

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização
em Entes Federativos – V05º
Ciclo

Número do Relatório: 201801379

Sumário Executivo São José do Rio Preto/SP

Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre cinco Ações de Governo, no município de São José do Rio Preto/SP, em decorrência do 5º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos.

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais no município sob a responsabilidade de órgãos e entidades federais, estaduais, municipais ou entidades legalmente habilitadas, relativa ao período fiscalizado indicado individualmente, tendo os trabalhos de campo sido executados no período de 6 a 17 de agosto de 2018.

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas, dentre outras, técnicas de análise documental, inspeção física e realização de entrevista.

As situações evidenciadas nos trabalhos de campo foram segmentadas de acordo com a competência de monitoramento a ser realizado pela Controladoria-Geral da União.

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 pela Controladoria-Geral da União.

Na segunda parte serão apresentadas as situações evidenciadas decorrentes de levantamentos necessários à adequada contextualização das constatações relatadas na primeira parte. 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:	408258
Índice de Pobreza:	9,54
PIB per Capita:	17.033,99
Eleitores:	265110
Área:	431

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	1	7.710.377,80
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		1	7.710.377,80
MINISTERIO DA SAUDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	2	167.829.273,10
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		2	167.829.273,10
MINISTERIO DAS CIDADES	SANEAMENTO BASICO	1	48.651.856,42
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DAS CIDADES		1	48.651.856,42
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública	1	586.026.499,10
TOTALIZAÇÃO Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão		1	586.026.499,10
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		5	810.218.006,42

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 28 de setembro e 11 de outubro de 2018, 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

Os trabalhos de fiscalização realizados no município de São José do Rio Preto/SP, no âmbito do 5º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, por diretriz estratégica, abrangeram os recursos federais descentralizados para a consecução das seguintes Ações de Governo executadas na esfera local, as quais estão agrupadas por áreas de atuação governamental (respectivos Ministérios) e acompanhadas das falhas mais relevantes que foram constatadas.

1. Ministério da Educação

1.1. Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)

- Ausência de ampla pesquisa de preços que demonstrasse que os valores orçados pela Administração estão de acordo com os praticados no mercado;
- O município adquiriu gêneros alimentícios, provenientes da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural, em percentual superior ao mínimo exigido pela Resolução FNDE nº 26/2013;
- Lançamentos efetuados em lote na conta específica do programa, dificultando a rastreabilidade dos pagamentos realizados aos fornecedores; e
- Chamada Pública nº 008/2016: falhas apontadas, em que se destaca o superfaturamento apurado no montante de R\$ 172.015,29.

2. Ministério da Saúde

2.1. Ampliação das Práticas de Gestão Participativa, de Controle Social, de Educação Popular em Saúde e Implementação de Políticas de Promoção da Equidade

2.2. Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade

- Serviço de diagnóstico por imagem oferecido em estabelecimento terceirizado, externo à estrutura do hospital, em desacordo com o que preceitua normativo do Ministério da Saúde;
- Laboratório de Anatomia Patológica com oferta de exames em desacordo com o que preceitua normativo do Ministério da Saúde;
- Valores financeiros pactuados para cirurgias oncológicas são insuficientes para atendimento do quantitativo pactuado, considerando a média histórica de valores de procedimentos realizados;
- Procedimentos de radioterapia pactuados em quantitativos inferiores à demanda verificada;
- Quantitativo de procedimentos de radioterapia pactuado inferior à demanda verificada;
- Produção de cirurgia oncológica corresponde a percentual de 50% do parâmetro mínimo de produção estabelecido pelo Ministério da Saúde;

- Documentos de Autorizações de Procedimento Ambulatorial - Apac com informações incompletas ou divergentes; e
- Ausência de Ficha de Controle de Frequência Individual para tratamento de radioterapia.

3. Ministério das Cidades

3.1. Apoio a implantação, ampliação ou melhorias de sistemas de esgotamento sanitário em municípios com população superior a 50 mil habitantes ou municípios integrantes de regiões metropolitanas ou de regiões integradas de desenvolvimento

- Atraso de quase três anos em relação à previsão original de conclusão da obra;
- Utilização de critérios cumulativos de qualificação econômico-financeira prevista no §2º do art. 31 da Lei n.º 8.666/93, o que restringiu a competitividade;
- Quantidade exigida para habilitação técnica acima do limite de 50% estabelecido em jurisprudência do Tribunal de Contas da União;
- Falha no projeto básico resultou alteração significativa na execução do Interceptor Margem Esquerda do Rio Preto entre Lago 1 e Viaduto Jordão (OS 7);
- Projeto Básico não previu a necessidade de troca de solo no trecho do Interceptor Margem Esquerda do Rio Preto entre Lago 1 e Viaduto Jordão (OS 7);
- Restrições ao caráter competitivo da Concorrência nº 05/2015;
- Falta de detalhamento da Bonificação e Despesas Indiretas - BDI na contratação da empresa Construtora Elevação Ltda., no âmbito da Concorrência nº 05/2015 e da Dispensa nº 02/2017;
- Falha na elaboração do orçamento da Concorrência nº 05/2015;
- Pagamentos antecipados sem a devida justificativa e sem as formalidades necessárias para este tipo de operação, no âmbito da Concorrência nº 05/2015 e Dispensa nº 02/2017; e
- Falhas na formalização da Concorrência nº 05/2015.

4. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

4.1. Gestão do Patrimônio Imobiliário da União

- Falha na regularização de licenças e alvarás do imóvel RIP 7097000275000 (UG: Delegacia da Receita Federal em São José do Rio Preto e Superintendência do Patrimônio da União/SP);
- Falta de ações para restituir à União a posse do imóvel RIP 7097000285006 (UG: Superintendência do Patrimônio da União/SP);
- Falha na regularização de licenças e alvarás e no cadastro do imóvel RIP 7097000315002 (UG: Superintendência do Patrimônio da União/SP);
- Falha na regularização de licenças e alvarás do imóvel RIP 7097001565002 (UG: Superintendência Regional do Departamento da Polícia Federal em São José do Rio Preto); e
- Falta de ações para regularização dos imóveis RIP 7097001665007, RIP 7097001665008 e RIP 7097001665009 (UG: Superintendência do Patrimônio da União/SP).

Ordem de Serviço: 201801260

Município/UF: São José do Rio Preto/SP

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE SAO JOSE DO RIO PRETO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 7.710.377,80

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 06 a 10 de agosto de 2018 sobre a aplicação dos recursos do programa/ação 12306208000PI0001 - Educação de qualidade para todos / Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (Pnae), no Município de São José do Rio Preto/SP.

A ação de controle teve como escopo verificar:

- a) a execução dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE para a aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar, em conformidade com a legislação contábil, financeira e licitatória;
- b) a regularidade dos processos licitatórios; e
- c) a verificação da compatibilidade entre o custo dos gêneros alimentícios adquiridos e o custo de mercado no local à época da aquisição;

Na consecução dos trabalhos, foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao Município no período compreendido entre 1º de janeiro de 2017 a 30 de junho de 2018, pelo Ministério da Educação, via FNDE, no montante de R\$ 7.710.377,80.

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 ampla pesquisa de preços que demonstrasse que os valores orçados pela Administração estão de acordo com os praticados no mercado.

Fato

Para elaboração das Planilhas Estimativas Orçamentárias dos três Pregões Eletrônicos analisados, o Departamento de Nutrição e Alimentação Escolar do município realizou cotações somente junto a três empresas fornecedoras dos produtos licitados.

Acrescente-se que das três empresas consultadas pelo Departamento, uma delas, a Big Frios Alimentos Ltda., CNPJ 69.220.226/0001-02, está inativa desde 30 de junho de 2008, segundo consulta ao Cadastro de Contribuintes de ICMS – Cadesp, e, ainda, a empresa não possui funcionários cadastrados na Rais desde 2009. Além do mais, segundo consulta a ficha cadastral da Junta Comercial do Estado de São Paulo – Jucesp, uma funcionária do Departamento foi sócia da Big Frios.

Esse procedimento contraria o disposto no inc. V, artigo 15, da Lei 8.666/93 e jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, consignada por meio, entre outros, dos Acórdãos nºs 265/2010-TCU-Plenário, 280/2010-TCU-Plenário e 965/2015-TCU-Plenário, que determina na elaboração dos orçamentos estimativos utilizados nas contratações devem ser realizadas cotações que contemplem fontes diversificadas, a fim de que a estimativa reflita de forma mais real possível os valores praticados no mercado. Para atingir tal objetivo devem ser realizadas pesquisas em contratos e/ou certames licitatórios promovidos por outros órgãos e entidades da administração pública, cotações específicas com fornecedores, comparação com os preços praticados no varejo, valores registrados em Atas de Registro de Preços e, ainda, consulta a sistemas de compra de governo, tais como Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet – Siasg e Bolsa Eletrônica de Compras – BEC/SP do Governo do Estado de São Paulo.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício Interno nº 497/2018-GP, de 05 de outubro de 2018, encaminhado por e-mail, de 11 de outubro de 2018, a Secretaria Municipal de Educação de São José do Rio Preto/SP apresentou a seguinte manifestação:

“[...]”

Acolhem-se as orientações constantes do item 2 do Relatório Preliminar, no sentido de que serão adotados os procedimentos de aferição de preços como critério de amplitude de pesquisa de preços notadamente a partir da realização de “pesquisas em contratos e/ou certames licitatórios promovidos por outros órgãos e entidades da administração pública, cotações específicas com fornecedores, comparação com os preços praticados no varejo, valores registrados em Atas de Registro de Preços e, ainda, consulta a sistemas de compra de governo, tais como Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet - Siasg e Bolsa Eletrônica de Compras - BEC/SP do Governo do Estado de São Paulo”.

No tocante a informação de que uma das empresas consultadas pelo Departamento de Nutrição e Alimentação Escolar, a Big Frios Alimentos, estaria inativa desde junho de 2008, cumpre informar que o Departamento passará a consultar o Cadastro de Contribuinte do ICMS (CADESP), a fim de verificar a situação fiscal da empresa antes de solicitar a cotação, se bem que a referida empresa, perante o Cadastro CNPJ da Receita Federal do Brasil (anexo) apresenta situação REGULAR.

Nesse sentido, o Departamento, possivelmente, fiou-se em consulta de CNPJ perante a Receita Federal do Brasil para efeito de verificar a regularidade da empresa consultada, não se depreendendo em outra consulta mais apurada, perante o CADESP, por exemplo.

Com relação a suscitação de que uma funcionária do Departamento teria sido sócia de uma das empresas consultadas, tal afirmação, embora verdadeira, s.m.j., não compromete a lisura do certame, não passando de uma subjetividade. Ademais, não existe qualquer interesse da citada servidora, já que a mesma, conforme Ficha da JUCESP (anexa), retirou-se do quadro societário há mais de uma década. Outrossim, a servidora apontada sequer figurou, nos processos licitatórios analisados, como solicitante das cotações de preço (doc.02).

Diante do exposto, é a presente para reiterar que o Departamento de Nutrição e Alimentação Escolar da Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto adotará as medidas necessárias para garantir a amplitude suficiente de suas pesquisas de preços dos produtos licitados, em consonância com a respectiva lei de regência (Lei 8.666/93) e com o entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas Da União.”

Análise do Controle Interno

O gestor reconhece a procedência da constatação e informa que adotará providências para elidi-la.

2.2.2. Ausência de identificação do Pnae nos documentos fiscais.

Fato

Constatou-se, dentre a amostra de pagamentos analisados, referente à empresa Multi Beef Comercial Ltda., CNPJ 02.886.959/0001-00, a ocorrência de documentos fiscais sem identificação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae.

A ausência de identificação do Programa, nos documentos fiscais, contraria o disposto no art. 62, parágrafo único, da Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013:

“Art. 62 As despesas realizadas com recursos do PNAE deverão ser comprovadas mediante documentos fiscais originais ou equivalentes, na forma da legislação à qual a EEx. estiver vinculada.

Parágrafo único. Os documentos de que trata este artigo deverão ser emitidos em nome da EEx. e identificados com o nome do FNDE e do Programa.”

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício Interno nº 497/2018-GP, de 05 de outubro de 2018, encaminhado por e-mail, de 11 de outubro de 2018, a Secretaria Municipal de Educação de São José do Rio Preto/SP apresentou a seguinte manifestação:

“No tocante a ausência de identificação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), nos documentos fiscais,

conforme o disposto no art.62, parágrafo único, da Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, esta é uma matéria resolvida. Já foi providenciado carimbo para suprir tal lacuna.

Os fornecedores já foram orientados por e-mail, para que todas as notas fiscais emitidas ao Departamento de Nutrição e Alimentação Escolar, referentes às despesas com recursos do PNAE, deverão ser emitidas com a identificação do Programa, de acordo com a legislação pertinente, e as notas que ainda não vierem sem identificação, o Departamento de Orçamento providenciou carimbo para suprir tal ausência.”

Análise do Controle Interno

O gestor reconhece a procedência da constatação e informa que adotará providências para elidi-la.

2.2.3. Lei de criação do Conselho Municipal de Alimentação Escolar e o seu Regimento Interno encontram-se desatualizados.

Fato

O Decreto Municipal nº 7.809, de 23 de novembro de 1994, alterado pelo Decreto Municipal nº 10.904, de 18 de dezembro de 2000, que criou o Conselho Municipal de Alimentação Escolar – CAE de São José do Rio Preto/SP; e o seu Regimento Interno, com redação dada pelo Decreto Municipal nº 10.888, de 29 de novembro de 2000, não estão em consonância com os arts. 34 e 35 da Resolução CD/FNDE/MEC nº 26, de 17 de junho de 2013.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício Interno nº 497/2018-GP, de 05 de outubro de 2018, encaminhado por e-mail, de 11 de outubro de 2018, a Secretaria Municipal de Educação de São José do Rio Preto/SP apresentou a seguinte manifestação:

“Em relação ao Conselho Municipal de Alimentação Escolar, órgão colegiado, composto por representantes de diversas classes e com atribuições de fiscalizar o Programa de Alimentação Escolar do município, atualmente estes encontram-se desatualizado. No entanto, tanto a norma de criação do Conselho quanto o seu Regimento Interno estão sendo alterados, em concordância com a Resolução CD/FNDE/MEC nº 26, de 17 de junho de 2013.

Em providências, aguarda-se análise e parecer da Secretária da pasta para posterior publicação.”

Análise do Controle Interno

As justificativas apresentadas corroboram os fatos apontados, haja vista a informação de que estão sendo adotadas providências para a correção dos mesmos.

2.2.4. Membros do CAE não participaram de cursos de capacitação.

Fato

O Presidente do Conselho de Alimentação Escolar - CAE informou que seus membros não participaram de cursos de capacitação. A falta de capacitação contraria o previsto no art. 36 da Resolução CD/FNDE/MEC nº 26, de 17 de junho de 2013.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício Interno nº 497/2018-GP, de 05 de outubro de 2018, encaminhado por e-mail, de 11 de outubro de 2018, a Secretaria Municipal de Educação de São José do Rio Preto/SP apresentou a seguinte manifestação:

“Os membros do CAE, da atual gestão, nunca participaram de qualquer curso de formação, porém já estamos em contato com a Administração, a fim de viabilizar aos conselheiros a realização de uma capacitação permanente.”

Análise do Controle Interno

O gestor reconhece a procedência da constatação e informa que adotará providências para elidi-la.

2.2.5. Baixa frequência dos conselheiros nas reuniões realizadas.

Fato

Em análise as atas de reuniões do Conselho de Alimentação Escolar, verificou-se a baixa frequência por parte de três dos sete conselheiros nas reuniões realizadas. Conforme previsão no Decreto Municipal, o conselheiro que ausentar a duas reuniões consecutivas ou a quatro alternadas sem justificativas perderá o mandato.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício Interno nº 497/2018-GP, de 05 de outubro de 2018, encaminhado por e-mail, de 11 de outubro de 2018, a Secretaria Municipal de Educação de São José do Rio Preto/SP apresentou a seguinte manifestação:

“O CAE como agente de inovação nas políticas públicas deve realizar a mediação entre a sociedade civil organizada e os organismos governamentais. Para tanto, tem o papel de desenvolver uma gestão democrática, participativa e mais dinâmica. Daí, ser uma prioridade a frequência de seus conselheiros em todo o processo que envolvem as decisões.

Com relação a este questionamento, temos a informar que o CAE está encerrando o atual mandato e, por meio do Comunicado SME nº 70/2018, já foi iniciado o processo de renovação de todos os seus conselheiros. Aguardamos, pois, a formação de um novo conselho mais atuante.

Neste final de mandato do atual Conselho é realmente baixa participação dos representantes.”

Análise do Controle Interno

O gestor reconhece a procedência da constatação e informa que adotará providências para elidi-la.

2.2.6. O município adquiriu gêneros alimentícios, provenientes da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural, em percentual superior ao mínimo exigido pela Resolução FNDE nº 26/2013.

Fato

Objetivou-se, neste tópico, verificar se a Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto/SP, no âmbito do Programa Nacional da Alimentação Escolar - Pnae, está adquirindo gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar em percentual igual ou superior a 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, de acordo com o artigo 24 da Resolução nº 26/2013 e alterações dadas pela Resolução nº 4/2015, excerto a seguir transcrito.

“Art. 24 Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverá ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, conforme o art. 14, da Lei nº 11.947/2009. [...]”

Cabe ressaltar que nossas análises restringiram-se às aquisições de gêneros alimentícios cujos pagamentos foram realizados no período compreendido entre 01 de janeiro de 2017 e 31 de julho de 2018.

Considerando-se as informações obtidas junto ao Portal do FNDE (Sistema Integrado de Gestão Financeira - Sigef), tanto quanto nos Processos Administrativos disponibilizados pela Secretaria Municipal da Educação do município, verificou-se que foram adquiridos gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar em percentual superior ao mínimo exigido por citada resolução.

Para mensurar o percentual adquirido por exercício, correlacionamos nos quadros a seguir os valores pagos às cooperativas de produtores rurais, subdivididos por chamada pública, em comparação ao montante dos recursos financeiros repassados ao município no mesmo período pelo FNDE.

Quadro: Exercício de 2017 (janeiro a dezembro) - Recursos financeiros repassados pelo FNDE utilizados na aquisição de gêneros alimentícios adquiridos diretamente da Agricultura Familiar e/ou do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações - Valores expressos em reais (R\$).

Fornecedor	CNPJ/CPF	Valor Pago - Chamadas Públicas			Subtotal
		005/2016	008/2016	002/2017	
Cooperativa dos Produtores Rurais de São José do Rio Preto	14.041.914/0001-05	544.116,15	0,00	386.427,11	930.543,26
Cooperativa de Comercialização e Reforma Agrária Avante Ltda.	01.106.849/0003-79	0,00	579.105,57	0,00	579.105,57
Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores da Região de Jales	72.689.094/0001-69	0,00	0,00	475.831,42	475.831,42
Total pago no exercício referente à aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar					1.985.480,25
Recursos financeiros repassados pelo FNDE					5.060.921,60

Fornecedor	CNPJ/CPF	Valor Pago - Chamadas Públicas			Subtotal
		005/2016	008/2016	002/2017	
Rendimento de aplicação financeira					17.129,14
Total de recursos disponíveis no exercício					5.078.050,74
Percentual de recursos financeiros repassados pelo FNDE utilizados na aquisição de gêneros alimentícios adquiridos diretamente da Agricultura Familiar e/ou do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações (R\$ 2.182.666,74 / R\$ 5.078.050,74)					39,10%

Fontes: Consultas realizadas no Portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (Sistema Integrado de Gestão Financeira – Sigef); documentos disponibilizados pela Secretaria Municipal da Educação de São José do Rio Preto (Processos Administrativos pertinentes às Chamadas Públicas nº 005/2016, nº 008/2016 e nº 002/2017).

Quadro: Exercício de 2018 (janeiro a julho) - Recursos financeiros repassados pelo FNDE utilizados na aquisição de gêneros alimentícios adquiridos diretamente da Agricultura Familiar e/ou do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações - Valores expressos em reais (R\$).

Fornecedor	CNPJ/CPF	Valor Pago - Chamadas Públicas			Subtotal
		002/2017	002/2018	004/2018	
Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores da Região de Jales	72.689.094/0001-69	693.132,21	171.741,92	0,00	864.874,13
Cooperativa dos Produtores Rurais de São José do Rio Preto	14.041.914/0001-05	599.998,69	79.007,00	17.842,72	696.848,41
Total pago no exercício referente à aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar					1.561.722,54
Recursos financeiros repassados pelo FNDE					2.649.456,20
Rendimento de aplicação financeira					15.364,67
Total de recursos disponíveis no exercício					2.664.820,87
Percentual de recursos financeiros repassados pelo FNDE utilizados na aquisição de gêneros alimentícios adquiridos diretamente da Agricultura Familiar e/ou do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações (R\$ 1.649.965,71 / R\$ 2.664.820,87)					58,61%

Fontes: Consultas realizadas no Portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (Sistema Integrado de Gestão Financeira – Sigef); documentos disponibilizados pela Secretaria Municipal da Educação de São José do Rio Preto (Processos Administrativos pertinentes às Chamadas Públicas nº 002/2017, nº 002/2018 e nº 004/2018).

A Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto/SP, por meio do documento Interno nº 497/2018, de 05 de outubro de 2018, apresentou a seguinte manifestação:

“[...]”

Para um melhor entendimento sobre a política pública que está sendo implementada pelo município de São José do Rio Preto com foco na Segurança Alimentar e Nutricional, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento esclarece que o período analisado coincide com o início da implementação de um amplo programa de abastecimento, que além de buscar garantir o direito humano à alimentação em quantidade e qualidade, tem como um dos alicerces o incentivo, fomento e priorização da Agricultura Familiar, principal agente da política implementada.

O programa denominado “Alimenta Rio Preto” possibilitou o fortalecimento do campo, priorizando os produtores locais, trazendo a agricultura familiar e cooperativas para mais próximos do poder público e com possibilidades concretas de participação nos processos de aquisição de alimentos.

Seja por meio de recursos dos PAAs ou PNAE, a Agricultura Familiar consolidou-se em São José do Rio Preto, beneficiando centenas de pequenos produtores que fornecem para o município.

O programa “Alimenta Rio Preto” justifica em grande parte a constatação do relator no item 7 do relatório preliminar, sobre as compras da Agricultura Familiar superarem aos 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, no âmbito do Programa Nacional da Alimentação Escolar – PNAE.

Conforme levantamento realizado pelo relator, no Exercício de 2017 (janeiro a dezembro) o montante utilizado na aquisição de gêneros alimentícios adquiridos diretamente da Agricultura Familiar e/ou Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações, foi de 39,10%, enquanto no Exercício de 2018 (janeiro a julho) atingiu os 58,61%.

Tais índices reforçam a estratégia assertiva do programa “Alimenta Rio Preto” no sentido de fortalecer a Agricultura Familiar sendo a atividade o centro das demais ações na direção da Segurança Alimentar e Nutricional do Município.

Há que se concordar que a lei exige o mínimo de 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, porém inexiste, na legislação, um percentual máximo de aplicação na Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações.

Em termos educacionais, não resta dúvida de que a utilização de um percentual acima de 30% favorece o predomínio de produtos in natura ou com baixo grau de processamento, nas chamadas públicas, além de ser um indício de que a lei está permitindo que as prefeituras atinjam a meta de melhoria nutricional da alimentação escolar, apontando para a eficácia do programa (vide percentual acima de 30% nos estados do Paraná, Santa Catarina inclusive São Paulo).

O município de São José do Rio Preto compra a maior parte dos produtos da agricultura familiar priorizando a agricultura local e regional, de acordo art.24, inciso V, §2º, da Resolução FNDE 26/2013, beneficiando o seu próprio desenvolvimento e propiciando elevação de renda ao conjunto de agricultores familiares. Ressalte-se também que, no ano de 2018, foi adquirida maior variedade e quantidade de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar. [...]

A manifestação apresentada pela municipalidade, em síntese, corrobora o entendimento explicitado anteriormente; ou seja, que foram adquiridos gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar em percentual superior ao mínimo exigido. Estando, portanto, em acordo com as prescrições contidas no artigo 24 da Resolução nº 26/2013.

2.2.7. Lançamentos efetuados em lote na conta específica do programa, dificultando a rastreabilidade dos pagamentos realizados aos fornecedores.

Fato

Em relação à conta corrente específica do programa, referente à utilização dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE no âmbito do Programa Nacional da Alimentação Escolar – Pnae, observou-se que as movimentações financeiras foram realizadas exclusivamente por meio eletrônico.

Verificou-se, entretanto, que os pagamentos aos fornecedores não foram realizados de forma individualizada, mediante crédito em conta corrente dos titulares devidamente identificada.

Observou-se que, de forma geral, os recursos financeiros foram movimentados em lotes na conta específica do programa; ou seja, constatou-se que um único lançamento no extrato bancário pode corresponder ao pagamento de diversos fornecedores.

Reproduzimos a seguir, para caracterizar o fato apontado, lançamentos realizados em 07 de julho de 2017 (Tabela Extrato Bancário). Observa-se que foram realizados dois pagamentos, que somados totalizaram o montante de R\$ 542.130,78 (Débitos), e um crédito correspondente ao resgate de aplicação financeira no mesmo valor.

Observa-se, ainda, por meio do relatório denominado “Ordens de Pagamento Efetivadas”, que os dois pagamentos anteriormente mencionados corresponderam à liquidação de 43 ordens bancárias emitidas em favor de dez fornecedores (Quadro OP).

Tabela Extrato Bancário: Lançamentos realizados na conta específica do programa em 07 de julho de 2017 – Valores expressos em reais.

Data	Histórico	Lote	Débitos	Créditos	Saldo
06/07/2017	Saldo				0,00 C
07/07/2017	0000 - BB CP ADM SUPR	00000		542.130,78	
07/07/2017	0000 - PAG. FORNECEDOR	13134	411.766,25		
07/07/2017	0000 - TED	13134	130.364,53		
07/07/2017	Movimento do dia		542.130,78	542.130,78	
	Saldo				0,00 C

Fonte: Extratos bancários da conta específica do programa, período compreendido entre 01 de janeiro de 2017 a 31 de julho de 2018, disponibilizados pela Secretaria Municipal da Educação de São José do Rio Preto/SP.

Quadro OP: Ordens de pagamento correspondentes aos lançamentos realizados no dia 07 de julho de 2017 (Tabela Extrato Bancário) – Valores expressos em reais.

Fornecedor	Ordem de Pagamento	Data do Lançamento	Valor
Cooperativa dos Prod. Rurais de São José do Rio Preto	15866/2017	07/07/2017	26.282,93
Cooperativa dos Prod. Rurais de São José do Rio Preto	17058/2017	07/07/2017	27.977,08
Cassia M M Toledo	15826/2017	07/07/2017	44.716,86
Cassia M M Toledo	17159/2017	07/07/2017	8.995,86
Cassia M M Toledo	17161/2017	07/07/2017	35.567,91
Luam Ind. Com. Alimentos Ltda. EPP	15842/2017	07/07/2017	20.300,00
M&E Comércio de Hortifrutigranjeiros e Alimentos Ltda. ME	15817/2017	07/07/2017	4.077,44
M&E Comércio de Hortifrutigranjeiros e Alimentos Ltda. ME	15822/2017	07/07/2017	16.034,72
M&E Comércio de Hortifrutigranjeiros e Alimentos Ltda. ME	15824/2017	07/07/2017	2.797,44
M&E Comércio de Hortifrutigranjeiros e Alimentos Ltda. ME	15871/2017	07/07/2017	6.776,90
M&E Comércio de Hortifrutigranjeiros e Alimentos Ltda. ME	15872/2017	07/07/2017	10.085,57
M&E Comércio de Hortifrutigranjeiros e Alimentos Ltda. ME	17187/2017	07/07/2017	6.638,32
M&E Comércio de Hortifrutigranjeiros e Alimentos Ltda. ME	17884/2017	07/07/2017	9.897,21
Mario da Silva Ribeiro Ribeirão Preto ME	15684/2017	07/07/2017	13.927,50
Mario da Silva Ribeiro Ribeirão Preto ME	15685/2017	07/07/2017	3.993,00
Mario da Silva Ribeiro Ribeirão Preto ME	15865/2017	07/07/2017	1.201,50
Mario da Silva Ribeiro Ribeirão Preto ME	15936/2017	07/07/2017	2.279,20
Mario da Silva Ribeiro Ribeirão Preto ME	15938/2017	07/07/2017	1.720,40
Mario da Silva Ribeiro Ribeirão Preto ME	17063/2017	07/07/2017	9.679,50
Mario da Silva Ribeiro Ribeirão Preto ME	17066/2017	07/07/2017	1.720,40

Fornecedor	Ordem de Pagamento	Data do Lançamento	Valor
Mario da Silva Ribeiro Ribeirão Preto ME	17067/2017	07/07/2017	1.201,50
Master Food Rio Preto Ltda. Epp	17185/2017	07/07/2017	8.044,08
MM Brasil Alimentos Ltda.	15820/2017	07/07/2017	5.415,75
MM Brasil Alimentos Ltda.	15821/2017	07/07/2017	642,35
MM Brasil Alimentos Ltda.	15825/2017	07/07/2017	4.276,71
MM Brasil Alimentos Ltda.	17162/2017	07/07/2017	2.775,12
MM Brasil Alimentos Ltda.	17163/2017	07/07/2017	5.728,95
MM Brasil Alimentos Ltda.	17907/2017	07/07/2017	4.435,38
Mult Beef Comercial Ltda.	15827/2017	07/07/2017	3.672,48
Mult Beef Comercial Ltda.	15828/2017	07/07/2017	22.056,74
Mult Beef Comercial Ltda.	15829/2017	07/07/2017	32.895,60
Mult Beef Comercial Ltda.	15830/2017	07/07/2017	15.043,60
Mult Beef Comercial Ltda.	15831/2017	07/07/2017	45.019,98
Mult Beef Comercial Ltda.	15861/2017	07/07/2017	12.008,00
Mult Beef Comercial Ltda.	17154/2017	07/07/2017	2.054,84
Mult Beef Comercial Ltda.	17155/2017	07/07/2017	58.047,06
Mult Beef Comercial Ltda.	17156/2017	07/07/2017	31.253,12
Mult Beef Comercial Ltda.	17158/2017	07/07/2017	4.437,58
Nutricionale Comercio de Alimentos Ltda.	17051/2017	07/07/2017	4.580,00
Nutricionale Comercio de Alimentos Ltda.	17057/2017	07/07/2017	2.420,00
Nutricionale Comercio de Alimentos Ltda.	17059/2017	07/07/2017	4.787,20
Nutricionale Comercio de Alimentos Ltda.	17490/2017	07/07/2017	3.225,00
Predilecta Alimentos Ltda.	15818/2017	07/07/2017	13.440,00
Total			542.130,78

Fontes: Extratos bancários da conta específica do programa e Relatórios de Ordens de Pagamentos Efetivadas (Secretaria Municipal de Educação – Pnae), período compreendido entre 01 de janeiro de 2017 a 31 de julho de 2018, disponibilizados pela Secretaria Municipal da Educação de São José do Rio Preto/SP.

Resta claro que a ausência de identificação individualizada dos fornecedores, beneficiários dos recursos transferidos (Tabela Extrato Bancário), pode dificultar e/ou até mesmo impossibilitar a rastreabilidade dos pagamentos realizados (Quadro OP). Tal impropriedade afronta dispositivos impositivos constantes no Decreto nº 7.507/2011, na Resolução/CD/FNDE nº 44/2011 e na Resolução/FNDE nº 26/2013, excertos a seguir transcritos:

Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011 – Dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, em decorrência das leis citadas:

“[...]

Art. 1º Este Decreto disciplina a movimentação financeira dos recursos transferidos por órgãos e entidades da administração pública federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios, em decorrência das seguintes Leis:

[...]

VI - Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

[...]

Art. 2º Os recursos de que trata este Decreto serão depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais.

§ 1º A movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados. (Original sem grifo)

[...]"

Resolução/CD/FNDE nº 44, de 25 de agosto de 2011 - Estabelece critérios, prazos e procedimentos para atender as disposições do Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, e dá outras providências.

"[...]

Art. 4º A movimentação das contas correntes receptoras dos recursos transferidos pelo FNDE, nos termos desta Resolução, ocorrerá exclusivamente por meio eletrônico, no qual seja devidamente identificada a titularidade das contas correntes de fornecedores ou prestadores de serviços, beneficiários dos pagamentos realizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. (Original sem grifo)

[...]"

Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013 - Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae:

"[...]

Art. 38 O FNDE transferirá recursos financeiros de forma automática, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congênere, nos termos do disposto na Lei nº 11.947/2009, para aquisição exclusiva de gêneros alimentícios, processando-se da seguinte forma:

[...]

XXVII – é vedado à EEx. transferir os recursos financeiros de que trata este inciso para conta diversa daquela aberta pelo FNDE, exceto nos casos em que:

[...]

c) o pagamento direto ao fornecedor ocorrer por transferência eletrônica identificada. (Original sem grifo)

[...]"

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício Interno nº 497/2018-GP, de 05 de outubro de 2018, encaminhado por e-mail, de 11 de outubro de 2018, a Secretaria Municipal de Educação de São José do Rio Preto/SP apresentou a seguinte manifestação:

"[...]

Em atendimento ao Relatório Preliminar, da Secretaria Federal de Controle Interno Controladoria-Regional da União no Estado de São Paulo, encaminhamos as informações acerca dos questionamentos solicitados.

[...]

8. Lançamentos efetuados em lote na conta específica do programa, dificultando a rastreabilidade dos pagamentos realizados aos fornecedores.

Sempre foi realizado o pagamento identificado, porém não individualizado, conforme dispõe o Decreto nº 7.507 de 27/06/2011, em seu art. 1º, § 1º.

Para sanar o problema de rastreabilidade dos pagamentos a fornecedores, o setor responsável da Secretaria Municipal de Educação solicitou à Secretaria da Fazenda a alteração dos modelos de extratos, junto ao Banco do Brasil, conforme o fornecido pelo auditor do órgão solicitante.

Acreditamos que tal medida agilizará e facilitará a consulta individual dos pagamentos. [...]"

Análise do Controle Interno

A Secretaria Municipal de Educação do município reconhece, em sua manifestação, que os pagamentos aos fornecedores não foram identificados de forma individualizada; ou seja, foram lançados/movimentados em lotes na conta específica do programa. Conforme mencionado anteriormente, tal impropriedade dificulta a rastreabilidade dos pagamentos realizados aos fornecedores.

Visando sanar a impropriedade apontada, conforme manifestação apresentada, *“o setor responsável da Secretaria Municipal de Educação solicitou à Secretaria da Fazenda a alteração dos modelos de extratos, junto ao Banco do Brasil”*. Cabe ressaltar, entretanto, que para sanar o problema identificado torna-se necessário que se proceda à alteração mencionada; ou seja, tal medida depende de implementação e posterior verificação. Considerando-se essa pendência, mantemos a constatação.

2.2.8. Impropriedades verificadas pertinentes à Chamada Pública nº 005/2016.

Fato

Com o objetivo de adquirir gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, para atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae, a Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto/SP promoveu a Chamada Pública nº 005/2016 (Processo Administrativo nº 12.489/2016).

O Edital, datado de 30 de junho de 2016, previa como prazo final para o recebimento dos envelopes (Documentação de Habilitação – nº 01 e Projeto de Venda – nº 02) o dia 22 de julho de 2016 e tinha o seguinte objeto:

“O objeto da presente Chamada Pública é a de aquisição de abobrinha, acelga, alface, almeirão, batata doce, beterraba, cabotiá, cenoura, chuchu, couve manteiga, limão, mandioca, pepino e repolho destinados ao atendimento das unidades escolares, para o atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar/PNAE, destinados à alimentação escolar — alunos da rede atendida pela Secretaria Municipal de Educação deste município, conforme especificações dos gêneros alimentícios, constantes do Anexo I e nas quantidades estimadas abaixo: [...]”

Elencamos no quadro a seguir a especificação dos produtos, os quantitativos previstos para aquisição, os valores unitário e total, bem como a entidade contratada.

Quadro: Contratação realizada no âmbito da Chamada Pública nº 005/2016 – Valores expressos em reais (R\$).

Cooperativa dos Produtores Rurais de São José do Rio Preto – Projeto de Venda				
Produto	Especificação	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total
Abobrinha (Kg)	Abobrinha menina de primeira qualidade, fruto sadio, apresentar uniformidade quanto ao tamanho, cor, sabor e aroma, característicos das variedades, estar isentos de lesões provocadas mecanicamente e/ou por insetos. Não deverá conter terra ou corpos estranhos aderentes à casca.	16.000	2,67	42.720,00
Acelga (Kg)	Acelga de primeira qualidade, sem defeitos, com folhas verdes, sem traços de descoloração, intactas, firmes e bem desenvolvidas. Devem apresentar uniformidade no tamanho, aroma e cor típicos da variedade. Deverão estar frescas, isentas de insetos, danos e livres de folhas externas sujas de terra, maço com peso médio de 2,000 kg.	16.000	2,95	47.200,00
Alface (Kg)	Alface crespa ou lisa de primeira qualidade, sem defeitos, com folhas verdes, sem traços de descoloração, intactas, firmes e bem desenvolvidas. Devem apresentar uniformidade no tamanho, aroma e cor típicos da variedade. Deverão estar frescas, isentas de insetos, danos e livres de folhas externas sujas de terra, maço com peso médio de 500 g.	16.000	4,79	76.640,00
Almeirão (Kg)	Almeirão de primeira qualidade, sem defeitos, com folhas verdes, sem traços de descoloração, intactas, firmes e bem desenvolvidas. Devem apresentar uniformidade no tamanho, aroma e cor típicos da variedade. Deverão estar frescas, isentas de insetos, danos e livres de folhas externas sujas de terra, maço com peso médio de 500g.	16.000	4,56	72.960,00
Batata Doce (Kg)	Batata Doce amarela ou roxa de 1ª Qualidade, tubérculo com aspecto, aroma e sabor típico da variedade com uniformidade no tamanho e cor. Deve estar livre de sujidades e terra aderentes a casca.	16.000	2,18	34.880,00
Beterraba (Kg)	Beterraba de primeira qualidade, fresca, compacta e firme. Estar isenta de enfermidades, material terroso e umidade externa anormal. Tamanho e coloração uniformes devendo ser bem desenvolvida.	16.000	2,85	45.600,00
Cabotiá descascada (Kg)	Cabotiá de primeira qualidade, descascada, embalada à vácuo, pacotes de 01 Kg.	16.000	5,40	86.400,00
Cenoura (Kg)	Cenoura de primeira qualidade, fresca, compacta e firme. Estar isenta de enfermidades, material terroso e umidade externa anormal. Tamanho e coloração uniformes devendo ser bem desenvolvida.	44.000	2,61	114.840,00
Chuchu (Kg)	Chuchu verde claro de primeira qualidade; o lote deverá apresentar homogeneidade visual de tamanho e coloração; não apresentar os defeitos podridão, murcho, passado; deformação grave, ferimento.	16.000	2,53	40.480,00

Cooperativa dos Produtores Rurais de São José do Rio Preto – Projeto de Venda				
Produto	Especificação	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total
Couve Manteiga (Kg)	Couve manteiga de primeira qualidade, especial, parte verde das hortalças sem defeitos, com folhas verdes sem traços de descoloração, intactas, firmes e bem desenvolvidas. Deve apresentar aroma, coloração e tamanho uniforme e típicos da variedade.	16.000	4,90	78.400,00
Limão Tayti (Kg)	Limão Tayti de primeira qualidade; formato arredondado, casca c/ coloração verde, textura lisa a ligeiramente rugosa e espessura média; suculência alta e acidez média; o lote deverá apresentar homogeneidade visual de tamanho e coloração; não apresentar os defeitos passado, fermento, seco, oleocelose ou podridão.	16.000	3,50	56.000,00
Mandioca descascada (Kg)	Mandioca Branca de 1ª qualidade descascada e embalada à vácuo.	31.000	5,31	164.610,00
Pepino Caipira (Kg)	Pepino caipira de primeira qualidade; casca lisa com coloração verde clara, textura da polpa macia; o lote deverá apresentar homogeneidade visual de tamanho e coloração; não apresentar os defeitos podridão, fermento, deformação grave; passado, virose, murcho.	31.000	2,31	71.610,00
Repolho (Kg)	Repolho branco de primeira qualidade; produtos deverão ser limpos e de boa qualidade, sem defeitos, com folhas verdes, sem traços de descoloração e turgescência, intactas, firmes e bívidas. Não serão permitidas perfurações, rachaduras e cortes.	31.000	2,44	75.640,00
Total contratado				1.007.980,00

Fontes: Processo Administrativo nº 12.489/2016 - Edital da Chamada Pública nº 005/2016, de 30 de junho de 2016; Projeto de Venda apresentado pela Cooperioproto; e Contrato nº CHP/0037/2016, de 02 de setembro de 2016.

Vale ressaltar que a Cooperativa dos Produtores Rurais de São José do Rio Preto – Cooperioproto (CNPJ nº 14.041.914/0001-05), entidade contratada, foi a única participante da Chamada Pública em questão.

O instrumento contratual foi firmado em 02 de setembro de 2016. O início das entregas dos gêneros alimentícios, conforme prescrição contida na cláusula quinta do Contrato nº CHP/0001/17, seria realizado imediatamente após o recebimento da Ordem de Compra expedida pelo Departamento de Alimentação Escolar, devendo ser concluída até a entrega total dos produtos adquiridos ou pelo prazo máximo de doze meses contados da data de sua assinatura (Cláusula Vinte e Dois).

Os faturamentos realizados pela Cooperioproto (CNPJ nº 14.041.914/0001-05), por conta do contrato firmado no âmbito da Chamada Pública nº 005/2016, ocorreram entre os dias 23 de janeiro e 31 de agosto de 2017, portanto, dentro do período de vigência do contrato. Cabe ressaltar que nossa análise se restringiu aos valores liquidados com recursos financeiros provenientes do Pnae, sendo que no exercício de 2017 totalizaram o montante de R\$ 544.116,15.

Os achados relativos à análise da Chamada Pública nº 005/2016 encontram-se registrados a seguir:

a) Pesquisa de preços, utilizada como parâmetro para aquisição, realizada em período anterior ao início do processo de aquisição, bem como com entidades não previstas na Resolução FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013.

O Departamento de Nutrição e Alimentação Escolar, em documentação datada de 27 de novembro de 2015, solicitou a cotação dos gêneros alimentícios. Elencamos, a seguir, as empresas consultadas com os respectivos valores apresentados:

a.1) M & E Comércio de Hortifrutigranjeiros e Alimentos Ltda. - CNPJ nº 21.471.688/0001-68 (fls. 015 e 016 do Processo nº 12.489/2016) – Município de Taquaritinga/SP;

a.2) MM Brasil Comércio, Importação e Exportação Ltda EPP. - CNPJ nº 15.577.225/0001-82 (fls. 017 e 018 do Processo nº 12.489/2016) – Município de São José do Rio Preto/SP;

a.3) Ceazza Distribuidora de Frutas, Verduras e Legumes Ltda. - CNPJ nº 24.448.098/0001-87 (fls. 019 e 020 do Processo nº 12.489/2016) – Município de São Paulo/SP; e

a.4) Mário da Silva Ribeiro Ribeirão Preto ME – CNPJ nº 03.093.559/0001-00 (fls. 021 e 022 do Processo nº 12.489/2016) – Município de Ribeirão Preto/SP.

Quadro: Cotação de preços de gêneros alimentícios, por empresa consultada – Valores expressos em reais (R\$).

Produto	Unidade	Empresas Consultadas – Preço Unitário (Kg)				Preço Médio
		a.1)	a.2)	a.3)	a.4)	
Abobrinha	Kg	2,50	1,95	2,22	4,00	2,67
Acelga	Kg	3,00	1,80	3,00	4,00	2,95
Alface	Kg	7,00	2,90	4,25	5,00	4,79
Almeirão	Kg	7,00	3,30	4,15	3,80	4,56
Batata Doce	Kg	2,00	1,95	2,75	2,00	2,18
Beterraba	Kg	2,50	2,35	3,05	3,50	2,85
Cabotiá descascada	Kg	5,90	4,95	6,25	4,50	5,40
Cenoura	Kg	2,00	1,95	3,50	3,00	2,61
Chuchu	Kg	2,50	1,85	2,25	3,50	2,53
Couve Manteiga	Kg	7,00	3,95	4,15	4,50	4,90
Limão Tayti	Kg	2,50	3,95	4,75	2,80	3,50
Mandioca descascada	Kg	6,50	3,55	6,20	5,00	5,31
Pepino Caipira	Kg	2,50	1,75	2,50	2,50	2,31
Repolho	Kg	2,80	1,75	3,00	2,20	2,44

Fontes: Processo Administrativo nº 12.489/2016 - Edital da Chamada Pública nº 005/2016, de 30 de junho de 2016; e cotações de preço dos gêneros alimentícios (fls. 015 a 022 do Processo), de 27 de novembro de 2016.

Importante observar que, conforme a Resolução FNDE nº 26/2013, o preço de aquisição a ser considerado nas contratações realizadas com recursos do Pnae será o valor médio pesquisado e/ou cotado junto a, no mínimo, três mercados locais; ou seja, esses foram os preços de aquisição considerados no edital da Chamada Pública nº 005/2016.

Verificou-se, entretanto, que três das empresas consultadas não se encontram localizadas na região de São José do Rio Preto. Fato injustificável, tendo em vista tratar-se de local privilegiado em que se encontram instalados inúmeros fornecedores de gêneros alimentícios, incluindo cooperativas de produtores rurais.

Outra falha identificada refere-se à época das cotações utilizadas como parâmetro de preços para a contratação. Verificou-se existir um interstício temporal de 195 dias entre a data das cotações apresentadas (27/11/2015) e o dia de emissão da Solicitação de Compras nº 5168 (09/06/2016), formalizada pela Secretaria Municipal de Educação.

Resta claro que as impropriedades apontadas não permitiriam à Secretaria Municipal de Educação identificar os valores médios dos gêneros alimentícios praticados no local e à época da contratação. Não poderia, portanto, adotar esses valores como preço de aquisição.

O art. 29 §1º da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, entretanto, determina que na realização de tais pesquisas sejam observados preferencialmente preços praticados em âmbito local, priorizando feiras do produtor da Agricultura Familiar, o que não foi observado, em desconformidade com o disposto:

“§1º O preço de aquisição será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, territorial, estadual ou nacional, nessa ordem, priorizando a feira do produtor da Agricultura Familiar, quando houver, acrescido dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto. (Original sem grifos)

§2º Na impossibilidade da pesquisa ser realizada em âmbito local, deverá ser realizada ou complementada em âmbito territorial, estadual ou nacional, nessa ordem. [...]”

Merece destaque o fato de que as cotações apresentadas, excluindo-se a formalizada pela empresa Ceazza Distribuidora de Frutas, Verduras e Legumes Ltda. (CNPJ nº 24.448.098/0001-87), foram preenchidas no próprio documento encaminhado pela Secretaria Municipal da Educação; apresentam a mesma data de emissão, 27 de novembro de 2015; e não possuem carimbo, tampouco assinatura e/ou identificação dos representantes das empresas consultadas.

b) Ausência de emissão de parecer técnico/jurídico sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade, bem como acerca das minutas do edital e do contrato. Falta de designação da comissão de licitação ou do responsável pela chamada pública.

Considerando-se que a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae, poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório.

Considerando-se que a chamada pública é o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações.

Considerando-se, ainda, que mesmo existindo hipóteses que dispensam o processo licitatório, isso não desobriga a contratante de observar procedimentos pertinentes a essa forma de licitar; ou seja, mesmo para as hipóteses de licitações dispensadas a Lei traz formalidades indispensáveis e que devem ser prontamente atendidas.

Resta claro que deveria constar do processo de contratação, pertinente à Chamada Pública nº 005/2016, o ato de designação da comissão responsável por sua formalização e acompanhamento.

Resta claro, ainda, que tanto a adequação do enquadramento feito pelo gestor, frente à legislação aplicável, no que se refere à modalidade de licitação adotada (dispensa do procedimento licitatório), quanto as minutas do edital e do contrato deveriam ser submetidas, previamente, à análise da assessoria jurídica da Administração; atendendo, assim, aos parâmetros jurídicos legais, em especial a Lei nº 8.666/1993 e a Resolução FNDE nº 26/2013.

Verificou-se, entretanto, não constar do processo de contratação o ato de designação da comissão responsável por sua formalização e acompanhamento.

Em relação à modalidade de licitação adotada, bem como quanto às minutas do edital e do contrato, verificou-se não terem sido emitidos quaisquer pareceres técnicos/jurídicos pela Procuradoria-Geral do Município.

Transcrevemos, a seguir, excertos dos citados normativos no que concerne às impropriedades verificadas:

Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 - Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

“Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura do processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;

[...]

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

[...]

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.” (Original sem grifos)

Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013 - Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Pnae.

“Art. 20 A aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE deverá ser realizada por meio de licitação pública, nos termos da Lei nº 8.666/1993 ou da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, ou, ainda, por dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei nº 11.947/2009.

§1º Quando a EEx. optar pela dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14, §1º da Lei nº 11.947/2009, a aquisição será feita mediante prévia chamada pública. (Original sem grifos)

§2º Considera-se chamada pública o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações.”

c) Análise de preços da aquisição de gêneros alimentícios.

Objetivou-se, neste tópico, verificar a compatibilidade entre o preço dos gêneros alimentícios adquiridos e, mediante pesquisa, o preço de mercado à época da contratação; ou seja, verificar se não houve superfaturamento nos pagamentos realizados à Cooperativa dos Produtores Rurais de São José do Rio Preto – Cooperiopreto (CNPJ nº 14.041.914/0001-05) durante a vigência do contrato.

Como parâmetro, referente à época de contratação, considerou-se a data de expedição da Solicitação de Compras/Serviços nº 5168, formulada pelo Departamento de Nutrição e Alimentação Escolar, pertinente à Chamada Pública nº 005/2016 (fls. 002 e 003 do Processo nº 12.489/2016); ou seja, o dia 09 de junho de 2016.

Para verificação da compatibilidade do preço de aquisição dos gêneros alimentícios, em relação aos preços médios praticados à época da contratação, utilizou-se como referência resposta à consulta formalizada junto à Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo – Ceagesp, entreposto de São José do Rio Preto. Tais informações foram disponibilizadas por meio do Comunicado - CESJR – nº 010/18, de 21 de setembro de 2018.

Verificou-se que dos recursos repassados pelo FNDE à municipalidade, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, foram realizados pagamentos no montante de R\$ 544.116,15 à Cooperiopreto (CNPJ nº 14.041.914/0001-05).

O superfaturamento apontado decorre do sobrepreço verificado quando do processo de contratação; ou seja, a diferença entre o valor unitário dos gêneros alimentícios fixados no edital (Chamada Pública nº 005/2016), preço médio das cotações realizadas em observância à Resolução FNDE nº 26/2013, e o valor médio de mercado de cada produto à época da contratação.

Quadro: Verificação da adequabilidade do preço dos produtos adquiridos, cujos pagamentos foram realizados no exercício de 2017 – Valores expressos em reais (R\$).

Gêneros Alimentícios – Adquiridos (Contrato nº CHP/0037/2016)				Ceagesp/SP	
Produto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Abobrinha - Kg	16.062	2,67	42.885,54	2,75	44.170,50
Acelga - Kg	829	2,95	2.445,55	2,67	2.213,43
Alface - Kg	5.598	4,79	26.814,42	4,00	22.392,00
Almeirão - Kg	7.268	4,56	33.142,08	4,67	33.941,56
Beterraba - Kg	23.131	2,85	65.923,35	2,14	49.500,34
Cenoura - Kg	26.724	2,61	69.749,64	1,59	42.491,16
Chuchu - Kg	1.126	2,53	2.848,78	2,95	3.321,70
Couve Manteiga – Kg	10.428	4,90	51.097,20	2,50	26.070,00
Limão - Kg	21.351	3,50	74.728,50	1,74	37.150,74
Pepino Caipira - Kg	15.205	2,31	35.123,55	1,54	23.415,70
Repolho - Kg	16.183	2,44	39.486,52	1,52	22.494,37
Total dos pagamentos			444.245,13	Total Ceagesp	309.265,29
Total do superfaturamento					134.979,84

Fontes: Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo – Ceagesp (São José do Rio Preto), documento encaminhado em 21 de setembro de 2018; Processo Administrativo nº 12.489/2016, e; Notas Fiscais Eletrônicas (Danfe), período compreendido entre 01 de janeiro de 2017 a 31 de agosto de 2017, disponibilizados pela Secretaria Municipal da Educação de São José do Rio Preto/SP.

Cabe ressaltar que não foram considerados no cálculo de superfaturamento os produtos cabotiá descascada (abóbora japonesa) e mandioca descascada. Tal fato se justifica por não termos localizado o preço de referidos produtos à época da contratação. De qualquer forma, os produtos cotados representam 81,65% do valor total pago à Cooperiopreto em relação ao Contrato nº CHP/0037/2016 (Chamada Pública nº 005/2016).

d) Ausência de identificação do programa e da fonte dos recursos financeiros nos documentos fiscais comprobatórios das despesas realizadas.

Em relação aos documentos fiscais comprobatórios das despesas realizadas, verificou-se que o Departamento de Nutrição e Alimentação Escolar do município não está procedendo à identificação do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE e do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae no corpo de referidos documentos.

Não está sendo observada, portanto, a seguinte obrigação contida na Resolução FNDE nº 26/2013:

“Art. 62 As despesas realizadas com recursos do PNAE deverão ser comprovadas mediante documentos fiscais originais ou equivalentes, na forma da legislação à qual a EEx. estiver vinculada.

Parágrafo único. Os documentos de que trata este artigo deverão ser emitidos em nome da EEx. e identificados com o nome do FNDE e do Programa.”

Elencamos no quadro a seguir os documentos comprobatórios das despesas realizadas com recursos do Pnae, pertinentes ao Contrato nº CHP/0037/2016, de 02 de setembro de 2016, em que não foram identificados o nome do programa e a fonte dos recursos financeiros repassados.

Quadro: Documentos fiscais emitidos pela Cooperiopreto – Valores expressos em reais.

NF-e nº	Identificação FNDE/Pnae	Data de Emissão	Valor
004.129	Não consta identificação	23/01/2017	5.024,03
004.130	Não consta identificação	27/01/2017	3.910,51
004.131	Não consta identificação	03/02/2017	7.635,06
004.134	Não consta identificação	13/02/2017	17.094,58
004.156	Não consta identificação	17/02/2017	29.213,86
004.158	Não consta identificação	24/02/2017	26.031,76
004.216	Não consta identificação	06/03/2017	8.882,66
004.278	Não consta identificação	31/03/2017	26.839,81
004.279	Não consta identificação	07/04/2017	26.700,90
004.380	Não consta identificação	13/04/2017	23.196,75
004.632	Não consta identificação	07/07/2017	18.389,27
Total			192.919,19

Fonte: Processo Administrativo pertinente à Chamada Pública nº 005/2016 e Notas Fiscais Eletrônicas (Danfe), período compreendido entre os dias 23 de janeiro e 31 de agosto de 2017, disponibilizados pela Secretaria Municipal da Educação de São José do Rio Preto/SP.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício Interno nº 497/2018-GP, de 05 de outubro de 2018, encaminhado por e-mail, de 11 de outubro de 2018, a Secretaria Municipal de Educação de São José do Rio Preto/SP apresentou a seguinte manifestação:

“[...]

9. Chamada Pública nº 005/2016: Impropriedades e/ou irregularidades apontadas, em que se destaca o superfaturamento apurado no montante de R\$ 134.979,84.

a) Pesquisa de preços, utilizada como parâmetro para aquisição, realizada em período anterior ao início de processo de aquisição, bem como com Entidades não previstas na Resolução FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013.

Ao final do ano de 2015 planejava-se abrir chamada pública, porém face aos recursos existentes, não seria viável. No ano seguinte, foi aberta a chamada 02/2016, a qual foi revogada para justificar o interstício temporal de 195 dias, entre a data das cotações apresentadas (27/11/2015) e o dia de emissão da solicitação de compras nº 5.168 (09/06/2016), formalizada pela Secretaria Municipal de Educação. Posteriormente, foi aberta nova licitação - a 05/2016. A fim de manter a isonomia dos atos, utilizou-se os mesmos orçamentos da chamada pública 02/2016 (doc.3).

b) Ausência de emissão de parecer técnico/jurídico sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade, bem como acerca das minutas do edital e do contrato. Falta de designação da comissão de licitação ou do responsável da chamada pública.

Com relação à ausência de emissão de parecer jurídico, bem como acerca das minutas do edital e do contrato, esclarecemos que a Secretaria Municipal da Educação encaminhava as minutas de processo para o Departamento de Compras e Contratos da Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto.

Por outro lado, embora não exista a Comissão de Licitação, há uma equipe técnica do Departamento de Nutrição e Alimentação Escolar responsável pela formalização e acompanhamento dos processos.

c) Aquisição de gêneros alimentícios com preços acima da média de mercado – Superfaturamento no montante R\$134.979,84.

No que se refere à comparação e/ou compatibilidade entre os preços orçados, não se pode alegar sobrepreço, uma vez que não se pode comparar entrega ponto a ponto com entreposto, como do CEAGESP/SP. No entreposto não ocorrem gastos com logística, diferentemente do contrato em tela que prevê entrega ponto a ponto, para mais ou menos 150 unidades escolares, acrescido dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto.

O preço da logística está embutido no preço do alimento, enquanto que utilizar preço de entreposto, feira-livre, supermercado tornaria inexecutável executar o contrato.

Os valores disponibilizados pela Ceagesp refletem uma realidade totalmente diferente daquela prevista para o fornecimento à alimentação escolar. Exemplificando de forma mais clara, a Ceagesp repassa valores do gênero alimentício para entrega nas mesmas condições em que é fornecido pelo produtor.

Quando da cotação de preços, o Departamento de Nutrição e Alimentação Escolar já detalha e considera, no âmbito da Chamada Pública, todas as variáveis, com o objetivo de conferir transparência e eficiência à contratação.

Portanto, quando da solicitação de orçamentos para compor a Chamada Pública, todas as variáveis são previstas e obrigatoriamente inseridas na composição dos valores, sendo prematuro constatar incidência de superfaturamento com apenas uma base de referência, sendo ainda, a referência, tomada de forma que não prevê os critérios exigidos para a entrega dos produtos e que, obrigatoriamente, deveriam compor o preço conforme disposto no art. 29 §1º da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

Para que não restem dúvidas sobre a lisura do processo no que concerne a formação dos preços, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento encaminha levantamento realizado junto a Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios - CODEAGRO, órgão oficial da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento que disponibiliza ferramenta de consulta de todos os preços médios praticados nas Chamadas Públicas para Agricultura Familiar. A pesquisa foi realizada para o período de referência apontado pelo auditor. A metodologia utilizada pela CODEAGRO é a base de dados composta por informações retiradas de um sistema misto. Trata-se de uma ferramenta de busca dos editais das Chamadas Públicas captados a partir dos Diários Oficiais de Prefeituras, do Estado, sites de prefeituras e demais órgãos estaduais envolvidos em compras públicas, dando assim, uma base referencial muito mais abrangente.

Gêneros Alimentícios – Adquiridos (Contrato nº CHP/0037/2016)				Média de Chamada Pública no Estado de SP ano 2016	
Produto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Abobrinha - Kg	16.062	2,67	42.885,54	3,37	54.128,94
Acelga - Kg	829	2,95	2.445,55	4,39	3.639,31
Alface - Kg	5.598	4,79	26.814,42	5,27	29.501,46
Almeirão - Kg	7.268	4,56	33.142,08	4,8	34.886,40
Beterraba - Kg	23.131	2,85	65.923,35	3,43	79.339,33
Cenoura - Kg	26.724	2,61	69.749,64	3,89	103.956,36
Chuchu - Kg	1.126	2,53	2.848,78	3,39	3.817,14
Couve Manteiga – Kg	10.428	4,9	51.097,20	6,15	64.132,20
Limão - Kg	21.351	3,5	74.728,50	3,94	84.122,94
Pepino Caipira - Kg	15.205	2,31	35.123,55	3,41	51.849,05
Repolho - Kg	16.183	2,44	39.486,52	3,05	49.358,15
Total dos pagamentos			444.245,13	Total Estado de São Paulo	558.731,28
Total da ECONOMIA na aquisição dos gêneros					114.486,15

Fonte: <https://www.codeagro.agricultura.sp.gov.br/compras-publicas-consulta#%2Ffica%2Fcompras-publicas%3F%23edital-historico>.

Compete destacar aqui as características de cada Chamada Pública uma vez que cada município estabelece seus critérios de entrega (centralizada ou descentralizada) e outras variáveis. Mesmo com as diferenças nas variáveis, a média de preços estabelecidas para os produtos na Chamada Pública nº 005/2016, está abaixo dos preços médios de outros municípios do Estado de São Paulo.

[...]

Com as novas referências demonstradas reafirmamos que não houve superfaturamento dos produtos na aquisição realizada em função da Chamada Pública nº 005/2016, havendo sim,

economicidade ao município em comparação aos preços praticados nos mercados de atendimento das Chamadas dos municípios de todo o estado de São Paulo consultadas.

d) Ausência de identificação do programa e da fonte dos recursos financeiros nos documentos fiscais comprobatórios das despesas realizadas.

Sempre foi realizado o pagamento identificado, porém não individualizado, conforme dispõe o Decreto nº 7.507 de 27/06/2011, em seu art.1º, § 1º.

Para sanar o problema da rastreabilidade dos pagamentos aos fornecedores, o setor responsável da Secretaria Municipal de Educação solicitou à Secretaria da Fazenda a alteração dos modelos de extratos, junto ao Banco do Brasil, conforme o fornecido pelo auditor do órgão solicitante. [...]”

Análise do Controle Interno

A análise relativa à manifestação apresentada pela Secretaria Municipal de Educação de São José do Rio Preto, por meio do Ofício Interno nº 497/2018-GP, de 05 de outubro de 2018, encaminhado por e-mail, de 11 de outubro de 2018, encontra-se registrada a seguir:

a) Pesquisa de preços, utilizada como parâmetro para aquisição, realizada em período anterior ao início de processo de aquisição, bem como com entidades não previstas na Resolução FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013.

Os argumentos apresentados na manifestação não aduzem novas informações que permitam modificar o entendimento a respeito das impropriedades apontadas, razão pela qual mantemos essa constatação.

b) Ausência de emissão de parecer técnico/jurídico sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade, bem como acerca das minutas do edital e do contrato. Falta de designação da comissão de licitação ou do responsável da chamada pública.

Os argumentos apresentados na manifestação não aduzem novas informações que permitam modificar o entendimento a respeito das impropriedades apontadas, tampouco apresentam medidas suficientes para saná-las, razão pela qual mantemos essa constatação.

c) Aquisição de gêneros alimentícios com preços acima da média de mercado – Superfaturamento no montante R\$134.979,84.

Cabe ressaltar, inicialmente, que as informações constantes na manifestação apresentada, em especial a afirmativa de que na pesquisa de preços todas as variáveis são previstas e obrigatoriamente inseridas na composição dos valores, demonstram não refletir em sua integralidade os dados constantes na documentação pertinente ao Processo Administrativo nº 12.489/2016.

Verificou-se não constarem do Processo Administrativo nº 12.489/2016, quaisquer documentos ou informações que descrevam de forma pormenorizada os locais, periodicidade, bem como os roteiros e as distâncias a serem percorridas quando da realização das entregas dos gêneros alimentícios. A ausência da variável correspondente à descentralização das entregas, para efeito de cálculo nas composições de preços, poderia ter como resultado a apresentação de valores unitários sub ou superdimensionados; ou seja, não refletir a realidade do mercado local.

Para demonstrar a ausência e/ou insuficiência das informações, no que diz respeito ao local e periodicidade de entrega dos produtos, transcrevemos a seguir excertos do Edital da Chamada Pública nº 005/2016, bem como do Contrato nº CHP/0037/2016:

Edital da Chamada Pública nº 0005/2016, de 30 de junho de 2016:

“8. Local e periodicidade de entrega dos produtos

8.1. Para estes produtos perecíveis, a entrega será realizada em domicílio, conforme solicitação prévia do departamento de Nutrição e Alimentação escolar, em caminhões com sistema de refrigeração (Termo King), onde deverão possuir paletes apropriados para acondicionar os alimentos, em todas as unidades atendidas, com os funcionários devidamente uniformizados (incluindo proteção dos cabelos (touca, boné ou gorro) e com identificação estampado no uniforme.

[...]

8.1.1.1. O Departamento de Nutrição e Alimentação Escolar encaminhará ao fornecedor um cronograma com datas, quantidades e locais de entregas, que deverá ser fielmente observado. [...]” (Original sem grifo)

Contrato nº CHP/0037/2016, de 02 de setembro de 2016:

“[...]

CLÁUSULA SÉTIMA:

No valor mencionado na cláusula sexta estão incluídas as despesas com frete, recursos humanos e materiais, assim como com os encargos fiscais, sociais, comerciais, trabalhistas e previdenciários e quaisquer outras despesas necessárias cumprimento das obrigações decorrentes do presente contrato. [...]”

Em relação ao apontamento pertinente à aquisição de gêneros alimentícios com preços acima da média de mercado, considerando-se os argumentos e informações apresentados pela Secretaria Municipal de Educação em sua manifestação; bem como os dados obtidos em pesquisa realizada junto ao portal da Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios - Codeagro, órgão oficial da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento que disponibiliza ferramenta de consulta de todos os preços médios praticados nas Chamadas Públicas para Agricultura Familiar, verificou-se que os valores pagos à Cooperativa dos Produtores Rurais de São José do Rio Preto estão em acordo aos preços praticados no local à época da contratação.

Cabe ressaltar, entretanto, que os preços médios registrados em referido portal retratam os valores pactuados em razão de Chamadas Públicas anteriormente realizadas em diversas municipalidades; não se podendo garantir, entretanto, que os chamamentos em questão estejam em acordo com a legislação que regula o programa, tanto quanto que tais valores estejam adequados e/ou compatíveis com os preços médios praticados à época na região.

Quadro: Verificação da adequabilidade do preço dos produtos adquiridos, cujos pagamentos foram realizados no exercício de 2017 – Valores expressos em reais (R\$)

Gêneros Alimentícios – Adquiridos (Contrato nº CHP/0037/2016)				Média Codeagro maio/junho 2016	
Produto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Abobrinha - Kg	16.062	2,67	42.885,54	2,57	41.279,34
Acelga - Kg	829	2,95	2.445,55	5,73	4.750,17
Alface - Kg	5.598	4,79	26.814,42	3,49	19.537,02
Almeirão - Kg	7.268	4,56	33.142,08	8,53	61.996,04
Beterraba - Kg	23.131	2,85	65.923,35	3,18	73.556,58

Cenoura - Kg	26.724	2,61	69.749,64	3,68	98.344,32
Chuchu - Kg	1.126	2,53	2.848,78	2,79	3.141,54
Couve Manteiga – Kg	10.428	4,9	51.097,20	6,78	70.701,84
Limão - Kg	21.351	3,5	74.728,50	3,28	70.031,28
Pepino Caipira - Kg	15.205	2,31	35.123,55	3,15	47.895,75
Repolho - Kg	16.183	2,44	39.486,52	3,18	51.461,94
Total dos pagamentos			444.245,13	Total Codeagro	542.695,82
Diferença verificada favorável à contratante					98.450,69

Fontes: Documentos disponibilizados pela Secretaria Municipal da Educação de São José do Rio Preto/SP - Processo Administrativo nº 12.489/2016 e Notas Fiscais Eletrônicas (Danfe), período compreendido entre os dias 23 de janeiro e 31 de agosto de 2017; e consultas realizadas junto ao portal da Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios – Codeagro (<https://www.codeagro.agricultura.sp.gov.br/compras-publicas-consulta/#%2Ffica%2Fcompraspublicas%3F%23edit-al-historico>)

Ressalvando-se, em relação ao processo de contratação, a ausência e/ou insuficiência de informações, no que diz respeito ao local e periodicidade de entrega dos gêneros alimentícios, tanto quanto as observações pertinentes às pesquisas realizadas junto ao portal da Codeagro, consideramos que os valores pagos à Cooperativa dos Produtores Rurais de São José do Rio Preto estão em acordo aos preços praticados no local à época da contratação.

d) Ausência de identificação do programa e da fonte dos recursos financeiros nos documentos fiscais comprobatórios das despesas realizadas.

Os argumentos apresentados em relação a este apontamento não condizem e/ou dizem respeito à ausência de identificação do programa e da fonte dos recursos financeiros nos documentos fiscais comprobatórios das despesas, razão pela qual mantemos a constatação.

A título de informação, verificou-se que as informações tanto quanto os argumentos apresentados neste item referem-se aos apontamentos tratados no tópico pertinente à rastreabilidade dos pagamentos realizados aos fornecedores.

Observações finais: Após a análise da manifestação apresentada pela Secretaria Municipal de Educação de São José do Rio Preto/SP, conclui-se que ficam mantidas as constatações pertinentes aos itens a), b) e d) anteriormente explicitados.

2.2.9. Chamada Pública nº 008/2016: Falhas apontadas, em que se destaca o superfaturamento apurado no montante de R\$ 172.015,29.

Fato

Com o objetivo de adquirir gêneros alimentícios (Arroz agulhinha – tipo 1) oriundos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, para atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae, a Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto/SP promoveu a Chamada Pública nº 008/2016 (Processo Administrativo nº 14.577/2016).

O Edital, datado de 06 de dezembro de 2016, previa como prazo final para o recebimento dos envelopes (Documentação de Habilitação – nº 01 e Projeto de Venda – nº 02) o dia 28 de dezembro de 2016 e tinha o seguinte objeto:

"O objeto da presente Chamada Pública é a de aquisição de arroz agulhinha tipo I destinados ao atendimento das unidades escolares, para o atendimento ao Programa

Nacional de Alimentação Escolar/PNAE, destinados à alimentação escolar — alunos da rede atendida pela Secretaria Municipal de Educação deste município, conforme especificações dos gêneros alimentícios, constantes do Anexo I e nas quantidades estimadas abaixo: [...]”

Elencamos no quadro a seguir a especificação do produto, o quantitativo previsto para aquisição, os valores unitário e total, bem como a entidade contratada.

Quadro: Contratação realizada no âmbito da Chamada Pública nº 008/2016 – Valores expressos em reais (R\$).

Produto	Quantidade	Valor Unitário	Entidade Contratada	CNPJ	Valor Total
Arroz agulhinha – tipo 1 (Pacote de 05 Kg).	72.000	15,77	Cooperativa de Comercialização e Reforma Agrária Avante Ltda.	01.106.849/0003-79	1.135.440,00

Fontes: Edital da Chamada Pública nº 008/2016 (Processo Administrativo nº 14.577/2016); e Contrato nº CHP/0001/17, de 27 de março de 2017.

Vale ressaltar que a Cooperativa de Comercialização e Reforma Agrária Avante Ltda. - Coana, entidade contratada, foi a única participante da Chamada Pública em questão.

O instrumento contratual foi firmado em 27 de março de 2017. O início das entregas dos gêneros alimentícios, conforme prescrição contida na cláusula quinta do Contrato nº CHP/0001/17, seria realizado imediatamente após o recebimento da Ordem de Compra expedida pelo Departamento de Alimentação Escolar, devendo ser concluída até a entrega total dos produtos adquiridos ou pelo prazo máximo de doze meses contados da data de sua assinatura.

Os faturamentos realizados pela Coana (CNPJ nº 01.106.849/0003-79), por conta do contrato firmado no âmbito da Chamada Pública nº 008/2016, ocorreram entre os dias 04 de abril e 07 de novembro de 2017, portanto, dentro do período de vigência do contrato, perfazendo o valor liquidado de R\$ 654.703,36, correspondendo a 41.538 pacotes de arroz agulhinha - tipo 1, em embalagens de 5 Kg; ou seja, 57,66% do valor total contratado. Cabe ressaltar que do total liquidado, R\$ 579.105,57 tiveram como origem recursos financeiros do Pnae transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Os achados relativos à análise da Chamada Pública nº 008/2016 encontram-se registrados a seguir:

a) Pesquisa de preços realizada com entidades não previstas na Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

O Departamento de Nutrição e Alimentação Escolar, em documentação datada de 30 de novembro de 2016, solicitou a cotação do gênero alimentício – Arroz agulhinha - tipo 1. Elencamos, a seguir, as empresas consultadas com os respectivos valores apresentados:

a.1) Big Frios Alimentos Ltda. - CNPJ nº 69.220.226/0001-02 – São José do Rio Preto/SP (fl. 010 do Processo nº 14.577/2016) – valor unitário R\$ 16,90 (Pacote - 05 Kg) / valor total R\$ 1.216.800,00;

a.2) Nutricionale Comércio de Alimentos Ltda. - CNPJ nº 08.528.442/0001-17 – São José do Rio Preto/SP (fl. 011 do Processo nº 14.577/2016) - valor unitário R\$ 16,00 (Pacote - 05 Kg) / valor total R\$ 1.152.000,00; e

a.3) Master Food Rio Preto Ltda. EPP. - CNPJ nº 24.448.098/0001-87 – São José do Rio Preto/SP (fl. 012 do Processo nº 14.577/2016) - valor unitário R\$ 14,40 (Pacote - 05 Kg) / valor total R\$ 1.036.800,00.

Como resultado das cotações realizadas, obteve-se o preço médio de R\$ 15,77 por unidade - Arroz agulhinha – tipo 1 (Pacote - 05 Kg). Ou seja, em observância à Resolução FNDE nº 26/2013, esse foi o preço de aquisição considerado no edital da Chamada Pública nº 008/2016.

Verificou-se, entretanto, que as empresas consultadas não pertencem ao segmento de agricultura familiar.

O art. 29 §1º da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, entretanto, determina que na realização de tais pesquisas sejam observados preferencialmente preços praticados em feiras do produtor da Agricultura Familiar, o que não foi observado, em desconformidade com o exposto:

“§1º O preço de aquisição será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, territorial, estadual ou nacional, nessa ordem, priorizando a feira do produtor da Agricultura Familiar, quando houver, acrescido dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto.” (Original sem grifo)

Merece destaque o fato de que as cotações apresentadas foram preenchidas em papel timbrado da Secretaria Municipal da Educação; apresentam a mesma data de emissão, 30 de novembro de 2016; e não possuem carimbo, tampouco assinatura dos representantes das empresas consultadas.

b) Ausência de emissão de parecer técnico/jurídico sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade, bem como acerca das minutas do edital e do contrato. Falta de designação da comissão de licitação ou do responsável pela chamada pública.

Considerando-se que a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae, poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório.

Considerando-se que a chamada pública é o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações.

Considerando-se, ainda, que mesmo existindo hipóteses que dispensam o processo licitatório, isso não desobriga a contratante de observar procedimentos pertinentes a essa forma de licitar; ou seja, mesmo para as hipóteses de licitações dispensadas a Lei traz formalidades indispensáveis e que devem ser prontamente atendidas.

Resta claro que deveria constar do processo de contratação, pertinente à Chamada Pública nº 008/2016, o ato de designação da comissão responsável por sua formalização e acompanhamento.

Resta claro, ainda, que tanto a adequação do enquadramento feito pelo gestor, frente à legislação aplicável, no que se refere à modalidade de licitação adotada (dispensa do procedimento licitatório), quanto as minutas do edital e do contrato deveriam ser submetidas, previamente, à análise da assessoria jurídica da Administração; atendendo, assim, aos parâmetros jurídicos legais, em especial a Lei nº 8.666/1993 e a Resolução FNDE nº 26/2013.

Verificou-se, entretanto, não constar do processo de contratação o ato de designação da comissão responsável por sua formalização e acompanhamento.

Em relação à modalidade de licitação adotada, bem como quanto às minutas do edital e do contrato, verificou-se não terem sido emitidos quaisquer pareceres técnicos/jurídicos pela Procuradoria-Geral do Município.

Transcrevemos, a seguir, excertos dos citados normativos no que concerne às impropriedades verificadas:

Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 - Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

“Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura do processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;

[...]

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

[...]

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.” (Original sem grifos)

Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013 - Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Pnae.

“Art. 20 A aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE deverá ser realizada por meio de licitação pública, nos termos da Lei nº 8.666/1993 ou da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, ou, ainda, por dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei nº 11.947/2009.

§1º Quando a EEx. optar pela dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14, §1º da Lei nº 11.947/2009, a aquisição será feita mediante prévia chamada pública. (Original sem grifos)

§2º Considera-se chamada pública o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações.”

c) Aquisição de gêneros alimentícios com preços acima da média de mercado – Superfaturamento no montante de R\$ 172.015,29.

Objetivou-se, neste tópico, verificar a compatibilidade entre o preço dos gêneros alimentícios adquiridos (Arroz agulhinha – tipo 1) e, mediante pesquisa, o preço de mercado à época da contratação; ou seja, verificar se houve superfaturamento nos pagamentos realizados à Cooperativa de Comercialização e Reforma Agrária Avante Ltda. – Coana (CNPJ nº 01.106.849/0003-79) durante a vigência do contrato.

Como parâmetro, referente à época de contratação, considerou-se a data de apresentação das cotações de preços formuladas pelo Departamento de Nutrição e Alimentação Escolar, pertinentes à Chamada Pública nº 008/2016 (fls. 010 a 012 do Processo nº 14.577/2016); ou seja, o dia 30 de novembro de 2016.

Para verificação da compatibilidade do preço de aquisição do produto (Arroz agulhinha – tipo 1), em relação aos preços médios praticados à época da contratação, utilizou-se como referência consulta realizada, por meio do Ofício nº 17401/2016/GAB/CGU-Regional/SP/CGU/PR, de 01 de novembro de 2016, junto à Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo / Departamento de Gestão e Padronização de Cadastros – DGE, responsável, dentre outras atividades, pela gestão do Catálogo de produtos e serviços a serem utilizados na Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo – Sistema BEC/SP. Tais informações foram disponibilizadas em mídia magnética, anexa ao Ofício nº 852/2016-GS, de 29 de novembro de 2016.

Conforme Ofício nº 852/2016-GS, expedido pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, verificou-se que o preço médio do produto (Arroz agulhinha – tipo 1), praticado na região de São José do Rio Preto à época da contratação, correspondia a R\$ 11,08 por pacote com 05 Kg.

Verificou-se que dos recursos repassados pelo FNDE à municipalidade, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, foram realizados pagamentos no montante de R\$ 579.105,57 à Coana (CNPJ nº 01.106.849/0003-79). Aplicando-se o preço médio do produto, praticado à época da contratação, ao valor contratado pago à citada cooperativa no exercício de 2017, verifica-se um superfaturamento correspondente a R\$ 172.015,29.

Cabe ressaltar que o superfaturamento apontado decorre do sobrepreço verificado quando do processo de contratação; ou seja, a diferença entre o valor unitário fixado no edital da Chamada Pública nº 008/2016 (R\$ 15,77), preço médio das cotações realizadas em observância à Resolução FNDE nº 26/2013, e o valor de mercado à época da contratação (R\$ 11,08).

Quadro: Verificação da adequabilidade do preço do produto adquirido (Arroz agulhinha – tipo 1), cujos pagamentos foram realizados no exercício de 2017 – Valores expressos em reais (R\$).

Documento Auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica (Danfe)					BEC/SP	
NF-e	Data Emissão	Valor Unitário	Quantidade	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
009.903	04/04/17	15,75	6.000	94.500,00	11,08	66.480,00
009.964	11/04/17	15,75	4.000	63.000,00	11,08	44.320,00
010.149	16/05/17	15,75	5.000	78.750,00	11,08	55.400,00
010.402	18/07/17	15,77	1.602	25.263,54	11,08	17.750,16
010.401	14/07/17	15,77	1.700	26.809,00	11,08	18.836,00
010.492	17/08/17	15,77	1.600	25.232,00	11,08	17.728,00
010.493	17/08/17	15,77	737	11.622,49	11,08	8.165,96
010.501	21/08/17	15,77	1.600	25.232,00	11,08	17.728,00
010.502	21/08/17	15,77	902	14.224,54	11,08	9.994,16
010.575	15/09/17	15,77	2.502	39.456,54	11,08	27.722,16
010.548	13/09/17	15,77	1.600	25.232,00	11,08	17.728,00
010.549	13/09/17	15,77	752	11.859,04	11,08	8.332,16
010.596	22/09/17	15,77	146	2.302,42	11,08	1.617,68
010.643	13/10/17	15,77	1.600	25.232,00	11,08	17.728,00

Documento Auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica (Danfe)					BEC/SP	
NF-e	Data Emissão	Valor Unitário	Quantidade	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
010.644	13/10/17	15,77	900	14.193,00	11,08	9.972,00
010.629	10/10/17	15,77	1.600	25.232,00	11,08	17.728,00
010.631	10/10/17	15,77	600	9.462,00	11,08	6.648,00
010.632	10/10/17	15,77	204	3.217,08	11,08	2.260,32
010.633	10/10/17	15,77	96	1.513,92	11,08	1.063,68
010.729	07/11/17	15,77	1.098	17.315,46	11,08	12.165,84
010.717	03/11/17	15,77	1.600	25.232,00	11,08	17.728,00
010.718	03/11/17	15,77	902	14.224,54	11,08	9.994,16
Total NF-e				579.105,57	Total BEC	407.090,28
Total do superfaturamento						172.015,29

Fontes: Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo / Departamento de Gestão e Padronização de Cadastros – DGE, informações disponibilizadas em mídia magnética, anexa ao Ofício nº 852/2016-GS, de 29 de novembro de 2016; Processo Administrativo pertinente à Chamada Pública nº 008/2016 e Notas Fiscais Eletrônicas (Danfe), período compreendido entre 01 de janeiro de 2017 a 31 de julho de 2018, disponibilizados pela Secretaria Municipal da Educação de São José do Rio Preto/SP.

d) Fornecimentos de alimentos, por agricultores familiares associados à Cooperativa de Comercialização e Reforma Agrária Avante Ltda. – Coana, em valores superiores ao limite individual máximo permitido pela Resolução FNDE nº 26/2013.

Verificou-se que os documentos fiscais de fornecimento dos gêneros alimentícios (Arroz agulhinha – tipo 1), apresentados pela Coana, eram acompanhados por uma “Relação de Fornecedores e Produtos”. Constavam de referidas relações o montante financeiro correspondente a cada agricultor, o respectivo nº de CPF, bem como o nº da Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP.

Com base em tais documentos, foram identificados oito agricultores que ultrapassaram o limite individual de venda permitido no âmbito do Pnae, não tendo sido observado, portanto, o limite máximo de R\$ 20.000,00 (DAP/ano) imposto pelo art. 32 da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, conforme quadro a seguir:

Quadro: Agricultores que ultrapassaram o limite máximo individual de venda estabelecido pelo FNDE – Valores expressos em reais.

CPF	DAP	Nota Fiscal	Data	Valor	Valor Total
***.992.269-**	SDW0017992269641008151058	010402	18/07/2017	12.647,54	39.425,00
		010492	17/08/2017	7.064,96	
		010548	13/09/2017	19.680,96	
		010575	15/09/2017	31,54	
***.715.389-**	SDW0790715389153005140212	009903	04/04/2017	19.687,50	39.400,00
		010492	17/08/2017	18.167,04	
		010501	21/08/2017	1.545,46	
***.578.359-**	SDW0018108899102608160135	009903	04/04/2017	19.687,50	59.112,50
		010501	21/08/2017	19.712,50	
		010575	15/09/2017	19.712,50	
***.717.339-**	SDW0703717339872708150953	009903	04/04/2017	19.687,50	39.400,00
		010596	22/09/2017	2.302,42	
		010629	10/10/2017	17.410,08	
***.444.639-**	SDW0969444639202207150317	009903	04/04/2017	15.750,00	39.400,00

CPF	DAP	Nota Fiscal	Data	Valor	Valor Total
		009964	11/04/2017	3.937,50	
		010629	10/10/2017	7.821,92	
		010631	10/10/2017	9.462,00	
		010632	10/10/2017	914,66	
		010633	10/10/2017	1.513,92	
***.286.189-**	SDW0557286189870307140218	009964	11/04/2017	19.687,50	39.400,00
		010632	10/10/2017	2.302,42	
		010643	13/10/2017	5.519,50	
		010644	13/10/2017	11.890,58	
***.024.008-**	SDW0727024008682603150300	009964	11/04/2017	19.687,50	39.400,00
		010644	13/10/2017	2.302,42	
		010717	03/11/2017	17.410,08	
***.049.209-**	SDW0023049209691808110124	010259	08/06/2017	19.687,50	39.336,92
		010718	03/11/2017	2.333,96	
		010729	07/11/2017	17.315,46	

Fonte: Documentos disponibilizados pela Secretaria Municipal da Educação de São José do Rio Preto (Processo Administrativo nº 14.577/2016) - Notas fiscais emitidas no âmbito da Chamada Pública nº 008/2016; relação de fornecedores e produtos (anexo às notas fiscais); e Lista de Associados com DAP (fls. 39 a 48 do Processo Administrativo nº 14.577/2016).

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”.

2.2.10. Improriedades verificadas pertinentes à Chamada Pública nº 002/2017.

Fato

Com o objetivo de adquirir gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, para atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae, a Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto/SP promoveu a Chamada Pública nº 002/2017 (Processo Administrativo nº 12.414/2017).

O Edital, datado de 12 de julho de 2017, previa como prazo final para o recebimento dos envelopes (Documentação de Habilitação – nº 01 e Projeto de Venda – nº 02) o dia 08 de agosto de 2018, e tinha o seguinte objeto:

"O objeto da presente Chamada Pública é a de aquisição de Abacate, Abacaxi Pérola, Abobrinha, Acelga, alface crespa, banana maça, banana nanica, batata doce, beterraba, cabotíá, cenoura, cheiro verde, chuchu, couve manteiga, goiaba, laranja, laranja lima, limão, mamão formosa, mandioca branca, manga, pepino, repolho, tangerina poncan e vagem destinados ao atendimento das unidades escolares, para o atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar/PNAE, destinados à alimentação escolar - alunos da rede atendida pela Secretaria Municipal de Educação

deste município, conforme especificações dos gêneros alimentícios, constantes do Anexo I e nas quantidades estimadas abaixo: [...]”

Elencamos no quadro a seguir a especificação, os quantitativos previstos para aquisição, bem como os valores unitário e total dos gêneros alimentícios.

Quadro: Estimativa e média de valores para a aquisição de gêneros alimentícios no âmbito da Chamada Pública nº 002/2017 – Valores expressos em reais (R\$).

Aquisição de Gêneros Alimentícios - Estimativa (Chamada Pública nº 002/2017)				
Produto	Especificação	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total
Abacaxi Pérola (Kg)	Abacaxi Pérola: Classificação / Características gerais: deverá ser procedente de espécimes vegetais genuínos e são, serem frescos, ter atingido o grau máximo no tamanho, aroma e cor da espécie e variedade, apresentar grau máximo de maturação tal que lhes permita suportar a manipulação, transporte e conservação em condições adequadas para o consumo, estar livre de enfermidades, insetos e sujidades, não estar danificado por qualquer lesão de origem física ou mecânica que afete a sua aparência, a polpa e o pedúnculo quando houver, deverão se apresentar intactos e firmes. Não serão permitidos manchas ou defeitos na casca. Embalagem: o produto deverá estar acondicionado em embalagem plástica, flexível, atóxica, resistente, transparentes em pacotes de 5 a 20 Kg.	25.000	3,033	75.750,00
Abobrinha (Kg)	Abobrinha menina ou paulista de primeira qualidade, fruto sadio, apresentar uniformidade quanto ao tamanho, cor, sabor e aroma, característicos das variedades, estar isentos de lesões provocadas mecanicamente e/ou por insetos. Não deverá conter terra ou corpos estranhos aderentes à casca.	18.000	2,820	50.760,00
Acelga (Kg)	Acelga de primeira qualidade, sem defeitos, com folhas verdes, sem traços de descoloração, intactas, firmes e bem desenvolvidas. Devem apresentar uniformidade no tamanho, aroma e cor típicos da variedade. Deverão estar frescas, isentas de insetos, danos e livres de folhas externas sujas de terra, maço com peso médio de 2,000 kg.	18.000	3,520	63.360,00
Alface Crespa (Kg)	Alface crespa ou lisa de primeira qualidade, sem defeitos, com folhas verdes, sem traços de descoloração, intactas, firmes e bem desenvolvidas. Devem apresentar uniformidade no tamanho, aroma e cor típicos da variedade. Deverão estar frescas, isentas de insetos, danos e livres de folhas externas sujas de terra, maço com peso médio de 500 g.	20.000	6,433	128.600,00
Banana Maça (Kg)	Banana maçã de primeira qualidade; coloração da casca amarela esverdeada, espessura fina e polpa branca creme; o lote deverá apresentar homogeneidade visual de	20.000	4,950	99.000,00

Aquisição de Gêneros Alimentícios - Estimativa (Chamada Pública nº 002/2017)				
Produto	Especificação	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total
	tamanho e coloração; não apresentar defeitos como: passada, dano por praga, podridão e fermento.			
Banana Nanica (Kg)	Banana nanica de primeira qualidade; coloração da casca amarela esverdeada, espessura fina e polpa branca creme; o lote deverá apresentar homogeneidade visual de tamanho e coloração; não apresentar defeitos como: passada, dano por praga, podridão e fermento.	175.000	3,238	567.000,00
Batata Doce (Kg)	Batata Doce amarela ou roxa de 1ª Qualidade, tubérculo, com aspecto, aroma e sabor típico da variedade com uniformidade no tamanho e cor. Deve estar livre de sujidades e terra aderentes a casca.	28.000	2,695	75.600,00
Beterraba (Kg)	Beterraba de primeira qualidade, fresca, compacta e firme. Estar isenta de enfermidades, material terroso e umidade externa anormal. Tamanho e coloração uniformes devendo ser bem desenvolvida.	18.000	2,885	52.020,00
Cabotiá (Kg)	Cabotiá de primeira qualidade, descascada, embalada à vácuo, pacotes de 01 Kg.	16.000	6,420	102.720,00
Cenoura (Kg)	Cenoura de primeira qualidade, fresca, compacta e firme. Estar isenta de enfermidades, material terroso e umidade externa anormal. Tamanho e coloração uniformes devendo ser bem desenvolvida.	40.000	2,455	98.400,00
Cheiro Verde (Maço - 250g)	Cheiro verde de primeira qualidade, fresco, sem defeitos, com folhas verdes, sem traços de descoloração, intactas, composto de 30% de salsinha e 70% de cebolinha em maços de 250 gramas.	40.000	2,885	115.600,00
Chuchu (Kg)	Chuchu verde claro de primeira qualidade; o lote deverá apresentar homogeneidade visual de tamanho e coloração; não apresentar os defeitos podridão, murcho, passado; deformação grave, fermento.	28.000	2,888	80.920,00
Couve Manteiga (Kg)	Couve manteiga de primeira qualidade, especial, parte verde das hortaliças sem defeitos, com folhas verdes sem traços de descoloração, intactas, firmes e bem desenvolvidas. Deve apresentar aroma, coloração e tamanho uniforme e típicos da variedade.	6.400	6,745	43.200,00
Goiaba Vermelha (Kg)	Goiaba vermelha, textura da casca lisa a rugosa; cor da casca verde a amarela e polpa vermelha; devendo o lote apresentar homogeneidade visual de tamanho e coloração; não apresentar defeitos como passado, ferido, podre, graves defeitos na casca ou com danos causados por pragas.	35.000	4,970	173.950,00
Laranja Pêra Rio (Kg)	Laranja tipo Pêra Rio; devendo apresentar higienizada, com aspecto, cor, cheiro e sabor próprio; firme e intacta; livre de sujidades, parasitas, larvas e fertilizantes.	70.000	1,873	130.900,00
Laranja Lima (Kg)	Laranja Lima de boa qualidade, sem defeitos sérios, apresentando tamanho, cor e	7.000	3,235	22.680,00

Aquisição de Gêneros Alimentícios - Estimativa (Chamada Pública nº 002/2017)				
Produto	Especificação	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total
	conformação uniformes, devendo ser bem desenvolvidas e maduras. A polpa deve estar intacta e firme. Características gerais: Fresco. Atingir o grau máximo ao tamanho, aroma, cor e sabor próprios da espécie e variedade. Apresentar grau de maturação tal que lhes permita suportar a manipulação, o transporte e a conservação em condições adequadas para o consumo imediato. Não conterem substâncias terrosas, sujidades ou corpos estranhos aderentes superfície da casca. Estarem isentos de umidade externa anormal, aroma e sabor estranhos. Estarem livres de resíduos e fertilizantes. Deve apresentar-se em início de maturação. EMBALAGEM: Acondicionadas em pacotes de polietileno de até 2kg, sem perfurações e sujidades.			
Limão Tayti (Kg)	Limão Tayti de primeira qualidade; formato arredondado, casca c/ coloração verde, textura lisa a ligeiramente rugosa e espessura media; suculência alta e acidez media; o lote deverá apresentar homogeneidade visual de tamanho e coloração; não apresentar os defeitos passado, fermento, seco, oleocelose ou podridão.	36.000	3,458	124.560,00
Mamão Formosa (Kg)	Mamão formosa; com coloração da casca amarelo alaranjada e da polpa alaranjada; devendo o lote apresentar homogeneidade visual de tamanho e coloração; não apresentar defeitos como podridão, fermento, imaturo ou com defeito de polpa.	80.000	3,253	260.000,00
Mandioca Branca (Kg)	Mandioca branca de 1ª qualidade, descascada e embalada à vácuo em pacotes de 01 Kg.	15.000	4,690	70.350,00
Pepino Caipira (Kg)	Pepino caipira de primeira qualidade; casca lisa com coloração verde clara, textura da polpa macia; o lote deverá apresentar homogeneidade visual de tamanho e coloração; não apresentar os defeitos podridão, fermento, deformação grave; passado, virose, murcho.	28.000	2,595	72.800,00
Repolho Branco (Kg)	Repolho branco de primeira qualidade; produtos deverão ser limpos e de boa qualidade, sem defeitos, com folhas verdes, sem traços de descoloração e turgescência, intactas, firmes e bívidas. Não serão permitidas perfurações, rachaduras e cortes.	28.000	2,333	65.240,00
Tangerina Poncan (Kg)	Tangerina Ponkan – Classificação /Característica gerais: deverá ser procedente de espécimes vegetais genuínos e são, ser frescos, ter atingido o grau máximo no tamanho, aroma e cor da espécie e variedade, apresentar grau máximo de maturação, transporte e conservação em condições adequadas para o consumo, estar livre de enfermidades, insetos e sujidades, não estar	40.000	3,410	136.400,00

Aquisição de Gêneros Alimentícios - Estimativa (Chamada Pública nº 002/2017)				
Produto	Especificação	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total
	danificado por qualquer lesão de origem física ou mecânica que afete a sua aparência e a polpa. Não serão permitidas manchas ou defeitos na casca. Embalagem: o produto deverá estar acondicionado em embalagem plástica, flexível, atóxica, resistente, transparentes em pacotes de 5 a 20 Kg.			
Vagem (Kg)	Vagem de primeira qualidade; produtos deverão ser limpos e de boa qualidade, sem defeitos, sem traços de descoloração, intactas, firmes. Não serão permitidos perfurações, rachaduras e cortes.	2.400	8,465	20.328,00
Total estimado				2.630.138,00

Fontes: Processo Administrativo nº 12.414/2017 - Edital da Chamada Pública nº 002/2017, de 12 de julho de 2017.

Conforme Ata da Sessão de Abertura dos Envelopes de Habilitação (fls. 87 a 89 do Processo nº 12.414/2017), de 08 de agosto de 2017, verificou-se que as cooperativas a seguir identificadas apresentaram os documentos de habilitação; e, conforme Termo de Homologação e Adjudicação (fl. 211 do Processo nº 12.414/2017), de 24 de agosto de 2017, a Chamada Pública nº 02/2017 foi homologada e o seu objeto adjudicado a favor dos vencedores, a saber:

- Cooperativa dos Produtores Rurais de São José do Rio Preto – Cooperiopreto (CNPJ nº 14.041.914/0001-05);
- Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores da Região de Jales - Avirjal (CNPJ nº 72.698.094/0001-69).

Quadro: Contratos formalizados no âmbito da Chamada Pública nº 002/2017 – Valores expressos em reais (R\$).

Contratos de aquisição de gêneros alimentícios – Chamada Pública nº 002/2017				
Produto	CNPJ	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total
Abobrinha Menina (Kg)	14.041.914/0001-05	18.000	2,82	50.760,00
Acelga (Kg)		18.000	3,52	63.360,00
Alface Crespa ou Lisa (Kg)		20.000	6,43	128.600,00
Batata Doce (Kg)		28.000	2,70	75.600,00
Beterraba (Kg)		18.000	2,89	52.020,00
Cabotiá descascada (Kg)		16.000	6,42	102.720,00
Cenoura (Kg)		40.000	2,46	98.400,00
Cheiro Verde (Maço de 250g)		40.000	2,89	115.600,00
Chuchu (Kg)		28.000	2,89	80.920,00
Couve Manteiga (Kg)		6.400	6,75	43.200,00
Limão Tayti		36.000	3,46	124.560,00
Mandioca Branca descascada (Kg)		15.000	4,69	70.350,00
Pepino Caipira (Kg)		28.000	2,60	72.800,00
Repolho Branco (Kg)		28.000	2,33	65.240,00
Vagem (Kg)		2.400	8,47	20.328,00
Subtotal – Cooperiopreto (Contrato nº CHP/0003/2017)				1.164.458,00

Contratos de aquisição de gêneros alimentícios – Chamada Pública nº 002/2017				
Produto	CNPJ	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total
Produto	CNPJ	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total
Abacaxi Pérola (Kg)	72.689.094/0001-69	25.000	3,03	75.750,00
Banana Maça (Kg)		20.000	4,95	99.000,00
Banana Nanica (Kg)		175.000	3,24	567.000,00
Goiaba (Kg)		35.000	4,97	173.950,00
Laranja Pêra Rio (Kg)		70.000	1,87	130.900,00
Laranja Lima (Kg)		7.000	3,24	22.680,00
Mamão Formosa (Kg)		80.000	3,25	260.000,00
Tangerina Poncan (Kg)		40.000	3,41	136.400,00
Subtotal – Avirjal (Contrato nº CHP/0002/2017)				1.465.680,00
Total				2.630.138,00

Fontes: Processo Administrativo nº 12.414/2017 - Edital da Chamada Pública nº 002/2017, de 12 de julho de 2017; Ata da Sessão de Abertura dos Envelopes de Habilitação, de 08 de agosto de 2017; Termo de Homologação e Adjudicação, de 24 de agosto de 2017; Contrato nº CHP/0002/2017, de 01 de setembro de 2017; e Contrato nº CHP/0003/2017, de 05 de setembro de 2017.

Os instrumentos contratuais formalizados com a Avirjal (CHP/0002/2017) e com a Cooperiopreto (CHP/0003/2017) foram firmados respectivamente em 01 e 05 de setembro de 2017. O início das entregas, conforme prescrição contida na cláusula quinta dos contratos, seria realizado imediatamente após o recebimento das Ordens de Compra expedidas pelo Departamento de Alimentação Escolar, sendo que a vigência de referidos instrumentos teria como prazo máximo o período de doze meses, contados da data de assinatura dos contratos, ou até a entrega total dos produtos adquiridos (Cláusula Vinte e Dois).

Os achados relativos à análise da Chamada Pública nº 002/2017 encontram-se registrados a seguir:

a) Análise da pesquisa de preços realizada.

A Secretaria Municipal de Educação, por meio do documento “Interno: 0174/2017”, de 28 de junho de 2017, encaminhou ao Departamento Municipal de Educação cotações de preços referentes à Chamada Pública nº 002/2017. Elencamos, a seguir, as empresas consultadas com os respectivos valores apresentados:

a.1) Sindicato do Comércio Varejista de Feirantes e Vendedores Ambulantes de São José do Rio Preto - CNPJ nº 45.125.846/0001-96 (fls. 021 e 022 do Processo nº 12.414/2017) – Município de São José do Rio Preto/SP, não consta data na cotação apresentada. Entidade afiliada à Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo (Fecomercio/SP), é a principal entidade sindical paulista dos setores de comércio e serviços. Responsável por administrar, no Estado, o Serviço Social do Comércio (Sesc) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac).

a.2) Eunice de Fátima Caldeira do Prado – ME – “Frutas e Legumes Dama” – CNPJ nº 17.098.749-0001-16 (fls. 023 e 024 do Processo nº 12.414/2017) - localizada na área interna da Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo – Ceagesp, entreposto de São José do Rio Preto/SP, não consta data na cotação apresentada;

a.3) Macro Atacadista Sociedade Anônima - CNPJ nº 47.427.653/0030-50 (fls. 025 a 028 do Processo nº 12.414/2017) – Município de São José do Rio Preto/SP, cotação apresentada em 12 de junho de 2017; e

a.4) Carrefour Comércio e Indústria Ltda. - CNPJ nº 45.543.915/0045-00 (fls. 029 a 032 do Processo nº 12.414/2017) – Município de São José do Rio Preto/SP, cotação apresentada em 20 de junho de 2017. Verificou-se constar do documento apresentado a seguinte observação: *"Obs.: O Carrefour não fará qualquer entrega, pesquisa feita apenas para análise de preços, não participamos de licitação. Preços válidos para consumidor final, varejo."*

Quadro: Cotação de preços de gêneros alimentícios, por empresa consultada – Valores expressos em reais (R\$).

Produto	Unidade	Empresas Consultadas – Preço Unitário				Preço Médio
		a.1)	a.2)	a.3)	a.4)	
Abacate	Kg	5,85	3,30	4,86	5,36	4,84
Abacaxi Pérola	Kg	2,20	2,60	3,67	3,66	3,03
Abobrinha	Kg	3,25	2,30	2,91	-	2,82
Acelga	Kg	3,20	1,90	4,20	4,78	3,52
Alface Crespa	Kg	4,55	7,20	6,00	7,98	6,43
Banana Maça	Kg	4,55	3,80	4,43	7,02	4,95
Banana Nanica	Kg	3,50	2,95	2,74	3,76	3,24
Batata Doce	Kg	2,56	2,30	2,44	3,48	2,70
Beterraba	Kg	3,25	2,80	2,76	2,73	2,89
Cabotiá	Kg	3,77	9,00	-	6,49	6,42
Cenoura	Kg	2,96	2,80	2,00	2,06	2,46
Cheiro Verde	Maço - 250g	2,50	2,88	3,10	3,06	2,89
Chuchu	Kg	2,98	2,30	3,08	3,19	2,89
Couve Manteiga	Kg	3,20	9,60	6,38	7,80	6,75
Goiaba Vermelha	Kg	5,20	4,00	4,41	6,27	4,97
Laranja Lima	Kg	2,60	3,80	2,70	3,84	3,24
Laranja Pêra Rio	Kg	1,95	1,70	1,74	2,10	1,87
Limão Tayti	Kg	4,50	3,00	2,78	3,55	3,46
Mamão Formosa	Kg	3,20	2,95	3,23	3,63	3,25
Mandioca Branca	Kg	-	5,35	3,23	5,49	4,69
Manga Palmer	Kg	6,24	4,00	3,85	4,08	4,54
Pepino Caipira	Kg	2,60	2,90	1,86	3,02	2,60
Repolho Branco	Kg	2,70	1,80	1,91	2,92	2,33
Tangerina Poncan	Kg	3,25	2,30	3,85	4,24	3,41
Vagem	Kg	7,67	9,50	8,64	8,05	8,47

Fontes: Processo Administrativo nº 12.414/2017 - Edital da Chamada Pública nº 002/2017, de 12 de julho de 2017; e cotações de preço dos gêneros alimentícios (fls. 009 a 014 do Processo).

Importante observar que, conforme a Resolução FNDE nº 26/2013, o preço de aquisição a ser considerado nas contratações realizadas com recursos do Pnae será o valor médio pesquisado e/ou cotado junto a, no mínimo, três mercados locais; ou seja, esses foram os preços de aquisição considerados no edital da Chamada Pública nº 002/2017.

“Art. 29 O preço de aquisição dos gêneros alimentícios será determinado pela EEx., com base na realização de pesquisa de preços de mercado.

“§1º O preço de aquisição será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, territorial, estadual ou nacional, nessa ordem, priorizando

a feira do produtor da Agricultura Familiar, quando houver, acrescido dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto.” (Original sem grifo)

Vale ressaltar que as empresas consultadas não se enquadram no segmento de agricultura familiar. Observa-se que são empresas fornecedoras de gêneros alimentícios destinados ao varejo; ou seja, venda direta ao consumidor, não se enquadrando nas diretrizes contidas no §1º, art. 29, da Resolução FNDE nº 26/2013. Portanto, a Secretaria Municipal de Educação não deveria utilizar os valores médios obtidos em referidas cotações como sendo o preço de aquisição fixado no edital da Chamada Pública nº 002/2017.

Outro ponto que merece destaque refere-se ao fato de que os estabelecimentos instalados na área da Ceagesp, entreposto de São José do Rio Preto/SP, segundo informado, comercializam apenas produtos in natura; ou seja, não são vendidos no local produtos semielaborados como abóbora cabotia ou mandioca descascados e embalados a vácuo.

b) Ausência de emissão de parecer técnico/jurídico sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade, bem como acerca das minutas do edital e do contrato. Falta de designação da comissão de licitação ou do responsável pela chamada pública.

Considerando-se que a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae, poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório.

Considerando-se que a chamada pública é o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações.

Considerando-se, ainda, que mesmo existindo hipóteses que dispensam o processo licitatório, isso não desobriga a contratante de observar procedimentos pertinentes a essa forma de licitar; ou seja, mesmo para as hipóteses de licitações dispensadas a Lei traz formalidades indispensáveis e que devem ser prontamente atendidas.

Resta claro que deveria constar do processo de contratação, pertinente à Chamada Pública nº 002/2017, o ato de designação da comissão responsável por sua formalização e acompanhamento.

Resta claro, ainda, que tanto a adequação do enquadramento feito pelo gestor, frente à legislação aplicável, no que se refere à modalidade de licitação adotada (dispensa do procedimento licitatório), quanto as minutas do edital e do contrato deveriam ser submetidas, previamente, à análise da assessoria jurídica da Administração; atendendo, assim, aos parâmetros jurídicos legais, em especial a Lei nº 8.666/1993 e a Resolução FNDE nº 26/2013.

Verificou-se, entretanto, não constar do processo de contratação o ato de designação da comissão responsável por sua formalização e acompanhamento.

Em relação à modalidade de licitação adotada, bem como quanto às minutas do edital e do contrato, verificou-se não terem sido emitidos quaisquer pareceres técnicos/jurídicos pela Procuradoria-Geral do Município.

Transcrevemos, a seguir, excertos dos citados normativos no que concerne às impropriedades verificadas:

Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 - Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

“Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura do processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;

[...]

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

[...]

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.” (Original sem grifos)

Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013 - Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Pnae.

“Art. 20 A aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE deverá ser realizada por meio de licitação pública, nos termos da Lei nº 8.666/1993 ou da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, ou, ainda, por dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei nº 11.947/2009.

§1º Quando a EEx. optar pela dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14, §1º da Lei nº 11.947/2009, a aquisição será feita mediante prévia chamada pública. (Original sem grifos)

§2º Considera-se chamada pública o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações.”

c) Análise de preços da aquisição de gêneros alimentícios.

Objetivou-se, neste tópico, verificar a compatibilidade entre o preço dos gêneros alimentícios adquiridos e, mediante pesquisa, o preço de mercado à época das contratações; ou seja, verificar se houve superfaturamento nos pagamentos realizados à Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores da Região de Jales – Avirjal (CNPJ nº 72.698.094/0001-69) e à Cooperativa dos Produtores Rurais de São José do Rio Preto – Cooperiopreto (CNPJ nº 14.041.914/0001-05) durante a vigência dos contratos.

Para verificação da compatibilidade do preço de aquisição dos gêneros alimentícios, em relação aos preços médios praticados à época da contratação, utilizou-se como referência resposta à consulta formalizada junto à Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo – Ceagesp, entreposto de São José do Rio Preto. Tais informações foram disponibilizadas por meio do Comunicado - CESJR – nº 010/18, de 21 de setembro de 2018.

Verificou-se que dos recursos repassados pelo FNDE à municipalidade, pertinentes à Chamada Pública nº 002/2017, foram realizados pagamentos nos totais de R\$ 986.425,80 à Cooperiopreto e de R\$ 1.168.963,63 à Avirjal, perfazendo o montante de R\$ 2.155.389,43 no período compreendido entre janeiro de 2017 e junho de 2018.

O superfaturamento apontado decorre do sobrepreço verificado quando do processo de contratação; ou seja, a diferença entre o valor unitário dos gêneros alimentícios fixados no edital (Chamada Pública nº 002/2017), preço médio das cotações realizadas em observância à Resolução FNDE nº 26/2013, e o valor médio de mercado de cada produto à época da contratação.

Quadro: Verificação da adequabilidade do preço dos produtos adquiridos, cujos pagamentos foram realizados no exercício de 2017 – Valores expressos em reais (R\$).

Gêneros Alimentícios – Adquiridos (Chamada Pública nº 002/2017)				Ceagesp/SP	
Produto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Abobrinha Menina (Kg)	9.341	2,82	26.341,62	1,63	15.225,83
Acelga (Kg)	4.487	3,52	15.794,24	2,32	10.409,84
Alface Crespa (Kg)	6.407	6,43	41.197,01	3,43	21.976,01
Batata Doce (Kg)	12.087	2,70	32.634,90	0,91	10.999,17
Beterraba (Kg)	12.830	2,89	37.078,70	1,83	23.478,90
Cenoura (Kg)	13.132	2,46	32.304,72	1,59	20.879,88
Cheiro Verde (Maço de 250g)	9.287	2,89	26.839,43	0,93	8.636,91
Couve Manteiga (Kg)	5.354	6,75	36.139,50	2,50	13.385,00
Limão Tayti	11.478	3,46	39.713,88	1,77	20.316,06
Repolho Branco (Kg)	11.904	2,33	27.736,32	1,11	13.213,44
Subtotal – Cooperiopreto (Contrato nº CHP/0003/2017)			315.780,32	Subtotal	158.521,04
Produto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Banana Maça (Kg)	7.271	4,95	35.991,45	2,62	19.050,02
Banana Nanica (Kg)	60.380	3,24	195.631,20	1,67	100.834,60
Laranja Lima (Kg)	11.328	3,24	36.702,72	1,20	13.593,60
Laranja Pêra Rio (Kg)	54.965	1,87	102.784,55	0,80	43.972,00
Mamão Formosa (Kg)	32.222	3,25	104.721,50	1,50	48.333,00
Subtotal - Avirjal (Contrato nº CHP/0002/2017)			475.831,42	Subtotal	225.783,22
Total dos pagamentos			791.611,74	Total Ceagesp	384.304,26
Total do superfaturamento					407.307,48

Fontes: Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo – Ceagesp (São José do Rio Preto), documento encaminhado em 21 de setembro de 2018; Processo Administrativo nº 12.414/2017, e; Notas Fiscais Eletrônicas (Danfe), período compreendido entre os dias 05 de setembro e 19 de dezembro de 2017, disponibilizados pela Secretaria Municipal da Educação de São José do Rio Preto/SP.

Quadro: Verificação da adequabilidade do preço dos produtos adquiridos, cujos pagamentos foram realizados no exercício de 2018 – Valores expressos em reais (R\$).

Gêneros Alimentícios – Adquiridos (Chamada Pública nº 002/2017)				Ceagesp/SP	
Produto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Abobrinha Menina (Kg)	13.849	2,82	39.054,18	1,63	22.573,87
Acelga (Kg)	15.061	3,52	53.014,72	2,32	34.941,52
Alface Crespa ou Lisa (Kg)	12.238	6,43	78.690,34	3,43	41.976,34
Batata Doce (Kg)	14.331	2,7	38.693,70	0,91	13.041,21

Beterraba (Kg)	14.116	2,89	40.795,24	1,83	25.832,28
Cenoura (Kg)	15.264	2,46	37.549,44	1,59	24.269,76
Cheiro Verde (Maço de 250g)	3.854	2,89	11.138,06	0,93	3.584,22
Couve Manteiga (Kg)	3.764	6,75	25.407,00	2,50	9.410,00
Limão Taity	12.602	3,46	43.602,92	1,77	22.305,54
Pepino Caipira - Kg	17.163	2,6	44.623,80	1,93	33.124,59
Repolho Branco (Kg)	18.385	2,33	42.837,05	1,11	20.407,35
Subtotal – Cooperiopreto (Contrato nº CHP/0003/2017)			455.406,45	Subtotal	251.466,68
Produto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Abacaxi Pérola - Kg	24.729	3,03	74.928,87	2,67	66.026,43
Banana Maça (Kg)	13468	4,95	66.666,60	2,62	35.286,16
Banana Nanica (Kg)	67820	3,24	219.736,80	1,67	113.259,40
Laranja Lima (Kg)	15957	3,24	51.700,68	1,20	19.148,40
Laranja Pêra Rio (Kg)	31747	1,87	59.366,89	0,80	25.397,60
Mamão Formosa (Kg)	36958	3,25	120.113,50	1,50	55.437,00
Tangerina Ponkan - Kg	29507	3,41	100.618,87	1,36	40.129,52
Subtotal – Avirjal (Contrato nº CHP/0002/2017)			693.132,21	Subtotal	354.684,51
Total dos pagamentos			1.148.538,66	Total Ceagesp	606.151,19
Total do superfaturamento					542.387,47

Fontes: Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo – Ceagesp (São José do Rio Preto), documento encaminhado em 21 de setembro de 2018; Processo Administrativo nº 12.414/2017, e; Notas Fiscais Eletrônicas (Danfe), período compreendido entre os dias 12 de janeiro e 25 de maio de 2018, disponibilizados pela Secretaria Municipal da Educação de São José do Rio Preto/SP.

Cabe ressaltar que não foram considerados no cálculo de superfaturamento os produtos cabotia descascada (abóbora japonesa) e mandioca descascada. Tal fato se justifica por não termos localizado o preço de referidos produtos à época da contratação. De qualquer forma, os produtos cotados representam 90,01% do valor total pago à Avirjal e à Cooperiopreto, referentes respectivamente aos contratos nº CHP/002/2017 e nº CHP/003/2017 (Chamada Pública nº 002/2017).

d) Fornecimento de alimentos, por agricultores familiares associados à Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores da Região de Jales - Avirjal, em valores superiores ao limite individual máximo permitido pela Resolução FNDE nº 26/2013.

Verificou-se que os documentos fiscais de fornecimento dos gêneros alimentícios, apresentados pela Avirjal, eram acompanhados por uma “Relação de Fornecedores e Produtos”. Constavam de referidas relações o montante financeiro correspondente a cada agricultor, o respectivo nº de CPF bem como o nº da Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP.

Com base em tais documentos, foram identificados três agricultores que ultrapassaram o limite individual de venda permitido no âmbito do Pnae, não tendo sido observado, portanto, o limite máximo de R\$ 20.000,00 (DAP/ano) imposto pelo art. 32 da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, conforme quadro a seguir:

Quadro: Agricultores que ultrapassaram o limite máximo individual de venda estabelecido pelo FNDE – Valores expressos em reais.

CPF	DAP	Nota Fiscal	Data	Valor	Valor Total
***.179.348-**	SDW0214179348322606170456	020950	12/09/2017	6.575,28	27.079,54

CPF	DAP	Nota Fiscal	Data	Valor	Valor Total
		020973	15/09/2017	1.189,32	
		021025	22/09/2017	1.282,82	
		021071	29/09/2017	4.187,60	
		021570	24/11/2017	6.065,28	
		021654	01/12/2017	6.045,84	
		021765	15/12/2017	1.733,40	
***.372.108-**	SDW0352372108302607171030	021025	22/09/2017	4.023,50	22.912,50
		021071	29/09/2017	5.382,00	
		021166	06/10/2017	4.420,00	
		021206	13/10/2017	3.451,50	
		021321	27/10/2017	3.058,25	
		021654	01/12/2017	2.577,25	
***307.598-**	SDW0547307598340203160228	021206	13/10/2017	4.893,44	28.841,95
		021269	20/10/2017	2.365,20	
		021321	27/10/2017	5.819,09	
		021405	03/11/2017	4.904,66	
		021456	10/11/2017	2.365,20	
		021507	17/11/2017	3.064,58	
		021570	24/11/2017	3.064,58	
		021654	01/12/2017	2.365,20	

Fonte: Documentos disponibilizados pela Secretaria Municipal da Educação de São José do Rio Preto (Processo Administrativo nº 12.414/2017) - Notas fiscais emitidas no âmbito da Chamada Pública nº 002/2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício Interno nº 497/2018-GP, de 05 de outubro de 2018, encaminhado por e-mail, de 11 de outubro de 2018, a Secretaria Municipal de Educação de São José do Rio Preto/SP apresentou a seguinte manifestação:

“[...]”

11. Chamada Pública nº 002/2017: Improbidades e/ou irregularidades apontadas, em que se destaca o superfaturamento apurado no montante de R\$ 949.694,95.

a) Pesquisa de preços realizada com entidades não previstas na Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

Com o intuito de iniciar os esclarecimentos necessários, onde se lê “a Secretaria Municipal de Educação” no início das considerações relatadas pelo auditor neste item, leia-se: a Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento, por meio do Interno: 0174/2017, de 28 de junho de 2017, encaminhou ao Departamento Municipal de Educação cotações de preços referentes à Chamada Pública nº 002/2017.

Em virtude de tratar-se da aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar com recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, no âmbito do Programa Nacional da Alimentação Escolar – PNAE, foi iniciado em

2017, um realinhamento interno da gestão municipal. Gestão que ocorre entre as Secretarias Municipais de Educação e Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento. Desta feita, os orçamentos necessários para a formação dos preços para a Chamada Pública nº 002/2017, foram realizados pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento, no âmbito do mercado local, em conformidade com a legislação pertinente e pesquisa de quatro mercados, ao invés de três.

A resolução determina que para a pesquisa de preço deverá ser priorizada a Feira do Produtor da Agricultura Familiar, quando houver, o que compete informar, que em São José do Rio Preto não há Feira do Produtor da Agricultura Familiar. Portanto, na ausência da Feira exclusivamente do Produtor da Agricultura Familiar, realizou-se pesquisa, por meio do Sindicato do Comércio Varejista de Feirantes e Vendedores Ambulantes, em setor que agrega representantes da Agricultura Familiar e outros comerciantes. A pesquisa foi realizada em, no mínimo, três mercados em âmbito local, seguindo criteriosamente o estabelecido na resolução e no Manual do PNAE – Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar Para Alimentação Escolar – 2ª edição, versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 04/2015 – que pode ser acessado no site www.fnde.gov.br.

O manual apresenta um passo a passo para a compra da Agricultura Familiar para a alimentação escolar, e no 4º PASSO – PESQUISA DE PREÇO – págs. 14, 15 e 16 do manual, é prestada a seguinte orientação:

Pesquisa de preços

‘Para a definição dos preços, deverá ser realizada ampla pesquisa de preços, que consiste em etapa fundamental para o bom e regular desenvolvimento do programa. Por isso, a Entidade Executora poderá contar com parceiros que contribuam para a construção da metodologia a ser utilizada na aferição dos preços de mercado. O CAE poderá ser um desses parceiros, bem como entidades de assistência técnica e extensão rural, universidades, organizações da agricultura familiar, secretarias de agricultura e outros.

O preço de aquisição de cada produto será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, acrescido dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagem, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto. A pesquisa de preços deverá dar preferência à feira do produtor da agricultura familiar, quando houver.’

A orientação constante no manual consultado sobre o que seria definido como mercado local, limita-se a orientar: “Esclarecemos que, por mercado de âmbito local, entende-se a comercialização realizada no próprio município onde se localizam as escolas.” Em momento algum, a resolução ou o manual definem mercado local no âmbito de atacado ou varejo, tamanho de empresa, ou outro tipo qualquer de restrição para pesquisa de preços.

Portanto, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento realizou as pesquisas de preço seguindo criteriosamente o determinado na resolução, com entidades aptas ao fornecimento das cotações, considerando as informações válidas para a fixação do preço de aquisição no edital de Chamada Pública nº 002/2017.

b) Ausência de emissão de parecer técnico/jurídico sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade, bem como acerca das minutas do edital e do contrato. Falta da designação da comissão de licitação ou do responsável pela chamada pública.

Com relação à ausência de emissão de parecer jurídico, bem como acerca das minutas do edital e do contrato, esclarecemos que a Secretaria Municipal da Educação encaminhava as

minutas de processo para o Departamento de Compras e Contratos da Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto.

Por outro lado, embora não exista a Comissão de Licitação, há uma equipe técnica do Departamento de Nutrição e Alimentação Escolar responsável pela formalização e acompanhamento dos processos.

c) Aquisição de gêneros alimentícios com preços acima da média de mercado – Superfaturamento no montante de R\$ 949.694,95.

É necessário frisar que o único parâmetro utilizado pelo auditor para chegar à conclusão de superfaturamento foi o levantamento dos preços de mercado à época, constante em informação fornecida apenas pela Ceagesp, sem levar em conta outros mercados locais que poderiam contribuir para a formação do preço médio em composição com a Ceagesp.

Na pesquisa de preços todas as variáveis constantes na Chamada Pública, para aquisição de gêneros alimentícios, devem estar obrigatoriamente previstas na composição dos mesmos: insumos necessários, embalagens fracionadas em saco/rede plástica em unidades de 01, 03, 05 e em caixa plástica de 20kg; classificação dos produtos conforme Nota Técnica emitida na Chamada Pública; a descentralização das entregas, no caso específico de São José do Rio Preto em todas as unidades escolares, três vezes por semana; transporte dos produtos em caminhão com sistema de refrigeração.

Os valores disponibilizados pela Ceagesp refletem uma realidade totalmente diferente daquela prevista para o fornecimento à Alimentação Escolar. Exemplificando, de forma mais clara, a Ceagesp repassa valores do gênero alimentício para entrega nas mesmas condições em que é fornecido pelo produtor.

Quando da cotação de preços, o Departamento já detalha e considera, no âmbito da Chamada Pública, todas as variáveis, com o objetivo de conferir transparência e eficiência à contratação.

Portanto, quando da solicitação de orçamentos para compor a Chamada Pública, todas as variáveis são previstas e obrigatoriamente inseridas na composição dos valores, sendo prematuro constatar incidência de superfaturamento com apenas uma base de referência, sendo ainda, a referência, tomada de forma que não prevê os critérios exigidos para a entrega dos produtos e que, obrigatoriamente, deveriam compor o preço conforme disposto no art. 29 §1º da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

Para que não restem dúvidas sobre a lisura do processo no que concerne a formação dos preços, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento encaminha levantamento realizado junto a Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios - CODEAGRO, órgão oficial da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento que disponibiliza ferramenta de consulta de todos os preços médios praticados nas Chamadas Públicas para Agricultura Familiar. A pesquisa foi realizada para o período de referência apontado pelo auditor. A metodologia utilizada pela CODEAGRO é a base de dados composta por informações retiradas de um sistema misto. Trata-se de uma ferramenta de busca dos editais das Chamadas Públicas captados a partir dos Diários Oficiais de Prefeituras, do Estado, sites de prefeituras e demais órgãos estaduais envolvidos em compras públicas, dando assim, uma base referencial muito mais abrangente.

Gêneros Alimentícios – Adquiridos (Chamada Pública nº 002/2017)				Média de Chamada Pública no Estado de SP ano 2017	
Produto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Abobrinha Menina (Kg)	9.341	2,82	26.341,62	3,28	30.638,48
Acelga (Kg)	4.487	3,52	15.794,24	4,06	18.217,22
Alface Crespa (Kg)	6.407	6,43	41.197,01	6,54	41.901,78
Batata Doce (Kg)	12.087	2,7	32.634,90	2,81	33.964,47
Beterraba (Kg)	12.830	2,89	37.078,70	2,93	37.591,90
Cenoura (Kg)	13.132	2,46	32.304,72	2,98	39.133,36
Cheiro Verde (Maço de 250g)	9.287	2,89	26.839,43	2,74	25.446,38
Couve Manteiga (Kg)	5.354	6,75	36.139,50	7,4	39.619,60
Limão Tayti	11.478	3,46	39.713,88	3,37	38.680,86
Repolho Branco (Kg)	11.904	2,33	27.736,32	2,62	31.188,48
Subtotal – Cooperioproto (Contrato nº CHP/0003/2017)			315.780,32	Subtotal - Estado de São Paulo	336.382,53
Produto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Banana Maça (Kg)	7.271	4,95	35.991,45	4,47	32.501,37
Banana Nanica (Kg)	60.380	3,24	195.631,20	3,35	202.273,00
Laranja Lima (Kg)	11.328	3,24	36.702,72	3,75	42.480,00
Laranja Pêra Rio (Kg)	54.965	1,87	102.784,55	2,33	128.068,45
Mamão Formosa (Kg)	32.222	3,25	104.721,50	3,44	110.843,68
Subtotal - Avirjal (Contrato nº CHP/0002/2017)			475.831,42	Subtotal - Estado de São Paulo	516.166,50
Total dos pagamentos			791.611,74	Total Estado de São Paulo	852.549,03
Total da ECONOMIA na aquisição dos gêneros					60.937,29

Fonte: <https://www.codeagro.agricultura.sp.gov.br/compras-publicas-consulta/#%2Ffica%2Fcompras-publicas%3F%23edital-historico>.

Gêneros Alimentícios – Adquiridos (Chamada Pública nº 002/2017)				Média de Chamada Pública no Estado de SP ano 2018	
Produto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Abobrinha Menina (Kg)	13.849	2,82	39.054,18	3,31	45.840,19
Acelga (Kg)	15.061	3,52	53.014,72	4,33	65.214,13
Alface Crespa ou Lisa (Kg)	12.238	6,43	78.690,34	6,34	77.588,92
Batata Doce (Kg)	14.331	2,7	38.693,70	2,81	40.270,11
Beterraba (Kg)	14.116	2,89	40.795,24	3,16	44.606,56
Cenoura (Kg)	15.264	2,46	37.549,44	3,25	49.608,00
Cheiro Verde (Maço de 250g)	3.854	2,89	11.138,06	3,01	11.600,54
Couve Manteiga (Kg)	3.764	6,75	25.407,00	7,21	27.138,44

Gêneros Alimentícios – Adquiridos (Chamada Pública nº 002/2017)				Média de Chamada Pública no Estado de SP ano 2018	
Produto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Limão Tayti	12.602	3,46	43.602,92	3,88	48.895,76
Pepino Caipira - Kg	17.163	2,6	44.623,80	3,04	52.175,52
Repolho Branco (Kg)	18.385	2,33	42.837,05	2,53	46.514,05
Subtotal – Cooperioproto (Contrato nº CHP/0003/2017)			455.406,45	Subtotal - Estado de São Paulo	509.452,22
Produto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Abacaxi Pérola - Kg	24.729	3,03	74.928,87	4,34	107.323,86
Banana Maça (Kg)	13468	4,95	66.666,60	4,8	64.646,40
Banana Nanica (Kg)	67820	3,24	219.736,80	2,99	202.781,80
Laranja Lima (Kg)	15957	3,24	51.700,68	3,66	58.402,62
Laranja Pêra Rio (Kg)	31747	1,87	59.366,89	2,17	68.890,99
Mamão Formosa (Kg)	36958	3,25	120.113,50	3,68	136.005,44
Tangerina Ponkan - Kg	29507	3,41	100.618,87	4,07	120.093,49
Subtotal – Avirjal (Contrato nº CHP/0002/2017)			693.132,21	Subtotal - Estado de São Paulo	758.144,60
Total dos pagamentos			1.148.538,66	Total Estado de São Paulo	1.267.596,82
Total da ECONOMIA na aquisição dos gêneros					119.058,16

Fonte: <https://www.codeagro.agricultura.sp.gov.br/compras-publicas-consulta/#%2Fica%2Fcompras-publicas%3F%23edital-historico>.

Foram consultados municípios que integram a base da pesquisa de preços separados por produto consultado.

Não houve superfaturamento dos produtos na aquisição realizada em função da Chamada Pública nº 002/2017, havendo sim, economicidade ao município em comparação aos preços praticados nos mercados de atendimento das Chamadas dos municípios de todo o estado de São Paulo consultadas.

d) Fornecimento de alimentos, por agricultores familiares associados à Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores da Região de Jales – Avirjal, em valores superiores ao limite individual máximo permitido pela Resolução FNDE nº 26/2013.

Fora constatado pelo relator, com base em documentos, que três agricultores da Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores da Região de Jales – Avirjal, teriam ultrapassado o limite individual permitido no âmbito do Pnae, não tendo sido observado, portanto, o limite máximo de R\$ 20.000,00 (DAP/ano) imposto pelo art. 32 da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

O art. 32 §1º da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013 estabelece:

‘§1º Cabe às cooperativas e/ou associações que firmarem contratos com a EEx. a responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda nos casos de comercialização com os grupos formais.’ (Original sem grifo)

A EEx. tem a responsabilidade pelo controle do limite total de venda das cooperativas e associações nos casos de comercialização com os grupos formais, conforme disposto no §2º do art. 32.

A EEx tem seguindo criteriosamente o estabelecido na resolução e no Manual do PNAE – Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar Para Alimentação Escolar – 2ª edição, versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 04/2015 – que pode ser acessado no site www.fnde.gov.br.

O manual que apresenta um passo a passo para a compra da Agricultura Familiar para a alimentação escolar, no 7º PASSO – RECEBIMENTO E SELEÇÃO DOS PROJETOS DE VENDA – págs. 22 a 26 do manual, tem a seguinte orientação sobre o controle do limite da DAP:

Controle do limite da DAP

‘...Neste caso, de celebração de contratos com grupos formais, caberá à Entidade Executora controlar o limite máximo a ser adquirido de cada cooperativa, e caberá à cooperativa controlar o limite individual de venda de cada agricultor associado.’

Em busca de aprimoramentos constantes nos controles e processos realizados no que concerne a aquisição de gêneros da Agricultura Familiar, iniciou orientação há orientação ao Departamento de Nutrição e Alimentação Escolar, quanto ao controle interno das entregas por DAP. Tal ação está sendo implementada na busca de total transparência, segurança e correção em todas as fases dos processos que envolvem as aquisições de gêneros da Agricultura Familiar.”

Análise do Controle Interno

A análise relativa à manifestação apresentada pela Secretaria Municipal de Educação de São José do Rio Preto, por meio do Ofício Interno nº 497/2018-GP, de 05 de outubro de 2018, encaminhado por e-mail, de 11 de outubro de 2018, encontra-se registrada a seguir:

a) Pesquisa de preços realizada com entidades não previstas na Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

Considerando-se que os normativos pertinentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae, em especial a Resolução CD/FNDE nº 26/2013, de 17 de junho de 2013, não descrevem de forma pormenorizada a forma como as pesquisas de preço devam ser realizadas, restringindo-se a mencionar que “*O preço de aquisição será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, territorial, estadual ou nacional, nessa ordem, priorizando a feira do produtor da Agricultura Familiar, quando houver.*”

Considerando-se, ainda, os argumentos apresentados pela Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto/SP, consideramos como regular as pesquisas de preço realizadas; sendo assim, acatamos como suficiente a manifestação apresentada.

Resolução CD/FNDE nº 26/2013, de 17 de junho de 2013:

Art. 29 Na definição dos preços de aquisição dos gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e/ou dos Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações, a EEx. deverá considerar todos os insumos exigidos na licitação e/ou chamada pública, tais como

despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto.

§1º O preço de aquisição será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, territorial, estadual ou nacional, nessa ordem, priorizando a feira do produtor da Agricultura Familiar, quando houver.

[...]

§3º O preço de aquisição deverá ser publicado na chamada pública.

b) Ausência de emissão de parecer técnico/jurídico sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade, bem como acerca das minutas do edital e do contrato. Falta da designação da comissão de licitação ou do responsável pela chamada pública.

Os argumentos apresentados na manifestação não aduzem novas informações que permitam modificar o entendimento a respeito das impropriedades apontadas, tampouco apresentam medidas suficientes para saná-las, razão pela qual mantemos essa constatação.

c) Aquisição de gêneros alimentícios com preços acima da média de mercado – Superfaturamento no montante de R\$ 949.694,95.

Cabe ressaltar, inicialmente, que as informações constantes na manifestação apresentada, em especial a afirmativa de que na pesquisa de preços todas as variáveis constantes na Chamada Pública para aquisição de gêneros alimentícios devem estar obrigatoriamente previstas na composição dos mesmos, demonstram não refletir em sua integralidade os dados constantes na documentação pertinente ao Processo Administrativo nº 12.414/2017.

Verificou-se não constarem do Processo Administrativo nº 12.414/2017, quaisquer documentos ou informações que descrevam de forma pormenorizada os locais, periodicidade, bem como os roteiros e as distâncias a serem percorridas quando da realização das entregas dos gêneros alimentícios. A ausência da variável correspondente à descentralização das entregas, para efeito de cálculo nas composições de preços, poderia ter como resultado a apresentação de valores unitários sub ou superdimensionados; ou seja, não refletir a realidade do mercado local.

Para demonstrar a ausência e/ou insuficiência das informações, no que diz respeito ao local e periodicidade de entrega dos produtos, transcrevemos a seguir excertos do Edital da Chamada Pública nº 002/2017:

“8. Local e periodicidade de entrega dos produtos

8.1. Para estes produtos perecíveis, a entrega será realizada em domicílio, conforme solicitação prévia do departamento de Nutrição e Alimentação escolar, em caminhões com sistema de refrigeração (Termo King), onde deverão possuir paletes apropriados para acondicionar os alimentos, em todas as unidades atendidas, com os funcionários devidamente uniformizados (incluindo proteção dos cabelos (touca, boné ou gorro) e com identificação estampado no uniforme (nome da empresa e do funcionário).

[...]

8.1.1.1. O Departamento de Nutrição e Alimentação Escolar encaminhará ao fornecedor um cronograma com datas, quantidades e locais de entregas, que deverá ser fielmente observado. [...]” (Original sem grifo)

Em relação ao apontamento pertinente à aquisição de gêneros alimentícios com preços acima da média de mercado, considerando-se os argumentos e informações apresentados pela Secretaria Municipal de Educação em sua manifestação; bem como os dados obtidos

em pesquisa realizada junto ao portal da Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios - Codeagro, órgão oficial da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento que disponibiliza ferramenta de consulta de todos os preços médios praticados nas Chamadas Públicas para Agricultura Familiar, verificou-se que os valores pagos à Cooperativa dos Produtores Rurais de São José do Rio Preto - Cooperiopreto e à Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores da Região de Jales - Avirjal estão em acordo aos preços praticados no local à época da contratação.

Cabe ressaltar, entretanto, que os preços médios registrados em referido portal retratam os valores pactuados em razão de Chamadas Públicas anteriormente realizadas em diversas municipalidades; não se podendo garantir, entretanto, que os chamamentos em questão estejam em acordo com a legislação que regula o programa, tanto quanto que tais valores estejam adequados e/ou compatíveis com os preços médios praticados à época na região.

Quadro: Verificação da adequabilidade do preço dos produtos adquiridos, cujos pagamentos foram realizados no exercício de 2017 – Valores expressos em reais (R\$).

Gêneros Alimentícios – Adquiridos (Chamada Pública nº 002/2017)				Média Codeagro maio/junho/julho 2017 - Estado de São Paulo	
Produto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Abobrinha Menina (Kg)	9.341	2,82	26.341,62	2,98	27.836,18
Acelga (Kg)	4.487	3,52	15.794,24	3,79	17.005,73
Alface Crespa (Kg)	6.407	6,43	41.197,01	6,54	41.901,78
Batata Doce (Kg)	12.087	2,7	32.634,90	2,63	31.788,81
Beterraba (Kg)	12.830	2,89	37.078,70	2,79	35.795,70
Cenoura (Kg)	13.132	2,46	32.304,72	2,86	37.557,52
Cheiro Verde (Maço de 250g)	9.287	2,89	26.839,43	2,83	26.282,21
Couve Manteiga (Kg)	5.354	6,75	36.139,50	7,42	39.726,68
Limão Tayti (Kg)	11.478	3,46	39.713,88	2,82	32.367,96
Repolho Branco (Kg)	11.904	2,33	27.736,32	2,53	30.117,12
Subtotal – Cooperiopreto (Contrato nº CHP/0003/2017)			315.780,32	Subtotal Codeagro	320.379,69
Produto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Banana Maça (Kg)	7.271	4,95	35.991,45	4,67	33.955,57
Banana Nanica (Kg)	60.380	3,24	195.631,20	2,78	167.856,40
Laranja Lima (Kg)	11.328	3,24	36.702,72	3,45	39.081,60
Laranja Pêra Rio (Kg)	54.965	1,87	102.784,55	2,30	126.419,50
Mamão Formosa (Kg)	32.222	3,25	104.721,50	3,66	117.932,52
Subtotal - Avirjal (Contrato nº CHP/0002/2017)			475.831,42	Subtotal Codeagro	485.245,59
Total dos pagamentos			791.611,74	Total Codeagro	805.625,28
Diferença verificada favorável à contratante					14.013,54

Fontes: Documentos disponibilizados pela Secretaria Municipal da Educação de São José do Rio Preto/SP - Processo Administrativo nº 12.414/2017, e; Notas Fiscais Eletrônicas (Danfe), período compreendido entre os dias 05 de setembro e 19 de dezembro de 2017, e consultas realizadas junto ao portal da Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios - Codeagro, de 18 de outubro de 2018

(<https://www.codeagro.agricultura.sp.gov.br/compras-publicas-consulta#%2Ffica%2Fcompraspublicas%3F%23edita-historico>).

Quadro: Verificação da adequabilidade do preço dos produtos adquiridos, cujos pagamentos foram realizados no exercício de 2018 – Valores expressos em reais (R\$).

Gêneros Alimentícios – Adquiridos (Chamada Pública nº 002/2017)				Média Codeagro maio/junho/julho 2017 - Estado de São Paulo	
Produto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Abobrinha Menina (Kg)	13.849	2,82	39.054,18	2,98	41.270,02
Acelga (Kg)	15.061	3,52	53.014,72	3,79	57.081,19
Alface Crespa ou Lisa (Kg)	12.238	6,43	78.690,34	6,54	80.036,52
Batata Doce (Kg)	14.331	2,7	38.693,70	2,63	37.690,53
Beterraba (Kg)	14.116	2,89	40.795,24	2,79	39.383,64
Cenoura (Kg)	15.264	2,46	37.549,44	2,86	43.655,04
Cheiro Verde (Maço de 250g)	3.854	2,89	11.138,06	2,83	10.906,82
Couve Manteiga (Kg)	3.764	6,75	25.407,00	7,42	27.928,88
Limão Taity	12.602	3,46	43.602,92	2,82	35.537,64
Pepino Caipira - Kg	17.163	2,6	44.623,80	3,12	53.548,56
Repolho Branco (Kg)	18.385	2,33	42.837,05	2,53	46.514,05
Subtotal – Cooperiopreto (Contrato nº CHP/0003/2017)			455.406,45	Subtotal Codeagro	473.552,89
Produto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Abacaxi Pérola - Kg	24.729	3,03	74.928,87	4,48	110.785,92
Banana Maça (Kg)	13468	4,95	66.666,60	4,67	62.895,56
Banana Nanica (Kg)	67820	3,24	219.736,80	2,78	188.539,60
Laranja Lima (Kg)	15957	3,24	51.700,68	3,45	55.051,65
Laranja Pêra Rio (Kg)	31747	1,87	59.366,89	2,30	73.018,10
Mamão Formosa (Kg)	36958	3,25	120.113,50	3,66	135.266,28
Tangerina Ponkan - Kg	29507	3,41	100.618,87	3,69	108.880,83
Subtotal – Avirjal (Contrato nº CHP/0002/2017)			693.132,21	Subtotal Codeagro	734.437,94
Total dos pagamentos			1.148.538,66	Total Codeagro	1.207.990,83
Diferença verificada favorável à contratante					59.452,17

Fontes: Documentos disponibilizados pela Secretaria Municipal da Educação de São José do Rio Preto/SP - Processo Administrativo nº 12.414/2017, e; Notas Fiscais Eletrônicas (Danfe), período compreendido entre os dias 12 de janeiro e 25 de maio de 2018, e consultas realizadas junto ao portal da Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios - Codeagro, de 18 de outubro de 2018 (<https://www.codeagro.agricultura.sp.gov.br/compras-publicas-consulta#%2Ffica%2Fcompraspublicas%3F%23edita-historico>).

Ressalvando-se, quanto ao processo de contratação, a ausência e/ou insuficiência de informações, no que diz respeito ao local e periodicidade de entrega dos gêneros alimentícios, tanto quanto as observações pertinentes às pesquisas realizadas junto ao portal da Codeagro, consideramos que os valores pagos à Cooperiopreto e à Avirjal estão em acordo aos preços praticados no local à época da contratação.

d) Fornecimento de alimentos, por agricultores familiares associados à Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores da Região de Jales – Avirjal, em valores superiores ao limite individual máximo permitido pela Resolução/FNDE nº 26/2013.

Muito embora exista a previsão de que a responsabilidade da Entidade Executora – EEx. se restrinja ao controle do limite total de venda das cooperativas e associações nos casos de comercialização com grupos formais, conforme Resolução/FNDE nº 26/2013, não existe impedimento para que a Secretaria Municipal de Educação da municipalidade exerça o controle relativo ao limite individual máximo de venda de cada agricultor familiar. Tal controle, no caso em tela, permitiria que se beneficiasse um maior número de produtores rurais detentores da Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP.

Não se pode confundir a responsabilidade imposta pela citada Resolução, com a obrigação em se fiscalizar a execução dos contratos pactuados.

Entre as cláusulas contratuais, excertos a seguir transcritos, vale destacar as que dizem respeito à fiscalização de sua execução, à imposição de penalidades pelo não cumprimento de qualquer cláusula ou condição estipulada; a possibilidade de rescindir unilateralmente o contrato, nos casos de infração contratual ou inaptidão do contratado; etc.

Contrato nº CHP 0003/2018, de 30 de maio de 2018, e Contrato CHP nº 004/2018, de 30 de maio de 2018:

“[...]”

CLÁUSULA TERCEIRA:

O limite individual de venda de HORTIFRUTIGRANIEIROS da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural será de até R\$20.000,00 (vinte mil reais) por Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP por ano civil, referente à sua produção, conforme a legislação do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

[...]

CLÁUSULA QUINZE:

O CONTRATANTE em razão da supremacia dos interesses públicos sobre os interesses particulares poderá:

a) Modificar unilateralmente o contrato para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitando os direitos do CONTRATADO;

b) Rescindir unilateralmente o contrato, nos casos de infração contratual ou inaptidão do CONTRATADO;

c) Fiscalizar a execução do contrato;

d) Aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste.

[...]

CLÁUSULA DEZESSEIS:

16.1 — Pelo inadimplemento de qualquer cláusula ou condição estipulada neste contrato, a contratada estará sujeita a penalidades, independente de qualquer interpelação judicial, nos casos conforme segue: [...]” (Original sem grifo)

A Secretaria Municipal de Educação informou, em sua manifestação, que o Departamento de Nutrição e Alimentação Escolar foi orientado no sentido de realizar o controle das DAP. Informou, ainda, que referida ação está sendo implementada na busca de total

transparência, segurança e correção em todas as fases dos processos que envolvem as aquisições de gêneros da Agricultura Familiar.

Cabe ressaltar, entretanto, que para sanar o problema identificado torna-se necessário que se proceda ao controle do limite individual máximo permitido por DAP, conforme citado na manifestação; ou seja, tal medida depende de implementação e posterior verificação. Considerando-se essa pendência, mantemos a constatação.

Observações finais: Após a análise da manifestação apresentada pela Secretaria Municipal de Educação de São José do Rio Preto/SP, conclui-se que ficam mantidas as constatações pertinentes aos itens b) e d) anteriormente explicitados.

2.2.11. Impropriedades verificadas pertinentes à Chamada Pública nº 002/2018.

Fato

Com o objetivo de adquirir gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, para atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae, a Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto/SP promoveu a Chamada Pública nº 002/2018 (Processo Administrativo nº 1837/2018).

O Edital, datado de 28 de fevereiro de 2018, previa como prazo final para o recebimento dos envelopes (Documentação de Habilitação – nº 01 e Projeto de Venda – nº 02) o dia 27 de março de 2018 e tinha o seguinte objeto:

"O objeto da presente Chamada Pública é a de aquisição de Abobrinha, Acelga, alface crespa, banana maçã, banana nanica, beterraba, cabotiá, couve manteiga, laranja, mamão formosa e mandioca branca, destinados ao atendimento das unidades escolares, para o atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar/PNAE, destinados à alimentação escolar - alunos da rede atendida pela Secretaria Municipal de Educação deste município, conforme especificações dos gêneros alimentícios, constantes do Anexo I e nas quantidades estimadas abaixo: [...]"

Elencamos nos quadros a seguir a especificação dos produtos, os quantitativos previstos para aquisição, os valores unitário e total, bem como as entidades contratadas.

Quadro: Estimativa e média de valores para a aquisição de gêneros alimentícios no âmbito da Chamada Pública nº 002/2018 – Valores expressos em reais (R\$).

Aquisição de Gêneros Alimentícios - Estimativa (Chamada Pública nº 002/2018)				
Produto	Especificação	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total
Abobrinha (Kg)	Abobrinha menina ou paulista de primeira qualidade, fruto sadio, apresentar uniformidade quanto ao tamanho, cor, sabor e aroma, característicos das variedades, estar isentos de lesões provocadas mecanicamente e/ou por insetos. Não deverá conter terra ou corpos estranhos aderentes à casca.	9.600	2,67	25.632,00
Acelga (Kg)	Acelga de primeira qualidade, sem defeitos, com folhas verdes, sem traços de descoloração, intactas, firmes e bem desenvolvidas. Devem apresentar uniformidade no tamanho, aroma e cor típicos da variedade. Deverão estar frescas,	23.500	3,67	86.245,00

Aquisição de Gêneros Alimentícios - Estimativa (Chamada Pública nº 002/2018)				
Produto	Especificação	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total
	isentas de insetos, danos e livres de folhas externas sujas de terra, maço com peso médio de 1,5 kg.			
Alface (Kg)	Alface crespa ou americana de primeira qualidade, sem defeitos, com folhas verdes, sem traços de descoloração, intactas, firmes e bem desenvolvidas. Devem apresentar uniformidade no tamanho, aroma e cor típicos da variedade. Deverão estar frescas, isentas de insetos, danos e livres de folhas externas sujas de terra, maço com peso médio de 500 g.	43.200	6,60	285.120,00
Banana Maça (Kg)	Banana maçã de primeira qualidade; coloração da casca amarela esverdeada, espessura fina e polpa branca creme; o lote deverá apresentar homogeneidade visual de tamanho e coloração; não apresentar defeitos como: passada, dano por praga, podridão e fermento.	32.000	4,43	141.760,00
Banana Nanica (Kg)	Banana nanica de primeira qualidade; coloração da casca amarela esverdeada, espessura fina e polpa branca creme; o lote deverá apresentar homogeneidade visual de tamanho e coloração; não apresentar defeitos como: passada, dano por praga, podridão e fermento.	142.000	3,22	457.240,00
Beterraba (Kg)	Beterraba de primeira qualidade, fresca, compacta e firme. Estar isenta de enfermidades, material terroso e umidade externa anormal. Tamanho e coloração uniformes devendo ser bem desenvolvida.	22.000	2,59	56.980,00
Cabotiá descascada (Kg)	Cabotiá de primeira qualidade, descascada, embalada à vácuo, pacotes de 01 Kg.	19.500	6,80	132.600,00
Couve Manteiga (Kg)	Couve manteiga de primeira qualidade, especial, parte verde das hortaliças sem defeitos, com folhas verdes sem traços de descoloração, intactas, firmes e bem desenvolvidas. Deve apresentar aroma, coloração e tamanho uniforme e típicos da variedade.	8.650	6,60	57.090,00
Laranja Pêra Rio (Kg)	Laranja tipo Pêra Rio; devendo apresentar higienizada, com aspecto, cor, cheiro e sabor próprio; firme e intacta; livre de sujidades, parasitas, larvas e fertilizantes.	102.500	1,86	190.650,00
Mamão Formosa (Kg)	Mamão Formosa de primeira qualidade; com coloração da casca amarela alaranjada e da polpa alaranjada; devendo o lote apresentar homogeneidade visual de tamanho e coloração; não apresentar defeitos como podridão, fermento, imaturo ou com defeito de polpa.	102.000	3,33	339.660,00
Mandioca descascada (Kg)	Mandioca branca de 1ª qualidade descascada e embalada à vácuo.	27.500	4,33	119.075,00

Aquisição de Gêneros Alimentícios - Estimativa (Chamada Pública nº 002/2018)				
Produto	Especificação	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total
Total estimado				1.892.052,00

Fontes: Processo Administrativo nº 1837/2018 - Edital da Chamada Pública nº 002/2018, de 28 de fevereiro de 2018.

Quadro: Contratos formalizados no âmbito da Chamada Pública nº 002/2018 – Valores expressos em reais.

Contratos de aquisição de gêneros alimentícios – Chamada Pública nº 002/2018				
Cooperativa dos Produtores Rurais de São José do Rio Preto - Contrato nº CHP/0003/2018				
Produto	CNPJ	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total
Abobrinha Menina ou Paulista (Kg)	14.041.914/0001-05	9.600	2,67	25.632,00
Acelga (Kg)		23.500	3,67	86.245,00
Alface (Kg)		43.200	6,60	285.120,00
Beterraba (Kg)		22.000	2,59	56.980,00
Couve Manteiga (Kg)		8.650	6,60	57.090,00
Mandioca Branca descascada (Kg)		27.500	4,33	119.075,00
Subtotal				630.142,00
Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores da Região de Jales - Contrato nº CHP/0004/2018				
Produto	CNPJ	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total
Banana Maça (Kg)	72.698.094/0001-69	14.000	4,43	62.020,00
Banana Nanica (Kg)		80.000	3,22	257.600,00
Cabotiá descascada (Kg)		19.500	6,80	132.600,00
Laranja Pêra Rio (Kg)		102.500	1,86	190.650,00
Mamão Formosa (Kg)		66.000	3,33	219.780,00
Subtotal				862.650,00
Associação dos Produtores de Alimentos Saudáveis Orgulho do Campo - Contrato nº CHP/0005/2018				
Produto	CNPJ	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total
Banana Nanica (Kg)	26.313.029/0001-17	62.000	3,22	199.640,00
Mamão Formosa (Kg)		36.000	3,33	119.880,00
Subtotal				319.520,00
Associação dos Produtores Rurais de Fernandópolis - Contrato nº CHP/0006/2018				
Produto	CNPJ	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total
Banana Maça (Kg)	16.834.600/0001-95	18.000	4,43	79.740,00
Subtotal				79.740,00
Total				1.892.052,00

Fontes: Processo Administrativo nº 1837/2018 - Edital da Chamada Pública nº 002/2018, de 28 de fevereiro de 2018; Ata da Sessão de Abertura dos Envelopes de Habilitação, de 27 de março de 2018; Ata de Julgamento, de 27 de abril de 2018; 2ª Ata de Julgamento, de 04 de maio de 2018; Termo de Homologação e Adjudicação, de 23 de maio de 2018; Contrato nº CHP/0003/2018, de 30 de maio de 2018; Contrato nº CHP/0004/2018, de 30 de maio de 2018; Contrato nº CHP/0005/2018, de 20 de junho de 2018; e Contrato nº CHP/0006/2018, de 20 de junho de 2018.

Conforme Ata da Sessão de Abertura dos Envelopes de Habilitação (fls. 45 e 46 do Processo nº 1837/2018), de 27 de março de 2018, verificou-se que as associações e as cooperativas a seguir identificadas apresentaram os documentos de habilitação; e, conforme Termo de

Homologação e Adjudicação (fls. 324 e 325 do Processo nº 1837/2018), de 23 de maio de 2018, adjudicou-se o objeto da Chamada Pública nº 002/2018 a todas as associações e cooperativas participantes do procedimento em questão, excluindo-se a Cooperativa de Agricultores Familiares de Itararé.

- Associação dos Produtores Rurais de Fernandópolis (CNPJ nº 16.834.600/0001-95);
- Associação dos Produtores de Alimentos Saudáveis Orgulho do Campo (CNPJ nº 26.313.029/0001-17);
- Cooperativa dos Produtores Rurais de São José do Rio Preto – Cooperiopreto (CNPJ nº 14.041.914/0001-05);
- Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores da Região de Jales - Avirjal (CNPJ nº 72.698.094/0001-69); e
- Cooperativa de Agricultores Familiares de Itararé (CNPJ nº 11.858.978/0001-05).

Importante destacar que nossas análises, conforme definido no planejamento dos trabalhos, ficaram restritas à Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores da Região de Jales - Avirjal e à Cooperativa dos Produtores Rurais de São José do Rio Preto - Cooperiopreto.

Os instrumentos contratuais formalizados com a Avirjal (CHP/0004/2018) e com a Cooperiopreto (CHP/0003/2018) foram firmados em 30 de maio de 2018. O início das entregas, conforme prescrição contida na cláusula quinta dos contratos, seria realizado imediatamente após o recebimento das Ordens de Compra expedidas pelo Departamento de Alimentação Escolar, sendo que a vigência de referidos instrumentos teria como prazo máximo o período de doze meses, contados da data de assinatura dos contratos, ou até a entrega total dos produtos adquiridos (Cláusula Vinte e Dois).

Os achados relativos à análise da Chamada Pública nº 002/2018 encontram-se registrados a seguir:

a) Análise da pesquisa de preços realizada.

A Secretaria Municipal de Educação, por meio do documento “Interno nº 16/2018”, de 08 de fevereiro de 2018, encaminhou ao Departamento de Execução Orçamentária cotações de preços referentes à Chamada Pública nº 002/2018. Elencamos, a seguir, as empresas consultadas com os respectivos valores apresentados:

- a.1) Camila Beatriz Maturi - ME (Varejão Santa Catarina) - CNPJ nº 05.622.486/0001-13 (fls. 011 e 012 do Processo nº 1837/2018) – Município de São José do Rio Preto/SP, cotação apresentada em 25 de janeiro de 2018.



Imagem 01 – Fachada do Varejão Santa Catarina: Av. Danilo Galeazzi, 2295 – Jd. do Bosque

a.2) Sindicato do Comércio Varejista de Feirantes e Vendedores Ambulantes de São José do Rio Preto - CNPJ nº 45.125.846/0001-96 (fls. 014 e 015 do Processo nº 1837/2018) – Município de São José do Rio Preto/SP, cotação apresentada em 23 de janeiro de 2018. Entidade afiliada à Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo (Fecomercio/SP), é a principal entidade sindical paulista dos setores de comércio e serviços. Responsável por administrar, no Estado, o Serviço Social do Comércio (Sesc) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac).

a.3) Felizardo Comércio de Frutas e Legumes - CNPJ nº 08.015.333/001-04 (fls. 017 e 018 do Processo nº 1837/2018) – localizado na área interna da Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo – Ceagesp, entreposto de São José do Rio Preto/SP, cotação apresentada em 24 de janeiro de 2018.

Quadro: Cotação de preços de gêneros alimentícios, por empresa consultada – Valores expressos em reais (R\$).

Produto	Unidade	Empresas Consultadas – Preço Unitário			Preço Médio
		a.1)	a.2)	a.3)	
Abobrinha	Kg	3,00	2,50	2,50	2,67
Acelga	Kg	4,00	4,00	3,00	3,67
Alface	Kg	7,80	6,00	6,00	6,60
Banana Maça	Kg	5,79	3,50	4,00	4,43
Banana Nanica	Kg	3,99	2,67	3,00	3,22
Beterraba	Kg	2,98	2,80	2,00	2,59
Cabotiá descascada	Kg	7,00	6,50	6,90	6,80
Couve Manteiga	Kg	7,80	6,00	6,00	6,60
Laranja Pêra Rio	Kg	1,79	1,79	2,00	1,86
Mamão Formosa	Kg	3,98	3,00	3,00	3,33
Mandioca descascada	Kg	3,98	4,50	4,50	4,33

Fontes: Processo Administrativo nº 1837/2018 - Edital da Chamada Pública nº 002/2018, de 28 de fevereiro de 2018; e cotações de preço dos gêneros alimentícios (fls. 010 a 018 do Processo).

Importante observar que, conforme a Resolução FNDE nº 26/2013, o preço de aquisição a ser considerado nas contratações realizadas com recursos do Pnae será o valor médio pesquisado

e/ou cotado junto a, no mínimo, três mercados locais; ou seja, esses foram os preços de aquisição considerados no edital da Chamada Pública nº 002/2018.

“Art. 29 O preço de aquisição dos gêneros alimentícios será determinado pela EEx., com base na realização de pesquisa de preços de mercado.

“§1º O preço de aquisição será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, territorial, estadual ou nacional, nessa ordem, priorizando a feira do produtor da Agricultura Familiar, quando houver, acrescido dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto.” (Original sem grifo)

Vale ressaltar que as empresas consultadas, em especial o “Varejão Santa Catarina” e o Sindicato do Comércio Varejista de Feirantes e Vendedores Ambulantes de São José do Rio Preto, não se enquadram no segmento de agricultura familiar. Observa-se que são empresas fornecedoras de gêneros alimentícios destinados ao varejo; ou seja, venda direta ao consumidor, não se enquadrando nas diretrizes contidas no §1º, art. 29, da Resolução FNDE nº 26/2013. Portanto a Secretaria Municipal de Educação não deveria utilizar os valores médios obtidos em referidas cotações como sendo o preço de aquisição fixado no edital da Chamada Pública nº 002/2018.

Outro ponto que merece destaque refere-se ao fato de que os estabelecimentos instalados na área da Ceagesp, entreposto de São José do Rio Preto/SP, segundo informado, comercializam apenas produtos in natura; ou seja, não são vendidos no local produtos semielaborados como abóbora cabotia ou mandioca descascados e embalados a vácuo.

b) Ausência de emissão de parecer técnico/jurídico sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade, bem como acerca das minutas do edital e do contrato. Falta de designação da comissão de licitação ou do responsável pela chamada pública.

Considerando-se que a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae, poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório.

Considerando-se que a chamada pública é o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações.

Considerando-se, ainda, que mesmo existindo hipóteses que dispensam o processo licitatório, isso não desobriga a contratante de observar procedimentos pertinentes a essa forma de licitar; ou seja, mesmo para as hipóteses de licitações dispensadas a Lei traz formalidades indispensáveis e que devem ser prontamente atendidas.

Resta claro que deveria constar do processo de contratação, pertinente à Chamada Pública nº 002/2018, o ato de designação da comissão responsável por sua formalização e acompanhamento.

Resta claro, ainda, que tanto a adequação do enquadramento feito pelo gestor, frente à legislação aplicável, no que se refere à modalidade de licitação adotada (dispensa do procedimento licitatório), quanto as minutas do edital e do contrato deveriam ser submetidas, previamente, à análise da assessoria jurídica da Administração; atendendo, assim, aos parâmetros jurídicos legais, em especial a Lei nº 8.666/1993 e a Resolução FNDE nº 26/2013.

Verificou-se, entretanto, não constar do processo de contratação o ato de designação da comissão responsável por sua formalização e acompanhamento.

Em relação à modalidade de licitação adotada, bem como quanto às minutas do edital e do contrato, verificou-se não terem sido emitidos quaisquer pareceres técnicos/jurídicos pela Procuradoria-Geral do Município.

Transcrevemos, a seguir, excertos dos citados normativos no que concerne às impropriedades verificadas:

Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 - Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

“Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura do processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;

[...]

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

[...]

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.” (Original sem grifos)

Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013 - Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Pnae.

“Art. 20 A aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE deverá ser realizada por meio de licitação pública, nos termos da Lei nº 8.666/1993 ou da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, ou, ainda, por dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei nº 11.947/2009.

§1º Quando a EEx. optar pela dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14, §1º da Lei nº 11.947/2009, a aquisição será feita mediante prévia chamada pública. (Original sem grifos)

§2º Considera-se chamada pública o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações.”

c) Análise de preços da aquisição de gêneros alimentícios.

Objetivou-se, neste tópico, verificar a compatibilidade entre o preço dos gêneros alimentícios adquiridos e, mediante pesquisa, o preço de mercado à época das contratações; ou seja, verificar se houve superfaturamento nos pagamentos realizados à Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores da Região de Jales – Avirjal (CNPJ nº 72.698.094/0001-69) e à Cooperativa dos Produtores Rurais de São José do Rio Preto – Cooperiopreto (CNPJ nº 14.041.914/0001-05) durante a vigência dos contratos.

Como parâmetro, referente à época de contratação, considerou-se as datas constantes nas cotações de preços apresentadas (fls. 010 a 018 - Processo Administrativo nº 1837/2018); ou seja, a média de preços praticada entre os dias 23 e 25 de janeiro de 2018.

Para verificação da compatibilidade do preço de aquisição dos gêneros alimentícios, em relação aos preços médios praticados à época da contratação, utilizou-se como referência resposta à consulta formalizada junto à Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo – Ceagesp, entreposto de São José do Rio Preto. Tais informações foram disponibilizadas por meio do Comunicado - CESJR – nº 010/18, de 21 de setembro de 2018.

Verificou-se que dos recursos repassados pelo FNDE à municipalidade, pertinentes à Chamada Pública nº 002/2018, foram realizados pagamentos nos totais de R\$ 79.007,00 à Cooperioproto e de R\$ 171.741,92 à Avirjal, perfazendo o montante de R\$ 250.748,92.

Cabe ressaltar, entretanto, que do valor total expresso na Nota Fiscal Eletrônica – NF-e nº 005.681 no valor de R\$ 35.027,94 (Cooperioproto), emitida em 29 de junho de 2018, apenas R\$ 17.185,22 correspondem a despesas pertinentes ao contrato nº CHP/0003/2018. A diferença de valor, no montante de R\$ 17.842,72, refere-se ao contrato nº CHP/0007/2018 (Processo Administrativo nº 11.905/2018 - Chamada Pública nº 004/2018).

O superfaturamento apontado decorre do sobrepreço verificado quando do processo de contratação; ou seja, a diferença entre o valor unitário dos gêneros alimentícios fixados no edital (Chamada Pública nº 002/2018), preço médio das cotações realizadas em observância à Resolução FNDE nº 26/2013, e o valor médio de mercado de cada produto à época da contratação.

Quadro: Verificação da adequabilidade do preço dos produtos adquiridos, cujos pagamentos foram realizados no exercício de 2018 – Valores expressos em reais (R\$).

Gêneros Alimentícios – Adquiridos (Contrato nº CHP/0003/2018)				Ceagesp/SP	
Produto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Acelga (Kg)	4.994	3,67	18.327,98	3,33	16.630,02
Alface (Kg)	4.214	6,60	27.812,40	3,30	13.906,20
Beterraba (Kg)	4.470	2,59	11.577,30	1,43	6.392,10
Couve Manteiga (Kg)	730	6,60	4.818,00	2,50	1.825,00
Subtotal			62.535,68	Subtotal	38.753,32
Gêneros Alimentícios – Adquiridos (Contrato nº CHP/0004/2018)				Ceagesp/SP	
Produto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Banana Maça (Kg)	3.906	4,43	17.303,58	3,33	13.006,98
Banana Nanica (Kg)	18.719	3,22	60.275,18	1,81	33.881,39
Laranja Pêra Rio (Kg)	18.131	1,86	33.723,66	0,96	17.405,76
Mamão Formosa (Kg)	12.030	3,33	40.059,90	2,00	24.060,00
Subtotal			151.362,32	Subtotal	88.354,13
Total dos pagamentos			213.898,00	Total Ceagesp	127.107,45
Total do superfaturamento					86.790,55

Fontes: Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo – Ceagesp (São José do Rio Preto), documento encaminhado em 21 de setembro de 2018; Processo Administrativo nº 1837/2018, e; Notas Fiscais Eletrônicas (Danfe), período compreendido entre os dias 08 e 29 de junho de 2018, disponibilizados pela Secretaria Municipal da Educação de São José do Rio Preto/SP.

Cabe ressaltar que não foram considerados no cálculo de superfaturamento os produtos cabotiá descascada (abóbora japonesa) e mandioca descascada. Tal fato se justifica por não termos localizado o preço de referidos produtos à época da contratação. De qualquer forma, os produtos cotados representam 85,30% do valor total pago à Avirjal e à Cooperiopreto, referentes, respectivamente, aos contratos nº CHP/004/2018 e nº CHP/003/2018 (Chamada Pública nº 002/2018).

d) Fornecimentos de alimentos, por agricultores familiares associados à Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores da Região de Jales - Avirjal, em valores superiores ao limite individual máximo permitido pela Resolução FNDE nº 26/2013.

Verificou-se que os documentos fiscais de fornecimento dos gêneros alimentícios, apresentados pela Avirjal, eram acompanhados por uma “Relação de Fornecedores e Produtos”. Constavam de referidas relações o montante financeiro correspondente a cada agricultor, o respectivo nº de CPF, bem como o nº da Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP.

Com base em tais documentos, foram identificados dez agricultores que ultrapassaram o limite individual de venda permitido no âmbito do Pnae, não tendo sido observado, portanto, o limite máximo de R\$ 20.000,00 (DAP/ano) imposto pelo art. 32 da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, conforme quadro a seguir:

Quadro: Agricultores que ultrapassaram o limite máximo individual de venda estabelecido pelo FNDE – Valores expressos em reais (R\$).

CPF	DAP	NF-e	Data	Valor	Valor Total
***.821.168-**	SDW0018821168360606171208	022079	26/01/2018	1.380,24	20.412,00
		022152	02/02/2018	1.273,32	
		022199	09/02/2018	8.164,80	
		022025	19/01/2018	1.506,60	
		022300	23/02/2018	2.877,12	
		022346	28/02/2018	2.941,92	
		022436	09/03/2018	2.268,00	
***.923.598-**	SDW0927923598202806161122	023068	18/05/2018	2.885,85	20.492,15
		023139	25/05/2018	4.737,15	
		023282 023283 023284	08/06/2018	4.288,24	
		023345 023346 023347	15/06/2018	4.288,24	
		023401 023402 023403	21/06/2018	4.292,67	
***.312.688-**	SDW0248312688011705120436	022436	09/03/2018	10.504,08	28.641,60
		022510	16/03/2018	7.231,68	
		022560	23/03/2018	3476,52	
		022696	06/04/2018	2624,40	
		022801	20/04/2018	2624,40	
		022875	27/04/2018	2180,52	
***372448-**	SDW0352372448150704150246	022300	23/02/2018	10575,50	27.439,75
		022346	28/02/2018	5401,50	
		022436	09/03/2018	5980,00	

CPF	DAP	NF-e	Data	Valor	Valor Total
		022510	16/03/2018	5482,75	
***900038-**	SDW0733900038001208160302	022744	13/04/2018	4633,20	20.473,20
		022801	20/04/2018	4633,20	
		022875	27/04/2018	4643,10	
		023010	11/05/2018	4712,40	
		023068	18/05/2018	1851,30	
***246418-**	SDW0321246418670303150126	022025	19/01/2018	747,50	21.111,67
		022436	09/03/2018	8817,25	
		023282 023283 023284	08/06/2018	5976,32	
		023401 023402 023403	21/06/2018	5570,60	
***657558-**	SDW0274657558242604170428	022199	09/02/2018	3215,70	22.539,15
		022300	23/02/2018	1598,85	
		022436	09/03/2018	2044,35	
		022510	16/03/2018	4838,40	
		022560	23/03/2018	1118,70	
		022602	28/03/2018	3846,15	
***996868-**	SDW0336996868171201160336	022696	06/04/2018	5877,00	28.725,84
		021981	12/01/2018	573,48	
		022199	09/02/2018	1691,28	
		022346	28/02/2018	1749,60	
		022436	09/03/2018	5721,84	
		022510	16/03/2018	5239,08	
		022696	06/04/2018	5213,16	
		022744	13/04/2018	3936,60	
***788448-**	SDW0025788448361711151118	022801	20/04/2018	2268,00	23.760,00
		022875	27/04/2018	2332,80	
		022079	26/01/2018	1945,35	
		022152	02/02/2018	1945,35	
		022199	09/02/2018	3247,20	
		022025	19/01/2018	1935,45	
		022300	23/02/2018	2970,00	
		022346	28/02/2018	4568,85	
		022436	09/03/2018	2524,50	
		022510	16/03/2018	1514,70	
		022560	23/03/2018	1262,25	
***497178-**	SDW0734497178040510170857	022602	28/03/2018	757,35	27.824,05
		022696	06/04/2018	1089,00	
		022300	23/02/2018	4153,50	
		022801	20/04/2018	2934,75	
		022079	26/01/2018	1449,50	
		022152	02/02/2018	767,00	

CPF	DAP	NF-e	Data	Valor	Valor Total
		022199	09/02/2018	13582,55	
		022602	28/03/2018	4936,75	

Fonte: Documentos disponibilizados pela Secretaria Municipal da Educação de São José do Rio Preto (Processo Administrativo nº 1837/2018) - Notas fiscais emitidas no âmbito da Chamada Pública nº 002/2017 e da Chamada Pública nº 002/2018.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício Interno nº 497/2018-GP, de 05 de outubro de 2018, encaminhado por e-mail, de 11 de outubro de 2018, a Secretaria Municipal de Educação de São José do Rio Preto/SP apresentou a seguinte manifestação:

“[...]”

12. Chamada Pública nº 002/2018: Improbidades e/ou irregularidades apontadas, em que se destaca o superfaturamento apurado no montante de R\$ 86.790,55.

a) Pesquisa de preços realizada com entidades não previstas na Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

Os orçamentos necessários para a formação dos preços para a Chamada Pública nº 002/2018, foram realizados por equipe técnica da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, seguindo o exposto no art. 29 §1º da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

A Secretaria de Agricultura e Abastecimento realizou então a pesquisa de preços no âmbito do mercado local, conforme determinado na resolução, pesquisando ao invés de três, quatro mercados.

Em suas considerações sobre os orçamentos apresentados e utilizados na formação dos preços para a Chamada Pública nº 002/2018, o relator expõe:

‘Vale ressaltar que as empresas consultadas, em especial o ‘Varejão Santa Catarina’ e o Sindicato do Comércio Varejista de Feirantes e Vendedores Ambulantes de São José do Rio Preto, não se enquadram no segmento de agricultura familiar. Observa-se que são empresas fornecedoras de gêneros alimentícios destinados ao varejo; ou seja, venda direta ao consumidor, não se enquadrando nas diretrizes contidas no §1º, art. 29, da Resolução FNDE nº 26/2013. Portanto a Secretaria Municipal de Educação não deveria utilizar os valores médios obtidos em referidas cotações como sendo preço de aquisição fixado no edital da Chamada Pública nº 002/2018.’

A Secretaria de Agricultura e Abastecimento seguiu criteriosamente o exposto no art. 29 §1º da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

A resolução determina que para a pesquisa de preço deverá ser priorizada a Feira do Produtor da Agricultura Familiar, quando houver, o que compete informar, que em São José do Rio Preto não há Feira do Produtor da Agricultura Familiar. Portanto, na ausência da Feira exclusivamente do Produtor da Agricultura Familiar, realizou-se pesquisa, por meio do Sindicato do Comércio Varejista de Feirantes e Vendedores Ambulantes, em setor que agrega representantes da Agricultura Familiar e outros comerciantes. A pesquisa foi realizada em, no mínimo, três mercados em âmbito local, seguindo criteriosamente o estabelecido na resolução e no Manual do PNAE – Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar Para Alimentação Escolar – 2ª edição, versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 04/2015 – que pode ser acessado no site www.fnde.gov.br.

O manual apresenta um passo a passo para a compra da Agricultura Familiar para a alimentação escolar, e no 4º PASSO – PESQUISA DE PREÇO – págs. 14, 15 e 16 do manual, é prestada a seguinte orientação:

Pesquisa de preços

‘Para a definição dos preços, deverá ser realizada ampla pesquisa de preços, que consiste em etapa fundamental para o bom e regular desenvolvimento do programa. Por isso, a Entidade Executora poderá contar com parceiros que contribuam para a construção da metodologia a ser utilizada na aferição dos preços de mercado. O CAE poderá ser um desses parceiros, bem como entidades de assistência técnica e extensão rural, universidades, organizações da agricultura familiar, secretarias de agricultura e outros. (Original sem grifo)

O preço de aquisição de cada produto será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, acrescido dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagem, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto. A pesquisa de preços deverá dar preferência à feira do produtor da agricultura familiar, quando houver.’

A orientação constante no manual consultado sobre o que seria definido como mercado local, limita-se a orientar: “Esclarecemos que, por mercado de âmbito local, entende-se a comercialização realizada no próprio município onde se localizam as escolas.” Em momento algum, a resolução ou o manual definem mercado local no âmbito de atacado ou varejo, tamanho de empresa, ou outro tipo qualquer de restrição para pesquisa de preços.

Portanto, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento realizou as pesquisas de preço seguindo criteriosamente o determinado na resolução, com entidades aptas ao fornecimento das cotações, considerando as informações válidas para a fixação do preço de aquisição no edital de Chamada Pública nº 002/2018.

Encerrando os apontamentos sobre a pesquisa de preços, o próprio auditor afirma que: ‘Outro ponto que merece destaque refere-se ao fato de que os estabelecimentos instalados na área da Ceagesp, entreposto de São José do Rio Preto/SP, segundo informado, comercializam apenas produtos in natura; ou seja, não são vendidos no local produtos semielaborados como abóbora cabotiã ou mandioca descascados e embalados a vácuo.’

Assim, as argumentações de superfaturamento nas Chamadas Públicas elencadas no relatório, baseadas em cotações solicitadas à Ceagesp, precisariam ser reavaliadas conforme pesquisa de mercado mais ampla.

b) Ausência de emissão de parecer técnico/jurídico sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade, bem como acerca das minutas do edital e do contrato. Falta da designação da comissão de licitação ou do responsável pela chamada pública.

Com relação à ausência de emissão de parecer jurídico, bem como acerca das minutas do edital e do contrato, esclarecemos que a Secretaria Municipal de Educação encaminhava as minutas de processo para o Departamento de Compras e Contratos da Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto.

Por outro lado, embora não exista a Comissão de Licitação, há uma equipe técnica do Departamento de Nutrição e Alimentação Escolar responsável pela formalização e acompanhamento dos processos.

c) Aquisição de gêneros alimentícios com preços acima da média de mercado – Superfaturamento no montante de R\$86.790,55.

O relator inicia dizendo: ‘Objetivou-se, neste tópico, verificar a compatibilidade entre o preço dos gêneros alimentícios adquiridos e, mediante pesquisa, o preço de mercado à época das contratações; ou seja, verificar se houve superfaturamento nos pagamentos realizados à Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores da Região de Jales – Avirjal (CNPJ nº 72.698.094/0001-69) e à Cooperativa dos Produtores Rurais de São José do Rio Preto – Cooperiopreto (CNPJ nº 14.041.914/0001-05) durante a vigência dos contratos.’

Como referência para a conclusão de superfaturamento relacionado a possível ocorrência de *‘sobrepço verificado quando do processo de contratação’*, o auditor utiliza como fonte comparativa consulta formalizada junto à Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo – Ceagesp, entreposto de São José do Rio Preto, que disponibilizou as informações conforme solicitado pelo auditor, por meio de Comunicado – CESJR – nº 010/18, de 21 de setembro de 2018, indicando a média de preços entre os dias 23 e 25 de janeiro de 2018.

No quadro comparativo elaborado pelo auditor, utilizando como base apenas a consulta à Ceagesp por ele solicitada, concluiu que houve um superfaturamento no montante de R\$ 86.790,55.

É necessário frisar que o único parâmetro utilizado pelo auditor para chegar a conclusão de superfaturamento foi o levantamento dos preços de mercado à época, constante em informação fornecida apenas pela Ceagesp, sem levar em conta outros mercados locais que poderiam contribuir para a formação do preço médio em composição com a Ceagesp, estando pois, sua pesquisa, em desconformidade com o exposto no art. 29 §1º da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

Ou seja, na pesquisa de preços todas as variáveis constantes na Chamada Pública para aquisição de gêneros alimentícios devem estar obrigatoriamente previstas na composição dos mesmos: insumos necessários; embalagens fracionadas em saco/rede plástica em unidades de 01, 03, 05 e em caixa plástica de 20kg; classificação dos produtos conforme Nota Técnica emitida na Chamada Pública; a descentralização das entregas, no caso específico de São José do Rio Preto em todas as unidades escolares, três vezes por semana; transporte dos produtos em caminhão com sistema de refrigeração.

Os valores disponibilizados pela Ceagesp refletem uma realidade totalmente diferente daquela prevista para o fornecimento à Alimentação Escolar. Exemplificando de forma mais clara, a Ceagesp repassa valores do gênero alimentício para entrega nas mesmas condições em que é fornecido pelo produtor.

Quando da cotação de preços, o Departamento já detalha e considera, no âmbito da Chamada Pública, todas as variáveis, com o objetivo de conferir transparência e eficiência à contratação.

Portanto, quando da solicitação de orçamentos para compor a Chamada Pública, todas as variáveis são previstas e obrigatoriamente inseridas na composição dos valores, sendo prematuro constatar incidência de superfaturamento com apenas uma base de referência, sendo ainda, a referência, tomada de forma que não prevê os critérios exigidos para a entrega dos produtos e que, obrigatoriamente, deveriam compor o preço conforme disposto no art. 29 §1º da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

Para que não restem dúvidas sobre a lisura do processo no que concerne a formação dos preços, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento encaminha levantamento realizado junto a Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios - CODEAGRO, órgão oficial da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento que disponibiliza ferramenta de consulta de todos os preços médios praticados nas Chamadas Públicas para Agricultura Familiar. A pesquisa foi realizada para o período de referência apontado pelo auditor. A metodologia

utilizada pela CODEAGRO é a base de dados composta por informações retiradas de um sistema misto. Trata-se de uma ferramenta de busca dos editais das Chamadas Públicas captados a partir dos Diários Oficiais de Prefeituras, do Estado, sites de prefeituras e demais órgãos estaduais envolvidos em compras públicas, dando assim, uma base referencial muito mais abrangente.

Gêneros Alimentícios – Adquiridos (Contrato nº CHP/0003/2018)				Média de Chamada Pública no Estado de SP ano 2018	
Produto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Acelga (Kg)	4.994	3,67	18.327,98	4,33	21.624,02
Alface (Kg)	4.214	6,60	27.812,40	6,34	26.716,76
Beterraba (Kg)	4.470	2,59	11.577,30	3,16	14.125,20
Couve Manteiga (Kg)	730	6,60	4.818,00	7,21	5.263,30
Subtotal - Gêneros Alimentícios – Adquiridos (Contrato nº CHP/0004/2018)			62.535,68	Subtotal - Estado de São Paulo	67.729,28
Produto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Banana Maça (Kg)	3.906	4,43	17.303,58	4,80	18.748,80
Banana Nanica (Kg)	18.719	3,22	60.275,18	2,99	55.969,81
Laranja Pêra Rio (Kg)	18.131	1,86	33.723,66	2,17	39.344,27
Mamão Formosa (Kg)	12.030	3,33	40.059,90	3,68	44.270,40
Subtotal			151.362,32	Subtotal - Estado de São Paulo	158.333,28
Total dos pagamentos			213.898,00	Total Estado de São Paulo	226.062,56
Total da ECONOMIA na aquisição dos gêneros					12.164,56

Fonte: <https://www.codeagro.agricultura.sp.gov.br/compras-publicas-consulta/#%2Ffica%2Fcompras-publicas%3F%23edital-historico>.

Foram consultados municípios que integram a base da pesquisa de preços separados por produto consultado.

Com o fornecimento das novas referências para auxílio na análise final pelo auditor, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento analisa e conclui que não houve superfaturamento dos produtos na aquisição realizada em função da Chamada Pública nº 002/2018, havendo sim, economicidade ao município em comparação aos preços praticados nos mercados de atendimento das Chamadas dos municípios de todo o estado de São Paulo consultadas.

d) Fornecimento de alimentos, por agricultores familiares associados à Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores da Região de Jales – Avirjal, em valores superiores ao limite individual máximo permitido pela Resolução FNDE nº 26/2013.

Fora constatado pelo relator, com base em documentos, que dez agricultores da Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores da Região de Jales – Avirjal, teriam ultrapassado o limite individual permitido no âmbito do Pnae, não tendo sido observado, portanto, o limite máximo de R\$ 20.000,00 (DAP/ano) imposto pelo art. 32 da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

O art. 32 §1º da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

A EEx. tem a responsabilidade pelo controle do limite total de venda das cooperativas e associações nos casos de comercialização com os grupos formais, conforme disposto no §2º do art. 32.

A EEx tem seguindo criteriosamente o estabelecido na resolução e no Manual do PNAE – Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar Para Alimentação Escolar – 2ª edição, versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 04/2015 – que pode ser acessado no site www.fnde.gov.br.

O manual que apresenta um passo a passo para a compra da Agricultura Familiar para a alimentação escolar, no 7º PASSO – RECEBIMENTO E SELEÇÃO DOS PROJETOS DE VENDA – págs. 22 a 26 do manual, tem a seguinte orientação sobre o controle do limite da DAP:

Controle do limite da DAP

‘...Neste caso, de celebração de contratos com grupos formais, caberá à Entidade Executora controlar o limite máximo a ser adquirido de cada cooperativa, e caberá à cooperativa controlar o limite individual de venda de cada agricultor associado.’

Em busca de aprimoramentos constantes nos controles e processos realizados no que concerne a aquisição de gêneros, o Departamento de Nutrição e Alimentação Escolar foi orientado no sentido de realizar controle das DAP. Tal ação está sendo implementada na busca de total transparência, segurança e correção em todas as fases dos processos que envolvem as aquisições de gêneros da Agricultura Familiar.”

Análise do Controle Interno

A análise relativa à manifestação apresentada pela Secretaria Municipal de Educação de São José do Rio Preto, por meio do Ofício Interno nº 497/2018-GP, de 05 de outubro de 2018, encaminhado por e-mail, de 11 de outubro de 2018, encontra-se registrada a seguir:

a) Pesquisa de preços realizada com entidades não previstas na Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

Considerando-se que os normativos pertinentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae, em especial a Resolução CD/FNDE nº 26/2013, de 17 de junho de 2013, não descrevem de forma pormenorizada a forma como as pesquisas de preço devam ser realizadas, restringindo-se a mencionar que “*O preço de aquisição será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, territorial, estadual ou nacional, nessa ordem, priorizando a feira do produtor da Agricultura Familiar, quando houver.*”

Considerando-se, ainda, os argumentos apresentados pela Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto/SP, consideramos como regulares as pesquisas de preço realizadas; sendo assim, acatamos como suficiente a manifestação apresentada.

Resolução CD/FNDE nº 26/2013, de 17 de junho de 2013:

Art. 29 Na definição dos preços de aquisição dos gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e/ou dos Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações, a EEx. deverá considerar todos os insumos exigidos na licitação e/ou chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto.

§1º O preço de aquisição será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, territorial, estadual ou nacional, nessa ordem, priorizando a feira do produtor da Agricultura Familiar, quando houver.

[...]

§3º O preço de aquisição deverá ser publicado na chamada pública.

b) Ausência de emissão de parecer técnico/jurídico sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade, bem como acerca das minutas do edital e do contrato. Falta da designação da comissão de licitação ou do responsável pela chamada pública.

Os argumentos apresentados na manifestação não aduzem novas informações que permitam modificar o entendimento a respeito das impropriedades apontadas, tampouco apresentam medidas suficientes para saná-las, razão pela qual mantemos essa constatação.

c) Aquisição de gêneros alimentícios com preços acima da média de mercado – Superfaturamento no montante de R\$ 86.790,55.

Cabe ressaltar, inicialmente, que as informações constantes na manifestação apresentada, em especial a afirmativa de que na pesquisa de preços todas as variáveis constantes na Chamada Pública para aquisição de gêneros alimentícios devem estar obrigatoriamente previstas na composição dos mesmos, demonstram não refletir em sua integralidade os dados constantes na documentação pertinente ao Processo Administrativo nº 1837/2018.

Verificou-se não constarem do Processo Administrativo nº 1837/2018, quaisquer documentos ou informações que descrevam de forma pormenorizada os locais, periodicidade, bem como os roteiros e as distâncias a serem percorridas quando da realização das entregas dos gêneros alimentícios. A ausência da variável correspondente à descentralização das entregas, para efeito de cálculo nas composições de preços, poderia ter como resultado a apresentação de valores unitários sub ou superdimensionados; ou seja, não refletir a realidade do mercado local.

Para demonstrar a ausência e/ou insuficiência das informações, no que diz respeito ao local e periodicidade de entrega dos produtos, transcrevemos a seguir excertos do Edital da Chamada Pública nº 002/2018:

“8. Local e periodicidade de entrega dos produtos

8.1. Para estes produtos perecíveis, a entrega será realizada em domicílio, conforme solicitação prévia do departamento de Nutrição e Alimentação escolar, em caminhões com sistema de refrigeração (Termo King), onde deverão possuir paletes apropriados para acondicionar os alimentos, em todas as unidades atendidas, com os funcionários devidamente uniformizados (incluindo proteção dos cabelos (touca, boné ou gorro) e com identificação estampado no uniforme (nome da empresa e do funcionário).

[...]

8.1.1.1. O Departamento de Nutrição e Alimentação Escolar encaminhará ao fornecedor um cronograma com datas, quantidades e locais de entregas, que deverá ser fielmente observado. [...]” (Original sem grifo)

Em relação ao apontamento pertinente à aquisição de gêneros alimentícios com preços acima da média de mercado, considerando-se os argumentos e informações apresentados pela Secretaria Municipal de Educação em sua manifestação; bem como os dados obtidos em pesquisa realizada junto ao portal da Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios - Codeagro, órgão oficial da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento que disponibiliza ferramenta de consulta de todos os preços médios

praticados nas Chamadas Públicas para Agricultura Familiar, verificou-se que os valores pagos à Cooperativa dos Produtores Rurais de São José do Rio Preto - Cooperiopreto e à Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores da Região de Jales - Avirjal estão em acordo aos preços praticados no local à época da contratação.

Cabe ressaltar, entretanto, que os preços médios registrados em referido portal retratam os valores pactuados em razão de Chamadas Públicas anteriormente realizadas em diversas municipalidades; não se podendo garantir, entretanto, que os chamamentos em questão estejam em acordo com a legislação que regula o programa, tanto quanto que tais valores estejam adequados e/ou compatíveis com os preços médios praticados à época na região.

Quadro: Verificação da adequabilidade do preço dos produtos adquiridos, cujos pagamentos foram realizados no exercício de 2018 – Valores expressos em reais (R\$).

Gêneros Alimentícios – Adquiridos (Contrato nº CHP/0003/2018)				Média Codeagro janeiro/fevereiro 2018 – Estado de São Paulo	
Produto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Acelga (Kg)	4.994	3,67	18.327,98	4,50	22.473,00
Alface (Kg)	4.214	6,60	27.812,40	6,74	28.402,36
Beterraba (Kg)	4.470	2,59	11.577,30	2,99	13.365,30
Couve Manteiga (Kg)	730	6,60	4.818,00	7,64	5.577,20
Subtotal			62.535,68	Subtotal	69.817,86
Gêneros Alimentícios – Adquiridos (Contrato nº CHP/0004/2018)				Média Codeagro janeiro/fevereiro 2018	
Produto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Banana Maça (Kg)	3.906	4,43	17.303,58	4,18	16.327,08
Banana Nanica (Kg)	18.719	3,22	60.275,18	3,07	57.467,33
Laranja Pêra Rio (Kg)	18.131	1,86	33.723,66	1,97	35.718,07
Mamão Formosa (Kg)	12.030	3,33	40.059,90	3,13	37.653,90
Subtotal			151.362,32	Subtotal	147.166,38
Total dos pagamentos			213.898,00	Total Codeagro	216.984,24
Diferença verificada favorável à contratante					3.086,24

Fontes: Documentos disponibilizados pela Secretaria Municipal da Educação de São José do Rio Preto/SP - Processo Administrativo nº 1837/2018 e Notas Fiscais Eletrônicas (Danfe), período compreendido entre os dias 08 e 29 de junho de 2018; e consultas realizadas junto ao portal da Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios - Codeagro, de 18 de outubro de 2018 (<https://www.codeagro.agricultura.sp.gov.br/compras-publicas-consulta#%2Ffica%2Fcompraspublicas%3F%23edital-historico>).

Ressalvando-se, quanto ao processo de contratação, a ausência e/ou insuficiência de informações, no que diz respeito ao local e periodicidade de entrega dos gêneros alimentícios, tanto quanto as observações pertinentes às pesquisas realizadas junto ao portal da Codeagro, consideramos que os valores pagos à Cooperiopreto e à Avirjal estão em acordo aos preços praticados no local à época da contratação.

d) Fornecimento de alimentos, por agricultores familiares associados à Cooperativa Agrícola Mista dos Produtores da Região de Jales – Avirjal, em valores superiores ao limite individual máximo permitido pela Resolução/FNDE nº 26/2013.

Muito embora exista a previsão de que a responsabilidade da Entidade Executora – EEx se restrinja ao controle do limite total de venda das cooperativas e associações nos casos de comercialização com grupos formais, conforme Resolução/FNDE nº 26/2013, não existe impedimento para que a Secretaria Municipal de Educação da municipalidade exerça o controle relativo ao limite individual máximo de venda de cada agricultor familiar. Tal controle, no caso em tela, permitiria que se beneficiasse um maior número de produtores rurais detentores da Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP.

Não se pode confundir a responsabilidade imposta pela citada Resolução, com a obrigação de se fiscalizar a execução dos contratos pactuados.

Entre as cláusulas contratuais, excertos a seguir transcritos, vale destacar as que dizem respeito à fiscalização de sua execução; à imposição de penalidades pelo não cumprimento de qualquer cláusula ou condição estipulada; a possibilidade de rescindir unilateralmente o contrato, nos casos de infração contratual ou inaptidão do contratado; etc.

Contrato nº CHP 0003/2018, de 30 de maio de 2018, e Contrato CHP nº 004/2018, de 30 de maio de 2018:

“[...]”

CLÁUSULA TERCEIRA:

O limite individual de venda de HORTIFRUTIGRANIEIROS da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural será de até R\$20.000,00 (vinte mil reais) por Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP por ano civil, referente à sua produção, conforme a legislação do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

[...]

CLÁUSULA QUINZE:

O CONTRATANTE em razão da supremacia dos interesses públicos sobre os interesses particulares poderá:

- a) Modificar unilateralmente o contrato para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitando os direitos do CONTRATADO;*
- b) Rescindir unilateralmente o contrato, nos casos de infração contratual ou inaptidão do CONTRATADO;*
- c) Fiscalizar a execução do contrato;*
- d) Aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste.*

[...]

CLÁUSULA DEZESSEIS:

16.1 — Pelo inadimplemento de qualquer cláusula ou condição estipulada neste contrato, a contratada estará sujeita a penalidades, independente de qualquer interpelação judicial, nos casos conforme segue: [...]” (Original sem grifo)

A Secretaria Municipal de Educação informou, em sua manifestação, que o Departamento de Nutrição e Alimentação Escolar foi orientado no sentido de realizar o controle das DAP. Informou, ainda, que referida ação está sendo implementada na busca de total transparência, segurança e correção em todas as fases dos processos que envolvem as aquisições de gêneros da Agricultura Familiar.

Cabe ressaltar, entretanto, que para sanar o problema identificado torna-se necessário que se proceda ao controle do limite individual máximo permitido por DAP, conforme citado na manifestação; ou seja, tal medida depende de implementação e posterior verificação. Considerando-se essa pendência, mantemos a constatação.

Observações finais: Após a análise da manifestação apresentada pela Secretaria Municipal de Educação de São José do Rio Preto/SP, conclui-se que ficam mantidas as constatações pertinentes aos itens b) e d) anteriormente explicitados.

2.2.12. Impropriedades verificadas pertinentes à Chamada Pública nº 004/2018.

Fato

Com o objetivo de adquirir gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, para atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae, a Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto/SP promoveu a Chamada Pública nº 004/2018 (Processo Administrativo nº 11.905/2018).

O Edital, datado de 03 de maio de 2018, previa como prazo final para o recebimento dos envelopes (Documentação de Habilitação – nº 01 e Projeto de Venda – nº 02) o dia 29 de maio de 2018 e tinha como objeto:

"O objeto da presente Chamada Pública é a de aquisição de Abobrinha, Acelga, alface crespa, banana maçã, banana nanica, beterraba, cabotiá, couve manteiga, laranja, mamão formosa e mandioca branca, destinados ao atendimento das unidades escolares, para o atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar/PNAE, destinados à alimentação escolar - alunos da rede atendida pela Secretaria Municipal de Educação deste município, conforme especificações dos gêneros alimentícios, constantes do Anexo I e nas quantidades estimadas abaixo: [...]"

Interessante observar que o objeto previsto no edital da Chamada Pública nº 002/2018, de 28 de fevereiro de 2018, é o mesmo expresso na Chamada Pública nº 004/2018. Tanto que utilizaram as mesmas pesquisas de preço nos dois procedimentos.

Elencamos no quadro a seguir a especificação dos produtos, os quantitativos previstos para aquisição, os valores unitário e total, bem como a entidade contratada.

Quadro: Contratação realizada no âmbito da Chamada Pública nº 004/2018 – Valores expressos em reais (R\$).

Cooperativa dos Produtores Rurais de São José do Rio Preto – Projeto de Venda				
Produto	Especificação	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total
Abobrinha (Kg)	Abobrinha menina ou paulista de primeira qualidade, fruto sadio, apresentar uniformidade quanto ao tamanho, cor, sabor e aroma, característicos das variedades, estar isentos de lesões provocadas mecanicamente e/ou por insetos. Não deverá conter terra ou corpos estranhos aderentes à casca.	13.400	2,67	35.778,00
Acelga (Kg)	Acelga de primeira qualidade, sem defeitos, com folhas verdes, sem traços de descoloração, intactas, firmes e bem desenvolvidas. Devem apresentar uniformidade no tamanho, aroma e cor típicos da variedade. Deverão estar frescas, isentas de	14.300	3,67	52.481,00

Cooperativa dos Produtores Rurais de São José do Rio Preto – Projeto de Venda				
Produto	Especificação	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total
	insetos, danos e livres de folhas externas sujas de terra, maço com peso médio de 1,5 kg.			
Batata Doce (Kg)	Batata Doce amarela ou roxa de 1ª Qualidade, tubérculo, com aspecto, aroma e sabor típico da variedade com uniformidade no tamanho e cor. Deve estar livre de sujidades e terra aderentes a casca.	37.800	2,60	98.280,00
Beterraba (Kg)	Beterraba de primeira qualidade, fresca, compacta e firme. Estar isenta de enfermidades, material terroso e umidade externa anormal. Tamanho e coloração uniformes devendo ser bem desenvolvida.	10.400	2,59	26.936,00
Cenoura (Kg)	Cenoura de primeira qualidade, fresca, compacta e firme. Estar isenta de enfermidades, material terroso e umidade externa anormal. Tamanho e coloração uniformes devendo ser bem desenvolvida.	36.000	2,82	101.520,00
Cheiro Verde (Maço)	Cheiro verde de primeira qualidade, fresco, sem defeitos, com folhas verdes, sem traços de descoloração, intactas, composto de 30% de salsinha e 70% de cebolinha em maços de 250 gramas.	10.800	3,22	34.776,00
Limão Tayti (Kg)	Limão Tayti de primeira qualidade; formato arredondado, casca c/ coloração verde, textura lisa a ligeiramente rugosa e espessura média; suculência alta e acidez média; o lote deverá apresentar homogeneidade visual de tamanho e coloração; não apresentar os defeitos passado, fermento, seco, oleocelose ou podridão.	32.400	3,65	118.260,00
Pepino Caipira (Kg)	Pepino caipira de primeira qualidade; casca lisa com coloração verde clara, textura da polpa macia; o lote deverá apresentar homogeneidade visual de tamanho e coloração; não apresentar os defeitos podridão, fermento, deformação grave; passado, virose, murcho.	54.000	2,83	152.820,00
Repolho Branco (Kg)	Repolho branco de primeira qualidade; produtos deverão ser limpos e de boa qualidade, sem defeitos, com folhas verdes, sem traços de descoloração e turgescência, intactas, firmes e bívidas. Não serão permitidas perfurações, rachaduras e cortes.	27.600	2,49	68.724,00
Total contratado				689.575,00

Fontes: Processo Administrativo nº 11.905/2018 - Edital da Chamada Pública nº 004/2018, de 03 de maio de 2018; Projeto de Venda apresentado pela Cooperiopreto; e contrato nº CHP/0007/2018, de 25 de junho de 2018.

Conforme Ata da Sessão de Recebimento e Abertura dos Envelopes de Habilitação (fls. 191 e 192 do Processo Administrativo nº 11.905/2018), de 29 de maio de 2018, verificou-se que as associações e a cooperativa a seguir identificadas apresentaram os documentos de habilitação; e conforme Ata da Sessão de Abertura, de 06 de junho de 2018, apresentaram os Projetos de Venda pertinentes à Chamada Pública nº 004/2018.

- Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Catanduva e Região – APPC (CNPJ nº 29.950.911/0001-61);
- Associação dos Produtores Rurais de Fernandópolis (CNPJ nº 16.834.600/0001-95); e
- Cooperativa dos Produtores Rurais de São José do Rio Preto – Cooperiopreto (CNPJ nº 14.041.914/0001-05).

O instrumento contratual foi firmado em 25 de junho de 2018. O início das entregas dos gêneros alimentícios, conforme prescrição contida na cláusula quinta do Contrato nº CHP/0007/2018, seria realizado imediatamente após o recebimento da Ordem de Compra expedida pelo Departamento de Alimentação Escolar, devendo ser concluída até a entrega total dos produtos adquiridos ou pelo prazo máximo de doze meses contados da data de sua assinatura (Cláusula Vinte e Dois).

O único faturamento realizado pela Cooperiopreto (CNPJ nº 14.041.914/0001-05), por conta do Contrato nº CHP/0007/2018 firmado no âmbito da Chamada Pública nº 004/2018, ocorreu no dia 29 de junho (NF-e nº 005681), portanto, dentro do período de vigência. Cabe ressaltar, entretanto, que do valor total expresso no documento fiscal (R\$ 35.027,94) apenas R\$ 17.842,72 correspondem a despesas pertinentes ao contrato em questão. A diferença de valor, no montante de R\$ 17.185,22, refere-se ao Contrato nº CHP/0003/2018 (Processo Administrativo nº 1837/2018 - Chamada Pública nº 002/2018).

Os achados relativos à análise da Chamada Pública nº 004/2018 encontram-se registrados a seguir:

a) Pesquisa de preços utilizada como parâmetro para aquisição de gêneros alimentícios pertinente à procedimento de contratação anterior.

Verificou-se que o Departamento de Nutrição e Alimentação Escolar utilizou-se de pesquisas de preço anteriores, pertinentes à Chamada Pública nº 002/2018 (fls. 010 a 018 - Processo Administrativo nº 1837/2018), edital de 28 de fevereiro de 2018, como parâmetro para aquisição de gêneros alimentícios relativos à Chamada Pública nº 004/2018. Elencamos, a seguir, as empresas consultadas, as datas de apresentação da cotação, bem como os respectivos valores apresentados:

a.1) Camila Beatriz Maturi - ME (Varejão Santa Catarina) - CNPJ nº 05.622.486/0001-13 (fls. 009 e 010 do Processo nº 11.905/2018) – Município de São José do Rio Preto/SP, cotação apresentada em 25 de janeiro de 2018;

a.2) Sindicato do Comércio Varejista de Feirantes e Vendedores Ambulantes de São José do Rio Preto - CNPJ nº 45.125.846/0001-96 (fls. 011 e 012 do Processo nº 11.905/2018) – Município de São José do Rio Preto/SP, cotação apresentada em 23 de janeiro de 2018;

a.3) Felizardo Comércio de Frutas e Legumes - CNPJ nº 08.015.333/001-04 (fls. 013 e 014 do Processo nº 11.905/2018) – Município de São José do Rio Preto/SP, cotação apresentada em 24 de janeiro de 2018.

Quadro: Cotação de preços de gêneros alimentícios, por empresa consultada – Valores expressos em reais (R\$).

Produto	Unidade	Empresas Consultadas – Preço Unitário			Preço Médio
		a.1)	a.2)	a.3)	
Abobrinha	Kg	3,00	2,50	2,50	2,67
Acelga	Kg	4,00	4,00	3,00	3,67

Produto	Unidade	Empresas Consultadas – Preço Unitário			Preço Médio
		a.1)	a.2)	a.3)	
Batata Doce	Kg	2,79	3,00	2,00	2,60
Beterraba	Kg	2,98	2,80	2,00	2,59
Cenoura	Kg	3,96	2,50	2,00	2,82
Cheiro Verde	Maço	3,90	3,27	2,50	3,22
Limão Tayti	Kg	2,96	4,50	3,50	3,65
Pepino Caipira	Kg	3,00	3,00	2,50	2,83
Repolho Branco	Kg	2,96	2,50	2,00	2,49

Fontes: Processo Administrativo nº 11.905/2018 - Edital da Chamada Pública nº 004/2018, de 03 de maio de 2018; e cotações de preço dos gêneros alimentícios (fls. 009 a 014 do Processo).

Importante observar que, conforme a Resolução FNDE nº 26/2013, o preço de aquisição a ser considerado nas contratações realizadas com recursos do Pnae será o valor médio pesquisado e/ou cotado junto a, no mínimo, três mercados locais; ou seja, esses foram os preços de aquisição considerados no edital da Chamada Pública nº 004/2018.

“Art. 29 O preço de aquisição dos gêneros alimentícios será determinado pela EEx., com base na realização de pesquisa de preços de mercado.

“§1º O preço de aquisição será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, territorial, estadual ou nacional, nessa ordem, priorizando a feira do produtor da Agricultura Familiar, quando houver, acrescido dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto.”

Verificou-se, entretanto, em relação à época das cotações utilizadas como parâmetro de preços para a contratação, existir um interstício temporal de 81 dias, entre a data da última cotação apresentada (25 de janeiro de 2018) e o dia de emissão da Solicitação de Compras nº 3723 (16 de abril de 2018), formalizada pela Secretaria Municipal de Educação.

Considerando-se a variação dos preços em relação ao período pesquisado, resta claro que a diferença temporal verificada não permitiria à Secretaria Municipal de Educação identificar os valores médios dos gêneros alimentícios praticados no local à época da contratação. Não poderia, portanto, adotar esses valores como preço de aquisição.

b) Ausência de emissão de parecer técnico/jurídico sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade, bem como acerca das minutas do edital e do contrato. Falta de designação da comissão de licitação ou do responsável pela chamada pública.

Considerando-se que a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae, poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório.

Considerando-se que a chamada pública é o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações.

Considerando-se, ainda, que mesmo existindo hipóteses que dispensam o processo licitatório, isso não desobriga a contratante de observar procedimentos pertinentes a essa forma de licitar; ou seja, mesmo para as hipóteses de licitações dispensadas a Lei traz formalidades indispensáveis e que devem ser prontamente atendidas.

Resta claro que deveria constar do processo de contratação, pertinente à Chamada Pública nº 004/2018, o ato de designação da comissão responsável por sua formalização e acompanhamento.

Resta claro, ainda, que tanto a adequação do enquadramento feito pelo gestor, frente à legislação aplicável, no que se refere à modalidade de licitação adotada (dispensa do procedimento licitatório), quanto as minutas do edital e do contrato deveriam ser submetidas, previamente, à análise da assessoria jurídica da Administração; atendendo, assim, aos parâmetros jurídicos legais, em especial a Lei nº 8.666/1993 e a Resolução FNDE nº 26/2013.

Verificou-se, entretanto, não constar do processo de contratação o ato de designação da comissão responsável por sua formalização e acompanhamento.

Em relação à modalidade de licitação adotada, bem como quanto às minutas do edital e do contrato, verificou-se não terem sido emitidos quaisquer pareceres técnicos/jurídicos pela Procuradoria-Geral do Município.

Transcrevemos, a seguir, excertos dos citados normativos no que concerne às impropriedades verificadas:

Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 - Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

“Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura do processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;

[...]

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

[...]

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.” (Original sem grifos)

Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013 - Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Pnae.

“Art. 20 A aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE deverá ser realizada por meio de licitação pública, nos termos da Lei nº 8.666/1993 ou da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, ou, ainda, por dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei nº 11.947/2009.

§1º Quando a EEx. optar pela dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14, §1º da Lei nº 11.947/2009, a aquisição será feita mediante prévia chamada pública. (Original sem grifos)

§2º Considera-se chamada pública o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações.”

c) Análise de preços da aquisição de gêneros alimentícios.

Objetivou-se, neste tópico, verificar a compatibilidade entre o preço dos gêneros alimentícios adquiridos e, mediante pesquisa, o preço de mercado à época da contratação; ou seja, verificar se houve superfaturamento nos pagamentos realizados à Cooperativa dos Produtores Rurais de São José do Rio Preto – Cooperiopreto (CNPJ nº 14.041.914/0001-05) durante a vigência do contrato.

Como parâmetro, referente à época de contratação, considerou-se a data de expedição da Solicitação de Compras/Serviços nº 3723, formulada pela Secretaria Municipal de Educação, pertinente à Chamada Pública nº 004/2018 (fls. 003 e 004 do Processo nº 11.905/2018); ou seja, o dia 16 de abril de 2018.

Para verificação da compatibilidade do preço de aquisição dos gêneros alimentícios, em relação aos preços médios praticados à época da contratação, utilizou-se como referência resposta à consulta formalizada junto à Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo – Ceagesp, entreposto de São José do Rio Preto. Tais informações foram disponibilizadas por meio do Comunicado - CESJR – nº 010/18, de 21 de setembro de 2018.

Verificou-se que dos recursos repassados pelo FNDE à municipalidade, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, foram realizados pagamentos no montante de R\$ 17.842,72 à Cooperiopreto (CNPJ nº 14.041.914/0001-05).

O superfaturamento apontado decorre do sobrepreço verificado quando do processo de contratação; ou seja, a diferença entre o valor unitário dos gêneros alimentícios fixados no edital (Chamada Pública nº 004/2018), preço médio das cotações realizadas em observância à Resolução FNDE nº 26/2013, e o valor médio de mercado de cada produto à época da contratação.

Quadro: Verificação da adequabilidade do preço dos produtos adquiridos, cujos pagamentos foram realizados no exercício de 2018 – Valores expressos em reais (R\$).

Gêneros Alimentícios – Adquiridos (Contrato nº CHP/0007/2018)				Ceagesp/SP	
Produto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Batata Doce - kg	1.651	2,60	4.292,60	1,14	1.882,14
Cenoura - Kg	1.606	2,82	4.528,92	2,18	3.501,08
Cheiro Verde - Kg	273	3,22	879,06	0,84	229,32
Limão - Kg	298	3,65	1.087,70	0,85	253,30
Pepino Caipira - Kg	1.092	2,83	3.090,36	1,25	1.365,00
Repolho - Kg	1.592	2,49	3.964,08	1,29	2.053,68
Total dos pagamentos			17.842,72	Total Ceagesp	9.284,52
Total do superfaturamento					8.558,20

Fontes: Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo – Ceagesp (São José do Rio Preto), documento encaminhado em 21 de setembro de 2018; Processo Administrativo nº 11.905/2018, e; Nota Fiscal Eletrônica – NF-e (Danfe), de 29 de junho de 2018, disponibilizados pela Secretaria Municipal da Educação de São José do Rio Preto/SP.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício Interno nº 497/2018-GP, de 05 de outubro de 2018, encaminhado por e-mail, de 11 de outubro de 2018, a Secretaria Municipal de Educação de São José do Rio Preto/SP apresentou a seguinte manifestação:

“[...]

13. Chamada Pública nº 004/2018: Improbidades e/ou irregularidades apontadas, em que se destaca o superfaturamento apurado no montante de R\$ 8.558,20.

a) Pesquisa de preços utilizada como parâmetro para aquisição de gêneros alimentícios pertinente à procedimento de contratação anterior.

Em suas considerações, o relator declara que “verificou-se que o Departamento de Nutrição e Alimentação Escolar utilizou-se de pesquisas de preços anteriores, pertinentes à Chamada Pública nº 002/2018”

Os orçamentos necessários para a formação dos preços para a Chamada Pública nº 002/2018, e utilizados como referência para a Chamada Pública nº 004/2018, foram realizados por equipe técnica da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, seguindo o exposto no art. 29 §1º da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

A Secretaria de Agricultura e Abastecimento realizou então a pesquisa de preços no âmbito do mercado local, conforme determinado na resolução, pesquisando três mercados.

A resolução determina que para a pesquisa de preço deverá ser priorizada a Feira do Produtor da Agricultura Familiar, quando houver, o que compete informar, que em São José do Rio Preto não há Feira do Produtor da Agricultura Familiar. Portanto, na ausência da Feira exclusivamente do Produtor da Agricultura Familiar, realizou-se pesquisa, por meio do Sindicato do Comércio Varejista de Feirantes e Vendedores Ambulantes, em setor que agrega representantes da Agricultura Familiar e outros comerciantes. A pesquisa foi realizada em, no mínimo, três mercados em âmbito local, seguindo criteriosamente o estabelecido na resolução e no Manual do PNAE – Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar Para Alimentação Escolar – 2ª edição, versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 04/2015 – que pode ser acessado no site www.fnde.gov.br.

O manual apresenta um passo a passo para a compra da Agricultura Familiar para a alimentação escolar, e no 4º PASSO – PESQUISA DE PREÇO – págs. 14, 15 e 16 do manual, é prestada a seguinte orientação:

Pesquisa de preços

‘Para a definição dos preços, deverá ser realizada ampla pesquisa de preços, que consiste em etapa fundamental para o bom e regular desenvolvimento do programa. Por isso, a Entidade Executora poderá contar com parceiros que contribuam para a construção da metodologia a ser utilizada na aferição dos preços de mercado. O CAE poderá ser um desses parceiros, bem como entidades de assistência técnica e extensão rural, universidades, organizações da agricultura familiar, secretarias de agricultura e outros. (Original sem grifo)

O preço de aquisição de cada produto será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, acrescido dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagem, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto. A pesquisa de preços deverá dar preferência à feira do produtor da agricultura familiar, quando houver.’

A orientação constante no manual consultado sobre o que seria definido como mercado local, limita-se a orientar: ‘Esclarecemos que, por mercado de âmbito local, entende-se a comercialização realizada no próprio município onde se localizam as escolas.’ Em momento

algum, a resolução ou o manual definem mercado local no âmbito de atacado ou varejo, tamanho de empresa, ou outro tipo qualquer de restrição para pesquisa de preços.

Portanto, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento realizou as pesquisas de preço seguindo criteriosamente o determinado na resolução, com entidades aptas ao fornecimento das cotações, considerando as informações válidas para a fixação do preço de aquisição no edital de Chamada Pública nº 002/2018 e dentro do prazo legal de aceitação para utilização na Chamada Pública nº 004/2018.

O embasamento legal trata-se de jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que considera haver defasagem na estimativa somente após o interregno de 06 (seis) meses. O orçamento deve ser efetivado em período inferior a 06 (seis) meses da data de abertura do certame, de forma a possibilitar a verificação da compatibilidade dos preços com os praticados no mercado à época da efetiva realização da licitação, de acordo com o que preceitua o artigo 43, inciso IV, da lei de Licitações. (Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo).

b) Ausência de emissão de parecer técnico/jurídico sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade, bem como acerca das minutas do edital e do contrato. Falta da designação da comissão de licitação ou do responsável pela chamada pública.

Com relação à ausência de emissão de parecer jurídico, bem como acerca das minutas do edital e do contrato, esclarecemos que a Secretaria Municipal de Educação encaminhava as minutas de processo para o Departamento de Compras e Contratos da Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto.

Por outro lado, embora não exista a Comissão de Licitação, há uma equipe técnica do Departamento de Nutrição e Alimentação Escolar responsável pela formalização e acompanhamento dos processos.

c) Aquisição de gêneros alimentícios com preços acima da média de mercado – Superfaturamento no montante de R\$ 8.558,20.

O relator inicia dizendo: ‘Objetivou-se, neste tópico, verificar a compatibilidade entre o preço dos gêneros alimentícios adquiridos e, mediante pesquisa, o preço de mercado à época das contratações; ou seja, verificar se houve superfaturamento nos pagamentos realizados à Cooperativa dos Produtores Rurais de São José do Rio Preto – Cooperiopreto (CNPJ nº 14.041.914/0001-05) durante a vigência dos contratos.’

Como referência para a conclusão de superfaturamento relacionado a possível ocorrência de *‘sobrepreço verificado quando do processo de contratação’*, o auditor utiliza como fonte comparativa consulta formalizada junto à Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo – Ceagesp, entreposto de São José do Rio Preto, que disponibilizou as informações conforme solicitado pelo auditor, por meio de Comunicado – CESJR – nº 010/18, de 21 de setembro de 2018, indicando a média de preços.

No quadro comparativo elaborado pelo auditor, utilizando como base apenas a consulta à Ceagesp por ele solicitada, concluiu que houve um superfaturamento no montante de R\$ 8.558,20.

É necessário frisar que o único parâmetro utilizado pelo auditor para chegar a conclusão de superfaturamento foi o levantamento dos preços de mercado à época, constante em informação fornecida apenas pela Ceagesp, sem levar em conta outros mercados locais que poderiam contribuir para a formação do preço médio em composição com a Ceagesp, estando pois, sua pesquisa, em desconformidade com o exposto no art. 29 §1º da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

Na pesquisa de preços todas as variáveis constantes na Chamada Pública para aquisição de gêneros alimentícios devem estar obrigatoriamente previstas na composição dos mesmos: insumos necessários; embalagens fracionadas em saco/rede plástica em unidades de 01, 03, 05 e em caixa plástica de 20kg; classificação dos produtos conforme Nota Técnica emitida na Chamada Pública; a descentralização das entregas, no caso específico de São José do Rio Preto em todas as unidades escolares, três vezes por semana; transporte dos produtos em caminhão com sistema de refrigeração.

Os valores disponibilizados pela Ceagesp refletem uma realidade totalmente diferente daquela prevista para o fornecimento à Alimentação Escolar. Exemplificando de forma mais clara, a Ceagesp repassa valores do gênero alimentício para entrega nas mesmas condições em que é fornecido pelo produtor.

Quando da cotação de preços, o Departamento já detalha e considera, no âmbito da Chamada Pública, todas as variáveis, com o objetivo de conferir transparência e eficiência à contratação.

Portanto, quando da solicitação de orçamentos para compor a Chamada Pública, todas as variáveis são previstas e obrigatoriamente inseridas na composição dos valores, sendo, portanto, prematuro constatar incidência de superfaturamento com apenas uma base de referência, sendo ainda, a referência, tomada de forma que não prevê os critérios exigidos para a entrega dos produtos e que, obrigatoriamente, deveriam compor o preço conforme disposto no art. 29 §1º da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

Para que não restem dúvidas sobre a lisura do processo no que concerne a formação dos preços, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento encaminha levantamento realizado junto a Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios - CODEAGRO, órgão oficial da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento que disponibiliza ferramenta de consulta de todos os preços médios praticados nas Chamadas Públicas para Agricultura Familiar. A pesquisa foi realizada para o período de referência apontado pelo auditor. A metodologia utilizada pela CODEAGRO é a base de dados composta por informações retiradas de um sistema misto. Trata-se de uma ferramenta de busca dos editais das Chamadas Públicas captados a partir dos Diários Oficiais de Prefeituras, do Estado, sites de prefeituras e demais órgãos estaduais envolvidos em compras públicas, dando assim, uma base referencial muito mais abrangente.

Gêneros Alimentícios – Adquiridos (Contrato nº CHP/0007/2018)				Média de Chamada Pública no Estado de SP ano 2018	
Produto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Batata Doce - kg	1.651	2,6	4.292,60	2,81	4.639,31
Cenoura - Kg	1.606	2,82	4.528,92	3,25	5.219,50
Cheiro Verde - Kg	273	3,22	879,06	3,01	821,73
Limão - Kg	298	3,65	1.087,70	3,88	1.156,24
Pepino Caipira - Kg	1.092	2,83	3.090,36	3,04	3.319,68
Repolho - Kg	1.592	2,49	3.964,08	2,53	4.027,76
Total dos pagamentos			17.842,72	Total Ceagesp	19.184,22
Total da ECONOMIA na aquisição dos gêneros					1.341,50

Fonte: <https://www.codeagro.agricultura.sp.gov.br/compras-publicas-consulta#%2Ffica%2Fcompras-publicas%3F%23edital-historico>.

Foram consultados municípios que integram a base da pesquisa de preços separados por produto consultado.

Com o fornecimento das novas referências para auxílio na análise final pelo auditor, entendemos que não houve superfaturamento dos produtos na aquisição realizada em função da Chamada Pública nº 004/2018, havendo sim, economicidade ao município em comparação aos preços praticados nos mercados de atendimento das Chamadas dos municípios de todo o estado de São Paulo consultadas. [...]”

Análise do Controle Interno

A análise relativa à manifestação apresentada pela Secretaria Municipal de Educação de São José do Rio Preto, por meio do Ofício Interno nº 497/2018-GP, de 05 de outubro de 2018, encaminhado por e-mail, de 11 de outubro de 2018, encontra-se registrada a seguir:

a) Pesquisa de preços utilizada como parâmetro para aquisição de gêneros alimentícios pertinente à procedimento de contratação anterior.

Cabe ressaltar, em relação a este apontamento, que nossa análise restringiu-se aos argumentos diretamente relacionados à tempestividade das pesquisas de preços realizadas.

Inicialmente, vale mencionar que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por se tratar de execução de recursos financeiros originários de repasse federal, não é o órgão competente para disciplinar a matéria em questão.

Considerando-se que o preço dos gêneros alimentícios, em especial os de origem agrícola, são mais suscetíveis à sazonalidade, tanto em relação à qualidade quanto ao preço, sendo que o fator época de produção e/ou comercialização têm grande influência da formação do preço de referidos produtos;

Considerando-se que o município é reincidente, conforme apontado no item referente à Chamada Pública nº 005/2016, em que se verificou um interstício temporal de 195 dias entre a data das cotações apresentadas (27 de novembro de 2015) e a de emissão da Solicitação de Compras nº 5168 (09 de junho de 2016), formalizada pela Secretaria Municipal de Educação. Importante mencionar que tal impropriedade foi verificada em duas das cinco chamadas públicas realizadas no período compreendido entre junho de 2016 e junho de 2018; e

Considerando-se, ainda, que a região de São José do Rio Preto/SP é dotada de ampla rede de comercialização de gêneros alimentícios, o que facilita a realização de pesquisas de preço; não se justificando, portanto, que as cotações utilizadas como parâmetro sejam de procedimentos anteriores.

Resta claro que a diferença temporal verificada não permitiria à Secretaria Municipal de Educação identificar os valores médios dos gêneros alimentícios praticados no local à época da contratação. Não poderia, portanto, adotar esses valores como preço de aquisição; sendo assim, mantemos essa constatação.

b) Ausência de emissão de parecer técnico/jurídico sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade, bem como acerca das minutas do edital e do contrato. Falta da designação da comissão de licitação ou do responsável pela chamada pública.

Os argumentos apresentados na manifestação não aduzem novas informações que permitam modificar o entendimento a respeito das impropriedades apontadas, tampouco apresentam medidas suficientes para saná-las, razão pela qual mantemos essa constatação.

c) Aquisição de gêneros alimentícios com preços acima da média de mercado – Superfaturamento no montante de R\$ 8.558,20.

Cabe ressaltar, inicialmente, que as informações constantes na manifestação apresentada, em especial a afirmativa de que na pesquisa de preços todas as variáveis constantes na Chamada Pública para aquisição de gêneros alimentícios devem estar obrigatoriamente previstas na composição dos mesmos, demonstram não refletir em sua integralidade os dados constantes na documentação pertinente ao Processo Administrativo nº 11.905/2018.

Verificou-se não constarem do Processo Administrativo nº 11.905/2018, quaisquer documentos ou informações que descrevam de forma pormenorizada os locais, periodicidade, bem como os roteiros e as distâncias a serem percorridas quando da realização das entregas dos gêneros alimentícios. A ausência da variável correspondente à descentralização das entregas, para efeito de cálculo nas composições de preços, poderia ter como resultado a apresentação de valores unitários sub ou superdimensionados; ou seja, não refletir a realidade do mercado local.

Para demonstrar a ausência e/ou insuficiência das informações, no que diz respeito ao local e periodicidade de entrega dos produtos, transcrevemos a seguir excertos do Edital da Chamada Pública nº 004/2018:

“8. Local e periodicidade de entrega dos produtos

8.1. Para estes produtos perecíveis, a entrega será realizada em domicílio, conforme solicitação prévia do departamento de Nutrição e Alimentação escolar, em caminhões com sistema de refrigeração (Termo King), onde deverão possuir paletes apropriados para acondicionar os alimentos, em todas as unidades atendidas, com os funcionários devidamente uniformizados (incluindo proteção dos cabelos (touca, boné ou gorro) e com identificação estampado no uniforme (nome da empresa e do funcionário).

[...]

8.1.1.1. O Departamento de Nutrição e Alimentação Escolar encaminhará ao fornecedor um cronograma com datas, quantidades e locais de entregas, que deverá ser fielmente observado. [...]” (Original sem grifo)

Em relação ao apontamento pertinente à aquisição de gêneros alimentícios com preços acima da média de mercado, considerando-se os argumentos e informações apresentados pela Secretaria Municipal de Educação em sua manifestação; bem como os dados obtidos em pesquisa realizada junto ao portal da Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios - Codeagro, órgão oficial da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento que disponibiliza ferramenta de consulta de todos os preços médios praticados nas Chamadas Públicas para Agricultura Familiar, verificou-se que os valores pagos à Cooperativa dos Produtores Rurais de São José do Rio Preto estão em acordo aos preços praticados no local à época da contratação.

Cabe ressaltar, entretanto, que os preços médios registrados em referido portal retratam os valores pactuados em razão de Chamadas Públicas anteriormente realizadas em diversas municipalidades; não se podendo garantir, entretanto, que os chamamentos em questão estejam em acordo com a legislação que regula o programa, tanto quanto que tais valores estejam adequados e/ou compatíveis com os preços médios praticados à época na região.

Quadro: Verificação da adequabilidade do preço dos produtos adquiridos, cujos pagamentos foram realizados no exercício de 2018 – Valores expressos em reais (R\$).

Gêneros Alimentícios – Adquiridos (Contrato nº CHP/0007/2018)				Média Codeagro março/abril/maio 2018	
Produto	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Valor Unitário	Valor Total
Batata Doce - kg	1.651	2,60	4.292,60	2,81	4.639,31
Cenoura - Kg	1.606	2,82	4.528,92	2,80	4.496,80
Cheiro Verde - Kg	273	3,22	879,06	3,01	821,73
Limão - Kg	298	3,65	1.087,70	2,71	807,58
Pepino Caipira - Kg	1.092	2,83	3.090,36	2,36	2.577,12
Repolho - Kg	1.592	2,49	3.964,08	3,85	6.129,20
Total dos pagamentos			17.842,72	Total Codeagro	17.847,90
Diferença verificada favorável à contratante					1.629,02

Fontes: Documentos disponibilizados pela Secretaria Municipal da Educação de São José do Rio Preto/SP - Processo Administrativo nº 11.905/2018 e Nota Fiscal Eletrônica – NF-e nº 005681 (Danfe), de 29 de junho de 2018; e consultas realizadas junto ao portal da Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios, de 18 de outubro de 2018 (<https://www.codeagro.agricultura.sp.gov.br/compras-publicas-consulta/#%2Ffica%2Fcompraspublicas%3F%23edita-historico>).

Ressalvando-se, quanto ao processo de contratação, a ausência e/ou insuficiência de informações, no que diz respeito ao local e periodicidade de entrega dos gêneros alimentícios, tanto quanto as observações pertinentes às pesquisas realizadas junto ao portal da Codeagro, consideramos que os valores pagos à Cooperativa dos Produtores Rurais de São José do Rio Preto estão em acordo aos preços praticados no local à época da contratação.

Observações finais: Após a análise da manifestação apresentada pela Secretaria Municipal de Educação de São José do Rio Preto/SP, conclui-se que ficam mantidas as constatações pertinentes aos itens a) e b) anteriormente explicitados.

2.2.13. Cardápios elaborados não contêm os elementos que possam permitir cálculos sobre a cobertura nutricional mínima exigida pela legislação.

Fato

A Chefe de Divisão e Gestão da Merenda Escolar do município de São José do Rio Preto/SP (Nutricionista de CPF nº ***.624.298-**) disponibilizou, em meio eletrônico, cópia dos cardápios referentes à alimentação escolar no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae. Entretanto, verificou-se que os mesmos não expõem os valores per capita de cada alimento que os compõe, discriminados em quantidades (p. ex.: gramas, miligramas, mililitros), exceção feita aos menus destinados à alimentação das crianças do berçário, maternal e jardim; bem como não apresentam os valores nutricionais respectivos (proteína, lipídios, carboidratos, fibras, vitaminas, minerais e os valores calóricos).

“Art. 14 Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo RT, com utilização de gêneros alimentícios básicos, de modo a respeitar as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade e pautar-se na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região e na alimentação saudável e adequada.

[...]

§7º Os cardápios, elaborados a partir de Fichas Técnicas de Preparo, deverão conter informações sobre o tipo de refeição, o nome da preparação, os ingredientes que a compõe e sua consistência, bem como informações nutricionais de energia, macronutrientes, micronutrientes prioritários (vitaminas A e C, magnésio, ferro, zinco e cálcio) e fibras. Os cardápios devem apresentar, ainda, a identificação (nome e CRN) e a assinatura do nutricionista responsável por sua elaboração.

§8º Os cardápios com as devidas informações nutricionais de que trata o parágrafo anterior deverão estar disponíveis em locais visíveis nas Secretarias de Educação e nas escolas. [...]"

Cabe ressaltar que, além de contrariar o disposto na Resolução/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, Capítulo V – “Das Ações de Educação Alimentar e Nutricional e de Segurança Alimentar e Nutricional”, excertos acima transcritos, a não inserção de tais valores nos cardápios pode resultar em possível prejuízo à alimentação dos alunos, quanto ao fornecimento de uma alimentação saudável, adequada e que supra, em média, às necessidades nutricionais estabelecidas na forma do disposto no Anexo III de referida Resolução.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício Interno nº 497/2018-GP, de 05 de outubro de 2018, encaminhado por e-mail, de 11 de outubro de 2018, a Secretaria Municipal de Educação de São José do Rio Preto/SP apresentou a seguinte manifestação:

“[...]

14. Cardápios elaborados não contêm os elementos que possam permitir cálculos sobre a cobertura nutricional mínima exigida pela legislação.

Os cardápios do Ensino Fundamental referentes à alimentação escolar, no âmbito, do PNAE, não expõem os valores per capita de cada alimento que os compõem e suas referências nutricionais, segundo cada faixa etária, dado o número de alunos do Ensino Fundamental, ser maior do que o da Educação Infantil. Desta forma, o mesmo procedimento efetuado para a Educação Infantil não se adequa ao Ensino Fundamental, dado que o cálculo per capita, quando aplicado ao Ensino Fundamental, extrapola na quantidade e resulta em excesso.

Assim, as escolas de Ensino Fundamental teriam o direito de receber muito mais alimentos do que o necessário e do que poderia ser consumido pelos alunos. Estamos em processo de pesquisa no mercado para aquisição de software específico em alimentação escolar, para o cálculo nutricional dos cardápios, uma vez que o órgão público não dispõe de meios/instrumentos necessários que permitam cálculos sobre a cobertura nutricional mínima exigida pela legislação.

Enfatizamos que a busca pela qualidade da alimentação em nossas escolas sempre atendeu às recomendações de segurança alimentar, garantindo boa cobertura nutricional e a saúde das crianças.

Reiteramos, por oportuno que o município atende os requisitos mínimos nutricionais em quantidade e qualidade para a universalização da alimentação adequada e saudável para todos. [...]"

Análise do Controle Interno

A Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto/SP reconhece, em sua manifestação, que os cardápios do Ensino Fundamental referentes à alimentação escolar, no âmbito do Pnae, não expõem os valores per capita de cada alimento que os compõem e suas referências nutricionais. Conforme mencionada anteriormente, a não inserção de tais valores nos cardápios pode resultar em possível prejuízo à alimentação dos alunos, quanto ao fornecimento de uma alimentação saudável, adequada e que supra, em média, às necessidades nutricionais estabelecidas na forma do disposto na Resolução/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

Visando sanar a impropriedade apontada, conforme manifestação apresentada, a Secretaria de Educação da municipalidade informa que *“Estamos em processo de pesquisa no mercado para aquisição de software específico em alimentação escolar, para o cálculo nutricional dos cardápios, uma vez que o órgão público não dispõe de meios/instrumentos necessários que permitam cálculos sobre a cobertura nutricional mínima exigida pela legislação. [...]”* Cabe ressaltar, entretanto, que para sanar o problema identificado torna-se necessário que se proceda à instalação bem como a efetiva utilização do citado software; ou seja, tal medida depende de implementação e posterior verificação. Considerando-se essa pendência, mantemos a constatação.

2.2.14. Verificação da regularidade dos processos licitatórios.

Fato

Com o objetivo de verificar a regularidade dos processos licitatórios realizados pela Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto/SP para aquisição de carnes no âmbito do Pnae, foram analisados os seguintes processos licitatórios, escolhidos pelos critérios da materialidade e criticidade:

Quadro: Processos licitatórios analisados

Proc. Nº	Modalidade	Objeto	Data Contrato/Ata	Valor Registrado (R\$)
1727/2016	Pregão Eletrônico Nº 62/2016	120.000kg de patinho moído congelado IQF	09/05/2016	1.488.000,00
13090/2016	Pregão Eletrônico Nº 316/2016	50.000kg de músculo moído congelado IQF - Item 01	10/11/2016	657.500,00
		30.000kg de pernil suíno em cubos congelado IQF - Item 03	10/11/2016	327.000,00
13956/2016	Pregão Eletrônico Nº 467/2016	90.000kg de miolo de acém em cubos congelado IQF – Item 01	22/12/2016	1.422.000,00
			Total	3.894.500,00

Fonte: Processos 1727/2016; 13090/2016; 13956/2016

A empresa vencedora dos três pregões analisados foi a Multi Beef Comercial Ltda., CNPJ 02.886.959/0001-00.

Da análise dos processos anteriormente elencados verificou-se que:

- a Prefeitura prevê em edital, quando aplicável, a apresentação de amostras dos produtos para os licitantes classificados provisoriamente em primeiro lugar;

- para a aquisição de gêneros alimentícios a municipalidade utiliza o Pregão Eletrônico ou, quando se trata de produtos provenientes da Agricultura Familiar, Chamada Pública;
- os processos licitatórios foram instruídos com os seguintes documentos:
 - Ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio;
 - Edital e seus anexos;
 - Comprovante de publicação do edital resumido;
 - Pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação;
 - Original da proposta da empresa vencedora;
 - Atas, relatórios e deliberações da comissão julgadora;
 - Atos de Homologação e Adjudicação do objeto;
 - Ata de Registro de Preços.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, concluiu-se que a aplicação dos recursos federais transferidos pelo FNDE à Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto/SP referentes ao Pnae não está adequada, conforme se verifica nos itens:

- 2.2.1. Ausência de ampla pesquisa de preços que demonstrasse que os valores orçados pela Administração estão de acordo com os praticados no mercado;
- 2.2.2. Ausência de identificação do Pnae nos documentos fiscais;
- 2.2.3. Lei de criação do Conselho Municipal de Alimentação Escolar e o seu Regimento Interno encontram-se desatualizados;
- 2.2.4. Membros do CAE não participaram de cursos de capacitação;
- 2.2.5. Baixa frequência dos conselheiros nas reuniões realizadas;
- 2.2.7. Lançamentos efetuados em lote na conta específica do programa, dificultando a rastreabilidade dos pagamentos realizados aos fornecedores;
- 2.2.8. Improriedades verificadas pertinentes à Chamada Pública nº 005/2016;
- 2.2.9. Chamada Pública nº 008/2016: Falhas apontadas, em que se destaca o superfaturamento apurado no montante de R\$ 172.015,29;
- 2.2.10. Improriedades verificadas pertinentes à Chamada Pública nº 002/2017;
- 2.2.11. Improriedades verificadas pertinentes à Chamada Pública nº 002/2018;
- 2.2.12. Improriedades verificadas pertinentes à Chamada Pública nº 004/2018; e
- 2.2.13. Cardápios elaborados não contêm os elementos que possam permitir cálculos sobre a cobertura nutricional mínima exigida pela legislação.

Ordem de Serviço: 201800524

Município/UF: São José do Rio Preto/SP

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE SAO JOSE DO RIO PRETO

Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

1. Introdução

Os trabalhos de campo de fiscalização foram realizados no período de 6 a 10 de agosto de 2018 sobre a aplicação dos recursos do programa de governo denominado “Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Ampliação das Práticas de Gestão Participativa, de Controle Social, de Educação Popular em Saúde e Implementação de Políticas de Promoção da Equidade”, no município de São José do Rio Preto/SP.

Os exames consistiram em verificar se as atuações da Caixa Econômica Federal e do Município de São José do Rio Preto foram suficientes para o cumprimento das determinações do Decreto nº 7.507/2011. Dessa forma, foram analisados os extratos bancários da conta específica municipal que recebe os repasses financeiros federais para o atendimento de “Média e Alta Complexidade”, juntamente com a documentação de suporte, disponibilizada pela Prefeitura, para os lançamentos da referida conta. Para uma amostra dos lançamentos também foi realizada inspeção física. Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público 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. Verificação de dispêndios da conta corrente do Fundo Municipal de Saúde de São José do Rio Preto/SP para o suprimento de assistência em saúde referente ao bloco de média e alta complexidade.

Fato

O Fundo Municipal de Saúde de São José do Rio Preto/SP (CNPJ 11.965.112/0001-01) recebeu no período de setembro a dezembro de 2017, para suprir assistência em saúde referente ao bloco de média e alta complexidade, recursos federais no montante de R\$ 31.556.749,44, por meio da conta bancária nº 6.624.003-8, mantida na Caixa Econômica Federal, agência Paço Municipal de São José do Rio Preto, conforme se verifica por meio do portal do Ministério da Saúde na internet, denominado “Saúde com Mais Transparência”.

A referida agência da Caixa Econômica Federal disponibilizou os extratos da conta corrente do Fundo Municipal de Saúde, para o período indicado, onde se confirmam os ingressos dos recursos federais.

Verificamos nos extratos que não foram realizados saques “em espécie” no período, o que também foi confirmado pela Secretaria Municipal de Saúde. Dessa forma, relacionamos amostra com os vinte maiores lançamentos de saída da conta bancária ocorridos no período, que resultaram em R\$ 23.338.570,96 (82% das saídas ocorridas no período, ressaltando que parte dos recursos recebidos no período, cerca de R\$ 4 milhões, foram mantidos em aplicação financeira), e solicitamos à Secretaria Municipal de Saúde a respectiva documentação de suporte, ou seja, notas fiscais, recibos, processos de pagamento, contratos pertinentes, para a verificação do objeto e dos beneficiários dos dispêndios, relacionados à área da saúde.

A Secretaria Municipal de Saúde apresentou extratos detalhados e processos de pagamento que identificam os beneficiários finais e as respectivas contas-correntes de destino. A seguir relacionamos as ordens de pagamento e respectivos beneficiários da amostra selecionada:

Quadro - Relação das ordens de pagamento da amostra.

Credor	Ordem de Pagamento	Data	Valor (R\$)
Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Rio Preto	26239/2017	12/09/2017	2.760.000,00
	28494/2017	29/09/2017	71.295,02
	28497/2017		9.114,60
	28500/2017		1.981.162,95
	Saída no Extrato		2.061.572,57
	30012/2017	16/10/2017	2.760.000,00
	31877/2017	30/10/2017	84.986,50
	31878/2017		834,60
	31898/2018		1.830.777,83
	Saída no Extrato		1.916.598,93
	33650/2017	16/11/2017	2.760.000,00
	35223/2017	29/11/2017	314.335,52
	35375/2017	30/11/2017	2.495.827,56
	36964/2017	12/12/2017	72.316,43
	36965/2017		2.687.683,57
	Saída no Extrato		2.760.000,00

	38964/2017	28/12/2017	61.994,62
	38965/2017		69.958,40
	38966/2017		11.277,32
	38886/2017		2.495.859,32
	Saída no Extrato		2.639.089,66
Hospital Dr. Adolfo Bezerra de Menezes	25821/2017	06/09/2017	308.748,25
	26240/2017	12/09/2017	170.000,00
	30013/2017	16/10/2017	170.000,00
	33647/2017	16/11/2017	170.000,00
	36962/2017	12/12/2017	170.000,00
Fundação Faculdade Regional de Medicina de Rio Preto	25509/2017	04/09/2017	250.000,00
	25515/2017	04/09/2017	130.000,00
	26854/2017	15/09/2017	500.000,00
	31876/2017	30/10/2017	608.973,91
Agfa Healthcare Import. e Serv. Ltda.	33006/2017	09/11/2017	258.478,56
Freedom Veículos Elétricos Ltda.	35447/2017	30/11/2017	134.946,00
Total			23.338.570,96

Fonte: Extratos da Secretaria Municipal de Saúde.

As saídas amostradas, nos quatro meses do período verificado, se distribuíram entre credores da seguinte forma:

Quadro - Resumo dos credores das ordens de pagamento da amostra.

Credor	Valor (R\$)	Percentual
Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Rio Preto	20.467.424,24	87,7%
Fundação Faculdade Regional de Medicina de Rio Preto	1.488.973,91	6,4%
Hospital Dr. Adolfo Bezerra de Menezes	988.748,25	4,2%
Agfa Healthcare Importação e Serviços Ltda.	258.478,56	1,1%
Freedom Veículos Elétricos Ltda.	134.946,00	0,6%
Total	23.338.570,96	100,0%

Fonte: Extratos da Secretaria Municipal de Saúde.

Verificamos objetos e beneficiários dos dispêndios, confirmando a pertinência à área da saúde, mediante análise dos processos de pagamentos dos dispêndios amostrados (contendo, entre outros itens, nota de liquidação, ordem de pagamento, memorando interno de ordenação de pagamento, recibo firmado ou nota fiscal, certidões negativas e comprovante da movimentação bancária) e dos seguintes documentos:

- Termo de Convênio nº 86/2015 e Aditivos, firmados com a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São José do Rio Preto;
- Termo de Convênio nº 2/2017 e Contrato nº 6/2017 (decorrente da Dispensa de Licitação nº 10/2007), e Aditivos, firmados com a Fundação Faculdade Regional de Medicina de São José do Rio Preto;
- Termos de Convênio nºs 4/2015 e 4/2016, e Aditivos, firmados com o Hospital Dr. Adolfo Bezerra de Menezes;
- Contrato nº 11/2012, firmado com a Agfa Healthcare Importação e Serviços Ltda., decorrente do Pregão Presencial nº 11/2012;
- Ata de Registro de Preços nº 498/2017, firmada com a Freedom Veículos Elétricos Ltda., decorrente do Pregão Eletrônico nº 81/2017.

Confirmamos por meio de verificação “in loco” a existência de itens referentes aos fornecimentos realizados pela Agfa Healthcare Importação e Serviços Ltda. e pela Freedom Veículos Elétricos Ltda., de forma amostral (três localizações de equipamento para a Agfa e três beneficiários para a Freedom).

A seguir o registro fotográfico dessas verificações:

Figura 1 - Equipamentos referentes ao fornecimento da Agfa, que receberam manutenção.

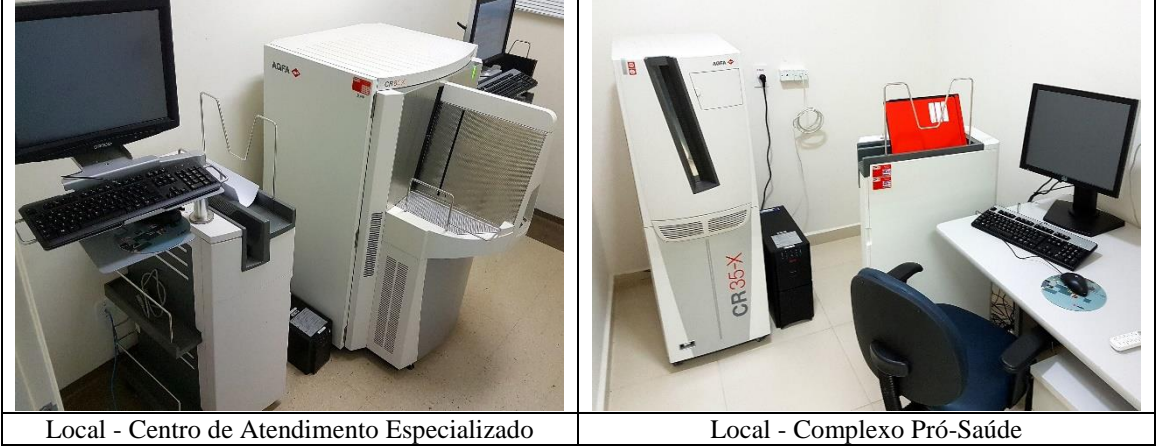


Figura 2 - Equipamentos referentes ao fornecimento da Agfa, que receberam manutenção.

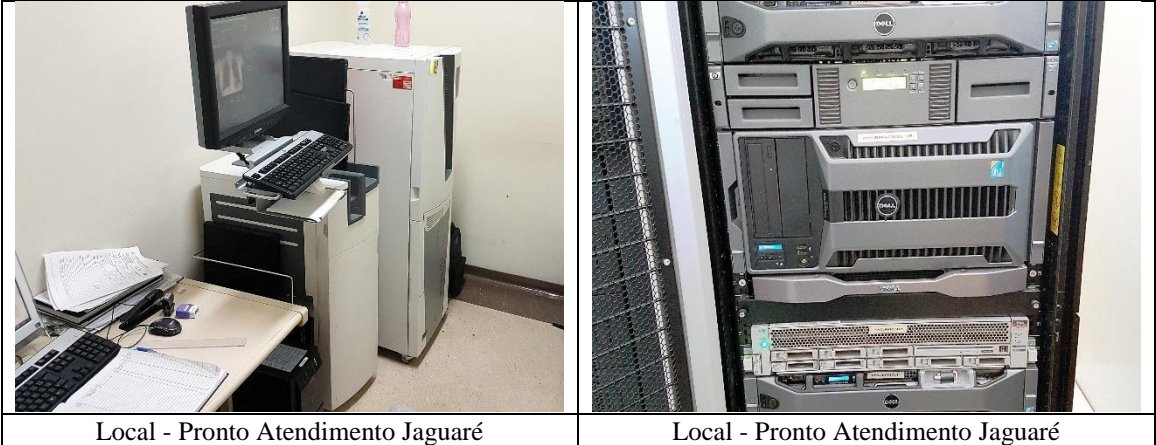


Figura 3 - Cadeira motorizada Freedom e respectivo número de série.



Figura 4 - Números de série das demais cadeiras motorizadas Freedom verificadas.



3. Conclusão

Verifica-se, por meio da presente fiscalização, que a Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto efetuou a aplicação dos recursos federais de forma adequada ao estabelecido pelo Decreto nº 7.507/2011.

Ordem de Serviço: 201801231

Município/UF: São José do Rio Preto/SP

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 167.829.273,10

1. Introdução

O presente Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre a disponibilização de atendimento oncológico no município de São José do Rio Preto/SP, no âmbito do Programa/Ação 10302201585850001 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade.

Os trabalhos de fiscalização foram desenvolvidos na sede da Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto, complementados com verificações “in loco” no Departamento de Regulação, Avaliação e Controle - Derac da Secretaria Municipal de Saúde de São José do Rio Preto/SP e na Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São José do Rio Preto, no período de 06 a 09 de agosto de 2018.

Tais trabalhos tiveram por período de exame o ano de 2017 e objetivaram a avaliação de aspectos relacionados a:

- Capacidade instalada da Unidade de Saúde habilitada para o atendimento oncológico, no caso a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São José do Rio Preto;
- Serviço de regulação do acesso ao tratamento oncológico;
- Faturamento de serviços oncológicos.

Os exames foram realizados por amostragem, em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas, dentre outras, técnicas de análise documental, realização de entrevistas e inspeção física.

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. Capacidade instalada de hospital referenciado para tratamento oncológico - Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São José do Rio Preto.

Fato

Foi objeto de verificação, no presente procedimento, a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São José do Rio Preto/SP, CNPJ 59.981.712/0001-81, CNES 2798298. O referido hospital é habilitado para procedimentos em Alta Complexidade em Oncologia, na modalidade Centro de Assistência de Alta Complexidade em Oncologia - Cacon, conforme Portaria SAS/MS nº 458, de 24 de fevereiro de 2017.

Verificou-se que a Santa Casa ofertou vagas de residência médica nas habilidades e quantidades a seguir (anos de 2016 a 2018):

Quadro: Residentes por especialidade nos três últimos anos na Santa Casa.

Residência em: (especialidade)	2016	2017	2018
Cancerologia Cirúrgica	1	1	1
Cancerologia Clínica	-	1	-
Radioterapia	1	-	1

Fonte: Ofício SMS/Derac nº 3517/2018, de 08 de julho de 2018, e anexa declaração da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São José do Rio Preto.

O hospital informou que para as especialidades de Cancerologia Clínica, anos de 2016 e 2018, e Radioterapia, ano de 2017, foram ofertadas vagas em processo de seleção, conforme Editais disponibilizados, entretanto não houve candidatos para preenchimento das vagas.

A Santa Casa não disponibiliza estágio em nível pós-técnico em radiologia, conforme melhor descrito em outro item deste Relatório.

Verificou-se que a Santa Casa possui em seu quadro profissionais médicos nas especialidades consultadas (radioterapia, cirurgia oncológica, cirurgia geral, ginecologia, mastologia, urologia e cirurgia pediátrica).

A Santa Casa informou possuir equipe multiprofissional e multidisciplinar, conforme exigência da Portaria SAS/MS nº 140, de 27 de fevereiro de 2014, e relação nominal de profissionais apresentada. Ressaltamos que o serviço de terapia renal substitutiva é ofertado mediante contrato com o Instituto de Urologia e Nefrologia S/C Ltda., CNPJ 46.905.121/0001-83, de São José do Rio Preto/SP.

No caso específico de pacientes ostomizados o atendimento prestado pela Santa Casa de Misericórdia se restringe aos pacientes internos, sendo que após alta os atendimentos são realizados por serviço próprio do município.

A Santa Casa possui todos os ambientes necessários para atendimento de pacientes oncológicos, com exceção de Unidade de Terapia Intensiva pediátrica que, segundo informado, encontra-se em construção, ressaltando que o hospital não se encontra habilitado na subcategoria de Serviço de Oncologia Pediátrica. Pelo mesmo motivo também não se verificou setor específico para aplicação de quimioterapia em crianças e adolescentes. Conforme informação da Secretaria Municipal de Saúde, o serviço de oncologia pediátrica é

disponibilizado pelo Hospital de Base, localizado no município e referenciado e regulado pela Secretaria Estadual de Saúde.

Em relação a equipamentos de diagnóstico por imagem, verificou-se que a Santa Casa dispõe de:

Quadro: Quantitativo de equipamentos para diagnóstico por imagem na Santa Casa.

Equipamento	Quantidade em Uso
Equipamento de radiografia	8
Mamógrafo	1
Aparelho de Ultrassonografia	3
Tomógrafo	1
Ressonância Magnética *	2
Gama-câmara (medicina nuclear)	1

Fonte: Ofício SMS/Derac nº 3517/2018, de 08 de julho de 2018, e anexa declaração da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São José do Rio Preto.

O serviço de ressonância magnética é ofertado fora da Unidade, conforme melhor descrito em outro item deste Relatório.

Em relação aos equipamentos de radioterapia, verificou-se que a Santa Casa dispõe dos seguintes equipamentos:

Quadro: Quantitativo de equipamentos de radioterapia disponíveis na Santa Casa.

Equipamento	Quantidade em Uso
Acelerador Linear por Fótons	2
Unidade de Cobaltoterapia	0
Equipamento de Ortovoltagem	1
Equipamento de Braquiterapia	1
Equipamento de Simulação de Tratamento	1
Sistema de Planejamento de Radioterapia Tridimensional	3

Fonte: Ofício SMS/Derac nº 3517/2018, de 08 de julho de 2018, e anexa declaração da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São José do Rio Preto.

Durante a visita à Unidade de Radioterapia da Santa Casa, verificou-se que todos os equipamentos listados se encontravam em funcionamento e disponíveis para atendimento aos pacientes no momento da visita.

Quanto ao Setor de Quimioterapia, verificou-se que o mesmo possui dezesseis cadeiras para aplicação de quimioterápicos, salas internas dotadas de leitos de retaguarda, farmácia e capela de fluxo laminar.

Registro fotográfico de fiscalização efetuada na Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São José do Rio Preto, em 09 de agosto de 2018:



Imagem 1 - Vista parcial de sala de aplicação de quimioterapia.	Imagem 2 – Leitos de retaguarda para aplicação de quimioterapia ou atendimento de urgências dela decorrentes.
---	---



Imagem 3 – Capela de Fluxo Laminar.



Imagem 4 – Farmácia do setor de quimioterapia.



Imagem 5 – Acelerador Linear 600CD.



Imagem 6 - Acelerador Linear 6EX.

2.2.2. Inexistência de estágio para formação de nível pós-técnico de radiologia em radioterapia na Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São José do Rio Preto.

Fato

Constatou-se que a Santa Casa não oferece estágio para a formação de nível pós-técnico de radiologia em radioterapia, conforme informação apresentada pela entidade:

“A Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São José do Rio Preto não oferece até o presente momento o curso de Pós Técnico de Radiologia em Radioterapia. Oferecemos a Residência Médica nos serviços de Oncologia.

Nossos funcionários realizam estágio para formação nesse curso no Colégio INACI de São Paulo

Certo de termos atendido a vossa solicitação, agradecemos antecipadamente e renovamos protestos de elevada estima e consideração.”

Cabe ressaltar que a Portaria SAS/MS nº 140, de 27 de fevereiro de 2014, estabelece que:

“Art. 14. Para fins desta Portaria, considera-se que a oferta de formação profissional pelos estabelecimentos de saúde habilitados como CACON, deve incluir obrigatoriamente:

I - Residência Médica em Cancerologia Cirúrgica, Cancerologia Clínica e Radioterapia reconhecidas pelo Ministério da Educação (MEC); e

II - Ser campo de estágio para formação de nível pós-técnico de Radiologia em Radioterapia.

§ 1º Os estabelecimentos de saúde anteriormente habilitados como CACON, que ainda não possuem formação profissional, de acordo com o disposto no "caput" deste artigo, terão o prazo de 2 (dois) anos para se adequar ao que nele se dispõe e poderão ser mantidos nesta habilitação, desde que esta seja a única adequação a ser cumprida.

§ 2º Após este período de adequação de que trata o § 1º deste artigo, a habilitação será reavaliada e, caso ainda existam pendências, o estabelecimento de saúde será desabilitado como CACON e reabilitado como UNACON, considerando suas subcategorias;” (Original sem grifo)

Dessa forma, verifica-se que o referido dispositivo legal não está sendo atendido pela Santa Casa, no sentido de ser polo formador de mão de obra especializada, em nível pós-técnico em radiologia.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”.

2.2.3. Serviço de diagnóstico por imagem oferecido em estabelecimento terceirizado, externo à estrutura do hospital, em desacordo com o que preceitua normativo do Ministério da Saúde.

Fato

Constatou-se que o serviço de ressonância magnética é ofertado pela Santa Casa mediante contrato firmado com o Instituto Radiodiagnóstico Rio Preto Ltda., CNPJ 46.918.280/0001-12, datado de 16 de maio de 2016, com realização na sede da empresa terceirizada contratada, portanto externo às dependências do hospital.

Cabe ressaltar que a Portaria SAS/MS nº 140, de 27 de fevereiro de 2014, estabelece que:

“Art. 15. São ações e serviços de oferta obrigatória pelos estabelecimentos de saúde habilitados como CACON ou UNACON:

(...)

c) Serviço de diagnóstico por imagem que realize, no mínimo, os seguintes exames:

1. radiologia convencional;

2. *mamografia, obedecendo aos requisitos de qualidade previstos na Portaria SAS/MS nº 531/2012 ou outra que venha a alterá-la ou substituí-la;*

3. *ultrassonografia com doppler colorido;*

4. *tomografia computadorizada;*

5. *ressonância magnética; e*

6. *medicina nuclear equipada com gama-câmara operante de acordo com as normas vigentes;*

(...)

§4º As modalidades diagnósticas de que trata os itens 7 e 8 da alínea "b", o item 6 da alínea "c" e o item 5 da alínea "d", todas do inciso II " deste artigo, poderão ser realizadas em serviços instalados fora da estrutura do hospital habilitado como CACON, desde que a referência esteja devidamente formalizada." (Original sem grifo)

Conforme se verifica, o serviço de ressonância magnética é de oferecimento obrigatório pelos estabelecimentos habilitados como Cacon, conforme a Portaria SAS/MS nº 140, de 27 de fevereiro de 2014, e embora o §4º do art. 15 autorize que alguns serviços sejam realizados fora do estabelecimento mediante formalização da referência, tal autorização não se estende ao serviço de ressonância magnética oferecido, portanto, em desacordo com o referido normativo.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”.

2.2.4. Laboratório de Anatomia Patológica com oferta de exames em desacordo com o que preceitua normativo do Ministério da Saúde.

Fato

A Santa Casa informou que não realiza exame por técnica de biologia molecular, bem como que os exames de imunohistoquímica de neoplasias malignas são realizados pela Fundação Oncocentro de São Paulo – Fosp, mediante acordo verbal.

Ressaltamos que tal procedimento está em discordância com o que determina a Portaria SAS/MS nº 140, de 27 de fevereiro de 2014, que estabelece:

“Art. 15. São ações e serviços de oferta obrigatória pelos estabelecimentos de saúde habilitados como CACON ou UNACON:

(...)

d) Laboratório de Anatomia Patológica, que deve participar de Programa de Monitoramento de Qualidade e possuir certificado atualizado, o qual realize, no mínimo, os seguintes exames:

1. *biópsia de congelação;*
2. *histologia;*
3. *citologia;*
4. *imunohistoquímica de neoplasias malignas (tais como para classificação de linfomas não Hodgkin, determinação de receptores tumorais mamários para estrogênios e progesterona e HER-2); e*
5. *exame por técnica de biologia molecular;*

(...)

§4º As modalidades diagnósticas de que trata os itens 7 e 8 da alínea "b", o item 6 da alínea "c" e o item 5 da alínea "d", todas do inciso II " deste artigo, poderão ser realizadas em serviços instalados fora da estrutura do hospital habilitado como CACON, desde que a referência esteja devidamente formalizada." (Original sem grifo)

Conforme se verifica do dispositivo reproduzido, os exames de imunohistoquímica de neoplasias malignas e de biologia molecular são de oferecimento obrigatório por estabelecimentos habilitados como Cacon, como é o caso da Santa Casa.

Entretanto, conforme se desprende do texto, apenas o exame de biologia molecular – serviço não ofertado pela Santa Casa – seria passível de oferta fora do estabelecimento, mediante formalização.

Assim, constatou-se que em relação à oferta dos exames de imunohistoquímica de neoplasias malignas e de biologia molecular, pela Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São José do Rio Preto, não se verifica o atendimento do exigido pelo art. 15 da Portaria SAS/MS nº 140, de 27 de fevereiro de 2014.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”.

2.2.5. Serviço de regulação no acesso a tratamento oncológico - Dados Gerais.

Fato

Em relação à implantação de serviço de regulação do atendimento em saúde, verificou-se que o município de São José do Rio Preto dispõe de Central de Regulação – CR (CNES 3559173) que realiza a regulação de consultas, exames e procedimentos cirúrgicos eletivos, funcionando em conjunto na mesma estrutura física.

Conforme informado pela Secretaria Municipal de Saúde, as internações hospitalares decorrentes de atendimentos de urgência e emergência são reguladas pelo Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – Samu e, após a realização, são submetidos à supervisão hospitalar para autorização das internações. Esta supervisão é realizada por médicos do Departamento de Regulação, Avaliação e Controle (Auditoria).

A CR conta com uma equipe de vinte profissionais, dos quais sete são médicos reguladores com diferentes especialidades, embora nenhum oncologista. A Secretária Municipal de Saúde informou, entretanto, que está em curso a contratação de médico oncologista para atuação na Central de Regulação.

A CR funciona de segunda a sexta-feira, no horário de 7h às 17h, no endereço Rua São Paulo, nº 2330, Vila Maceno, São José do Rio Preto/SP, telefone (17) 3215-9151.

A Secretaria Municipal de Saúde utiliza-se de sistema próprio para regulação do atendimento, denominado EmproSaúde, desenvolvido pela Empro Tecnologia e Informação, CNPJ 01.312.003/0001-23, empresa pública da Prefeitura de São José do Rio Preto.

Entretanto, conforme se verificou o mesmo não gera informações sobre faturamento, demandando a utilização de sistemas complementares para registro e acompanhamento da produção, conforme descrito em informação prestada por meio do Ofício SMS/Derac nº 3517/2018, de 08 de julho de 2018:

“O município possui Sistema Próprio de Informação – EMPROSAÚDE e por meio deste os médicos da Regulação e Supervisão Hospitalar podem verificar o histórico de atendimento dos pacientes, tanto da Atenção Básica quanto da Atenção Especializada, auxiliando na autorização dos procedimentos pois o médico regulador pode verificar a história clínica do paciente (Por exemplo, quando o profissional neurologista solicita uma Ressonância Magnética, é possível o médico regulador avaliar o histórico clínico do paciente e a partir daí alterar o critério de prioridade).

O EMPROSAÚDE é um sistema próprio da Secretaria Municipal de Saúde para agendamento, Faturamento (serviços próprios) e prontuário eletrônico do paciente. Esse Sistema é gerenciado pela EMPRO (Empresa Municipal de Processamento de Dados).

No entanto, o sistema ainda não dispõe do módulo que contemple a Regulação em sua integralidade, ou seja, ele ainda não possui funcionalidades como por exemplo gerar APACs e AIHs, nem mesmo registrar APACs e AIHs autorizadas. Devido à ausência dessas funcionalidades no EMPROSAÚDE a Regulação utiliza um outro Sistema (SISP), também gerenciado pela EMPRO que permite o lançamento de procedimentos autorizados em nome dos pacientes e que disponibiliza relatório com dados físicos e financeiros de AIHs autorizadas.

Já em relação a autorização das APACs, a Regulação utiliza planilhas em excell e o módulo autorizador de APACs do próprio Ministério da Saúde (Não é o SISREG).

O CROSS (Central Regulação de Ofertas de Serviços de Saúde) é o sistema que o Estado de São Paulo utiliza para regulação dos procedimentos que oferta por meio dos serviços sob sua gestão. Em nosso município o AME (Ambulatório Médico de Especialidades, Hospital João Paulo II e o Hospital de Base estão sob Gestão do Estado. Desses serviços citados, apenas o Hospital de Base atende Oncologia.”

Na ocasião em que foi Instituída a Rede de Oncologia no município, o Hospital de Base ficou como referência para a população de Rio Preto apenas para os casos de Cânceres Raros, Bucal, Medula Óssea, e Oncologia Pediátrica.

Cabe esclarecer que o citado Hospital de Base (CNES 2077396) encontra-se sob a gestão estadual, para o qual é utilizado o sistema Central de Regulação de Oferta de Serviços de Saúde - Cross, disponibilizado pela Secretaria Estadual de Saúde do Estado de São Paulo.

A Secretaria Municipal de Saúde informou que os procedimentos de quimioterapia adulto, radioterapia, iodoterapia para câncer de tireoide, cirurgias oncológicas, consultas oncológicas e mamografia são regulados. Entretanto, informou que para os procedimentos de quimioterapia infantil e iodoterapia acima de 50 mCi (miliCurie), a sua referência é o Hospital de Base e, portanto, a regulação é efetuada pelo sistema Cross. Informou, ainda, que as consultas com oncologistas referenciadas com o prestador Santa Casa são reguladas e, quanto às ofertadas no Centro Médico de Especialidades, unidade municipal, não há regulação por ter caráter de apoio ao diagnóstico dos casos referenciados por médicos da Atenção Básica.

Quanto à grade de referência, a Secretaria de Saúde informou o seguinte quantitativo de vagas disponibilizadas para seis procedimentos questionados:

Quadro: Quantitativo de vagas disponibilizadas (janeiro a junho de 2017) por procedimento.

Quantitativo	Procedimentos					
	Quimioterapia adulto	Quimioterapia infantil*	Radioterapia	Iodoterapia*	Cirurgias oncológicas	Consultas oncológicas
Hospital Santa Casa	3.840	-	64.200	-	366	1.337
Centro Médico de Especialidades	-	-	-	-	-	268

Fonte: Ofício SMS/Derac nº 3517/2018, de 08 de julho de 2018.

Em relação ao quadro anterior, a Secretaria Municipal de Saúde registrou que:

“Iodoterapia acima de 50 MCI e Oncologia Infantil a vaga é disponibilizada conforme solicitação via e-mail e via CROSS e são realizados pelo Hospital de Base. Especificamente em relação à Quimioterapia Infantil, o Hospital de Base também é referência para o diagnóstico, dessa forma o município pode referenciar a criança como suspeita oncológica e todo o diagnóstico e tratamento são realizados pelo Hospital de Base.

Conforme mencionado, o Hospital de Base trata-se de Instituição sob Gestão Estadual, e não temos como informar o quantitativo de vagas ofertadas pelo mesmo, mas o município não encontra nenhuma dificuldade em referenciar pois toda vaga solicitada é disponibilizada ao município.

Também foram disponibilizados 121 exames entre biópsias e punção aspirativa no Centro de Atendimento Especializado na Saúde da Mulher e Hospital Dia, sendo que ambos os estabelecimentos são próprios do município.”

Em relação à demanda verificada para seis procedimentos questionados, no período de janeiro a junho de 2017, a Secretaria Municipal de Saúde apresentou o seguinte quadro:

Quadro: Demanda por procedimento oncológico (janeiro a junho de 2017).

	Demanda por procedimento					
	Quimioterapia adulto	Quimioterapia infantil*	Radioterapia	Iodoterapia*	Cirurgias oncológicas	Consultas oncológicas
Quantitativo	99	0	517	0	188*	668

Fonte: Ofício SMS/Derac nº 3517/2018, de 08 de julho de 2018.

Em complemento à informação disponibilizada no quadro anterior, a Secretaria Municipal de Saúde informou, ainda, que:

*“*Algumas cirurgias são autorizadas com códigos de oncologia, no entanto, seu faturamento depende da confirmação por meio do resultado do exame anatomopatológico, caso não se confirme, a supervisão hospitalar, altera para o código correspondente.*

O Município não possui demanda para Iodoterapia e não possui agenda disponível. Quando há pacientes que necessitem dessa terapêutica, a Central Regulação solicita o agendamento via e-mail para a DRS (Departamento Regional de Saúde) e o agendamento é realizado dentro de um prazo médio de 15 dias.

Em relação à Oncologia Infantil também não possuímos demanda, sempre que solicitamos o agendamento este é realizado pela CROSS, conforme exemplo disponibilizado por meio eletrônico. A indicação da quimioterapia infantil é realizada pela própria equipe do Hospital de Base e esse agendamento se dá de forma interna no serviço.”

Constatou-se, com base nas informações disponibilizadas, a inexistência de demanda reprimida para atendimento oncológico, no que se refere aos procedimentos oncológicos analisados, bem como que o tempo de espera é inferior ao preconizado pelo Ministério da Saúde, de sessenta dias, conforme se observa:

Quadro: Demanda reprimida e tempo de espera por procedimento

	Procedimento					
	Quimioterapia adulto	Quimioterapia infantil*	Radioterapia	Iodoterapia	Cirurgias oncológicas	Consultas oncológicas
Demanda Reprimida (fila de espera)	Não há demanda reprimida	Não há demanda reprimida	Não há demanda reprimida	Não há demanda reprimida	Não há demanda reprimida	Não há demanda reprimida
Tempo de espera atual (em dias)	No máximo 30 dias	-	No máximo 30 dias	No máximo 30 dias	No máximo 30 dias	Na mesma semana
Tempo médio de espera de jan-jun/2017 (em dias)	No máximo 30 dias	-	No máximo 30 dias	No máximo 30 dias	No máximo 30 dias	Na mesma semana

Fonte: Ofício SMS/Derac nº 3517/2018, de 08 de julho de 2018.

A Secretaria Municipal de Saúde complementou, em relação à quimioterapia infantil, informando que:

“Referenciamos para Oncologia Pediátrica e o agendamento se dá, geralmente na mesma semana conforme exemplificado (...).”

Verifica-se, conforme quadro anterior, que para o primeiro semestre de 2017 o tempo de espera já se encontrava dentro dos padrões definidos pelo Ministério da Saúde, situação que, conforme informado, permanece.

Diante da inexistência de demanda reprimida e, conseqüentemente, de fila de espera, a Secretaria Municipal de Saúde registrou que:

“Como exposto acima não temos demanda reprimida, os agendamentos ocorrem em agenda via EMPROSAÚDE para as consultas e os demais procedimentos em agenda interna do prestador Santa Casa respeitando o prazo máximo de 30 dias e após a autorização da Regulação, ou seja, o médico solicita o procedimento (por exemplo quimio ou radio), a Regulação autorizando o mesmo, a Santa Casa procede ao agendamento e comunica o paciente.”

Em relação a procedimentos clínicos de atendimento e tratamento, a Secretaria Municipal de Saúde informou se utilizar de protocolos do Ministério da Saúde, bem como de orientações e informes técnicos disponibilizados pelo referido Ministério, com indicação de publicações relacionadas. Em relação à Santa Casa, disponibilizou cópia de protocolos de conduta e

acompanhamento para tratamento em oncologia, utilizados pelo hospital, demonstrando ter conhecimento e acesso a tais informações.

No que se refere a encaminhamento (indicações e pré-requisitos) para a realização de procedimentos informou que, tanto a Prefeitura como a Santa Casa de Misericórdia de São José do Rio Preto, se baseiam em protocolos do Ministério da Saúde, informes técnicos, diretrizes da Comissão Nacional de Incorporações de Tecnologias do SUS - Conitec e protocolos institucionais, com indicação de publicações utilizadas.

No que se refere à regulação, a Secretaria Municipal de Saúde informou que:

“A atual gestão da Secretaria Municipal de Saúde está reestruturando sua rede assistencial em Oncologia (Diagnóstico, Tratamento e Regulação) e para tal está contratando profissional Oncologista que ficará lotado no Complexo Regulador do município e terá como prioridade de suas atribuições a elaboração e implantação do Protocolo Clínico de Oncologia do município, além de realizar a regulação dos procedimentos oncológicos que atualmente não é realizada pelo profissional especialista em Oncologia.”

No que se refere ao atual procedimento de regulação em oncologia, complementou informando que:

Conforme já exposto no item (...), a Regulação Médica em Oncologia atualmente é realizada por médicos que não são Oncologistas, mas estes se pautam no Manual de Bases Técnicas do Ministério da Saúde 23ª Edição, Portarias Específica (exemplo Pet CT – Portaria Nº 1.340, de 1º de dezembro de 2014), no Manual de Sistema de Informação Hospitalar, na Tabela SIGTAP e Diretrizes da Conitec.

No que se refere a divulgação de tais protocolos, aos profissionais de saúde do município, que atuam na rede do SUS, a Secretaria Municipal de Saúde registrou que:

“Conforme exposto no item 4.13 ainda não possuímos Protocolos próprios do município em Oncologia, no entanto, a exemplo da implantação dos demais protocolos instituídos no ano de 2016 e 2107, estes são apresentados aos profissionais por meio de capacitação e disponibilizados em meio eletrônico para consulta sempre que necessitem. O município está adequando seu sistema próprio (EMPROSAÚDE) para que possa atrelar seus encaminhamentos e solicitações de exames aos protocolos instituídos. O sistema já possui algumas funcionalidades como tempo e CBO.

As Pactuações que o município possui com o Hospital de Base (gestão Estadual) em Oncologia seguem os protocolos de Regulação da CROSS (SES).”

Assim, verificou-se que há a utilização de protocolos para atendimento, encaminhamento e tratamento de pacientes de oncologia, sendo de conhecimento do gestor municipal e do prestador de serviço contratado. No que se refere à regulação também se verificou existirem protocolos que regulam o atendimento prestado e o acompanhamento das solicitações.

No que se refere à utilização das informações geradas pela Central de Regulação, a Secretaria Municipal de Saúde informou que são utilizadas para conferência e validação de faturamentos gerados nos sistemas SIA/SIH, conforme se verifica:

“Sim, são condicionantes, pois o setor responsável pela conferência das APACs/AIHs e a área técnica tem acesso ao banco de dados SIA/SIH e aos setores autorizadores (Regulação), servindo de suporte para a tomada de decisão e para a constatação de possíveis divergências nas condutas hospitalares. A validação dos dados apresentadas pelo prestador, além de processamento de dados, ocorre por meio físico através de

conferência manual dos procedimentos ambulatoriais, baseado nos registros gerados pela Central de Regulação.”

A Secretaria Municipal de Saúde informou que nos anos de 2016 a 2018 (até a realização da fiscalização) foi realizado o treinamento de nove funcionários da Central de Regulação, conforme quadro a seguir:

Quadro: Treinamentos com participação de servidores da Central de Regulação.

Curso	Carga horária	Periodicidade nos últimos 3 anos	Conteúdo	Formato	Quantidade de Treinandos da(s) Central(is) de Regulação
Especialização em Regulação em Saúde no SUS	360 hs	2017	1 – Módulo Regulação de Sistemas de Saúde 2- Regulação da Atenção à Saúde	Presencial	1
Curso Regionalização e Regulação da Atenção	08 hs	2018	Funcionamento da Regulação; Processo da Regionalização;	Presencial	2
Treinamento Webcass	08 hs	2016	Atualização Sistema Webcass	Presencial	6

Fonte: Ofício SMS/Derac nº 3517/2018, de 08 de julho de 2018.

No que se refere ao funcionamento da Central de Regulação, foi efetuada visita às respectivas instalações e verificação da estrutura, onde se constatou a regularidade no funcionamento.

Foi efetuado confronto entre aos dados do SIA e os registros do sistema de regulação, fornecido pela Secretaria Municipal de Saúde. As divergências encontradas foram justificadas, decorrendo do lapso temporal entre a autorização do procedimento e o registro de sua realização no SIA, bem como de eventuais ocorrências de pacientes com mais de um número de Cartão Nacional de Saúde – CNS.

Ressalta-se, apesar das verificações realizadas, que a Central de Regulação de Consultas e Exames do município de São José do Rio Preto não é financiada por recursos federais e, portanto, não se submete às exigências da Portaria MS nº 1.792, de 22 de agosto de 2012 (Portaria de Consolidação MS nº 6, de 28 de setembro de 2017).

2.2.6. Termo de Convênio com a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São José do Rio Preto - Dados Gerais.

Fato

A Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto firmou convênio com a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São José do Rio Preto (CNPJ 59.981.712/0001-81), sob nº 05/2017, datado de 01 de dezembro de 2017, com vigência inicial de 01 de dezembro de 2017 a 30 de novembro de 2018, com valor estimado de R\$ 71.453.286,08 para o período de vigência, destinados a procedimentos estratégicos e de média e alta complexidade, tendo por objeto:

“CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

1.1. O presente tem por objeto manter a integração do HOSPITAL no Sistema Único de Saúde — SUS e definir a sua inserção na rede regionalizada e hierarquizada de ações e serviços de saúde, visando à garantia da atenção integral à saúde dos munícipes que integram a região de saúde na qual O HOSPITAL está inserido, e conforme Documento Descritivo previamente definido entre as partes, a fim de promover a qualificação da

assistência e da gestão hospitalar de acordo com as diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Atenção Hospitalar - PNHOSP.

PARÁGRAFO ÚNICO - O Presente Convênio tem como objeto a prestação de serviços de saúde hospitalares e/ou ambulatoriais (incluindo apoio diagnóstico e terapêutico), pelo HOSPITAL, integrante da rede de serviços de saúde localizado no Município de São José do Rio Preto, aos usuários do Sistema Único de Saúde, em regime de complementação com O poder público municipal, conforme o disposto no Documento Descritivo e na Ficha de Programação Orçamentária - FPO (em anexo). ”

Referido convênio foi objeto de dois termos aditivos, sendo:

- 1º Termo Aditivo ao Convênio nº 05/2017, de 26 de abril de 2018, para alteração de valores estimados para a execução do convênio, passando para R\$ 71.818.923,75;
- 2º Termo Aditivo ao Convênio nº 05/2017, de 25 de junho de 2018, também para alteração de valores estipulados para a execução do convênio, acrescendo mais R\$ 1.332.992,82 ao valor pactuado.

Dessa forma, os recursos previstos para o primeiro ano de vigência do Convênio nº 05/2017 ficaram pactuados em R\$ 73.151.916,57, após as alterações contempladas pelo 2º Termo Aditivo, assim divididos:

Quadro: Valores previstos para execução do Convênio nº 05/2017.

Segmento	Valor Global (dezembro/2017 a novembro/2018) em R\$	% Participação
Pós fixado – Alta Complexidade	27.910.061,92	38,15
Pós-fixado – Faec	548.458,16	0,75
Pré-Fixado – Média Complexidade	44.693.396,49	61,10
Total	73.151.916,57	100,00

Fonte: Convênio nº 05/2017 e 1º e 2º Termos Aditivos - Prefeitura de São José do Rio Preto e Santa Casa.

Obs.: Há a previsão de valores diferentes por mês, sendo apresentado o valor global para os 12 meses iniciais de vigência.

Verificou-se que o Convênio nº 05/2017, além da definição do objeto, possui cláusulas relativas a valores e condições de pagamento, vigência, fontes de recursos, previsão de penalidades, bem como obrigação de se submeter ao controle, pelo Departamento de Avaliação, Regulação e Controle – Derac e Setor de Regulamentação, para controle das cotas de atendimento.

O Convênio especifica duas formas de remuneração à Santa Casa:

a) valores pré-fixados relativos a procedimentos de médica complexidade: correspondem a cerca de 61,10% dos recursos previstos para o convênio, sujeito a análise de cumprimento de metas quantitativas e qualitativas, conforme parâmetros definidos no Termo de Convênio e anexos, fixados da seguinte forma:

“8.5. O valor pré-fixado dos recursos de que trata o item 8.3. será repassado mensalmente, distribuído da seguinte forma:

I - 40% (quarenta por cento) do valor pré-fixado será repassado mensalmente e vinculados ao cumprimento das metas de qualidade discriminadas no Anexo 2, e definidas por meio das seguintes faixas:

a) cumprimento de 90% (noventa por cento) a 100% (cem por cento) das metas qualitativas pactuadas corresponde a um repasse de 100% da parcela referida neste Inciso;

b) cumprimento de 75% (setenta e cinco por cento) a 89% (oitenta e nove por cento) das metas qualitativas pactuadas corresponde a um repasse de 85% do valor da parcela referida neste inciso;

c) cumprimento de 51% (cinquenta e um por cento) a 74% (setenta e quatro por cento) das metas qualitativas pactuadas corresponde a um repasse de 75% do valor da parcela referida neste inciso e;

d) cumprimento de no mínimo 50% (cinquenta por cento) das metas qualitativas pactuadas corresponde a um repasse de 50% do valor da parcela referida neste inciso.

II - 60% (Sessenta por cento) do valor pré-fixado será repassado mensalmente ao estabelecimento hospitalar de acordo com o percentual de cumprimento das metas quantitativas pactuadas e discriminadas no Anexo 1 - Ficha de Programação Orçamentária — FPO, e definidas por meio das seguintes faixas:

a) cumprimento de 90% (noventa por cento) a 100% (cem por cento) das metas quantitativas pactuadas para cada grupo de procedimentos corresponde a um repasse de 100% da parcela referida neste inciso;

b) cumprimento de 75% (setenta e cinco por cento) a 89% (oitenta e nove por cento) das metas quantitativas pactuadas para cada grupo de procedimentos corresponde a um repasse de 85% do valor da parcela referida neste inciso;

c) cumprimento de 51% (cinquenta e um por cento) a 74% (setenta e quatro por cento) das metas quantitativas pactuadas para cada grupo de procedimentos corresponde a um repasse de 75% do valor da parcela referida neste inciso e;

d) cumprimento de no mínimo 50% (cinquenta por cento) das metas quantitativas pactuadas para cada grupo, de procedimentos corresponde a um repasse de 50% do valor da parcela referida neste inciso.”

b) valores pós-fixados relativos a alta complexidade e ações estratégicas: correspondem a cerca de 38,90% dos recursos previstos, remunerados em decorrência da análise da produção. Neste tópico se inserem procedimentos tais como quimioterapia, radioterapia e cirurgias oncológicas.

Anteriormente esteve em vigência o Convênio nº 86/2015, de 05 de outubro de 2015, com semelhante objeto, o qual teve dez aditivos ao longo de sua vigência.

No que se refere aos quantitativos de procedimentos de quimioterapia e cirurgias oncológicas, pactuados nos Convênios nºs 86/2015 e 05/2017, verificou-se que se encontram de acordo com os parâmetros fixados no art. 31 da Portaria SAS/MS nº 140, de 27 de fevereiro de 2014, para estabelecimentos de saúde que tenham como responsabilidade uma população de até quinhentos mil habitantes ou novecentos casos de câncer/ano, conforme se observa:

Quadro: Metas fixadas no Convênios nºs 86/2015 e 05/2017 x Parâmetros da Portaria SMS/MS nº 140/2014.

Procedimento	Quantitativo pactuada no Convênio nº 86/2015 (mensal)	Quantitativo pactuada no Convênio nº 05/2017 (mensal)	Quantitativo previsto na Portaria SAS/MS nº 140/2014 (média mensal)
Radioterapia com acelerador linear (por campo irradiado)	10.300	10.632	7.166*
Quimioterapia	640	565	442
Cirurgias oncológicas	61	110	54

Fonte: Convênios nºs 86/2015 e 05/2017, firmados entre a Prefeitura de São José do Rio Preto e a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São José do Rio Preto.

Observação: Os quantitativos previstos na Portaria SAS/MS nº 140/2014 correspondem à média de 3.583 campos irradiados/mês, sendo considerado o quantitativo equivalente a dois aceleradores lineares disponíveis na Santa Casa de Misericórdia (3.583 x 2).

Em relação ao quantitativo fixado para radioterapias (campos irradiados), apesar das informações registradas, verificou-se que o quantitativo pactuado se demonstrou insuficiente, considerada a média histórica, conforme relatado em item específico deste relatório.

Também se encontra em item específico deste relatório a análise em relação ao quantitativo de cirurgias pactuadas.

No que se refere à fixação de valores de procedimentos de alta complexidade, verificou-se que o Convênio nº 05/2017 define no “Anexo 1 - Ficha de Programação Orçamentária – FPO”, quantitativos e valores para procedimentos oncológicos como quimioterapia e radioterapia, seguindo valores constantes da Tabela do SUS, conforme se verificou em comparação aos valores constantes do Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS – Sigtap. No que se refere aos procedimentos cirúrgicos oncológicos, verificamos a ausência de detalhamento dos procedimentos e a insuficiência dos valores pactuados, conforme relatado em item específico deste relatório.

2.2.7. Valores financeiros pactuados para cirurgias oncológicas são insuficientes para atendimento do quantitativo pactuado, considerando a média histórica de valores de procedimentos realizados.

Fato

No que se refere a cirurgias oncológicas, verificou-se que o Convênio nº 05/2017 não estabelece valores específicos para os procedimentos cirúrgicos, nem faz referência à utilização da Tabela do SUS. Tal convênio apenas apresenta a previsão da realização de 110 cirurgias oncológicas/mês e um valor total de R\$ 100.671,12 (média de R\$ 915,19 por procedimento cirúrgico). O Convênio nº 86/2015 seguia a mesma sistemática de valores, tendo sido fixados na época 61 procedimentos cirúrgicos oncológicos, ao valor total de R\$ 55.652,23 (média de R\$ 912,33 por procedimento cirúrgico).

Registramos, entretanto, que em análise de dados para o período de janeiro a julho de 2017 verificou-se a ocorrência de 189 cirurgias oncológicas, classificadas no “Grupo 04 – Procedimentos Cirúrgicos/Sub-Grupo 16 – Cirurgias oncológicas” do Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS – Sigtap, as quais, considerando apenas o procedimento principal e a especificidade das cirurgias realizadas, correspondem a um montante de R\$ 318.108,41, ou seja, uma média de R\$ 1.683,11 por procedimento cirúrgico, a qual é cerca de 83,90% superior ao valor previsto no Convênio nº 05/2017 para fazer frente a tal despesa.

Dessa forma, registrou-se que o valor pactuado para a realização de procedimentos cirúrgicos oncológicos de alta complexidade não é suficiente para atendimento ao quantitativo pactuado, considerando a média histórica de valores por procedimento, no período de janeiro a julho de 2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”.

2.2.8. Procedimentos de radioterapia pactuados em quantitativos inferiores à demanda verificada.

Fato

Em relação à produção em oncologia, informada pela Secretaria Municipal de Saúde, para sete meses (produção de janeiro a julho de 2017), verificou-se o seguinte:

Quadro: Quantitativo faturado x previsto no Convênio 86/2015.

Procedimento	Quantitativo faturado (janeiro a julho/2017)		Quantitativo mensal previsto no Convênio nº 86/2015 - vigente no período (B)	(A/B) – em %
	Total	Média mensal – 7 meses (A)		
Radioterapia com acelerador linear (por campo irradiado)	75.038	10.720	10.300	104,07
Quimioterapia	3.300	471	640	73,66
Cirurgias oncológicas	569	81	61	133,26

Fonte: Convênio 86/2015 e dados de faturamento disponibilizados pela Secretaria Municipal de Saúde.

Em relação aos procedimentos de quimioterapia, verificou-se que os quantitativos de atendimentos faturados estão compatíveis com o pactuados.

No que se refere a cirurgias oncológicas, o Convênio nº 05/2017, de 26 de abril de 2018, impôs novo teto de atendimento, ao estipular o quantitativo de 110 cirurgias oncológicas/mês, no segmento de alta complexidade, suficiente para contemplar os quantitativos médios mensais observados. No entanto, cabe ressaltar que, conforme dados de faturamento disponibilizados, nem todos os procedimentos contabilizados e relatados como cirúrgicos correspondem a tal tipo de procedimento.

Em relação à radioterapia verificou-se, ainda, que os quantitativos de produção também não estão em acordo com o pactuado.

No que se refere aos quantitativos de produção verificados para cirurgias oncológicas e radioterapia, encontram-se melhor detalhados em itens específicos deste relatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”.

2.2.9. Quantitativo de procedimentos de radioterapia pactuado inferior à demanda verificada.

Fato

A Portaria SAS/MS nº 140, de 27 de fevereiro de 2014, estabelece para o procedimento de radioterapia com acelerador linear a oferta do quantitativo mínimo de 43.000 campos irradiados/ano (3.583 campos irradiados/mês) por equipamento instalado. Como a Santa Casa possui dois aceleradores lineares instalados e em funcionamento, foi considerado o quantitativo proporcional como parâmetro para a produção (2×3.583 campos irradiados/mês).

Em dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Saúde, relativos ao faturamento da produção oncológica, observou-se para o período de sete meses (janeiro a julho de 2017) 75.048 campos irradiados, a uma média mensal de 10.720 campos irradiados/mês. Esse quantitativo encontra-se cerca de 4,07% acima do quantitativo pactuado no Convênio nº 86/2015 (10.300 campos irradiados/mês), vigente à época.

O quantitativo de campos irradiados/mês sofreu revisão por ocasião do Convênio nº 05/2017, de 01 de dezembro de 2017, passando de 10.300, pactuado no convênio anterior, para 10.632 campos irradiados/mês, entretanto, permaneceu abaixo do quantitativo histórico observado para o período de janeiro a julho de 2017, que antecede a sua pactuação.

Assim, em relação ao procedimento de radioterapia, em que pese a informação da Secretaria Municipal de Saúde sobre a inexistência de fila de espera e prazos de atendimento compatíveis com o exigido pelo Ministério da Saúde, a sua pactuação aquém da demanda histórica observada pode comprometer o planejamento dos atendimentos, limitando a oferta de vagas na rede pública.

Neste mesmo sentido cabe ressaltar que a oferta de campos irradiados por acelerador linear instalado na Santa Casa, pactuada no Convênio nº 05/2017 (10.632 campos irradiados/mês – 2 aceleradores lineares de fótons), já se encontrar cerca de 48% acima dos parâmetros mínimos estabelecidos pela Portaria SAS/MS nº 140, de 27 de fevereiro de 2014 ($3.584 \text{ campos irradiados por equipamento/mês} \times 2 = 7.168$), o que também pode trazer impactos no atendimento a pacientes da rede pública no hospital.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”.

2.2.10. Produção de cirurgia oncológica corresponde a percentual de 50% do parâmetro mínimo de produção estabelecido pelo Ministério da Saúde.

Fato

Conforme dados de faturamento disponibilizados pela Secretaria Municipal de Saúde, verificou-se o registro de 569 procedimentos de cirurgias oncológicas no período de janeiro a julho de 2017.

Desse total, constatou-se que 380 destes procedimentos não se encontram classificados em procedimentos de cirurgias oncológicas, conforme se observa da tabela do Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS - Sigtap:

a) 1 procedimento no código 03.04.08.003-9:

Procedimento:	03.04.08.003-9 - INTERNAÇÃO P/ QUIMIOTERAPIA DE LEUCEMIAS AGUDAS / CRÔNICAS AGUDIZADAS
Grupo:	03 - Procedimentos clínicos
Sub-Grupo:	04 - Tratamento em oncologia
Forma de Organização:	08 - Quimioterapia - procedimentos especiais

b) 195 procedimentos no código 03.04.10.001-03:

Procedimento:	03.04.10.001-3 - TRATAMENTO DE INTERCORRÊNCIAS CLÍNICAS DE PACIENTE ONCOLÓGICO
Grupo:	03 - Procedimentos clínicos
Sub-Grupo:	04 - Tratamento em oncologia
Forma de Organização:	10 - Gerais em oncologia

c) 184 procedimentos no código 03.04.10.002-1:

Procedimento:	03.04.10.002-1 - TRATAMENTO CLÍNICO DE PACIENTE ONCOLÓGICO
Grupo:	03 - Procedimentos clínicos
Sub-Grupo:	04 - Tratamento em oncologia
Forma de Organização:	10 - Gerais em oncologia

Conforme se observa, os procedimentos relacionados anteriormente integram o Grupo 03 - Procedimentos clínicos, diferente dos demais procedimentos informados que integram o Grupo 04 - Procedimentos cirúrgicos, da tabela Sigtap. No caso dos procedimentos 03.04.10.001-003 e 03.04.10.002-1, integram, ainda, o segmento de Média Complexidade.

Assim, verificou-se a realização de somente 189 procedimentos classificados no Grupo 04 - Procedimentos cirúrgicos em oncologia, para o período de janeiro a julho de 2017, correspondendo à média de 27 cirurgias/mês. Ressaltamos que o quantitativo pactuado com a Santa Casa era da ordem de 61 cirurgias oncológicas de Alta Complexidade, durante a vigência do Convênio nº 86/2015, passando a 110 cirurgias/mês na vigência do Convênio nº 05/2017.

Dessa forma, verificamos que a realização de cirurgias oncológicas realizadas na Santa Casa (período de janeiro a julho de 2017) apresentou um quantitativo físico realizado de apenas 50% do quantitativo mínimo previsto na Portaria SAS/MS nº 140/2017, de 27 de fevereiro de 2014, ficando em cerca de 44,26% do quantitativo pactuado no Convênio nº 86/2015, vigente no período contemplado pela amostra analisada.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”.

2.2.11. Fluxo para emissão de Autorizações de Procedimento Ambulatorial - Apac.

Fato

Em relação ao procedimento para emissão de Autorizações de Procedimento Ambulatorial – Apac, a Secretaria Municipal de Saúde descreveu o seguinte fluxo:

“As apac’s de solicitação de iodoterapia, hormonioterapia, radioterapia e quimioterapia chegam por malote pelo motorista da Santa Casa, juntamente com o xerox do cartão do SUS, CPF, comprovante de residência recente, biópsia e exames complementares do paciente.

Assim que chegam são inseridas em uma planilha excel para controle das autorizações e são entregues ao médico regulador para análise e possível autorização.

Em todas as solicitações citadas o médico regulador utiliza como ferramenta norteadora a Sigtap (tabela unificada do SUS). No caso da radioterapia o médico utiliza-se também do anexo III do manual de bases técnicas de Oncologia- 23ª edição que apresenta o número máximo de campos de radioterapia externa com megavoltagem de tumores malignos.

Em caso de autorização do procedimento o prestador é sinalizado por e-mail que as apac’s foram autorizadas para assim promover a retirada das apac’s e dar seguimento ao tratamento do paciente.”

Complementou, informando que:

“Em casos de não autorização é feito um protocolo de devolução descrevendo o motivo da negativa. No período solicitado, ocorreram apenas duas devolutivas por se tratarem de moradores de outros municípios. Quando há casos de outros municípios, a Santa Casa referencia os mesmos para suas respectivas cidades. Esse comunicado é feito de forma informal por comunicado e registrado em planilha própria da Regulação.

O serviço de Oncologia sob gestão do município não é referência para a região mas o município possui pactuação em ofertar apenas a radioterapia para municípios do DRS XV (Regional de Saúde) conforme PPI (Programação Pactuada Integrada). Esse controle é realizado na autorização das Apac no setor de Regulação. Incluem nessa Pactuação os municípios das CIRs de Catanduva, Fernandópolis, Jales, José Bonifácio, Santa Fé do Sul, São José do Rio Preto, Votuporanga e Barretos (Único pertencente a outro DRS).”

As informações foram complementadas por visita à Central de Regulação, onde são realizadas as autorizações de procedimentos para melhor compreensão do fluxo e dos procedimentos adotados para aprovação das Apac.

2.2.12. Documentos de Autorizações de Procedimento Ambulatorial - Apac com informações incompletas ou divergentes.

Fato

Foram selecionadas dez Autorizações de Procedimento Ambulatorial – Apac, relativas a tratamento oncológico por radioterapia, para verificação da inserção de dados e sua análise pelo setor autorizador. Dentre esses casos três correspondem a pacientes em que se verificou a emissão de nova Apac para continuidade de tratamento, correspondendo, assim, a uma amostra de sete pacientes.

Com base nos documentos Demonstrativo de Apac Magnético e Laudo de Solicitação/Autorização de Procedimento Ambulatorial, verificou-se os seguintes dados:

Quadro: Dados dos documentos Apac Magnética e Laudo de Solicitação.

Paciente	Apac nº	Data do diagnóstico (2)	Data da solicitação (1)	Data da autorização (1)	Data de validade indicada na Apac Magnética (2)	Data de validade indicada no Laudo - campo "Autorização" (1)
1	351722050058-5	15/08/2016	17/11/2016	26/12/2016	01/03/2017 a 31/03/2017	26/12/2016 a 31/12/2016
	351722050838-4	15/08/2016	23/02/2017	13/03/2017	01/04/2017 a 30/04/2017	13/03/2017 a 31/03/2017
2	351722049778-0	25/08/2016	28/11/2016	27/12/2016	01/03/2017 a 31/03/2017	27/12/2016 a 31/12/2016
	351722050444-6	25/08/2016	Não consta	Não consta	01/04/2017 a 30/04/2017	27/12/2016 a 31/12/2016
3	351721745448-7	09/09/2016	21/10/2016	01/02/2017	01/02/2017 a 28/02/2017	01/02/2017 a 28/02/2017
	351722049779-1	09/09/2016	Não consta	Não consta	01/03/2017 a 31/03/2017	Não consta
4	351722818765-0	14/12/2016	21/02/2017	13/03/2017	01/06/2017 a 30/06/2017	13/03/2017 a 31/03/2017
5	351722818761-6	08/04/2016	19/08/2016	Não consta	01/06/2017 a 30/06/2017	08/09/2016 a 30/09/2016
6	351722049752-7	09/12/2016	04/02/2017	Não consta	01/03/2017 a 31/03/2017	14/03/2017 a 31/03/2017
7	351722817554-9	18/11/2016	06/12/2016	Não consta	01/05/2017 a 31/05/2017	04/01/2017 a 31/01/2017

Fonte: Amostra de Apac com documentos disponibilizados pela Secretaria Municipal de Saúde, sendo que os números correspondem aos seguintes documentos utilizados como fontes de informação: 1 - Laudo para solicitação/autorização de procedimento ambulatorial; 2 - Demonstrativo de Apac Magnético.

Dessa forma, os principais problemas observados no quadro anterior relacionam-se a:

- Ausência de informação sobre tratamento anterior ou continuidade de tratamento em todas as dez Apac, inclusive naquelas que se referem a continuidade de tratamento anterior, como as de nºs 351722050838-4, 351722050444-6 e 351722049779-1;
- Ausência de data de solicitação do procedimento para duas Apac de nºs 351722050444-6 e 351722049779-1;
- Ausência de data de autorização para cinco Apac de nºs 351722050444-6, 351722049779-1, 351722818761-6, 351722049752-7 e 351722817554-9;
- Data de validade indicada na Apac magnética divergente da constante do Laudo de Solicitação para oito Apac de nºs 351722050058-5, 351722050838-4, 351722049778-0, 351722050444-6, 351722818765-0, 351722818761-6, 351722049752-7 e 351722817554-9;
- Data de validade ausente no campo “autorização” de um dos Laudos de Solicitação, referente a uma Apac de nº 351722049779-1.

Além dos problemas relatados, cabe ressaltar que com base nos documentos analisados e informações neles apostas, verificou-se Apac que apresentam um prazo extenso entre a data

de diagnóstico e a da solicitação, como se verifica, por exemplo, nas Apac de nºs 351722818761-6 (mais de quatro meses) e 351722049752-7 (dois meses), bem como entre o diagnóstico e o início do período de tratamento como, por exemplo, para as Apac de nºs 351722050058-5 (quase oito meses) e 351722818765-0 (quase seis meses). Ressaltamos, todavia, que dada a ausência de informações ou informações incompletas constantes dos documentos analisados, principalmente como a citada na alínea “a” anterior, não há como verificar se tais tratamentos já haviam sido iniciados em datas anteriores.

Assim, em que pese a informação sobre as criticidades relatadas por ocasião do procedimento de autorização, verificou-se que todas as dez Apac selecionadas para amostra apresentaram algum tipo de inconsistência, não apontado pelo setor de autorização da Secretaria Municipal de Saúde, ressaltando que algumas delas decorrem da atuação deste mesmo setor.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”.

2.2.13. Ausência de Ficha de Controle de Frequência Individual para tratamento de radioterapia.

Fato

A Secretaria Municipal de Saúde informou que a validação da produção ocorre mediante atuação dos médicos servidores do Departamento de Regulação, Avaliação e Controle – Derac, da seguinte forma:

“A Secretaria Municipal realiza a supervisão (Auditoria) das Autorizações de Internações Hospitalares por meio dos médicos supervisores do DERAC e havendo incompatibilidade na informação procede-se ao bloqueio da AIH para verificação em prontuário. Há casos em que o procedimento não se confirma como sendo oncológico e o médico auditor procede a mudança do código. Todas as AIHS que são autorizadas previamente com códigos oncológicos são avaliadas e autorizadas somente se houver a confirmação do anatomopatológico, caso este não se confirme, o código é alterado.”

Verificou-se, com base na amostra de dez Autorizações de Procedimento Ambulatorial - Apac para procedimentos de radioterapia, a ausência de Ficha de Controle de Frequência Individual dos respectivos pacientes.

Dessa forma não há, por parte da Secretaria Municipal de Saúde, documento que permita aferir a realização ou o comparecimento do paciente para o respectivo tratamento programado, necessário para validação da produção informada pela Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São José do Rio Preto.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”.

2.2.14. Pagamento de serviços prestados em oncologia.

Fato

Em relação ao procedimento de faturamento, a Secretaria Municipal de Saúde informou que:

“Os valores dos procedimentos seguem os constantes da Tabela SIGTAP. O Departamento de Regulação, Avaliação e Controle encaminha ao Fundo Municipal as informações relativas à Produção realizada pelo Prestador em questão. O efetivo pagamento (repasse financeiro) é realizado pelo Fundo Municipal da Secretaria de Saúde.

A produção ambulatorial da Oncologia tem como registro de informação as Apac e o Hospital somente pode apresentar no faturamento as Apac que tenham sido autorizadas pela Regulação.

Quando há alguma divergência a APAC é devolvida para correção ou se a divergência ocorrer no âmbito do faturamento a mesma é glosada. O setor de Supervisão Ambulatorial e Hospitalar realiza a glosa e encaminha documento a Gerência de Faturamento para que o pagamento não seja efetivado.

A partir de março deste presente ano, o Departamento de Regulação, Avaliação e Controle (DERAC) passou a encaminhar formalmente por meio de ofício, os relatórios de glosas ao prestador Santa Casa, cientificando-o dos motivos. Também iniciamos em janeiro de 2018 um monitoramento interno das AIHs cujos códigos foram corrigidos pelos médicos supervisores do DERAC, no entanto, este controle é uma informação interna do Departamento e não é de conhecimento do Prestador.”

Analisando os valores faturados para quimioterapia e radioterapia, verificou-se que seguiram a tabela de valores constante do Sigtap, conforme memória de cálculo de valores pagos à Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São José do Rio Preto/SP. Em relação aos 189 procedimentos cirúrgicos oncológicos, a análise ocorreu com base em amostra de 25 espelhos de AIH, distribuídos em três tipos diferentes de procedimentos cirúrgicos, cujos valores faturados também correspondem aos constantes da Sigtap, acrescidos de percentual previsto na Portaria MS nº 2.947, de 21 de dezembro de 2012, de 20%.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados constatou-se a existência de falhas relacionadas a: requisitos exigidos em face à habilitação para atendimento em oncologia da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São José do Rio Preto; quantitativo de procedimentos oncológicos disponibilizados para atendimento aos pacientes do SUS; e previsão de receita para atendimento dessas demandas - que podem comprometer o atendimento disponibilizado à população no segmento de oncologia.

Ordem de Serviço: 201801246

Município/UF: São José do Rio Preto/SP

Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 678527

Unidade Examinada: PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO JOSE DO RIO PRETO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 48.651.856,42

1. Introdução

Trata-se de fiscalização sobre atos e fatos de gestão em relação à execução do Termo de Compromisso n.º 0408644-13/2013/MCIDADES/CAIXA – TC 0408644-13, assinado em 13 de outubro de 2013 entre o Ministério das Cidades e o município de São José do Rio Preto, que tem por objeto a transferência de recursos financeiros da União para execução de ampliação do Sistema de Esgoto Sanitário, aumento da capacidade de tratamento da Estação de Tratamento de Esgoto, execução de interceptores, linha de recalque e Estação Elevatória, no município de São José do Rio Preto.

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 sobre o Termo de Compromisso n.º 0408644-13.

Fato

O Termo de Compromisso n.º 0408644-13/2013/MCIDADES/CAIXA – TC 0408644-13 – tem por objeto a transferência de recursos financeiros da União para execução de ampliação do Sistema de Esgoto Sanitário, aumento da capacidade de tratamento da Estação de

Tratamento de Esgoto, execução de interceptores, linha de recalque e Estação Elevatória, no município de São José do Rio Preto.

As partes que assinaram o TC 0408644-13 em 13 de outubro de 2013 foram o Ministério das Cidades, como Compromitente, o Município de São José do Rio Preto, como Compromissário, e o Serviço Municipal Autônomo de Água e Esgoto de São José do Rio Preto – SeMAE, autarquia municipal, na qualidade de Interveniente Executor.

Conforme Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades, a Caixa Econômica Federal – CEF exerce o papel de Mandatária, instituição financeira delegada para operacionalização do programa.

O valor total previsto foi de R\$ 48.651.856,42, sendo que destes foram originalmente empenhados R\$ 2.408.253,07, em 4 de outubro de 2013.

A execução do objeto foi dividida nas seguintes etapas:

Tabela – Etapas do TC 0408644-13

Etapa	Descrição	Valor Estimado (R\$)	Valor Contratado (R\$)	Valor Executado (R\$)	Percentual Executado
1	Ampliação da Estação de Tratamento Rio Preto	27.032.759,58	25.864.809,35	8.979.329,98	34,7%
2	Implantação de 4,3 km de Interceptor Margem Esquerda do córrego Rio Preto; Implantação de Estação Elevatória de Esgoto de Talhados de 100 L/s; Implantação de Linha de Recalque de 6,9 km na margem direita do córrego Rio Preto; e Ampliação e Reforma do Interceptor Margem Esquerda do Córrego do Rio Preto entre Lago 1 e Viaduto Jordão (1,214 km) e do Interceptor Margem Direita do Córrego Rio Preto entre Lago 2 e Rua São Paulo (4,144 km)	15.933.640,79	14.502.279,17	2.303.911,33	15,9%
3	Construção de 6,3 km de Interceptor na Margem Esquerda do córrego São Pedro	5.406.442,71	5.086.168,79	4.080.258,79	80,2%
4	Cadastro/ Projetos/As Built – 2ª Etapa	279.013,34	259.917,53	77.794,93	29,9%
	Total	48.651.856,42	45.713.174,51	15.441.295,03	33,8%

Fonte: folha 9.548 do volume 47 do processo de engenharia da CEF. Execução até junho de 2018.

As Etapas são independentes, ou seja, não há, por exemplo, a necessidade de conclusão da Etapa 1 para execução da Etapa 2, e vice-versa.

A Etapa 4, referente a estudos e projetos, foi segregada da Etapa 2 conforme estabeleceu o art. 5º da Portaria do Ministério das Cidades n.º 632/2015, de 10 de dezembro de 2015. O mesmo

não ocorreu com as Etapas 1 e 3 que já possuíam Síntese de Projeto Aprovado – SPA quando da publicação da referida Portaria e permaneceram com itens de estudos e projetos em seu próprio orçamento.

O SeMAE contratou as seguintes empresas para a execução do empreendimento:

Quadro – Construtoras Contratadas

Etapa	Licitação	Contrato	Construtora Contratada
1	Concorrência n.º 05/2015	Contrato n.º 29/2017	Construtora Elevação Ltda. CNPJ 77.167.203/0001-00
2, 3 e 4	Concorrência n.º 10/2014	Contrato n.º 18/2014	Constroeste Construtora e Participações Ltda. CNPJ 06.291.846/0001-04

Fonte: Contratos n.º 29/2017 e n.º 18/2014

O objetivo do TC 0408644-13 é ampliar a capacidade da Estação de Tratamento de Esgoto de 1.005 l/s para 1.350 l/s e atingir áreas do município de São José do Rio Preto que não possuem tratamento de esgoto.

2.2.2. Atraso de quase três anos em relação à previsão original de conclusão da obra.

Fato

O TC 0408644-13 possuía vigência original de 13 de outubro de 2013 até 16 de outubro de 2016, sendo que um ano seria reservado para atendimento de cláusulas suspensivas, somando-se a mais 24 meses de execução, em um total de 36 meses para a conclusão desde a assinatura. Após termo aditivo, a vigência foi alterada para 16 de outubro de 2018. Pelo atual estágio de andamento do empreendimento (apenas 33,8% executado), haverá necessidade de postergar a vigência novamente, sendo que já existe projeção de término da obra em setembro/2019, conforme cronograma fornecido pela CEF. Ou seja, o empreendimento como um todo terminaria quase três anos após a previsão inicial. A seguir, destacamos os motivos que levaram ao atraso na execução do Termo de Compromisso.

Atraso na obtenção da documentação da área de intervenção

As Etapas 2 e 3 possuíam como condição contratual para sua eficácia (cláusula suspensiva) a apresentação de documentação das áreas de intervenção da obra até o dia 30 de outubro de 2014. Dessa forma, o SeMAE deveria obter as declarações de domínio público ou autorização de servidão de passagem administrativa junto aos proprietários particulares de áreas em que estava projetada a execução dos interceptores, da linha de recalque e da estação elevatória.

Após diversas tratativas, em 26 de maio de 2015, o SeMAE conseguiu comprovar junto à Caixa Econômica Federal – CEF que possuía documentação da área de intervenção da obra em relação à Etapa 3 e, em 21 de janeiro de 2016, em relação à Etapa 2. Embora as prorrogações de prazo tenham sido autorizadas pela CEF/Ministério das Cidades, verifica-se que houve atraso de quinze meses e sete meses em relação às Etapas 2 e 3, respectivamente,

para a obtenção de documentação para atender à cláusula suspensiva do Termo de Compromisso.

Embora ainda não tivesse Autorização para Início de Objeto – AIO pelo Ministério das Cidades, em maio de 2015, no mesmo período em que conseguiu obter a documentação para toda a área de intervenção, o SeMAE deu início à execução da Etapa 3 - Construção de 6,3 km de Interceptor na Margem Esquerda do córrego São Pedro, sendo esta a primeira das etapas a ter sido efetivamente iniciada.

Atraso na emissão da Autorização de Início de Objeto

Segundo documentação obtida no volume principal do TC 0408644-13 na CEF, seguem as datas de autorização para início de cada uma das etapas e outros marcos temporais para efeito de comparação:

Quadro – Sínteses do Projeto Aprovado – SPA emitidas pela CEF e Autorizações para Início de Objeto – AIO emitidas pelo Ministério das Cidades

Etapa	Doc. Intervenção	1ª Medição (início)	SPA	AIO
1	Não se aplica	05/09/2017	28/10/2013	14/07/2017
2	21/01/2016	19/08/2017	26/07/2016	14/07/2017
3	26/05/2015	21/05/2015	26/05/2015	28/04/2016
4	Não se aplica	Não se aplica	26/07/2016	22/01/2018

Fonte: 1ª medição da Etapa 1 e das Etapas 2, 3 e 4; SPA e AIO obtidos junto à CEF

Observa-se pelo Quadro anterior que a autorização para início de objeto também demorou a ser emitida: cerca de um ano e meio após a documentação para atender à cláusula suspensiva na Etapa 2 e cerca de um ano para a Etapa 3. Não foi possível determinar o motivo desses atrasos pela documentação verificada no processo.

É importante esclarecer que as licitações para contratação de empresa para execução das obras foram realizadas antes da emissão da SPA e da AIO, entretanto, esse procedimento era possível até a publicação da Portaria n.º 632, de 11 de dezembro de 2015. Atualmente, somente é possível realizar a licitação após a homologação da SPA pelo Ministério das Cidades.

Execução lenta entre novembro de 2015 e setembro de 2016

A primeira descentralização de recursos do governo federal ocorreu, após a AIO da 3ª Etapa, em julho de 2016, ou seja, de maio de 2015 até esse período, a obra foi executada com recursos próprios do SeMAE, que posteriormente se ressarcia desses valores.

Ressalta-se que o SeMAE promoveu o pagamento contínuo referente ao recolhimento de INSS e ISS que a empresa contratada estava obrigada a depositar a cada fatura. Entretanto, em relação ao valor referente às medições no período (1ª a 11ª), o SeMAE efetuou o pagamento apenas em 27 de junho de 2016, no valor total de R\$ 1.192.457,32.

Dessa forma, no período de novembro de 2015 a junho de 2016, a obra apresentou faturamento bastante baixo, possivelmente por falta de recebimento dos serviços que já haviam sido executados pela empresa contratada.

Além desse período, o faturamento se manteve baixo até setembro de 2016, ou seja, três meses após a normalização dos pagamentos.

Atraso em relação à Etapa 1

Estava previsto o repasse financeiro da União desde o primeiro mês de vigência do TC 0408644-13. No entanto, a parcela referente a esta etapa só foi transferida em julho de 2017, o que resultou no atraso do início das obras. Além disso, a empresa Centroprojeto do Brasil S/A (CNPJ 03.581.470/0001-84) vencedora da Concorrência nº 05/2015 solicitou em 29 de julho de 2017 a rescisão amigável do Contrato nº 031/2015 em função da morosidade do início das obras, o que resultou na contratação da segunda colocada, empresa Construtora Elevação Ltda. (CNPJ 77.167.203/0001-00), que assinou o Contrato nº 29/2017 em 04 de setembro de 2017. A primeira medição ocorreu em outubro de 2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício SeMAE nº 3116/2018, de 28 de setembro de 2018, o Serviço Municipal Autônomo de Água e Esgoto apresentou a seguinte manifestação:

“Em 13 de outubro de 2013, o SeMAE, na qualidade de interveniente executor, assinou termo de compromisso n. 0408644-13/2013/MCIDADES/CAIXA, tendo como compromissário o Município de São José do Rio Preto, visando a transferência de recursos financeiros da União no valor de R\$ 48.651.856,42, para a ampliação do sistema de esgoto sanitário com aumento da capacidade de tratamento da Estação de Tratamento de Esgoto, além da execução de interceptores, linha de recalque e Estação Elevatória no município.

A execução do objeto foi dividida em quatro etapas, tendo sido contratadas por meio de dois processos licitatórios (Concorrências n. 10/2014 e 05/2015), os quais somados importaram no valor de R\$ 45.713.174,51, resultando nos contratos n. 18/2014 (Contratada Constroeste Construtora e Participações) e n. 29/2017 (Contratada: Construtora Elevação Ltda), isto é, cerca de 6% abaixo do estimado.

Com prazo de conclusão total estimado em 36 meses (termo final previsto era 16 de outubro de 2016), este teve que ser prorrogado até 16 de outubro de 2018, por circunstâncias alheias a vontade do executor.

De acordo com o relatório, foi apontado, em relação à Concorrência n. 10/2014 (etapa 2, 3 e 4), cujo objeto foi, em síntese, a execução de interceptores, linha de recalque e Estação Elevatória de Esgoto, que houve atraso de quase três anos em relação à previsão original de conclusão das obras, com atraso na obtenção da documentação da área de intervenção e execução lenta entre novembro de 2015 e setembro de 2016.

Neste ponto, ressaltamos que tais ocorrências, conforme reconhecido pela fiscalização, deram-se em razão do atraso na emissão da autorização de início de objeto, isto é, da chamada AIO.

Além disso, em razão de se tratar de obra com impacto em propriedades particulares, foi necessário obter autorização de todos eles, seja judicial ou extrajudicialmente, o que ensejou maior prazo para início das obras.

De qualquer forma, seguindo a Normativa do Ministério das Cidades, a CAIXA, conjuntamente com o Ministério das Cidades, recebeu todas as solicitações de prorrogação, tendo-as aprovado. Assim, o SeMAE sempre seguiu as regras do contrato, cumprindo com seus compromissos antes mesmo de obter a Autorização de Início de Objeto do Ministério das Cidades.

Outro ponto relevante para o atraso verificado, foi a demora na emissão da Autorização de Início de Objeto, conforme muito bem descrito pelo relator, o qual, em momento algum foi nos justificado pelo Ministério das Cidades.

Quanto ao apontamento de que foi verificada execução lenta do objeto da Concorrência n. 10/2014, no período entre novembro de 2015 e setembro de 2016, destacamos que a execução na verdade já tinha iniciado há mais de um ano, em maio de 2015 (1ª medição).

Neste período, o SeMAE recolheu os tributos das notas emitidas pela empresa construtora, mas não efetuou os pagamentos devidos mensalmente à Construtora. Posteriormente pagou em uma única parcela 11 (onze) medições acumuladas, antes mesmo de receber os recursos do Ministério das Cidades.

Assim, essa lentidão verificada deu-se num período de ajuste entre o ritmo de execução e o fluxo de recebimento.

Isso gerou um descrédito por parte da construtora que mesmo após o recebimento atrasado não fez maior empenho em dar celeridade à obra.

Quanto à Concorrência n. 05/2015 (etapa 1), cujo objeto foi a ‘ampliação da Estação de Tratamento de Esgoto’, o atraso no repasse, em cerca de 4 anos (07/2017), acarretou na desistência da empresa vencedora da licitação e pedido de rescisão amigável, o que ensejou a contratação da segunda colocada (pelo preço da 1ª).

De qualquer forma, a primeira medição ocorreu já em outubro de 2017, logo após a emissão da AIO.”

Análise do Controle Interno

Não foram apresentadas justificativas para o atraso na obtenção da documentação da área de intervenção, considerando que, no momento da assinatura do TC 0408644-13, já era sabido que a obra atravessaria propriedades particulares.

Em relação ao ritmo lento da obra, o SeMAE confirmou que ele ocorreu pelo atraso no recebimento de recursos do Ministério das Cidades.

Por fim, o SeMAE afirmou desconhecer o motivo do atraso na emissão da AIO pelo Ministério das Cidades.

2.2.3. Utilização de critérios cumulativos de qualificação econômico-financeira prevista no §2º do art. 31 da Lei n.º 8.666/93, o que restringiu a competitividade.

Fato

O Edital da Concorrência n.º 10/2014 requisitou cumulativamente para qualificação econômico-financeira:

- comprovação de patrimônio líquido mínimo de R\$ 2.164.641,72; e
- garantia de participação de R\$ 216.464,17.

Essa requisição cumulativa não é permitida de acordo com a Súmula TCU n.º 275: *“Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços.”*

A referida Súmula do TCU é de 30 de maio de 2012, portanto, a jurisprudência já estava consolidada em data anterior à realização da Concorrência n.º 10/2014.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício SeMAE nº 3116/2018, de 28 de setembro de 2018, o Serviço Municipal Autônomo de Água e Esgoto apresentou a seguinte manifestação:

“Neste tópico afirma que o edital requisitou cumulativamente para qualificação econômico-financeira a ‘comprovação de patrimônio líquido’ e ‘garantia de participação’, o que seria vedado pelo TCU, conforme verbete n. 275, do Tribunal, que segue transcrito:

‘Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços.’

Primeiramente, há que se destacar que, durante o procedimento, não houve quaisquer questionamentos por parte dos licitantes em relação a exigência cumulativa da garantia de participação e de patrimônio líquido mínimo, o que revela não ter havido prejuízo à competitividade do certame.

Por outro quadrante, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tem súmula quanto à possibilidade de tal exigência:

SÚMULA Nº 27 - Em procedimento licitatório, a cumulação das exigências de caução de participação e de capital social mínimo insere-se no poder discricionário do administrador, respeitados os limites previstos na lei de regência.

Nesse sentido, segue transcrita jurisprudência do órgão regional demonstrando tratar-se de questão pacífica: 017. Dimas Eduardo Ramalho Conselheiro)¹

Portanto, tal exigência observou o entendimento da Corte Paulista de Contas o que **DEMONSTRA A BOA FÉ DA ADMINISTRAÇÃO**, em que pese a contrariedade apontada.

Por outro quadrante, é importante destacar que a exigência de ‘comprovação de patrimônio líquido mínimo’ tem por objetivo selecionar uma empresa de ‘porte’, isto é, um particular que tenha uma capacidade econômica proporcional ao objeto que se pretende executar.

Tal exigência não se confunde com a chamada ‘garantia de participação’ que foca na seriedade da proposta apresentada, buscando assegurar que as licitantes proponentes honrem a oferta, sob pena de aplicação das sanções cabíveis, servindo a caução apresentada como uma garantia prévia na hipótese de recusa à assinatura do contrato.

Portanto, enquanto a demonstração de patrimônio compatível visa dar segurança econômica durante a execução, a garantia de participação tem por foco o procedimento, afastando licitantes que não tenham compromisso efetivo com a proposta apresentada.”

Análise do Controle Interno

O TCU não admite a utilização simultânea de exigência de comprovação de patrimônio líquido e garantia de participação, enquanto que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TCESP entende que elas podem ser utilizadas conjuntamente de acordo com o poder discricionário do administrador.

Recomenda-se a adoção do entendimento do TCU quando se tratar de objeto executado com recursos federais, tendo em vista que:

- não seria desrespeitada a Súmula do TCESP, que faculta ao gestor a melhor opção; e
- seria a opção menos restritiva à competitividade.

2.2.4. Quantidade exigida para habilitação técnica acima do limite de 50% estabelecido em jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Fato

Verificou-se que o item 3.3.3 B do Edital da Concorrência n.º 10/2014 exigia comprovação de execução de aproximadamente 60% das quantidades relativas aos itens relevantes da obra.

Entretanto, de acordo com jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU, é considerado razoável que o limite exigido seja de até 50% das quantidades dos itens de maior relevância. Segue excerto do Acórdão TCU n.º 1.851/2015 – Plenário:

“11. Para fins de comprovação da qualificação técnica dos licitantes, o TCU tem entendido em reiteradas oportunidades que não se pode estabelecer percentuais mínimos acima de 50%

dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados no processo administrativo relativo à licitação (Acórdão 1949/2008-Plenário).”

A adoção do parâmetro de 60% pelo SeMAE provavelmente ocorreu pela orientação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que por meio da Súmula n.º 24 estabeleceu:

“Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado.”

Considerando que a licitação, desde o início, previa a utilização de recursos federais para a sua consecução, o SeMAE deveria ter adotado o parâmetro de 50%, que é aceito tanto pelo TCU e pelo TCESP, além de menos restritivo a empresas de menor porte.

Constatou-se, também, exigência de comprovação da capacidade técnico-operacional, em nome da empresa licitante, por intermédio registro junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - Crea, item 3.3.3 “B” do instrumento convocatório, o que não é permitido, conforme está melhor detalhado em item deste relatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício SeMAE nº 3116/2018, de 28 de setembro de 2018, o Serviço Municipal Autônomo de Água e Esgoto apresentou a seguinte manifestação:

“Neste ponto, o agente aponta que o item 3.3.3. B, do edital, exigiu a comprovação de execução de aproximadamente 60% das quantidades relativas aos itens relevantes da obra, o que teria contrariado o entendimento do TCU, constante do acórdão n. 1851/2015, de que tal percentual deveria limitar-se a 50%.

Ao final, aponta que a exigência técnica teria extrapolado a necessária (Estação elevatória) e que teria sido exigido formalidade indevida (que o atestado fosse registrado no CREA - item 3.3.3 – B, do edital).

Aqui mais uma vez vale ressaltar, conforme bem observado pela fiscalização, que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo autoriza a imposição de até 60% para fins de comprovação da qualificação operacional. Nesses termos, o entendimento sumulado:

‘SÚMULA Nº 24 - Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado.’ (grifo nosso)

Ressalte-se que a adoção desse percentual não foi determinante para a inabilitação da licitante, tendo esta ocorrido por outras razões.

Quanto ao registro do atestado, é importante observar que, conforme súmula n. 24, do TCE/SP, tal órgão entende não haver qualquer irregularidade, tendo em vista o disposto no §1º, do art. 30, da Lei de Licitações, de que

‘A comprovação de aptidão referida no inciso II do ‘caput’ deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes,...’

Destaque-se também que tal exigência pode ser verificada em edital de licitação do próprio Tribunal de Contas Paulista (CONCORRÊNCIA PÚBLICA N. 01/2015) no qual constou que a empresa deveria comprovar sua qualificação técnico-operacional por meio de: ‘atestado(s) ou Certidão(ões) de Capacidade Operacional, fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, necessariamente em nome do licitante, devidamente registrado(s) no órgão competente CREA ou CAU, no(s) qual(ais) se indique(m) a experiência de ...’.

No que tange a exigência de experiência da empresa na execução de uma ‘estação elevatória’, o memorial descritivo, no item 3.2., expôs de forma fundamentada a necessidade desta cobrança, conforme segue transcrito:

‘...não obstante represente apenas cerca de 5% do valor das obras, trata-se de elemento estruturante na operacionalidade da obra, de modo a garantir que o esgoto seja devidamente conduzido até a estação de tratamento de esgoto onde será adequadamente tratado, cumprindo a obrigação da legislação ambiental. A exigência de alta eficiência operacional desta obra lhe confere grau de significativa complexidade requerendo a perfeita harmonia entre o poço de sucção (elemento estrutural), e as instalações hidromecânicas, de elétrica e de automação. Está incluso o fornecimento e instalação de bombas e painéis elétricos e de automação, como também a elaboração do Projeto Executivo da mesma e automação do sistema, já que a elevatória deverá ter seu funcionamento totalmente automatizado.’

Com efeito, tendo havido justificativas claras sobre as razões que levaram a Administração a eleger o item como sendo de maior relevância técnica para fins de seleção de uma empresa com capacidade e não tendo havido qualquer questionamento nesse sentido, não se pode censurar a postura do ente que teve como único objetivo assegurar que o objeto fosse executado por empresa tecnicamente capacitada.”

Análise do Controle Interno

O TCU admite até 50% de comprovação de execução das quantidades relevantes da obra, enquanto o TCESP admite até 60%.

Recomenda-se a adoção do entendimento do TCU quando se tratar de objeto executado com recursos federais, tendo em vista que:

- não seria desrespeitada a Súmula do TCESP, já que estaria dentro do limite fixado por este de até 60%; e
- seria a opção menos restritiva à competitividade.

2.2.5. Falha no projeto básico resultou alteração significativa na execução do Interceptor Margem Esquerda do Rio Preto entre Lago 1 e Viaduto Jordão (OS 7).

Fato

A OS 7 – “*Interceptor Margem Esquerda do Rio Preto entre Lago 1 e Viaduto Jordão*” previa o assentamento de tubulação de concreto de 1.000 mm entre o ponto mais ao sudeste do Lago 1 (Avenida Murchid Homs), percorrendo o trecho sul desse lago e, por fim, sendo alocado à margem esquerda do Canal Rio Preto, por baixo da Avenida Philadelpho Gouveia Neto até as proximidades do cruzamento com a Rua General Glicério, conforme projeto básico da Sanetal Engenharia e Consultoria, CNPJ 04.779.656/0001-05 (planta SES-INT-RED-0090-A). Também, é possível verificar o mesmo trajeto no projeto de fundações da RA Engenharia (planta SES-INT-RED-0090-A-Fundações). Esses projetos serviram de base para levantamento de quantidades que balizaram o orçamento de referência da Concorrência n.º 10/2014.

Em 3 de outubro de 2017, a empresa contratada para a execução da obra, Constroeste Construtora e Participações Ltda., CNPJ 06.291.846/0001-04, apresentou ao SeMAE os projetos executivos relativos a esse trecho, requisitando a sua aprovação e informando que haveria necessidade de ajuste na planilha orçamentária.

Após a aprovação dos projetos pelo SeMAE, a planilha com ajustes é apresentada pela contratada, em 22 de abril de 2018, informando que as alterações não provocariam aumento ou diminuição do valor do Contrato n.º 18/2014, pois haveria supressão de R\$ 978.960,34 em serviços previstos, mas aditivadas quantidades e novos serviços no mesmo valor. O valor total referente a apenas esse trecho era de R\$ 2.788,099,49, ou seja, a modificação afetou, em valor, 35% do interceptor inicialmente previsto.

No documento Interno n.º 100/2018/GPO/SeMAE encaminhado à CEF em 24 de abril de 2018, o SeMAE apresentava as seguintes justificativas para a alteração:

- 1) o trecho entre a Avenida Murchid Homs e o Viaduto Lino de Abreu Sodré, que tangenciava o Lago 1, foi executado anteriormente, com recursos municipais, para construção da Avenida Duque de Caxias, e ocorreu enquanto o SeMAE aguardava a AIO; e
- 2) constatou-se, durante levantamento topográfico, uma incompatibilidade nas cotas do projeto inicialmente licitado, causada pela interferência do Córrego Canela, no ponto em que

a tubulação do interceptor cruzaria com o canal que vem da Avenida Alberto Andaló e aflui no Rio Preto.

Dessa forma, de acordo com o projeto executivo, elaborado pela empresa Zacarin Engenharia de Fundações, CNPJ 58.834.037/0001-03, em setembro/2017, o interceptor partia das proximidades da Avenida Philadelpho Gouveia Neto, na altura da Avenida Lins Abreu Sodré, e seguia pela margem esquerda do Canal Rio Preto, passando pelo cruzamento com a Avenida João Reis, com sua conclusão à frente (plantas INT-Philadelpho-Plants - F01 a F03).

Para fazer frente à incompatibilidade de cota, previu-se a construção de uma galeria de concreto abaixo da Avenida Philadelpho Gouveia Neto, ao invés da solução anteriormente projetada: assentamento de tubulação de concreto de 1.000 mm. Segundo informações obtidas com engenheiros do SeMAE durante a visita *in loco*, a solução permitiu uma diminuição da altura da intervenção, pois, na hipótese de mantida a tubulação de concreto, sua cota ultrapassaria a altura do pavimento asfáltico.



Foto – Galeria que está sendo construída, ao invés da tubulação de concreto inicialmente projetada, São José do Rio Preto (SP), 08 de agosto de 2018.

Por meio de Parecer de Reprogramação, houve aprovação da CEF, em 22 de maio de 2018, em relação ao pedido de alteração contratual da OS 7, a qual pertence à Etapa 2 do empreendimento.

Não obstante as justificativas apresentadas, registramos que as alterações foram muito relevantes para o trecho previsto na OS 7. O projeto original previa o assentamento de uma tubulação de concreto (1.000 mm) de 1.214 m, que passou para apenas 520 m após o aditivo. Em contrapartida, está sendo construída uma galeria de concreto de seção 1,50 m x 0,65 m por 353 m de extensão, totalizando 873 m de extensão de interceptor construído. Ou seja, houve uma diminuição da extensão do interceptor que passou de 1.214 m para 873 m (diminuição de 28%), sendo mantido o mesmo valor da obra.

Dessa forma, a solução de engenharia para resolver a incompatibilidade de cotas mostrou-se mais cara por metro do que o projeto original. Não foram observadas no processo discussões entre a Constroeste Construtora e Participações Ltda. e o SeMAE em relação a outras possíveis alternativas, bem como pareceres que comprovassem que a solução adotada era a única viável.

A diferença de altura entre a tubulação prevista e a galeria que está sendo executada é de apenas 35 cm, assim, entendemos que seria necessário justificar porque, por exemplo, não foi possível abaixar a cota dos poços de visita na Avenida Philadelpho Gouveia, mantendo a construção de tubulação de concreto.

Ressalta-se que, apenas em 9 de maio de 2018, foi assinado o 3º Termo Aditivo ao TC 0408644-13, formalizando as alterações propostas pela contratada, com 48% do trecho já concluído.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício SeMAE nº 3116/2018, de 28 de setembro de 2018, o Serviço Municipal Autônomo de Água e Esgoto apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação às alternativas do Projeto, esclarecemos que à época da contratação deste, foram discutidas alternativas em virtude da incompatibilidade de cotas; uma destas alternativas era a retirada do Interceptor da Avenida Philadelpho Gouveia Neto e instalá-lo na continuidade da Avenida Duque de Caxias, entretanto esta alternativa mostrou-se inviável por dois motivos:

- 1) a Avenida Duque de Caxias/Rua João Mesquita tinha projeto para ser transformada em corredor de ônibus, com a construção da Estação Central de Ônibus;
- 2) interferência com dois sifões existentes nesta avenida e com os dois canais referentes aos Córregos Canela (Canal da Avenida Alberto Andaló) e Córrego Borá (Canal da Avenida Bady Bassit).

Outra alternativa estudada à época foi o alteamento do leito da Avenida Philadelpho Gouveia Neto, neste trecho de construção do canal para o interceptor, porém os custos com regularização de toda avenida, além das intervenções junto a galerias de águas pluviais, tornaram esta alternativa financeiramente inviável.

Além disso, o Eng. Pedro D. Zacarin, que elaborou o Projeto do Interceptor, foi também o responsável, em 1996, pelo Projeto do Canal do Córrego Canela, sendo que o mesmo projetou uma galeria de passagem sobre o canal, localizada entre a Visita 6 e o PV6 (Figura 1), na altura da Rua General Glicério.

Portanto, à época em que foram discutidas as alternativas para a construção do interceptor, chegou-se à conclusão de que este Projeto era o que apresentava as melhores condições de execução perante as interferências e dificuldades desta obra.

Assim, definido o caminhamento para substituição do interceptor existente, cujo diâmetro era de 800mm, a alternativa encontrada pelo Projetista foi pela construção do canal de concreto,

com dimensões de 1,50m x 0,65m, em um trecho de 353 metros e a utilização do canal de passagem sobre o Córrego Canela, já que neste trecho havia cota suficiente para instalação da tubulação de diâmetro 1.000mm.

É importante ressaltar que a cota de jusante deste interceptor está definida, já que deste ponto sob o Viaduto Jordão Reis, mais precisamente no PVEX11, já existe tubulação implantada de diâmetro 1.200mm que segue deste ponto até a ETE. Portanto estando esta cota já definida, não é possível abaixar a cota dos PVs da Avenida Philadelpho Gouveia Neto.

Com relação à diferença de custos entre as duas alternativas, a construção de trecho em galeria de concreto moldada 'in loco' efetivamente resulta em acréscimo do custo por metro em relação à utilização de tubo de concreto pré-moldado. Assim, foram agregados custos adicionais para a estrutura e fundação, pois devido à proximidade da laje superior à superfície, toda a estrutura teve que ser reforçada frente às solicitações pesadas do tráfego na Avenida. Entretanto, cabe ressaltar que esta alternativa foi utilizada somente em 353 metros do total de 873 metros, onde o problema de cotas era crítico. Nos demais trechos, foi mantida a utilização de tubulação de concreto.

Importante salientar que frente à diminuição de 28% na extensão do Interceptor, não serão utilizados todos os escoramentos previstos na readequação, portanto a expectativa é de que haverá redução de cerca de 14% no valor estimado para esta Etapa.

Com relação à observação de que, na época da assinatura do 3º Termo Aditivo ao TC 0408644-13 que formalizou as alterações propostas, cerca de 48% do trecho já estava executado, informamos que este trecho era referente à tubulação existente no Projeto Original, portanto com todos os itens e solução já previstos em planilha e projeto.”

O SeMAE apresentou fotos do local e detalhes de projetos que não foram reproduzidos, considerando que houve acatamento da justificativa técnica apresentada, conforme análise a seguir.

Análise do Controle Interno

O SeMAE apresentou as alternativas de solução de engenharia que foram estudadas à época da contratação, bem como justificativa para o não abaixamento das cotas dos poços de visita. Embora sejam questões técnicas de engenharia de difícil avaliação, considera-se que os argumentos apresentados são razoáveis.

Não obstante as questões técnicas apresentadas, evidenciou-se que essas informações, importantes para entendimento da necessidade do termo aditivo e da atuação do SeMAE antes da sua assinatura, não constavam do Processo n.º 89/2014, que contém toda documentação da licitação e do acompanhamento do contrato. Dessa forma, recomenda-se que a Autarquia procure ser transparente e tempestiva em relação às informações documentadas em processo administrativo.

Restou comprovado, também, que o projeto básico foi falho ao não prever interferências importantes que acabaram resultando na necessidade do termo aditivo nesse trecho da obra.

2.2.6. Projeto Básico não previu a necessidade de troca de solo no trecho do Interceptor Margem Esquerda do Rio Preto entre Lago 1 e Viaduto Jordão (OS 7).

Fato

No 3º Termo Aditivo ao Contrato n.º 18/2014, previu-se a troca de todo o solo da escavação, o qual não serviria para reaterro, por motivo de condições de baixo suporte e presença de umidade do solo no local, conforme informação apresentada pelo SeMAE em documento intitulado “Justificativa Técnica” que consta do processo.

Entretanto, não observamos laudo técnico ou novas sondagens que justificassem essa solução que gerou o acréscimo de R\$ 278.464,54 para R\$ 386.376,14 no item “Movimento de Terra”, uma diferença de R\$ 107.911,60 para maior.

Nos projetos executivos disponibilizados à equipe de auditoria, de autoria da Zacarin Engenharia de Fundações, CNPJ 58.834.037/0001-03, não há menção a solos de baixo suporte, tampouco novas sondagens da região.

Conforme foto a seguir, durante a execução, não foi necessário realizar escoramento para construção da galeria, o que indica, ao contrário do que foi alegado, consistência do solo. Também, ressalta-se que, na região da obra, estão localizadas vias de grande movimento do município, em que trafegam ônibus e caminhões, e, na hipótese de solo de baixo suporte, o pavimento já teria cedido.



Foto – Condições do solo no local da obra, São José do Rio Preto (SP), 08 de agosto de 2018.

Essa alteração de entendimento em relação ao aproveitamento do solo do próprio local da obra aumentou muito o transporte de material para bota-fora, que saltou de 4.966,80 ton x km para 145.428,80 ton x km.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício SeMAE nº 3116/2018, de 28 de setembro de 2018, o Serviço Municipal Autônomo de Água e Esgoto apresentou a seguinte manifestação:

“Foi apontado pelo relator que não foram apresentados laudos técnicos ou novas sondagens que justificassem a troca do solo de escavação, e que no Projeto Executivo desenvolvido por Zacarin Engenharia de Fundações não há menção a solos de baixo suporte, tampouco novas sondagens na região.

À época da elaboração do Projeto executivo, foram realizadas sondagens que embasaram o Projeto Executivo apresentado pelo Eng. Pedro D. Zacarin. Estas sondagens são apresentadas no Anexo I.

Nestas sondagens, realizadas pela empresa GEOSOLUÇÕES em Abril/2014, pode-se observar que:

1. Os furos de sondagem, numerados de SP-01 a SP-10, são identificados no Projeto;
2. Em todos os furos de sondagem, observa-se uma camada de aterro com areia fina pouco argilosa marrom avermelhada ou marrom escuro com entulho;
3. Em muitos furos de sondagem, o ensaio SPT iniciou-se após esta camada de aterro com entulho;
4. Os ensaios SPT para estas camadas iniciais variou entre 2 e 11, portanto um índice de resistência baixo, sendo necessária a cravação de estacas para suporte do interceptor em toda sua extensão.

Portanto, tendo em vista estas condições do solo local, observa-se que o que dava suporte ao pavimento era esta camada de aterro com entulho. Durante a atividade de escavação, observou-se que este solo com entulho estava estabilizado no local. Entretanto, após a remoção deste material durante a escavação, o mesmo não se apresentou adequado para utilização no aterro. A alteração estava inclusive prevista na página 55 do Anexo I – Memorial Descritivo da Licitação: “O material do aterro deverá ser isento de pedras e corpos estranhos e poderá ser proveniente da própria escavação ou importado, a critério da Fiscalização”.

O SeMAE apresentou fotos do local que não foram reproduzidas, considerando que houve acatamento da justificativa técnica por meio da sondagem apresentada, conforme análise a seguir.

Análise do Controle Interno

O SeMAE apresentou sondagem que não constava no processo e nos documentos que foram encaminhados à equipe de auditoria durante o período de campo.

De acordo com relatório de sondagens, datado de 04 de abril de 2014, foram realizadas dez sondagens no terreno que detectaram a presença de “aterro de areia fina pouco argilosa marrom avermelhado com entulho.”

Dessa forma, o SeMAE apresentou justificativa técnica para troca do solo. Entretanto, restou evidenciada falha do projeto básico da obra, considerando que não foi detectada a necessidade de troca de solo durante essa fase e, conseqüentemente, as propostas comerciais não previram custos para esse serviço.

2.2.7. Dados gerais da Etapa 1 do TC 0408644-13 (ampliação da ETE, que foi licitada por meio da Concorrência nº 05/2015).

Fato

Para a execução da Etapa 01 do TC 0408644-13 (ampliação da Estação de Tratamento de Esgoto Rio Preto) foi realizada a Concorrência nº 05/2015 e posteriormente a Dispensa nº 02/2017, que estão detalhadas a seguir.

O Ofício interno nº 146/2017/GPO/SeMAE, de 17 de agosto de 2017, resume o histórico da contratação, conforme segue:

“Conforme publicação do Diário Oficial de 29 de julho de 2017 (em anexo), o SeMAE rescindiu parcial e amigavelmente o contrato nº 031/2015 - firmado com a empresa Centroprojeto do Brasil S/A (CNPJ 03.581.470/0001-84), objeto da Concorrência nº 05/2015 - Processo SeMAE nº 044/2015 - “Implantação de melhorias operacionais reforma das unidades e ampliação da capacidade de tratamento de esgotos da ETE Rio Preto de 1.005Ils para 1.350Ils no município de São José do Rio Preto, incluindo fornecimento de todos os materiais, mão de obra, máquinas e equipamentos necessários à execução dos serviços.”

Em síntese, o contrato era dividido em duas Ordens de Serviço, uma com as etapas de melhorias operacionais e reforma das unidades, chamada OS 1 e executada com recursos próprios da autarquia e outra com a ampliação da capacidade, chamada OS 2, com a liberação de recursos da União. A empresa Centroprojeto do Brasil S/A assinou contrato em outubro de 2015 e iniciou os trabalhos da OS 1 no mesmo ano, contudo, a liberação dos recursos da União para a liberação da OS 2 somente ocorreu em julho de 2017. Por esta defasagem a empresa solicitou a não execução desta OS 2, que foi aceito pelo SeMAE. Assim, os trabalhos da OS 1 estão sendo finalizados em sua totalidade pela empresa Centroprojeto do Brasil S/A e os serviços da OS 2 foram rescindidos amigavelmente.

Considerando a possibilidade de contratação das demais empresas classificadas desde que respeitada a ordem de classificação e atendidas as mesmas condições contratuais previstas na contratação inicial a Superintendência contatou a segunda colocada, Construtora Elevação Ltda. (CNPJ 77.167.203/0001-00), pelo Ofício nº 02001/2017, de 28 de julho de 2017, afim de que ocorresse a manifestação da empresa, no prazo de dez dias do recebimento, se haveria o interesse na assunção da OS2, nos termos de artigo 24, inciso XI da Lei 8.666/931. No decorrer deste prazo, a empresa Construtora Elevação, solicitou em 11 de agosto que se prorrogasse o prazo até 17 de agosto. Em 15 de agosto de 2017, enviou à Superintendência do SeMAE sua manifestação de interesse na referida contratação e enviou toda a documentação de habilitação solicitada.

Diante do exposto e levando-se em consideração principalmente a (1) condição financeiramente positiva para o SeMAE na contratação da segunda empresa mediante o mesmo valor firmado com a primeira, haja vista que um novo processo licitatório possivelmente resultaria em valor superior a ser dispendido no empreendimento e ainda (2) o menor tempo hábil necessário para contratação/execução, bem como a necessidade desta unidade operacional de sua ampliação o mais prontamente possível, solicitamos a análise para contratação por dispensa de licitação da empresa CONSTRUTORA ELEVAÇÃO LTDA- pelo valor licitado da 1ª colocada, de R\$ 25.184.004,61 (vinte e cinco milhões, cento e oitenta e quatro mil e quatro reais e sessenta e um centavos), conforme planilha orçamentária e cronograma físico-financeiro em anexo, exatamente como estabelecido inicialmente no contrato original, mantendo-se o prazo de execução destes serviços de 18 (dezoito) meses a partir da data de recebimento pela CONTRATADA da respectiva Ordem de Serviço (OS) a ser expedida pelo SeMAE.”

E desta forma, foi assinado, em 04 de setembro de 2017, com a empresa Construtora Elevação o Contrato nº 29/2017 para a realização da ampliação da capacidade da Estação de Tratamento de Esgoto de 1.005 l/s para 1.350 l/s no município de São José do Rio Preto.

Participaram da Concorrência nº 05/2015 sete empresas, conforme destacado no quadro a seguir:

Quadro – Participantes da Concorrência nº 05/2015 e respectivos valores ofertados

Empresa e CNPJ.	Valor
Centroprojekt do Brasil S.A (CNPJ 03.581.470/0001-84)	R\$ 25.184.004,61
Construtora Elevação Ltda. (CNPJ 77.167.203/0001-00)	R\$ 25.679.913,13
Constroeste Construtora e Participações Ltda. (CNPJ 06.291.846/0001-04)	R\$ 25.871.215,46
Melhor Forma Construtora Ltda. (CNPJ 15.180.650/0001-33)	R\$ 28.460.981,42
Trail Infraestrutura Ltda. (CNPJ 05.497.348/0001-50)	R\$ 28.701.432,71
STEMAG Engenharia e construções Ltda. (CNPJ 43.218.957/0001-11)	R\$ 29.369.211,69
Itapuí Engenharia de Obras Ltda. (CNPJ 78.739.158/0001-75)	R\$ 30.453.791,64

Fonte: Concorrência nº 05/2015.

2.2.8. Restrições ao caráter competitivo da Concorrência nº 05/2015.

Fato

Foram identificadas as seguintes falhas na formalização do processo Concorrência nº 05/2015:

- O edital exigiu, para fins de qualificação econômica e financeira das empresas, a apresentação de capital social ou patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado da contratação (item 3.3.6 – página 1060) ao mesmo tempo que exigiu garantia de participação no valor correspondente a 1% do orçamento. Este procedimento restringe o certame, além de contrariar o artigo 31, § 2º, da Lei n.º 8.666/93;
- Exigência de visita técnica obrigatória ao local da obra, em desacordo com os Acórdão 2.669/2013 plenário, no item 1.6 do edital (página 1055):

“1.6 Das visitas técnicas: as empresas interessadas em participar desta licitação, deverão efetuar visita ao local onde serão executados os serviços, para tomar conhecimento das condições locais e peculiaridades do objeto, a ser realizada nos dias úteis de funcionamento da repartição no horário das 7h30 às 12h00 e das 14h00 às 17h00. No caso de formação de Consórcio, pelo menos um dos Representantes, de cada uma das empresas componentes do Consórcio, deverá efetuar a visita. A visita deverá ser previamente agendada através do telefone (17) 3211-8100 ramal 8113. Não haverá visita na data da abertura da licitação.

1.6.1 Após a visita, a pessoa designada pela licitante, receberá o Atestado de Visita, Anexo 19, que deverá ser incluído pela licitante nos documentos de habilitação.

1.6.2 A visita deverá ser realizada por representante designado pela interessada em participar do processo.”

- c) Exigência de comprovação da capacidade técnico-operacional, em nome da empresa licitante, por intermédio registro junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - Crea, item 3.3.5.1 “A” do instrumento convocatório, não está prevista no art. 30, § 3º, da Lei 8.666/1993, que ampara a exigência do mencionado atestado ou certidão, além de contrariar o disposto na Resolução Confea (Conselho Federal de Engenharia e Agronomia) nº 1.025/2009.

Cabe esclarecer que a capacidade técnico-operacional está, em princípio, relacionada à aptidão e atributos da própria empresa, já a capacidade técnico-profissional comumente é relacionada à aptidão e experiência dos profissionais da empresa.

Conforme entendimento exposto pelo Confea em seu Manual de Procedimentos Operacionais para aplicação da Resolução Confea nº 1.025/2009, aprovado pela Decisão Normativa Confea nº 085/2011, em especial no subitem 1.3 do Capítulo IV e no subitem 1.5.2 do Capítulo III, cujos excertos são apresentados a seguir, não cabe exigir registro de certidão ou atestado da capacidade técnico-operacional da licitante junto ao Crea.

“Capítulo III

(...)

1.5.2. Da capacidade técnico-operacional

Da leitura do art. 30, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, observamos que inexistente dispositivo legal na Lei de Licitações que obrigue o Crea ao registro do atestado para comprovação da capacidade técnico-operacional, uma vez que esta exigência, constante do art. 30, § 1º, inciso II, foi vetada pelo Presidente da República por meio da Lei nº 8.883, de 1994, fundamentado nos 65 argumentos de que esta exigência contrariava os princípios propostos no projeto de lei, como demonstra o extrato do veto abaixo transcrito:

(...)

Capítulo IV

(...)

1.3. Recomendação

Esclarecer às comissões de licitação, aos profissionais e às empresas que:

o atestado registrado no Crea constituirá prova da capacidade técnico-profissional para qualquer pessoa jurídica desde que o profissional citado na CAT:

(...)

o Crea não emitirá CAT em nome da pessoa jurídica contratada para prova de capacidade técnico-operacional por falta de dispositivo legal que o autorize a fazê-lo.

(...)”

Importante esclarecer que não há óbice para que seja exigido, em edital de licitação, atestado ou certidões fornecidas por pessoa jurídica de direito público ou privado, visando comprovar a capacidade técnico-operacional da licitante para o desempenho de atividades pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação; o que não cabe é exigir que tais documentos sejam registrados no Crea. Nesse sentido, já se manifestou o TCU por intermédio do Acórdão nº 655/2016 – Plenário:

“(..."

24. Na realidade, a comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto da licitação abrange a capacitação técnico-operacional da empresa, por meio de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, e a capacidade técnico-profissional do responsável detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra semelhante.

25. Em que pese a tentativa de esclarecimento acerca da intenção do município ao exigir a comprovação de aptidão técnica da empresa registrada no Crea, o fato é que o subitem, do modo como disposto no instrumento convocatório, não encontra fundamento legal e restringe indevidamente a competitividade do certame.

(...)”

As exigências descritas anteriormente não encontram amparo na Lei de Licitações. Configuram, inclusive, restrição ao caráter competitivo do certame licitatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 3116/2018, de 28 de setembro de 2018, o SeMAE de São José do Rio Preto/SP apresentou a seguinte manifestação:

“a) Cumulação de exigências de qualificação econômica

Aponta também que houve a cumulação das exigências de qualificação econômico-financeira (patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado e garantia de participação – sumula 275, do TCU) na Concorrência n. 05/2015.

Aqui, conforme já abordado na resposta do item 3, a cumulação das exigências é permitida pelo TCE/SP, tem diferente finalidade, além do que não foram objeto de questionamento.

Importante ainda destacar que houve a participação de 7 (sete) empresas, todas elas HABILITADAS, o que exclui a suposta pecha de restritividade levantada.

Além disso, a proposta vencedora no valor de R\$ 25.184.004,61 (vinte e cinco milhões cento e oitenta e quatro mil quatro reais e sessenta e um centavos), foi cerca de 17% abaixo do valor estimado pelo SeMAE (R\$ 30.453.791,94), o que demonstra mais uma vez não ter havido qualquer prejuízo à competitividade.

b) Visita técnica obrigatória

Em relação ao apontamento de que a exigência de visita teria contrariado o entendimento do TCU no acórdão 2669/2013, é importante observar que:

A Lei de Licitações estabelece no inciso III, do artigo 30, a possibilidade de se exigir das licitantes a ‘comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação’.

Portanto, o estabelecimento da vistoria obrigatória, desde que relevante ao objeto posto em disputa, insere-se no âmbito do exercício da competência discricionária do administrador. A Obra de Reforma e Ampliação da ETE enquadra-se na condição de imprescindibilidade da visita, considerando que cada etapa da obra possuía particularidades:

OS 1: por se tratar de reforma de tubulações e ESTRUTURAS EXISTENTES E EM FUNCIONAMENTO, entendeu-se como IMPRESCINDÍVEL que as licitantes interessadas tivessem conhecimento das condições destas instalações e o seu grau de deterioração, além de analisarem as possíveis interferências e a necessidade de execução das obras sem paralisação ou com paralisações pontuais e programadas no tratamento, devido aos riscos ambientais envolvidos;

OS 2: para as obras de ampliação, além de conhecer as estruturas existentes similares às que seriam construídas (tanque de aeração, UASB e decantador), a Visita Técnica é fundamental para elaboração de custos como espaço para canteiro de obras, vias de acesso, locais das novas estruturas, entre outras informações relevantes.

Assim, por entender que tal ato era importante para se garantir o conhecimento prévio das condições de execução solicitou-se a visita, todavia, o SeMAE não condicionou sua realização à presença do responsável técnico, podendo a empresa enviar qualquer representante. Além disso, permitiu que esta fosse realizada durante todo período entre a publicação do certame e a realização da sessão de abertura.

Ressalte-se também que a exigência observou entendimento emanado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, em suas ‘orientações interpretativas’, conforme segue colacionado:

OI-MPC/SP n.º 01.26: A visita técnica ao local de execução da obra ou do serviço somente pode ser exigida como condição de habilitação se for imprescindível para permitir a elaboração das propostas, naquelas situações excepcionais que a recomendarem por força da complexidade ou da natureza do objeto, conforme justificativa devidamente fundamentada em pressupostos fáticos.

OI-MPC/SP n.º 01.27: O edital deverá fixar prazo razoável para a realização da visita técnica, vedada a fixação de data e horários únicos, salvo hipóteses excepcionais devidamente fundamentadas em pressupostos fáticos.

Da mesma forma, o Tribunal de Contas do Estado, o qual chegou a publicar o ‘Compêndio de Consultas, Deliberações, Súmulas e Julgados’², consolidando a jurisprudência na corte paulista:

‘São requisitos a serem observados quando da exigência de visita técnica: a) fixação de mais de uma data para tanto, preferencialmente intercaladas entre si, ou dentro de um lapso temporal moderado, de forma a proporcionar, de um lado, a plena ciência do edital a todos que efetivamente se interessem e, de outro, tempo hábil para que as licitantes elaborem adequadamente as suas propostas, restringindo-se a estipulação de data única somente em casos excepcionais e devidamente justificados; b) só poderá ser elemento obrigatório como condição de habilitação nas situações em que a complexidade ou natureza do objeto a justifiquem, devendo estar devidamente fundamentada a exigência pela Administração, e c) é encargo da própria licitante a indicação do profissional responsável pela vistoria, não podendo o edital fazer qualquer restrição neste ponto, conforme decisão proferida no TC-333/009/11.’

Em igual sentido, o Acórdão nº 2.150/2008-TCU-Plenário, o qual em seu item 9.7.5, conclui que:

‘abstenha-se de inserir em seus instrumentos convocatórios cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras quando, por sua limitação de tempo e em face da complexidade e extensão do objeto licitado, pouco acrescente acerca do conhecimento dos concorrentes sobre a obra/serviço, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3º caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto. Para os casos onde haja a imprescindibilidade da visita, evite reunir os licitantes em data e horário marcados capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes;’

Ainda em acordo com o Acórdão nº 2.150/2008-TCU-Plenário, as visitas foram agendadas com cada empresa individualmente, nos horários e datas solicitados pelas próprias licitantes, portanto sem que houvesse condição para conhecimento prévio acerca das demais concorrentes.

Portanto, as condições estabelecidas pelo SeMAE foram totalmente distintas daquelas recriminadas pelo Tribunal de Contas da União no julgamento mencionado³, tendo observado a jurisprudência do TCU, bem como da corte regional.

c) Exigência de atestado registrado no CREA para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional.

Neste tópico, reiteramos que, conforme abordado no item 3, retro, a exigência observou entendimento sumulado do Tribunal de Contas de Estado de São Paulo (súmula n. 24, do TCE/SP).

Acórdão 2669/2013 - TC 008.674/2012-4 - item 9.8.1., a exigência de visita prévia ao local da obra pelo engenheiro responsável pela sua execução em datas pré-definidas, sem a

demonstração da imprescindibilidade da visita, não se conforma ao disposto no art. 3º, caput, e § 1º, inciso I, e no art. 30, inciso III, da Lei nº 8.666/1993;

Além disso, não houve questionamento nesse sentido durante a licitação, não tendo qualquer empresa sido inabilitada por tal motivo, o que revela não ter havido prejuízo à competição.”

Análise do Controle Interno

Com relação à qualificação econômica, o gestor justifica que o TCE/SP permite a cumulação das exigências de “patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado” e “garantia de participação”. No entanto, este não é o entendimento do TCU, aplicável no caso de recursos federais.

Além disso, informa que esta situação não foi objeto de questionamentos e que todas as sete empresas foram habilitadas. No entanto, este argumento também não pode ser acatado pois não se sabe se alguma empresa deixou de participar em função de tais exigências.

Já em relação à visita técnica obrigatória, o gestor argumenta que: *“o estabelecimento da vistoria obrigatória, desde que relevante ao objeto posto em disputa, insere-se no âmbito do exercício da competência discricionária do administrador. A Obra de Reforma e Ampliação da ETE enquadra-se na condição de imprescindibilidade da visita, considerando que cada etapa da obra possuía particularidades”*.

E continua a justificativa informando que o Ministério Público do Estado de São Paulo, bem como o Tribunal de Contas do Estado permitem a exigência de vistoria técnica obrigatória.

Em que pese o entendimento do Ministério Público do Estado de São Paulo e do Tribunal de Contas do Estado sobre o assunto, a jurisprudência que deve ser adotada no presente caso é a do TCU por se tratar de aplicação de recursos federais.

Nesse sentido o gestor cita o Acórdão nº 2.150/2008-TCU-Plenário, o qual em seu item 9.7.5 conclui que:

“abstenha-se de inserir em seus instrumentos convocatórios cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras quando, por sua limitação de tempo e em face da complexidade e extensão do objeto licitado, pouco acrescente acerca do conhecimento dos concorrentes sobre a obra/serviço, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3ª caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto. Para os casos onde haja a imprescindibilidade da visita, evite reunir os licitantes em data e horário marcados capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes; ”

E finaliza sua resposta informando que as visitas foram agendadas com cada empresa individualmente, nos horários e datas solicitados pelas próprias licitantes, portanto sem que houvesse condição para conhecimento prévio pelas demais concorrentes.

O Acórdão nº 2.150/2008 não elide a questão. O trecho reproduzido reforça que: *“abstenha-se de inserir em seus instrumentos convocatórios cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras quando”*.

Esse acórdão não trata do cerne da questão, que é o fato de uma vez decidida pela obrigatoriedade da visita, se ela ainda assim poderia ser substituída por declaração da empresa de que possui pleno conhecimento do objeto.

Para esclarecer o assunto seguem três acórdãos sobre o assunto, dentre outros.

O Acórdão nº 234/2015 - Plenário:

“25. No que tange à exigência de atestado de visitação ao local da obra por profissional do quadro permanente da licitante, emitido em visita realizada em duas datas pré-definidas, destaco que concordo integralmente com a análise da unidade técnica, no sentido de que a jurisprudência deste Tribunal estabelece que a vistoria ao local das obras somente deve ser exigida quando imprescindível, bem como o edital de licitação deve prever a possibilidade de substituição de tal atestado por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto.”

O Acórdão nº 2.073/2015 - Segunda Câmara:

“considerando que a vistoria ao local da execução dos serviços somente pode ser exigida quando comprovadamente imprescindível ao adequado cumprimento do contrato e que deve haver a possibilidade de substituir o atestado de vistoria por declaração de pleno conhecimento do objeto”

O Acórdão nº 2.104/2018 – Plenário:

“9.3.4. permita a apresentação da declaração de visitas pelas licitantes, em vez de exigir a prévia visita obrigatória ao local da obra, em sintonia com a jurisprudência do TCU;”

Ou seja, a jurisprudência do TCU vai no sentido de permitir a declaração da empresa.

E por fim, o terceiro apontamento que trata da exigência de atestado registrado no Crea para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional.

Novamente o gestor cita entendimento do Tribunal de Contas de Estado de São Paulo sobre o assunto e de que não houve questionamentos das empresas.

No entanto, este não é o entendimento do TCU sobre o assunto conforme já evidenciado nesta constatação.

Assim, a constatação fica mantida.

2.2.9. Falta de detalhamento da Bonificação e Despesas Indiretas - BDI na contratação da empresa Construtora Elevação Ltda. (CNPJ 77.167.203/0001-00), no âmbito da Concorrência nº 05/2015 e da Dispensa nº 02/2017.

Fato

O SeMAE firmou o Contrato nº 29/2017 (no âmbito da Dispensa de Licitação nº 02/2017) com a Construtora Elevação Ltda., CNPJ 77.167.203/0001-00. No entanto, não constou o detalhamento do BDI na proposta apresentada pela empresa, conforme observado nas páginas 888 e 889 do processo, constando apenas o detalhamento para o caso dos tributos.

A Lei nº 8.666/93 determina no inciso II, § 2º, do artigo 7º que as obras e serviços de engenharia somente podem ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários. Já o inciso X, do artigo 40, define que o edital de licitação deverá indicar critério de aceitabilidade dos preços unitário e global das propostas das licitantes.

Esses dispositivos indicam que tanto o orçamento da Administração quanto as propostas das licitantes devem apresentar nível de detalhamento suficiente, inclusive no que tange à taxa de BDI, de forma a permitir a verificação da adequabilidade dos valores contidos nos orçamentos, evitando-se a cobrança de itens indevidos ou em duplicidade. Esse entendimento consta da Súmula TCU Nº 258:

“As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas”.

Ademais, na proposta apresentada pela empresa Construtora Elevação não constam os valores dos encargos sociais utilizados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 3116/2018, de 28 de setembro de 2018, o SeMAE de São José do Rio Preto/SP apresentou a seguinte manifestação:

“Neste tópico, a fiscalização aponta que não teria constado ‘o detalhamento do BDI na proposta apresentada pela empresa, conforme observado nas páginas 888 e 889 do processo, constando apenas o detalhamento para o caso dos tributos.’

Menciona que a Lei 8.666/93 estabelece no inciso II, §2º, do art. 7º, que as obras devem ser licitadas com ‘orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários’, e que o inciso X, do artigo 40, define que o edital deve indicar o ‘critério de aceitabilidade’.

Cita por fim a súmula 258 do TCU, que cuida das composições de custos unitários, detalhamento de encargos sociais e BDI, afirmando que a proposta da empresa CONSTRUTORA ELEVAÇÃO LTDA não teria constado os encargos sociais utilizados.

Todavia, com a devida vênia, equivocados os apontamentos.

Primeiramente, há que se ressaltar que todos os custos unitários foram devidamente detalhados, conforme se observa das planilhas de composição que integram o processo.

Em relação aos encargos sociais esclarecemos que os preços obtidos foram os valores finais constantes do SINAPI, sobre os quais já incidem os encargos sociais.

Em relação ao BDI, há de se ressaltar que constou do processo as taxas adotadas pela empresa – ANEXO VI-A - (26,88%, para serviços e 15,53% para equipamentos/materiais), estando os percentuais dos itens que o compõe dentro da média admitida pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 22622/20134.

Registre-se que o SeMAE adotou os percentuais médios, somente tendo o BDI final ficado acima do 3º quartil pelo fato de que, no cálculo do TCU, é considerada a alíquota mínima do ISS (2,5%), enquanto no Município de São José do Rio Preto/SP a alíquota é de 5%, tendo ainda que ser considerada a desoneração fiscal. Abaixo seguem reproduzidas as páginas 888 e 889, do processo licitatório, em que constam os BDI's adotados:

CONSTRUTORA ELEVAÇÃO LTDA.		
MELHORIAS OPERACIONAIS, REFORMA DAS UNIDADES E AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE DE TRATAMENTO DE ESGOTO DA ETE RIO PRETO DE 1.005 €/S PARA 1.350 €/S		
ANEXO VI.A - BDI PARA OBRAS E SERVIÇOS		
COMPOSIÇÃO DAS TAXAS DE BDI		
AC	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	4,930%
S	SEGURO	0,245%
R	RISCOS	1,390%
G	GARANTIAS	0,245%
DF	DESPESAS FINANCEIRAS	0,990%
L	LUCRO	8,040%
I	ENCARGOS FISCAIS	8,150%
	Pis	0,650%
	ISS – Imposto sobre serviços*	2,500%
	Desoneração**	2,000%
	COFINS – Financiamento da seguridade social	3,000%
	TOTAL	26,88%

CONSTRUTORA ELEVAÇÃO LTDA.		
MELHORIAS OPERACIONAIS, REFORMA DAS UNIDADES E AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE DE TRATAMENTO DE ESGOTO DA ETE RIO PRETO DE 1.005 €/S PARA 1.350 €/S		
ANEXO VII.A - BDI PARA FORNECIMENTO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS		
COMPOSIÇÃO DAS TAXAS DE BDI		
AC	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	1,500%
S	SEGURO	0,240%
R	RISCOS	0,850%
G	GARANTIAS	0,240%
DF	DESPESAS FINANCEIRAS	0,850%
L	LUCRO	5,110%
I	TRIBUTOS	5,650%
	Pis	0,650%
	Desoneração*	2,000%
	COFINS – Financiamento da seguridade social	3,000%
	TOTAL	15,53%

TABELA CONSTANTE DO ACÓRDÃO 2.622/2013 – APLICÁVEL AO OBJETO DA CONCORRÊNCIA 05/2015

VALORES DO BDI POR TIPO DE OBRA			
TIPOS DE OBRA	1ºQuartil	Médio	3º Quartil
CONSTRUÇÃO DE REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, COLETA DE ESGOTO E CONSTRUÇÕES CORRELATAS	20,76%	24,18%	26,44%
BDI PARA ITENS DE MERO FORNECIMENTO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS	1º QUARTIL	MÉDIO	3º QUARTIL
	11,10%	14,02%	16,80%

Ressalte-se que de acordo com a decisão supracitada, quando o BDI estiver fora do parâmetro (no caso o BDI da Contratada ficou 0,44% acima, em razão da desoneração), o TCU recomendou que fosse observado os percentuais constantes da decisão, cuja tabela segue abaixo copiada:

TIPOS DE OBRA	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL			SEGURO + GARANTIA			RISCO		
	1ºQuartil	Médio	3º Quartil	1º Quartil	Médio	3º Quartil	1º Quartil	Médio	3º Quartil
		SeMAE			SeMAE			SeMAE	
CONSTRUÇÃO DE REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, COLETA DE ESGOTO E CONSTRUÇÕES CORRELATAS	3,43%	4,93%	6,71%	0,28%	0,49%	0,75%	1,00%	1,39%	1,74%
TIPOS DE OBRA	DESPESA FINANCEIRA			LUCRO					
	1ºQuartil	Médio	3º Quartil	1º Quartil	Médio	3º Quartil	1º Quartil	Médio	3º Quartil
		SeMAE						SeMAE	
CONSTRUÇÃO DE REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, COLETA DE ESGOTO E CONSTRUÇÕES CORRELATAS	0,94%	0,99%	1,17%	6,74%	8,04%	9,40%			

Desse confronto, constata-se que todos os percentuais estabelecidos pelo SeMAE tiveram por base a média fixada pelo TCU, ficando claro que a Administração adotou parâmetros razoáveis nas taxas de BDI, abaixo daquelas admitidas, inclusive.

Ademais, é importante lembrar que os preços contratados, unitários e global, estão abaixo das referências de mercado, estando o BDI adotada dentro dos percentuais admitidos, de forma que a crítica não revela qualquer efeito prático.”

Análise do Controle Interno

O gestor inicia sua argumentação ressaltando que todos os custos unitários foram devidamente detalhados, conforme se observa nas planilhas de composição que integram o processo, e que em relação aos encargos sociais os preços obtidos foram os valores finais constantes do Sinapi, sobre os quais já incidem os encargos sociais.

O apontamento não sugere que os valores da proposta estavam sem os encargos sociais, mas que eles não foram devidamente detalhados. Portanto, o gestor não elucidou o apontamento.

Na continuidade da argumentação o gestor compara os componentes da BDI com as referências do TCU e conclui que todos estão adequados, bem como os respectivos preços.

No entanto, o apontamento não tratou disto, mas sim de que não foi apresentado um detalhamento adequado do BDI, conforme exige a Lei 8.666/93 e jurisprudência do TCU.

Cabe ressaltar a importância de um detalhamento adequado, uma vez que o BDI total pode estar abaixo do limite máximo permitido pelo TCU, mas apresentar erros, distorções ou falhas que não podem ser identificados sem um respectivo detalhamento do mesmo.

2.2.10. Falha na elaboração do orçamento da Concorrência nº 05/2015.

Fato

Foi constatada fragilidade na orçamentação que utilizou-se de unidade de medida “mês” para o item operação e manutenção do canteiro, o que contraria jurisprudência do Tribunal de Contas da União, como por exemplo o Acórdão 1.133/2017 plenário, dentre outros.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 3116/2018, de 28 de setembro de 2018, o SeMAE de São José do Rio Preto/SP apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação às supostas falhas apontadas na elaboração do orçamento, temos a esclarecer que:

1. Utilização da Unidade ‘GB’: a unidade ‘GB’, significa ‘global’, ou seja, aquele é o valor global destinado àquele item específico. Entretanto, o valor é obtido a partir de uma lista de materiais detalhada, ou uma composição específica, servindo apenas como um resumo daquele item para facilitar a montagem do Anexo II –Planilha de Orçamento, contando ainda com uma Regulamentação daquele preço e um Critério de Medição. Desta forma, não se trata de um item genérico, mas sim de um valor que representa uma lista com quantidades e preços unitários para cada item de fornecimento, separado por grupos de equipamentos. Da mesma forma, os itens de canteiro possuem uma composição com quantidade e preço unitário dos insumos para obtenção do seu preço global.

2. Lista de materiais anexada em documento separado: a lista de materiais é parte integrante da licitação, sendo preenchida pelos licitantes em pasta existente no mesmo arquivo do Excel e entregue em conjunto com a documentação. Portanto, a lista estar detalhada no Anexo II ou ser inserida no mesmo arquivo do licitante para preenchimento à parte trata-se de mera

formalidade, não comprometendo em nada o detalhamento do orçamento. Ressalta-se inclusive que na Planilha Eletrônica, entregue para facilitar o preenchimento pelas Licitantes, é elaborada uma pasta com todas as informações para preenchimento, além de um roteiro para evitar qualquer falha das licitantes durante o processo de elaboração da Proposta Comercial.

3. Utilização da Unidade ‘mês’ para o item operação e manutenção do canteiro: foi utilizada a unidade ‘mês’ para operação e manutenção do Canteiro de Obras por se entender, à época da montagem da Licitação, de que como este item tem composição específica e engloba principalmente a mão de obra mínima para o Canteiro (incluindo equipe administrativa, engenheiro preposto, encarregado geral, técnico de segurança e profissional de topografia), além de custos com energia, veículo e energia elétrica, não há como prever um custo global sem utilizar o período de duração estimado das obras, neste caso de 18 meses. É importante salientar que este item representa somente 2,92% do Valor do Contrato, e que o total do Canteiro é de 3,39%, portanto muito abaixo dos valores esperados para os itens associados à administração local no valor total do orçamento, previstos no Acórdão nº2622-2013 – Plenário para obras de saneamento, conforme tabela abaixo:

Percentual de Administração Local inserido no Custo Direto	1º Quartil	Médio	3º Quartil
CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	3,49%	6,23%	8,87%
CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS	1,98%	6,99%	10,68%
CONSTRUÇÃO DE REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, COLETA DE ESGOTO E CONSTRUÇÕES CORRELATAS	4,13%	7,64%	10,89%
CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DE ESTAÇÕES E REDES DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	1,85%	5,05%	7,45%
OBRAS PORTUÁRIAS, MARÍTIMAS E FLUVIAIS	6,23%	7,48%	9,09%

Portanto, segundo o Acórdão, o percentual de Administração Local esperado é estimado em um valor mínimo de 4,13% e máximo de 10,89%, para obras de saneamento. Apenas a título de comparação, para que fosse atingido o percentual de 4,17% do Canteiro, seriam necessários ainda 5 meses de aditivo de prazo. Mesmo assim, o valor do canteiro atingiria o percentual do 1º Quartil, ficando claro que a utilização da unidade ‘MÊS’ não contribuiu, neste caso, para ocorrência da suposta irregularidade no orçamento.

Além disso, no Anexo VIII – Regulamentação de Preços e Critérios de Medição, constante do Edital desta contratação, está descrito que ‘no caso de eventuais aditivos de prazo, ficará a critério da Fiscalização a inclusão da Operação e Manutenção nos meses aditivados, caso os atrasos sejam justificáveis’. Desta forma, entende-se que os valores estão compatíveis com as condições de execução da obra e se enquadram nos percentuais admissíveis para este item, não resultando em pagamento indevido à Contratada.

Portanto, conforme explícito anteriormente, entende-se que a utilização da unidade de medida ‘GB – GLOBAL’ e inclusão de lista de materiais anexo ao orçamento não contrariaram o Art. 7º, parágrafo 2º inciso II da Lei 8.666/93, que regulamenta que ‘as obras e serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários’. A própria Lei permite a utilização de mais planilhas para este detalhamento, e a unidade ‘GB’ de um item está sempre vinculada a uma composição ou lista que detalha todos os insumos que compõem os mesmos.”

Análise do Controle Interno

A justificativa foi parcialmente acatada, em função da explicação do gestor sobre os anexos ao orçamento base. Considerou-se que apesar de dificultar a análise destes itens, a mesma não fica prejudicada.

Já em relação à utilização da unidade de medida “mês” para o item operação e manutenção do canteiro, a justificativa não foi aceita, especialmente pois a jurisprudência do TCU afirma que este tipo de item deve ser medido em função da proporcionalidade da execução financeira do contrato.

2.2.11. Pagamentos antecipados sem a devida justificativa e sem as formalidades necessárias para este tipo de operação, no âmbito da Concorrência nº 05/2015 e Dispensa nº 02/2017.

Fato

Da análise dos processos Concorrência nº 05/2015 e Dispensa nº 02/2017 identificou-se a falta de justificativa detalhada para a realização dos pagamentos antecipados, especialmente porque o gestor deveria evidenciar que:

- 1) A situação do pagamento antecipado representa condição sem a qual não seja possível obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou propicie sensível economia de recursos;
- 2) Adotou garantias, como as previstas no art. 56 da Lei nº 8.666/93, ou cautelas, como por exemplo a previsão de devolução do valor antecipado caso não executado o objeto, a comprovação de execução de parte ou etapa do objeto e a emissão de título de crédito pelo contratado, entre outras.

Foram verificados dois pagamentos antecipados, em função do adimplemento do chamado “evento 03”, que é a entrega dos materiais em campo sem a sua completa instalação.

Tabela – Pagamentos antecipados

Número da medição	Valor	Data
4	R\$ 227.664,26	26/01/2018
6	R\$ 125.824,22	09/04/2018
	R\$ 353.488,48	

Fonte: medições números 04 e 06.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 3116/2018, de 28 de setembro de 2018, o SeMAE de São José do Rio Preto/SP apresentou a seguinte manifestação:

“O relatório focaliza duas medições atinentes ao fornecimento e montagem de materiais, que são atreladas ao rotulado evento 3, que consta da ‘Regulamentação de Preços e Critérios de Medição do SeMAE’. Nesse ponto, foi previsto que:

c) 3º evento: entrega e comprovação do avanço mensal da montagem de cada lista de material, completa e aprovação de cada lista de material completa e aprovação dos correspondentes ensaios de recebimento provisório. As medições desse 3º evento serão em tantas parcelas mensais iguais, quantos forem os meses de duração da montagem de cada lista de material, definidos no cronograma físico-financeiro (...), e aprovado pela fiscalização.

Os valores das medições de cada lista de material serão calculados aplicando-se os seguintes percentuais, por evento estabelecido, ao valor global de cada lista de material:

c) 3º evento 25% do fornecimento de equipamento e materiais hidromecânicos; 100% da montagem de equipamentos e materiais hidromecânicos’.

Assim, de acordo com a regra supra, a fiscalização do SeMAE determinou que os 25% relativos ao fornecimento seriam pagos com a entrega dos materiais na obra e os 100% relativos à montagem seriam pagos com o avanço dos serviços. Relatadas as medições 4 e 6, constou que:

Medição	Valor pago na medição considerado como suposta antecipação (Evento 3)	Data
R\$ 227.564,26	R\$ 66.960,78	26/01/2018
R\$ 125.824,22	R\$ 38.004,64	09/04/2018
Total	R\$ 104.965,42	

Logo, as medições e pagamentos observaram os critérios estabelecidos, não tendo havido pagamento antecipado.

Por outro quadrante, ainda que considerados como antecipação, os pagamentos realizados, conforme exposto acima, ocorreram em valores muito inferiores, haja vista que a medição englobou outros serviços.

Não bastasse a demonstração de que todos os pagamentos se deram de acordo com as regras pré-estabelecidas, há ainda que se ressaltar que tal apontamento perdeu o objeto, haja vista que:

1. Todo material apontado nas listas de materiais, já se encontrava no canteiro na época da medição do 3º Evento, com instalação prevista para os próximos meses. Conforme demonstrado, por relatório fotográfico, constante das memórias de cálculo das referidas medições.

2. Durante as primeiras medições de equipamento (04, 05 e 06), visto que o 2º evento se tratava de avanço de fabricação, houve uma interpretação pelo fiscal da época de que o 3º Evento se daria com a entrega deste material em obra. Entretanto após melhor análise do ANEXO VIII – Critérios de Medição, foi adotado como padrão junto a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL que o 3º Evento só será medido após o início da montagem do material.

3. A tabela ‘Pagamentos Antecipados’ faz referência ao valor total das Listas de Materiais nas respectivas Medições. Visto que o material já se encontrava posto em obra os eventos 1º e 2º já teriam sido cumpridos, seguindo critérios estabelecidos pelo Anexo VIII – Critérios de Medição. Portanto os valores referentes ao Evento 3, conforme acima descrito.

4. Os materiais, onde foram apontados o 3º Evento, atualmente encontram-se instalados, conforme relatório fotográfico que segue abaixo:

Alimentação e Saída UASB

Fotos

Alimentação e Saída Decantador

Fotos”.

Análise do Controle Interno

Em que pesem as argumentações apresentadas, o gestor não tratou do apontamento, que é a falta de justificativa detalhada para a realização dos pagamentos antecipados. No apontamento não se questionou o mérito do pagamento antecipado, mas a fragilidade formal do procedimento adotado pelo gestor. Assim, a constatação fica mantida.

2.2.12. Falhas na formalização da Concorrência nº 05/2015.

Fato

A Concorrência nº 05/2017 juntou dois objetos distintos em uma mesma licitação:

“OS 1 – Execução de obras e serviços de melhorias operacionais e reforma de unidades, compreendendo a construção de Bypass complementar para os sistemas UASB’s e lodos ativados, reforma/recuperação de tubulações externas e recuperação dos consoles de apoio das lajes de cobertura entre as células dos reatores UASB’s.

OS 2 – Ampliação da capacidade de tratamento de esgotos da ETE Rio Preto, compreendendo a construção de 01 reator UASB, um tanque de aeração e um decantador, além da instalação de equipamentos complementares na elevatória de recirculação de lodo e na cada de desidratação.”

Essa aglutinação acabou por restringir a participação de mais licitantes, uma vez que aumentou os valores exigidos como patrimônio líquido mínimo e a garantia de participação. Além disso, possibilitou atrasos na liberação recursos por serem de fontes distintas (uma federal para a OS 2 e outra municipal para a OS 1).

Outro problema identificado foi que a proposta da empresa contratada apresentou preços unitários com descontos sobre o valor do orçamento em até 97% e, portanto, considerados inexequíveis. Dessa forma, o gestor deveria ou ter desclassificado a proposta ou efetuado diligência para se certificar da adequabilidade dos preços, contrariando o artigo 48, inciso II da Lei 8.666 e também seu edital. Foram identificados 32 itens com descontos significativos, que somados importaram em um orçamento de R\$ 5.201.359,57; já os preços ofertados pelo contratado para os mesmos itens importaram em R\$ 2.435.841,81.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 3116/2018, de 28 de setembro de 2018, o SeMAE de São José do Rio Preto/SP apresentou a seguinte manifestação:

“A aglutinação dos dois objetos, sendo a OS 1 e OS 2 conforme previsto no Edital, teve como principal interesse a execução em paralelo das duas Etapas, já que muitas das paralizações e manobras previstas para execução dos objetos eram similares, o que facilitaria e favoreceria o andamento das duas Etapas e diminuiria os impactos ambientais principalmente na execução da Etapa 1.

Além disso, tratam-se de duas obras que são executadas no mesmo local físico, utilizando solidariamente o espaço disponível para Canteiro e infraestrutura. Desta forma, a execução em conjunto somente seria possível se uma empresa estivesse à frente das duas Etapas devido às interferências entre si, o que inclusive reduziria custos de Canteiro, o que ficou comprovado quando o SeMAE teve de executar a OS 1 independente da OS 2 por atrasos na liberação dos recursos.

Relativo aos preços unitários inexequíveis, o relator aponta a ocorrência de preços com descontos sobre o valor do orçamento em até 97% e, portanto, considerados inexequíveis.

Desta forma, foram separados e quantificados, para fim de análise da representatividade financeira, os itens com descontos superiores a 75%, indicados na relação a seguir:

ITEM	PREÇO SEMAE	PREÇO EMPRESA	DESCONTO(%)
A II.2.1 – 1.2.2 – TUBO Ø600MM L=6000MM	49.548,42	7.319,40	85,23%
A II.2.1 – 4.4.1 – VERTEDOR AJUSTÁVEL L=150800 MM	19.972,42	2.566,85	87,15%
A II.2.2 – 3.14.1 – REDUÇÃO Ø200MMXØ150MM	58.517,76	6.856,96	88,28%
A II.2.2 – 3.14.2 – REDUÇÃO Ø250MMXØ200MM	32.898,88	3.928,32	88,06%
A II.2.2 – 3.19.1 – FLANGE CEGO Ø200MM	175.553,28	17.856,00	89,83%
A II.2.2 – 4.4.1 – TUBO Ø100MMXL=2000MM	577,31	128,18	77,80%
A II.2.2 – 4.4.2 – TUBO Ø150MMXL=6000MM	6.891,39	808,08	88,27%
A II.2.2 – 4.4.3 – TUBO Ø75 MMXL=6000MM	881,18	170,50	80,65%
A II.2.2 – 4.6.1 – CURVA 90° Ø150MM	1.131,85	282,25	75,06%
A II.2.3 – 1.6.1 – VÁLVULA BORBOLETA Ø350MM	114.306,00	24.632,16	78,45%
A II.2.3 – 5.6.2 – FLANGE AVULSO Ø350MM	7.803,12	791,55	89,86%
A II.2.5 – 2.1.1 – TUBO Ø900MM, L=250MM, ESP. 1/4"	2.540,23	237,07	90,67%
A II.2.6 – 2.3.1 – TUBO Ø350 MM, L= 200, ESP. 3/16"	2.130,96	57,95	97,28%
TOTAL	472.752,80	65.635,27	86,12%

Da análise da relação de itens com descontos superiores a 75%, observasse que a grande maioria se refere a itens relativos a tubos e conexões de ferro fundido e aço, assim como alguns equipamentos como válvulas e cortinas defletoras. Entretanto, entendemos que o valor global destes itens não é representativo perante o montante total do Contrato de R\$ 25.184.004,61.

Além disso, observa-se que a Contratada apresentou atestados que a capacitaram à participação do certame, incluindo atestados de fabricação, instalação e montagem de equipamentos eletromecânicos para ETAs e ETEs, portanto em nosso entendimento a mesma

possuía conhecimento técnico para elaborar sua proposta e ofertar os preços conforme sua experiência, ressaltando ainda que a empresa fabricava equipamentos e, portanto, poderia obter preços ou fornecedores com maiores descontos.

Por fim, na análise do Preço Global, observa-se que os preços das 3 Licitantes que apresentaram os menores preços tiveram Propostas Comerciais para a OS 2 com valores muito próximos, conforme Tabela abaixo:

EMPRESA	TOTAL GERAL OS 2	% DESCONTO
CENTROPROJEKT	R\$ 25.184.004,61	-17,30%
ELEVAÇÃO	R\$ 25.679.913,13	-15,68%
CONSTROESTE	R\$ 25.871.215,46	-15,05%
SeMAE	R\$ 30.453.791,94	-

Portanto, a proximidade entre as propostas, assim como a condição em que a Construtora Elevação Ltda assumiu a OS, após a rescisão do Contrato com a empresa Centroprojekt, no preço da primeira colocada, entende-se que os preços não são inexequíveis.”

Análise do Controle Interno

Em relação à restrição ao caráter competitivo do certame em função da aglutinação de objetos, considera-se que a justificativa apresentada elide o problema, especialmente pois com a execução em paralelo das duas Etapas, as paralisações e manobras previstas para execução dos objetos seriam similares, o que facilitaria e favoreceria o andamento das duas Etapas e diminuiria os impactos ambientais principalmente na execução da Etapa 1. Vale destacar que a argumentação apresentada não constava do processo.

Já em relação ao apontamento da inexequibilidade de preços, o gestor apresenta três argumentos:

- a) O montante de R\$ 472.752,80 não é representativo se comparado com o valor total contratado de R\$ 25.184.004,61;
- b) A empresa era fabricante de equipamentos e, portanto, poderia obter preços ou fornecedores com maiores descontos;
- c) As três primeiras licitantes tiveram propostas com valores muito próximos e assim, o gestor entendeu que os preços são exequíveis.

Porém, não concordamos com os argumentos apresentados, a começar que o gestor considerou que o valor de R\$ 472.752,80 não é representativo em relação ao contratado. A exequibilidade dos preços deveria ser objeto de análise do gestor independente da representatividade, especialmente pois o regime de execução contratado foi por preços unitários, análise essa que não foi realizada. Ademais, a diferença de preços entre o primeiro e segundo colocado foi de R\$ 495.908,52 e entre o segundo e o terceiro foi de R\$ 191.302,33, evidenciando que estes preços com elevados descontos em relação ao orçamento poderiam impactar diretamente no resultado da licitação.

3. Conclusão

Verificou-se, por meio do presente trabalho, que o Termo de Compromisso n.º 0408644-13/2013/MCIDADES/CAIXA – TC 0408644-13 apresenta as seguintes falhas para o alcance de seu objetivo:

- a) Atraso de quase três anos em relação à previsão original de conclusão da obra;
- b) Utilização de critérios cumulativos de qualificação econômico-financeira prevista no §2º do art. 31 da Lei n.º 8.666/93, o que restringiu a competitividade;
- c) Quantidade exigida para habilitação técnica acima do limite de 50% estabelecido em jurisprudência do Tribunal de Contas da União;
- d) Falha no projeto básico resultou alteração significativa na execução do Interceptor Margem Esquerda do Rio Preto entre Lago 1 e Viaduto Jordão (OS 7);
- e) Projeto Básico não previu a necessidade de troca de solo no trecho do Interceptor Margem Esquerda do Rio Preto entre Lago 1 e Viaduto Jordão (OS 7);
- f) Restrições ao caráter competitivo da Concorrência nº 05/2015;
- g) Falta de detalhamento da Bonificação e Despesas Indiretas - BDI na contratação da empresa Construtora Elevação Ltda. (CNPJ 77.167.203/0001-00), no âmbito da Concorrência nº 05/2015 e da Dispensa nº 02/2017;
- h) Falha na elaboração do orçamento da Concorrência nº 05/2015;
- i) Pagamentos antecipados sem a devida justificativa e sem as formalidades necessárias para este tipo de operação, no âmbito da Concorrência nº 05/2015 e Dispensa nº 02/2017; e
- j) Falhas na formalização da Concorrência nº 05/2015.

Ordem de Serviço: 201801345

Município/UF: São José do Rio Preto/SP

Órgão: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: Superintendência do Patrimônio da União - São Paulo

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 586.026.499,10

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 6 a 17 de agosto de 2018 sobre a aplicação dos recursos do programa 04127203820U40001 - Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública / Gestão do Patrimônio Imobiliário da União, no município de São José do Rio Preto/SP.

Para tanto foi analisada a atuação da Superintendência do Patrimônio da União em São Paulo – SPU/SP na gestão dos imóveis pertencentes à União no município de São José do Rio Preto/SP, com uma amostra no valor de R\$ 586.026.499,16, selecionada do total de R\$ 1.141.319.218,61 relativo a todos os imóveis da União no município.

O escopo da fiscalização compreendeu a verificação dos bens imóveis da União no município quanto à sua destinação, ocupação, utilização e eficiência, assim como a observância dos normativos pertinentes a sua manutenção e regularidade. Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas, dentre outras, as seguintes técnicas de auditoria:

- Análise documental;
- Exame de registros; e
- Inspeção física.

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

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais.

2.1.1. Dados gerais dos imóveis verificados.

Fato

Os imóveis da União estão cadastrados na Secretaria do Patrimônio da União (SPU) por meio do Registro Imobiliário Patrimonial - RIP. No município de São José do Rio Preto/SP existem oitenta desses registros, incluído um que é locado de terceiros (pela Advocacia-Geral da

União), tendo sido selecionados onze para verificação, que representam 51% do valor total desses, ou seja, R\$ 586.026.499,16, do universo de R\$ 1.141.319.218,61. Observa-se que na análise e disposição do relatório foram agrupados três RIP de terrenos como uma única área contígua, localizados na Rua São Benedito; assim, embora haja onze imóveis na amostra avaliada, constam nove itens (imóveis avaliados) no relatório.

A situação interposta relativa à existência de contratos de locação onerosos no Estado de São Paulo em que a União tem dispêndios pecuniários, frente à quantidade de imóveis da União proporcionalmente existente no Estado, não foi considerada inadequada ou crítica em São José do Rio Preto/SP. Verificou-se que além do número insignificante desses contratos onerosos, há uma predominância do uso dos imóveis da União, e que, apesar das condições de conservação pouco favoráveis desses imóveis da União e das restrições orçamentárias para manutenção predial, há utilização efetiva dos imóveis da União.

Quadro 1 – Demonstrativo dos imóveis avaliados.

Imóvel (nº RIP)	Valor (R\$)
7097000205002	306.900.018,63
7097000235009	7.091.123,90
7097000275000	164.632.450,98
7097000285006	1.347.560,09
7097000315002	84.235.451,98
7097000445003	16.570.936,74
7097001205006	1.056.302,84
7097001565002	4.192.654,00
7097001665007	não estabelecido
7097001685008	não estabelecido
7097001705009	não estabelecido

Fonte: Imóveis que constam do Sistema de Registro do Patrimônio da União.

2.1.2. Verificação do imóvel RIP 7097000205002 (UG: Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial).

Fato

Segundo consta do cadastro RIP do imóvel a destinatária do imóvel é o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - Inmetro, que destinou esse imóvel para o Instituto de Pesos e Medidas do Estado de São Paulo – Ipem/SP. O Ipem/SP foi constituído por meio da Lei Estadual nº 9.286, de 22 de dezembro de 1995, como autarquia para exercer atividades de metrologia, normalização, qualidade e certificação de produtos e serviços, essas atividades coincidem com as do Inmetro. No Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União - SPIUnet consta como destinatário desse imóvel o Ipem, portanto o cadastramento está correto.

O imóvel cedido está cadastrado no sistema corporativo da União (SPIUnet) sob regime de utilização: “cessão para Prefeituras, Estados e Outras Entidades sem fins lucrativos”, cadastrado como “posto de fiscalização e terreno”. A vistoria confirmou a adequação e a compatibilidade desse cadastro com a situação e uso do imóvel.

Verificou-se por meio de inspeção física que o Ipem utiliza o imóvel para sua atividade fim. O Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia é o órgão responsável por fiscalizar as quantidades de produtos e materiais em uma série de situações (comprovação do correto peso de produtos vendidos em armazéns e supermercados, aferição de balanças e instrumentos de medidas e outras), com atuação em abrangência nacional. No Estado de São Paulo, o Inmetro delega esta competência para o Ipem/SP, com a concomitante cessão dos imóveis relacionados à execução das atividades, no âmbito estadual. Este imóvel de São José do Rio Preto está cedido ao Ipem para a execução das atividades relacionadas a esta competência, e ele foi construído para esta finalidade, possuindo escritório e laboratórios para aferições relacionadas a pesos e medidas, conforme as fotos a seguir:

	
<p>Foto 01: Laboratório de Pesos e Medidas em Produtos de Supermercados</p>	<p>Foto 02: Laboratório Anexo</p>

De acordo com a vistoria e o registro fotográfico, este imóvel é usado para as finalidades para as quais foi concedido.

Com relação às despesas contínuas (água, luz, vigilância, limpeza), por se tratar de utilização por órgão vinculado ao Estado de São Paulo, ainda que este detenha as competências do Inmetro no âmbito deste estado, estas são pagas pela Administração Estadual Paulista, não havendo custos para a Administração Federal.

Foi verificado o atendimento dos requisitos legais para o uso do imóvel. O imóvel em uso está amparado por todos os alvarás, certidões e/ou licenças requeridas pela legislação para o seu funcionamento.

Foi feita avaliação do modelo de contratação de serviços de manutenção predial, quanto à eficiência e eficácia dos serviços de manutenção. A partir da avaliação do imóvel quanto à execução do contrato de manutenção, não se identificaram impropriedades. No entanto, observa-se que o imóvel apresenta problemas que não podem ser solucionados por meio de serviços de manutenção; trata-se de problemas como trincas possivelmente de origem estrutural e infiltrações no teto e paredes devido à incapacidade de escoamento de águas do sistema de cobertura. Nesse sentido, foi apresentado pelo Ipem um contrato para elaboração do projeto de reforma do imóvel, almejando fazer a contratação de obras de reforma para solucionar os problemas que não estão no escopo do contrato de manutenção predial.

O espaço do imóvel de propriedade da União, tanto da área edificada como da área externa, está sendo bem aproveitado. Segundo informações prestadas e a vistoria efetuada, verificou-se que as atividades do Ipem e o quadro de servidores demandam utilização total do imóvel, portanto, não foram identificadas áreas ociosas no referido imóvel. No imóvel vistoriado não há utilização para fins econômicos ou comerciais.

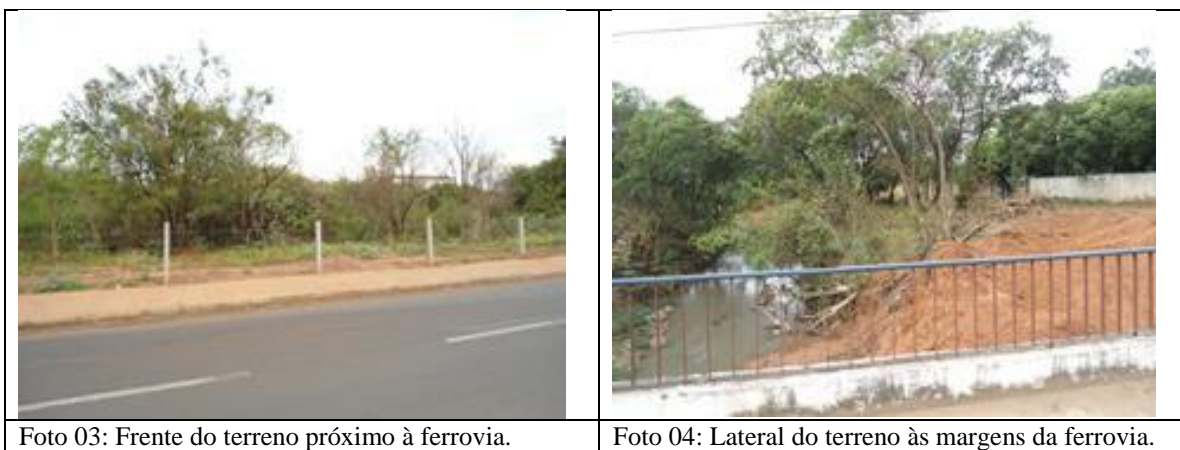
2.1.3. Verificação do imóvel RIP 7097000235009 (UG: Superintendência do Patrimônio da União/SP).

Fato

No cadastro RIP do imóvel não consta a destinatária do imóvel; a Unidade Gestora é a Superintendência do Patrimônio da União - SPU. Verificou-se por meio de inspeção física e registro fotográfico que o imóvel é constituído de um terreno urbano sem utilização, localizado à Rua Almirante Barroso, Avenida Abílio Apoloni e Avenida Dr. Ernani Pires Domingues em São José do Rio Preto/SP.

O imóvel está cadastrado no sistema corporativo da União (SPIUnet) sob regime de utilização: “vago para uso”, cadastrado como um “terreno”. A vistoria confirmou a adequação e a compatibilidade desse cadastro com a situação do imóvel. Apenas como informação, observa-se que esse imóvel não se encontra cadastrado na Prefeitura de São José do Rio Preto.

Este terreno está situado às margens da ferrovia, na área urbana de São José do Rio Preto, conforme fotos a seguir:



Este terreno é de formato irregular, circundando várias propriedades particulares, e está sem utilização.

Por se tratar de uma área sem utilização não cabe a verificação do atendimento dos requisitos legais para o uso do imóvel, assim como se há alvará, certidões e/ou licenças requeridas pela legislação para o seu funcionamento.

Considerando que não há uso da área edificada do imóvel, não foi feita avaliação do modelo de contratação de serviços de manutenção predial, porém considera-se que essa área urbana necessita de serviços de manutenção: capina e conservação de cercas e alambrados de divisa. Identificou-se portanto, neste terreno, falta de serviços de manutenção ou conservação.

Diligenciada a respeito, a Secretaria do Patrimônio da União – SPU/SP informou que não há custos alocados a este imóvel.

Verificou-se, por meio de inspeção física, que o espaço do imóvel de propriedade da União constituído de uma área urbana não está sendo aproveitado. Com base nas informações disponíveis (localização às margens da ferrovia), não foi possível identificar a destinação ideal para o imóvel (vocação), assim como se a alienação seria possível e apropriada. A Superintendência do Patrimônio da União disponibilizou o imóvel como vago para uso, assim as possíveis demandas para utilização dependem de surgirem interessados, não foi identificada

falha na gestão do referido imóvel. No imóvel vistoriado não há utilização para fins econômicos ou comerciais.

2.1.4. Falha na regularização de licenças e alvarás do imóvel RIP 7097000275000 (UG: Delegacia da Receita Federal em São José do Rio Preto e Superintendência do Patrimônio da União/SP).

Fato

Segundo o cadastro RIP do imóvel a destinatária do imóvel é a Delegacia da Receita Federal em São José do Rio Preto, no entanto, parte desse imóvel ainda consta no cadastro SPIUnet como pertencente à Superintendência do Patrimônio da União/SP.

O imóvel cedido para a Receita Federal está cadastrado no sistema corporativo da União (SPIUnet) sob regime de utilização: “entrega – administração direta”, cadastrado como “armazém”. A parcela do imóvel que se encontra sob a responsabilidade da Superintendência do Patrimônio da União/SP está no regime de utilização: “em regularização – entrega”, também caracterizado como armazém (o cadastro da Unidade responsável e do regime de utilização “em regularização – entrega” foi alterado no decurso dos trabalhos de fiscalização). A vistoria confirmou a adequação e a compatibilidade desse cadastro com a situação e uso do imóvel.

Verificou-se por meio de inspeção física, registro documental e fotográfico que a Delegacia da Receita Federal em São José do Rio Preto mobilizou-se para usar em sua atividade fim esse imóvel localizado na Rua Cenobelino de Barros Serra, em São José do Rio Preto/SP. Tanto a área edificada como a área externa desse imóvel ainda não são usadas plenamente, apenas um galpão tem sido utilizado provisoriamente pela Delegacia da Receita Federal de São José do Rio Preto, e nesse terreno há também um imóvel menor com algumas salas sem uso. Esse imóvel foi cedido pela Secretaria do Patrimônio da União a essa Delegacia por meio de Termo de Entrega constante do Processo SEI 04977.210058/2015-78, em 07 de junho de 2017. A utilização para armazenamento de veículos pela unidade cessionária, na sua competência, está de acordo com a finalidade do imóvel, conforme as fotos a seguir:



Foto 05: Parte interna do galpão usado para guardar veículos



Foto 06: Parte externa do galpão



Foto 07: Prédio anexo que não se encontra em uso

Foto 08: Galpão e área externa (pátios e ruas internas)

Para entendimento dos custos alocados ao imóvel, levantaram-se as despesas contínuas relacionadas ao mesmo, conforme o quadro a seguir:

Quadro 2: Despesas contínuas referentes ao imóvel RIP nº 7097000275000

Despesas	Valor total 4º trimestre/2017 (R\$)	Valor médio mensal 2017 (R\$)	Valor total 1º semestre/2018 (R\$)	Valor médio mensal 2018 (R\$)
Água e Esgoto	491,38	163,79	771,47	128,57
Energia Elétrica	6.310,72	2.103,57	10.925,13	1.820,85
Vigilância	123.504,00	41.168,00	253.630,14	42.271,69

Fonte: Cópias de documentos fornecidos pela unidade fiscalizada

Além destas, conforme mencionado, há ainda um contrato de limpeza e um de manutenção predial que atendem a todos os prédios da Receita Federal na região de São José do Rio Preto, que não têm seus custos individualizados. Por ser um imóvel utilizado para guarda de veículos apreendidos, nota-se haver um razoável investimento em Vigilância.

Quanto ao atendimento dos requisitos legais para o uso do imóvel, constatou-se que o imóvel em uso não está amparado por todos os alvarás, certidões e/ou licenças requeridas pela legislação para o seu funcionamento. Em relação às áreas predominantes desse imóvel que se encontram fechadas e sem utilização, considera-se que esses locais não necessitam de licenças. Incorreu em falha a Administração em relação ao uso do galpão para guardar veículos sem amparo de licenças e auto de vistoria do Corpo de Bombeiros.

A Delegacia da Receita Federal em São José do Rio Preto tem um contrato de manutenção predial (nº 10/2014) para os imóveis de sua responsabilidade, sem especificação dos valores correspondentes ao imóvel em questão. Os serviços de manutenção predial não foram avaliados devido à ineficácia da execução de contrato dessa natureza no imóvel em questão, pois a partir da vistoria do imóvel verificou-se que o imóvel cedido é constituído de galpões (construções antigas parcialmente deterioradas) que necessitam de obras de reforma e de adaptação às normas vigentes para sua utilização. Essas obras de intervenção compreendem serviços que não podem ser realizados por meio de contratos de manutenção. Nesse sentido, foram apresentadas pela Receita Federal as ações realizadas para contratação do projeto de reforma do imóvel (básico e executivo / Processo nº 15896.720083/2013-10), almejando fazer a contratação de obras de reforma para viabilizar o uso do imóvel de acordo com a destinação estabelecida.

O espaço do imóvel de propriedade da União, tanto da área edificada como da área externa, ainda não está sendo plenamente aproveitado; os galpões são usados apenas para guardar veículos. Em vista de não terem sido iniciadas as atividades da Receita Federal relacionadas ao imóvel analisado, não foi possível avaliar o grau de utilização do referido imóvel. No imóvel vistoriado não há utilização para fins econômicos ou comerciais. Assim, a irregularidade verificada consiste na falta de atendimento aos requisitos legais para a área que já está em uso.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”.

Recomendações:

Recomendação 1: A SPU/SP deverá tomar as providências cabíveis para que a destinatária realize as adaptações no galpão para atender os requisitos legais de segurança e obter os alvarás e laudos de aprovação do Corpo de Bombeiros.

2.1.5. Falta de ações para restituir à União a posse do imóvel RIP 7097000285006 (UG: Superintendência do Patrimônio da União/SP).

Fato

No cadastro RIP do imóvel não consta a destinatária do imóvel, sendo que a Unidade Gestora é a Superintendência do Patrimônio da União - SPU. Verificou-se por meio de inspeção física e registro fotográfico que o imóvel é constituído de um galpão urbano localizado na Rua Cenobelino de Barros Serra, em São José do Rio Preto/SP.

O imóvel está cadastrado no sistema corporativo da União (SPIUnet) sob regime de utilização: “disponível para alienação – esbulhado (invadido)” e cadastrado como um “galpão”, (o regime de utilização “disponível para alienação – esbulhado (invadido)” foi alterado no decurso dos trabalhos de fiscalização). A vistoria confirmou a adequação e a compatibilidade desse cadastro com a situação do imóvel, utilizado irregularmente pela empresa Tornofer Indústria e Comércio de Metais Ltda., CNPJ nº 01.985.314/0001-53, em funcionamento nesse local. Esse imóvel encontra-se cadastrado na Prefeitura de São José do Rio Preto sob o nº 205248001.

Foi feita a verificação do uso desse imóvel por meio de vistoria, confirmando-se que esse imóvel da União foi anexado a outros dois galpões adjacentes. O imóvel deste RIP foi ocupado em sua totalidade por esses galpões comerciais de uma empresa particular, conforme fotos a seguir. Portanto, a utilização desse imóvel de forma irregular (fora dos interesses da União) deve ser sanada por meio da sua restituição à União.

	
<p>Foto 09: Fachadas dos galpões comerciais (azul e branco) que anexaram o galpão da União</p>	<p>Foto 10: Lateral esquerda de um dos galpões compreendendo a área da União (que se encontra invadida)</p>

Considerando a sua forma de ocupação, a SPU/SP informou não haver custos ou despesas para a União referentes a esse terreno.

Por se tratar de uma área invadida não cabe a verificação do atendimento dos requisitos legais para o uso do imóvel, assim como se há alvará, certidões e/ou licenças requeridas pela legislação para o seu funcionamento.

Considerando que a área edificada no imóvel não foi cedida, mas sim se trata de posse ilegal, não foi feita avaliação dos serviços de manutenção predial.

Esse imóvel de propriedade da União constituído de dois galpões urbanos não está disponível para uso, porém se encontra disponível para alienação. A Superintendência do Patrimônio da União gerenciou esse imóvel no sentido de atender a possível demanda para alienação, que depende de surgir interessado. Portanto não foi identificada falha quanto ao regime de utilização (disponível para alienação) atribuído ao referido imóvel.

O imóvel vistoriado está sendo utilizado para fins econômicos ou comerciais, porém sem consentimento e sem contrapartida financeira para a União, devido à situação ilegal dessa posse (invadido). A ausência de ação da SPU almejando restituir a posse do imóvel à União até a concretização da alienação foi considerada como falha por inércia da Administração.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 77334/2018-MP, de 30 de agosto de 2018, a Superintendência do Patrimônio da União em São Paulo / Divisão de Administração de Uso de Bens da Administração Pública Federal apresentou a seguinte manifestação:

“Os imóveis cadastrados sob RIP 7097000285006, 7097001665007, 7097001665008 e 7097001665009 serão objeto de fiscalização e continuarão integrando o rol de imóveis da União disponíveis para alienação.”

Análise do Controle Interno

A Unidade, após tomar ciência, reconheceu a falha e propôs efetuar a fiscalização do imóvel, porém ainda não tomou providência para regularizá-la.

Recomendações:

Recomendação 1: Após o procedimento de fiscalização proposto pela SPU/SP, tomar as providências legais para fazer a desocupação do imóvel, no sentido de viabilizar a condição de disponível para alienação.

2.1.6. Falha na regularização de licenças e alvarás e no cadastro do imóvel RIP 7097000315002 (UG: Superintendência do Patrimônio da União/SP).**Fato**

No cadastro RIP do imóvel consta como destinatária do imóvel a Superintendência do Patrimônio da União. Verificou-se que esse imóvel, localizado na BR-153 (Rodovia Transbrasiliana), Km 59,5, em São José do Rio Preto/SP, tem como destinatárias: a Delegacia da Polícia Rodoviária Federal - DPRF; o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte - DNIT e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama.

O imóvel utilizado por esses órgãos está cadastrado no sistema corporativo da União (SPIUnet) sob regime de utilização: “uso em serviço público”, cadastrado como “conjunto”. Essa descrição foi feita por se tratar de uma área que engloba: galpões, edificações, pátios e áreas externas, onde estão em funcionamento os seguintes órgãos: DPRF, DNIT e Ibama. A vistoria confirmou a adequação e a compatibilidade desse cadastro em relação ao regime de utilização do imóvel “uso em serviço público”, porém, conforme já mencionado, as Unidades Gestoras destinatárias do imóvel deveriam ser os órgãos: DPRF, DNIT e Ibama. Existem Termos de Cessão, pela SPU/SP, sob o regime de utilização gratuita de partes do conjunto para esses três órgãos:

- DNIT, assinado em 25 de março de 2013 e constante do processo SEI nº 05026.001985/2003-77;
- Ibama, assinado em 22 de novembro de 2010 e constante do processo SEI nº 04977.004648/2009-15; e
- DPRF, assinado em 22 de agosto de 2012 e constante do processo SEI nº 04977.004533/2006-88.

Em vista desse desmembramento da área total, atribuindo uma parcela a cada órgão, o cadastro está incorreto por informar como destinatária do imóvel a Superintendência do Patrimônio da União.

Verificou-se, por meio de vistoria e registro fotográfico, que esse imóvel está em uso para atividade fim: da Delegacia da Polícia Rodoviária Federal - DPRF; do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte - DNIT e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama. Este imóvel consta nos sistemas da Secretaria do Patrimônio da União como um conjunto administrado pela mesma. Mediante inspeção in loco verificou-se tratar-se de um conjunto com uma única portaria, composto de três prédios, dois pátios e um terreno comum, o qual é compartilhado pelo DNIT, Polícia Rodoviária Federal e Ibama, sendo que cada unidade ocupa um dos prédios e parte do terreno comum, e sendo os pátios um da DPRF e outro do Ibama, conforme fotos a seguir:



Foto 11: Prédio usado pelo DNIT



Foto 12: Prédio usado pelo Ibama

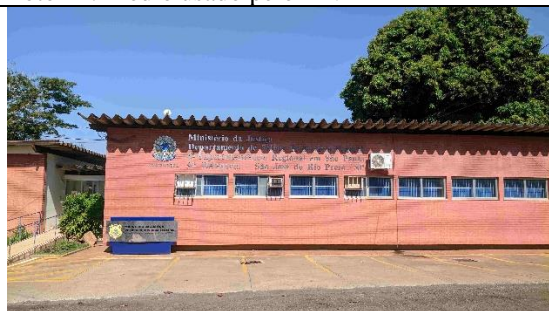


Foto 13: Prédio usado pela DPRF



Foto 14: Área externa comum do conjunto

Verificou-se que o imóvel é utilizado como escritório das três unidades, pátio de veículos da PRF e local de guarda de madeira apreendida pelo Ibama, cumprindo sua finalidade.

Em relação ao atendimento dos requisitos legais para o uso do imóvel, constatou-se que os imóveis em uso não estão amparados por alvarás e licenças requeridas pela legislação local e pelo Corpo de Bombeiros para o seu funcionamento. Assim, considera-se que os imóveis usados pelos órgãos DPRF, DNIT e Ibama, estão funcionando em situação irregular.

A DPRF utiliza uma edificação para atividades administrativas e de atendimento, um galpão para veículos e o pátio para recolhimento de veículos. Foi feita avaliação do modelo de contratação de serviços de manutenção predial, quanto à eficiência e eficácia dos serviços de manutenção. A partir da vistoria do imóvel não se identificaram impropriedades relacionadas aos serviços de manutenção dos imóveis usados pela DPRF de São José do Rio Preto.

O espaço do imóvel usado pela DPRF, tanto da área edificada como da área externa, está sendo plenamente aproveitado. Segundo as informações prestadas as atividades da DPRF, o quadro de servidores e os veículos da Polícia Rodoviária Federal demandam utilização total do imóvel, portanto, não foram identificadas áreas ociosas no referido imóvel. No imóvel vistoriado não há utilização para fins econômicos ou comerciais.

Para entendimento dos custos alocados ao imóvel, levantaram-se as despesas contínuas relacionadas ao mesmo, conforme o quadro a seguir:

Quadro 3: Despesas contínuas referentes ao imóvel RIP nº 7097000315002 - DPRF

Despesas	Valor total 2º semestre/2017 (R\$)	Valor médio mensal 2017 (R\$)	Valor total 1º semestre/2018 (R\$)	Valor médio mensal 2018 (R\$)
Água e Esgoto	1.273,88	212,31	1056,48	176,08

Energia Elétrica	16.291,41	2.715,23	22.552,77	3.758,79
------------------	-----------	----------	-----------	----------

Fonte: Cópias de documentos fornecidos pela unidade fiscalizada

O Ibama utiliza uma edificação para atividades administrativas e de atendimento; um galpão para depósito de materiais apreendidos e guarda de veículos; e uma parcela da área externa também para depósito de materiais apreendidos. Foi feita avaliação do modelo de contratação de serviços de manutenção predial, quanto à eficiência e eficácia dos serviços de manutenção. A partir da vistoria do imóvel não se identificaram impropriedades relacionadas aos serviços de manutenção dos imóveis usados pelo Ibama de São José do Rio Preto.

O espaço do imóvel usado pelo Ibama, tanto da área edificada como da área externa, está sendo plenamente aproveitado. Segundo as informações prestadas, as atividades do Ibama, o quadro de servidores, os veículos do órgão e os materiais apreendidos demandam utilização total do imóvel, portanto não foram identificadas áreas ociosas no referido imóvel. No imóvel vistoriado não há utilização para fins econômicos ou comerciais.

Para entendimento dos custos alocados ao imóvel, levantaram-se as despesas contínuas relacionadas ao mesmo, conforme o quadro a seguir:

Quadro 4: Despesas contínuas referentes ao imóvel RIP nº 7097000315002 - Ibama

Despesas	Valor total 2º semestre/2017 (R\$)	Valor médio mensal 2017 (R\$)	Valor total 1º semestre/2018 (R\$)	Valor médio mensal 2018 (R\$)
Água e Esgoto	2.983,72	497,28	Não fornecido	Não fornecido
Energia Elétrica	5.213,63	868,93	5.147,47	857,91

Fonte: Cópias de documentos fornecidos pela unidade fiscalizada

O DNIT utiliza uma área edificada (prédio 01) para atividades administrativas, a guarita e uma parcela da área externa para guardar seus veículos. Para avaliar a manutenção predial realizada durante o uso do imóvel, foi feita vistoria, em que se identificaram impropriedades relacionadas à falta de serviços de manutenção do imóvel usado pelo DNIT em São José do Rio Preto. O DNIT disponibilizou o Laudo Técnico das Condições Ambientais do Trabalho elaborado em 4 de maio de 2016, sendo que, na parte que trata de Inspeção de Segurança, foram apontadas as seguintes falhas: falta do sistema de proteção contra descargas atmosféricas; falta de conservação da área externa; falta de manutenção dos reservatórios de água e de controle de qualidade da água; desativação dos sistema de abastecimento de combustível; irregularidades no sistema de energia elétrica e de ar condicionado; infiltrações e trincas nas paredes; falta de manutenção do sistema hidráulico, louças e metais sanitários; falta de manutenção dos extintores; e instalação incorreta de gás GLP. Esse Laudo confirma o resultado da vistoria efetuada, pois o imóvel apresenta hoje os mesmos problemas que constam desse Laudo, ou seja, não foram sanadas as falhas apontadas.

O espaço do imóvel usado pelo DNIT, referente à área edificada, não está sendo plenamente aproveitado. Segundo a vistoria e as informações prestadas as atividades do DNIT e o quadro de servidores demandam utilização de apenas uma parcela do imóvel, portanto, foram identificadas áreas ociosas no referido imóvel. No imóvel vistoriado não há utilização para fins econômicos ou comerciais.

Para entendimento dos custos alocados ao imóvel, levantaram-se as despesas contínuas relacionadas ao mesmo, conforme o quadro a seguir:

Quadro 5: Despesas contínuas referentes ao imóvel RIP nº 7097000315002 - DNIT

	Valor total 2º semestre/2017 (R\$)	Valor médio mensal 2017 (R\$)	Valor total 1º semestre/2018 (R\$)	Valor médio mensal 2018 (R\$)
Energia Elétrica	5.269,93	878,32	5.232,59	872,09
Limpeza	27.921,92	4.653,65	28.972,81	4.828,80
Vigilância	127.684,32	21.280,72	125.110,02	20.851,67

Fonte: Cópias de documentos fornecidos pela unidade fiscalizada

Foi observado que:

- o DNIT não tem despesa de água, pois a retira de poço artesiano;
- os valores de limpeza e vigilância de todo o conjunto estão alocados ao DNIT, não existindo para o Ibama e a DPRF;
- a DPRF é a única dessas unidades que trabalha continuamente, em regime de turnos, em função de ser executora de policiamento.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”.

Recomendações:

Recomendação 1: A SPU/SP deverá atualizar o cadastro, bem como tomar as providências cabíveis para que a destinatária realize as adaptações nos imóveis que se encontram em uso para atender os requisitos legais de segurança e obter os alvarás e laudos de aprovação do Corpo de Bombeiros.

2.1.7. Verificação do imóvel RIP 7097000445003 (UG: Superintendência do Patrimônio da União/SP).

Fato

No cadastro RIP do imóvel não consta destinatária do imóvel; a Unidade Gestora é a Superintendência do Patrimônio da União - SPU. Verificou-se por meio de inspeção física e registro fotográfico que o imóvel é constituído apenas de um terreno urbano sem edificações, localizado na antiga estrada velha para Guapiaçu (Rua Fernando Mertittier Pierri), em São José do Rio Preto/SP.

O imóvel está cadastrado no sistema corporativo da União (SPIUnet) sob regime de utilização: “cessão outros – disponível para alienação”, cadastrado como um “terreno”. A vistoria confirmou a adequação e a compatibilidade desse cadastro com a situação do imóvel.

Verificou-se que o imóvel vistoriado, terreno situado próximo à rodovia BR-153, na área urbana de São José do Rio Preto, encontra-se sem utilização. Segue o registro fotográfico do imóvel:

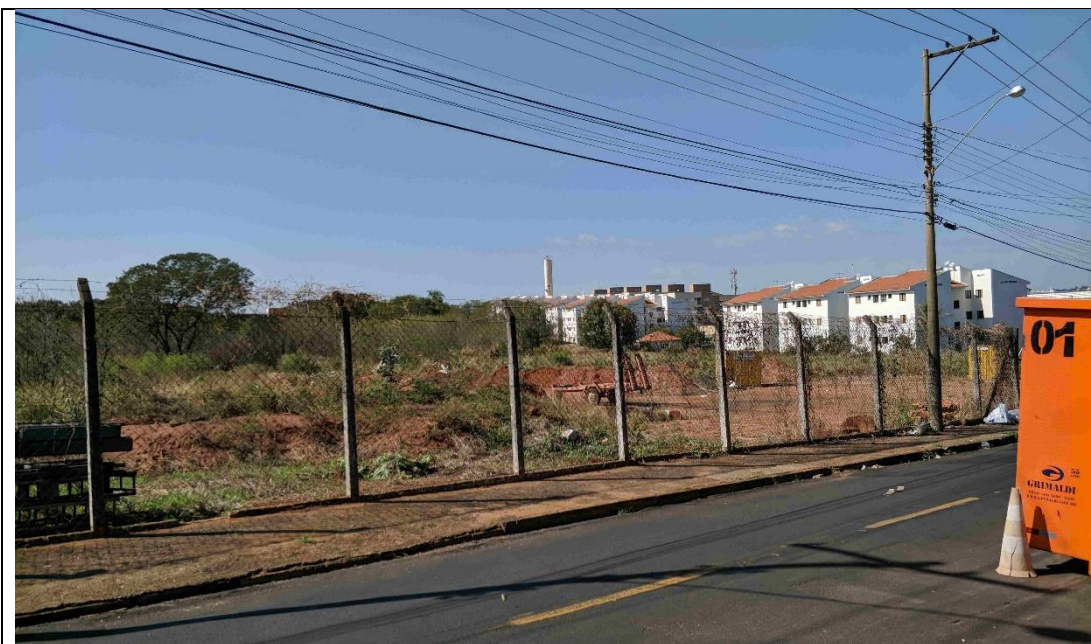


Foto 15: Área particular que isola o Terreno da União do acesso à Rua Fernando Mertittier Pierri, próximo à rodovia BR-153

Por se tratar de uma área sem utilização não cabe a verificação do atendimento dos requisitos legais para o uso do imóvel, assim como se há alvará, certidões e/ou licenças requeridas pela legislação para o seu funcionamento.

Considerando que não há área edificada no imóvel, não foi feita avaliação do modelo de contratação de serviços de manutenção predial, porém considera-se que essa área urbana necessita de serviços de manutenção: capina e conservação de cercas, muros e alambrados de divisa. A partir da vistoria do imóvel identificou-se falta de serviços de manutenção ou conservação.

A Secretaria do Patrimônio da União – SPU/SP informou que não há custos alocados ao imóvel registrado com este RIP.

Esse imóvel de propriedade da União constituído de uma área urbana não está disponível para uso; de acordo com seu cadastro o terreno encontra-se disponível para alienação. A Superintendência do Patrimônio da União gerenciou (efetuiu cadastro e avaliação) desse imóvel no sentido de fazer a alienação que depende de possível demanda. Não havia informação a respeito das iniciativas para efetuar a venda do imóvel, assim como, não foi identificada falha quanto ao regime de utilização (disponível para alienação) atribuído ao referido imóvel. Verificou-se que o imóvel vistoriado não está sendo utilizado para fins econômicos ou comerciais.

Apesar das ações (cadastro e avaliação) realizadas pela Superintendência do Patrimônio da União no sentido de promover a alienação desse imóvel, este possui as seguintes características: falta de acesso para rua, estrada ou área pública; possui em sua predominância área de mata (necessidade de licenciamento ambiental para uso); e existência de rede de energia que atravessa o interior dessa área (faixa de servidão). Esses fatores restringem a possibilidade de uso e dificultam a alienação do imóvel, ou seja, tem-se aqui a incorporação (adjudicação) ao patrimônio da União de um imóvel com características que dificultam a sua alienação.

Por meio do Ofício nº 77334/2018-MP, de 30 de agosto de 2018, a Superintendência do Patrimônio da União em São Paulo / Divisão de Administração de Uso de Bens da Administração Pública Federal apresentou a seguinte manifestação:

“O imóvel cadastrado sob RIP 7097000445003 foi revertido ao patrimônio da União em outubro de 2015, após tentativa de destinação voltada à provisão habitacional de interesse social. Questionado sobre a possibilidade de desapropriação de imóvel contíguo, de modo a possibilitar seu acesso, o município afirmou não possuir disponibilidade de recursos (Ofício nº 38/2016- Gab.Sec.Planejamento, anexo).”

Em relação à atuação da SPU, destinatária desse imóvel, não foram detectadas falhas.

2.1.8. Verificação do imóvel RIP 7097001205006 (UG: Superintendência do Patrimônio da União/SP).

Fato

No cadastro RIP do imóvel não consta destinatária do imóvel; a Unidade Gestora é a Superintendência do Patrimônio da União - SPU. Verificou-se por meio de inspeção física e registro fotográfico que o imóvel é constituído de um terreno com edificações (residência e anexos). O imóvel de responsabilidade da SPU localiza-se na esquina das Ruas Alberto Andalô e Vinte Um de Abril (nº 236), no Distrito Engenheiro Schmitt na área urbana de São José do Rio Preto/SP.

O imóvel está cadastrado no sistema corporativo da União (SPIUnet) sob regime de utilização: “em regularização – cessão - vago para uso”, cadastrado como uma “casa”. A vistoria confirmou a adequação e a compatibilidade desse cadastro com a situação do imóvel. Esse imóvel está cadastrado na Prefeitura de São José do Rio Preto com o nº 900164000.

Verificou-se que esse imóvel se encontra fechado, sem utilização para a Administração ou para interesse público. O imóvel com esse RIP, segundo os registros do sistema de patrimônio, pertenceu à Legião Brasileira de Assistência – LBA, foi usado pela Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto e atualmente está sob responsabilidade da SPU. Não foi possível confirmar se houve ocupação irregular desse imóvel, assim como não há informações sobre seu uso e a fase de sua regularização. Segue o registro fotográfico do referido imóvel:



Foto 16: Parte externa do imóvel



Foto 17: Área interna - casa e terreno

Por se tratar de uma área sem utilização para uso público não cabe a verificação do atendimento dos requisitos legais para o uso do imóvel, assim como se há alvará, certidões e/ou licenças requeridas pela legislação para o seu funcionamento.

Considerando que a área edificada no imóvel estava fechada, não foi feita avaliação do modelo de contratação de serviços de manutenção predial, porém considera-se que por estar em área urbana, o imóvel precisa ser avaliado quanto à necessidade de serviços de manutenção e conservação para evitar a deterioração desse patrimônio. A partir da observação visual da área externa do imóvel verificou-se haver trincas, sinais de umidade nas paredes e aparência de imóvel abandonado, o que nos leva à conclusão de que não são efetuados serviços de manutenção e conservação.

Considerando a indefinição de sua forma de ocupação, a SPU/SP informou não haver custos ou despesas para a União referentes a esse imóvel.

Com base nas informações do cadastro e em indagação escrita foi feita a avaliação do aproveitamento desse imóvel de propriedade da União. Conforme mencionado, no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União - SPIUnet consta que a Prefeitura de São José do Rio Preto utilizou esse imóvel para atividades de Assistência Social a partir de 23 de março de 2012. Por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201801345/10, a Prefeitura foi questionada sobre: a destinatária atual do imóvel (existência de documento formalizado para o uso); a ocupação do referido imóvel; o uso e aproveitamento do espaço do imóvel (finalidade da utilização). A Prefeitura informou que não é destinatária e nem faz o uso desse imóvel que, segundo o cadastro da Prefeitura, pertence à Legião Brasileira de Assistência – LBA. Considerando que essa Instituição está inativa, conclui-se que o imóvel não está sendo utilizado para finalidade desta Instituição, nem pela Prefeitura, portanto, seu uso não se destina ao interesse público e o espaço do imóvel de propriedade da União não está sendo aproveitado. A Superintendência do Patrimônio da União disponibilizou o imóvel como vago para uso, porém ainda não foi feita a regularização desse imóvel. Portanto, foi identificada falha na gestão da SPU relativa à demora para a destinação do referido imóvel. No imóvel vistoriado não foi possível identificar se há utilização para fins econômicos ou comerciais.

Por meio do Ofício nº 77334/2018-MP, de 30 de agosto de 2018, a Superintendência do Patrimônio da União em São Paulo / Divisão de Administração de Uso de Bens da Administração Pública Federal apresentou a seguinte manifestação:

“Comunicamos igualmente a criação do processo administrativo nº 04977.010779/2018-22 para regularização dos imóveis provenientes da extinta Legião Brasileira de Assistência localizados no estado de São Paulo, dentre eles, o cadastrado sob RIP 7097001205006.”

Após tomar ciência, a Unidade reconheceu a falha e tomou providência para regularizá-la por meio do Processo nº 04977.010779/2018-22.

2.1.9. Falha na regularização de licenças e alvarás do imóvel RIP 7097001565002 (UG: Superintendência Regional do Departamento da Polícia Federal em São José do Rio Preto).

Fato

Segundo o cadastro RIP do imóvel a destinatária do imóvel é a Superintendência Regional do Departamento da Polícia Federal em São José do Rio Preto - SRDPF. Verificou-se por meio de inspeção física que a Polícia Federal em São José do Rio Preto é a responsável pelo imóvel, localizado na Rua Maria Agrelli Tamburi, em São José do Rio Preto/SP.

O imóvel cedido para a Polícia Federal está cadastrado no sistema corporativo da União (SPIUnet) sob regime de utilização: “imóvel funcional”, cadastrado como “delegacia”. A vistoria confirmou a adequação e a compatibilidade desse cadastro com a situação e uso do imóvel.

Verificou-se por meio de inspeção física, registro documental e fotográfico que a Polícia Federal em São José do Rio Preto utiliza o imóvel para sua atividade fim. O prédio é usado pela Delegacia de Polícia Federal em São José do Rio Preto. Seguem fotos do imóvel:



Em relação ao atendimento dos requisitos legais para o uso do imóvel, constatou-se que o imóvel em uso não está amparado por alvarás e licenças requeridas pela legislação local e pelo Corpo de Bombeiros para o seu funcionamento. Assim, considera-se que o referido imóvel está funcionando em situação irregular.

Segundo informação prestada pela Polícia Federal não há um contrato de manutenção predial para o imóvel de sua responsabilidade. A partir da vistoria do imóvel verificou-se que, além da inexistência de contrato de manutenção predial e dessa falta de conservação do imóvel, observada a partir da existência de várias trincas, sinais de infiltração nas paredes, falhas na fiação elétrica pela existência de tomadas desenergizadas; existem problemas construtivos que não seriam sanados por meio de contrato de manutenção predial. O imóvel cedido é constituído de edificações, galpões e pátios (construções antigas parcialmente deterioradas), que necessitam de obras de reforma e de adaptações para obtenção dos alvarás e licenças necessários à sua utilização. Essas obras de intervenção compreendem a contratação do projeto de adaptação e reforma do imóvel e a subsequente contratação de obras de reforma para viabilizar o uso do imóvel e atender a destinação estabelecida. Foi apresentado um estudo preliminar de construção de um prédio novo para a Unidade da Polícia Federal em São José do Rio Preto, localizado em outra área; confirmando-se esse planejamento (execução do projeto da nova sede), o imóvel avaliado poderá ser destinado para outra finalidade, caso seja nova utilização por entidade ligada à União Federal, isso deve ser após receber as intervenções construtivas necessárias. Caso o imóvel seja disponibilizado para alienação, então poderá ser destinado da forma como se encontra, sem a execução de reformas.

Para entendimento dos custos globais deste imóvel, levantaram-se as despesas contínuas relacionadas ao mesmo, conforme o quadro a seguir:

Quadro 6: Despesas contínuas referentes ao imóvel RIP nº 7097001565002

	Valor total 2º semestre/2017 (R\$)	Valor médio mensal 2017 (R\$)	Valor total 1º semestre/2018 (R\$)	Valor médio mensal 2018 (R\$)

Água e Esgoto	6.317,78	1052,96	4.895,45	815,90
Energia Elétrica	27.527,82	4.587,97	29.421,72	4.903,62
Limpeza	48.781,16	8.130,19	52.436,51	8739,41
Vigilância	131.061,40	21.843,56	139.264,80	23.210,80

Fonte: Cópias de documentos fornecidos pela unidade fiscalizada

O espaço do imóvel de propriedade da União, tanto da área edificada como da área externa (galpões e pátios), está sendo bem aproveitado. As atividades da Delegacia Regional do Departamento da Polícia Federal e o quadro de servidores demandam utilização total do imóvel, não tendo sido identificadas áreas ociosas no referido imóvel. No imóvel vistoriado não há utilização para fins econômicos ou comerciais.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”.

Recomendações:

Recomendação 1: A SPU/SP deverá tomar as providências cabíveis para que a destinatária realize as adaptações no imóvel que se encontra em uso para atender os requisitos legais de segurança e obter os alvarás e laudos de aprovação do Corpo de Bombeiros.





2.1.10. Falta de ações para regularização dos imóveis RIP 7097001665007, RIP 7097001665008 e RIP 7097001665009 (UG: Superintendência do Patrimônio da União/SP).

Fato

Nos cadastros RIP dos imóveis não consta a destinatária do imóvel; a Unidade Gestora é a Superintendência do Patrimônio da União - SPU. Verificou-se por meio de inspeção física e registro fotográfico que os imóveis se constituem de três glebas de terreno urbano sem edificações, localizados na Rua São Benedito (próximo à via férrea) em São José do Rio Preto/SP.

Os imóveis estão cadastrados no sistema corporativo da União (SPIUnet) sob regime de utilização: “em regularização - outros”, cadastrados como “terrenos”. A vistoria confirmou a adequação e a compatibilidade desse cadastro com a situação do imóvel.

Estes três terrenos vizinhos situados às margens da ferrovia, em São José do Rio Preto, estão sem utilização. Segue o registro fotográfico desses imóveis:

	
<p>Foto 20: Frente dos terrenos na rua São Benedito</p>	<p>Foto 21: Área dos terrenos afastada da via férrea</p>
	
<p>Foto 22: Parte dos terrenos com indício de invasão próximos à Rua São Benedito</p>	<p>Foto 23: Divisa interna (cercas) e via férrea à esquerda (atrás da árvore).</p>

Por se tratar de áreas sem utilização não cabe a verificação do atendimento dos requisitos legais para o uso do imóvel, assim como se há alvará, certidões e/ou licenças requeridas pela legislação para o seu funcionamento.

Considerando que não há área edificada no imóvel, não foi feita avaliação do modelo de contratação de serviços de manutenção, porém considera-se que essa área urbana necessita de serviços de manutenção: capina e conservação de cercas e alambrados nas divisas. Identificou-se portanto, nestes terrenos, falta de serviços de manutenção ou conservação.

A Secretaria do Patrimônio da União – SPU/SP informou que não há custos alocados aos imóveis vistoriados.

A partir da inspeção física verificou-se que o espaço desses imóveis de propriedade da União, constituído de um conjunto de três áreas urbanas, não está sendo aproveitado. A parcela dessa área localizada próxima à margem da via férrea destina-se à faixa de segurança, no entanto, existem outras áreas que se situam afastadas da ferrovia e que podem ter aproveitamento. Na área com frente para a Rua São Benedito, no alinhamento da divisa do lado esquerdo, existe uma construção precária em madeira, com indícios de se tratar de invasão. Considerando que a Superintendência do Patrimônio da União ainda não regularizou e nem destinou o imóvel, foi identificada falha na gestão da SPU em não efetuar a tal regularização e destinação. Além disso, houve falha relativa à falta de ação para contrapor a invasão de parte do imóvel. Verificou-se que no imóvel vistoriado não há utilização para fins econômicos ou comerciais.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 77334/2018-MP, de 30 de agosto de 2018, a Superintendência do Patrimônio da União em São Paulo / Divisão de Administração de Uso de Bens da Administração Pública Federal apresentou a seguinte manifestação:

“Os imóveis cadastrados sob RIP 7097000285006, 7097001665007, 7097001665008 e 7097001665009 serão objeto de fiscalização e continuarão integrando o rol de imóveis da União disponíveis para alienação.”.

Análise do Controle Interno

A Unidade, após tomar ciência, reconheceu a falha e propôs efetuar a fiscalização do imóvel, porém ainda não tomou providência para regularizá-la.

Recomendações:

Recomendação 1: Após o procedimento de fiscalização proposto pela SPU/SP, tomar as providências legais para fazer a regularização e destinação do imóvel.

Recomendação 2: Se confirmada a invasão, tomar as providências necessárias para a reintegração da posse do imóvel.

2.2 Parte 2

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja do **executor do recurso federal**.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a gestão dos imóveis da União, que está sob a responsabilidade dos órgãos destinatários, não está adequada aos normativos, tendo em vista as impropriedades relatadas quanto à utilização de imóveis não amparados por alvarás e auto de vistoria do Corpo de Bombeiros. A atuação da Superintendência do Patrimônio da União em São Paulo - SPU/SP não está adequada, devido às falhas relatadas quanto à falta de ações para regularizar e restituir a posse dos imóveis da União.

Do montante fiscalizado de R\$ 586.026.499,10, não foi identificado prejuízo no uso dos imóveis da União.