



Prefeitura de Jacareí

DIRETORIA DE GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA

RELATÓRIO TÉCNICO: Ordem de Serviço n. 007/2017

Supostas Irregularidades na Execução do Contrato Administrativo para Prestação de Serviços de Fornecimento e Distribuição de Merendas nas Unidades Educacionais do Município de Jacareí.



Prefeitura de Jacareí

SUMÁRIO

I.	Introdução	03
II.	Da instrução processual	06
III.	Das constatações	10
III.1	Deficiência no controle do número de refeições servidas e potencial risco de superfaturamento	10
III.2	Incongruência entre o valor contratado e o valor orçado para pesquisa de mercado	17
III.3	Ausência de nomeação de responsável técnico para fiscalização	20
III.4	Utilização indevida de valores recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	23
III.5	Deficiência no controle do desconto da agricultura familiar.....	26
IV.	Das recomendações	29
IV.1	Providências tomadas pela Secretaria Municipal de Educação a partir das recomendações da DGT	29
V.	Conclusão.....	32



I. INTRODUÇÃO

O presente relatório apresenta o resultado da apuração interna referente à Ordem de Serviço – OS – nº 007/2017, que teve por objetivo averiguar supostas irregularidades na execução do Contrato Administrativo nº 4.062.00/2012, firmado entre a Prefeitura de Jacareí e a empresa SHA Comércio de Alimentos Ltda. para a prestação de serviço de fornecimento e distribuição de merenda escolar.

Os recursos financeiros previstos para o instrumento correspondem a R\$ 33.348.540,00 (trinta e três milhões, trezentos e quarenta e oito mil, quinhentos e quarenta reais), com financiamento parcial do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, vinculado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, tendo sido celebrado em 19 de novembro de 2011, prazo de vigência de 60 meses e termo de rescisão publicado em 18 de fevereiro de 2018.

Com a entrada em vigor da Lei Municipal nº 6.105/2017, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 80/2017, foi criada a Diretoria de Governança e Transparência – DGT – no âmbito da Secretaria de Governo desta Prefeitura, com o objetivo de centralizar as atividades de controle interno na Administração Pública Municipal. A partir da vigência da Lei, compete a esta Diretoria a adoção de providências necessárias ao controle interno da Administração e à defesa do patrimônio público municipal, entre outras atribuições.

No segundo semestre de 2017, foi encaminhada à Prefeitura de Jacareí ofício do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, informando que fiscalização realizada por equipe do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – MTFCGU (à época da apuração dos fatos, Controladoria-Geral da União) havia detectado falhas na execução do instrumento contratual em questão.

Segundo o comunicado, a análise limitou-se às formalidades dos procedimentos licitatórios e à conformidade da execução financeira do contrato, nos exercícios de 2014 e 2015.



Prefeitura de Jacareí

Entre as irregularidades apontadas, foram relatadas deficiências no controle do número de refeições servidas e potencial risco de superfaturamento; ausência de informações sobre consulta de preços referente ao edital de concorrência; processo de compra e movimentação financeira em desacordo com a Resolução FNDE nº 26/2013, e deficiência no desconto para agricultura familiar (Processo nº 023034.020655/2017-69).

Diante do exposto, foi aberta a Ordem de Serviço (OS) nº 007/2017, a partir da qual foram instaurados trabalhos de apuração das supostas irregularidades na execução do Contrato nº 4.062.00/2012, cujo objeto é a prestação de serviços especializados de preparo de merenda escolar com o fornecimento de todos os insumos, distribuição nas unidades educacionais, serviços de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos e utensílios utilizados, visando o atendimento a programa de merenda escolar nas unidades educacionais de responsabilidade do município.

Em correspondência ao Ministério de Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, esta equipe solicitou acesso aos documentos que instruíram o procedimento de inspeção realizado no contrato em análise. Em resposta, foi informado que os referidos documentos estão sob sigilo, tendo acesso aos mesmos apenas os auditores e suas respectivas chefias.

Nesse sentido, restou à DGT verificar a pertinência dos apontamentos feitos e comunicados à Prefeitura de Jacareí pelo MTFCGU por meio do ofício nº 16498/2017/COMAV/CGPAE/DIRAE-FNDE, ficando prejudicada a análise integral da inspeção realizada pelo órgão federal.

Assim, o presente relatório limitou-se aos aspectos jurídicos e legais do procedimento em questão, no que concerne à adoção de procedimentos administrativos adequados para licitação e posterior cumprimento do instrumento contratual, sob a luz da Lei nº 8.666/93, da Lei nº 11.947/2009, da jurisprudência do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado e demais instrumentos normativos aplicáveis.

Além dos autos do Contrato nº 4.062.00/2012, foram utilizadas como base a análise amostral dos relatórios utilizados para atestar o cumprimento do contrato e



Prefeitura de Jacareí

das respectivas ordens de pagamento, relativa aos meses de agosto de 2014 e 2015. O objetivo foi angariar elementos elucidativos sobre os fatos apurados e propor a adoção de medidas corretivas e preventivas à Administração Pública Municipal.

Finalizando, importante ressaltar que é de competência desta Diretoria de Governança e Transparência, nos termos da Lei nº 6.105/2017, supervisionar procedimentos e processos administrativos e propor medidas administrativas necessárias para evitar e combater irregularidades. Nesse sentido, não está, entre suas atribuições, a aplicação de penalidades a servidores ou empresas prestadoras de serviço à Administração, mas sim dar publicidade ao resultado da apuração.



Prefeitura de Jacareí

II. DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Da análise da instrução processual, destacam-se os seguintes documentos:

- Termo de Abertura (fl. 02);
- Edital de Concorrência nº 10/2011 e Anexos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII e IX; (fls. 03/80);
- Contrato Social da empresa vencedora (fls. 81/90);
- CNPJ da empresa vencedora (fl. 91);
- Proposta comercial (fls. 92/97);
- Ata de classificação das propostas comerciais (fls 98/99);
- Termo de adjudicação e homologação e posterior publicação no Boletim Oficial (fls. 101/102);
- Notas de empenho (fls. 105/106);
- Apólice de seguro, com vigência de 12/11/2012 a 12/11/2013 (fls. 107/110);
- Contrato nº 4.062.00/2012 (fls. 111/145);
- Publicação do extrato no Boletim Oficial (fl. 146);
- Memorando da Secretaria Municipal de Educação, informando que o nome da “representante” da SME junto ao contrato é Gladys Vieira Murgulo (fl. 149);



Prefeitura de Jacareí

- Memorando da Gerência de Convênios e Contratos à SME solicitando encaminhamento do ato formal de designação do fiscal (fl. 151);
- Solicitações de empenho (fls. 158/166);
- Solicitação de reajuste de valor unitário (fl. 178);
- Termo de Apostilamento nº 168/13 (fl. 180);
- Apólice de seguro, com vigência de 13/11/2013 a 12/11/2014 (fls. 210/214);
- Apólice de seguro, com vigência de 13/11/2014 a 12/11/2015 (fls. 235/242);
- Termo de Apostilamento nº 035/15 (fl. 259);
- Parecer nº 18 RR/CL/SAJ/2015, de 29 de junho de 2015, favorável à viabilidade jurídica para pedido de aditamento contratual, com substituição de unidades educacionais beneficiadas (fls.276/279);
- Termo de Aditamento nº 4.062.01/2012 (fl. 283);
- Publicação no Boletim Oficial (fl. 284);
- Parecer nº 013/EBNC/CL/SAJ/2015, de 04 de setembro de 2015, atestando que o percentual indicado para aditamento contratual está dentro do limite legal (fls. 297/299);
- Declaração de nulidade do Aditamento nº 4.062.00/12, emitida pelo Secretário Municipal de Educação (fl. 301);
- Termo de Aditamento nº 4.062.01/12.15, com alterações (fl. 302)
- Publicação no Boletim Oficial (fl. 304);
- Termo de Apostilamento nº 62/2016 (fl. 323);



Prefeitura de Jacareí

- Parecer nº 146/CMLOP/PGM/2017, de 16 de maio de 2017, atestando viabilidade jurídica (fls. 351/353);
 - Apólice de Seguro, com vigência entre 02/01/2017 a 14/12/2017 (fls. 361/370);
 - Aditamento nº 4.062.02/12.17 (fls. 372/373);
 - Publicação no Boletim Oficial (fl. 374);
 - Apólice de Seguro, com vigência entre 13/11/2017 a 14/12/2017 (fls. 396/400);
 - Memorando nº 274/017 – GAB/SME, solicitando renovação em caráter emergencial do Contrato nº 4.062.00/2012 (fl. 410);
 - Manifestação nº 132/2017 – JCCS/AT/SME, com parecer favorável à realização de termo de aditivo prorrogando vigência do instrumento contratual (fls. 411/415)
 - Certidão de Regularidade do FGTS (fl. 417);
 - Certidão Negativa de Pedidos de Falência, Concordatas, Recuperações Judiciais e Extrajudiciais (fl. 418);
 - Certidão Negativa de Débitos Tributários Junto à Prefeitura Municipal de Jacareí (fl. 419);
 - Certidão Negativa de Débitos Tributários junto ao Governo do Estado de São Paulo (fl. 420);
 - Certidão Negativa de Débitos Tributários junto à União (fl. 421);
 - Notas de empenho (fls. 422/430);
 - Parecer nº 491/CMLOP/PGM/2017, favorável à celebração de termo de aditamento, prorrogando vigência contratual por mais 180 dias (fls. 438/440);
 - Termo de Aditamento nº 4.062.03/12.17 (fls. 443/444);
-



Prefeitura de Jacareí

- Apólice de Seguro, com vigência entre 17/11/2017 e 19/05/2018 (fls. 450/459);
- Publicação no Boletim Oficial (fl. 460);
- Termo de Apostilamento nº 173/17 (fl. 464);
- Manifestação nº 06/2018 – JCCS/AT/SME, favorável à rescisão do Contrato nº 4.062.00/2012 (fls. 468/470);
- Parecer nº 033/CMLOP/PGM/2018, favorável à rescisão do Contrato nº 4.062.00/2012 (fls. 471/473);
- Termo de Rescisão Unilateral (fl. 475);
- Publicação no Boletim Oficial (fl. 476).

Destaquem-se também 16 (dezesseis) caixas com relatórios de controle de fornecimento de merenda para 1.461 unidades educacionais do Município, durante o prazo de vigência contratual, das quais foram objeto de análise os documentos relativos aos meses de agostos dos exercícios de 2014 e 2015, além de ordens de pagamento referentes às notas fiscais encaminhadas pela fornecedora no mesmo período, fornecidas pela Secretaria Municipal de Finanças.



III. DAS CONSTATAÇÕES

III.1 Deficiência no controle do número de refeições servidas e potencial risco de superfaturamento

Conforme o contrato em exame, no item 2.1 de seu Anexo I, ficou estabelecida a execução por preço unitário como modalidade de execução dos serviços de fornecimento e distribuição de merenda. Pelo dispositivo, ficou pactuado que o cálculo do valor devido pela Administração à fornecedora seria determinado pelo número de merendas efetivamente servidas nas unidades educacionais, multiplicado pelo custo unitário médio disposto em contrato.

À época da fiscalização realizada pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União em 2015, a Secretaria Municipal de Educação apresentou a seguinte descrição acerca dos procedimentos de controle interno, no que diz respeito à contabilização do número de refeições servidas quinzenalmente:

“DESCRÍÇÃO DE CONTROLE DE MERENDAS SERVIDAS

As Unidades Escolares diariamente fazem a contagem de alunos presentes junto ao professor da sala, registrando as informações em relatório próprio (modelo anexo 01) e encaminhando-os quinzenalmente à Gerência de Contratos e Convênios da Educação;

A cozinheira da empresa terceirizada diariamente efetua a contagem dos alunos presentes junto ao professor da sala, registrando as informações em controle próprio;

Quinzenalmente os nutricionistas da empresa recolhem das Unidades Escolares as informações registradas pelas cozinheiras referentes ao número



Prefeitura de Jacareí

de refeições servidas diariamente, gerando assim relatório quinzenal em formulário próprio (modelo anexo 02);

O relatório de cada Unidade Escolar é assinado pelo nutricionista da empresa e pela direção da Unidade Escolar;

Após os procedimentos supracitados a empresa consolida as informações por meio da planilha (modelo anexo 03) e encaminha à Secretaria Municipal de Educação, solicitando a autorização para o faturamento;

A Secretaria Municipal de Educação, por meio da Gerência de Contratos e Convênios da Educação analisa a planilha encaminhada pela empresa e os relatórios enviados pelas Unidades Escolares. Após análise e deferimento autoriza a empresa a emitir nota fiscal para o pagamento.”

Conforme apontado pelo órgão federal, pelo procedimento descrito pela SME, o controle efetivo do número de refeições servidas na rede municipal era elaborado pela própria empresa contratada, e não pela Secretaria Municipal de Educação, uma vez que os nutricionistas da fornecedora eram responsáveis por contabilizar o número de refeições servidas aos alunos, cabendo aos diretores das escolas apenas “assinar” o relatório da respectiva unidade.

Segundo o MTFCGU, nos termos em que foi descrito, o controle adotado pela Prefeitura apresentava fragilidades, por deixar a cargo da empresa a responsabilidade pela contabilização do número de refeições efetivamente distribuídas.

Ao analisar os registros dos acompanhamentos dos quantitativos das merendas servidas, esta equipe verificou a pertinência dos referidos apontamentos.

Da análise dos autos, foram encontrados dois relatórios distintos com a contabilização final das merendas servidas nas unidades escolares do Município, no período de 15 dias, sendo o primeiro realizado por equipe da Secretaria Municipal de Educação e o segundo, por funcionários da empresa contratada. Os dois documentos



Prefeitura de Jacareí

apontam números distintos para o total de refeições providas aos alunos, conforme se depreende das tabelas abaixo:

QUANTIDADES DE MERENDAS SERVIDAS	
EMEI's + EMEIF's	62.890
EMEF's + INTEGRAL	121.077
CRECHES	90.811
SAS + ENTIDADES	13.442
TOTAL DE MERENDAS SERVIDAS	288.220

Fonte: *Planilha global – 1ª quinzena de agosto 2015 (SME)*

QUANTIDADES DE MERENDAS SERVIDAS	
EMEI's + EMEIF's	62.734
EMEF's + INTEGRAL	123.147
CRECHES	97.110
SAS + ENTIDADES	13.983
TOTAL DE MERENDAS SERVIDAS	296.974

Fonte: *Planilha global – 1ª quinzena de agosto 2015 (SHA Comércio de Alimentos Ltda.)*

Como as duas medições eram feitas durante o mesmo período, deveriam, em tese, apontar o mesmo número ao final. No entanto, isso não se verifica.

Conforme os documentos, na primeira quinzena de agosto de 2015, o controle de merendas realizado pela Secretaria Municipal de Educação apontou que haviam sido servidas 288.220 merendas nas unidades educacionais. Por outro lado, o relatório de acompanhamento elaborado pela SHA Comércio de Alimentos Ltda. apresentou a quantidade de 296.974 merendas servidas durante o período, aumento de 8.754 merendas em relação ao número apresentado pela SME.

Também são verificadas diferenças nos dados relativos à 2ª quinzena de agosto do mesmo ano, período durante o qual, segundo a contabilização da SME, foram servidas 319.236 merendas, enquanto, conforme consta do controle da empresa fornecedora, o número seria de 348.298, diferença de 29.062 refeições:



Prefeitura de Jacareí

QUANTIDADES DE MERENDAS SERVIDAS	
EMEI's + EMEIF's	71.267
EMEF's + INTEGRAL	143.652
CRECHES	93.132
SAS + ENTIDADES	11.185
TOTAL DE MERENDAS SERVIDAS	319.236

Fonte: *Planilha global – 2ª quinzena de agosto 2015 (SME)*

QUANTIDADES DE MERENDAS SERVIDAS	
EMEI's + EMEIF's	72.807
EMEF's + INTEGRAL	150.695
CRECHES	109.554
SAS + ENTIDADES	15.242
TOTAL DE MERENDAS SERVIDAS	348.298

Fonte: *Planilha global – 2ª quinzena de agosto 2015 (SHA Comércio de Alimentos Ltda.)*

Conforme ordens de pagamento fornecidas pela SME, nos dois períodos, a Administração procedeu ao pagamento pelo número de refeições contabilizado pela empresa: R\$ 454.370,22 (quatrocentos e cinquenta e quatro mil, trezentos e setenta reais e vinte e dois centavos) pelo fornecimento de merendas na primeira quinzena de agosto de 2015, pagos em duas ordens de R\$ 227.185,11 (duzentos e vinte e sete mil, cento e oitenta e cinco reais e onze centavos); e R\$ 532.895,74 (quinhentos e trinta e dois mil, oitocentos e noventa e cinco reais e setenta e quatro centavos), também divididos igualmente em duas ordens de R\$ 266.447,97 (duzentos e sessenta e seis mil, quatrocentos e quarenta se sete reis e noventa e sete centavos) na segunda quinzena do mesmo mês.

Importante destacar que tanto o controle de merendas apresentado pela fornecedora quanto o elaborado pela SME não trazem o ateste final do fiscal do contrato, responsável por verificar se o serviço foi devidamente prestado.



Prefeitura de Jacareí

Na comparação por unidade educacional, comprova-se a inconsistência do controle realizado pela empresa. Em algumas, verifica-se que o número contabilizado na planilha individual é diferente daquele contabilizado no fechamento global feito pela empresa. É o caso da Escola Municipal de Ensino Infantil (EMEI) Alto Esperança II, cuja ficha de controle aponta que foram servidas 748 refeições na segunda quinzena de agosto. Já na planilha global, consta que foram servidas 714 merendas no período:

EMEI Alto Esperança II	
Ficha de controle (SHA e SME)	748
Planilha global (SHA)	714

Fonte: Fluxo de Merendas por unidade e planilha global- 2ª quinzena de agosto 2015 (SME e SHA)

A mesma situação se verifica no controle de merendas fornecidas à Escola Municipal de Ensino Fundamental Hugo Del Monaco, onde foram contabilizadas 570 fornecidas, contra 830 contabilizadas na planilha global fornecida pela empresa contratada:

EMEF Hugo Del Monaco	
Ficha de controle (SHA e SME)	570
Planilha global (SHA)	830

Fonte: Fluxo de Merendas por unidade e planilha global- 2ª quinzena de agosto 2015 (SME e SHA)

Deve-se ainda ressaltar que as contabilizações feitas por unidade educacional também apresentam fragilidade. Em algumas unidades, por exemplo, pode-se verificar que houve registro uniforme, como é o caso da EMEI Paulo Freire. Nessa unidade, foi registrado o fornecimento do mesmo número de merendas em todos os dias letivos da segunda quinzena de agosto de 2015 (36 merendas por turno).

Da mesma forma, foi registrado na EMEI Alto Esperança II, onde foram servidas no mesmo período, em todos os dias da semana, 34 merendas por turno.



Prefeitura de Jacareí

DATA	EMEI Alto Esperança II	EMEI Paulo Freire		
17/08/15	34	34	36	36
18/08/15	34	34	36	36
19/08/15	34	34	36	36
20/08/15	34	34	36	36
21/08/15	34	34	36	36
24/08/15	34	34	36	36
25/08/15	34	34	36	36
26/08/15	34	34	36	36
27/08/15	34	34	36	36
28/08/15	34	34	36	36
31/08/15	34	34	36	36

Fonte: Fluxo de Merendas por unidade – 2ª quinzena de agosto 2015 (SME e SHA)

Em ambos os casos, as planilhas de controle encontram-se assinadas, o que indica que, em tese, foi feito um ateste do serviço. No controle das merendas servidas no período na EMEI Alto Esperança e na EMEI Paulo Freire, constam assinaturas em espaços destinados à cozinheira escolar, à supervisão da empresa SHA e à direção da escola.

Trata-se, contudo, de situação que suscita dúvidas quanto à veracidade do registro de refeições servidas. Embora cada unidade educacional conte com número constante de alunos matriculados ao longo do ano letivo, dificilmente esse valor será igual ao número de merendas servidas em cada dia, tendo em vista que há ocorrência de faltas e atrasos de alunos (os quais não consomem nesses dias), repetições (o que aumenta o total consumido), preferências (indicando consumo maior de determinados gêneros alimentícios), entre outras variáveis.

Além disso, o fato de que a própria empresa fornecedora emitia o controle de merendas servidas gera dúvidas quanto à execução do contrato, à medida que essa situação permitia à contratada cobrar um valor que poderia não corresponder ao serviço efetivamente prestado.



Prefeitura de Jacareí

Segundo alerta do próprio relatório do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, “devido ao grande volume de dados a ser levantado, o risco de superfaturamento por quantidade é considerável, no caso de pagamento por uma quantidade além do número de refeições efetivamente servidas, dada a fragilidade dos controles internos adotados pela prefeitura, os quais não são capazes de evitar os casos observados de divergências entre planilhas pela empresa contratada”.

a) Justificativa da Unidade:

Segundo informou a Secretaria Municipal de Educação, os relatórios de merendas servidas nas unidades educacionais eram elaborados por funcionárias da empresa contratada e posteriormente conferidos e atestados pelos diretores das escolas, sendo que as listas de presenças dos alunos também eram utilizadas como comparativo.

A Secretaria confirmou, no entanto, que, entre 2012 e 2016, os relatórios das funcionárias da fornecedora não eram conferidos com os controles realizados das unidades de ensino, sendo que, neste último, não eram contabilizadas as repetições, as dietas especiais, entre outras situações excepcionais.

b) Plano de providências

A partir da constatação da fragilidade dos procedimentos de fiscalização do serviço de fornecimento de merenda escolar, foi executado em julho de 2017 testes em seis escolas com a utilização de tíquetes, os quais eram entregues aos alunos para que retirassem a merenda junto às merendeiras.

No caso de repetições ou de dietas especiais, passou-se a realizar a contagem na mesma proporção, mas sob supervisão do diretor, que retinha o canhoto e procedia a contagem das refeições servidas a maior ou preparadas de acordo com uma dieta específica. Os relatórios relativos a essas refeições eram produzidos pela Secretaria Municipal de Educação, e não pela prestadora do serviço.



Prefeitura de Jacareí

Uma vez aprovada a viabilidade do sistema de tíquetes, o mesmo foi confeccionado em escala suficiente a atender todas as unidades educacionais de responsabilidade da prefeitura, sendo aplicado a partir de setembro de 2017 na totalidade das escolas e creches sob a administração da Secretaria Municipal de Educação.

c) **Prazo para implementação:** Implementado.

III.2 Incongruência entre o valor contratado e o valor orçado para pesquisa de mercado

Da análise dos autos do processo de licitação do serviço de merenda escolar, percebe-se a ausência de documentos que informassem sobre a pesquisa prévia de preços que deveria ter sido realizada pela Administração, ao início da licitação, para prestação do serviço de fornecimento de merenda. Trata-se de situação que gera questionamentos a respeito da regularidade dos atos administrativos que levaram à celebração do Contrato nº 4.062.00/2012.

Consta do relatório realizado pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União que a Secretaria Municipal de Educação realizou previamente, no mês de novembro de 2011, pesquisa para cotação do custo unitário da merenda, de modo a dar início ao procedimento licitatório.

Conforme consta do documento produzido pelo Ministério, entre os dias 18 e 21 de novembro do referido ano, foram encaminhadas cotações pela empresa Starbene Refeições Industriais Ltda., a qual apresentou valor unitário de R\$ 1,93 (um real e noventa e três centavos) por merenda servida; pela Vivo Sabor Alimentação Ltda., que apresentou a cotação de R\$ 2,02 (dois reais e dois centavos); e pela SHA Comércio de Alimentos Ltda., com preço médio de R\$ 1,97 (um real e noventa e sete centavos), empresa que posteriormente restaria vencedora da licitação, conforme termo de adjudicação e homologação (fls. 101/102).



Prefeitura de Jacareí

Percebe-se que o expediente do Contrato nº 04.062.00/2012 está parcialmente instruído, uma vez que a fase de cotação de preços é parte integrante do procedimento licitatório e, portanto, deveria constar dos autos, como preceitua o art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

...

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

Embora não estejam nos autos, esta equipe teve acesso à cotação apresentada pela empresa vencedora do certame, SHA Comércio de Alimentos Ltda., à época da pesquisa de mercado. Na ocasião, a mesma apresentou proposta de R\$ 1,97 (um real e noventa e sete centavos) para o custo unitário da merenda, valor superior ao contratado, R\$ 1,37 (um real e trinta e sete centavos).

SHA COMÉRCIO DE ALIMENTOS LTDA.	
Custo unitário por merenda servida	R\$ 1,97 (um real e noventa e sete centavos)
Número de merendas estimadas por dia	22.500 (vinte e duas mil e quinhentas) unidades

Fonte: Cotação SHA Comércio de Alimentos Ltda. – Data: 18/11/2011



Prefeitura de Jacareí

SHA COMÉRCIO DE ALIMENTOS LTDA.	
Custo unitário por merenda servida	R\$ 1,37 (um real e trinta e sete centavos)
Número de merendas estimadas por dia	24.342 (vinte e quatro mil e trezentas e quarenta e duas) unidades

Fonte: Proposta Comercial SHA Comércio de Alimentos Ltda. – Data: 18/07/2012

Conforme se pode verificar, a cotação apresentada em pesquisa de mercado, além de apresentar valor unitário maior por merenda (R\$ 1,97), foi calculado em cima de número menor de unidades escolares a serem atendidas, o que demonstra imprecisão da coleta de preços realizada pela SME.

Muitos fatores podem ter contribuído para essa diferença, por exemplo, objeto do edital divergente daquele apresentado na primeira cotação de preços, pesquisa de preços com especificações técnicas imprecisas, tempo decorrido entre a primeira cotação e a abertura de prazo para a apresentação de propostas, entre outros.

Mesmo assim, tais informações deveriam constar da instrução do processo, de modo a ficar claro nos autos por que o preço apresentado inicialmente pela fornecedora divergiu daquele inscrito na fase de classificação das propostas.

Esta equipe reitera que os autos dos processos administrativos de licitação e contratação devem ser instruídos de modo a registrar todas as fases percorridas no procedimento, desde a fase de pesquisa de mercado, passando por licitação, contratação, execução, fiscalização e término da relação contratual.

a) Justificativa da Unidade

Em resposta, a Secretaria Municipal de Educação confirmou a divergência entre o valor apresentado pela SHA Comércio de Alimentos Ltda. na pesquisa de mercado realizada em 2011 e o valor efetivamente contratado pela Administração. Segundo a SME, como as informações foram geradas em gestão anterior,



Prefeitura de Jacareí

não foi possível informar por que o procedimento não foi realizado da maneira exigida por Lei e recomendada por órgãos de controle.

b) Plano de providências

A Secretaria Municipal de Educação informou que foi elaborado manual de procedimentos para a elaboração e montagem de processos licitatórios, de forma a garantir a correta instrução dos expedientes e a isonomia em relação às condições de concorrência.

c) Prazo de Implementação: Implementado.

III.3 Ausência de nomeação de responsável técnico para fiscalização

Segundo disciplina do art. 67 da Lei nº 8.666/93, “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição”.

Nesse sentido, a Administração tem o poder-dever de nomear formalmente um fiscal para verificar a correta execução do contrato administrativo, devendo a função recair sobre servidor que tenha conhecimento técnico suficiente sobre o objeto que está sendo contratado. Sobre o momento da nomeação do fiscal, o Tribunal de Contas da União já se pronunciou:

...observe, na execução de contratos, o preceituado no art. 67 da Lei nº 8.666/93, quanto à necessária nomeação de fiscais para os contratos celebrados, **que deverá ser efetuada tempestivamente**, evitando a emissão de portarias de nomeação após o início da vigência daqueles. (BRASIL. Tribunal de Contas da



Prefeitura de Jacareí

União. Primeira Câmara. Acórdão nº 634.

*Relator Ministro Marcos Vinicios Vilaça. Brasília,
DF, 28/03/2006.)*

Apesar de orientação expressa do TCU, foi verificado que não consta dos autos o ato formal de nomeação do fiscal. Foi encontrado apenas memorando da Gerência de Convênios e Contratos à Secretaria Municipal de Educação solicitando encaminhamento do ato formal de designação do fiscal (fl. 151).

Em comunicado, a SME informou a esta equipe que, embora não haja registro do ato de nomeação nos autos, contava em seus quadros com nutricionista responsável pela fiscalização das merendas até março de 2017. No entanto, a mesma pediu exoneração, sendo necessário chamar as candidatas classificadas em lista de espera do concurso ainda vigente.

No entanto, todas as candidatas chamadas não puderam assumir a função, por questões de força maior, ficando o contrato sem fiscalização especializada durante cerca de um ano.

A despeito da situação descrita, esta equipe ressalta a importância da nomeação do fiscal por meio de instrumento específico (portaria), em momento anterior ou concomitante à celebração do instrumento contratual, conforme orienta o Tribunal de Contas da União, devendo a publicação da nomeação integrar o expediente do processo administrativo. Sobre fiscalização, diz o TCU:

*A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, **não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato***



Prefeitura de Jacareí

concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão nº 1.632/2009. Voto do Min. Marcos Bemquerer)

Inclua nos processos licitatórios a portaria de designação de representantes da Administração para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, conforme o art. 67 da Lei nº 8.666/1993. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Segunda Câmara. Acórdão 1077/2004 Segunda Câmara)

a) Justificativa da Unidade

Em comunicado, a Secretaria Municipal de Educação informou que seu quadro de servidores contava com nutricionista, a qual pediu exoneração em março de 2017. Para preencher a vaga, foram chamadas a segunda e a terceira colocadas no concurso vigente, as quais não tomaram posse. A quarta colocada apresentou-se grávida, com 38 semanas de gestação, e a quinta colocada apresentou deficiência visual, o que impedia o exercício da atividade de fiscalização.

b) Plano de providências

Como plano de contingência, a Secretaria Municipal de Educação informou que solicitou junto à Secretaria Municipal de Saúde a cessão de nutricionista de seu quadro de servidores para exercer, um dia da semana, a fiscalização do contrato de fornecimento de merenda. Tal situação se perduraria até que a contratação de uma nova nutricionista fosse efetivada.



Prefeitura de Jacareí

Na sequência, a SME contratou emergencialmente uma profissional para exercer a fiscalização, com carga horária mínima de 30 horas semanais, conforme exigido pelo convênio firmado entre a PMJ e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

c) **Prazo de implementação:** Implementado.

III.4 Utilização indevida de valores recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Em análise do procedimento licitatório nº 10/2011 e do Contrato nº 4.062.00/2012, foi constatado que os recursos utilizados para financiamento do programa de alimentação escolar têm origem em mais de uma fonte, sendo que uma delas se trata de repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE ao Município, por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

Conforme prevê o parágrafo 2º do art. 5º da Lei nº 11.947/2009, que disciplina o repasse de recursos federais para Estados, Distrito Federal e Municípios destinados a programa de alimentação escolar:

Art. 5º ...

...

*§ 2º Os recursos financeiros de que trata o § 1º deverão ser incluídos nos orçamentos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios atendidos e serão utilizados **exclusivamente** na aquisição de gêneros alimentícios.*

Da mesma forma, prevê a Resolução nº 26/2013, do FNDE, em seu art.

18:



Prefeitura de Jacareí

*“Art. 18 Os recursos financeiros repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE serão utilizados **exclusivamente** na aquisição de gêneros alimentícios.*

Parágrafo único. A aquisição de qualquer item ou serviço, com exceção dos gêneros alimentícios, deverá estar desvinculada do processo de compra do PNAE”.

Da interpretação do dispositivo, depreende-se que, para fazer jus ao repasse do FNDE, seria necessário que a despesa com a aquisição de alimentos fosse discriminada daquela com os serviços de preparo e fornecimento de refeições, devendo os recursos advindos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação ser utilizados apenas com a primeira.

O próprio instrumento contratual pressupõe a separação das duas despesas, prevendo, em seu item 2.3.1:

“2.3.1 Por ocasião de cada pagamento, deverá a CONTRATADA emitir 2 (duas) faturas: uma referente aos gêneros alimentícios utilizados nas merendas servidas, e outra referente aos serviços propriamente ditos, sendo que o valor atual das duas faturas somadas deverá ser idêntico ao número de merendas efetivamente servidas no período”.

Importante ressaltar que a proposta comercial apresentada pela empresa SHA Comércio de Alimentos Ltda., durante o procedimento licitatório (fl. 97), foi de R\$ 1,37 (um real e trinta e sete centavos) pelo valor unitário da merenda, sendo o mesmo composto dos seguintes percentuais:



Prefeitura de Jacareí

Item	Descrição	(%)	Valor
a	Insumos	33	R\$ 0,45
b	Mão de obra e encargos	36	R\$ 0,49
c	Transporte	2	R\$ 0,03
d	Logística	1	R\$ 0,01
e	Imposto	13	R\$ 0,18
f	BDI	15	R\$ 0,21
TOTAL		100	R\$ 1,37

Na composição proposta pela empresa, o custo dos gêneros alimentícios (insumos) representaria 33% do valor unitário da merenda. Logo, entende-se que os recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar deveriam ser aplicados em cima de parte desse percentual. O restante deveria ser custeado por outras fontes orçamentárias.

No entanto, da análise das notas fiscais relativas à primeira e segunda quinzena de agosto, verifica-se que o valor total das faturas era dividido igualmente, sendo 50% (cinquenta por cento) para aquisição de alimentos e 50% (cinquenta por cento) para pagamento de serviços, não correspondendo ao percentual apresentado na proposta inicial.

Dessa forma, percebe-se que não havia a devida preocupação com a separação daquilo que compunha o custo do serviço e daquilo que compunha o custo dos insumos alimentícios, o que, em tese, pode ser interpretado como irregularidade na aplicação dos recursos do FNDE.

Nessa situação, sem a devida comprovação de que serviços e aquisição de alimentos tenham gerado exatamente o mesmo custo, é possível aferir que não havia o devido controle sobre os recursos repassados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar, conforme determina o art. 18 da Resolução nº 26/2013 do FNDE.



Prefeitura de Jacareí

a) Justificativa da Unidade:

Com relação às notas fiscais idênticas utilizadas para discriminar as despesas com serviços e gêneros alimentícios, em que cada uma delas representava 50% (cinquenta por cento) do valor total do serviço de fornecimento de merenda, a Secretaria Municipal de Educação informou que não encontrou embasamento técnico para que tal procedimento.

Segundo a SME, a empresa fornecedora informou que foi solicitado pela Administração, à época da execução do contrato, que efetuasse o faturamento dos serviços daquela maneira.

b) Plano de providências

A Secretaria Municipal de Educação esclarece que, no último procedimento licitatório para nova contratação do serviço de fornecimento de merenda, manteve-se a exigência de apresentação de nota fiscal em duas partes, uma representando o pagamento pelo serviço e a outra, pela aquisição de alimentos, devendo o valor de ambas representar o custo real da despesa (serviço ou gênero alimentício).

Ainda segundo a SME, para melhor discriminar os dois valores na composição final do custo, será utilizada como referência a Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e informações à Previdência Social – GEFIP.

c) Prazo de implementação: Implementado.

III.5 Deficiência no controle do desconto da agricultura familiar

Conforme estabelecido no Contrato nº 4.062.00/2012, em seu item 2.3.2, a empresa contratada seria remunerada por todos os gêneros alimentícios e demais insumos adquiridos para o preparo das merendas, exceto o mínimo de 30% de



Prefeitura de Jacareí

alimentos oriundos da agricultura familiar, os quais deveriam ser adquiridos diretamente pela Administração e fornecidos à empresa.

Trata-se de dispositivo que atende ao art. 14 da Lei Federal nº 11.947/2009, que estabelece que:

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Dessa forma, depreende-se da interpretação da Lei que o repasse de recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE é condicionado ao controle, por parte da Administração, dos alimentos adquiridos diretamente da agricultura familiar pela Prefeitura, os quais deveriam, em tese, ser repassados à empresa fornecedora para o preparo das merendas.

Durante fiscalização realizada pela equipe do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, nos exercícios de 2014 e 2015, a Prefeitura foi questionada sobre como era feito o sistema de controle dos alimentos adquiridos de produtores familiares.

Conforme relatório do MTFCGU, a Secretaria Municipal de Educação encaminhou a seguinte resposta à época:

A empresa terceirizada Santa Helena Alimentos – SHA encaminha quinzenalmente a solicitação de autorização para emissão de



Prefeitura de Jacareí

Nota Fiscal, indicando a quantidade de refeições servidas e o valor a ser descontado dos gêneros da Agricultura Familiar consumidos na quinzena.

Conforme aponta o relatório do MTFCGU, a resposta encaminhada sugere que era a própria empresa responsável por determinar “o valor a ser descontado dos gêneros da agricultura familiar consumidos na quinzena”.

Trata-se de situação que, além ser contrária ao previsto na Lei 11.947/99, representa, mais uma vez, fragilidade na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais por parte da empresa, uma vez que cabe ao Poder Público o poder-dever de garantir o fiel cumprimento das normas aplicáveis ao contrato.

Destaque-se que, mesmo que tenha havido algum tipo de intenção, por parte da Administração, em fazer cumprir o disposto na Lei nº 11.947/99, não há documentos nos autos que comprovem o mesmo. Assim, essa equipe volta a ressaltar a importância de se proceder à correta instrução dos expedientes administrativos, de modo a deixar claro o cumprimento dos pressupostos legais.

No que tange ao controle dos alimentos adquiridos da agricultura familiar, recomenda-se que a Secretaria Municipal de Educação proceda à aquisição direta dos itens e repasse periodicamente os mesmos à fornecedora, nos termos do art. 14 da Lei Federal nº 11.947/2009, e que os documentos que comprovem o cumprimento da exigência sejam devidamente juntados aos autos.



IV. DAS RECOMENDAÇÕES

IV.1 Providências tomadas pela Secretaria Municipal de Educação a partir das recomendações da DGT

Diante das verificações feitas pela Diretoria de Governança e Transparência (DGT) durante análise dos autos do Contrato Administrativo nº 4.062.00/2012, foi expedido o Memorando nº 218/2018 - SEGOV à Secretaria Municipal de Educação, emitindo as seguintes recomendações:

- a) indicação de servidor que deverá ser nomeado, por meio de portaria a ser publicada no Boletim Oficial do Município, fiscal de contrato de fornecimento de merendas, com posterior juntada do ato ao expediente, nos termos do art. 67 da Lei nº 8.666/93;
- b) orientação aos servidores da SME responsáveis pela instrução e acompanhamento dos processos administrativos de licitação e contratação do serviço de fornecimento de merenda, de modo que os expedientes demonstrem a fiel observância do disposto na Lei nº 8.666/93, Lei nº 11.947/2009 e demais instrumentos normativos cabíveis;
- c) Promover treinamento dos servidores da SME responsáveis pela fiscalização dos contratos de fornecimento de merendas, de modo a garantir o fiel cumprimento da lei e demais orientações dos órgãos de controle.

Em resposta, a SME encaminhou o Memorando nº 39/2018 contendo plano de execução para o cumprimento das referidas recomendações:



Prefeitura de Jacareí

a) Nomeação de servidor para exercer função de fiscal do contrato de merenda e posterior publicação do ato de nomeação no Boletim Oficial do Município.

A Secretaria Municipal de Educação informou que, para exercer a função de fiscal do contrato vigente de fornecimento de merenda, foi designada a servidora Êmily Bezerra Fernandes da Mota, Matrícula 27728. Segundo a SME, a servidora ocupa o cargo de Nutricionista na Gerência de Contratos, vinculada à Diretoria Administrativa da Secretaria.

Sobre a publicação do ato de nomeação no Boletim Oficial do Município, a SME informa que ainda não providenciou a mesma, tendo em vista que aguarda consulta realizada junto à Procuradoria de Licitações.

Prazo para implementação: Parcialmente implementado, devendo ser totalmente implementado em abril de 2018.

b) Orientação aos servidores da SME responsáveis pela instrução e acompanhamento dos processos administrativos de licitação e contratação do serviço de fornecimento de merenda.

Segundo a Secretaria Municipal de Educação, integram a equipe de fiscalização do serviço de fornecimento de merenda uma nutricionista responsável técnica, uma nutricionista do quadro técnico da SME, dois estagiários de nutrição e uma oficial de serviços municipais (OSM).

Conforme memorando, “esta equipe possui uma vasta demanda de atividades, conforme se pode observar no anexo I, para fiscalização do atual contrato de fornecimento de merenda nas escolas municipais de Jacareí. Dentre as atividades desempenhadas por esta equipe, pode-se citar a ocorrência de frequentes reuniões com a gerência de contratos e grupos de estudos sobre a legislação do Programa Nacional de Alimentação Escolar, visando o cumprimento legal do contrato de merenda”.



Prefeitura de Jacareí

Em continuidade, a Secretaria informa que “a equipe ainda orienta demais servidores envolvidos com a fiscalização do referido contrato, como os supervisores pedagógicos e os diretores das unidades escolares, estes últimos envolvidos diretamente na fiscalização, pois estão diariamente acompanhando a alimentação escolar”.

Sobre a documentação comprobatória gerada durante o processo de fiscalização, a SME informa que “a equipe de nutrição da Secretaria Municipal de Educação orienta e instrui frequentemente, seja através de reuniões, telefonemas ou e-mails, sobre o adequado cumprimento do contrato de fornecimento de merendas, utilizando-se de documentos legítimos e comprobatórios de fiscalização, como planilhas de controle do consumo de merenda, alteração de cardápios, reclamações, dietas especiais e outras”.

Esta DGT ressalta que toda documentação gerada pela equipe de fiscalização do contrato de fornecimento de merenda, com o objetivo de demonstrar o fiel cumprimento das exigências legais, deve ser juntada e sistematizada nos autos do respectivo processo administrativo, de modo a evidenciar a observância da Lei nº 8.666/93, Lei nº 11.947/2009 e demais normas aplicáveis.

Prazo para implementação: Implementado.

c) Treinamento dos servidores da Secretaria Municipal de Educação responsáveis pela fiscalização do contrato de fornecimento de merenda

Segundo a SME, “as nutricionistas responsáveis pela fiscalização do contrato atual do fornecimento de merenda no município de Jacareí participam frequentemente de cursos e encontros relacionados à temática da alimentação escolar. Esta capacitação é de grande importância para que a Lei nº 11.947, de 2009, a Resolução nº 26, de 2013, e demais legislações que envolvem o fornecimento de merenda escolar se cumpram efetivamente e para que os alunos consumidores da merenda recebam uma alimentação de qualidade e nutritiva”.



Prefeitura de Jacareí

Prazo para implementação: Implementado.

V. CONCLUSÃO

Sendo o que cumpria informar, esta Diretoria de Governança e Transparência recomenda que a presente Ordem de Serviço nº 007/2017 seja finalizada e que se aguarde o encaminhamento do processo de inspeção aberto no âmbito do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, em especial, no que tange a possíveis irregularidades referentes à aquisição de alimentos da agricultura familiar, para outras medidas cabíveis.

Recomenda-se ainda que o presente relatório seja enviado ao Tribunal de Contas do Estado, Ministério Público do Estado e demais órgãos e entidades de controle competentes, para demais encaminhamentos.

Jacareí, 20 de abril de 2018.