



Governo do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO **Nº 04/2020 - DATCS/COLES/SUBCI/CGDF**

Unidade: Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
Processo nº: 00480-00003862/2020-72
Assunto: Inspeção no Processo nº 00080-00205485/2019-56
Ordem(ns) de Serviço: 96/2020-SUBCI/CGDF de 12/06/2020
Nº SAEWEB: 0000021832

1. INTRODUÇÃO

A inspeção foi realizada no(a) Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, durante o período de 17/06/2020 a 26/06/2020, objetivando avaliar a conformidade e a aderência ao princípio da eficiência na proposta de Contratação de Empresa Especializada na Prestação de Serviço de Alimentação Escolar e Nutrição, em andamento na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal .

A seguir são apresentados os processos para os quais foram relatadas constatações ou informações:

Processo	Credor	Objeto	Termos
00080-00205485/2019-56	NA (00.000.000/0000-00)	Registro de preços para a contratação de empresa especializada de serviço de alimentação escolar e nutrição.	NA Valor Total: R\$ 375.061.167,36

Após a conclusão dos trabalhos de campo, foi elaborado o Informativo de Ação de Controle nº 05/2020 – DATCS/COLES/SUBCI/CGDF, o qual foi encaminhado à Secretaria de Educação do Distrito Federal - SEDF, por meio do Ofício SEIGDF Nº 894/2020 - CGDF /SUBCI, de 06/07/2020, para que a Unidade se manifestasse acerca dos apontamentos contidos no referido documento. Em 10/08/2020, a Secretaria de Educação encaminhou o Ofício 32598 /2020 - SEE/GAB/AESP, contendo a seguinte informação:

Sobre o assunto, informamos ciência quanto às falhas e recomendações indicadas, tanto pelo informativo supracitado quanto pelo controle externo constante no bojo da **Decisão 2486/2020 (43018626)**, exarada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF.

Por oportuno, destacamos, que o procedimento foi suspenso administrativamente para análise dos questionamentos apresentados pelos Órgãos de Controle e

pedidos de impugnação do Edital (40973077), conforme consta da publicação no Diário Oficial do Distrito Federal - DODF nº 115 de 22/06/2020, pág. 45.

Ressaltamos ainda, que a retomada do procedimento está condicionada à correção ou justificativa das falhas identificadas, tanto por essa CGDF quanto pelo TCDF, no decorrer do processo licitatório.

Nesse viés, considerando a recente mudança de gestão, no âmbito desta Secretaria, estamos avaliando de que maneira poderemos promover/implementar a política pública inerente à alimentação escolar, em estrita observância aos princípios da legalidade, eficiência e razoabilidade, princípios estes que regem a Administração Pública

Em 28/08/2020, por meio do Ofício Nº 2849/2020 - SEE/GAB/AESP, o Senhor Secretário de Educação informou à Controladoria-Geral do Distrito Federal o conteúdo da Decisão n.º 001/2020 - SEE/GAB/AESP, que **REVOGOU** o Pregão Eletrônico 03/2020, cujo objeto era a terceirização integral da alimentação escolar, tendo com base as irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (Relatório de Informação nº 106/2020-DIFLI) e pela Controladoria-Geral do Distrito Federal no Informativo de Ação de Controle nº 05/2020 – DATCS/COLES/SUBCI/CGDF. Reproduzimos, a seguir, o trecho final da Decisão n.º 001/2020 - SEE/GAB/AESP:

Nota-se que os vícios relevantes em comento deram-se na fase interna da licitação, cujos procedimentos são sequenciais, em que a realização de determinado ato depende da conclusão do ato antecedente, bem antes da divulgação do edital, o que pode comprometer todos os demais atos subsequentes do questionado procedimento licitatório.

Outrossim, carece de revisão a divisão dos lotes da pretendida contratação, pois a manutenção da forma que se encontra poderá atrair o direcionamento do interesse de participação somente de grandes empresas, o que refoge do interesse público e da ampla concorrência.

Da mesma maneira, não é possível ver clareza na decisão de vedação à participação de consórcios, o que poderia, em tese, acarretar restrição à competitividade do certame e encontra-se relacionado intimamente ao dever de planejamento. Assim, o feito deverá conter avaliação da necessidade ou não de adoção dessa medida, como instrumento utilizado com base nas peculiaridades do objeto licitado e do mercado em que ele se insere, sob pena de implicar em restrição artificial e desarrazoada.

O que se pretende é a compilação de estudos que apontem evidências de que a execução integral do objeto não é comumente oferecida no mercado, de modo que o cumprimento do escopo depende da atuação de empresas diversas.

Sopesar todos os reflexos decorrentes da decisão em torno da participação ou não de consórcios na etapa de planejamento é essencial para a boa e correta condução das fases subsequentes.

Por óbvio, não há, aqui, a pretensão de descaracterizar a relevância da terceirização integral de todas as fases da merenda escolar, o que desoneraria o Estado de praticar atos que não dispõe de material humano nem expertise técnica para fazê-lo. Na verdade, seria apenas prudente o embasamento de todas as fases da contratação de modo a permitir ao gestor a certeza da escolha, pois a inconsistência de estudos técnicos acarreta insegurança jurídica e corrobora com a “política do medo”.

Portanto, as constatações supramencionadas demonstram um conjunto fático superveniente capaz de alterar o interesse público, trazendo consequências

adversas para o público alvo e para a atividade governamental, de maneira que a continuidade do procedimento não seja mais conveniente e oportuna para atingir os objetivos buscados pelo Poder Público, razão pela qual decidiu pela revogação dos procedimentos em curso, na fase em que se encontram.

Publique-se extrato.

Proceda-se a elaboração de Ofício aos órgãos de controle (TCDF, CGDF e MPDFT).

As duas (2) comunicações encaminhadas à Controladoria-Geral do Distrito Federal mostram que mesmo após a suspensão e posterior revogação do procedimento licitatório, o tema da terceirização integral da alimentação escolar ainda será objeto de estudos internos dentro da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Considerando que esse fato tem potencial de ser concretizado num futuro próximo, é a opinião deste órgão especializado de controle emitir o relatório final de auditoria, de forma a orientar a SEDF quanto aos aspectos internos que envolvem todas as contratações públicas.

Quanto aos trabalhos de auditoria realizados, faz-se necessário esclarecer que o processo analisado teve como objeto a contratação de empresa especializada no preparo e distribuição da alimentação escolar, compreendendo: fornecimento de todos os gêneros alimentícios (exceto os adquiridos através da agricultura familiar), preparação e distribuição das refeições nos locais de consumo, logística, supervisão e mão de obra, aquisição, reposição e manutenção corretiva e preventiva dos equipamentos e utensílios necessários para o fornecimento da alimentação escolar e realização de ações de avaliação antropométrica e de educação alimentar e nutricional.

A referida contratação tinha como objetivo alocar em apenas um único contrato os diversos serviços de alimentação escolar da SEDF, que atualmente estão distribuídos da seguinte maneira:

- 28 (vinte e oito) contratos para fornecimento de alimentos,
- 04 (quatro) contratos para contratação de mão de obra terceirizada de manipulação de alimentos,
- 01 (um) contrato para o armazenamento dos alimentos em centro de distribuição e
- 01 (um) contrato para o transporte dos alimentos às unidades escolares.

Quanto ao escopo dos trabalhos de auditoria, foram analisados os seguintes documentos:

- Estudos Técnicos Preliminares,
- Termo de Referência, e
- Planilhas de formação de preços.

2. RESULTADOS DOS EXAMES

2.1. INFORMAÇÕES

2.1.1. Planejamento da Contratação ou Parceria

2.1.1.1. AUSÊNCIA DE CARACTERIZAÇÃO PARA A UTILIZAÇÃO DO REGISTRO DE PREÇOS

A modalidade de licitação escolhida pela SEDF para a contratação de empresa para realização de serviços de alimentação escolar foi o Pregão Eletrônico para formação de Sistema de Registro de Preços (SRP), conforme consta na cláusula 4.4 do Termo de Referência (DOC SEI 40970955):

4.4. Ainda, pelas características e natureza do objeto, opta-se pelo uso do **Sistema de Registro de Preços**, fundamentado no Decreto nº 39.103, de 06 de junho de 2018.

4.4.1. Conforme o Art. 3º do Decreto 39.103/2018, será adotado o Sistema de Registro de Preços pois a pretensa contratação está caracterizada:

I - como contratação de necessidade frequente;

II - como contratação de serviços remunerados por regime de tarefa.

Preliminarmente, é preciso destacar que a pretensa contratação seria para atendimento de TODAS as escolas da rede pública do DF, contemplando assim TODOS os alunos da rede pública de ensino. Este fato descaracterizaria a justificativa de contratações frequentes apresentada no inciso I, art. 3º, do Decreto nº 39.103/2018, referenciado pela SEDF.

Cabe citar, também, a doutrina quanto a esse tema, que entende como pressuposto para a adoção do Sistema de Registro de Preços a presença da incerteza da demanda a ser contratada.

Portanto, o registro de preços é cabível para qualquer objeto, seja ele compra, serviço, locação ou obra, **desde que esteja presente o seu pressuposto lógico: a incerteza em relação à demanda**, seja quanto ao momento da sua ocorrência ou à sua efetiva quantidade. (<http://www.zenite.blog.br/objetos-que-podem-ser-contratados-por-meio-do-registro-de-precos>) - Grifo nosso

Quanto ao inciso II, art.3º, do Decreto nº 39.103/2018 - contratação de serviços remunerados por regime de tarefa - para justificar a adoção do SRP, também não estaria caracterizada. Isto porque a definição de "TAREFA" contida na letra "d", VIII, art. 6º, da Lei nº 8.666/93 é: "tarefa - quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais". Tal conceito contido na Lei de Licitações não se enquadra com o serviço a ser contratado - preparo e fornecimento de alimentação para estudantes.

Tal equívoco, aparentemente simples, pode repercutir na formação de custos maiores para a SEDF. Isto porque a legislação que rege o Sistema de Registro de Preços, e

também previsto no item 19.1.4 do Termo de Referência em análise, estipula que os preços registrados teriam que ser mantidos inalterados pelo período de vigência do registro (12 meses). Tal fato - congelamento de preços por 12 meses - tem a possibilidade de afetar a proposta de possíveis interessados, isto porque as empresas saberiam que seus preços estariam congelados por um período de 1 (um) ano, fazendo com que a proposta fosse maior, de forma a compensar esse período de congelamento.

Ao final dos trabalhos de campo foi elaborado o Informativo de Ação de Controle nº 05/2020 DATCS/COLES/SUBCI/CGDF, de 03/07/2020, o qual foi encaminhado à SEDF por meio do Ofício Nº 894/2020 - CGDF/SUBCI, para que a Unidade se manifestasse quanto ao apontamento de auditoria. Como relatado na parte introdutória desse relatório, a SEDF informou por meio do Ofício Nº 2849/2020 - SEE/GAB/AESP, de 28/08/2020, que o Pregão Eletrônico 03 /2020 havia sido REVOGADO.

Quanto a esse ponto específico de auditoria - Ausência de Caracterização para Utilização do Registro de Preços, entende-se que a falha inicial encontrada deva permanecer no Relatório Final apenas como INFORMAÇÃO, a título de registro da ocorrência. Contudo, a recomendação inicial foi retirada devido à revogação da licitação.

2.1.1.2. PROJETO BÁSICO COM CLÁUSULA EM DESCONFORMIDADE COM O OBJETO DA LICITAÇÃO

O objeto principal da pretensa licitação é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de fornecimento, operacionalização e o desenvolvimento de todas as atividades para a distribuição de refeições do Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal, compreendendo fornecimento, preparo nas Unidades Escolares atendidas e distribuição de todos os gêneros alimentícios e demais insumos. Para isso a SEDF realizou estimativa de preços para subsidiar a contratação.

Contudo, consta do documento "Estudos Técnicos Preliminares" (DOC SEI 38090780), item 8 - Descrição da Solução com um Todo - como obrigação da contratada de realizar a coleta e classificação de dados antropométricos dos alunos da rede pública de ensino. Tal obrigação estaria descaracterizando o objeto pretendido, isto porque, de acordo com a Resolução nº 600/2018 CFN, essa atividade teria finalidade diagnóstica.

Avaliação do Estado Nutricional – é a análise de dados diretos (fisiológicos, clínicos, bioquímicos, **antropométricos**, outros métodos reconhecidos pelo Sistema CFN/CRN e doenças preexistentes) e indiretos (consumo alimentar, condições socioeconômicas e disponibilidade de alimentos, entre outros) que têm como conclusão o **diagnóstico** de nutrição do indivíduo ou de uma população. (Grifo nosso)

Ou seja, a SEDF estaria incluindo um serviço diferente - avaliação diagnóstica - ao verdadeiro objeto pretendido, que é a produção e distribuição de alimentação escolar. Não se questiona a importância desse diagnóstico, contudo, em momento nenhum dos documentos analisados constatou-se como se daria esse serviço, se a contratada necessitaria de profissionais nutricionistas específicos para essa atividade e nem houve discriminação quanto aos seus custos.

Portanto, caso esses serviços de diagnóstico nutricional sejam imprescindíveis à solução a ser contratada, a SEDF deve fundamentar em seus estudos técnicos como se daria a correlação entre os objetos, além de demonstrar os custos relacionados a essa atividade. Também se faz necessária a demonstração de como se daria a integração desses serviços de diagnósticos com o trabalho realizado pelo corpo de nutricionistas da SEDF.

Ao final dos trabalhos de campo foi elaborado o Informativo de Ação de Controle nº 05/2020 DATCS/COLES/SUBCI/CGDF, de 03/07/2020, o qual foi encaminhado à SEDF por meio do Ofício Nº 894/2020 - CGDF/SUBCI, para que a Unidade se manifestasse quanto ao apontamento de auditoria. Como relatado na parte introdutória desse relatório, a SEDF informou por meio do Ofício Nº 2849/2020 - SEE/GAB/AESP, de 28/08/2020, que o Pregão Eletrônico 03/2020 havia sido REVOGADO.

Quanto a esse ponto específico de auditoria - Projeto Básico com Cláusula em Desconformidade com o Objeto da Licitação, entende-se que a falha inicial encontrada deva permanecer no Relatório Final apenas como INFORMAÇÃO, a título de registro da ocorrência. Contudo, a recomendação inicial foi retirada devido à revogação da licitação.

2.1.1.3. FALTA DE DETALHAMENTO DE SISTEMA DE CONTROLE INFORMATIZADO

Consta no Item 19.2 do Termo de Referência - Da Medição do Serviço - que os serviços prestados serão mensurados por meio de Sistema Eletrônico integrado de responsabilidade da Contratante - SEDF.

Da mesma forma, o Item 19.2.1, que trata sobre o faturamento dos serviços, estipula que o faturamento será realizado multiplicando-se o número de refeições efetivamente servidas, **registradas por meio do sistema de controle de frequência e oferta de refeições, pelo seu preço unitário contratado.**

Certamente, a efetividade de qualquer prestação de serviços depende de controles eficazes que validem a respectiva prestação de serviços. Contudo, o que se verificou no Termo de Referência foi apenas a referência genérica de um sistema eletrônico para controle das

refeições servidas. Porém, tal sistema se reveste de essencialidade para o alcance quanto à efetividade e detecção de desvios, desperdícios e má prestação de serviços.

Desta forma, é necessário que os estudos técnicos também detalhem o referido sistema eletrônico para o controle dos serviços a serem contratados, e que seus custos também sejam considerados no estudo de viabilidade quanto ao aspecto da economicidade. Também, é necessário que a contratação ou desenvolvimento de ferramenta eletrônica para o controle já esteja disponível ao final da contratação dos serviços de alimentação. Ou seja, os dois processos de contratação devem estar vinculados quanto ao aspecto temporal.

Ao final dos trabalhos de campo foi elaborado o Informativo de Ação de Controle nº 05/2020 DATCS/COLES/SUBCI/CGDF, de 03/07/2020, o qual foi encaminhado à SEDF por meio do Ofício Nº 894/2020 - CGDF/SUBCI, para que a Unidade se manifestasse quanto ao apontamento de auditoria. Como relatado na parte introdutória desse relatório, a SEDF informou por meio do Ofício Nº 2849/2020 - SEE/GAB/AESP, de 28/08/2020, que o Pregão Eletrônico 03/2020 havia sido REVOGADO.

Quanto a esse ponto específico de auditoria - Falta de Detalhamento de Sistema de Controle Informatizado, entende-se que a falha inicial encontrada deva permanecer no Relatório Final apenas como INFORMAÇÃO, a título de registro da ocorrência. Contudo a recomendação inicial foi retirada devido à revogação da licitação.

2.2. CONSTATAÇÕES

2.2.1. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO OU PARCERIA

2.2.1.1. AUSÊNCIA DE APROVAÇÃO DOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES POR AUTORIDADE COMPETENTE E PRAZO EXÍGUO PARA SUA ELABORAÇÃO

Classificação da falha: Média

Fato

Atualmente o modelo de serviços para a prestação de alimentação escolar aos alunos da SEDF está pulverizado em diversos contratos, que incluem a aquisição de gêneros

alimentícios (28 contratos), contratação de mão de obra (merendeiras) para manipulação de alimentos (4 contratos), armazenamento de gêneros alimentícios (1 contrato) e transporte de alimentos às unidades escolares (1 contrato).

Na busca por uma solução mais eficiente na prestação desses serviços, o Secretário Executivo da SEDF publicou a Portaria nº 60/2020, no DODF de 19/03/2020, que teve por objetivo a constituição de equipe de servidores da própria Secretaria de Educação, oriundos de diversas áreas temáticas (SUAG, Diretoria de Alimentação Escolar, Subsecretaria de Inovação e Tecnologias Pedagógicas e de Gestão e Subsecretaria de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação), com o objetivo de demonstrar a viabilidade técnica da terceirização total, nos moldes do novo modelo de gestão pretendido, do Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal - PAE/DF. Ainda em relação a referida Portaria, chama atenção para o prazo exíguo de 5 (cinco) dias, a contar da publicação, para conclusão dos trabalhos.

Portaria 60/2020-SEDF

Parágrafo único. **O prazo máximo para conclusão dos trabalhos será de 05 (cinco) dias úteis**, com início de contagem de prazo no dia subsequente à referida publicação em Diário Oficial do Distrito Federal. (Grifo nosso)

Causa estranheza a adoção de prazo tão apertado para a avaliação quanto à eficiência, economicidade e efetividade de uma contratação de tamanha complexidade. Mesmo assim, porém, com pequeno atraso, a equipe designada pela Portaria nº 60/2020, no dia 03/04/2020, finalizou o documento "**ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES - CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO TERCEIRIZADO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E NUTRIÇÃO**" (DOC SEI 38090780).

Embora o documento tenha sido assinado por todos os integrantes do grupo de trabalho, o referido documento não foi aprovado por autoridade competente, que seria a autoridade que designou o grupo de trabalho, ou, o Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal.

Convém destacar ainda, que em nossa opinião, após análise do Estudo Técnico Preliminar, o documento não contém todos os requisitos necessários para o prosseguimento da contratação, possivelmente, devido ao fato da brevidade temporal para conclusão dos trabalhos. Tal fato - Estudos Técnicos insuficientes - será objeto de ponto específico desse relatório.

Ao final dos trabalhos de campo foi elaborado o Informativo de Ação de Controle nº 05/2020 DATCS/COLES/SUBCI/CGDF, de 03/07/2020, o qual foi encaminhado à SEDF por meio do Ofício Nº 894/2020 - CGDF/SUBCI, para que a Unidade se manifestasse quanto ao apontamento de auditoria. Como relatado na parte introdutória desse relatório, a SEDF informou

por meio do Ofício N° 2849/2020 - SEE/GAB/AESP, de 28/08/2020, que o Pregão Eletrônico 03 /2020 havia sido REVOGADO.

Porém, apesar da revogação do procedimento licitatório, a auditoria constatou uma falha nos controles aplicados na fase de planejamento do processo de contratação da SEDF que necessita ser corrigida, de modo a melhorar as futuras contratações da Unidade. Desta forma, mantém-se o ponto de auditoria e faz-se uma adequação à recomendação inicial emitida.

Causa

Em 2020:

Falha administrativa na instrução processual.

Consequência

Estudos técnicos sem valor jurídico.

Recomendação

Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal:

R.1) Estabelecer em documento formal da SEDF, preferencialmente em manual de contratações, que nas contratações para serviços de grande vulto seja estipulado prazo não inferior a 30 dias, para que a Comissão designada para elaboração dos estudos técnicos preliminares manifeste-se conclusivamente acerca da viabilidade do modelo de contratação, indicando, inclusive, a autoridade competente para designação da Comissão e aprovação do respectivo parecer conclusivo.

2.2.1.2. ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES INSUFICIENTES

Classificação da falha: Média

Fato

A SEDF elaborou o documento "Estudos Técnicos Preliminares - Contratação de Prestação de Serviço Terceirizado de Alimentação Escolar e Nutrição", (DOC SEI 38090780), como forma de demonstrar a viabilidade técnica de terceirização completa dos serviços de alimentação escolar. Contudo, a análise desse documento mostrou que tais estudos técnicos ainda são insuficientes para a deflagração da fase externa da licitação.

Destaca-se que a avaliação por parte desta Controladoria-Geral, quanto aos Estudos Técnicos elaborados pela SEDF, teve como referência o preceituado em diversos artigos da IN 05/2017 SLTI/MPOG, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta, especialmente os transcritos a seguir:

Seção II

Dos Estudos Preliminares

Art. 24. Com base no documento que formaliza a demanda, a equipe de Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares.

§ 1º O documento que materializa os Estudos Preliminares deve conter.

III - requisitos da contratação;

IV - estimativa das quantidades;

VI - estimativas de preços ou preços referenciais;

VII - descrição da solução como um todo;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

ANEXO III

DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DOS ESTUDOS PRELIMINARES

3.3. Requisitos da contratação:

a) Elencar os requisitos necessários ao atendimento da necessidade;

3.6. Estimativas de preços ou preços referenciais:

a) Definir e documentar o método para estimativa de preços ou meios de previsão de preços referenciais

3.7. Descrição da solução como um todo:

a) Descrever todos os elementos que devem ser produzidos/contratados/executados para que a contratação produza resultados pretendidos pela Administração;

3.9. Demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

A seguir trataremos, em sub tópicos, dos requisitos, que em nossa opinião, encontram-se insuficientemente demonstrados no referido estudo técnico, relacionando-os a algum critério da IN 05/2017.

I - Falta de descrição da equipe técnica (mão de obra) mínima para prestação dos serviços:

Os estudos técnicos não descreveram quais categorias de profissionais de cozinha seriam exigidos da contratada para atuarem nos estabelecimentos escolares, nem seu dimensionamento para **compor uma equipe mínima** a ser disponibilizada por escola. Obrigatoriamente, na fase de estudos técnicos, a SEDF deveria demonstrar a necessidade de cada categoria profissional a ser alocada na contratação, bem como vincular seu dimensionamento ao quantitativo de alunos por escola e ao tipo de estabelecimento escolar.

Tal requisito, caso não cumprido, trará implicações nas estimativas de custos diretos da contratação, uma vez que não se saberá o detalhamento desses custos de mão de obra. A exigência de detalhamento de todos os custos, também encontra previsão no inciso II, §2º, art. 7º, da lei nº 8.666/93:

§2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

II - Existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários; (grifo nosso)

A única categoria profissional que teve esse critério contemplado foi a de nutricionistas, sendo que será exigido que a contratada disponibilize 1 (um) nutricionista para cada 10 escolas.

Desta forma, entendemos que não foi cumprida a exigência quanto a descrição completa da solução a ser contratada (Item 3.7, Anexo III, IN05/2017), bem como não houve a descrição de um requisito fundamental da contratação - equipe mínima a ser alocada/escola (Inciso III, §1º, art. 24 e item 3.3, Anexo III, IN 05/2017).

II - Ausência de Indicadores para avaliação dos serviços:

Também foi verificado que não houve a estipulação de indicadores de desempenho como medida a ser adotada para avaliação dos serviços a serem prestados pela contratada. Estes indicadores serviriam como métricas e requisitos de qualidade e de desempenho dos serviços e estariam vinculados ao pagamento pelos serviços prestados, conforme previsão da IN 05/2017:

d) Definir a forma de aferição/medição do serviço para efeito de pagamento com base no resultado, conforme as seguintes diretrizes, no que couber:

d.2. estabelecer a produtividade de referência ou os critérios de adequação do serviço à qualidade esperada, de acordo com a unidade de medida adotada para a execução do objeto, sendo expressa pelo quantitativo físico do serviço ou por outros mecanismos capazes de aferir a qualidade.

d.3. identificar os indicadores mínimos de desempenho para aferição da qualidade esperada da prestação dos serviços.

Esses indicadores constavam de uma primeira versão dos estudos técnicos preliminares (DOC SEI 35220452), como Anexo XVIII - Tabela de Infrações por Descumprimento de Contrato. O citado Anexo compreende os requisitos de avaliação de desempenho e qualidade dos serviços a serem contratados, porém, seriam melhor designados Índices de Medição de Resultado - IMR. Contudo, esse Anexo XVIII foi retirado da versão (DOC SEI 38090780) elaborada por comissão designada pela Portaria 60/2020-SEDf.

Desta forma, também entendemos que não foi cumprida a exigência quanto a descrição completa da solução a ser contratada (Item 3.7, Anexo III, IN 05/2017).

III - Falta de detalhamento para implementação dos serviços em etapas:

Consta do Item 13 - Declaração da Viabilidade ou não da Contratação - do documento "Estudos Técnicos Preliminares" que a implementação do novo modelo de serviços dar-se-ia de maneira gradual, conforme transcrição a seguir:

[...] pela especificidade do serviço que se pretende contratar e pelas necessidades de adequação do órgão listadas no Item 11, a fim de que seja possível a implementação em toda a rede pública de ensino, sem prejuízos à administração pública ou interrupção da oferta de alimentos aos alunos, **sugere-se a troca de modelo de gestão de forma gradual**, iniciando o modelo com um projeto piloto em unidades escolares a serem previamente definidas pela Administração, **a fim de que reste comprovada a eficiência e eficácia do novo modelo. (grifo nosso)**

Destaca-se a parte final do parágrafo anterior, que demonstra que a Comissão designada para opinar acerca da viabilidade de novo modelo de contratação, sugere uma espécie de teste para COMPROVAR sua eficiência. Ora, não se pode utilizar de contratos públicos para avaliar se o modelo é mais adequado ou não que outro. Desta forma, a opinião da referida comissão deveria ser taxativa em relação a viabilidade da nova solução.

Caso, entenda-se pela implementação em etapas da nova solução, por razões técnicas e administrativas, estas devem estar devidamente justificadas e o documento deve incluir de que forma se daria a implementação gradual do novo modelo de contratação.

Desta forma, também entendemos que não foi cumprida a exigência quanto a descrição completa da solução a ser contratada (Item 3.7, Anexo III, IN05/2017).

IV - Ausência de manifestação quanto à economicidade da nova contratação:

Por último, o tópico conclusivo do documento "Estudos Técnicos" - Declaração da Viabilidade ou não da Contratação - não abordou o aspecto de que a nova contratação foi estimada em R\$ 375.061.167,36, valor que é 70% superior a somatória de todos os contratos relacionados à alimentação escolar que se deseja substituir. A justificativa, que apesar dessa diferença haveria ganhos significativos para a efetividade do programa de alimentação escolar, é fundamental para o prosseguimento da referida contratação.

Alerta-se a SEDF que a diferença de 70% nos modelos de contratação pode ser menor, se forem consideradas as remunerações dos servidores envolvidos nas licitações dos objetos que estariam sendo fundidos na nova contratação, especialmente os contratos de

aquisição de gêneros alimentícios. Contudo, tal levantamento é complexo e demanda maior tempo para ser concretizado.

Desta forma, também entendemos que não foi cumprida a exigência quanto ao demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis. (Inciso IX, §1º, art. 24 e Item 3.9 do Anexo III da IN05/2017).

Ao final dos trabalhos de campo foi elaborado o Informativo de Ação de Controle nº 05/2020 DATCS/COLES/SUBCI/CGDF, de 03/07/2020, o qual foi encaminhado à SEDF por meio do Ofício Nº 894/2020 - CGDF/SUBCI, para que a Unidade se manifestasse quanto ao apontamento de auditoria. Como relatado na parte introdutória desse relatório, a SEDF informou por meio do Ofício Nº 2849/2020 - SEE/GAB/AESP, de 28/08/2020, que o Pregão Eletrônico 03/2020 havia sido REVOGADO.

Porém, apesar da revogação do procedimento licitatório, a auditoria constatou falhas nos controles aplicados na fase de "Estudos Técnicos da Contratação", que necessitam ser corrigidas, de modo a melhorar as futuras contratações da Unidade. Desta forma, mantém-se o ponto de auditoria e faz-se uma adequação à recomendação inicial emitida.

Causa

Em 2020:

Tempo insuficiente para elaboração de estudo preliminar adequado, tendo em vista a complexidade da contratação dos serviços, a logística envolvida, a variedade de gêneros alimentícios envolvidos, o volume significativo de recursos, dimensionamento das pessoas envolvidas, qualidade da alimentação, elaboração de indicadores de resultados, entre outros fatores importantes na contratação dessa solução global para disponibilização da alimentação aos alunos da rede pública do DF.

Consequência

Possibilidade de contratação com preços desvantajosos e que não atendam plenamente às necessidades da SEDF.

Recomendação

Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal:

R.2) Estabelecer em documento formal da SEDF, preferencialmente em Manual de Contratações, que nas contratações de serviços, a etapa de ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES da solução a ser contratada, conste obrigatoriamente a descrição da equipe mínima a ser requerida quanto à mão de obra a ser alocada em cada escola; detalhamento da forma implementação dos serviços; estabelecimento de indicadores a serem implementados na gestão do contrato; e, também, apresentação de estudos detalhados acerca da economicidade e da efetividade da nova contratação.

2.2.1.3. FALHA NA ESTIMATIVA DE PREÇOS

Classificação da falha: Média

Fato

A análise quanto ao procedimento adotado pela SEDF para a realização da pesquisa de preços mostrou várias inconsistências. Basicamente, a SEDF valeu-se de alguns preços públicos, mas principalmente de preços cotados a partir de propostas comerciais para realizar o levantamento do preço estimado. Para isso, encaminhou e-mail a potenciais empresas interessadas, informando o quantitativo de refeições a serem servidas diariamente em cada escola, divididas em 4 (quatro) lotes, para que as empresas preenchessem os custos da contratação, conforme a seguinte planilha:

Tipo de unidade escolar	Refeição	QUT	Gênero alimentício	Mão de obra	Impostos	Transporte e armazenamento	Utensílio, mobiliário, equipamento e uniforme	Reparo	Produtos de limpeza e gás	Controle de pragas e manutenção	Outros custos	Lucro
CAIC, JI, CEI	Almoço + jantar											
	1 refeição + lanche											
EC e CEE	Almoço + jantar											
	1 refeição + lanche											
CEF	Almoço + jantar											
	1 refeição + lanche											

CED e CEM	Almoço + jantar											
	1 refeição + lanche											

Quanto aos lotes e respectivos quantitativos, apresentamos, a seguir, sinteticamente os dados:

Lote	Regionais	Número de alunos	Quantidade total de refeições/ano
1	Ceilândia, Taguatinga e Brazlândia	115.238	28.385.400
2	Gama, Samambaia, Santa Maria e Recanto das Emas	104.414	25.266.800
3	Guará, Sobradinho, Núcleo Bandeirante, Plano Piloto e Cruzeiro	96.329	23.879.200
4	Paranoá, Planaltina e São Sebastião	83.075	20.312.200

Desta forma, 10 (dez) empresas distintas responderam à pesquisa de preços no modelo da planilha encaminhada pela SEDF, que consolidou os valores referenciais para contratação. A seguir, listaremos em sub tópicos os problemas encontrados na pesquisa de preços realizada pela Unidade Auditada.

I - Inclusão de custos diretos e indiretos na mesma planilha de composição de preços:

A tabela da SEDF para cotação dos custos envolvidos na contratação misturou custos indiretos (Lucro e Impostos) com os custos diretos. Quando as empresas encaminharam a cotação, elas simplesmente realizaram o somatório dos custos indicados pela SEDF para se chegar ao preço da refeição. Contudo, a formação de preço para a prestação de um serviço não se dá dessa forma. Os custos diretos (mão de obra e outros insumos) tem que ser estimados em planilha própria, sendo que a SEDF, por meio de estudos técnicos, deve indicar o percentual de cada componente no custo da refeição preparada.

Quanto aos custos indiretos, ele é estimado pelo cálculo da Bonificação dos Custos Indiretos - BDI. O BDI é formado pelo conjunto de despesas que envolvem os gastos com a administração central da contratada, que de alguma forma repercutem na prestação dos serviços; estipulação do lucro e determinação dos impostos envolvidos na contratação. A fórmula de cálculo para se determinar o BDI é a seguinte:

$$BDI = [(1+A) * (1+B)] / 1-C$$

Onde:

- A: Taxa da somatória das despesas indiretas (%) - Administração central e seguro;
- B: Taxa representativa do lucro bruto (%);
- C: Taxa representativa da incidência de despesas fiscais (%) - impostos.

Para se chegar ao preço final bastaria multiplicar o percentual de BDI calculado pelo custo das despesas diretas. Desta forma, é necessário que se refaça os estudos técnicos de modo a especificar e detalhar quais os custos indiretos a serem aplicados na contratação e refazer a pesquisa de preços.

II - Indicação de lucro bruto em percentual maior que o praticado no mercado:

Foi realizada análise das propostas de preços encaminhadas pelas empresas interessadas à SEDF para formação do preço estimado, sendo encontrado que o valor indicado pelas empresas, quanto ao lucro a ser auferido por elas na prestação de serviços, variou de 10% a 19% do valor da refeição, sendo que este percentual é superior ao praticado pelas empresas do setor. Para subsidiar esta afirmação, utilizou-se de referencial técnico "Alimentação Fundação Casa", constante na Bolsa Eletrônica de Compras, do Governo do Estado de São Paulo, que em seu item 3.2 assim expressa:

O lucro bruto no BDI é representado por uma taxa incidente sobre o total geral dos custos e despesas, excluídas as despesas fiscais.

Dentro do conceito de lucro bruto, nos termos definidos em estudos elaborados pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), adotou-se uma faixa de valores que limitará a possível variação de taxa de lucro bruto.

Essa faixa é definida com base na margem bruta (mark-up) extraída das demonstrações financeiras das empresas do ramo, obtidas junto aos cadastros de fornecedores de órgãos da administração pública do estado de São Paulo.

Tendo em vista as considerações anteriormente citadas, a taxa de lucro bruto que está sendo utilizada é de **7,20%**. (grifo nosso)

Possivelmente, o percentual de lucro praticado por empresas sediadas no Distrito Federal pode variar, quando comparado com as do estado de São Paulo. Contudo, é necessário que os estudos técnicos para a contratação demonstrem qual o percentual aceitável do lucro bruto a ser aplicado ao BDI. Após essa definição, deve a SEDF realizar nova pesquisa de preços referenciais.

III - Indicação de valores distintos quanto aos impostos incidentes para a contratação - pesquisa de preços:

Ainda em relação a análise das propostas encaminhadas, foi constatado que as empresas estimaram o valor dos impostos em percentuais que variaram entre 10 a 14%. O que chama atenção, é o fato desses impostos serem fixos, ou seja, incidem de forma igual para todas

as empresas. Portanto, os estudos técnicos devem demonstrar quais os impostos incidem sobre a referida prestação de serviços, fixar esse valor para o BDI e refazer a pesquisa de preços.

IV - Valores distintos para o mesmo objeto - pesquisa de preços:

Foram analisados os documentos consolidadores da pesquisa de preços realizada pela SEDF (DOCsSEI: 38498053, 38498062, 38498068 e 38498073), sendo constatado que a SEDF estabeleceu valores distintos para a mesma refeição, a depender do lote e do tipo de escola. As tabelas a seguir demonstram essa situação:

Tipo de Unidade Escolar	LOTE	ALMOÇO E JANTAR	REFEIÇÃO ÚNICA E LANCHE
CEPI, JI, CEI e CAIC	LOTE 1	R\$ 5,32	R\$ 3,65
	LOTE 2	R\$ 5,31	R\$ 3,61
	LOTE 3	R\$ 5,29	R\$ 3,62
	LOTE 4	R\$ 5,25	R\$ 3,55
	Variação	1%	3%

Tipo de Unidade Escolar	LOTE	ALMOÇO E JANTAR	REFEIÇÃO ÚNICA E LANCHE
EC e CEE	LOTE 1	R\$ 4,26	R\$ 3,72
	LOTE 2	R\$ 4,15	R\$ 3,69
	LOTE 3	R\$ 4,10	R\$ 3,70
	LOTE 4	R\$ 4,00	R\$ 3,59
	Variação	6%	4%

Tipo de Unidade Escolar	LOTE	ALMOÇO E JANTAR	REFEIÇÃO ÚNICA E LANCHE
CEF	LOTE 1	R\$ 5,53	R\$ 4,00
	LOTE 2	R\$ 5,53	R\$ 3,91
	LOTE 3	R\$ 5,53	R\$ 3,88
	LOTE 4	R\$ 5,53	R\$ 3,81
	Variação	0%	5%

Tipo de Unidade Escolar	LOTE	ALMOÇO E JANTAR	REFEIÇÃO ÚNICA E LANCHE
CED e CEM	LOTE 1	R\$ 5,12	R\$ 4,06
	LOTE 2	R\$ 5,09	R\$ 4,01
	LOTE 3	R\$ 5,10	R\$ 4,00
	LOTE 4	R\$ 5,05	R\$ 3,87
	Variação	1%	5%

As tabelas anteriores mostram duas inconsistências. A primeira é a variação do valor da refeição para o mesmo tipo de unidade escolar, com exceção do "almoço e jantar" para as escolas tipo CEF. Esta variação pode chegar até 6% para a mesma refeição servida para o mesmo tipo de unidade escolar, como foi o caso das refeições a serem servidas nas escolas tipo EC e CEE, a depender do lote em que se encontrem. Chama atenção o fato de sempre o lote 1, que é o maior lote, ter o valor mais elevado. Há um equívoco na forma como foi conduzida a pesquisa de preços, isto porque, o que se deseja saber é o valor estimado da refeição a ser licitada, que deveria ser o mesmo para todas as escolas. Caso haja justificativa técnica para essa diferenciação, esta deve estar fundamentada nos documentos (Estudos Técnicos e Termo de Referência).

Outra inconsistência é o fato de não estar demonstrado o motivo das refeições servidas no mesmo lote terem valores diferentes. Por exemplo, a refeição "Almoço e Jantar" para as escolas CED e CEM do Lote 4 teria o valor unitário de R\$ 5,05, enquanto que a mesma refeição quando servida para as escolas CEF do mesmo lote 4 teria o valor unitário de R\$ 5,53. Novamente, nossa opinião é que a estimativa de preços reflita os valores da refeição, e caso haja necessidade de diferenciação para cada tipo escolar, esta deve estar fundamentada em estudos técnicos.

Ao final dos trabalhos de campo foi elaborado o Informativo de Ação de Controle nº 05/2020 DATCS/COLES/SUBCI/CGDF, de 03/07/2020, o qual foi encaminhado à SEDF por meio do Ofício Nº 894/2020 - CGDF/SUBCI, para que a Unidade se manifestasse quanto ao apontamento de auditoria. Como relatado na parte introdutória desse relatório, a SEDF informou por meio do Ofício Nº 2849/2020 - SEE/GAB/AESP, de 28/08/2020, que o Pregão Eletrônico 03 /2020 havia sido REVOGADO.

Porém, apesar da revogação do procedimento licitatório, a auditoria constatou uma falha nos controles aplicados na fase de levantamento da pesquisa de preços da contratação que necessita ser corrigida, de modo a melhorar as futuras contratações da Unidade. Desta forma, mantém-se o ponto de auditoria e promove-se uma adequação à recomendação inicial emitida.

Causa

Em 2020:

Falha na elaboração e revisão dos estudos técnicos quando da definição dos custos indiretos e da estimativa de preços.

Consequência

Possibilidade de prejuízo.

Recomendação

Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal:

- R.3) Estabelecer em documento formal da SEDF, preferencialmente em Manual de Contratações, o percentual aceitável da Bonificação das Despesas Indiretas (BDI) a ser aplicado à contratação de serviços, e que o mesmo seja estipulado a partir de estudos técnicos que demonstrem quais custos indiretos incidirão sobre os serviços a serem contratados, de forma a conferir clareza aos futuros participantes da licitação;
- R.4) Revisar os procedimentos aplicados à pesquisa de preços, de forma a deixar registrado em documento formal da SEDF, preferencialmente em Manual de Contratações, que a definição do preço estimado para itens idênticos seja único para todos os estabelecimentos escolares da rede de ensino, e, caso se identifique a necessidade de diferenciação da estimativa de preços de acordo com o tipo de estabelecimento escolar ou da região administrativa em que se localiza, tal necessidade esteja consignada com as justificativas técnicas em capítulo específico dos "Estudos Técnicos Preliminares" da futura contratação.

3. CONCLUSÃO

O resultado da análise dos atos constituintes da fase interna da licitação mostrou a existência de falhas relevantes com potencial de provocar uma contratação desvantajosa para a Administração Pública. Destaca-se como fator desencadeante dessas falhas o tempo exíguo para a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares. Tal etapa se constitui na primeira fase do planejamento de uma contratação e serve essencialmente para assegurar a viabilidade técnica da contratação e embasar o termo de referência, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável. E, como evidenciado nesse Relatório de Auditoria, a falha nessa etapa teve como consequência a elaboração de um Termo de Referência com insuficiência na descrição dos requisitos técnicos dos serviços a serem contratados, bem como resultou em falha no levantamento do preço estimado.

Destaca-se a cautela por parte do Gestor da Secretaria de Educação do Distrito Federal em REVOGAR o procedimento licitatório, em virtude da indicação de irregularidades na pretensa contratação por parte de diversos Órgãos de Controle. Contudo, não há como deixar de mencionar que houve desperdício de tempo e de recursos humanos pela frustração de um procedimento administrativo mal executado.

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, as constatações foram classificadas conforme apresentado a seguir:

DIMENSÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
Planejamento da Contratação ou Parceria	2.2.1.1, 2.2.1.2 e 2.2.1.3	Média

Brasília, 07/10/2020

Diretoria de Auditoria de Contratações e Serviços-DATCS



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 09 /10/2020, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **7AF25C64.24FA0FF0.D53D597D.77E32888**