento prévio das licitantes, facilita o conluio, restringe a competitividade e prejudica os princípios da moralidade e isonomia.

Cabe ressaltar que o detalhamento do projeto básico ou do termo de referência deve ser suficiente quando do dimensionamento do objeto licitado, de tal sorte a permitir ao órgão contratante conhecer as reais necessidades de quantitativos e especificações do serviço que se pretende licitar.

Assim, conforme estabelecido na Lei n.º 8666/93, em seu art. 7º, § 2, inciso I, os serviços só podem ser licitados quando houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório. Não diferente, a Lei n.º 10.520/2002, art. 3º, inciso II, estabelece que a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição.

Dessa forma, a necessidade de se exigir a realização da visita técnica para se conhecer os locais e as condições de execução do objeto licitado revela, no mínimo, falha de especificação do projeto básico ou do termo de referência, conforme já tratado em item específico deste relatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta aos apontamentos levantados no Relatório Preliminar, a Prefeitura Municipal de Teresópolis/RJ encaminhou o Ofício P.G. n.º 1.118/2018, de 28 de setembro de 2018. Este ofício contém o Ofício SEA 003/2018, de 26 de setembro de 2018, o qual responde:

“(…)

11. Restrição à competição dos Pregões n.º 01/2016, n.º 056/2016 e n.º 060/2017 pelo uso de cláusula restritiva no edital de licitação na contratação de merenda escolar.

Neste aspecto é relacionada a qualificação técnica e a solicitação de atestado de visita técnica. Porém, possuindo o município uma extensão territorial muito vasta e, nem sempre, o endereço da unidade apresentado no projeto pode efetivamente demonstrar a distância e as dificuldades do trajeto, nos preocupamos com a dificuldade de que a empresa pode encontrar na elaboração da logística para distribuição da merenda. Escolas de difícil acesso, variação muito grande de número de alunos como, por exemplo, a escola municipal Rui Barbosa, localizada em uma comunidade muito distante, e que possui, aproximadamente 30 alunos, são fatores preponderantes para concretização da entrega. Assim sendo, entendemos que a logística da empresa é fundamental para execução do objeto licitado e, a falta da mesma, pode comprometer a eficácia no fornecimento da alimentação escolar. Contudo esse item será discutido para se determinar a relevância ou não desse aspecto e caso seja entendido como fundamental a visita técnica, pode ser encontrado um caminho para que as empresas não se encontrem nessa visita, evitando assim o conluio.

(…)”

Análise do Controle Interno

O gestor municipal manifestou-se por valorizar o conhecimento das características locais para a boa execução contratual.

Entende-se que as características locais devem ser parte que compõe ou ao menos alimentou o projeto básico. Não basta, como citou o gestor, informar o endereço da escola. Deve-se indicar se a escola é urbana ou não, o número de alunos matriculados, sua infraestrutura e demais características que possam influenciar na execução do serviço, tais como a capacidade da caixa d'água e a metragem das áreas da escola que serão utilizadas.

O conluio não se constitui no único problema da exigência de visita técnica: também essa afasta do certame àqueles que teriam que arcar com as despesas para concorrer, em meio às incertezas pela falta do detalhamento do serviço em seu edital. Neste sentido, o detalhamento do projeto básico ajuda a diminuir as incertezas e aumenta a competitividade do certame.

Ainda assim, a visita técnica pode ser facultada ao interessado em participar do certame. Mas sua obrigatoriedade deve ser muito bem justificada. Caso não o seja, pode-se ofertar a visita técnica, mas também prover a opção de declaração por parte do licitante de total ciência das características locais envolvidas na execução do serviço, o que não afastaria a participação dos interessados que tomaram ciência do edital em prazo insuficiente para a realização de tal visita.

Desta feita, a equipe de fiscalização optou por manter os apontamentos.

2.2.5. Ausência de metodologia de cálculo estimado dos quantitativos de gêneros alimentícios e de detalhamento dos custos da mão de obra alocada no preparo da merenda escolar nos Projetos Básicos que balizaram os Pregões Presenciais nº 1/2016, nº 56/2016 e nº 60/2017.

Fato

Em análise aos projetos básicos dos Pregões Presenciais nº 1/2016 (processo nº 19237/2015), 056/2016 (processo nº 22964/2016) e 060/17 (processo nº 24.693/17), que tiveram por objeto o Registro de Preços para contratação de empresa especializada para prestação de serviços e fornecimento da alimentação escolar nos exercícios de 2016, 2017 e 2018, constataram-se falhas na elaboração dos referidos projetos básicos, descritas a seguir:

a) falta do cardápio previsto e do quantitativo previsto de alunos servidos, que definiriam o cálculo do devido detalhamento dos gêneros alimentícios com suas respectivas especificações, unidades de medida, quantidades estimadas e preços de referência; e

b) falta de detalhamento dos custos alocados na mão de obra utilizada para o preparo da merenda escolar;

Ora, a ausência de metodologias de cálculos e de estudos prévios dos quantitativos dos gêneros alimentícios que seriam previstos para atender a demanda da quantidade de refeições licitadas, ou quaisquer estudos ou instrumentos de planejamento nos quais constassem a caracterização desta demanda, vai de encontro ao disposto no inciso IX, art. 6º da Lei nº 8.666/1993, que determina que a licitação deve ser precedida pela elaboração de projeto básico, que propicie à Administração conhecimento pleno do objeto que se quer licitar, de forma detalhada, clara e precisa e que permite ao licitante informações e elementos necessários à boa elaboração da proposta, mediante regras estabelecidas pela contratante.

Atente-se, ainda, para o inciso II do art. 3º da Lei nº 10.520/2002, que instituiu que a definição do objeto deve ser precisa, suficiente e clara, conforme disposto a seguir:

*“Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:
[...]*

II – a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas as especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;”

O quantitativo de refeições para 200 dias letivos, segundo os Projetos Básicos fora estimado pela Secretaria Municipal de Educação de Teresópolis à época conforme a seguir:

Imagem I– Quantitativo Estimado de refeições Pregão nº 1/2016.

23

QUANTITATIVO DE REFEIÇÕES

Número	Modalidade de Ensino	Nº de Refeições necessárias para 200 dias letivos
1	Escolas Municipais	✓ 3.492.000 (Três milhões, quatrocentos e noventa e duas mil refeições)
2	Escola Período Integral	✓ 781.600 (Setecentas e oitenta e uma mil e seiscentas refeições)
3	Creche Municipal e Creche Conveniada	✓ 488.600 (Quatrocentas e oitenta e oito mil e seiscentas refeições)
4	CMEI'S (Centro Munic. de Educação Infantil)	✓ 233.000 (duzentas e trinta e três mil refeições)
5	ACAMP	✓ 20.000 (Vinte mil refeições)
6	Educação de Jovens e Adultos	✓ 119.600 (Cento e dezenove mil e seiscentas refeições)

Escolas Municipais- 17.460 alunos multiplicado por 200 dias letivos, totaliza 3.492.000 refeições.
Escola de Período Integral – 3.908 alunos multiplicado por 200 dias letivos, totaliza 781.600 refeições.
Creche Municipal e Creche Conveniada – 2.443 alunos multiplicado por 200 dias letivos, totaliza 488.600 refeições.
CMEI'S – 1165 alunos multiplicado por 200 dias letivos, totaliza 233.000 refeições.
ACAMP- 100 alunos multiplicado por 200 dias letivos, totaliza 20.000 refeições.
Educação de Jovens e Adultos (EJA) – 598 alunos multiplicado por 200 dias letivos, totaliza 119.600 refeições.



Imagem 2 – Quantitativo Estimado de refeições Pregão nº 56/2016.

ESTIMATIVA DO QUANTITATIVO TOTAL DE REFEIÇÕES

(número de alunos multiplicado por 200 dias letivos)

Número	Modalidade de Ensino	Nº de Refeições necessárias para 200 dias letivos
1	Escolas Municipais (Fundamental I, II e APAE)	3.709.800 (três milhões, setecentos e nove mil e oitocentas refeições)
2	Escola Integral (Aclimeia)	66.000 (sessenta e seis mil refeições)
3	Educação Infantil (Berçário)	66.600 (sessenta e seis mil e seiscentas refeições)
4	Educação Infantil (Maternal e Jardim)	288.200 (duzentas e oitenta e oito mil e duzentas refeições)
5	Educação Infantil (Pré-escolar - CMEI)	601.400 (seiscentas e uma mil e quatrocentas refeições)
6	Programa Mais Educação	360.000 (trezentas e sessenta mil refeições)
7	Acamp	20.000 (vinte mil refeições)
8	Educação de Jovens e Adultos (EJA)	124.000 (cento e vinte e quatro mil refeições)
	TOTAL ESTIMADO	5.236.000 (cinco milhões, duzentas e trinta e seis mil refeições)

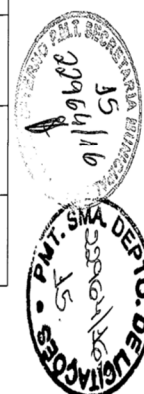
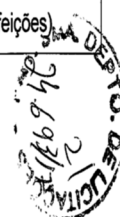


Imagem III - Quantitativo Estimado de refeições Pregão nº 60/2017.

FORMULÁRIO PROPOSTA – ESTIMATIVA DO QUANTITATIVO TOTAL DE REFEIÇÕES

Número	Modalidade de Ensino	Nº de Refeições necessárias para 200 dias letivos
1	Escolas Municipais (Fund. I, II e APAE)	3.264.600 (três milhões, duzentas e sessenta e quatro mil e seiscentas refeições)
2	Escola Integral (Aclimea)	50.800 (cinquenta mil e oitocentas refeições)
3	Educação Infantil (Berçário)	65.400 (sessenta e cinco mil e quatrocentas refeições)
4	Educação Infantil (Maternal e Jardim)	262.600 (duzentas e sessenta e duas mil e seiscentas refeições)
5	Educação Infantil (Pré-escolar - CMEI)	635.200 (seiscentas e trinta e cinco mil e duzentas refeições)
6	Programa Mais Educação, situações excepcionais, eventos fora da unidade educacional, falta de condições de preparo da merenda regular	360.000 (trezentas e sessenta mil refeições)
7	Acamp	20.000 (vinte mil refeições)
8	Educação de Jovens e Adultos (EJA)	97.400 (noventa e sete mil e quatrocentas refeições)
	TOTAL ESTIMADO	4.756.000 (Quatro milhões, setecentos e cinquenta e seis mil refeições)

77



Em que pese as apresentações dessas estimativas pela Prefeitura de Teresópolis com vistas ao atingimento do total de refeições a serem contratadas para os 200 dias letivos de 2016, 2017 e 2018, não há menções a respeito dos detalhamentos dos per capita dos gêneros alimentícios com suas respectivas especificações, unidades de medida, quantidades estimadas e preços de referência e nem avaliações quanto à adequabilidade dos preços praticados no mercado para servir de parâmetro para contratação. Não foram indicadas as individualizações dos preços unitários de cada tipo de refeição tais como: dejejum, almoço, lanche, com vistas ao pagamento das quantidades efetivamente servidas aos alunos da rede municipal de ensino e conveniados.

No que tange à falta de detalhamento dos custos alocados na mão de obra utilizada para o preparo da merenda escolar, os processos não contemplam o detalhamento de custos da mão de obra agregada ao serviço licitado, segundo as necessidades de contratação da Prefeitura de Teresópolis para o consumo de merenda escolar.

De acordo com o Manual de Licitações e Contratos do TCU, os contratos regulam-se por suas respectivas cláusulas, pelas normas da Lei de Licitações e pelos preceitos de direito público. Na falta desses dispositivos, regem-se pelos princípios da teoria geral dos contratos e pelas disposições de direito privado, cujas disposições devem estar em harmonia com os termos da proposta vencedora e com o ato convocatório da licitação, sendo certo que a composição dos seus custos unitários, expressos em planilha orçamentária, é determinada pelo art. 7º, §2º da Lei nº 8.666/93. Ademais, o inciso II do § 2º do art. 40 da mencionada lei dispõe que o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários é anexo obrigatório e parte integrante do edital. Isto porque cabe ao gestor público demonstrar, com clareza, como deverá ser executado o objeto da contratação, no que se refere aos principais aspectos da avença, tais como quantidade, prazos, condições, forma de execução etc. Esses detalhamentos mínimos visam demonstrar a viabilidade e a conveniência da execução do objeto que se vai contratar; a compatibilidade dos custos da proposta vencedora com as demais ofertadas por outros interessados; e que todas as soluções técnicas possíveis foram levadas em conta, para que se selecionasse a melhor alternativa, segundo a análise do gestor que decidiu pela escolha do fornecedor que apresentou a melhor solução proposta.

Também não foram apresentadas nos autos dos processos licitatórios nº 19.237/2015 (Pregão nº 1/2016), 22.964/2016 (Pregão nº 56/2016) e 24.693/17 (Pregão nº 060/17) as seguintes informações a respeito formação do custo da mão de obra alocada no preparo da merenda escolar:

- a) as dimensões físicas de cada unidade de ensino para fins de quantificação dos valores para execução dos serviços de dedetização e desratização;
- c) falta de detalhamento das dimensões das caixas d'água das escolas para fins de quantificação dos valores para execução dos serviços de limpeza de caixa d'água; e
- d) falta de indicação de possíveis equipamentos que seriam necessários para cada escola, embora tenham sido indicados os equipamentos existentes em cada escola, conforme verificado às fls. 19 a 24 do processo n.º 19.237/2015, referente ao Pregão n.º 01/2016.

Dessa forma, a Prefeitura de Teresópolis não logrou êxito no sentido de demonstrar os custos de encargos sociais e trabalhistas, os custos de insumos, despesa indireta e lucro alocados na mão de obra que compuseram a estimativa do preço do objeto.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta aos apontamentos levantados no Relatório Preliminar, a Prefeitura Municipal de Teresópolis/RJ encaminhou o Ofício P.G. nº 1.118/2018, de 28 de setembro de 2018. Este ofício contém o Ofício SEA 003/2018, de 26 de setembro de 2018, o qual responde:

“(…)

2. Ausência de metodologia de cálculo estimado dos quantitativos de gêneros alimentícios e de detalhamento dos custos da mão de obra alocada no preparo da merenda escolar nos Projetos Básicos que balizaram os Pregões Presenciais nº 1/2016, n.º 56/2016 e n.º 60/2017.

Cabe ressaltar que os princípios do projeto básico para fornecimento da alimentação escolar são os mesmos desde 2008, quando houve a implantação da terceirização do fornecimento de alimentação escolar, sofrendo apenas pequenas alterações técnicas com o passar dos anos. Destacamos que a análise feita por essa Controladoria no período de 2016 e 2017 em relação aos projetos básicos que balizaram os Pregões presenciais, não sofreram alterações profundas, tendo em vista a instabilidade política do município. Se for observado o projeto básico que serviu de referência para o pregão presencial 01/16, pode ser notado que 3 (três) gestores participaram da execução do procedimento. Fato este que dificulta mudanças profundas e necessárias no projeto básico da merenda escolar. A execução do contrato 60/2017 já conta com a participação de outros 3 (três) gestores, comprometendo a sequência do acompanhamento da execução. Mesmo assim, acreditamos que existiram avanços na execução do projeto como um todo, principalmente, no que se refere ao controle de pagamento pelas refeições servidas. Já pode ser constatado uma grande economia nos gastos com a merenda escolar o que se comprova, por exemplo, no demonstrativo do empenho de 2016 onde consta o valor estimado, as anulações e o valor liquidado e pago.

- a) Existem nos processos 01/16, 56/2016 e 60/17, talvez nem tanto detalhado as especificações quanto o desejado ou apontado por esse relatório (anexos planos alimentares pregões 01 e 56 de 2016, 60/2017). Outro fato que confirma a existência de cardápio no projeto básico é a afirmação apresentada no item 5, logo abaixo do Quadro IV- Detalhes da sessão de lances do Pregão Presencial no 01/16 deste relatório: **“... por não ter anexado à sua proposta comercial o detalhamento de cada refeição servida conforme o tipo de cardápio constante do Projeto Básico (anexo I) ao edital de licitação...”**

Com certeza o preço referência não consta no projeto, fato que já está sendo analisado por esta Secretaria de Educação (responsável pelo mesmo) e a divisão de licitação, setor da Secretaria de Administração responsável pela formação do edital e realização do pregão.

- b) Em relação ao detalhamento dos custos alocados na mão de obra utilizada para o preparo da merenda está sendo analisado pelos setores, porém não será tarefa fácil, pois não encontramos uma referência para aplicação do entendimento com características próxima a realidade de Teresópolis. A secretaria de educação não apresenta estrutura técnica para conduzir esse processo com autonomia e depende de outros setores da PMT como: Secretaria de Administração através da divisão de licitação, Controle Interno, Procuradoria Geral e Secretaria de Fazenda.

É certo que existe a necessidade dessa reformulação do projeto básico possibilitando uma reestruturação do certame. Porém, uma mudança profunda necessita que haja uma estabilidade para que os envolvidos possam se capacitar, fato que já está acontecendo com a participação de funcionários da secretaria de educação e da secretaria de administração,

através de cursos oferecidos pelo TCE, consulta a editais de outros municípios que tenham sido aprovados pelo TCE RJ, para verificar como estão agindo diante dessa demanda. Não só em relação a formação de preço da mão de obra como a formação de preços dos gêneros para composição do prato.

Foi indicado nos itens **a, c, e d** falta de especificações no que se refere as medidas das unidades escolares, falta de detalhamento das dimensões das caixas d'água e indicação de possíveis equipamentos que seriam necessários para cada escola para fins de quantificação dos valores para execução dos serviços de dedetização e desratização; execução de limpeza das caixas d' água e reposição de utensílios para compor as cozinhas das unidades escolares.

Aparentemente os itens **c e d** não serão de difícil correção no projeto básico, porém, o item necessitará de uma demanda maior de tempo, pois as unidades escolares do município não seguem um padrão de construção. Muitas, com mais de meio século de existência, sofreram alterações nas suas estruturas sendo necessário um levantamento de plantas de todo esse tempo para verificação da medição real dos espaços.

Considerações finais

A partir da inspeção desse órgão e algumas orientações do TCE, analisamos os preços praticados por outros municípios que terceirizam a alimentação escolar, a avaliação e considerações do próprio Tribunal de Contas sobre os preços praticados.

Encontramos no site do TCE, processo no 213.734.9/17

ASSUNTO: EDITAL DE PREGÃO PRESENCIAL PARA REGISTRO DE PREÇOS (cópia anexa)

A conselheira que analisa o processo relata no item — do quantitativo de refeições preparadas — que efetuou uma análise comparativa entre o preço global estimado no edital em tela e os valores praticados em editais de objetos análogos, já examinados anteriormente pelo TCE.

Verificamos que entre os municípios utilizados como parâmetro de preços para comparação com o preço informado no edital analisado, encontra-se o município de Teresópolis.

Concluimos com essa análise que os preços praticados por Teresópolis estão compatíveis com o mercado.

(...)”

Análise do Controle Interno

Em que pese às dificuldades demonstradas pelo gestor municipal e a boa vontade de agir em prol da melhoria, é importante que a Prefeitura se qualifique com vistas a melhor planejar e expor suas necessidades.

O detalhamento dos diversos custos envolvidos no serviço é fundamental para que a estimativa dos valores envolvidos na licitação aproxime-se o máximo a realidade do serviço a ser contratado.

Tal nível de detalhamento beneficia o gestor em diversos aspectos: maior capacidade de avaliação sobre o custo-benefício da contratação, melhor planejamento orçamentário e financeiro, maior clareza no julgamento das propostas, melhor conhecimento do serviço a ser contratado e suas peculiaridades e melhor controle da execução contratual.

Desta forma, aprecia-se a demonstração de sensibilidade quanto ao assunto, mas mantêm-se os apontamentos realizados pela equipe de fiscalização.

2.2.6. Falhas na pesquisa de preços para obtenção da estimativa de custos para fornecimento de gêneros alimentícios e preparo de merenda escolar nos Pregões Presenciais n.º 1/2016, 56/2016 e 60/2017.

Fato

Em análise aos autos dos Pregões Presenciais n.º 1/2016, 56/2016 e 60/2017, constatarem-se deficiências nos procedimentos administrativos para obtenção de estimativa de custos para fornecimento de gêneros alimentícios e preparo de merenda escolar que se apresenta como de fundamental importância nos procedimentos de contratação da Administração Pública, funcionando como instrumento de baliza aos valores oferecidos nos certames licitatórios e àqueles executados nas respectivas contratações. Assim, sua principal função é garantir que o Poder Público identifique o valor médio de mercado para uma pretensão contratual, antes da adjudicação do objeto do certame.

Pregão Presencial n.º 1/2016

Para fins de construção do mapa estimativo de preços para o edital de pregão presencial para registro de preços n.º 1/2016, de 6 (seis) empresas consultadas, via e-mail (fls. 210 a 219), apenas 3 (três) apresentaram cotações para formação de preço de referência, conforme a seguir.

Quadro I – Empresas Participantes da Cotação de Preços do Pregão Presencial n.º 1/2016

Empresa	CNPJ	Data Cotação	Valor (R\$)
Denjud refeições coletivas, Administração e serviços Ltda. (fls. 229)	05.951.758/0001-29	08/01/2016	24.101.400,00
Atrio-Rio Service Tecnologia e Serviços Ltda. (fls. 230)	07.046.566/0001-01	Não foi possível identificar.	21.873.692,00
Cial Comércio e Indústria de Alimentos Ltda. (fls. 238)	17.874.862/0001-46	11/01/2016	25.058.662,00

Fonte: Processo n.º 19.237/2015

Adicionalmente, o gestor municipal calculou um preço hipotético com base nos preços contratados no último Pregão Presencial realizado, o de n.º 76/2014, reajustado pelo índice de correção da FGV (IGP-M), às fls. 222 a 227. Este preço atingiu R\$ 21.033.012,00, sendo menor que todas as cotações obtidas e, portanto, utilizado como preço máximo estimado de contratação.

Pregão Presencial nº 56/2016

Em 30 de novembro de 2016, a Diretora do Departamento de Licitação, Matrícula nº 1.078***, apurou, por meio de cotações e mapa estimativo acostado à fls. 76, o valor estimado da contratação, considerando as cotações de preços das empresas relacionadas a seguir, utilizando-se como parâmetro o índice IGP-M da FGV para fins de atualização monetária sobre o preço praticado no mesmo objeto contratado no Pregão para Registro de Preços nº 56/2016 (fls. 69):

Quadro II – Cotações de preços para refeições servidas (Pregão nº 56/2016)

Descrição	Quant.	Denjud Refeições Coletivas.		TR Refeições Industriais Ltda.		Comercial Milano Brasil Ltda.	
		Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Escolas Municipais (Fundamental I e II e APAE)	3.709.800	R\$ 4,35	R\$ 16.137.630,00	R\$ 9,04	R\$ 33.518.043,00	R\$ 4,24	R\$ 15.729.552,00
Escola Integral (ACLIMEA)	66.000	R\$ 6,80	R\$ 448.800,00	R\$ 18,07	R\$ 1.192.620,00	R\$ 6,18	R\$ 407.880,00
Educação Infantil (Berçário)	66.600	R\$ 7,30	R\$ 486.180,00	R\$ 18,07	R\$ 1.203.462,00	R\$ 6,71	R\$ 446.886,00
Educação Infantil (Pré-escolar - CMEI)	601.400	R\$ 7,30	R\$ 4.390.220,00	R\$ 9,04	R\$ 5.443.649,00	R\$ 6,71	R\$ 4.035.394,00
Educação Infantil (Maternal e Jardim)	288.200	R\$ 7,30	R\$ 2.103.860,00	R\$ 18,07	R\$ 5.207.774,00	R\$ 6,71	R\$ 1.933.822,00
ACAMP	20.000	R\$ 2,20	R\$ 44.000,00	R\$ 2,93	R\$ 58.500,00	R\$ 2,15	R\$ 43.000,00
Programa Mais Educação	360.000	R\$ 6,20	R\$ 2.232.000,00	R\$ 2,93	R\$ 1.053.000,00	R\$ 6,18	R\$ 2.224.800,00
EJA	124.000	R\$ 5,31	R\$ 658.440,00	R\$ 6,11	R\$ 757.640,00	R\$ 5,20	R\$ 644.800,00
Total	5.236.000	R\$ 26.501.130,00		R\$ 48.424.688,00		R\$ 25.466.134,00	
Valor máximo de referência da contratação		R\$ 21.033.012,00					

Fonte: Processo n.º 22.964/2016

A metodologia de cálculo adotada pela Prefeitura Municipal de Teresópolis/RJ para gerar um preço de referência considerou as cotações realizadas e também os preços de refeições licitados no Pregão para Registro de Preços nº 1/2016, aplicando-se um índice econômico-financeiro da FGV (IGMP-M), hospedado no site <http://www.drcalc.net/index.asp>. Este último preço foi utilizado para as Unidades ACAMP, CMEI's, Creches Municipal e Conveniadas, Educação de Jovens e Adultos, Escola em Período Integral e Escolas Municipais, enquanto que para o item Programa Mais Educação foi utilizado o preço cotado pela empresa Comercial Milano Ltda., que foi o menor dentre os comparados neste item, chegando a um montante de R\$ 21.977.686,00.

Na mesma toada, destaque-se que, para efeito de cotação de preços e construção do mapa estimativo, o gestor municipal vem adotando a mesma metodologia de ajuste de preços de referência, a exemplo dos Pregões Presenciais nº 1/2016 e 60/2017, tendo como base o preço contrato junto à Comercial Milano Brasil Ltda.

Pregão Presencial nº 60/2017

O mapa estimativo de preços do Pregão Presencial nº 60/2017 foi concebido consultando-se 12 (doze) empresas, via e-mail (fls. 98 a 125), sendo que apenas 3 (três) apresentaram cotações para formação de preço de referência, conforme a seguir:

Quadro I – Empresas Participantes da Cotação de Preços do Pregão Presencial n.º 60/2017

Empresa	CNPJ	Data Cotação	Valor (R\$)
Vitri Eventos Ltda.-ME (fls. 126 e 127)	09.645.024/0001-72	17/11/2017	70.647.228,00
Bem Nutritiva Comércio de Alimentos EIRELI	04.133.045/0001-45	23/11/2017	19.405.020,00
NGS Food Service EIRELI-ME	32.818.893/0001-32	22/11/2017	73.565.220,00

Fonte: 24.693/2017

Adicionalmente, o gestor municipal calculou um preço hipotético com base nos preços contratados no último Pregão Presencial realizado, o de nº 56/2016, reajustado pelo índice de correção da FGV (IGP-M), às fls. 132 a 140. Este preço atingiu R\$ 17.484.860,00, sendo menor que todas as cotações obtidas e, portanto, utilizado como preço máximo estimado de contratação.

O que se espera, portanto, é que a pesquisa de preços seja realizada com amplitude suficiente, proporcional ao risco da compra, privilegiando a diretriz emanada pelo art. 15 da Lei de Licitações, a fim de que o balizamento seja fundamentado nos preços praticados pela Administração Pública.

Com base nesse entendimento, a administração pública não pode, por exemplo, utilizar, para estimar o custo de bens e serviços a serem licitados no Pregão nº60/2017, somente a variação de índice inflacionário e de cotações de preços junto a três empresas, conforme exposto no Quadro I.

Registre-se que tal falha foi reiteradamente verificada na condução dos procedimentos licitatórios referentes aos Pregões Presenciais nº 1/2016 e 56/2016, ambos adjudicados à empresa Comercial Milano Brasil Ltda., para o fornecimento de gêneros alimentícios e preparo de merenda escolar, nos exercícios de 2016 e 2017, nas unidades escolares da Prefeitura Municipal de Teresópolis/RJ.

Cabe destacar, ainda, que o gestor deve ampliar a pesquisa de preços de forma que o preço cotado represente o valor de mercado, procedimento também não adotado no Pregão n.º 1/2016.

Portanto, a realização de pesquisa de preços de mercado, para fins de elaboração do orçamento estimativo da contratação, restrita a informações fornecidas por três empresas prestadoras de serviço e do índice do IGP-M, desprezando fontes adicionais de informação, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sites especializados e contratos anteriores do próprio órgão,

contraria a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 2.787/2017-TCU-Plenário e do Acórdão 3.684/2014-TCU-2ª Câmara.

Verificou-se, assim, que o gestor municipal não incluiu, nos processos administrativos relativos à realização dos certames analisados, outras formas de prévia pesquisa de preços de mercado realizada para elaboração do orçamento-base da licitação, a exemplo das determinações da Corte de Contas elencadas no parágrafo precedente, além do previsto nos incisos I a IV do art. 2º, das Instruções Normativas SLTI/MPOG n.º 05/2014 e n.º 03/2017.

Insta frisar que a impossibilidade de utilização de alguma das fontes acima especificadas deve estar consignada nos autos do processo de contratação, de forma a comprovar que, embora a Administração tenha adotado os procedimentos necessários à obtenção de preços daquela fonte, não foi possível alcançar êxito na solicitação. Verifica-se, assim, que a melhor forma de orçar a estimativa de preços é por intermédio da pesquisa de mercado que priorize a qualidade e a diversidade das fontes.

Chama atenção os preços cotados pelas empresas Vitri Eventos Ltda. – ME e NGS Food Service Eireli – ME, apresentados no Quadro I, quando comparados tanto com o preço referencial adotado pela Prefeitura, quanto com o preço cotado pela empresa Bem Nutritiva Comércio de Alimentos Eireli.

Ressalta-se que não houve por parte da Diretora do Departamento de Suprimentos e Licitações uma análise crítica dos preços apresentados em razão de sua grande variação, mais de 250%, quando comparada ao menor preço cotado.

É indispensável que a Administração avalie, de forma crítica, a pesquisa de preço obtida junto ao mercado, em especial quando houver grande variação entre os valores apresentados. Esse foi o entendimento proferido pelo TCU no Acórdão 403/2013 – Primeira Câmara. No mesmo sentido, o seu Plenário, por meio do Acórdão 1.108/2007, entendeu não ser admissível que a pesquisa de preços feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados. Assim, para obtenção do resultado da pesquisa, não poderão ser considerados os preços excessivamente elevados e os inexecutáveis, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo. Os critérios e parâmetros a serem analisados devem ser os próprios preços encontrados na pesquisa, a partir de ordenação numérica na qual se busque excluir aquelas que mais se destoam dos demais preços pesquisados.

Se a estimativa de preços que dá sustentabilidade ao julgamento da licitação for deficiente pode incorrer em potencial prejuízo ao certame ocasionando um provável sobrepreço por não refletir um valor real de mercado, quando confrontados o valor orçado e o valor contratado.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta aos apontamentos levantados no Relatório Preliminar, a Prefeitura Municipal de Teresópolis/RJ encaminhou o Ofício P.G. n.º 1.118/2018, de 28 de setembro de 2018. Este ofício contém o Ofício SEA 003/2018, de 26 de setembro de 2018, o qual responde:

“(…)

3) O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro ao analisar o Edital de Pregão para registro de Preços nº 01/2016 trouxe o seguinte entendimento: 201.875-1/2016

“Vale ressaltar que é obrigação da Administração comprovar, de forma efetiva, que os preços estimados para o certame se encontram em conformidade com a realidade do mercado, de forma que se evite qualquer prejuízo ao erário e, conforme entendimento do TCU, a Administração deve realizar ampla pesquisa de preços, a fim de alcançar o máximo de vantajosidade nas contratações públicas, consignando, no mínimo, a juntada de 03 (três) fornecedores distintos dentro do ramo pertinente licitado além de pesquisa em outros órgãos públicos ou do próprio órgão, bem como a consulta nos sistemas de compras, a fim de estimar o valor do objeto a ser contratado. Verificamos que o valor estimado da licitação foi lastreado na média aritmética dos preços apresentados pelas seguintes empresas do ramo: DENJUD Refeições Coletivas, Administração e Serviços Ltda., ATRIO Rio Service Ltda. e CIAL Comércio e Indústria de Alimentos Ltda., que originou a tabela de orçamento estimado encontrada no arquivo 20/01/2016-Orçamento estimado em planilhas de quantitativos que expresse a composição de todos os seus custos unitários, explanada abaixo:

DESC.	QTD.	FGV		DENJUD		CIAL		ATRIO		VALOR MÉDIO		VALOR MÍNIMO	
		Vlr. Unit.	Vlr. Tot.	Vlr. Unit.	Vlr. Tot.	Vlr. Unit.	Vlr. Tot.	Vlr. Unit.	Vlr. Tot.	Vlr. Unit.	Vlr. Tot.	Vlr. Unit.	Vlr. Tot.
ACAMP	20.000	1.89	37.800,00	2.15	43.000,00	3.75	55.000,00	2.20	44.000,00	2.24	44.800	1.89	37.800,00
CMEI'S	233.000	3.21	747.930,00	3.53	822.490,00	3.96	922.680,00	3.73	869.090,00	3.60	838.800,00	3.21	747.930,00
CRECHES	488.600	5.23	2.799.678,00	6.25	3.053.750,00	6.95	3.395.770,00	6.65	3.249.190,00	6.39	3.122.154,00	5.23	2.799.678,00
EJA'S	119.600	4.45	532.220,00	5.10	609.960,00	5.17	618.332,00	5.16	617.136,00	4.97	594.412,00	4.45	532.220,00
ESCOLA INTEGRAL	781.600	5.29	4.134.664,00	6.50	5.080.400,00	6.15	4.806.840,00	6.15	4.806.840,00	6.02	4.705.232,00	5.29	4.134.664,00
ESCOLA MUNICIPAL	3.492.000	3.65	12.780.720,00	4.15	14.491.800,00	4.37	15.260.040,00	4.25	14.841.000,00	4.10	14.317.200,00	3.66	12.780.720,00
Valor Total			21.033.012,00		24.101.400,00		25.058.662,00		24.427.256,00		23.622.598,00		21.033.012,00

Podemos observar que o jurisdicionado adotou o preço referenciado pela FGV que encontra-se abaixo o valor médio das 03 (três) cotações encontradas. Ocorre que, para análise de economicidade, em paralelo à pesquisa de mercado, devemos nos socorrer, quando possível, de estudos e pesquisas específicas com fornecedores, pesquisas com base em sistemas de custos, avaliação de contratos recentes ou vigentes, valores adjudicados em outras licitações do mesmo órgão/entidade, valores encontrados em licitações de outros órgãos públicos, preços registrados em atas de SRP e analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas. Visando, portanto, apurar a adequabilidade dos preços estimados nesta licitação, esta Coordenadoria utilizou uma ferramenta de pesquisa e comparação de preços públicos disponível no site <http://www2.bancodeprecos.com.br>. O site utiliza com base os resultados de licitações adjudicadas e/ou homologadas em pregões eletrônicos e retirados do site compras governamentais (www.comprasgovernamentais.gov.br). Assim, dentro de um período dos últimos 12 meses, encontramos os seguintes procedimentos licitatórios com objeto semelhante ao presente para comparação”.

Item	Preços	Valor Unit. (Público)	Quantidade	Total
1) Fornecimento de Refeições / Lanches / Salgados / Doces	30	R\$ 16,62	1Unidade	R\$ 16,62
Preço Público	Órgão Público	Identificação	Data Licitação	Preço
1	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	NºPregão:292015 UASG:153031	13/02/2015 08:30:00	R\$ 19,90

	Universidade Federal de São Paulo			
2	GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos Defensoria Pública do Estado	NºPregão:102015 UASG:925772	06/07/2015 09:01:00	R\$ 18,15
3	GOVERNO DO ESTADO DE RONDONIA Superintendência Estadual de Compras e Licitações	NºPregão:3752015 UASG:925373	26/08/2015 09:07:00	R\$ 24,78
4	GOVERNO DO ESTADO DO ACRE Secretaria de Estado da Gestão Administrativa/Acre	NºPregão:932015 UASG:925307	01/09/2015 09:31:00	R\$ 9,25
5	MUNICIPIO DE CAMPINAS / (1) SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRACAO	NºLicitação:576784	23/03/2015 09:30:00	R\$ 11,01
		Média dos Preços Obtidos:	R\$ 16,62	

Embora o Departamento de Suprimentos e Licitação não tenha realizado a cotação de preços de acordo com o estabelecido pelas Instruções Normativas SLTI/MPOG nº 05/2014 e 03/2017, esta não deixou de fazê-lo com menos de 03 (três) empresas como estabelecido nas referidas Instruções Normativas, ademais o Corpo Técnico do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro ao analisar a economicidade do Edital do Pregão nº 001/2016 não apontou irregularidade quando da formação do preço inclusive com a aplicação do índice do IGP-M, julgando pela regularidade do Edital.

Com relação ao Pregão nº 56/16 o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro também realizou a análise econômica dos preços contratados por esta municipalidades e decidiu pela congruência dos valores praticados no mercado, vejamos:

“Considerando critérios consubstanciados na legislação que rege a matéria, procedeu-se, inicialmente, ao exame conforme pontos de controle expressos em questões normativas relativas à formalização do presente quanto a aspectos de legalidade geral e de economicidade procedimental (vinculada à legalidade). Ato contínuo, considerando as orientações e metodologias normatizadas pela Secretaria Geral de Controle Externo – SGE1, efetuou-se a verificação de preços, conforme a seguir demonstrado:

Quadro final de julgamento de propostas e lances do Pregão nº 056/16

Unit.	Descrição	Quant.	Valor Unit. (Contempla: desjejum; refeição/almoço; lanche da tarde jantar)
UNI	EDUCAÇÃO INFANTIL (BERÇÁRIO)	66.600	R\$ 6.27
UNI	EDUCAÇÃO INFANTIL (MATERNAL E JARDIM)	288.200	R\$ 6.27

Fonte Referencial (CADTERC)

Unit.	Descrição	Refeição	Valor Unit.
UNI	ALIMENTAÇÃO HOSPITALAR – PACIENTE INFANTIL (GERAL)	Desjejum	R\$ 3,91 (a)
UNI	ALIMENTAÇÃO HOSPITALAR – PACIENTE INFANTIL (GERAL)	Almoço	R\$ 16,00 (b)
UNI	ALIMENTAÇÃO HOSPITALAR – PACIENTE INFANTIL (GERAL)	Merenda	R\$ 3,47 (c)
UNI	ALIMENTAÇÃO HOSPITALAR – PACIENTE INFANTIL (GERAL)	Jantar	R\$ 16,00 (d)
Preço médio referencial = (a+b+c+d) / 4			R\$ 9,85

Observação: Considerando que os serviços de alimentação prestados pela empresa contratada contemplam desjejum, refeição/almoço, lanche da tarde e jantar, e que o preço médio referencial pesquisado fez o valor unitário de R\$ 9,85, podemos inferir que o valor contratado da refeição está congruente com os preços praticados no mercado.”

Com relação ao Pregão 60/2017 ainda não obtivemos análise do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro quanto à economicidade, porém em consulta ao processo TCE-RJ 213.734-9/17 observamos que os preços estão dentro daqueles aceitos pela corte de contas como parâmetro de preço de mercado.

Unit.	Descrição	Quantidade	Valor Unit.
UNI	ACAMP (lanche)	20.000	R\$ 2,06
UNI	EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (EJA) – (jantar)	97.400	R\$ 4,55
UNI	EDUCAÇÃO INFANTIL (BERÇARIO) – (dejejum, almoço, lanche e jantar)	65.400	R\$ 6,01
UNI	EDUCAÇÃO INFANTIL (MATERNAL E JARDIM) – (dejejum, almoço, lanche e jantar)	262.600	R\$ 6,01
UNI	EDUCAÇÃO INFANTIL PRÉ-ESCOLAR E CMEI – (dejejum e almoço)	635.200	R\$ 3,42
UNI	EDUCAÇÃO INTEGRAL (ACLIMÉIA) – (dejejum, almoço, lanche e jantar)	50.800	R\$ 5,85
UNI	ESCOLASMUNICIPAIS (FUNCAMENTAL I E II E APAE) – (dejejum e almoço)	3.264.600	R\$ 3,43
UNI	PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO	360.000	R\$ 2,80

Até 70	2,45	10,85	2,45	10,85
Até 100	2,43	10,70	2,43	10,70
Até 150	2,35	10,14	2,35	10,14
Acima 150	2,30	9,80	2,30	9,80

**O Volume 6 do CADTERC (Serviços de Nutrição e Alimentação aos Adolescentes, sob Tutela do Estado, Atendidos pela Fundação Casa) foi o que apresentou maior semelhança com o objeto em exame.*

http://www.cadterc.sp.gov.br/BEC_Servicos_UI/cadterc/UI_sVolumeItemRelaciona.aspx?chave=&volume=6&tible=Alimenta%C3%A7%C3%A3o%20Funda%C3%A7%C3%A3o%20Casa

Considerando os apontamentos realizados no relatório oriundo dessa Corregedoria esclarecemos que tomamos as providências necessárias a fim de que nos próximos procedimentos licitatórios sejam adotadas todas as orientações da IN 05/2014 e 03/2017. (...)”

Análise do Controle Interno

O gestor municipal justificou-se apresentando análises realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro nas quais não foram apresentadas ressalvas quanto ao edital e julgou-se pela vantajosidade dos preços obtidos pela contratação realizada.

Ressalte-se, porém, que deve o próprio gestor comprovar a ampla pesquisa de preço nos autos do processo, o que não ocorreu. Também deve atentar que, em contratações realizadas onde recursos federais estejam envolvidos, as normas federais devem ser respeitadas, como é o caso das Instruções Normativas SLTI/MPOG n.º 05/2014 e n.º 03/2017.

Registre-se, por fim, que o gestor municipal acaba por concordar de forma geral com os fatos relatados pela equipe de fiscalização e esclarece ter tomado as providências necessárias para que tais fatos não se repitam em licitações futuras.

Desta forma, a equipe de fiscalização decidiu por manter os fatos apontados.

2.2.7. Baixa competição no Pregão Presencial n.º 1/2016, para fornecimento de gêneros alimentícios e preparo de merenda escolar.

Fato

Em análise aos autos do Pregão Presencial n.º 1/2016, constatou-se que, na etapa de recebimentos de propostas e documentações para a contratação de empresa especializada no fornecimento de gêneros alimentícios e preparo de merenda escolar, ocorreu baixa competição durante a fase de lances, antes da adjudicação do objeto do certame.

Na etapa concernente à participação de interessados no certame e de acordo com relatório de 25 de janeiro de 2016, constante dos autos às fls. 446 e 447, 39 (trinta e nove) fornecedores retiraram o edital, todavia apenas 5 (cinco) recibos constam do processo, às fls. 441 a 445, que identificam as empresas Comercial Milano Brasil Ltda., em 15 de janeiro de 2016, Prol Alimentação Ltda., em 19 de janeiro de 2016, Home Bread Indústria e Comércio Ltda., em 15 de janeiro de 2016 e Alimentação Carmense Ltda., em 19 de janeiro de 2016, entretanto somente três empresas participaram do Pregão n.º 01/2016.

Quadro I –Empresas Participantes Pregão n.º 1/2016

Empresa	CNPJ	Retirou Edital	Apresentou Proposta	Inabilitada	Venceu
Global Trade Indústria de Alimentação Ltda.-ME	05.286.560/0001-78	X	X	X	
Home Bread Indústria e Comércio Ltda.	00.768.165/0001-08	X	X		
Comercial Milano Brasil Ltda.	01.920.177/0001-79	X	X		X
Prol Alimentação Ltda.	00.408.078/0001-40	X			
Alimentação Carmense Ltda.	06.123.591/0001-70	X			

Fonte: Processo n.º 10374/2015

Não obstante ter havido a regular publicidade por parte do gestor sobre a realização do certame, a sessão de abertura para o recebimento de propostas e da documentação de habilitação do edital de Pregão Presencial para registro de preços n.º 1/2016 ocorreu em 25 de janeiro de 2016, quando apenas três empresas apresentaram propostas. O valor de referência e os valores das propostas, por item, encontram-se detalhados no quadro a seguir:

Quadro II – Valor de referência do Pregão 1/2016 e propostas apresentadas, por item (Em R\$)

Descrição	Quant.	GlobalTrade		Home Bread		Milano	
		Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Escolas Municipais	3.492.000	R\$ 3,66	R\$ 12.780.720,00	R\$ 3,66	R\$ 12.780.720,00	R\$ 3,62	R\$ 12.641.040,00
Escola Integral	781.600	R\$ 5,29	R\$ 4.134.664,00	R\$ 5,28	R\$ 4.126.848,00	R\$ 5,24	R\$ 4.095.584,00
Creches Municipal e Conveniada	488.600	R\$ 5,73	R\$ 2.799.678,00	R\$ 5,72	R\$ 2.794.792,00	R\$ 5,67	R\$ 2.770.362,00
CMEI's – Educação Infantil	233.000	R\$ 3,21	R\$ 747.930,00	R\$ 3,19	R\$ 743.270,00	R\$ 3,18	R\$ 740.940,00
ACAMP	20.000	R\$ 1,89	R\$ 37.800,00	R\$ 1,86	R\$ 37.200,00	R\$ 1,87	R\$ 37.400,00
EJA	119.000	R\$ 4,45	R\$ 532.220,00	R\$ 4,44	R\$ 531.024,00	R\$ 4,41	R\$ 527.436,00
Total	5.134.800		R\$ 21.033.012,00		R\$ 21.013.854,00		R\$ 20.641.762,00
Valor máximo de referência da contratação			R\$ 21.033.012,00				

Fonte: Processo n.º 19237/2015

Conforme se observa no quadro anterior, a proposta comercial da empresa Global Trade Indústria de Alimentação Ltda.-ME, de 25 de janeiro de 2016, tem valor idêntico àquele estabelecido pela Prefeitura como preço máximo de contratação, ou seja, R\$ 21.033.012,00.

Da análise do quadro a seguir, observa-se que as propostas comerciais apresentadas pelas Empresas Comercial Milano, Home Bread e Global Trade para o Pregão Presencial n.º 1/2016, apresentam correlações minimamente uniformes, com variações de preços unitários para os itens Escolas Municipais, CMEI'S (Centros Municipais de Educação Infantil), Creches Municipais e Conveniadas, ACAMP, Escola Período Integral e Educação de Jovens Adultos, na ordem de 1 a 2%, quando comparados entre si, sob o ponto de vista da competição na fase de lances do certame.

Quadro III – Correlação de Preços nas Propostas Comerciais do Pregão Presencial n.º 1/2016

Unidades Escolares	Milano	HB	correlação	Milano	*GT	correlação	HB	GT	correlação
Escolas Municipais	3,62	3,66	1,01	3,62	3,66	1,01	3,66	3,66	1,00
Escola Integral	5,24	5,28	1,01	5,24	5,29	1,01	5,28	5,29	1,00
Creches Municipal e Conveniada	5,67	5,72	1,01	5,67	5,73	1,01	5,72	5,73	1,00
CMEI's – Educação Infantil	3,18	3,19	1,00	3,18	3,21	1,01	3,19	3,21	1,01
ACAMP	1,87	1,86	0,99	1,87	1,89	1,01	1,86	1,89	1,02

EJA	4,41	4,44	1,01	4,41	4,45	1,01	4,44	4,45	1,00
------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Fonte: Processo n.º 19237/2016

*Global Trade Indústria de Alimentação Ltda

Cabe ressaltar que, de acordo com os incisos VIII e IX do art. 4º da Lei nº 10.520/2002, bem como os itens 7.4 e 7.5 do edital da licitação, somente a proposta de valor mais baixo e as de valor até 10% acima desta poderão participar da etapa de lances, ou as três melhores propostas, caso não haja pelo menos três propostas na condição anterior.

Portanto, é um risco para qualquer empresa interessada em vencer uma licitação quando da apresentação de proposta com valor idêntico ao valor limite da licitação (valor de referência), pois, caso haja três propostas de valores inferiores, com diferença de até 10% frente ao menor valor, aquelas já seriam eliminadas.

Outro fato que merece atenção diz respeito à proposta comercial da empresa vencedora Comercial Milano Brasil Ltda., em relação à Home Bread e à Global Trade, em que praticamente em todos os itens licitados (ACAMP, CMEIS (Centro Municipal de Educação Infantil), Creches Municipais e Conveniadas, EJA, Escola Integral (Projeto Mais Educação) e escolas municipais, ofertou preços menores, excetuando-se o item ACAMP, na proposta da Home Bread (vide quadro de propostas), havendo assim uma aparente diferença uniforme entre as propostas. Tal situação mostra-se inexequível no mundo real das licitações, em que se impera uma efetiva competição entre licitantes. Diante desse fato, é possível que as propostas comerciais das empresas participantes do certame tenham sido previamente combinadas ou reveladas entre si antes da fase da abertura dos envelopes para que não houvesse competição no certame, combinada com suposta facilitação à Comercial Milano Brasil Ltda., a fim de lograr êxito na contratação do objeto com a Prefeitura de Teresópolis/RJ.

De acordo com a documentação da sessão pública do Pregão Presencial n.º 1/2016 juntada aos autos do processo, a classificação das duas empresas (Milano e Home Bread), o valor vencedor e a quantidade de lances em cada lote por cada empresa foram os seguintes:

Quadro IV – Detalhes da sessão de lances do Pregão Presencial n.º 1/2016

Item	1 (ACAMP)	2 (CMEIS)	3 (Creches)	4 (EJA)	5 (EPI)	6 (EM)
Valor de Referência(R\$)	1,89	3,21	5,73	4,45	5,29	3,66
Menor Valor(R\$)	1,79	3,08	5,59	4,33	5,15	3,53
1ª Classificada.	Comercial Milano Brasil Ltda.					
2ª Classificada.	Home Bread Indústria e Comércio Ltda.					
Lances da 1ª Classif.	1,79	3,08	5,59	4,33	5,15	3,53
Lances da 2ª Classif.	1,80	3,09	5,60	4,34	5,16	3,54

A empresa Global Trade Indústria de Alimentação Ltda.-ME foi desclassificada pela pregoeira Matrícula nº 1.078***, por não ter anexado à sua proposta comercial o detalhamento de cada refeição servida conforme o tipo de cardápio constante do Projeto Básico (Anexo I) ao edital de licitação. A empresa Global Trade Indústria de Alimentação Ltda.-ME não se insurgiu contra essa decisão e tampouco interpôs recurso em razão de sua desclassificação, denotando-se, dessa forma, por não haver entre elas competição, uma possível cooperação para concretizar a contratação da Comercial Milano Brasil com a Prefeitura Municipal de Teresópolis/RJ. Cumpre lembrar que a Comercial Milano venceu reiteradas vezes as licitações para merenda escolar no Município nos últimos 3 anos, nessa municipalidade, por meio dos Pregões Presenciais nº 76/2014, 1/2016 e 56/2016.

Conforme documentos acostados às fls. 917 a 929 dos autos (Quadro de Julgamentos), apenas duas empresas competiram, o que revela uma baixa competição considerando a complexidade do objeto licitado, observando-se que tal prática tem sido recorrente nos procedimentos licitatórios conduzidos pela Prefeitura de Teresópolis, a exemplo dos pregões presenciais nº 56/2016 e 60/2017, ambos para aquisição de gêneros alimentícios e insumos de mão de obra.

Cumpre destacar que um reduzido número de empresas participantes favorece a propensão a possíveis indícios de fraudes, pois quanto menor o número de fornecedores, mais fácil se torna para os envolvidos chegarem a um acordo quanto às propostas. Vale lembrar que o objeto licitado, relacionado a gêneros alimentícios e insumos, é bem abrangente em todo Estado do Rio de Janeiro, considerando a quantidade de Municípios e Unidades escolares.

Assim, a empresa Comercial Milano Brasil Ltda., nos termos dos arts. 13 e 15 do Decreto 7.892/2013, foi convocada para assinar a ata de registro de preços do Pregão Presencial nº 1/2016, no valor global de R\$ 20.354.582,00, com vigência de doze meses, para aquisição de gêneros alimentícios, em 25 de janeiro de 2016, às fls. 958 e 962, e tornada pública por meio de aviso da Comissão Municipal de Licitação, por meio da pregoeira municipal, tendo o seu registro no DOE-RJ em 28 de janeiro de 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta aos apontamentos levantados no Relatório Preliminar, a Prefeitura Municipal de Teresópolis/RJ encaminhou o Ofício P.G. nº 1.118/2018, de 28 de setembro de 2018. Este ofício contém o Ofício SEA 003/2018, de 26 de setembro de 2018, o qual responde:

“(…)

- 5) Como é de amplo conhecimento, o município de Teresópolis nos últimos anos vem sofrendo com uma grave crise econômica e política. Tal fato levou a uma instabilidade, inclusive quando se trata de procedimento licitatório. Muitos dos fornecedores perderam o interesse em participar dos certames licitatórios devido à fama de mal pagador do município.

Cabe ressaltar que todos os procedimentos tendentes a dar publicidade ao certame foram realizados, contudo, não é possível ter ingerência quanto ao número de empresas que comparecem ao certame.

(…)”

Análise do Controle Interno

Em que pese as justificativas do gestor, os fatos apontados denotam que houve baixa competição no certame licitatório, em razão da participação de somente duas licitantes na fase de lances. Cabe destacar que não é comum uma licitante ser desclassificada por não ter apresentado na proposta comercial o detalhamento de cada refeição servida, conforme exigência do Item 5.2.1.2 do edital de licitação, fato relatado na Ata de Reunião da Sessão Pública do Pregão n.º 01/2016 (fls. 915 e 916). Espera-se que a licitante interessada em participar de uma licitação tome conhecimento prévio das regras estabelecidas no edital, tendo em vista que é obrigação da licitante conhecer o edital de licitação. Acrescenta-se também fato estranho da empresa Global Trade Indústria de Alimentação Ltda.-ME não ter apresentado recurso em razão de sua desclassificação.

Cumprir informar, ainda, que consta na Ata de Reunião da Sessão Pública do Pregão n.º 01/2016 informação de que o edital de licitação foi baixado 62 vezes, o que denota uma contradição na justificativa apresentada pela prefeitura quanto à falta de interesse de fornecedores do ramo da alimentação.

Por derradeiro, acrescenta-se que se o gestor municipal adotasse o pregão eletrônico o alcance de fornecedores poderia ter sido maior na medida que possibilitaria a participação de um maior número de interessados na licitação.

2.2.8. Baixa competição no Pregão Presencial n.º 60/2017, para fornecimento de gêneros alimentícios e preparo de merenda escolar.

Fato

Em consequência do exame do Pregão Presencial n.º 60/2017, constatou-se a ocorrência de prática de restrição ao caráter de competição do certame, notadamente na fase de classificação das propostas comerciais apresentadas pelas empresas participantes do procedimento licitatório.

Na etapa concernente à participação de interessados no certame, frisa-se que apenas 4 (quatro) empresas retiraram o edital de licitação, segundo recibos acostados ao processo nas fls. 466 a 469, conforme demonstrado no Quadro I, a saber: Bem Nutritiva Comércio de Alimentos EIRELI, em 18 de dezembro de 2017, Especialy Terceirização EIRELI, em 19 de dezembro de 2017, O Universitário Restaurante, Indústria e Comércio Ltda., em 27 de dezembro de 2017, e Alimentação Carmense Ltda., em 18 de dezembro de 2017.

Quadro I –Empresas Participantes Pregão n.º 60/2017

Empresa	CNPJ	Retir ou Edital	Apresentou Proposta	Inabilitada	Venceu
Bem Nutritiva Comércio de Alimentos EIRELI	04.133.045/0001-95	X	X		X
Especialy Terceirização EIRELI	20.522.050/0001-46	X			
Melhor Alimentação Ltda.	02.589.791/0001-62		X		
O Universitário Restaurante, Indústria e Comércio Ltda.	01.646.611/0001-74	X			
Alimentação Carmense Ltda.	06.123.591/0001-70	X			

Fonte: Processo n.º 24693/2017

A sessão pública do Pregão Presencial n.º 60/2017 ocorreu em 3 de janeiro de 2018, quando duas empresas apresentaram propostas: Melhor Alimentação Ltda. e Bem Nutritiva Comércio de Alimentos EIRELI. Não consta dos autos comprovação de retirada do edital por parte da empresa Melhor Alimentação Ltda. O valor de referência e os valores das propostas, por item, encontram-se detalhados no quadro a seguir.

Quadro II – Valor de referência do Pregão 60/2017 e propostas apresentadas, por item (Em R\$)

Descrição	Quant.	Melhor Alimentação Ltda.		Bem Nutritiva Comércio de Alimentos EIRELI.	
		Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Escolas Municipais	3.264.600	R\$ 5,89	R\$ 19.228.494,00	R\$ 3,46	R\$ 11.295.516,00
Escola Integral	50.800	R\$ 8,01	R\$ 411.480,00	R\$ 5,89	R\$ 299.212,00
Educação Infantil (Berçário)	65.400	R\$ 8,01	R\$ 523.854,00	R\$ 5,72	R\$ 2.794.792,00
Educação Infantil (Maternal e Jardim)	262.600	R\$ 8,07	R\$ 2.119.182,00	R\$ 6,39	R\$ 1.678.014,00
CMET's – Educação Infantil	635.200	R\$ 5,09	R\$ 3.233.168,00	R\$ 3,53	R\$ 2.242.256,00
Programa Mais Educação	360.000	R\$ 7,65	R\$ 2.754.000,00	R\$ 2,86	R\$ 1.029.600,00
ACAMP	20.000	R\$ 3,89	R\$ 77.800,00	R\$ 2,06	R\$ 41.200,00
EJA	97.400	R\$ 5,89	R\$ 573.686,00	R\$ 4,94	R\$ 481.156,00
Total	4.755.400		R\$ 28.917.092,00		R\$ 17.484.860,00
Valor máximo de referência da contratação			R\$ 17.484.860,00		

Fonte: Processo n.º 19237/2015

Conforme se observa no quadro anterior, a proposta comercial da empresa Bem Nutritiva Comércio de Alimentos EIRELI, de 3 de janeiro de 2018, tem valor idêntico àquele estabelecido pela Prefeitura como preço máximo de contratação, ou seja, R\$ 17.484.860,00.

Cabe ressaltar que, de acordo com os incisos VIII e IX do art. 4º da Lei nº 10.520/2002, bem como os itens 7.4 e 7.5 do edital da licitação, somente a proposta de valor mais baixo e as de valor até 10% acima desta poderão participar da etapa de lances, ou as três melhores propostas, caso não haja pelo menos três propostas na condição anterior.

De acordo com a documentação da sessão pública do Pregão Presencial n.º 60/2017 juntada aos autos processo, a classificação das duas empresas (Bem Nutritiva e Melhor Alimentação), o valor vencedor e a quantidade de lances verbais em cada lote por cada empresa foram os seguintes:

Quadro III – Detalhes da sessão de lances do Pregão Presencial n.º 60/2017

Item	1 ACAMP	2 (EJA)	3 (Berçário)	4 (Maternal e Jardim)	5 (CMEI'S)	6 (EI)	7 (EM)	8 (PME)
Valor de Referência(R\$)	2,06	4,94	6,39	6,39	3,53	5,89	3,46	2,86
Menor Valor(R\$)	2,06	4,55	6,01	6,01	3,42	5,85	3,43	2,80
1ª Classificada.	Bem Nutritiva Ltda.							
2ª Classificada.	Melhor Alimentação Ltda. (Desclassificada antes da etapa de lances verbais)							
Lances verbais da 1ª Classif.	2,06	4,55	6,01	6,01	3,42	5,85	3,43	2,80
Lances verbais da 2ª Classif.	Não ofertou propostas em razão de sua desclassificação.							

Não houve impugnações à sessão conduzida pela pregoeira e assim sagrou-se vencedora do certame a empresa Bem Nutritiva Comércio de Alimentos EIRELI por ter apresentado proposta comercial com o menor preço global de R\$ 17.130.792,00 (fls. 646), 2% abaixo do valor máximo global de contratação, ou seja, R\$ 17.484.860,00. A proposta comercial ofertada pela empresa Melhor Alimentação Ltda. no valor de R\$ 28.917.092,00 (fls. 499), foi desclassificada por estar acima do preço máximo de referência.

Chama atenção o fato de a empresa desclassificada, Melhor Alimentação Ltda, além de não participar do certame, não demonstrar interesse, durante a sessão pública, em interpor recurso/impugnação e que tal fato pode contribuir para a ocorrência da falta de competição do certame licitatório, frustrando a busca da proposta mais vantajosa para a Prefeitura Municipal de Teresópolis/RJ, com indícios de montagem de proposta comercial fictícia, por ter pleno conhecimento de cláusula editalícia que veda a apresentação de propostas acima do valor de referência.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta aos apontamentos levantados no Relatório Preliminar, a Prefeitura Municipal de Teresópolis/RJ encaminhou o Ofício P.G. n° 1.118/2018, de 28 de setembro de 2018. Este ofício contém o Ofício SEA 003/2018, de 26 de setembro de 2018, o qual responde:

“(…)

- 6) Conforme se pode observar na Ata de Registro de Preços a empresa Melhor Alimentos Ltda. Manifestou interesse em interpor recursos motivo pelo qual a pregoeira abriu prazo de 3 dias para interposição do mesmo conforme disposto no

artigo 4º, inciso XVIII da Lei Federal 10520/02. Contudo, esta municipalidade não tem poderes para compelir a empresa a interpor recurso caso essa desista de fazê-lo.

(...)”

Análise do Controle Interno

Em que pese as justificativas do gestor, os fatos apontados denotam que houve baixa competição no certame licitatório, em razão da participação de somente uma licitante na fase de lances. Cabe destacar que não é comum uma licitante ser desclassificada por ter apresentado na proposta comercial com valores superiores ao valor máximo de referência a ser pago pelo licitante, conforme exigência do Item 5.3.3.3 do edital de licitação, fato relatado na Ata de Reunião da Sessão Pública do Pregão n.º 60/2017 (fls. 610 e 611). Espera-se que a licitante interessada em participar de uma licitação tome conhecimento prévio das regras estabelecidas no edital, tendo em vista que é obrigação da licitante conhecer o edital de licitação.

Por derradeiro, acrescenta-se que se o gestor municipal adotasse o pregão eletrônico o alcance de fornecedores poderia ter sido maior na medida que possibilitaria a participação de um maior número de interessados na licitação.

2.2.9. Ausência de controles nas escolas para assegurar a quantidade de alimentos para cada refeição prevista em cada cardápio pré-elaborado na quantidade per capita definida e contratada.

Fato

Ao analisarmos os processos de pagamento referentes a execução do Programa de Alimentação Escolar, no âmbito do município de Teresópolis, nos exercícios de 2016 e 2017, verificamos que as quantidades fornecidas por prato, na média, de 3 tipos de alimentos, arroz, feijão e carnes, estavam em descompasso com o estabelecido nos processos de contratação.

A diferença estimada entre o per capita previsto no prato e o per capita efetivamente servido dos itens constantes de nossa amostra é o centro da questão, o déficit nutricional naqueles casos cujos saldos são desfavoráveis aos estudantes comensais da alimentação escolar, bem como a irrazoabilidade do excesso no fornecimento em outros casos, conforme explanação a seguir:

Quadro I - Consumo per capita itens da amostra em gramas (arroz, feijão e proteína animal)

Resultados	2016 per capita efetiva (A)			2017 per capita efetiva (B)			2016 IDEAL			2017 IDEAL		
Segmentos	CARN E	ARRO Z	FEIJÃ O	CARN E	ARRO Z	FEIJÃ O	CARN E	ARRO Z	FEIJÃ O	CARN E	ARRO Z	FEIJÃ O
CMEI	63,34	35,72	21,29	58,14	39,21	24,67	70	50	40	70	50	40
CRECHES	96,92	84,4	47,54	89,83	37,41	20,16	40	50	30	40	50	30

Resultados	2016 per capita efetiva (A)			2017 per capita efetiva (B)			2016 IDEAL			2017 IDEAL		
Segmentos	CARN E	ARRO Z	FEIJÃ O	CARN E	ARRO Z	FEIJÃ O	CARN E	ARRO Z	FEIJÃ O	CARN E	ARRO Z	FEIJÃ O
EJA	100,62	61,86	32,98	117,21	79,78	42,94	90	90	80	90	90	80
INTEGRAL	84,01	42,75	24,04	58,71	33,12	17,49	70	60	50	70	60	50
ESCOLAS MUNICIPAIS	88,58	50,47	28,76	85,31	43,88	25,48	70	60	50	70	60	50

Fonte: Notas Fiscais constantes dos Processos de pagamento de gêneros alimentícios fornecidos na merenda escolar na Rede municipal de ensino de Teresópolis, em 2016 e 2017.

Quadro II - Saldo nutricional estimado em gramas (g)

	2016 saldo per capita g			2017 saldo per capita g			2016 saldo total g			2017 saldo total g		
Segmento	*C	**A	***F	C	A	F	C	A	F	C	A	F
CMEI	-6,66	14,28	18,71	11,86	10,79	15,33	-1502416	-3221396,64	-4220751,48	-2463026	2240813,25	3183657,75
CRECHES	56,92	34,4	17,54	49,83	12,59	-9,84	25986541	15705148	8007799,3	10477555	2647248,94	2069017,44
EJA	10,62	28,14	47,02	27,21	10,22	37,06	674221,3	-1786496,04	-2985111,72	794640,8	-298464,88	1082300,24
INTEGRAL	14,01	17,25	25,96	11,29	26,88	32,51	3006868	-3702246,75	-5571613,08	-493870	1175838,72	1422117,44
ESCOLAS MUNICIPAIS	18,58	-9,53	21,24	15,31	16,12	24,52	41452203	21261544,36	47386694,88	16370218	-17236310	-26218010

Fonte: Notas Fiscais constantes dos Processos de pagamento de gêneros alimentícios fornecidos na merenda escolar na Rede municipal de ensino de Teresópolis, em 2016 e 2017.

* C – carne

** A – arroz

*** F - feijão

Quadro III - Saldo nutricional estimado em quilos (kg)

Segmento	2016 saldo total kg			2017 saldo total kg			Total
	CARNE	ARROZ	FEIJÃO	CARNE	ARROZ	FEIJÃO	Geral kg
CMEI	-1502,42	-3221,4	-4220,75	-2463,03	-2240,81	-3183,66	-16.832,1
CRECHES	25986,54	15705,15	8007,799	10477,55	-2647,25	-2069,02	55.460,78
EJA	674,2213	-1786,5	-2985,11	794,6408	-298,465	-1082,3	-4.683,51
INTEGRAL	3006,868	-3702,25	-5571,61	-493,87	-1175,84	-1422,12	-9.358,82
ESCOLAS MUNICIPAIS	41452,2	-21261,5	-47386,7	16370,22	-17236,3	-26218	-54.280,1
Soma dos saldos de 4 segmentos (CMEI; EJA; INTEGRAL; ESCOLAS MUNICIPAIS)							-85.154,5 kg
Diferença entre o saldo acima e o saldo das Creches							-29.693,8 kg

Fonte: Notas Fiscais constantes dos Processos de pagamento de gêneros alimentícios fornecidos na merenda escolar na Rede municipal de ensino de Teresópolis, em 2016 e 2017.

O que está exposto no Quadro II, a diferença per capita em média, em gramas, em cada prato servido, entre a quantidade servida e a quantidade ideal, contratualmente estabelecida, em cada ano, dos itens da amostra (arroz, feijão e proteína animal), é transposto para o Quadro III, e apresenta o saldo em quilos, por ano, de cada item da amostra (arroz, feijão e proteína animal), que somados resultam no total geral que é o resultado agregado em quilos dos itens da amostra no período analisado, anos de 2016 e 2017.

Da observação dos dados das tabelas acima, podemos afirmar que nos anos de 2016 e 2017:

1. Bebês consumiram 55 toneladas a mais de alimentos da amostra (arroz, feijão e proteína animal);
2. CMEIS consumiram 17 toneladas a menos de alimentos da amostra (arroz, feijão e proteína animal);
3. Alunos adultos do EJA consumiram 5 toneladas a menos de alimentos da amostra (arroz, feijão e proteína animal);
4. Integrais consumiram 9 toneladas a menos de alimentos da amostra (arroz, feijão e proteína animal); e
5. Escolas Municipais consumiram 54 toneladas a menos de alimentos da amostra (arroz, feijão e proteína animal).

Uma análise tendo por base os saldos finais, de 85 toneladas a menos de alimentos em 4 segmentos (CMEI, EJA, INTEGRAL MAIS EDUCAÇÃO e ESCOLAS MUNICIPAIS) e

excesso de 55 toneladas nas creches no mesmo período, bem como o princípio da razoabilidade, nos aponta para números sem correlação com a realidade, o que por consequência lógica nos leva a dedução de que as notas fiscais são adaptadas para estarem em consonância com os quantitativos de pratos servidos, não refletindo, de fato, as quantidades de cada tipo de alimento efetivamente consumido em cada prato, em cada escola e em cada ano

Em Resposta à Solicitação de Fiscalização n.º 201800142/10, a Secretária Municipal de Educação, por meio do Memorando SME n.º 334/GS/18, de 30 de maio de 2018, encaminhou cópia do Ofício SME N.º 369/GS/18, de mesma data:

“Em resposta Solicitação de Fiscalização n.º 201800142/10, vimos por meio deste informar a Vossa Senhoria que esta gestão assumiu em 04 de abril do corrente ano. De acordo, entretanto, com a documentação levantada pelo Serviço de Educação Alimentar desta pasta esclarecemos que não houve danos ao erário, pois os processos foram pagos de acordo com o quantitativo das refeições consumidas e as notas fiscais foram atestadas de acordo com os valores para composição da merenda servida em cada Unidade Escolar. Sendo válido esclarecer que a per capita das refeições servidas aos alunos foi respeitada”.

Para melhor esclarecimento da questão, é possível traçar um paralelo da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com os “restaurantes a quilo”, espalhados por todo o Brasil.

O preço é referenciado ao quilo, e cada pessoa escolhe o que colocar em seu prato.

Então, hipoteticamente, pode-se ter um determinado prato com 1 kg de arroz, outro prato com 500g de arroz e 500 g de feijão, um terceiro com 300g de arroz, 300 g de feijão e 1 bife de carne de 400 g, ou mesmo um quarto prato com 1kg de carne.

Os quatro pratos têm o mesmo peso, 1 kg, logo, pagariam o mesmo valor. Entretanto, os dois últimos são mais nutritivos, embora todos os pratos tenham o mesmo peso: 1 kg.

Constata-se que o dono do restaurante teve um lucro maior com aquele cliente que consumiu apenas arroz. Demonstra-se, a seguir, que o custo do prato de 1kg de arroz é menor do que o custo dos outros pratos:

Quadro IV – Custos de fornecimento dos gêneros

Alimento	Custos					
	Kg	g	Arroz parboilizado kg	Arroz Polido (agulhinha) kg	Feijão Carioca kg	Feijão Preto kg
Carne Bovina - Alcatra	R\$19,27	R\$0,01927	R\$2,16	R\$2,49	R\$3,25	R\$3,61
Carne Bovina - Chã/Lagarto redondo	R\$17,78	R\$0,01778	Prato 1	Prato 2	Prato 3	Prato 4
Carne Bovina - Coxão Mole	R\$17,29	R\$0,01729	R\$2,33	R\$2,88	R\$6,24850	R\$11,31
Carne Bovina - Músculo	R\$13,88	R\$0,01388	Diferença absoluta de custos médios entre os pratos			

	Custos					
Alimento	Kg	g	Arroz parboilizado kg	Arroz Polido (agulhinha) kg	Feijão Carioca kg	Feijão Preto kg
Carne Bovina - Patinho	R\$17,84	R\$0,01784	R\$0,00	R\$0,55	R\$3,92	R\$8,98
Coração Bovino	R\$5,54	R\$0,00554	Diferença percentual de custos médios entre os pratos			
Fígado Bovino	R\$7,73	R\$0,00773	0,00000%	23,76344%	168,75269%	386,2365%
Filé de Peixe	R\$19,84	R\$0,01984	Pratos com os maiores custos			
Frango - Coxa/Sobrecosta	R\$5,75	R\$0,00575	Prato 1	Prato 2	Prato 3	Prato 4
Frango - Filé de Peito	R\$8,73	R\$0,00873	R\$2,49	3,05	R\$9,76600	R\$19,84
Frango - Peito com osso	R\$6,87	R\$0,00687	Diferenças absoluta e percentual de custos máximos entre os pratos			
Moela de Frango	R\$5,89	R\$0,00589	R\$0,00	R\$0,56	R\$7,28	R\$17,35
MEDIA Proteínas animais	R\$11,31	R\$0,01131	0,00000%	22,48996%	292,20884%	696,7871%

Fonte: Tabela de preços de mercado de gêneros alimentícios da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro apurada pela Fundação Getúlio Vargas, de 16 a 31 de agosto de 2018, disponível no site <http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=5653880>

O fornecedor pode ter um custo até 700% maior dependendo da quantidade e do tipo de gênero fornecido em cada prato servido.

Esse é o ponto: a composição nutricional de cada prato servido vinculada a participação quantitativa de cada item alimentar, seja carboidrato, proteína animal, proteína vegetal ou lipídio.

Em tese, o fornecedor da merenda escolar pode servir o número de pratos contratados, pode atender o total de alunos existentes na rede municipal de ensino, mas cumprir essas obrigações valendo-se majoritariamente de carboidratos, por exemplo. Isso seria, empresarialmente e financeiramente, mais benéfico ao fornecedor pois o custo de cada prato servido pode variar, conforme já demonstrado.

No âmbito do PNAE em Teresópolis, no período analisado, a administração municipal pagou o valor contratado, segundo o número de pratos servidos, mas não houve um controle efetivo sobre a distribuição quantitativa dos tipos de alimentos nas refeições, especialmente o consumo per capita efetivo de proteínas, concorrendo para um prejuízo aos alunos em termos nutricionais.

Cabe destacar que a definição das regras de aplicação dos recursos cabe ao Ente Federal, conforme disposto no Acórdão 2368/2013-Plenário, Acórdão 5593/2012-Segunda Câmara, Acórdão 5593/2012-Segunda Câmara, sobretudo o disposto no Acórdão 2748/2011-Plenário, que sobreleva a obrigatoriedade de observância de um controle de estoque de gêneros alimentícios eficiente.

Segundo os manuais de nutrição, a alimentação equilibrada deve ser variada e ter proporções adequadas dos macronutrientes, o que não restou comprovado.

Em suma, verifica-se que não há controles nas escolas das quantidades presentes de cada tipo de alimento em cada prato de refeição efetivamente servido, o que está em dissonância com os princípios estabelecidos pelos normativos do FNDE e pela jurisprudência do TCU,

conforme disposto no Acórdão n.º 6490/2010 – 2ª Câmara, que destaca a importância de um acompanhamento constante das refeições com a verificação das quantidades utilizadas dos gêneros alimentícios.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta aos fatos apontados pela Equipe de Fiscalização da Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro, a Secretaria Municipal de Educação, por meio do Ofício SEA 003/2018, 26 de setembro de 2018, apresentou as seguintes manifestações

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

1. Ausência de controles nas escolas para assegurar a quantidade de alimentos para cada refeição prevista em cada cardápio pré-elaborado na quantidade per capita definida e contratada.

Inicialmente informamos que compreendemos o raciocínio utilizado para análise do atendimento da per capita indicadas no Quadro I. Desta forma apontamos:

Foram analisadas as notas fiscais apresentadas pela empresa fornecedora de merenda nos processos de pagamento e cada item da amostra (carne, feijão, arroz) foi dividido pelas refeições consumidas por segmento. Com isso ficou demonstrado o quanto foi servido dos alimentos da amostra, por refeição, e comparado com o quadro apresentado pela PMT como per capita ideal. Dessa comparação concluiu-se os percentuais consumidos a mais ou a menos pelos alunos, por segmento.

No Quadro 2, aparentemente foi feita uma análise do número total de refeições servidas nos anos de 2016 e 2017 e multiplicado pela per capita servida a mais ou a menos, encontrou-se o quantitativo total em gramas que foram ou não consumidas a mais ou a menos por amostra (arroz, feijão e carne) pelos alunos da rede, naquele segmento.

No Quadro 3, o quantitativo em gramas foi transformado em quilograma e somado todos os itens da amostra para se ter noção de quantos quilos de alimentos foram servidos, a mais ou a menos, por segmento.

Após a análise dos quadros foi feito um breve histórico das perdas ou ganho nas per capitas por segmento, no qual foi constatada uma discrepância entre os números, o que sinalizou para o auditor que as notas fiscais eram compostas para ajustar o valor do número de refeições servidas e o que aconteceu de fato na ponta, ou seja, o que realmente foi consumido pelos alunos da rede municipal.

Foi exposta, portanto, a seguinte conclusão: "Uma análise tendo como base os saldos finais de 85 toneladas a menos de alimentos em 4 segmentos (CMEI, EJA, INTEGRAL MAIS EDUCAÇÃO e ESCOLAS MUNICIPAIS) e excesso de 55 TONELADAS NAS CRECHES no mesmo período, bem como o princípio da razoabilidade, nos aponta para números sem correlação com a realidade, o que por consequência lógica nos leva a dedução de que as notas fiscais são adaptadas para estarem em consonância com os quantitativos de pratos servidos, não refletindo de fato, as quantidades de cada tipo de alimento efetivamente consumido em cada prato, em cada escola em cada ano".

Diante do exposto, esclarecemos:

Podemos concordar que há uma dificuldade por parte da Prefeitura Municipal de Teresópolis em encontrar um mecanismo para transformar o quantitativo e valor do prato servido em nota fiscal de pagamento, pois compramos serviço e alimentos que compõem o valor nutritivo e financeiro do prato. Essa dificuldade é estritamente burocrática, pois o que nós dá a certeza da execução real do contrato é o número de refeições servidas e supervisionadas nas escolas pela equipe gestora, pelas supervisoras de merenda da

Secretaria Municipal de Educação, Serviço de Alimentação Escolar da Secretaria e do Conselho de Alimentação Escolar que tem visitas franqueadas e abertas nas unidades.

Mesmo tendo a certeza que as per capitas estão sendo atendidas, já existe desde a visita desse corpo técnico, movimento para encontrar uma forma adequada de executar a nota fiscal para que ela se torne condizente com a realidade aplicada.

Outro fator que deve ser levado em consideração é que analisar as per capitas por notas que reconhecidamente não condizem com a realidade, demonstra que os valores podem estar equivocados. A certeza de que os valores correspondem à realidade é o fato de toda comunidade escolar ter afixado em lugar visível as medidas caseiras que devem compor o prato e fotos de todos os nutrientes que devem conter nos pratos que são comunicados à empresa nas páginas do projeto básico, conforme anexo. Outrossim, informamos que na folha 3 foi feito um paralelo da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com os "restaurantes a quilo" espalhados pelo Brasil.

Nesse sentido, novamente reiteramos que não pagamos o quilo do alimento e sim o prato servido com a per capita pré estabelecida em projeto básico, inclusive com a per capita utilizada em medidas caseiras para facilitar a composição do prato pelas merendeiras e fiscalização do responsável pela contagem dos pratos, que no caso da fiscalização é indicado pelo gestor da unidade e conta com o acompanhamento da equipe gestora da Escola. Essa fiscalização e acompanhamento da equipe gestora em relação a aplicação da per capita tem por finalidade garantir que a empresa ofereça os produtos previamente estabelecidos pelo cardápio escolar e em sua quantidade estabelecida, garantindo assim a boa utilização do dinheiro público e principalmente primando que o aluno tenha acesso a uma alimentação saudável e seja estimulado a experimentar novos alimentos.

Na página 4 onde concluiu-se a análise das planilhas de custo de cada prato composto de nutrientes diversificados, podemos constatar que sob a ótica de "prejuízo ao erário", temos convicção de que não ocorreu, mesmo tendo como base as notas fiscais apresentadas nos processos de pagamento. Sugerimos a análise da planilha confeccionada com base nas planilhas apresentadas por esse órgão. Sugerimos a análise do quadro III por outra ótica.

Quadro III - Saldo nutricional estimado em quilos (KG)

2016 saldo total Kg				2017 saldo total Kg			
Segmentos	CARNE	ARROZ	FEIJÃO	CARNE	ARROZ	FEIJÃO	GeralKG
CMEI	-1502,42	-322,4	-4220,75	-2463,03	-2240,81	-3183,66	- 16.832,1
CRECHES	25986,54	15705,15	8007,799	10477,55	-2647,25	-2069,02	55.460,78
EJA	674,2213	-1786,5	-2985,11	794,6408	-298,465	- 1082,3	-4.683,51
INTEGRAL	3006.868	-3702,25	-5571,61	-493,87	-1175,84	-1422,12	-9.358,82
ESCOLAS MUNICIPAIS	41452,2	-21261,5	-47386,7	16370,22	-17236,3	-26218	-54.280,1
Soma dos saldos de 4 segmentos (CMEI;EJA; INTEGRAL;ESCOLAS MUNICIPAIS) - 85.154,5 Kg							
Diferença entre o saldo acima e o saldo das Creches				- 29.693,8Kg			

FONTE: Notas Fiscais constantes dos Processos de pagamento de gêneros alimentícios fornecidos na merenda escolar na Rede Municipal de ensino de Teresópolis, em 2016 e 2017.

2016 saldo total kg				2017 saldo total Kg		
Segmentos	CARNE	ARROZ	FEIJÃO	CARNE	ARROZ	FEIJÃO
CMEI	-1502,42	-322,4	-4220,75	-2463,03	-2240,81	-3183,66
CRECHES	25986,54	15705,15	8007,799	10477,55	-2647,25	-2069,02
EJA	674,2213	-1786,5	-2985,11	794,6408	-298,465	- 1082,3
INTEGRAL	3006.868	-3702,25	-5571,61	-493,87	-1175,84	-1422,12
ESCOLAS MUNICIPAIS	41452,2	-21261,5	-47386,7	16370,22	-17236,3	-26218
Geral kg	69617,4093	-11367,5	-52156,371	24685,5108	-23598,665	-33975,1

Fonte: Planilhas do Órgão CGU/RJ

Diante das planilhas acima, esclarecemos que se observarmos os quantitativos de proteína, que é a amostra mais cara, percebemos que foi apresentado um quantitativo acima do estipulado e se compararmos o preço das amostras de feijão e arroz, notamos que o fornecedor não poderia oferecer majoritariamente carboidrato, por exemplo, pois o único produto fornecido acima da per capita ideal foi a proteína que notoriamente é mais caro do que os outros produtos. O que pode ser constatado na própria tabela IV — Custos de fornecimento de gêneros.

Músculo: $13,88 \times 69617,4093 = 966.289,64$

Arroz: $2,49 \times 11367,5 = 28.305,07$

Feijão: $3,61 \times 52156,371 = 188.284,50$

Músculo: $13,88 \times 24685,5108 = 342.634,89$

Arroz: $2,49 \times 23598,665 = 58.760,67$

Feijão: $3,61 \times 33975,1 = 122.650,11$

$966.289,64 + 342.634,89 = 1.208.924,53$ (Músculo)

$28.305,07 + 58.760,67 = 87.065,74$ (Arroz)

$188.284,50 + 122.650,11 = 310.934,61$ (feijão)

Mesmo somando arroz + feijão = 398.000,35 ainda assim a firma não estaria recebendo nenhuma vantagem financeira. Ficariamos sim com um déficit nutricional. O aluno não estaria recebendo os alimentos de forma equilibrada. Fato que temos convicção que não aconteceu, pois reitero que as equipes escolares recebem o cardápio com antecedência e acompanham a entrega dos alimentos nas unidades. Concluimos também que os valores nutricionais foram respeitados pelas unidades, pois o estoque avaliado é o apresentado nas notas fiscais. As unidades estão atentas a quantidade e a qualidade dos alimentos servidos na rede, inclusive comunicam ao setor responsável qualquer alteração das atividades como: falta d'água, passeios, etc. Reafirmamos que o controle da per capita é garantido em consonância com os princípios estabelecidos pelos normativos do FNDE.

Continuamos afirmando que a questão burocrática para recebimento da empresa é que precisa ser alterado e não a prática executada nas unidades escolares. O desafio é transformar o que está acontecendo na prática em documentos, que devem sim, apresentar total transparência para orientar a análise dos órgãos competentes como toda sociedade. Para nós esse é o ponto que necessita de aperfeiçoamento e que este relatório colabora para fundamentar essa mudança.

Análise do Controle Interno

Não se questiona a convicção administrativa do adequado fornecimento per capita de cada item do cardápio. Agora, a matemática das notas fiscais não endossa tal crença, uma vez que a distribuição do total de alimentos, adquiridos no período analisado, pelo total de pratos efetivamente servidos, revela duas contradições: um excesso de 55 toneladas no fornecimento das creches e uma falta de 85 toneladas de alimentos nos outros 4 segmentos existentes. Ressalta-se que a Equipe de Fiscalização não possui elementos de corroboração da convicção do gestor.

Nesse contexto, aumenta a importância do controle de estoque de gêneros recebidos, pois é muito importante que todo gestor saiba exatamente o quanto precisa comprar para atender sua demanda, e no caso de produtos alimentícios, a questão é ainda mais complexa, pois eles têm curto prazo de validade.

O controle de estoque é uma ferramenta de gestão que permite maior controle sobre a entrada e saída de mercadorias. Para estabelecimentos pequenos, uma gestão manual bem alimentada e calculada é suficiente e atende à demanda gerada no controle. No entanto, em uma rede de 98 estabelecimentos de ensino (73 unidades escolares, 21 CMEI's e Creches, e 4 Creches conveniadas), distribuídas por 770,6 km² de território, é de suma importância buscar ajuda investindo em sistemas informatizados que suportem esse processo, evitando gastos desnecessários.

Controlar um estoque com qualidade só é possível quando se porciona os alimentos e segue à risca uma ficha técnica para controle dos mesmos.

No caso de Teresópolis, essa tarefa é dificultada sem a utilização de software para realizar o gerenciamento do estoque de gêneros nas escolas.

Até é possível gerenciar movimentos de entrada e saída de mercadorias manualmente ou com o uso de planilhas Excel. O que acontece na prática, porém, é que no meio das tarefas rotineiras, a administração acaba não dando a atenção necessária para o controle do estoque, procedimento que, como é feito manualmente, toma muito tempo.

O e-cidade, software público, destina-se a informatizar a gestão dos municípios brasileiros de forma integrada, tendo módulo específico para gerenciamento das escolas, inclusive a merenda escolar. Esta informatização contempla a integração entre os entes municipais: Prefeitura Municipal, Câmara Municipal, Autarquias, Fundações e outros.

A economia de recursos é somente uma das vantagens na adoção do e-cidade, além da liberdade de escolha dos fornecedores e garantia de continuidade do sistema, uma vez apoiado pelo Ministério do Planejamento.

Cabe destacar que a convicção do gestor deve estar lastreada em documentação apta a demonstrar a ligação entre o contratado e o fornecido, conforme orientações do Tribunal de Contas da União:

Acórdão 3037/2015-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

A falsificação de documentos relativos a controle de estoque efetuada com o objetivo de simular o ingresso de materiais supostamente adquiridos é irregularidade grave que

enseja a aplicação da penalidade prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992, consubstanciada na inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

Acórdão 5170/2015-Primeira Câmara | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

A mera execução física do objeto ou de parte dele não comprova o regular emprego dos recursos de convênio firmado com a União. É necessário que o responsável demonstre o nexo causal entre os recursos por ele geridos e os documentos de despesas referentes à execução, como notas de empenho, ordens bancárias, cheques, recibos ou notas fiscais e extratos bancários, com vistas a confirmar a utilização dos recursos da União no ajuste.

Acórdão 1707/2015-Primeira Câmara | Relator: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Notas fiscais desprovidas de elementos indispensáveis à comprovação da regular aplicação dos recursos de convênio nos fins previstos impõem a condenação ao ressarcimento do débito, tanto do gestor como da empresa fornecedora.

Acórdão 1477/2012-Segunda Câmara | Relator: ANA ARRAES

Não há comprovação do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos quando as despesas não foram comprovadas mediante documentos originais fiscais (recibos, notas fiscais, faturas, dentre outros) emitidos em nome do conveniente ou executor, devidamente identificados - nome e número do convênio. Testemunhos e fotografias, por si sós, não servem como prova do referido nexo causal.

Os citados acórdãos também aplicam-se aos repasses de recursos federais efetuados fundo a fundo, como no caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

2.2.10. Informação sobre as Chamadas Públicas nº 1/2016 e 1/2017.

Fato

Cumprir informar que as Chamadas Públicas nº 1/2016 e 1/2017 tratam das aquisições de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar para abastecer as unidades de gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar através de grupos formais ou de empreendedores familiares rurais para prover as necessidades de alimentação escolar nas unidades escolares da rede municipal de ensino, em atendimento ao PNAE/RJ.

Há manifestação da Assessora Jurídica, OAB/RJ 197.892, opinando pela regularidade jurídica das referidas dispensas de licitação (Chamada Pública nº 1/2016 e 1/2017).

Como resultado final da licitação, as dispensas nº 3 e 4/2017 foram publicadas no Diário Oficial Eletrônico do Município de Teresópolis/RJ, 24 de janeiro de 2017, às fls. 167 e 168, para fazer face à aquisição de produtos da agricultura familiar junto às Cooperativas de Mulheres Rural Legal e CoopVieira, nos valores globais de R\$ 103.813,60 e R\$ 105.274,00, respectivamente.

Em etapa contínua, as dispensas nº 21 e 22/2017 foram publicadas no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, na mesma data, às fls. 158, e no Diário Oficial Eletrônico do Município de Teresópolis/RJ, 28 de julho de 2017, às fls. 159, para fazer face à aquisição de produtos da agricultura familiar, junto às Cooperativas de Mulheres Rural Legal e CoopVieira, nos valores globais de R\$ 282.267,99 e R\$ 171.794,230, respectivamente.

2.2.11. Ausência de memória de cálculo do quantitativo estimado dos gêneros alimentícios e precariedade na realização da pesquisa de preços nos Chamamentos Públicos n.º 001/2016 e n.º 001/2017, para a contratação de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar.

Fato

Em análise às Chamadas Públicas nº 1/2016 (Processo n.º 22.014/16) e n.º 1/2017 (Processo n.º 13.035/17) que tratam das aquisições de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar para suprir as necessidades de todas as escolas pertencentes à rede municipal de ensino da Prefeitura Municipal de Teresópolis/RJ, por 6 (seis) meses a partir da assinatura dos Contratos nº 19 e n.º 20/2017, em 13 de março de 2017, com as Cooperativas Agrícola de Capacitação e Geração de Renda da Microbacia do Rio Vieira – COOPVIEIRA e de Mulheres Rural Legal de Nova Friburgo, nos valores de R\$ 103.813,60 e R\$ 105.274,00, respectivamente, constataram-se as ausências de metodologias de cálculo para se apurar a quantidade estimada de gêneros alimentícios e falhas na realização da pesquisa de preços estimados à época da condução das citadas chamadas públicas.

Em consulta ao Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIGEF) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), verifica-se que foram repassados R\$ 2.195.668,00 para o município de Teresópolis/RJ, no período objeto de exame, referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):

Exercícios	2015	2016	2017
PNAE	1.668.573,20	2.898.190,80	2.195.668,00

Fonte: FNDE.

O Manual de Aquisição de produtos da Agricultura Familiar do FNDE (versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 04/2015) define que os preços dos produtos a serem adquiridos da agricultura familiar deverão ser previamente estabelecidos pela Entidade Executora por meio de pesquisa de preços no mercado local e publicados no edital da Chamada Pública. Ele esclarece, também, que caso sejam apresentados projetos de venda com preços diferentes dos preços da Chamada Pública, a Entidade Executora poderá solicitar a adequação dos projetos, com a inclusão dos preços previstos no edital.

Não constam dos processos n.º 22.014/16 (Chamada Pública nº 1/2016) e n.º 13.035/17 (Chamada Pública nº 1/2017), e seus anexos, os preços de referência estabelecidos conforme pesquisa de preços no mercado local, constando no anexo I do edital, apenas as especificações técnicas dos alimentos a serem adquiridos, bem como suas respectivas unidades de medida. A ausência de preço de referência pode causar distorções nos preços finais a serem contratados em futuras compras de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar.

Não houve por parte do ente municipal nenhuma comprovação de conhecimento da realidade local de agricultores rurais, a fim de possibilitar o mapeamento de produtos agrícolas disponíveis para oferta às escolas municipais.

Além disso, não há nos autos a demonstração de que houve a elaboração de cardápios da alimentação escolar, incluindo alimentos regionais, com respeito às referências nutricionais e aos hábitos alimentares locais, e conforme a safra.

Essa atribuição caberia ao profissional de nutrição da Prefeitura de Teresópolis, no qual realizaria um cardápio nutritivo, com produtos de qualidade para a alimentação escolar, com produtos agrícolas oriundos da agricultura familiar. Por isso, é muito importante que o planejamento seja feito com base no mapeamento dos produtos da agricultura familiar local, considerando a sua sazonalidade e a quantidade produzida na região. Essa etapa contribuiria na produção do quantitativo de alimentos agrícolas estimado.

Ocorre que na etapa prévia à publicação do edital de chamada pública, não houve por parte do elaborador o detalhamento necessário para se chegar à quantidade estimada dos gêneros alimentícios de tal sorte a identificar se o valor mínimo de 30% dos recursos federais, repassados ao município, seria aplicado na aquisição de produtos provenientes da agricultura familiar.

Para a definição dos preços, deveria, à época, ter sido realizada ampla pesquisa de preços pela Entidade Executora no intuito de se construir uma metodologia de cálculo a ser utilizada na aferição dos preços de mercado. O Conselho de Alimentação Escolar poderia ser um dos contribuintes dessa aferição, bem como entidades de assistência técnica e extensão rural, universidades, organizações da agricultura familiar, secretarias de agricultura e, prioritariamente, a feiras de produtores rurais da agricultura familiar, a exemplo da XXXII FEPORT – Feira do Produtor Rural de Teresópolis.

Assim, verificou-se nos autos dos processos analisados, que não houve a realização de pesquisa de preços em feiras de produtores locais ou da região, e na sua falta no mercado local, conforme estabelecido no Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar. Foi adotado como referência de preço a tabela Promáxima, utilizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ), referência Região Serrana, mês outubro de 2016, acrescido de insumos como frete, embalagens e encargos para o fornecimento dos produtos, conforme verificado à fl. 158 do Processo 22.014/2016. Inclusive, as cooperativas contratadas apresentaram declaração de que adotaram estes preços referenciais em seus projetos de venda, fato que comprova que não houve a realização de uma ampla pesquisa de preços.

O manual de aquisição de produtos de agricultura familiar do FNDE apresenta um modelo de pesquisa de preços que não foi anexado ao edital de chamamento público, ato procedimental que poderia contribuir para a identificação de preços de produtos agrícolas mais compatíveis com o mercado local de forma a justificar a ausência preço estimado.

Ora, a ausência de metodologias de cálculos e de estudos prévios de demanda, ou quaisquer estudos ou instrumentos que evidenciem todos os custos unitários contraria os princípios da Constituição Federal de legalidade, legitimidade e economicidade. Dessa forma, aquisições de gêneros alimentícios da agricultura familiar por meio de Chamada Pública deveriam permanecer em estreita conciliação com os princípios jurídicos que regem as aquisições

feitas pela Administração Pública, além das etapas e o modo de funcionamento da compra da agricultura familiar para a alimentação escolar constantes da Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013 (atualizada pela Resolução CD/FNDE nº 04, de 2 de abril de 2015).

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta aos apontamentos levantados no Relatório Preliminar, a Prefeitura Municipal de Teresópolis/RJ encaminhou o Ofício P.G. nº 1.118/2018, de 28 de setembro de 2018. Este ofício contém o Ofício SEA 003/2018, de 26 de setembro de 2018, o qual responde:

“(…)

13. Ausência de memória de cálculo do quantitativo estimado dos gêneros alimentícios e precariedade na realização da pesquisa de preços nos Chamamentos Públicos n.º 001/2016 e n.º 001/2017, para a contratação de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar.

No item 12 apresentamos um breve histórico da implantação do programa da agricultura familiar no Município. Podemos utilizar a mesma linha em relação às feiras de pequenos agricultores no Município.

Teresópolis tem hoje várias feiras espalhadas pela cidade que possibilitam essa pesquisa de mercado, mas infelizmente, em 2016 não havia essa possibilidade, pois essas feiras começaram a ser efetivamente implantadas em 2017, como pode atestar a EMATER – TERESÓPOLIS (RJ) ou até mesmo ser comprovada através da Página da EMATER na internet.

Cabe esclarecer que, atualmente, a FEPORT não inclui em sua programação exposição e venda de produtos agrícolas do Município. Sendo assim, não há o que se falar na referida pesquisa. Pelas razões apresentadas utilizou-se como referência, preços praticados no Estado e reconhecidos por órgão competente (TCE RJ), como memória de cálculo para o chamamento, tabela utilizada por vários municípios do Estado do Rio de Janeiro. Cabe ressaltar que a EMATER Teresópolis, acompanhou todo o procedimento, especialmente em relação ao mapeamento dos produtos da região, considerando sua sazonalidade (tabela enviada pela EMATER em anexo).

Com certeza, com ampliação do mercado de produtores rurais do município, a experiência adquirida nas chamadas realizadas, permitirá que o gestor aprimore o procedimento.

(…)”

Análise do Controle Interno

Em que pese as justificativas do gestor, não restou comprovada nos autos do processo a realização de uma ampla pesquisa de preços, mesmo sob a alegação do gestor municipal de que não havia à época da realização das Chamadas Públicas n.º 1/2016 e n.º 1/2017 a existência de um quantitativo significativo de feiras locais no município de Teresópolis. Não prospera também a alegação de que não seria possível efetuar a pesquisa de preços na FEPORT pelo fato da mesma não incluir em sua programação a exposição e venda de produtos agrícolas do município, pois o gestor municipal poderia efetuar uma consulta de pesquisa de preços junto aos fornecedores da FEPORT, demonstrando dessa forma nos autos do processo os esforços para ampliar a coleta de preços.

Em consulta no sítio <https://teresopolis.rj.gov.br/regularizacao-feiras-agricolas/> foi possível verificar matéria divulgada, em 15/07/2016, onde os membros do conselho M. de Desenvolvimento Sustentável e Produtores Rurais entregaram ao governo municipal de Teresópolis minuta de decreto com o objetivo de normatizar as feiras “Vem para roça e Agroecológica de Teresópolis”. Consta também a informação de que o projeto Circuito de Feiras da Agricultura Familiar “Vem pra Roça” iniciou suas atividades em abril de 2016 e que a feira agroecológica já funcionava há 06 anos no município de Teresópolis. Segundo a EMATER, diz a matéria, Teresópolis conta com cerca de 3.500 agricultores familiares.

Em relação à ausência de memória de cálculo dos quantitativos estimados dos gêneros alimentícios da agricultura familiar, o gestor municipal não apresentou justificativas que elidissem o fato apontado.

2.2.12. Restrição à publicidade nos Chamamentos Públicos n.º 01/2016 e n.º 01/2017, realizados para a aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar com potencial prejuízo à competitividade.

Fato

Esta Municipalidade publicou os editais de Chamada Pública nº 1/2016 e nº 1/2017 apenas nos Diários Oficiais Eletrônicos do Município como forma de dar publicidade, não sendo suficiente para se esgotar a ampla divulgação da contratação.

Os citados editais não foram publicados em jornal de circulação local, regional, estadual ou nacional e em rádios locais, tampouco divulgados na internet e para as organizações locais de agricultura familiar e para entidades de assistência técnica e extensão rural do município ou do estado, contrariando o caput do art. 26 da Resolução FNDE nº 26/2013, de 17 de junho de 2013, com alterações dadas pela Resolução FNDE nº 4, de 2 de abril de 2015.

A aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar pode ser realizada dispensando-se o processo licitatório, nos termos do art. 14 da Lei nº 11.947/2009, desde que:

- os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local (conforme a pesquisa de preços realizada);
- sejam observados os princípios inscritos no artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; e
- os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

Portanto, é de livre acesso público todos os certames, bem como às Chamadas Públicas referenciadas, outrora publicadas pelo Município de Teresópolis/RJ, de modo a afastar toda e qualquer hipótese de ausência de ampla publicidade.

É provável que tal publicidade precária tenha alcançado poucos interessados nos certames em razão de terem se habilitado apenas duas cooperativas, a Mulheres Rural Legal de Nova

Friburgo e a Agrícola de Capacitação e Geração de Renda da Microbacia do Rio Vieira (Coopvieira), conforme documentos acostados aos autos dos processos nº 22.014/2016 e nº 13.035/2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta aos apontamentos levantados no Relatório Preliminar, a Prefeitura Municipal de Teresópolis/RJ encaminhou o Ofício P.G. nº 1.118/2018, de 28 de setembro de 2018. Este ofício contém o Ofício SEA 003/2018, de 26 de setembro de 2018, o qual responde:

“(…)

15. Restrição à publicidade nos Chamamentos Públicos nº 01/2016 e nº 01/2017, realizados para a aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar com potencial prejuízo à competitividade.

Trata-se da publicidade da chamada pública, indicando que a pouca divulgação não oportunizou um maior número de participantes no certame.

Podemos afirmar que além da publicação no D.O do Município, a chamada foi divulgada pelo site da PMT, e amplamente divulgada pela EMATER Teresópolis, como pode ser comprovado na página da entidade. A secretaria de Agricultura participou ativamente dessa divulgação.

No dia 23/03/17, foi dedicada uma página do jornal *O Dia*, ressaltando a importância da implantação da agricultura familiar em nosso Município.

O que se pode acrescentar nas próximas chamadas é a inclusão das referidas publicações no processo de origem.

(…)”

Análise do Controle Interno

O gestor municipal informa que as chamadas públicas foram divulgadas no sítio eletrônico da Prefeitura, no sítio eletrônico da EMATER Teresópolis e em um jornal de grande circulação no estado, porém admite não ter incluído as referidas publicações no processo de origem e também não disponibilizou os comprovantes de tais publicações em sua manifestação.

Desta feita, mantém-se a análise anteriormente realizada.

2.2.13. Aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar em percentual abaixo de 30% dos recursos repassados e sem justificativa para o ocorrido.

Fato

Em análise às Chamadas Públicas nº 1/2016 (Processo nº 22.014/16) e nº 1/2017 (Processo nº 13.035/17) que tratam das aquisições de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, constatou-se que não houve a comprovação da utilização de 30% dos recursos para a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

Consultando o sistema de prestação de contas do FNDE (<https://www.fnde.gov.br/sigpc>), verificou-se que a Prefeitura Municipal de Teresópolis/ RJ adquiriu gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar para o PNAE, porém em percentual abaixo de 30%.

A partir da análise dos documentos disponibilizados, constatou-se que, no exercício de 2017, foram adquiridos gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar no valor total de R\$ 508.118,20, oriundos da celebração dos Contratos nº 19/2017 e nº 20/2017 com as Cooperativas Agrícola de Capacitação e Geração de Renda da Microbacia do Rio Vieira – COOPVIEIRA e de Mulheres Rural Legal de Nova Friburgo, respectivamente, correspondentes a 22,75% do total de recursos repassados pelo FNDE no montante de R\$ 2.233.367,20 e sem justificativa para o ocorrido, em desacordo com o disposto no Art. 24 e §2º do Art. 34 da Resolução FNDE/CD nº 26 de 17 de junho de 2013.

O descumprimento desse dispositivo pode causar relevantes prejuízos sociais à comunidade rural do Município, não contribuindo para o desenvolvimento da atividade agrícola de maneira sustentável. Mais que uma mera formalidade, o dispositivo infringido serve de instrumento para a execução de política de cunho notadamente econômico-social, a qual foi elevada à condição de diretriz do Programa Nacional de Alimentação Escolar, conforme se observa na redação do inciso V, do art. 2º, da Lei nº 11.947/2009. Desse modo, a não observância da referida regra constitui-se em obstáculo para a política pública intentada pelo legislador, repercutindo negativamente no interesse público.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta aos apontamentos levantados no Relatório Preliminar, a Prefeitura Municipal de Teresópolis/RJ encaminhou o Ofício P.G. nº 1.118/2018, de 28 de setembro de 2018. Este ofício contém o Ofício SEA 003/2018, de 26 de setembro de 2018, o qual responde:

“(…)

12. Aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar em percentual abaixo de 30% dos recursos repassados e sem justificativa para o ocorrido.

Em análise as Chamadas Públicas 1/2016 e nº 1/2017 que tratam das aquisições de gêneros oriundos da agricultura familiar constatou-se que não houve a utilização dos 30% dos recursos para compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

Como cita o próprio relatório em seu último parágrafo, esse programa é de relevante importância social para a comunidade rural do Município. Sua execução contribui para o desenvolvimento da atividade agrícola de maneira sustentável, que o instrumento serve para a execução de política de cunho notadamente econômico-social e por isso elevado a diretriz do Programa Nacional de Alimentação Escolar, desde 2009, onde a lei nº 11.947/2009 passou a pautar a execução do programa. Cabe acrescentar que Teresópolis por ser um município com uma extensão territorial enorme e um grande produtor agrícola do Estado do Rio de Janeiro, possui todas as condições de adquirir os produtos da agricultura familiar. Por isso, a gestão que assumiu a pasta em 2016, relatou sua estranheza pelo fato da Lei ter sido implantada em 2009 e até aquele momento não ter sido desenvolvido pelo Município, informação confirmada no site www.fnde.gov.br/programas/pnae_consultas/pnae_dados-da-agricultura_familiar.

A gestão da época buscou as razões, reuniu-se com a Emater Teresópolis para elucidar as dificuldades, superado esse momento, realizou a primeira e segunda chamada pública do município, para ser executado em 2017.

Por ser a primeira chamada pública executada pelo município, houve certa cautela, principalmente por se tratar de um momento de crise financeira, dificuldades de pagamento de folha de pagamento, o que causava a incerteza da realização do calendário escolar da forma programada. As paralisações, greves de funcionários, que poderiam acontecer no período planejado para execução do programa, não trazia certeza da execução de forma integral.

Outro aspecto era a aceitação, por parte das crianças, de produtos que muitas vezes não fazem parte a sua rotina alimentar, fato que se concretizou, principalmente, na área urbana. Por esse aspecto a necessidade de um trabalho de reeducação alimentar junto aos alunos, o que demanda tempo e a dificuldade na retirada dos alimentos passou por esse aspecto também, pois os mesmos, por serem perecíveis, não permitem a estocagem por muito tempo. Toda essa análise e execução do programa foi acompanhado pelo CAE, conforme atas em anexo.

Por todos esses fatores o município não atingiu a meta de 30% em 2017 contudo, a certeza que os 22% aplicados garantiram um enorme salto para o desenvolvimento da área rural do município no que se refere aos pequenos agricultores. Esses índices, certamente, serão atingidos no ano de 2018. Muitas vezes é impossível trabalhar com amostra de determinado tempo ou período sem fazer análise do contexto, por isso esse breve histórico da implantação do programa da agricultura familiar do nosso município.

(...)"

Análise do Controle Interno

O gestor municipal confirma os apontamentos realizados e, portanto, mantém-se a análise inicial.

Conforme as justificativas apresentadas pelo gestor municipal, Teresópolis é um município que possui uma extensão enorme territorial e uma grande quantidade de produtores rurais do Estado do Rio de Janeiro, possuindo as condições necessárias para adquirir os produtos provenientes da agricultura familiar.

Corroborar as justificativas do gestor municipal matéria publicada em 15/07/2016 no sítio <https://teresopolis.rj.gov.br/regularizacao-feiras-agricolas/>, sendo possível verificar a existência do projeto Circuito de Feiras da Agricultura Familiar "Vem pra Roça", iniciado em abril de 2016, a quantidade de cerca de 3.500 agricultores familiares no município de Teresópolis, bem como o funcionamento da feira agroecológica há 06 anos no município de Teresópolis.

3. Conclusão

Os exames realizados permitiram a identificação de aspectos irregulares no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE).

A ausência de controles nas escolas para assegurar a quantidade de alimentos para cada refeição prevista em cada cardápio pré-elaborado na quantidade per capita definida e

contratada não permite que haja um acompanhamento constante das refeições com a verificação das quantidades utilizadas dos gêneros alimentícios, concorrendo para um prejuízo aos alimentandos em termos nutricionais.

Além disso, verificou-se a ausência de metodologia de cálculo estimado dos quantitativos de gêneros alimentícios e de detalhamento dos custos da mão de obra alocada no preparo da merenda escolar nos Projetos Básicos que balizaram os Pregões Presenciais n.º 1/2016, n.º 56/2016 e n.º 60/2017; Falhas na pesquisa de preços para obtenção da estimativa de custos para fornecimento de gêneros alimentícios e preparo de merenda escolar nos Pregões Presenciais n.º 1/2016, 56/2016 e 60/2017; Baixa competição no Pregão Presencial n.º 1/2016; Baixa competição no Pregão Presencial n.º 60/2017; Restrição à competição dos Pregões n.º 01/2016, n.º 056/2016 e n.º 060/2017; Aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar em percentual abaixo de 30% dos recursos repassados; Ausência de memória de cálculo do quantitativo estimado dos gêneros alimentícios e precariedade na realização da pesquisa de preços nos Chamamentos Públicos n.º 001/2016 e n.º 001/2017; e Restrição à publicidade nos Chamamentos Públicos n.º 01/2016 e n.º 01/2017.

Desta forma, a equipe de fiscalização concluiu, com base nos exames realizados, que existem situações que demandam providências para o correto andamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar na Educação Básica no Município de Teresópolis/RJ.

Ordem de Serviço: 201800139

Município/UF: Teresópolis/RJ

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: TERESOPOLIS PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 8.465.930,65

1. Introdução

Entre primeiro de março de 2018 e cinco de setembro de 2018, fiscalizou-se a execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) pela Prefeitura Municipal de Teresópolis/RJ nos exercícios 2016, 2017 e primeiro semestre de 2018. O objetivo foi a verificação da regularidade dos processos licitatórios para escolha das empresas executoras dos serviços em 2016, 2017 e 2018, e a correta aplicação dos recursos despendidos com o programa no exercício 2017 e início de 2018, os quais totalizaram R\$ 8.465.930,65, sendo que R\$ 566.000,00 destes foram transferidos pelo Governo Federal.

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

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

2.2.1. Superfaturamento de R\$ 1.282.497,75 na execução do PNATE no município de Teresópolis/RJ por tipos de veículos utilizados e quilometragem rodada diferente da contratada.

Fato

O município de Teresópolis contratou a empresa Dezenove de Janeiro Administração e Participação Ltda, inscrita no CNPJ sob o nº 09.551.665/0001-68, para a prestação de

serviço de transporte escolar, por meio do Pregão Presencial nº 055/2016, que gerou a Ata de Registro de Preços nº 055/2016. Este pregão estabelecia a quantidade de veículos, seus tipos e a quilometragem máxima a ser paga para cada veículo definido. Foram assinados dois contratos em decorrência desta ata no período de três de fevereiro de 2017 a dois de julho de 2018. Os contratos e aditivos encontram-se listados abaixo.

Quadro I – Contrato e Aditivos

Instrumento	Número	Data	Objeto	Valor (R\$)
Contrato	014.02.2017	03/02/2017	Transporte escolar durante 105 dias letivos.	3.013.297,35
Aditivo	043.03.2017	21/03/2017	Alteração da dotação orçamentária.	-
Contrato	064.07.2017	31/07/2017	Transporte escolar durante 95 dias letivos.	2.726.316,65
Aditivo	095.10.2017	27/10/2017	Alteração da dotação orçamentária.	-
Aditivo	107.12.2017	21/12/2017	Prorroga o contrato 064.07.2017 para número igual de dias, aditivando o valor referente à prorrogação.	2.726.316,65

Fonte: Contratos e aditivos acima relacionados.

O total contratado no período foi de R\$ 8.465.930,65, para um total de 295 dias letivos.

Solicitou-se à Secretaria Municipal de Educação do Município de Teresópolis (SME) que informasse a quilometragem percorrida por cada veículo no dia 20 de março de 2018, portanto dentro da vigência do contrato 064.07.2017, que também foi elaborado com base na Ata de Registro de Preços nº 055/2016. Ao mesmo tempo, solicitou-se que fossem disponibilizadas as coordenadas registradas nos aparelhos GPS instalados nos veículos utilizados neste dia. A resposta foi disponibilizada por meio do Memorando SME/GS/221/2018.

Foi calculada a quilometragem rodada pelos veículos no dia 20 de março de 2018. A ferramenta utilizada para cálculo da quilometragem a partir das coordenadas GPS foi o Google Maps. Como os dados não continham informação sobre a altitude, esta ferramenta não levou em consideração as variações do terreno, que tornam o percurso mais longo. Assim, foi arbitrada uma inclinação média de dez graus, tida como constante para fins de cálculo. Este valor em graus foi superestimado com base no “Manual de Projeto Geométrico de Rodovias Rurais” (1999, DNER) e no “Manual de Projeto Geométrico de Travessias Urbanas” (2010, DNIT). Estes manuais sugerem os valores máximos recomendados para rampas de diferentes categorias e tipo de terreno. O valor máximo recomendado para vias arteriais urbanas é de 11%, em velocidade diretriz de 50 km/h e terreno montanhoso, enquanto que o valor máximo recomendado para rodovias rurais é de 10% para terreno montanhoso, rodovias classe IV-B, que é uma rodovia com tráfego médio diário baixo. Cabe ressaltar que os valores se encontram como percentuais, que são equivalentes ao valor da tangente do ângulo que a via faz com o plano horizontal. Assim sendo, 11% se traduz no ângulo cuja tangente é 0,11, que seria em torno de 6 graus, cuja tangente é 0,105104. Portanto, foi utilizado, de forma conservadora, um ângulo maior do que o máximo recomendado pelo DNIT. Esta inclinação aumenta o valor percorrido.

A quilometragem calculada a partir dos dados do GPS e da inclinação arbitrada foi comparada a quilometragem percorrida informada na resposta da SME. Foi estipulada uma

margem de erro de 25%, também conservadora. Quando os valores informados pela SME eram até 25% maiores do que o valor calculado a partir do GPS, ficou estabelecido que os valores da SME seriam utilizados. Caso os valores fossem muito maiores, ou seja, acima de 25% maiores, estabeleceu-se utilizar os valores calculados pelo GPS. Os valores escolhidos, aceitos pela equipe de fiscalização como mais condizentes com a realidade do serviço e chamados aqui de “Quilometragem Aceita”, foram então atribuídos aos veículos enquadrados anteriormente de acordo com a placa do carro e o itinerário percorrido por cada carro.

Quadro II – Quilometragem calculada

Veículo	Quilometragem Informada (B)	Quilometragem Estimada (GPS)	Quilometragem Estimada (GPS, inclinada 10°) (D)	Diferença % B/D	Quilometragem Aceita (margem 25%)
101	260,0	247,0	250,81	4%	260,00
102	155,0	107,0	108,65	43%	108,65
104	295,0	278,0	282,29	5%	295,00
105	150,0	138,0	140,13	7%	150,00
107	135,0	105,0	106,62	27%	106,62
108	94,0	70,2	71,28	32%	71,28
109	81,0	61,1	62,04	31%	62,04
111*	185,0	168,0	170,59	8%	185,00
112	145,0	114,0	115,76	25%	115,76
113	195,0	167,0	169,58	15%	195,00
114	130,0	117,0	118,80	9%	130,00
115	155,0	128,0	129,97	19%	155,00
116	180,0	172,0	174,65	3%	180,00
117	112,0	77,8	79,00	42%	79,00
118	90,0	67,4	68,44	32%	68,44
119	87,0	56,9	57,78	51%	57,78
120	130,0	99,4	100,93	29%	100,93
121	140,0	130,0	132,01	6%	140,00
126	88,0	77,4	78,59	12%	88,00
127	195,0	91,2	92,61	111%	92,61
128	179,0	69,6	70,67	153%	70,67
129	120,0	112,0	113,73	6%	120,00
130	173,0	77,2	78,39	121%	78,39
131	150,0	136,0	138,10	9%	150,00
132	199,0	103,0	104,59	90%	104,59
133	160,0	140,0	142,16	13%	160,00
136	159,0	56,0	56,86	180%	56,86
137**	130,0	-	130,00	0%	130,00
138	162,0	73,4	74,53	117%	74,53
139	139,0	97,0	98,50	41%	98,50
140	147,0	143,0	145,21	1%	147,00

Fonte: Quilometragem informada pela SME, dados de GPS apresentados.

* O veículo 111 não apareceu no Memorando SME GS/221/2018, porém a quilometragem informada para o veículo 110, que ficou na garagem segundo dados do GPS, é próxima a calculada para o veículo 111. Considerou-se que o veículo 111 substituiu o veículo 110 no dia.

** Os veículos 134 ficou na garagem. Foi informado no Memorando SME GS/221/2018 a quilometragem do veículo 137, que não teve dado de GPS no dia. Considerou-se que o veículo 137 informado realizou a rota do veículo 134. Como não havia dados de GPS, foi aceita a quilometragem informada.

De acordo com a informação da quilometragem aceita, obtida do GPS, e o tipo de veículo efetivamente utilizado e sua capacidade, foi determinado o item em que o veículo deveria ter sido enquadrado, dentre os definidos na Ata de Registro de Preços nº 055/2016. Veículos classificados como “Micro” são os veículos definidos como micro-ônibus com capacidade de 27 a 30 alunos, conforme o edital. Os veículos “Micrão” são os micro-ônibus com capacidade de 34 a 37 alunos.

Quadro III – Enquadramento do serviço efetivamente prestado

Veículo	Placa	Quilometragem Aceita (margem 25%)	Tipo	Enquadramento km	Item Enquadrado	Valor no Enquadramento R\$
101	KYV-9595	260,00	Van	200	13	720,77
102	KQB-4204	108,65	Van	150	10	543,74
104	KPO-8444	295,00	Van	200	13	720,77
105	KWC-7528	150,00	Van	170	11	619,61
107	LLT-2581	106,62	Micrão	120	7	910,45
108	LQM-2616	71,28	Micrão	120	7	910,45
109	KPN-5426	62,04	Micrão	120	7	910,45
111	KQL-8675	185,00	Micro	190	4	1.074,83
112	KOQ-9071	115,76	Micro	120	1	897,80
113	LLQ-2983	195,00	Micrão	200	9	1.138,06
114	LQE-6824	130,00	Micro	150	2	1.011,61
115	LQE-8265	155,00	Micro	170	3	1.055,87
116	LLQ-3673	180,00	Van	190	12	695,48
117	LQE-7194	79,00	Micro	120	1	897,80
118	KOQ-9417	68,44	Micro	120	1	897,80
119	KWP-5851	57,78	Micro	120	1	897,80
120	LVQ-9765	100,93	Micrão	120	7	910,45
121	LQV-9768	140,00	Micrão	140	8	1.043,22
126	LQV-9766	88,00	Micrão	120	7	910,45
127	LRL-9237	92,61	Micrão	120	7	910,45
128	LMC-6045	70,67	Micrão	120	7	910,45
129	KXP-6698	120,00	Micrão	140	8	1.043,22
130	LSD-4429	78,39	Micrão	120	7	910,45
131	KPA-5921	150,00	Micrão	200	9	1.138,06
132	KXD-5819	104,59	Micrão	120	7	910,45
133	LQV-9487	160,00	Micrão	200	9	1.138,06
136	LLF-7892	56,86	Micrão	120	7	910,45
137	LPR-3809	130,00	Micrão	140	8	1.043,22
138	KZG-9854	74,53	Van	150	10	543,74
139	KRX-8542	98,50	Van	150	10	543,74
140	LML-6236	147,00	Micro	150	2	1.011,61

Fonte: Ata de Registro de Preços nº 055/2016, cálculos da CGU.

Ficou evidente, por este enquadramento, que foram utilizados veículos classificados em itens em quantidade diferente das contratadas. O quadro comparativo a seguir apresenta

quantos veículos foram contratados, por item, e quantos foram disponibilizados, de acordo com o enquadramento realizado acima.

Quadro IV – Veículos contratados X utilizados

Item	Tipo de veículo	Quilometragem contratada	Qtde. veículos contratados	Qtde. veículos utilizados enquadramento
1	Micro (27 a 30 alunos)	Até 120km	4	4
2	Micro (27 a 30 alunos)	Até 150km	2	2
3	Micro (27 a 30 alunos)	Até 170km	2	1
4	Micro (27 a 30 alunos)	Até 190km	1	1
5	Micro (27 a 30 alunos)	Até 200km	4	0
6	Micro (27 a 30 alunos)	Até 220km	2	0
7	Micrão (34 a 37 alunos)	Até 120km	4	10
8	Micrão (34 a 37 alunos)	Até 140km	3	3
9	Micrão (34 a 37 alunos)	Até 200km	1	3
10	Van (até 15 alunos)	Até 150km	1	3
11	Van (até 15 alunos)	Até 170km	3	1
12	Van (até 15 alunos)	Até 190km	1	1
13	Van (até 15 alunos)	Até 200km	3	2

Fonte: Ata de Registro de Preços nº 055/2016, cálculos da CGU.

Nota-se que o total calculado para 295 dias do contrato em função deste enquadramento ficou em R\$ 8.195.486,45. São R\$ 270.444,20 pagos a mais quando comparado com o valor contratado para 295 dias, R\$ 8.465.930,65, apenas pelo fato da execução contratual ter se dado de forma diferente da contratada.

Em seguida, foi confrontada a informação sobre a o valor contratado de cada veículo com o valor que deveria ser pago pelo veículo, com base no item em que deveria ser enquadrado devido ao efetivo serviço prestado. Mais uma vez, de modo a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, quando a diferença entre a quilometragem do item e a efetivamente comprovada pelo GPS foi abaixo de 25%, foi considerado o valor total do item. Já quando a quilometragem rodada era muito diferente da quilometragem da faixa utilizada, acima de 25% de diferença entre o rodado e a quilometragem do item, calculou-se a razão entre a quilometragem aceita e a quilometragem total do item, aplicando-se esta razão ao valor do item, de modo a garantir um equilíbrio financeiro contratual mais justo. Os cálculos realizados encontram-se demonstrados abaixo.

Quadro V – Valores calculados para o contrato

Veículo	Item Enquadrado	Quilometragem aceita	Quilometragem enquadramento	Diferença	Valor no Enquadramento R\$	Valor Aceito para diária R\$
101	13	260,00	200	30%	720,77	937,00
102	10	108,65	150	-28%	543,74	393,85
104	13	295,00	200	48%	720,77	1.063,14
105	11	150,00	170	-12%	619,61	619,61

Veículo	Item Enquadrado	Quilometragem aceita	Quilometragem enquadramento	Diferença	Valor no Enquadramento R\$	Valor Aceito para diária R\$
107	7	106,62	120	-11%	910,45	910,45
108	7	71,28	120	-41%	910,45	540,83
109	7	62,04	120	-48%	910,45	470,72
111	4	185,00	190	-3%	1.074,83	1.074,83
112	1	115,76	120	-4%	897,80	897,80
113	9	195,00	200	-3%	1.138,06	1.138,06
114	2	130,00	150	-13%	1.011,61	1.011,61
115	3	155,00	170	-9%	1.055,87	1.055,87
116	12	180,00	190	-5%	695,48	695,48
117	1	79,00	120	-34%	897,80	591,05
118	1	68,44	120	-43%	897,80	512,04
119	1	57,78	120	-52%	897,80	432,27
120	7	100,93	120	-16%	910,45	910,45
121	8	140,00	140	0%	1.043,22	1.043,22
126	7	88,00	120	-27%	910,45	667,66
127	7	92,61	120	-23%	910,45	910,45
128	7	70,67	120	-41%	910,45	536,21
129	8	120,00	140	-14%	1.043,22	1.043,22
130	7	78,39	120	-35%	910,45	594,76
131	9	150,00	200	-25%	1.138,06	1.138,06
132	7	104,59	120	-13%	910,45	910,45
133	9	160,00	200	-20%	1.138,06	1.138,06
136	7	56,86	120	-53%	910,45	431,43
137	8	130,00	140	-7%	1.043,22	1.043,22
138	10	74,53	150	-50%	543,74	270,17
139	10	98,50	150	-34%	543,74	357,04
140	2	147,00	150	-2%	1.011,61	1.011,61

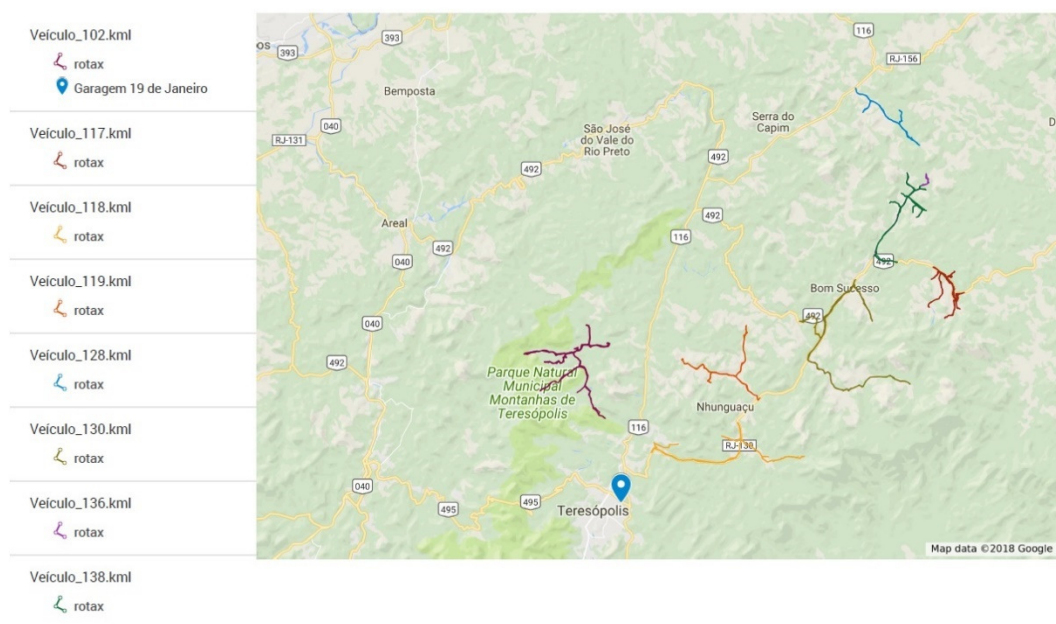
Veículo	Item Enquadrado	Quilometragem aceita	Quilometragem enquadramento	Diferença	Valor no Enquadramento R\$	Valor Aceito para diária R\$
						24.350,62

Fonte: Cálculos da CGU.

Verificou-se que a empresa rodou mais do que o contratado com os veículos 101 (130%) e 104 (148%) e, portanto, foi aceito um valor calculado maior para a diária destes. Em compensação, a empresa rodou menos que 75% do esperado, segundo o enquadramento feito, em 12 dos 31 veículos: 102 (72%), 108 (59%), 109 (52%), 117 (66%), 118 (57%), 119 (48%), 126 (73%), 128 (59%), 130 (65%), 136 (47%), 138 (50%) e 139 (66%). Com relação aos veículos 102, 117, 118, 119, 128, 130, 136 e 138, os dados de GPS indicam que estes veículos não partem ou chegam na garagem da empresa, conforme mapa abaixo, onde o marcador na área urbana de Teresópolis indica a posição da garagem, e esse fato reduz a quilometragem rodada, consequentemente reduzindo os custos do consumo de combustível e da manutenção do veículo.

Imagem 1 – Veículos que não partem ou chegam na garagem

Teresópolis PNATE



Fonte: Dados de GPS, Google Maps

Esta diferença de quilometragem impactou a execução financeira do contrato: a partir dos valores de diária considerados como aceitos pela equipe da CGU, calculou-se o valor total aceito para os 295 dias letivos contratados – multiplicou-se a soma das diárias por 295 – e o superfaturamento, conforme demonstrado a seguir.

Quadro VI – Superfaturamento

Valor total do contrato	Valor total aceito	Superfaturamento
R\$ 8.465.930,65	R\$ 7.183.432,90	R\$ 1.282.497,75

Fonte: Cálculo da CGU.

Portanto, estima-se em R\$ 1.282.497,75 o valor do superfaturamento no período de três de fevereiro de 2017 a dois de julho de 2018 em decorrência de custos menores na execução contratual por troca de tipo de veículos utilizados e, principalmente, por quilometragem rodada muito abaixo das faixas previstas na licitação.

Cumprir informar que do valor contratado, R\$ 8.465.930,65, apenas R\$ 566.000,00, referentes às transferências realizadas pelo FNDE em 2017 mais saldo reprogramado do exercício 2016, correspondem a dinheiro federal do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), sendo o restante pago com outras fontes de recurso.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar encaminhado, a Prefeitura Municipal de Teresópolis/RJ, por meio do Ofício P.G. 1.118/2018, de 28 de setembro de 2018, apresentou a seguinte manifestação da Secretaria Municipal de Educação, constante do Memorando SME N° 244/DM/18, de 26 de setembro de 2018:

“(…)

RELATÓRIO DE ANÁLISE DO RELATÓRIO PRELIMINAR **Processo n° 00218.100133/2018-77**

Considerando o preceituado pela Constituição Federal:

A educação como direito fundamental social deve ser assegurada pelo ente Estatal com absoluta prioridade, nos termos dos artigos 208 e 227 da Constituição Federal:

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

I — educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

(…)

IV — educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade.

(…)

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Considerando o preceituado pela Lei no 8.069/1990 (Estatuto da criança e do Adolescente — ECA), em seus artigos 4º e 54º, incisos I e IV e parágrafo 1º, assegurando o direito à educação como direito fundamental das crianças e dos adolescentes:

Art. 4º. É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

(...)

Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

I — ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

(...)

IV — atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

(...)

§ 1º. O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. A garantia à educação, como um dos aspectos da proteção integral à criança e ao adolescente, não se perfectibiliza apenas com a oferta de vaga, mas também com os meios de acesso diário do aluno à instituição de ensino.

Com tal finalidade, o artigo 53, inciso V, do Estatuto da Criança e do Adolescente, assegura à criança e ao adolescente esse direito:

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se lhes:

(...)

V — acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Como ponderado pela Ministra Eliana Calmon, do Superior Tribunal de Justiça, "a política de aproximação aluno-escola justifica-se em um país onde os menos favorecidos não têm sequer acesso a transporte satisfatório" (RESP nº 1.175.445-PR, STJ, 2ª Turma, Relatora: Ministra Eliana Calmon, julgado em 04/03/2010). Ocorre que, em diversas situações, o poder público não consegue assegurar à criança ou ao adolescente escola pública e gratuita próximo à sua residência. Surge, então, o dever de ofertar o transporte escolar gratuito. Essa obrigação estatal está prevista no artigo 208, inciso VII, da Carta Magna:

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

(...)

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

Também o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 54, inciso VII, estabelece ser dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente o "atendimento ao ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde".

Considerando o preceituado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, conforme o artigo:

Art. 4º. O dever do estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

VIII — atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

IX — padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino aprendizagem.

Considerando que o transporte escolar, dada a sua essencialidade e necessidade pública permanente, possui natureza de serviço a ser executado de forma contínua.

Considerando que no Projeto Básico de solicitação de transporte escolar para atender aos alunos residentes em locais de difícil acesso na zona rural do município foi estimado em quilometragem até xx km" e modelo de veículos tipo van para transporte "diárias escolar com capacidade de 15 lugares para trajetos até xx km, Micro-ônibus para transporte escolar com capacidade de 27 a 30 alunos para trajetos até xx km, micro-ônibus para transporte escolar com capacidade de 34 a 37 alunos para trajetos até xx km, descrita no Termo de Referência que gerou a Ata de Registro de Preços no 055/2016;

Considerando que as quantidades de diárias indicadas são estimativas conforme calendário escolar, de acordo com as atividades dessa Secretaria Municipal de Educação.

CAPÍTULO 11, DA EDUCAÇÃO BÁSICA, seção 1, Art. 24. A Educação Básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: I — a carga horária mínima anual será de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver.

Considerando que na elaboração do Projeto Básico foi estimado para que os veículos contratados possam ser utilizados pelas Unidades Escolares nos dias previstos no calendário escolar para passeios pedagógicos municipais e visitação de eventos organizados por esta Secretaria, conforme quilometragem prevista dia/mês;

Considerando que os modelos dos carros Micro-ônibus para transporte escolar com capacidade de 34 a 37 alunos, em substituição aos Micro-ônibus para transporte escolar com capacidade de 27 a 30 alunos, descrita no quadro IV — **Veículos contratados X Veículos utilizados**, visam garantir conforme Art. 30 da Lei 8666 de 1993, a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa.

Considerando que os veículos descritos no quadro comparativo não refletem os benefícios atribuídos a efetividade, eficiência e eficácia.

1. O Município dispõe de um carro maior, oferecendo mais conforto aos alunos, reduzindo o tempo dos longos percursos realizados pela viagem diária com maior capacidade de passageiros sentados e espaços para acomodações de mochilas;
2. O Município garante as Unidades Escolares a quilometragem estimada até xx km conforme descrito no Termo de Referência e estimados nos itens — Micro-ônibus para transporte escolar com capacidade de 27 a 30 alunos para trajetos até xx km;
3. O Município garante às Unidades Escolares condições de oferecer o acesso à educação em todas as suas possibilidades, disponibilizadas por esta Secretaria, Instituições de Apoio Educacional (Sesc, etc.), Secretaria de Cultura e Secretaria de Turismo entre outras.
4. A necessidade de formar turmas de Educação Infantil, com no mínimo 15 alunos, fora do raio de atendimento estipulado para a Unidade, atendendo as novas normas que foram estabelecidas pela Lei no 12.796. O novo documento ajusta a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) à Emenda Constitucional no 59, de 11 de novembro de 2009, que torna obrigatória a oferta gratuita de educação básica a partir dos 4 anos de idade. Neste caso, há a necessidade de transportar alunos de uma localidade com número insuficiente de alunos para outra Unidade Escolar distante do raio de atendimento do transporte escolar que atende sua residência;

Considerando que o recorte da amostragem do dia 20/03/2018 não contempla em sua análise todas as variáveis envolvidas na execução do serviço, na rotina escolar diária.

Entre elas podemos destacar;

1. As escolas que são contempladas com Projeto Mais Educação, Projeto Mais cultura, Projeto Fazendo Ninho, Aulas Extra Curriculares trazendo os alunos da Zona Rural para participarem de atividades na Zona Urbana e conhecer o Município e suas características, conteúdo abordado no 10 Segmento do Ensino Fundamental e os Projetos previstos no Projeto Pedagógico de cada Unidade Escolar - **Segue digitalizados as solicitações oficializadas a este Departamento, pelas Unidades de trajetos para atender as atividades descritas— Total: Em 2016 — 95 solicitações e em 2017 — 120 solicitações;**
2. As ocasionais faltas de trafegabilidade em trechos de vias e estradas em decorrência de condições climáticas (vários dias chuvosos);
3. As ocasionais emergência com alunos que precisam ser deslocados no meio do turno por motivos de saúde, tendo em vista que algumas Unidades se localizam em lugares muito isolados e fora do raio de atendimento dos Postos de Saúde;
4. A necessidade de estipular uma rota de fuga ou nova rota com percursos maiores devido à falta de trafegabilidade de alguns trechos e vias, buscando garantir em sua plenitude o acesso à Educação de todas as formas;
5. Analisando as vantagens dos "Micrões" em relação aos "Micros-ônibus". Entre elas podemos destacar:
 - Estrutura da carroceria muito mais reforçada pelo encarroçador e Estrutura de chassi mais resistentes a torções (Feita por aço LNE 38 , maior espessura e maior resistência mecânica), com Suspensão mais "robusta", feixe de molas semi-elípticas

na dianteira e traseira, suportando e absorvendo melhores impactos e torções, Motor igual porém parametrizado mais potente (29 cv a mais) e maior torque (71,4 mkgf) para trafegar em aclives, Trem de força mais robusto e resistente em sua totalidade (eixos dianteiros, traseiro e caixa de marchas)

- Três portas e rampa de acessibilidade a cadeirantes, para atendimento de crianças com deficiência definitiva/temporária de locomoção;
- Facilidade de locomoção interna (corredor 65 cm de largura) para a cuidadora dar suporte as crianças, principalmente em casos de emergência;
- Todos os benefícios citados acima asseguram o valor de mercado superior ao veículo contratado pelo Município.

Considerando o preceituado no Art. 15 da Lei 9394/96, as Unidades Escolares têm garantida sua autonomia de atividades pedagógicas extracurriculares:

Art. 15 - Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Considerando que 15 (quinze) Unidades Escolares foram contempladas com O Programa Novo Mais Educação, criado pela Portaria MEC nº 1.144/2016 e regido pela Resolução FNDE nº 17/2017, é uma estratégia do Ministério da Educação que tem como objetivo melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes, otimizando o tempo de permanência dos estudantes na escola. O Programa foi implementado por meio da realização de acompanhamento pedagógico em Língua Portuguesa e Matemática e do desenvolvimento de atividades nos campos de artes, cultura, esporte e lazer, impulsionando a melhoria do desempenho educacional mediante a complementação da carga horária em cinco ou quinze horas semanais no turno e contra turno escolar ampliando mais um horário de entrada e saída e consequentemente aumentando a quilometragem diária;

Considerando que 11(onze) Unidades Escolares foram contempladas com O Programa Mais Cultura nas Escolas que destina recursos financeiros a escolas públicas a fim de assegurar a realização de atividades culturais que promovam a interlocução entre experiências artísticas locais e o projeto político-pedagógico (PPP) para potencializar as ações dos programas Mais Educação. Os recursos são destinados as Escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal com alunos matriculados no Ensino Fundamental e Médio e que tenham sido contempladas com os Programas Mais Educação e Ensino Médio Inovador (ProEMI). Podendo ser utilizado para contratar serviços culturais necessários às atividades artísticas e pedagógicas e consequentemente aumentando a quilometragem diária para realização das atividades;

Considerando que a Secretaria Municipal de Educação propôs o desenvolvimento do Projeto Fazendo Ninho com vista a gerar mais qualidade na transição dos alunos entre os seguimentos, tão complexo para os alunos e suas famílias, promovendo atividades de adaptação dos alunos que estão ingressando no 6º ano e garantir avanços na aprendizagem, na postura dos estudantes, nas relações interpessoais e no desenvolvimento pessoal, com o objetivo de:

- Contribuir para que o aluno tenha uma transição suave em relação a esse novo momento.
- Possibilitar ao professor um maior conhecimento sobre o aluno e adequar as propostas de ensino às necessidades de aprendizagem.
- Promover situações que favoreçam a adaptação ao novo segmento.

E conseqüentemente aumentando a quilometragem diária para realização desta atividade;

Considerando o preceituado no Art. 28 da Lei 9394/96

Art. 28 - Na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região,

I - conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural;

II - organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas;

III - adequação à natureza do trabalho na zona rural.

Considerando que como demonstrado em relatório enviado na fiscalização no período de 19/03/2018 a 23/03/2018, algumas Unidades Escolares compartilham o uso do mesmo veículo, observando o princípio da economicidade para a Administração; e que a adequação do calendário escolar buscando atender as reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural permite que escolas que compartilham os mesmos veículos cumpram os dias letivos, em determinadas atividades em dias distintos (sábados letivos) e conseqüentemente aumentando a quilometragem e as diárias para realização desta atividade;

Considerando que fazem parte do conjunto de especificidades do Município e que foram considerados variáveis importantes para nortear a contratação do serviço de transporte escolar, buscando garantir o acesso e a permanências dos alunos, que residem em localidades de difícil acesso, nas Unidades Escolares, podemos destacar as seguintes variáveis:

1. Que Teresópolis possui uma Área geográfica de 772,9 km², limitando-se ao norte com os municípios de São José do Vale do Rio Preto, Sapucaia e Sumidouro; ao sul com Guapimirim e Cachoeiras de Macacu; a leste com Nova Friburgo; e a oeste com Petrópolis e está dividido em três distritos: 1º Distrito - Várzea (sede do município); 2º Distrito - Cruzeiro (Vale do Paquequer); e 3º Distrito Bonsucesso (Vale do Bonsucesso), e que nesse limite geográfico estão cadastrado 2.635 alunos para transporte escolar;
2. Que um dos critérios que a Secretaria Municipal de Educação utiliza para estabelecer a logística de definição, agrupamento e distribuição de suas rotas escolares é identificar junto a Unidade Escolar as localidades de difícil acesso que fazem parte da Comunidade Escolar e atender aos alunos da educação básica pública residentes em áreas rurais de difícil acesso em localidade dentro de todas as possibilidades respectivo raio de atendimento onde a Unidade Escolar está inserida.

3. Que a Utilização das terras para produção na região em 31.12.1995 - Município Área total 20 031 (ha) Lavouras 5 009 Pastagens 7 343 Floresta 4 922 Lavoura em descanso 795. Localidades estas não atendidas com transporte público ou atendidas com transporte público com os horários não compatível ao horário de atendimento nas escolas;
4. Que o perfil familiar característico de algumas famílias na zona Rural, em busca de melhor qualidade de vida, ou seja, trabalho, educação, saúde e lazer, muitas famílias migram de um lugar para outro na tentativa de alterar suas vidas. Refletindo um êxodo rural presente nas características do município. Esse movimento permeia as formas de produção e reprodução da vida dos trabalhadores migrantes e suas famílias, destacando os que estão em idade escolar, em meio às condições mais adversas, que expulsa famílias inteiras numa lógica de subordinação e ampliação do sistema capitalista de produção.
5. Que as rotas são planejadas e estudadas para atender um raio de atendimento nos locais de difícil acesso, onde residem os alunos. O que pode no decorrer do ano serem acrescentadas pela movimentação das famílias.
6. Que os problemas sociais configurados nesse fenômeno têm desafiado intelectuais, estudiosos, governantes e políticos. Despertando a necessidade de políticas públicas para: "garantir o transporte escolar", "garantir o acesso à educação", "garantir o direito de ir e vir", direitos básicos pertinentes à população, atendendo todas as variáveis envolvidas;
7. Que a necessidade de infraestrutura das obras de manutenção, preservação e reparos das pontes de madeira e estradas das vicinais, vias e ruas localizadas na zona rural do município. Devido, as precárias condições físicas das estradas e pontes, além de dificultar ou ter que cumprir parcialmente o tráfego, principalmente em dias chuvosos que colocam em risco a vida dos moradores que dependem das vias, das pontes e estradas, e têm gerado diversos transtornos para a população, entre eles, prejuízo aos alunos que dependem de transporte escolar diário e residem em localidades de difícil.

Considerando que em análise aos contratos e aditivos informados no quadro nº 1, foi verificado que restam saldo a anular:

Nº Contrato / Termo Aditivo	Nº Empenho	Valor
014.02.2017 / 043.03.2017	617/2017	R\$9.104,50
064.07.2017 / 095.010.2017	1113/2017	R\$28.698,07
064.07.2017 / 107.12.2017	1258/2017	R\$28.698,07

Diante do exposto foi identificado que o item 1 constante no relatório versão preliminar não reuniu em sua análise todas as variáveis pertinentes ao atendimento do serviço com eficiência, eficácia e efetividade, conforme demonstrado neste relatório e contratado pelo Município, tendo em vista que o Município comprovou a efetiva realização de todas as

diárias estimadas e a utilização das quilometragens em atividades pedagógicas diversas, afastando desta forma qualquer possibilidade de superfaturamento;

(...)“

Análise do Controle Interno

Em resposta ao Relatório Preliminar encaminhado, a Prefeitura Municipal de Teresópolis/RJ, por meio do Ofício P.G. 1.118/2018, de 28 de setembro de 2018, apresentou manifestação da Secretaria Municipal de Educação, constante do Memorando SME Nº 244/DM/18, de 26 de setembro de 2018 no sentido de afastar qualquer possibilidade de superfaturamento.

Para tanto, a Prefeitura apresentou, inicialmente, argumentação que reforça a importância do serviço de transporte escolar oferecido.

Interessante notar que a Prefeitura cita outros programas como possíveis causadores de um aumento da quilometragem. Um dos programas citados, o Programa Mais Cultura nas Escolas, destina mais recursos financeiros que inclusive podem ser utilizados para locação de transportes. Por tanto, representam verba adicional para contratações que poderiam ser pontuais, não concorrendo com o PNATE.

A Prefeitura também argumenta que a utilização dos “modelos dos carros Micro-ônibus para transporte escolar com capacidade de 34 a 37 alunos, em substituição aos Micro-ônibus para transporte escolar com capacidade de 27 a 30 alunos, descrita no quadro IV — **Veículos contratados X Veículos utilizados**, visam garantir conforme Art. 30 da Lei 8666 de 1993, a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa.”

A Prefeitura cita as vantagens em utilizar-se o “micrão”, porém a própria Prefeitura, ao licitar, considerou que o micro-ônibus atenderia suficientemente suas demandas, pois procedeu a licitação com itens que seriam atendidos por micro-ônibus e outros por “micrões”, não restando comprovado o benefício de tal substituição quando da execução do contrato, ao passo que já poderia tê-la realizado durante a elaboração de seu projeto básico e verificação de suas necessidades, o que não ocorreu.

Cabe reforçar que a substituição dos modelos citada ocorreu durante a execução do contrato, o que demonstra que o serviço contratado através da licitação não é o mesmo que vem sendo executado e não guardando correlação com a justificativa de princípio de isonomia e seleção de proposta mais vantajosa, pois foi verificada em momento posterior à seleção, quando esta já havia sido resolvida.

Cumprir lembrar que a substituição dos modelos realizada resultaria, por si só, em uma economia para a empresa prestadora de serviço de R\$ 270.444,20 sem que qualquer desconto tivesse sido oferecido à Prefeitura, o que já caracteriza um superfaturamento por execução divergente dos parâmetros pactuados em contrato. Isso decorre do fato que cada modelo de veículo apresenta faixas de quilometragem máxima diferentes e, portanto, valores

de diárias diferentes para cada faixa, sendo necessário em reenquadramento nas faixas licitadas de acordo com a quilometragem efetivamente rodada e o modelo de veículo utilizado, ao se substituir um modelo por outro.

A Prefeitura apresenta as características do município, como a quantidade de dias chuvosos, as condições das estradas e das infraestruturas rodoviárias, além da dificuldade de acesso à determinadas regiões como fatores que poderiam aumentar a quilometragem rodada. Tais condições são anteriores ao contrato ou ainda à licitação. A Prefeitura estipulou as faixas de quilometragem contratadas por modelos de veículo com conhecimento prévio destas características e colocou-se à disposição dos licitantes para visitas técnicas, não sendo razoável aceitar desconhecimento da empresa quanto às condições em que seria prestado o serviço.

A Prefeitura também não comprovou o efetivo impacto que eventos ocasionais teriam tido sobre a quilometragem rodada pelos veículos contratados. E, como alega a Prefeitura, estes eventos são ocasionais, não consistindo, portanto, na normalidade do contrato. Como nos casos em que a Prefeitura cita haver sábado letivo, que implicaria em uma diária extra, mas não seria o caso de aumentar-se a quilometragem diária rodada.

Em condições normais, as informações prestadas pela Prefeitura apontam para quilometragem rodada abaixo da quilometragem contratada, nas condições demonstradas pela equipe de fiscalização. É legítimo supor que a contratada rodasse abaixo da quilometragem diária máxima contratada por veículo, porém não é razoável que a diferença seja tamanha, chegando a rodar entre 30% a 50% a menos do que o contratado em diversos casos, o que representa um custo sensivelmente menor da empresa na execução contratual e, por conseguinte, um desequilíbrio financeiro do contrato desfavorável à Prefeitura.

As substituições de modelos de veículo e a diferença de quilometragem aferida resultam em uma configuração diferente da publicada, licitada e contratada.

Pelo exposto, a equipe de fiscalização mantém os fatos apontados durante os trabalhos.

2.2.2. Falha na elaboração do projeto básico dos Pregões Presenciais nº 016/2013 e nº 055/2016 devido à ausência de detalhamento das rotas e estimativa de alunos transportados.

Fato

O município de Teresópolis/RJ realizou os pregões presenciais nº 016/2013 (Processo 1.455/2013) e 055/2016 (Processo 21.761/2016), por menor preço global, para registro de preços pelo período de 12 meses de serviço de locação de micro-ônibus e vans para transporte escolar no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE).

Ambas licitações trazem o projeto básico nos seus respectivos editais (folha 307 do processo 1.455/2013 e 150 do processo 21.761/2016), além de mapa estimativo de preço (páginas 288 do processo 1.455/2013 e 115 do processo 21.761/2016) contendo os itens a serem licitados e suas respectivas quantidades licitadas.

Os projetos básicos das duas licitações trazem apenas informações gerais a respeito do serviço a ser executado, tais como a obrigatoriedade de cumprir a Lei Federal 9.503/97, que define o Código de Trânsito Brasileiro, e a necessidade de que os veículos fiquem à disposição nas unidades escolares durante todo o horário escolar.

A informação sobre a quantidade de veículos necessários para o serviço, o tipo e capacidade dos mesmos, além da quilometragem máxima estimada aparece apenas no mapa estimativo, de forma sintetizada.

Os projetos básicos falham ao não detalhar as rotas previstas e a estimativa de alunos que utilizariam os serviços de transporte escolar em cada rota ou trecho de rota. Ao contrário, o edital não cita tais informações em momento algum, apenas contemplando a quilometragem máxima estimada por tipo e capacidade de veículo no mapa estimativo de preço.

A falta deste detalhamento acarreta imprecisão na estimativa dos serviços por parte da Prefeitura, dificultando seu planejamento orçamentário e a verificação do valor justo e vantajoso do serviço, além de dificultar aos interessados em participar das licitações a elaboração propostas de preços condizentes com a realidade do serviço a ser executado.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar encaminhado, a Prefeitura Municipal de Teresópolis/RJ, por meio do Ofício P.G. 1.118/2018, de 28 de setembro de 2018, apresentou a seguinte manifestação da Secretaria Municipal de Educação, constante do Memorando SME N° 244/DM/18, de 26 de setembro de 2018:

“(…)

RELATÓRIO DE ANÁLISE DO RELATÓRIO PRELIMINAR Processo n° 00218.100133/2018-77

(…)

Em análise ao item 2 constante no relatório versão preliminar referente ao Projeto Básico, a Administração está analisando as pontuações para adequar as necessidades do Município, respeitando suas especificidades e descriminando de forma mais detalhada a execução do serviço no Projeto Básico.

(…)”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Teresópolis/RJ manifestou-se por analisar as pontuações feitas com o intuito de adequar as necessidades do Município.

Permanecem, pois, os apontamentos iniciais quanto a falta de detalhamento do projeto básico.

2.2.3. Restrição à competitividade nos Pregões 16/2013 e 55/2016 realizados para a contratação de serviços de locação de veículos para o transporte escolar dos alunos da rede de ensino do município.

Fato

Os pregões presenciais nº 016/2013 (Processo 1.455/2013) e 055/2016 (Processo 21.761/2016), por menor preço global, para registro de preços pelo período de 12 meses de serviço de locação de micro-ônibus e vans para transporte escolar no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) apresentaram certas características que restringiram a competitividade do certame, conforme detalhado a seguir.

Nos projetos básicos (folha 307 do processo 1.455/2013 e folha 150 do processo 21.761/2016), a falta de detalhamento das rotas a serem percorridas dificultou a elaboração de propostas comerciais e aumentou a incerteza sobre as condições que seriam encontradas para a execução do serviço. Este detalhamento seria importante para que empresas de transporte com pouco ou nenhum conhecimento do relevo do município, das condições das estradas e da quantidade de escolas e alunos transportados pudessem ter a definição fiel do serviço a ser prestado, implicando assim no conhecimento mais preciso dos custos e riscos da contratação e influenciando na decisão de participação ou não do certame.

A Prefeitura tentou reduzir a incerteza quanto ao serviço através da necessidade explícita nos editais de visita técnica acompanhada. Esta necessidade encontra-se nos itens 1.1 e 5.3.3.2 de ambos editais (folhas 274 e 278 do processo 1.455/2013 e folhas 120 e 124 do processo 21.761/2016). Porém, novamente, a necessidade de visita técnica “in loco” para conhecimento das rotas caracteriza-se como restrição à competitividade na medida que impõe às empresas de fora de Teresópolis a disponibilidade de deslocamento ao município para conhecimento detalhado do serviço antes da reunião do pregão, o que reduz o número de possíveis participantes do certame. O projeto básico já deveria trazer em si todos os detalhes necessários para que as empresas tivessem pleno conhecimento do serviço a ser executado e capacidade de formulação de uma proposta de preço. A visita técnica deveria ser facultada às empresas e não obrigatória.

Cabe destacar que o Tribunal de Conta da União – TCU entende que a visita técnica não seria o único meio do licitante tomar conhecimento das informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações do objeto licitado. Na visão do TCU, a visita técnica pode ser substituída por declaração prestada pela própria licitante ao órgão contratante, informando que conhece as condições do local onde será executado o objeto, conforme os Acórdãos de nº 727/2009, nº 2.150/2008 e nº 234/2015, todos do Plenário.

Os mapas de estimativas de preços (folha 288 do processo 1.455/2013 e folha 115 do processo 21.761/2016) apresentam as descrições dos itens licitados. Por estas descrições, é possível inferir a existência de três tipos de veículos necessários para a realização do serviço, a saber: micro-ônibus com capacidade de 27 a 30 alunos, micro-ônibus com capacidade de 34 a 37 alunos e van com capacidade de 15 lugares. O edital previa que o vencedor do pregão seria aquele que apresentasse proposta com o menor preço global. Portanto, os licitantes deveriam, obrigatoriamente, ter a sua disposição e da Prefeitura todos os três tipos de veículos necessários. Para atrair um maior número de licitantes e obter condições mais vantajosas, deveria a Prefeitura ter aglutinado os itens em grupos de acordo com o tipo de veículo, e realizado o pregão por menor preço por grupo. Caso assim tivesse

procedido, uma empresa que só trabalhasse com um ou dois tipos, por exemplo, vans de 15 lugares, poderia ter concorrido. A concorrência seria saudável e benéfica para a Prefeitura. Não existe justificativa para a realização de pregão por menor preço global nos processos dos pregões, como também não se considera que a divisão do objeto em três grupos poderia, de alguma forma, dificultar o gerenciamento e a fiscalização de, no máximo, três contratos pela Prefeitura.

Estas restrições à competitividade dos pregões se materializaram na ausência de competição, dado que apenas uma empresa apresentou proposta nos dois pregões, sagrando-se vencedora em ambos.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar encaminhado, a Prefeitura Municipal de Teresópolis/RJ, por meio do Ofício P.G. 1.118/2018, de 28 de setembro de 2018, apresentou a seguinte manifestação da Secretaria Municipal de Educação, constante do Memorando SME N° 244/DM/18, de 26 de setembro de 2018:

“(…)

RELATÓRIO DE ANÁLISE DO RELATÓRIO PRELIMINAR Processo n° 00218.100133/2018-77

(…)

Em análise ao item 3 (RESPOSTA DA ADMINISTRAÇÃO)”

A resposta da Administração quanto a este item não foi localizada no documento enviado.

Análise do Controle Interno

Não foi possível identificar na manifestação da Prefeitura Municipal de Teresópolis/RJ respostas aos fatos apontados, permanecendo, pois, os apontamentos iniciais.

3. Conclusão

Os exames realizados permitiram a identificação de aspectos irregulares no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE).

A elaboração detalhada de um projeto básico para o serviço de transporte, ponto falho verificado durante a fiscalização, é primordial para o devido esclarecimento do serviço a ser prestado e dos custos envolvidos, e contribuiria para aumentar a competitividade das licitações para escolha das empresas prestadoras do serviço de transporte escolar, o que, por sua vez, aumentaria as chances de obtenção de propostas mais vantajosas para a Municipalidade.

Além disso, verificou-se que a fiscalização da execução do contrato não ocorreu a contento, pois foram encontradas divergências entre os tipos de veículos e as quilometragens rodadas executadas e o que foi contratado pela Prefeitura. Essas divergências materializaram-se na execução do contrato em parâmetros abaixo dos contratados, com pagamentos acima do valor efetivamente devido.

Desta forma, a equipe de fiscalização concluiu, com base nos exames realizados, que existem situações que demandam providências para o correto andamento do Programa Nacional de Apoio ao Transporte no Município de Teresópolis/RJ.

Ordem de Serviço: 201800394

Município/UF: Teresópolis/RJ

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DO MUNICIPIO DE TERESOPOLIS

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 2.267.710,92

1. Introdução

Os trabalhos foram realizados no período de 24 de abril de 2018 a oito de junho de 2018 versando sobre a aplicação dos recursos pertinentes à ação orçamentária 8585, que se destina ao custeio de ações e serviços de média e alta complexidade no SUS no município de Teresópolis/RJ.

O trabalho visou avaliar a regularidade dos pagamentos realizados pela Secretaria Municipal de Fazenda aos estabelecimentos prestadores de serviços de saúde e conveniados ao SUS que celebraram, junto às Instituições Financeiras, empréstimos consignados embasados na Portaria n.º 2.182, de 24/12/2015 do Ministério da Saúde onde é previsto haver descontos no Teto MAC pelo Município. As Instituições Privadas selecionadas para os exames foram a Beneficência Portuguesa De Teresópolis, CNPJ 32.185.605/0001-90 e o Laboratório São Lucas de Análises Clínicas Limitada – EPP, CNPJ 30.886.725/0001-90.

Os tópicos abordados no trabalho foram: 1) Verificação quanto a informações destes descontos em Sistemas Corporativos dos entes envolvidos; 2) Verificação, por amostragem, dos processos de pagamento dos serviços prestados por estas entidades.

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das

pastas ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Avaliar a regularidade dos pagamentos realizados pela Secretaria Municipal de Saúde aos estabelecimentos habilitados que possuem contratos de empréstimos que acarretam descontos no Teto MAC do Município.

Fato

A Prefeitura Municipal de Teresópolis realizou pagamentos com recursos do Sistema Único de Saúde – SUS/Teto MAC, no período de 2014 a 2016, para a Beneficência Portuguesa de Teresópolis, CNPJ 32.185.605/0001-90 e o Laboratório São Lucas de Análises Clínicas Limitada – EPP, CNPJ 30.886.725/0001-90.

A Beneficência Portuguesa de Teresópolis, realizou, com base na regulamentação estabelecida na Portaria GM/MS nº 2.182/2015, empréstimos consignados com as instituições financeiras, conforme quadro a seguir:

Quadro I - Empr. Consignados – Benef. Port. de Teresópolis - 2014/2016

INSTITUIÇÃO	CONTRATO	PARCELAS	N.º PARCELAS
Banco Fibra	CGS0887311	15.962,36	57
Banco Industrial	12019313	26.255,70	36
Banco Bradesco	8687208	4.441,73	60

Fonte: Extrações do Sistema Corporativo do Fundo Nacional de Saúde – FNS

O Laboratório São Lucas, com base na mesma Portaria, realizou os seguintes contratos:

Quadro II - Empr. Consignados – São Lucas - 2014/2016

INSTITUIÇÃO	CONTRATO	PARCELAS	N.º PARCELAS
Banco Bradesco	8081993	4.059,65	36*

Fonte: Extrações do Sistema Corporativo do Fundo Nacional de Saúde – FNS

- Depósitos pelo FNS efetuados apenas até a parcela 24/36.

A existência de Contratos de Empréstimos Consignados simultâneos, em períodos não coincidentes de assinaturas destes mesmos instrumentos contratuais junto às Instituições Financeiras, não possibilitou a análise direta dos pagamentos, sob a forma de uma função linear, intercalada com acréscimos e decréscimos regulares nos processos de pagamento em períodos anteriores e posteriores às assinaturas. Em função deste relato, tornou-se imperiosa a verificação, por amostragem, dos processos de pagamentos.

A verificação dos processos de pagamento, em particular ao Laboratório São Lucas, ensejou um maior aprofundamento em relação às retenções das parcelas dos empréstimos consignados. Este aprofundamento da análise permitiu verificar que, em um dos casos da amostra, a Municipalidade, que vinha realizando glosas retroativas de parcelas, cujas retenções não haviam sido realizadas tempestivamente, sendo instada a se pronunciar por parcelas, aparentemente não retidas, mas com informação deste procedimento nos autos, apresentou justificativas, com evidências documentais, que também usou de uma ferramenta contábil de repor ao Fundo Municipal de Saúde, transferências da Conta Única do Tesouro Municipal para compor a conta destino dos recursos federais.

Destacamos que os descontos realizados no período amostral foram sempre realizados tempestivamente pela Municipalidade quanto à Beneficência Portuguesa. Cabe aqui frisar que, em relação aos descontos do Laboratório São Lucas para o período de 2014, entretanto, tais descontos apenas começaram a ser realizados no ano de 2015, na Gestão do novo Secretário de Fazenda Municipal, então empossado. A Gestão anterior, exercida pelo Secretário de Fazenda G. J. de A. C., glosou os valores das notas da Beneficência Portuguesa, mas não efetivou o mesmo tratamento ao Laboratório São Lucas. Como as glosas na Nova Gestão tiveram efeito retroativo, não ficou configurada apropriação de recursos irregulares por parte do Particular.

Desta forma, consideramos, com base na amostra solicitada, a regularidade dos descontos efetuados pela Secretaria Municipal de Saúde de Teresópolis para os Prestadores de Serviços Beneficência Portuguesa de Teresópolis, CNPJ 32.185.605/0001-90 e Laboratório São Lucas de Análises Clínicas Limitada – EPP, CNPJ 30.886.725/0001-90.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, estritamente no âmbito do escopo da fiscalização, não foram encontradas situações que demandem providências de regularização, exceto as já providenciadas e em andamento por parte da Prefeitura Municipal de Teresópolis, quanto das providências em manter regularmente os descontos dos empréstimos consignados quando da apresentação das Notas Fiscais de serviços dos respectivos prestadores.

Ordem de Serviço: 201800434

Município/UF: Teresópolis/RJ

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DO MUNICIPIO DE TERESOPOLIS

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 3.408.865,50

1. Introdução

No âmbito do SUS, os medicamentos disponíveis para o tratamento de doenças ou de agravos são aqueles padronizados na [Relação Nacional de Medicamentos Essenciais - RENAME](#). Isso posto, as responsabilidades das instâncias gestoras do SUS (Federal, Estadual e Municipal), em relação aos medicamentos, estão definidas em 3 Componentes: Básico, Estratégico e Especializado.

O Componente Básico da Assistência Farmacêutica (CBAF) engloba um conjunto de ações voltadas à promoção, proteção e recuperação da saúde, tanto individual como coletiva, tendo o medicamento como insumo essencial, e visando ao seu acesso e ao seu uso racional pela municipalidade.

Assim, em que pese haver ações como maior materialidade, no presente ciclo de Fiscalização de Entes federativos (FEF), optou-se por avaliar a execução dos recursos do CBAF pela Prefeitura Municipal de Teresópolis, dadas sua criticidade e relevância para a população local.

Ressalta-se que Teresópolis – RJ ocupa a 1021ª posição no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) 2010, com pontuação total 0,730, aferido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD:

Tabela I – Ranking Desenvolvimento Humano Municipal - PNUD

Posição	Lugares	IDHM	IDHM Renda	IDHM Longevidade	IDHM Educação
1 °	São Caetano do Sul (SP)	0.862	0.891	0.887	0.811
2 °	Águas de São Pedro (SP)	0.854	0.849	0.890	0.825
3 °	Florianópolis (SC)	0.847	0.870	0.873	0.800
1021 °	Teresópolis (RJ)	0.730	0.752	0.855	0.605

Fonte: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking> em 15/08/2018

O Programa Farmácia Básica destina-se à aquisição dos medicamentos no âmbito da atenção básica à saúde, com base em valores *per capita*, com impacto direto na longevidade e qualidade de vida da população municipal.

Isto posto, a Comissão Intergestor Bipartite (CIB) do estado do Rio de Janeiro estabelece o mecanismo de operacionalização desta sistemática, respeitando a aplicação

mínima dos seguintes valores monetários/habitante/ano: R\$ 5,58 pela União; R\$ 2,80 pelos Estados e R\$ 2,36 pelos Municípios. Com esse recurso os municípios podem adquirir os medicamentos e os insumos relacionados ao CBAF descritos nos Anexos I e IV da RENAME 2014 (vigente no SUS), incluindo os insumos complementares destinados aos usuários insulínodpendentes.

Para analisar a regularidade dos procedimentos licitatórios dos medicamentos que compõem o Programa Farmácia Básica no município de Teresópolis, amostraram-se pregões presenciais nºs 017/2016 e 023/2017, que somados licitaram R\$ 3.408.865,00 em medicamentos, que segundo Memo SMS/SGPMS nº 019/2018 representam 43,9% do total de R\$ 7.757.534,34 medicamentos licitados no período, conforme tabela abaixo:

Tabela II Relação processos aquisição componente Farmácia Básica

Processo nº	Licitação nº	Valor (R\$)	Licitação
5.774/2016	006/16 (dispensa)	5.114,00	
18586/2015	006/2016	81.100,00	
3.455/2016	009/2016	230.258,60	
5.135/2016	017/2016	2.029.122,50	
7.639/2016	032/2016	384.384,24	
7.582/2016; 10.831/2016	033/2016	1.114.360,00	
4.877/2017	007/2017	7.920,00	
18.860; 18.862/2016; 24.885/2016	001/2017	830.090,00	
3.406/2017	014/2017	914.496,00	
6.237/2017	015/2017	19.035,00	
8.020/2017	023/2017	1.379.743,00	
15.754/2017; 18.177/2017	045/2017	761.911,00	
	Total	7.757.534,34	

Fonte: Memo SMS/SGPMS nº 019/2018

Informa-se que além do processo arrolados na tabela acima o FMS de Teresópolis informou que realizou, também, o pregão presencial nº 039/2016 (processo nº 12.121/2016) para registro de preços pelo período de 12 (doze) meses de medicamentos para atendimento a ordens judiciais (entrega em 72 horas). Os atendimentos a demandas judiciais são analisados em pontos específicos deste relatório.

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

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

2.2.1. Ausência de planejamento efetivo das ações municipais de assistência farmacêutica básica.

Fato

Quanto aos processos licitatórios amostrados para análise de regularidade dos procedimentos licitatórios, verificou-se os pregões nºs 017/2016 e 023/2017, autuados por meio dos processos nºs 5135/2016 e 8020/2017, respectivamente.

Inicialmente, destaca-se que os Termos de Referência desses dois processos não apresentam memória de cálculo ou justificativa histórica para as quantidades de medicamentos solicitadas a fim de atender ao Componente Básico da Assistência Farmacêutica (CBAF). Tais documentos apresentam, simplesmente, os medicamentos e quantidades a serem adquiridos.

Destarte, o ANEXO V, da Deliberação CIB nº 2.661 de 26 de dezembro de 2013, republicada em 15 de janeiro de 2014, institui o REMUME (Relação Municipal de Medicamentos do Município de Teresópolis) 2014/2015. Ainda, o Município não apresentou o REMUME 2016/2017. Contudo, trata-se, o Termo de Referência da licitação, de principal instrumento de planejamento da contratação para atendimento do interesse público.

Isto posto, a [Orientação Básica de Aquisição de Medicamento para Assistência Farmacêutica no SUS](#) coloca que as estimativas das necessidades programadas de aquisição devem avaliar a situação local de saúde; o nível de acesso dos usuários aos medicamentos; o perfil de doenças da população; as metas de cobertura e oferta de serviços e a disponibilidade orçamentária e financeira. Ressalta-se, que a título de boa prática, nenhuma dessas informações foram identificadas nos processos analisados.

Da mesma forma, os documentos não fazem referência à quantidade e à duração do estoque (programação) dos medicamentos. Segundo [Orientação Básica de Aquisição de Medicamento para Assistência Farmacêutica no SUS](#), a programação deve ser feita com base na relação consensual de medicamentos na fase de seleção (REMUME) - na qual o Município não apresentou para os exercícios 2016 e seguintes -, e seu objetivo principal é definir os quantitativos do medicamento selecionado que devem ser adquiridos, priorizando-os e compatibilizando-os com os recursos disponíveis a fim de evitar a descontinuidade do abastecimento. A estimativa das necessidades programadas deve avaliar os seguintes critérios:

- (i) a situação local de saúde local;
- (ii) o nível de acesso dos usuários aos medicamentos;
- (iii) o perfil de doenças da população;

- (iv) as metas de cobertura e oferta de serviços;
- (v) a disponibilidade orçamentária e financeira. Registra-se que não foram identificadas avaliações desses aspectos nos documentos fornecidos pela Prefeitura à equipe de auditoria.

Cabe frisar, que tal fato, não constitui, por si só, em irregularidade. Contudo, a Secretaria Municipal já sofreu operação do MPERJ e da Polícia Civil (Operação Tarja Preta) em que restou comprovado o superfaturamento de medicamentos adquiridos pela Prefeitura; o desvio de medicamentos para farmácias particulares; e o fornecimento com lotes de medicamentos roubados à Prefeitura.

Assim, a ausência de informações de cálculos de demanda e estoque de medicamentos evidencia fragilidade nos controles internos administrativos, que tendem a acarretar mau uso ou desvio de recursos públicos, ou descontinuidade no tratamento da saúde da população local.

Por fim, outra questão a ser ressaltada é o exponencial crescimento de ordens judiciais/sequestros do Fundo Municipal de Saúde:

Tabela: montante de recursos sequestrados judicialmente para atendimento municipal de saúde

Exercício	Quantidade de Processos	Valor Pago (R\$)
2016	34	88.317,71
2017	758	2.437.157,47
2018*	724	3.418.162,98
TOTAL		5.943.638,16

*Até 28/05/2018

Fonte: Memo SMS/SGPMS nº 019/2018

Por oportuno, por se tratarem de sequestro judicial direto na conta do Fundo Municipal de Saúde, não foi possível aferir a participação de demandas por medicamentos do componente Básico da Assistência Farmacêutica (CBAF) nesses pleitos, mas resta evidenciado o impacto da ausência de um planejamento efetivo nas ações municipais de assistência em saúde.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar encaminhado, a Prefeitura Municipal de Teresópolis/RJ, por meio do Ofício P.G. 1.132/2018, de 01 de outubro de 2018, apresentou a seguinte manifestação da Secretaria Municipal de Saúde, constante do Memorando SMS/GS nº 531/18:

“(…)

- Item 01, referente à ordem de serviço 201800434:

Cabe informar que é absolutamente imprescindível contextualizar a gestão da Secretaria Municipal de Saúde de Teresópolis, ressaltando que no ano 2016, esta teve quatro

secretários municipais de saúde (H***** M***** V*****, E***** M***** T. M***, A***** H***** V***** ** R*** e J**** C**** ** O***** A*****). E este fato se repetiu nos anos anteriores, desde 2014 e posteriores até a presente data. Portanto torna-se inviável a execução efetiva de planejamentos apropriados, juntando-se ainda, a precariedade nos contratos de trabalho no setor público e várias greves de servidores por meses em vários períodos, agravando mais ainda a realidade. Períodos de paralisação: novembro e dezembro 2016, agosto 2017 até fevereiro 2018.

Some-se a isto, o engessamento que vem ocorrendo, através da judicialização de medicamentos, durante mais de dez anos, onde cada munícipe e cada médico da cidade, entende que tem o direito de escolher o seu medicamento, ao invés de seguir e respeitar as políticas públicas de escolha e disponibilização pré-definidas. Esta postura por sua vez, vem sendo incentivada pelo poder Judiciário e desprezada pelos gestores públicos municipais, sejam os secretários das pastas envolvidas, seja o procurador, sejam os próprios servidores municipais envolvidos nestas questões. Há uma cultura de que "eu quero o remédio da Justiça, pois o do SUS não funciona", "eu preciso comprar tudo que eu preciso". Há um total desrespeito ao disposto no artigo 196, da Constituição Federal: "A saúde é direito de todos e dever do Estado, **garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços** para sua promoção, proteção e recuperação."

Cabe também ressaltar que eu, H***** ** S***** M***** F*****, estou como Diretora do Departamento Farmacêutico desta secretaria desde janeiro de 2017, e que desde então já tivemos a troca de quatro secretários de saúde.

O planejamento das aquisições de medicamentos constantes nos Termos de Referência é baseado no consumo médio mensal de cada item, e não é de conhecimento do Departamento Farmacêutico, que nas TR devam conter justificativas históricas, nos foi repassado há anos, desde sua implementação, que as TR deveriam seguir o modelo que se apresenta até esta data.

A Relação Municipal de Medicamentos Essenciais (REMUME) 2016/2017 ainda não foi apresentada, conforme solicitado pelo Departamento Farmacêutico, pois a revisão e seleção apropriada de medicamentos de modo a publicar atualizações periódicas da REMUME só pode ser realizada através da Comissão de Farmácia e Terapêutica (CFT), que não existe desde abril de 2016, e com as sucessivas mudanças na gestão municipal, ainda não foi recomposta, portanto, não existe e não tem tido atuação, apesar da necessidade, tendo em vista várias incorporações efetuadas pela Comissão Nacional de Incorporação de Novas Tecnologias no SUS - CONITEC.

Ao assumir o Departamento havia processos de licitação para aquisição de medicamentos, parados e atendimento às solicitações dos pregões em vigor, presas com firmas que não entregavam os medicamentos nos anos anteriores, apesar de todas as ameaças de punição. Até a presente data, não houve um único mês em que tivéssemos conseguido ter, para dispensação aos usuários, 100% da REMUME. Sendo assim, as estimativas das necessidades programadas de aquisição feitas pelo Departamento Farmacêutico, são feitas através de avaliações da situação local de saúde, nível de acesso dos usuários aos medicamentos, perfil de doenças da população, as metas de cobertura e ofertas de serviços e disponibilidade orçamentária e financeira, mas não são citados nos processos

de aquisição porque já faz parte de uma rotina própria implantada pelos setores responsáveis.

Nas TR constam a quantidade solicitada, duração prevista, verbas relacionadas, e a programação é feita com base na relação consensual de medicamentos na fase de seleção da REMUME. O Departamento Farmacêutico possui o sistema de controle de estoque HORUS, implantado primeiramente no departamento em final de 2014, para posterior replicação aos postos de dispensação. Nesta época ainda com uma série de dificuldades de compreensão do mesmo e resistência de parte dos servidores lotados nas farmácias municipais em utilizá-lo, inclusive se recusando a fazer o treinamento disponibilizado na época, além de particularidades do próprio sistema ainda em teste e execução operacional deste por falta de informatização adequada em alguns setores. Este departamento trabalha sempre visando rastreabilidade e clareza de informações a que lhe compete, desde o processo de aquisição, recebimento, liberação de processos para pagamento, e dispensação aos usuários, sempre priorizando o uso racional de medicamentos, coibir desperdícios, evitando assim, a utilização equivocada, e principalmente o desvio de recursos públicos, que não condiz com meu perfil profissional e pessoal.

Quanto ao crescimento de ordens judiciais / sequestros do FMS, não tenho nenhum acesso a estes dados. Alguns pacientes que ainda comparecem no setor que acompanha algumas ações judiciais, são ali atendidos com aqueles medicamentos que fazem parte da Farmácia Básica, e que estão disponíveis, registrada saída no sistema Horus do montante que os atenda.

Análise do Controle Interno

O gestor municipal apresentou a dificuldade de planejamento devido à instabilidade política e financeira vivida pelo município nos últimos anos.

O gestor também explica que *“as estimativas das necessidades programadas de aquisição feitas pelo Departamento Farmacêutico, são feitas através de avaliações da situação local de saúde, nível de acesso dos usuários aos medicamentos, perfil de doenças da população, as metas de cobertura e ofertas de serviços e disponibilidade orçamentária e financeira, mas não são citados nos processos de aquisição porque já faz parte de uma rotina própria implantada pelos setores responsáveis”*.

Acolhe-se, portanto, parcialmente a justificativa do gestor municipal, apenas restando registrado que as avaliações da situação local de saúde, nível de acesso dos usuários aos medicamentos, perfil de doenças da população, as metas de cobertura e ofertas de serviços e disponibilidade orçamentária e financeira, que foram utilizadas nas estimativas, que por si geraram os termos de referência, constituem a justificativa ou motivo da contratação.

A justificativa ou motivo da contratação é indispensável e é elemento componente do ato administrativo que faz parte da fase primária de germinação do certame.

O motivo é o pressuposto de fato e de direito que serve de base à emanção do ato administrativo. Por isso que, quando o órgão requisitante fizer o documento de demanda, além de apresentar a situação fática que fundamenta a necessidade, deve discorrer sobre as regras que viabilizam a sua solicitação.

Cabe ressaltar que o inciso I do Artigo 3º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que institui o pregão, diz:

“Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;”

Portanto, mais uma vez é demonstrado que é necessária a justificativa da autoridade competente com relação à necessidade da contratação e esta deve constar do processo que contempla o certame.

2.2.2. Indicação imotivada de marca nas licitações nºs 23/2017 e 17/2016

Fato

Registra-se que na relação de medicamentos do pregão presencial nº 23/2017 constam os itens 53 a 55 (leite aptamil). Informa-se que tais itens não constam na relação de [Preço Máximo de Venda ao Governo – PMVG](#), para o período de junho de 2017, registrado pela Anvisa.

Figura I - indicação de marca

Item	Quant.	Unit.	DESCRIÇÃO	ESTIMATIVA	Firma:	Marca	Valor Unit.	Valor Total
51	2.000	FRS	IPRATROPIO BROMETO 0,25MG/ML SOLUCAO PARA INALACAO - FRASCO 20ML	R\$ 1,67	NOROMED	Hipolabor	R\$ 1,61	R\$ 3.220,00
52	1.500	COMP	IVERMECTINA 6MG - COMPRIMIDO	R\$ 0,80	NOROMED	Vitamedic	R\$ 0,80	R\$ 1.200,00
53	300	UNI	LEITE APTAMIL 1 (PROTOCOLO DE ALERGIA A PROTEINA DO LEITE DE VACA-APLV	R\$ 40,27	INVICTOS	DANONE	R\$ 39,40	R\$ 11.820,00
54	1.500	UNI	LEITE APTAMIL 2 (PROTOCOLO DE ALERGIA A PROTEINA DO LEITE DE VACA-APLV	R\$ 31,60	INVICTOS	DANONE	R\$ 31,49	R\$ 47.235,00
55	600	UNI	LEITE APTAMIL SOJA (PROTOCOLO DE ALERGIA A PROTEINA DO LEITE DE VACA-APLV	R\$ 81,12	INVICTOS	DANONE	R\$ 79,00	R\$ 47.400,00

Fonte: processo 8020/2017

Neste ponto, convém ressaltar que a Lei de Licitações trata da vedação à indicação de marca como regra geral, conforme disposto no art. 15, § 7º, da Lei n.º 8.666/93.

No entanto, a jurisprudência do TCU já aceita a indicação de marcas, desde que o gestor indique as razões que motivam a decisão de restringir a disputa a respectiva marca:

A indicação de marca no edital deve estar amparada em razões de ordem técnica, de forma motivada e documentada, que demonstrem ser aquela marca específica a única capaz de satisfazer o interesse público. (Acórdão 113/16 – Plenário)

A restrição quanto à participação de determinadas marcas em licitação deve ser formal e tecnicamente justificada nos autos do procedimento licitatório. (Acórdão 4476/16 – 2ª Câmara).

Isso posto, não se encontrou no processo em epígrafe motivação para indicação de marca para aquisição dos itens 53 a 55 do pregão 23/2017. Nesse sentido, o termo de referência do certame não apresenta razões que motivam a decisão de indicação de marca.

Também quantos aos itens 53 a 55 do pregão 23/2017, informa-se que tais produtos não constam na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais - RENAME 2014, que reúne a lista de remédios e insumos disponibilizados pelo SUS, portanto as despesas com tais itens não são elegíveis para custeio por meio do Programa Nacional de Assistência Farmacêutica.

Ainda assim, a Sra. pregoeira e as equipes dos pregões declararam as empresas vencedoras das licitações, e homologadas pelo Sr. Secretário Municipal de Saúde.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar encaminhado, a Prefeitura Municipal de Teresópolis/RJ, por meio do Ofício P.G. 1.132/2018, de 01 de outubro de 2018, apresentou a seguinte manifestação da Secretaria Municipal de Saúde, constante do Memorando SMS/GS nº 531/18:

“

(...)

- Item 04, referente à ordem de serviço 201800434

Segundo informações obtidas, a inclusão de fórmulas lácteas se deu por volta de do ano 2010 com a constatação de que havia muitos processos judiciais solicitando estes pelos mais diversos motivos. Naquela ocasião, foi então publicado um Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas para a Alergia à Proteína do Leite de Vaca – APVL, através da Resolução nº SMS/GS nº 001/2010, onde constava a marca APTAMIL. Segundo informações colhidas, não houve nenhuma intenção de escolher esta ou aquela marca, apenas não existiam opções e, acabou sendo incluída na REMUME 14/15 e posteriormente, mantida nas TR, respeitando a denominação constante no Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas para a Alergia à Proteína do Leite de Vaca – APVL incluído na REMUME, sendo aprovada desta forma pelo Conselho Municipal de Saúde de Teresópolis com a descrição LEITE APTAMIL (conforme cópia em anexo da REMUME 2014-2015) juntamente com a descrição “Fórmula infantis Especiais para pacientes com alergia à proteína do leite”, ao invés de omitir a marca já que era o objetivo principal de atender aos padrões de qualidade por hora enaltecidos, respeitando ao protocolo. Essa correção já foi efetivada na solicitação feita na TR nº 19/18 de solicitação de registro de preços em 13 de abril de 2018, e constante atualmente no pregão nº 17/2018.

(...)”

Análise do Controle Interno

O gestor municipal apresentou a razão histórica da indicação da marca pela inclusão desta denominação na REMUME 14/15, o que gerou a utilização da denominação nos processos licitatórios.

Por fim, o gestor registrou que a remoção da indicação de marca na TR nº 19/18 e no pregão nº 17/2018, concordando com o apontamento da equipe de fiscalização.

2.2.3. Irregularidade dos repasses estaduais ao Fundo Municipal de Saúde

Fato

Inicialmente, cabe lembrar, que nos termos da Portaria MS Nº 1.555, de 30 de julho de 2013, Art 3º, o Componente Básico da Assistência Farmacêutica (CBAF) é financiado pela União, Estados e Municípios com um valor fixo por habitante do ente da federação, na ordem de R\$ 5,10; R\$ 2,50 e R\$ 2,63 por ano, respectivamente.

Isto posto, ao ser questionado acerca da regularidade dos repasses para custeio do programa, o Município informou, por meio do Memorando SMS/GS nº 230/2018, de 11 de maio de 2018, que o último repasse em contrapartida estadual ao CBAF ocorreu em 30/10/2015. Esse descumprimento normativo por parte do estado do Rio de Janeiro prejudica o atendimento médico da população pela falta do repasse de R\$ 1.091.640,00 entre o último repasse e a metade do exercício de 2018, momento dessa análise:

Tabela VI - Repasses estaduais atrasados ao CBAF

Exercício	Meses em atraso	Repassse (R\$)	População Estimada*	Valor anual em atraso
2015	2	2,50	163.746	R\$ 68.227,50
2016	12	2,50	163.746	R\$ 409.365,00
2017	12	2,50	163.746	R\$ 409.365,00
2018	6	2,50	163.746	R\$ 204.682,50
			Total	R\$ 1.091.640,00

Fonte: Memorando SMS/GS nº 230/2018

OBS: *censo 2010 IBGE

Destarte, a omissão do repasse estadual representa diminuição na ordem de expressiva (24%) dos recursos do componente da farmácia básica.

Assim, torna-se razoável inferir que a irregularidade dos repasses estaduais aliado à crescente decretação de sequestros judiciais ao fundo municipal de saúde prejudicam a execução de ações no âmbito do CBAF. Por esse motivo, em 22 de maio de 2017, o município ajuizou ação de obrigação de fazer contra o estado do Rio de Janeiro solicitando ao judiciário que determine (i) o ressarcimento dos valores sequestrados dos cofres municipais para custear medicamentos e procedimentos; e (ii) o fornecimento de medicamentos, sob pena de sequestro de verbas estaduais. Contudo, o município não informou à equipe de fiscalização quanto ao atendimento, ou não, do pleito.

2.2.4. Fragilidades estruturais nos controles financeiros e contábeis que comprometem a gestão do orçamento em saúde por parte do município

Fato

Visando a avaliar a execução financeira dos recursos do Componente Básico da Assistência Farmacêutica (CBAF), solicitou-se ao município cópia dos extratos bancários e Livro Razão dos exercícios 2016 e 2017.

Quanto aos extratos bancários da conta do CBAF, a equipe de auditoria identificou a existência de mais de uma conta corrente em nome do componente, com movimentação financeira:

- Caixa Econômica Federal (0193/006/00624001-1)
- Bradesco (02801/0017876-4)

Destarte, os extratos das contas CBAF apresentados estavam incompletos, o que impossibilitou conciliação entre lançamentos bancários e escriturados no Livro Razão. Tal fato constitui restrição de escopo ao trabalho desta CGU e, conseqüentemente, limitação à opinião da equipe quanto à avaliação da gestão municipal em assistência farmacêutica.

Adicionalmente, verificou-se que os extratos bancários apresentados constavam incompletos. Desta forma, não foi possível conciliar os saldos bancários (recursos disponíveis) dos períodos analisados, materializando-se limitação ao escopo da CGU:

Tabela: Saldos finais em contas correntes

Exercício	Banco	Saldo final
2016	CEF	R\$ 422.930,14
	Bradesco	R\$ 184.355,19
2017	CEF	R\$ 177.979,50
	Bradesco	não disponibilizado
2018	CEF	não disponibilizado
	Bradesco	R\$ 180.411,57

Fonte: Memo SMS/SGPMS nº 019/2018

Outrossim, eis que o Livro Razão constitui fonte de informações contábeis permanente no qual são registradas todas as transações que afetem ou possam vir a afetar a situação patrimonial da respectiva entidade. Por meio dele deve ser possível controlar, separadamente, o movimento de todas as contas. O controle individualizado das contas é importante para se conhecer os seus saldos.

Isto posto, constataram-se lançamentos no Livro Razão de pagamentos de contratos alheios ao objetivo ao fornecimento de medicamentos. Questionada, a Secretaria Municipal de Saúde, por meio do Memorando SMS/GS nº 230/2018, de 11 de maio de 2018, informou que o Livro Razão apresentado contempla outros programas, por isso não seria possível extrair lançamentos somente da Assistência Farmacêutica Básica.

Assim, tal situação, deliberada ou não, impede a avaliação financeira e patrimonial do CBAF, na medida em que prejudica o controle social e a atuação dos órgãos de controle.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar encaminhado, a Prefeitura Municipal de Teresópolis/RJ, por meio do Ofício P.G. 1.132/2018, de 01 de outubro de 2018, apresentou a seguinte manifestação da Secretaria Municipal de Saúde, constante do Memorando SMS/GS nº 531/18:

“

(...)

- Item 06, referente à ordem de serviço 201800434:

Segue em anexo os livros razão das contas correntes solicitadas e os extratos bancários do período para apreciação, conforme documento em anexo 04.

(...)”

Análise do Controle Interno

O gestor municipal optou por enviar, em sua manifestação, os livros razão das contas correntes solicitadas e os extratos bancários do período.

Ressalta-se a intempestividade de tal resposta, que foi objeto da Solicitação de Fiscalização nº 201800434/001, de 15 de março de 2018, a qual teve sua resposta à época analisada pela equipe de fiscalização.

Desta forma, os apontamentos feitos pela equipe de fiscalização restam mantidos.

3. Conclusão

Diante do exposto ao longo do presente relatório, infere-se que a falta do planejamento estruturado para aquisição e disponibilização de medicamentos básicos está comprometendo o atendimento municipal de saúde. Desta forma, a população vem buscando tutela judicial para tratamento de saúde, o que está elevando exponencialmente o montante de sequestro de recursos para custeio de saúde. Tal circunstância compromete o orçamento municipal de saúde.

Também, desde 2015, o Estado do Rio de Janeiro não vem cumprindo com seu dever de contribuir com o componente, estabelecido na Portaria MS Nº 1.555/2013, causando uma restrição orçamentária à municipalidade da ordem R\$ 1.000.000,00, até a metade do exercício de 2018.

A indicação de uma determinada marca em compras realizadas foi encontrada durante as análises das compras de medicamentos básicos realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde, porém o gestor municipal registrou que a correção já foi realizada.

Por fim, a própria Secretaria Municipal de Saúde não mantém adequada escrituração dos registros orçamentários, financeiros e patrimoniais, o que compromete a obtenção de conclusões quanto à eficiência e eficácia da execução dos recursos disponibilizados para atendimento da população local.

Desta forma, a equipe de fiscalização concluiu, com base nos exames realizados, que existem situações que demandam providências para o correto andamento do Componente Básico da Assistência Farmacêutica (CBAF) no Município de Teresópolis/RJ.