



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

RELATÓRIO DE AUDITORIA
Nº 02/2021 - DATCS/COLES/SUBCI/CGDF

Unidade: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal
Processo nº: 00480-00000678/2021-51
Assunto: Auditoria de conformidade nos contratos de aquisição e distribuição de alimentos para pessoas em vulnerabilidade social.
97/2020-SUBCI/CGDF de 16/06/2020
Ordem de Serviço: 148/2020 - SUBCI/CGDF, de 08/09/2020 e 184/2020 - SUBCI/CGDF, de 29/10/2020
Nº SAEWEB: 0000021828

1 - INTRODUÇÃO

A auditoria foi realizada no(a) Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, durante o período de 24/06/2020 a 16/11/2020, objetivando avaliar a regularidade das aquisições e distribuição de alimentos para às pessoas em vulnerabilidade social.

A execução deste trabalho considerou o seguinte problema focal: *Em que medida a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal adquire e distribui os gêneros alimentícios às pessoas em vulnerabilidade social em consonância aos requisitos legais e contratuais.*

A seguir são apresentados os processos analisados:

Processo	Credor	Objeto	Termos
00431-00010871/2017-72	Rayan Darwin Rios Alves - EPP (23.889.192/0001-34)	Aquisição de cesta de alimentos	Contrato nº 03 /2018 Vigência: 06 /02/2018 a 06/02 /2019 Valor Total: R\$ 12.960.000,00
00431-00003507/2019-18	CAL Comercial de Alimentos EIRELI (08.241.158/0001-65)	Aquisição de cesta de alimentos	Contrato nº 039.244/2019 Vigência: 11/06 /2019 a 11/12 /2019 Valor Total: R\$ 6.948.960,00

Processo	Credor	Objeto	Termos
00431-00001851/2019-72	CAL Comercial de Alimentos EIRELI (08.241.158/0001-65)	Aquisição de cesta de alimentos	Contrato nº 040.568/2020 Vigência: 17/02/2020 a 17/02/2021 Valor Total: R\$ 9.612.000,00
00431-00001920/2019-48	Cooperativa de Agricultura Familiar Mista Do Distrito Federal - COOPERMISTA (26.597.632/0001-78)	Aquisição de cesta verde (frutas, verduras e legumes) produzidos por agricultores familiares rurais e urbanos	Contrato nº 39.525/2019 Vigência: 09/08/2019 a 09/08/2021 Valor Total: R\$ 2.352.000,00
0380-001503/2015	RG Beta Transporte e Distribuidora de Cargas LTDA. (15.475.236/0001-51)	Prestação de serviços de transporte e entrega de cestas com gêneros alimentícios em domicílios localizados nas zonas urbanas e rurais do Distrito Federal	Contrato nº 031/2017 Vigência: 29/09/2017 a 29/09/2021 Valor Total: R\$ 1.463.040,00
00431-00007270/2020-88	Banco de Brasília S.A. – BRB (00.000.208/0001-00)	Contratação de serviços bancários para operacionalização de crédito para aquisição de alimentos como forma de garantir a segurança alimentar e nutricional no Distrito Federal por meio do “ Auxílio Segurança Alimentar e Nutricional” – Programa Prato Cheio e Pão e Leite	Contrato nº 041.096/2020 Vigência: 01/06/2020 a 01/06/2021 Valor Total: R\$ 2.235.490,00

É cediço que a Emenda Constitucional nº 64/2010 inseriu no rol de direitos sociais a alimentação. Desse modo, o art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB, passou a vigorar com a seguinte redação: “São direitos sociais a educação, a saúde, a **alimentação**, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. (grifou-se)

Vale mencionar que a Lei nº 11.346/2006 criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, com o intuito de garantir a alimentação adequada, que é direito fundamental do ser humano e corolário do princípio da dignidade da pessoa humana. Para tanto, o Poder Público tem o dever de “adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população”, nos termos do art. 2º da referida Lei.

No âmbito do Distrito Federal, por meio da Lei Distrital nº 4.601/2011, regulamentada pelo Decreto nº 33.329/2011, instituiu-se o Plano pela Superação da Extrema Pobreza – “DF sem Miséria”, cujos objetivos são enumerados em seu art. 1º, a saber:

- I – redução das desigualdades sociais e superação da extrema pobreza;
- II – elevação da qualidade de vida da população pobre e extremamente pobre;
- III – oferta de serviços públicos voltados às famílias pobres e extremamente pobres, compreendendo:
 - a) segurança alimentar e nutricional;
 - b) assistência social;
 - c) habitação e saneamento;

- d) educação;
- e) saúde;
- IV – geração de trabalho, emprego e renda, visando à promoção social das famílias pobres e extremamente pobres.

Acrescenta-se que são ações e programas de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN, sob gestão direta da Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal - SEDES, nos termos do art. 18 do Decreto nº 33.329/2011:

- I - provimento alimentar direto em caráter emergencial;
- II - provimento alimentar institucional;
- III - Educação Alimentar e Nutricional - EAN.

Tem-se que o provimento alimentar direto em caráter emergencial, que é o objeto da presente Auditoria, é direcionado às famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, conforme prescrito no art. 19 do Decreto nº 33.329/2011, cuja previsão inicial do Programa era de fornecimento mensal, em domicílio, de cestas de alimentos (01 cesta seca e 01 cesta verde em complemento), composta por arroz, açúcar, feijão, macarrão, farinha de mandioca, farinha de milho, polvilho, óleo de soja, carne seca, sardinha, sal, café, leite, pão, frutas, verduras e legumes, sendo os três últimos produtos componentes da cesta verde.

Ocorre que, em função da pandemia do Covid-19 e em substituição da entrega de cestas secas, foi criado o Programa Prato Cheio e Pão e Leite, por meio de Auxílio Segurança Alimentar e Nutricional que consiste na disponibilização de um cartão com crédito mensal “para aquisição de itens da cesta básica, de pão e leite do café da manhã, bem como de refeição diária que garanta a Segurança Alimentar e Nutricional”, segundo preceitos estabelecidos no art. 19 do Decreto nº 33.329/2011, alterado pelo Decreto nº 40.783/2020. Para a concretização do Programa, foi firmado o Contrato de Prestação de Serviços nº 041096/2020 com o Banco de Brasília S.A. – BRB, cujas atribuições estão definidas no §6º, do art. 19 do citado Decreto, a saber:

- I - confeccionar os cartões em quantidade solicitada pela Secretaria de Desenvolvimento Social e conforme meta prevista;
- II - carregar mensalmente os cartões, conforme solicitação da Secretaria de Desenvolvimento Social;
- III - informar às credenciadas acerca da finalidade exclusiva na utilização do crédito, consubstanciada na compra de alimentos componentes da cesta básica;
- IV - acompanhar e fiscalizar sistematicamente os estabelecimentos credenciados;
- V - descredenciar os estabelecimentos que não cumprirem o disposto no inciso III.

Já a Portaria nº 40/2020 tratou da regulamentação da concessão de provimento alimentar direito em caráter emergencial com a previsão de fornecimento de cestas de alimento ou do repasse de crédito. Sendo que o valor do Auxílio Segurança Alimentar e Nutricional é de

R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) para a aquisição de itens da cesta de alimentos e pão e leite do café da manhã. Ademais, a SEDES, em complemento, continua entregando as cestas verdes (frutas, verduras e legumes) às famílias contempladas pelo Programa Prato Cheio e Pão e Leite.

Por fim, registre-se que, ainda, foi analisado o processo de licitação nº 00410-00012006/2017-63 e os seguintes processos de pagamento: 00431-00006868/2020-50, 00431-00014514/2020-89, 00431-00007530/2020-15, 00431-00003353/2018-83, 00431-00009402/2019-72, 00431-00003537/2020-68, 00431-00016354/2019-79 e 00431-00009612/2017-07.

Com o término dos trabalhos de campo, foi elaborado o Informativo de Ação de Controle nº 09/2020 - DATCS/COLES/SUBCI/CGDF, de 08/12/2020, e encaminhado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, no dia 06/01/2021, por meio do Ofício Nº 20/2021 – CGDF/SUBCI, Doc. SEI/GDF 53682774, para que se manifestasse, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, acerca das constatações e recomendações apontadas, uma vez que o IAC possui caráter preliminar.

Por conseguinte, por meio do Ofício Nº 138/2021 - SEDES/GAB/ASSESP, de 27/01/2021, Doc. SEI/GDF 54923272, a Secretaria de Desenvolvimento Social encaminhou as respostas das áreas técnicas para análise e composição do presente Relatório de Auditoria.

Ocorre que, conforme Despacho - CGDF/SUBCI, de 22/06/2021, foi concedido novo prazo para a SEDES apresentar informações complementares, a saber:

Com o objetivo de registrar e esclarecer os procedimentos realizados no presente processo, informo que, após o recebimento do Ofício Nº 138/2021 - SEDES/GAB/ASSESP (54923272) e a respectiva análise do seu conteúdo, a equipe de auditoria emitiu, em março do presente exercício, o Relatório Final da Auditoria. No entanto, quando o documento foi recebido por esta SUBCI, foi identificada a necessidade de realização de reunião com os gestores da SEDES para esclarecer alguns pontos registrados no referido Ofício. Nessa reunião foram trazidas informações complementares, que por um equívoco da SEDES, não haviam sido consignadas no Ofício nº 138/2021. Assim, foi concedido novo prazo para que a SEDES enviasse formalmente essas informações complementares, o que foi feito por meio do Ofício Nº 161/2021 - SEDES/GAB (62174968).

Assim, fica justificado o prazo decorrido entre os Ofícios 138 e 161 e prazo necessário para que a equipe de auditoria pudesse analisar as novas manifestações e fazer as devidas considerações para emissão do relato final da ação de controle.

Diante disso, procedeu-se à análise complementar a partir das informações adicionais constantes do Ofício Nº 161/2021 - SEDES/GAB, de 18/05/2021, Doc. SEI/GDF 62174968, de modo a concluir esta Auditoria.

2. QUESTÕES DE AUDITORIA E RESPOSTAS

Em alinhamento com o problema focal, foi realizado um conjunto de exames previstos no planejamento do trabalho com a finalidade de obter informações que permitam responder as seguintes questões de auditoria.

As contratações foram precedidas de planejamento e estudos técnicos adequados e suficientes?

Resposta: Não, conforme especificado nos Pontos de Auditoria 3.1.1, 3.1.2 e 3.1.3 e na Informação 3.5.1.

Os preços contratados são compatíveis com os praticados no mercado?

Resposta: Parcialmente, consoante descrito nos Pontos de Auditoria 3.2.1 e 3.2.2.

Nas aquisições foram observados os normativos regentes e vigentes?

Resposta: Parcialmente, segundo consignado no Ponto de Auditoria 3.3.1.

A Secretaria de Desenvolvimento Social gerencia, controla e fiscaliza as entradas e saídas das cestas de alimentos de forma adequada e suficiente?

Resposta: Não, conforme relatado no Ponto de Auditoria 3.4.1.

3 - RESULTADOS DOS EXAMES

Planejamento da Contratação ou Parceria

3.1. *As contratações foram precedidas de planejamento e estudos técnicos adequados e suficientes?*

3.1.1. DEFINIÇÃO IMPRECISA DO OBJETO DA CONTRATAÇÃO DA OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA PRATO CHEIO E PÃO E LEITE

Classificação da falha: Média

Fato

Evidenciou-se que o projeto básico da contratação da operacionalização do auxílio segurança alimentar e nutricional – Programa Prato cheio e Pão e Leite, Doc. SEI/GDF

40633013, não traz a definição precisa do objeto contratado por meio do Contrato de Prestação de Serviços nº 041096/2020, Processo nº [00431-00007270/2020-88](#), Doc. SEI/GDF 40715045. Ou seja, consta como características do objeto:

2. CARACTERÍSTICAS DO OBJETO

2.1. **Inclusão de famílias** no Crédito Auxílio Segurança Alimentar e Nutricional – Programa Prato Cheio e Pão e Leite para atender famílias em situação de vulnerabilidade social, em situação de pobreza e extrema pobreza, no intuito de garantir um direito social – a alimentação- constante na Emenda Constitucional nº 64/2010 e por conseguinte o Direito Humano Alimentação Adequada.

2.2. **Realizar confecção, emissão, entrega e pagamento de crédito de auxílio pecuniário com previsão de atendimento para, em quantidade estimadas de inicialmente de 10.000 (dez) mil beneficiários, no segundo mês 10.000 unidades, no terceiro 5.000 unidades e no quarto mês 5.000 unidades totalizando no final de 4 meses o total de atendimento de 30.000 (trinta) mil unidades de cartões para atender as famílias cadastradas.**

No decorrer dos outros meses da vigência do contrato, a solicitação das unidades de cartão será realizada de acordo com a demanda da SEDES, nas quantidades estimadas de 1.000 unidades por mês a depender da necessidade de atendimento às famílias. Somente será devido o pagamento por cartão e/ou creditamento solicitado. (grifou-se)

Assim, de acordo com a descrição do objeto contratado, o benefício é para atender no máximo 38.000 (trinta e oito mil) famílias em situação de vulnerabilidade social, durante a vigência do contrato, devendo a contratada confeccionar, emitir, entregar e pagar o crédito do auxílio pecuniário para este público, de forma que, na definição do objeto, não houve a previsão expressa da estimativa do total de lançamentos necessários para o período de 12 (doze) meses, mas de somente 38.000 (trinta e oito mil) lançamentos.

Cabe mencionar que o benefício pecuniário, por meio do cartão, será devido “Enquanto persistir o Estado de Calamidade Pública no Distrito Federal devido à pandemia do COVID-19. As famílias cadastradas receberão os benefícios sem necessidade de realizar uma nova solicitação.”, segundo o art. 19, §11, do Decreto Distrital nº 33.329/2011. Desse modo, a previsão de apenas 38.000 (trinta e oito mil) lançamentos não atende à demanda da população em situação de insegurança alimentar e nutricional, uma vez que ocorrerão lançamentos a cada mês em que perdurar a calamidade pública e, quando esta situação findar, durante o tempo e critérios definidos em normativo da SEDES. Todavia, repita-se, não está escrito no objeto do contrato o quantitativo total de lançamentos estimados e necessários para o atendimento da população vulnerável.

Em que pese constar no projeto básico apenas o quantitativo de 38.000 (trinta e oito mil) lançamentos, o Banco de Brasília por meio do Ofício Nº 14/2020 - BRB/PRESI/DIRFI /SUGOV, de 24/05/2020, apresentou proposta com a indicação de 325.000 (trezentos e vinte e cinco mil) lançamentos a crédito. Ou seja, a definição do quantitativo a ser contratado foi realizada pelo prestador de serviço e não pela SEDES. Sabe-se que é premissa em toda e

qualquer contratação que o órgão contratante estipule o quantitativo a ser contratado e não o prestador do serviço, afinal, o contratante é quem sabe a sua real necessidade, fundamentada em estudos técnicos preliminares à contratação.

Pelo o que se observa, na formação do valor contratual foram considerados a emissão de 38.000 (trinta e oito mil) cartões e 325.000 (trezentos e vinte e cinco mil) lançamentos a crédito a serem realizados na vigência contratual, contudo não há qualquer menção desse quantitativo de lançamentos na descrição do objeto contratado, mas apenas 38.000 (trinta e oito mil), como dito. Além disso, não consta no Processo nº [00431-00007270/2020-88](#) documento produzido pela SEDES que justifique e demonstre a memória de cálculo para se chegar a este quantitativo (325.000). Registre-se que, no referido Processo, também não se encontrou documentos que retratem a realização de estudos técnicos preliminares necessários e essenciais a toda contratação pública, de modo que fica evidente a deficiência e/ou ausência de planejamento.

Sabe-se que é imprescindível que o objeto da contratação seja descrito de forma clara, precisa e suficiente a fim de caracterizar o serviço a ser contratado e executado, sob pena de invalidação do ato e responsabilização de quem tenha dado causa, conforme preceitua a Lei de Licitações. Pela Súmula nº 177 do Tribunal de Contas da União – TCU tem-se que:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

A partir do apresentado e de acordo com os termos do projeto básico e do contrato avençado, o objeto da contratação está limitado a 38.000 (trinta e oito mil) tanto para a emissão de cartão quanto para os lançamentos a créditos, dado que não se consignou expressamente no objeto da contratação o quantitativo total dos lançamentos necessários, de modo que há imprecisão na definição do objeto.

Por fim, tem-se que a cláusula contratual que trata do objeto deve constar de forma clara, precisa e suficiente o que se pretende com a contratação, o que se quer e a quantidade, de maneira que nesta cláusula deve conter a descrição do que foi avençado. Se não houver previsão expressa na definição do objeto, é passível de não se ter cobertura contratual, uma vez que o contrato faz lei entre as partes.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 09/2020 -DATCS/COLES /SUBCI/CGDF, de 08/12/2020, a Secretaria de Desenvolvimento Social se manifestou por meio do Ofício Nº 138/2021 - SEDES/GAB/ASSESP, de 27/01/2021, com as seguintes informações:

Reforço que a Unidade de Coordenação de Licitações, Contratos e Convênios foi instituída, com o advento do Decreto Distrital nº 41.283, de 30 de setembro de 2020, para aprimorar os elementos técnicos nas contratações públicas, com a implantação de rotinas administrativas e adoção de parâmetros de verificação dos Termos de Referências, bem como verificação quanto ao atendimento de critérios técnicos na realização das pesquisas de preços, *workshops* com executores contratuais para padronizar procedimentos de pagamento e fiscalização de contratos.

Quanto à recomendação 4, vale ressaltar que a Coordenação de Licitações, Contratos e Convênios elaborou a Nota Técnica N.º 3/2020 - SEDES/GAB/SUAG/COLIC (54796318), que tratou justamente de algumas inconsistências encontradas, relativamente aos cálculos do aditivo do Contrato nº 041096/2020 (Prato Cheio).

Destaco que, realmente, o quantitativo de lançamentos de créditos não constava no Projeto Básico SEDES/SEADS/SUBSAN (40633013), mas o quantitativo de lançamentos de créditos consta no Ofício N.º 14/2020 - BRB/PRESI/DIRFI/SUGOV (54796054), que serviu como "Proposta de Preços" do BRB, sendo parte integrante do Contrato nº 041086/2020, conforme consta na cláusula segunda.

Dessa forma, os pagamentos relativos ao item "lançamento de crédito" **estão lastreados com cobertura contratual**, como exemplificado na Nota Técnica N.º 3/2020 - SEDES/GAB/SUAG/COLIC (54796318), de 06/11/2020, a qual, para um melhor entendimento, no 1º Termo Aditivo (54797392) fez-se constar o detalhamento dos valores e quantitativos do contrato.

Diante desses esclarecimentos e com a incorporação das recomendações constantes no Informativo de Ação de Controle acreditamos que os esforços para atender às famílias em insegurança alimentar e vulnerabilidade social no Distrito Federal serão aprimorados, visto que neste momento, em que o suprimento alimentar é essencial, esta Secretaria de Estado deve atender da forma ágil, prezando a continuidade do serviço público e o atendimento ao direito social constitucional à alimentação, previsto no artigo 6º, *caput*, da CF/88.

Informo que foi relacionado aos autos o processo 00431-00007270/2020-88 para visualização dos documentos por parte da CGDF.

Quanto à capacitação dos servidores, informo que a coordenação responsável pelos procedimentos licitatórios, a Coordenação de Licitações, Contratos e Convênios, já realizou *workshops* com os servidores que atuam diretamente na formalização de contratos, entretanto, entendemos que é necessário implantar uma política constante de capacitação.

Dessa forma, foi orientado à referida Coordenação e suas unidades vinculadas que realizem cursos em parcerias com a EGOV e ENAP, mesmo que de forma remota.

Adicionalmente, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, encaminhou o Ofício N.º 161/2021 - SEDES/GAB, de 18/05/2021, Doc. SEI/GDF 62174968, com as seguintes informações complementares:

3.1 No que diz respeito ao apontamento de inexistência de previsão de serviço de lançamento de créditos, importante destacar o que consta no Despacho - SEDES/SEEDS/SUAG/COLIC (54714366):

“o quantitativo de lançamentos de créditos não constava no Projeto Básico - SEDES/SEADS/SUBSAN (40633013), mas o quantitativo de lançamentos de créditos consta no Ofício N.º 14/2020 - BRB/PRESI/DIRFI/SUGOV (40637782) que serviu como "Proposta de Preços" do BRB, que é parte integrante do Contrato nº 041096/2020, conforme consta na Cláusula Segunda”.

3.2 Desta forma, os pagamentos relativos ao item "lançamento de crédito" estão lastreados com cobertura contratual, como exemplificado na Nota Técnica N.º 3/2020 - SEDES/GAB/SUAG/COLIC (50311142), de 06/11/2020, sendo que, para um melhor entendimento da questão, no 1º Termo Aditivo (50751210) fizemos constar o detalhamento dos valores e quantitativos no contrato.

3.3 Ademais, em resposta à solicitação da SUBSAN quanto aos esclarecimentos sobre a realização de créditos, o BRB informou no Ofício N.º 54/2021 - BRB/PRESI/DIAGO /SUGOV/GEPOG (59735980) que:

Quanto ao item n.º 9, "Das Especificações do Serviço", do Contrato n.º 41.096/2020, que contém a redação "processar a folha de pagamento, disponibilizando os valores dos créditos dos benefícios por meio de suas agências, terminais de atendimento ou estabelecimentos comerciais credenciados, a partir da data definida pela contratante e considerando o prazo de validade de cada folha", o BRB tem o entendimento de que se trata sim de operação de abastecimento mensal (realização/lançamento de créditos) para os beneficiários do programa".

3.4 Diante desta última manifestação, é entendimento partilhado que para operacionalização do programa é necessário o serviço de operação mensal de crédito nos cartões, ou seja, lançamento de crédito por parte do BRB, para que as famílias possam usufruir do valor de R\$ 250,00 para a aquisição de gêneros alimentícios.

3.5 De toda forma, a partir do 1º Aditivo e do novo Contrato, vem expresso o item de lançamento na Cláusula Quinta – Do Valor e Reajuste:

Considerando a estimativa de pagamento a 600.000 (seiscentos mil) beneficiários com 03 (três) parcelas, conforme Projeto Básico - SEDES/SEEDS/SUBSAN/CSAN (59736428) o valor do contrato está discriminado na planilha abaixo:

ITEM	DESCRIÇÃO	Quantidade	Valor Unitário	VALOR TOTAL
1	Emissão de Cartões	200.000	R\$ 6,23	R\$ 1.246.000,00
2	Lançamento de Crédito	600.000	R\$ 6,77	R\$ 4.062.000,00

"11.5: Receber e processar arquivo com descrição dos beneficiários e valores a serem creditados. 3.6 Houve também a especificação de tal serviço na Cláusula Décima Primeira - Das obrigações e responsabilidades da Contratada:

11.8: Creditar em conta os valores do benefício, a serem utilizados. Esta operação será realizada sem custos a serem repassados aos beneficiários."

4.1 Como já citado, o provimento alimentar direto em caráter emergencial realizado pela SEDES era pautado na concessão e entrega cestas básicas *in natura*, em média de 6.000 por mês, nos domicílios dos usuários cadastrados no Sistema Integrado de Desenvolvimento Social – SIDS 2.0, atendidos nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, Centros de Referência Especializados em Assistência Social – CREAS e Unidades de Proteção Social 24h. Esse serviço de entrega das cestas básicas físicas era realizado por uma única empresa distribuidora de alimentos.

4.2 Em 2020, devido às situações de descontinuidade de entrega e descumprimento do quantitativo planejado das cestas básicas, associado à situação emergencial da pandemia, foi implementado o programa "Prato Cheio", mediante concessão de crédito no valor de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) para aquisição de gêneros alimentícios por usuário.

4.3 Enquanto estávamos com uma demanda média de entrega de 6.000 cestas mensalmente, durante a pandemia esse total de solicitações aumentou repentinamente para até aproximadamente 32.000 cestas básicas em abril.

4.4 Diante desse cenário incerto, projetou-se uma concessão do benefício para atender gradativamente às famílias, atendimento inicial previsto para 10.000 (dez) mil

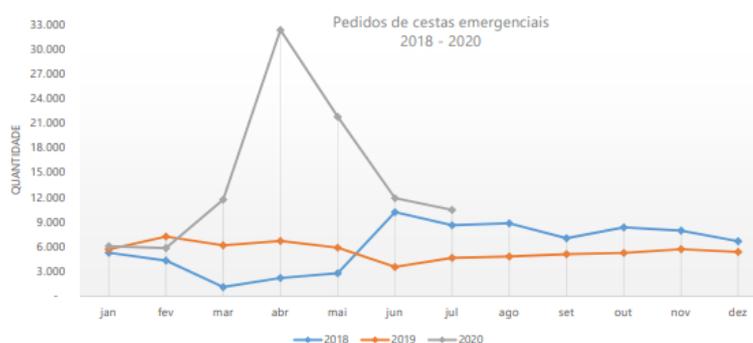
beneficiários, no segundo mês mais 10.000 unidades, no terceiro mais 5.000 unidades e, no quarto mês, mais 5.000 unidades, totalizando, no final de 4 meses, 30.000 (trinta) mil unidades de cartões para atender às famílias cadastradas.

4.5 No decorrer dos outros meses da vigência do contrato, as solicitações das unidades de cartão seriam realizadas de acordo com a demanda da SEDES, nas quantidades estimadas de 1.000 unidades por mês, até o máximo de 8.000, a depender da necessidade de atendimento às famílias.

4.6 O orçamento previsto para a concessão do benefício foi o mesmo aprovado para aquisição de cestas básicas de alimentos constantes na LOA de 2020 no valor total de R\$ 8 milhões, por isso o atendimento foi escalonado na forma do item 4.4 acima.

4.7 Registra-se que a concessão desse benefício é emergencial e de caráter temporário. No entanto, com o agravamento da pandemia e a declaração de calamidade pública (Decreto nº 40.924, de 26 de junho de 2020), a SEDES se viu obrigada a conceder o benefício de forma continuada, seguindo o previsto no Decreto nº 40.783, de 18 de maio de 2020.

4.8 Além disso, a demanda de solicitação teve um crescente: 6.056 (janeiro); 5.816 (fevereiro); 11.713 (março); 32.327 (abril); 21.782 (maio); 11.896 (junho); 10.450 (julho), conforme gráfico abaixo.



4.9 Houve um acúmulo do número de famílias que solicitavam a concessão do Prato Cheio devido ao agravamento da situação de insegurança alimentar, ocasionada pela pandemia e suas consequências, como a redução de empregos formais e informais e o fechamento do comércio.

4.10 Até aquele momento, a SEDES não tinha disponibilidade orçamentária para ampliar a concessão do benefício e, por isso, trabalhou com a estimativa calculada no início desse cenário pandêmico. Contudo, diante da crescente demanda e da determinação da priorização pelo governo do atendimento da segurança alimentar, já que o contrato 41.096/2020 havia alcançado o esgotamento do objeto, viu-se a Sede obrigada a realizar nova contratação com o BRB para a ampliação do Programa Prato Cheio.

4.11 De forma a deixar mais clara a estimativa de concessão de benefícios de provimento alimentar por meio do programa Prato Cheio, realizamos no novo contrato com o BRB os ajustes necessários para melhor definição do objeto, levando-se em consideração a indicação do cálculo médio de solicitações por mês, com base nos dados de 2020 e do 1º trimestre de 2021, segundo o Sistema Integrado de Desenvolvimento Social – SIDS 2.0.

4.12 Sendo assim, o objeto do novo Contrato foi dimensionado da seguinte forma:

“Operacionalizar e acompanhar o pagamento do Programa “Prato Cheio”, provimento alimentar direto de caráter emergencial, concedido mensalmente o crédito de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) para aquisição de gêneros alimentícios, com

intuito de atender famílias em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar e nutricional, garantindo um direito social – a alimentação – constante na Emenda Constitucional nº 64/2010, com previsão de atendimento estimado de até 50.000 mil beneficiários/mês durante três meses, a depender de demanda da SEDES, podendo variar, para mais ou para menos.

Realizar a confecção, emissão e entrega de cartão nominal, com previsão de atendimento estimado de até 50.000 beneficiários por trimestre totalizando a estimativa de até 200.000 unidades de cartões em 12 meses, a depender de demanda da SEDES, podendo variar, para mais ou para menos, a ser viabilizado por cartão por meio de contratação de agente bancário às famílias em situação de vulnerabilidade social.

Realizar pagamento de crédito/carregamento mensal de auxílio pecuniário com previsão de atendimento para cerca de até 50.000 beneficiários/mês durante três meses com estimativa de até 150.000 carregamento/trimestre e totalizado 600.000 carregamentos/12 meses, a depender de demanda da SEDES, podendo variar, para mais ou para menos, a ser viabilizado por cartão por meio de contratação de agente bancário às famílias em situação de vulnerabilidade social.”

4.13 A SEDES reconhece a importância do constante diálogo entre Estado e órgãos de controle sobre seus programas. Para isso, devem-se considerar as incertezas decorrentes do cenário pandêmico e os ajustes necessários para que o Prato Cheio se torne uma política pública que atenda efetivamente à população do Distrito Federal.

Após análise, reitera-se a evidência de auditoria, uma vez que as informações prestadas pela SEDES não demonstraram a descrição do objeto de forma clara e precisa, já que não havia no projeto básico nem no contrato firmado previsão expressa do quantitativo real que seria necessário para os lançamentos a crédito, sendo consignado apenas 38.000 (trinta e oito mil) lançamentos durante a vigência contratual.

O art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/1993 considera Projeto Básico como o "[...] **conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado**, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou **serviços objeto da licitação**, [...]". Já o art. 7º, § 4º da referida Lei prescreve que "**É vedada**, ainda, a **inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo**". (grifou-se)

Além disso, de acordo com o art. 40, I, da Lei de Licitações, a descrição do objeto da licitação deve ser sucinta e clara e no entendimento de Marçal Justen Filho:

[...] A sumariedade não significa que possam ser omitidas do edital (no seu corpo e nos anexos) as informações detalhadas e minuciosas relativamente à futura contratação, de modo que o particular tenha condições de identificar o seu interesse em participar do certame e, mais ainda, elaborar a proposta de acordo com as exigências da Administração. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª Ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 611)

Sabe-se que é inconteste a necessidade dos lançamentos a crédito para a operacionalização do Programa, todavia, mesmo na situação de potencial imprevisibilidade imposta pela pandemia do Coronavírus, não se mostra razoável, sob o aspecto da

conformidade, celebrar um contrato sem realizar estudos técnicos preliminares, sem assinalar o quantitativo real do objeto da prestação do serviço e deixar a cargo do prestador de serviço a fixação do quantitativo do objeto contratado.

Tendo em conta que a SEDES relatou, nas informações complementares, ter firmado novo contrato, considera-se cumprida a recomendação R.4 do Informativo de Ação de Controle nº 09/2020. Por fim, mantém-se o ponto de auditoria, tendo em vista a ocorrência da falha no exercício de 2020.

Causa

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal:

Em 2020:

Planejamento ineficiente da contratação.

Consequência

Necessidade de firmar novo contrato para ampliar o número de pessoas alcançadas e também para correção de imprecisões no contrato.

Recomendações

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal:

- R.1) Manualizar o processo de licitação e contratação, com a definição clara das atribuições e competências das áreas envolvidas, dos procedimentos e dos prazos, criando checklists para os diversos procedimentos e tarefas, com a finalidade de evitar que ato necessário e essencial seja esquecido e, por conseguinte, inviabilize ou comprometa a prestação de serviço contratado;
- R.2) Capacitar e treinar o corpo funcional encarregado dos procedimentos licitatórios quanto à realização de estudos técnicos preliminares e à elaboração de termos de referência;
- R.3) **Recomendação atendida**: Realizar nova contratação com o fito de corrigir as falhas apresentadas na termo de referência que originou o contrato nº 41096/2020.

3.1.2. OPÇÃO POR CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL EM VEZ DE SE PRORROGAR CONTRATO REGULAR

Classificação da falha: Grave

Fato

Apurou-se que a Secretaria de Desenvolvimento Social deixou de prorrogar contrato regular que se mostrava vantajoso para realizar uma contratação emergencial. Trata-se do Contrato para Aquisição de Bens nº 003/2018 – SEDESTMIDH, Processo nº 00431-00010871/2017-72, Doc. SEI/GDF 5069917, cuja vigência era de 06/02/2018 a 06/02/2019. Ademais, é importante mencionar que o executor do contrato iniciou o processo de renovação contratual em 14/11/2018, por meio do Ofício nº 040/2018 – SUBSAN/SEDESTMIDH, Doc. SEI/GDF 15666588.

Registre-se que o processo para contratação emergencial foi autuado em 21/03/2019, tendo a contratação finalizada em 11/06/2019 com a assinatura do Contrato nº 039.244/2019, Processo nº 00431-00003507/2019-18, Doc. SEI/GDF 24287028. Pelo o que se vê, há um hiato de 123 (cento e vinte e três) dias entre o termo do contrato regular não prorrogado e a assinatura do contrato emergencial, ficando estes dias sem contrato de fornecimento de gêneros alimentícios.

Acrescenta-se que o processo para a contratação regular foi autuado em 08/02/2019 e somente em 17/02/2020 foi assinado o Contrato nº 040.568/2020, Processo nº 00431-00001851/2019-72, Doc. SEI/GDF 35637569, perfazendo um total de 375 (trezentos e setenta e cinco) dias entre o término da vigência do contrato regular anterior e a assinatura do novo. Além disso, foram mais 66 (sessenta e seis dias) sem cobertura contratual se considerarmos o fim da vigência do contrato emergencial e a assinatura do novo contrato regular.

Isto significa que ao todo foram 189 (cento e oitenta e nove) dias, isto é, mais de 06 (seis) meses, sem contrato de aquisição de alimentos o que impacta diretamente na execução da política pública de distribuição de cestas básicas às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Em relação ao preço, deve-se levar em conta que se pagava R\$ 135,00 (cento e trinta e cinco reais) por cesta no contrato regular e passou-se a pagar R\$ 144,77 (cento e quarenta e quatro reais e setenta e sete centavos) por cesta no contrato emergencial, que dá um incremento de 7,24% no gasto público com a aquisição de cestas de alimentos. Ressalta-se que se considerarmos o Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA do período 02/2018 a 01/2019 e aplicar sobre R\$ 135,00 o valor ficaria em R\$ 140,10 (cento e quarenta reais e dez centavos) o que equivaleria a um aumento de 3,78%, de acordo com o cálculo efetuado por meio do sítio <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>.

Pelo descrito, comprovada está a onerosidade da contratação emergencial em comparação à manutenção do contrato regular. Como consequência, estima-se um prejuízo de R\$ 468.960,00 (quatrocentos e sessenta e oito mil e novecentos e sessenta reais) em razão da contratação emergencial, conforme o seguinte cálculo: [(R\$ 144,77 – R\$ 135,00) x 48.000 cestas prevista no contrato emergencial)].

Assim, a contratação emergencial não era a única alternativa adequada, eficaz, eficiente e vantajosa para a concretização da política pública de fornecer cestas básicas às famílias em vulnerabilidade social.

Salienta-se que a manifestação da Assessoria Jurídico-Legislativa – AJL, em 05/02/2019, véspera do vencimento vigência do contrato sob análise, por meio do Parecer SEI-GDF n.º 7/2019 - SEDESTMIDH/GAB/AJL, Doc. SEI/GDF 17938625, concluiu pela impossibilidade da prorrogação do ajuste. Deste Parecer, merece destacar:

[...]

b) Prorrogar a vigência do Contrato por mais 12 (doze) meses, com fulcro no artigo 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93 e justificativas constantes nos autos, ressalvado o direito ao reajuste.

Neste ponto se pretende a prorrogação da vigência do Contrato de Aquisição de Bens nº 003/2018, com esteio no art. 57, II da Lei nº 8666/93, transcrevemos:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

Inicialmente verifica-se que a legislação supracitada não trata da prorrogação do Contrato de Aquisição de Bens, como é o caso dos Autos, mas sim, da prorrogação de Contratos de Prestação de Serviços Contínuos.

Ademais, é cogente observar que o art. 57 da Lei nº 8666/93, que traz em seu bojo as possibilidades de dilação dos prazos de vigência contratual, em momento algum possibilita a prorrogação de Contratos de Aquisição de Bens.

Aqui importa elucidar que muito embora o Gestor, por meio do Relatório da Executora suplente [17568275](#), tenha tentado justificar que o presente Contrato trata, efetivamente, do adimplemento de uma necessidade contínua, esta Assessoria não pode ignorar a incongruência jurídica de se possibilitar a prorrogação de um Contrato de Aquisição. É necessário que o Gestor esteja atento ao escolher a modalidade de Contratação, ou seja, o Gestor não pode firmar um Contrato de Aquisição, e, posteriormente pleitear que o mesmo seja prorrogado conforme as regras aplicáveis à prorrogação de Contratos de Serviços Contínuos. Neste sentido transcrevemos decisão do TCDF:

EMENTA: Contratos administrativos celebrados entre a Fundação Educacional do Distrito Federal e diversas empresas, objetivando a aquisição de gêneros alimentícios para fornecimento de merenda escolar.

DECISÃO Nº 7649/1997

O Tribunal, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I - tomar conhecimento dos Contratos nºs 30, 31, 56, 57, 58, 61, 62, 63, 64, 73 e 74/96, sem prejuízo de futuras averiguações; II - relevar a falha apontada pela instrução; III - **recomendar à Fundação Educacional do Distrito Federal que adeque os seus modelos padronizados de contratos ao objeto da contratação, de modo a que não mais sejam inseridas cláusulas incompatíveis com as normas legais nos instrumentos contratuais, conforme ocorreu nos casos aqui tratados (cláusula prevendo prorrogação para contratos de fornecimento, contrariando o art. 57, "caput", da Lei nº 8.666/93)**; IV - autorizar o retorno dos autos à Inspeção própria, para fins de arquivamento.

Por sua vez o Tribunal de Contas da União assim se pronunciou:

“Evite realizar prorrogações indevidas em contratos e observe rigorosamente o disposto no art. 57, inciso II, da Lei no 8.666/1993, considerando que a excepcionalidade de que trata o aludido dispositivo está adstrita à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, **não se aplicando aos contratos de aquisição de bens de consumo (Grifou-se). Acórdão 1512/2004 Primeira Câmara**”

[...]

Noutro giro, necessário observar que embora o Edital [4818887](#), tenha previsto a possibilidade de prorrogação do ajuste celebrado entre as partes, o Contrato assinado, [5069917](#), não trouxe a prorrogação como uma possibilidade, situação que, por si só, contrasta com um dos requisitos para a prorrogação do Contrato de prestação de serviços, transcrevemos:

Parecer Jurídico SEI-GDF n.º 858/2018 - PGDF/GAB/PRCON

(...) A prorrogação contratual somente é viável se prevista no Edital e no ajuste original.

(...)

III – CONCLUSÃO

Feitas essas considerações, esta Assessoria entende, pela impossibilidade de prorrogação do Contrato de Aquisição de Bens nº 003/2018. [...]

Com a devida vênia, entende-se que os argumentos apresentados pela AJL não se aplicavam ao contrato que se pretendia prorrogar, tendo em vista que existem pressupostos jurídicos que permitem a renovação do contrato sob análise e que o desfecho teria sido outro que não traria prejuízos à concretização da política pública de fornecer cestas básicas às pessoas em condição de vulnerabilidade social e nem oneraria os cofres públicos com uma contratação emergencial cujo preço estava acima do que a SEDES já pagava pela aquisição dos alimentos.

Sabe-se que o art. 57 da Lei nº 8.666/1993 tem como regra a não prorrogação dos contratos administrativos, devendo estes terem sua vigência restrita aos respectivos créditos orçamentários. No entanto, esta regra é excepcionada em seus incisos, cabendo destacar o inciso II que permite somente o prolongamento de contratos de prestação de serviço de execução contínua.

Em complemento, vale dizer que o Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF exarou a Decisão Normativa nº 3/1999, que por sinal está vigente, reconhecendo a

interpretação extensiva do art. 57, II da Lei de Licitações aplicável aos contratos de fornecimento contínuo que se amolda à contratação que se analisa, pelos seguintes motivos:

Considerando a inexistência de melhores alternativas, como exaustivamente demonstrado nos autos do Processo 4.942/95, que possibilitem à Administração fazer uso do fornecimento contínuo de materiais;

Considerando o pressuposto de que a Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993, não tem por objeto inviabilizar as aquisições de forma continuada de materiais pela Administração, nem foi esta a intenção do legislador;

Considerando que, dependendo do produto pretendido, torna-se conveniente, em razão dos custos fixos envolvidos no seu fornecimento, um dimensionamento do prazo contratual com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração;

Considerando a similaridade entre o fornecimento contínuo e a prestação de serviços contínuos, vez que a falta de ambos "paralisa ou retarda o trabalho, de sorte a comprometer a correspondente função do órgão ou entidade" (Decisão nº 5.252/96, de 25.06.96 – Processo nº 4.986/95);

[...] a) é admitida a interpretação extensiva do disposto no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, às situações caracterizadas como fornecimento contínuo, devidamente fundamentadas pelo órgão ou entidade interessados, caso a caso; [...] (Grifo nosso)

Como visto, a Decisão do TCDF reproduzida pela AJL é anterior à Decisão Normativa nº 3/1999. Por isso, é concebível o enquadramento da contratação de aquisição de alimentos que serão distribuídos às pessoas em condição de vulnerabilidade social como contrato de fornecimento contínuo, uma vez que visam atender necessidades públicas permanentes dado que são indispensáveis à subsistência das famílias vulneráveis, sendo a sua prestação regular e de longa duração.

Reforça o entendimento até aqui exposto, o fato de que o Contrato nº 026/2013, Processo nº 380.001.831/2012, assinado em 01/10/2013, cujo objeto era a Contratação de empresa especializada para o fornecimento de cestas de alimentos, teve sua vigência até 01/10/2016, o que denota não ter havido óbices legais para a dilação do prazo de validade contratual. Registre-se que esta contratação é anterior ao contrato não prorrogado e que o objeto é o mesmo.

Outro ponto levantado pela Assessoria Jurídico-Legislativa da SEDES é o fato de se só permitir o alongamento da contratação quando tiver previsão concomitante no edital **e** no termo contratual. No caso em apreço constatou-se que o Termo de Referência, Doc. SEI/GDF 2505520, Processo nº 00410-00012006/2017-63, prescreve que:

15.2. **A vigência do contrato será de 12 (doze) meses**, contados da data da assinatura do instrumento contratual, podendo ser prorrogada, por interesse das partes, por meio de Termo Aditivo, para os subsequentes exercícios financeiros, observado o limite estabelecido no Inciso II do art. 57, da Lei nº 8.666, de 1993, após a verificação da real necessidade e com vantagens para o CONTRATANTE na continuidade do Contrato.

Na mesma linha há previsão no EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 018 /2017-SCG/SEPLAG, Doc. SEI/GDF 2755963, Processo nº 00410-00012006/2017-63, qual seja: “15.1 O contrato decorrente da Ata de Registro de Preços **terá vigência de 12 (doze) meses**, podendo ser prorrogado nos termos do Inciso II do Art. 57, da Lei nº 8.666, de 1993”.

Já a cláusula oitava do Contrato n.º 003/2018 – SEDESTMIDH, Doc. SEI/GDF 5069917, Processo nº 00431-00010871/2017-72, dispôs que: “8.1 O contrato terá vigência de 12 meses, a contar da data de sua assinatura”.

Como se nota, apenas o termo contratual não trouxe a previsão expressa do prolongamento do contrato, o que caracteriza erro formal passível de convalidação por meio de termo aditivo.

Adicionalmente, cabe trazer a este Relatório trechos da análise da área técnica do TCDF relativa à ausência de previsão contratual de prorrogação em contrato de fornecimento de alimento, uma vez que entendeu não haver impedimento legal para que se operasse a renovação do contrato, bem como a possibilidade de aplicação do art. 57, II da Lei de Licitações. Ressalta-se que da análise do TCDF consta que a Procuradoria-Geral do Distrito Federal não se opôs às ampliações do prazo de vigência do contrato. Do Relatório de Inspeção 2.0140.04, Processo n.º 1007/2004, extraiu-se:

21. Em 02/12/02, foi firmado o Contrato para Aquisição de Bens pelo Distrito Federal nº 123/2002, entre a SESOL e a PANTANAL. Seguem-se as demais condições do pacto (fls. 189 a 191): [...]

Objeto: aquisição de leite de vaca com fornecimento contínuo, pasteurizado, tipo "C", com 3% de gordura, acondicionado em embalagem plástica com a logomarca do programa e apropriada para resfriamento e transporte, contendo 1 litro, a ser entregue diariamente, consoante especifica o Edital de Concorrência nº 045/2002 - CPL/SUCL /SEFP, Extrato da Ata de Registro de Preços e nas quantidades estabelecidas na Autorização de compra, que passam a integrar o Contrato; [...]

Prazo de Vigência: o contrato terá vigência de 12 (doze) meses, a contar da data de sua assinatura. [...]

24. Vale registrar que tais Termos Aditivos foram encaminhados à Procuradoria-Geral do Distrito Federal, para fins de registro do Contrato, não tendo aquela Procuradoria apresentado qualquer parecer contrário às prorrogações. [...]

29. Essas intervenções, por parte dos licitantes, têm postergado sobremaneira a conclusão da licitação. Consequentemente, a SESOL vem prorrogando os contratos decorrentes da Concorrência anterior de nº 045/2002, alegando que, dessa forma, tem evitado que o Programa sofra solução de continuidade, por se tratar de benefício destinado às famílias carentes. Essas prorrogações estão fundamentadas no inciso II do Art. 57 da Lei de Licitações, como discorrido.

30. Segundo Jessé Torres Pereira Júnior, os contratos amparados por esse dispositivo não carecem de previsão para sua prorrogação: “*Para a primeira hipótese de prorrogação, (inciso I do art. 57) a lei exige que haja sido prevista no ato convocatório. Nos demais, a lei silencia quanto a tal previsão, do que se infere sua desnecessidade, mas fixa limites temporais: na prestação de serviços contínuos, a prorrogação é admitida por sessenta meses (via oblíqua que alcança os contratos de execução plurianual), logo defeso que se estenda além;*” [...]

35. Dessa forma, afora a ressalva destacada nos parágrafos antecedentes, tem-se que **as prorrogações dos contratos estão legalmente amparadas, vez tratarem de fornecimento contínuo, sendo cabível, portanto, a aplicação do art. 57, II, da Lei nº 8.666/93.** (grifou-se)

Por tudo isso, não é ou era demais ou fora de questão ou contexto aprovar a prorrogação do Contrato nº 003/2018 – SEDESTMIDH, uma vez que havia fundamentação jurídica para consenti-la e suportá-la, além do que havia comprovação da vatajiosidade em estender o prazo de validade contratual.

Por fim, constatou-se que a SEDES cometeu a mesma falha formal de não prever no termo do Contrato nº 040.568/2020, Processo nº 00431-00001851/2019-72, Doc. SEI/GDF 35637569, a possibilidade de prorrogação contratual. Assim, com o fito de evitar futuras desaprovações da prorrogação contratual, recomenda-se que se inclua nos contratos esta previsão e celebre termo aditivo para corrigir a ausência de previsão.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 09/2020 -DATCS/COLES /SUBCI/CGDF, de 08/12/2020, a Secretaria de Desenvolvimento Social se manifestou por meio do Ofício Nº 138/2021 - SEDES/GAB/ASSESP, de 27/01/2021, com as seguintes informações:

Quanto a este item 2.1.3, informo que a Coordenação de Licitações, Contratos e Convênios - COLIC está incumbida de elaborar as minutas de contratos de novos procedimentos licitatórios, observando a natureza da contratação e alertando às áreas demandantes a necessidade em verificar a especificidade da contratação. Quanto ao pedido de aditivo para corrigir a ausência da previsão de prorrogação, informo que para este caso tal pedido resta prejudicado, visto que a empresa encaminhou expediente (51539012), em 26/11/2020, informando que não tem interesse na prorrogação da avença.

Ainda, referente ao item 2.1.3, o presente Informativo foi direcionado à Assessoria Jurídico-Legislativa - AJL, a qual registrou suas considerações por meio do Relatório SEI-GDF n.º 2/2021 - SEDES/GAB/AJL (ID 54200866), concluindo, aquela Especializada, não ser apenas viável, mas sobretudo necessário o atendimento da presente recomendação, no sentido de as próximas minutas contratuais conterem previsão expressa de prorrogação, quando essa hipótese for legalmente admitida. Doravante, ela ainda registra que, ao analisar as próximas minutas de prorrogação, atentar-se-á para a previsão editalícia e contratual com relação à possibilidade de prorrogação dos contratos, nos termos da Lei Federal nº 8.666/1999, bem como a previsão descrita no instrumento. A partir disso, indicará à área técnica as alterações necessárias na minuta do aditivo de prorrogação contratual, com o escopo de atender a recomendação constante no presente Informativo de Ação de Controle - IAC nº 09/2020 -CGDF.

Destaca-se ainda que a Assessoria Jurídico-Legislativa - AJL, à época, considerou não haver contrato regular a ser prorrogado, isso porque seguiu orientação do Tribunal de Contas da União/TCU, nos termos da Súmula 222, no sentido de que são improrrogáveis os contratos de aquisição de bens, orientação preponderante sobre a orientação do TCDF indicada no IAC em tela.

No tocante à recomendação (R.7) informo que foi emitido o Juízo de Admissibilidade (54461434) para a instauração de Investigação Preliminar, com vistas à apuração de responsabilidade pela opção por se realizar contratação emergencial em vez de realizar a prorrogação do contrato regular, que se mostrava mais vantajosa a sua manutenção.

Adicionalmente, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, encaminhou o Ofício N° 161/2021 - SEDES/GAB, de 18/05/2021, Doc. SEI/GDF 62174968, com as seguintes informações complementares:

5.1 Relativamente ao apontamento dessa Controladoria-Geral de que a opção pela contratação emergencial decorreu da manifestação pela AJL da SEDES (Parecer n° 07, Doc. SEI 17938625), cabe aqui reforçar algumas considerações:

5.2 Primeiro, destaca-se que o processo para análise acerca da possibilidade de prorrogação do contrato regular, que estava por vencer em 06/02/19, somente chegou para apreciação pela AJL no dia 04/02/2019, às 11h09, nada obstante as tratativas para tal prorrogação tenha sido iniciadas em 14/11/2018. Tal fato inviabilizou até mesmo que se sugerisse o envio dos autos à douta PGDF, órgão central de orientação jurídica do Distrito Federal.

5.3 Por outro lado, vale ressaltar que a orientação jurídica posta no parecer da AJL fulcrou-se nos seguintes argumentos: a) observância do texto da lei, posto que não existe previsão legal de prorrogação de contrato de aquisição de bens; b) Jurisprudência do TCDF, Decisão n° 7649/1997; c) Jurisprudência do TCU, Acórdão 1512/2004, Primeira Câmara; d) entendimento doutrinário, do Professor Marçal Justen Filho, em sua obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos; e, e) Parecer Jurídico SEI-GDF n° 858/2018 – PGDF/GAB/PRCON.

5.4 Com efeito, não merece prosperar a comparação feita pela nobre Auditora no sentido de que o contrato anterior, celebrado em 01/10/2013, havia sido prorrogado até 01/10/2016, o que poderia ter criado no gestor a expectativa de prorrogação do contrato em questão. Isto porque o contrato firmado em 2013 era de prestação de serviço de fornecimento de cestas de alimentos, e nessa condição foi sucessivamente prorrogado, enquanto que o contrato em questão era de aquisição de bens (cestas básicas).

5.5 Por outro lado, a Decisão Normativa n° 3/1999 do TCDF, da qual faz uso a nobre Auditora para entender como possível a prorrogação do contrato de aquisição de bens, por se tratar de caso de fornecimento contínuo, sequer teve aplicação incontestada a partir de sua edição. Referida decisão normativa foi revogada pela Decisão Normativa n° 2, de 20/10/2011-TCDF e, posteriormente, foi restabelecida pela Decisão n° 6.356/2014-TCDF.

5.6 Mas não é só, a Decisão Normativa n° 3/1999 do TCDF conflita com o entendimento prevalente no TCU sobre a questão (Acórdão 1512/2004, Primeira Câmara) que, nos termos da Súmula 222 do TCU, deve ser acatado pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por se tratar de norma geral de licitação, sobre a qual cabe privativamente à União legislar.

5.7 Ademais, não houve previsão no contrato em análise de sua prorrogação e, nos termos do Parecer Jurídico SEI-GDF n° 858/2018 – PGDF/GAB/PRCON, a prorrogação contratual somente é viável se prevista no Edital e no ajuste original.

5.8 Por todos os motivos acima, a AJL entendeu pela inviabilidade de prorrogação do Contrato de Aquisição nº 03/2018. Contudo, em momento algum orientou-se pela realização de uma contratação emergencial.

5.9 É entendimento pacífico tanto do TCDF quanto da PGDF que os atos necessários a prorrogações contratuais devem ser iniciados com antecedência, para que, caso não seja possível a prorrogação, haja tempo hábil para uma nova contratação regular ou, no mínimo, se minimize o tempo da contratação emergencial.

5.10 Por outro lado, impende destacar que a contratação emergencial foi analisada pela AJL da Sedes (Parecer nº 10 - [22045209](#)), oportunidade em que se apontou a necessidade de comprovação inequívoca da compatibilidade de valores aos preços de mercado, ressalva esta que foi reiterada pela d. PGDF (Parecer nº 109/2019-PGCONS/PGDF ([22331163](#))). Isto demonstra que, sob qualquer ótica, uma suposta desvantajosidade econômica não pode ser atribuída à orientação dada pelos órgãos jurídicos. E mais, a suposta desvantajosidade apontada pela nobre Auditora não existia, uma vez que o processo de contratação emergencial se iniciou em momento posterior, e por óbvio, seu resultado só poderia ser conhecido com a instrução processual.

5.11 Portanto, não há nexos causal entre o Parecer nº 07, Doc. SEI [17938625](#), e a realização do contrato emergencial e seus desdobramentos.

As justificativas trazidas pela Unidade auditada, destacam que haveria controvérsia entre as Cortes de controle Federal e Distrital acerca da prorrogação ou não de contratos de fornecimento de insumos. Essa questão já havia sido relatado no ponto de auditoria, e, de acordo com entendimento da Procuradoria Jurídica do Distrito Federal, os órgãos distritais, quando utilizarem **recursos financeiros exclusivamente distritais**, poderão tratar os contratos de fornecimento de insumos como de natureza continuada. Tal entendimento trouxe, sob o aspecto gerencial das contratações, otimização dos recursos administrativos envolvidos nas contratações públicas, dado que os gestores não precisariam promover anualmente novo procedimento licitatório, pois bastaria prorrogar os contratos vigentes, desde que comprovassem a vantajosidade dos preços contratados.

Cabe mencionar que, conforme Parecer nº 316/2017 - PRCON/PGDF, não cabe interpretação extensiva do inciso II do art. 57 da Lei de Licitações quando se tratar de contrato de fornecimento de bens e seu pagamento for com recursos federais, a saber:

[...] A dúvida ora delineada não é inédita e já encontrou, dentro desta Casa jurídica, orientação pacificada no sentido de que não se deve aplicar uma interpretação extensiva ao inc. II do art 57 da Lei 8,666/93 quando se tratar o contrato de fornecimento de bens e seu pagamento for custeado com verbas federais. [...]

Forte nas orientações supra consignadas, pugna-se pela inviabilidade de se prorrogar o contrato nº 1212016 com fundamento no art. 57, II, da lei 8.666/93, considerando-se que o Tribunal de Contas da União, órgão que fará o controle da utilização dos recursos federais ali investidos, não confere interpretação extensiva ao inciso de lei mencionado. [...]

Ocorre que a contratação sob análise é custeada com recursos do Governo do Distrito Federal e, portanto, não sujeita à observância do entendimento do Tribunal de Contas da União.

Ressalta-se que é sabido que o parecer jurídico produzido pela Assessoria Jurídico-Legislativa não é vinculativo, de modo que é de responsabilidade do gestor a tomada de decisão. Nesse sentido, o tomador de decisão deverá ponderar sobre todas as alternativas possíveis e decidir pela opção que traria menor dano à Administração Pública e à sociedade e não o contrário, como ocorreu, haja vista que se tratava de uma contratação essencial e indispensável para a efetivação da política pública de distribuição de alimentos às pessoas em situação de vulnerabilidade social. Frise-se a falta de acesso à alimentação gera prejuízo imensurável e irreparável às pessoas que dela precisam.

Ademais, é fato que a SEDES tinha conhecimento de que os preços praticados no mercado eram maiores do que os preços do contrato vigente à época, considerando que quando da pesquisa de preços para a pretensa prorrogação do contrato isso foi comprovado. Assim, a vantajosidade em se manter a contratação com a prorrogação encontra-se no Processo nº 00431-00010871/2017-72. Desse modo, é notório qualquer contratação que não fosse a prorrogação implicaria em desvantajosidade já que, como dito, os preços de mercado eram mais elevados e de conhecimento da SEDES.

Diante do exposto, mantida está a evidência de auditoria e suas recomendações, dado que as informações apresentadas não trouxeram fatos que comprovassem a vantajosidade da contratação emergencial.

Causa

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal:

Em 2019 e 2020:

Ineficiência administrativa.

Consequência

Contratação onerosa e desvantajosa;

Comprometimento à efetivação plena da política de Pública de atendimento às famílias em vulnerabilidade social.

Prestação de serviços sem cobertura contratual no período compreendido entre o término do contrato regular e a celebração do contrato emergencial.

Prestação de serviços sem cobertura contratual no período compreendido entre o término do contrato regular e a celebração do contrato emergencial.

Recomendações

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal:

- R.4) Fazer constar nos termos contratuais a previsão de prorrogação contratual nos casos em que há permissivo legal para tal possibilidade, além da previsão editalícia.
- R.5) Instaurar processo correcional com vistas à apuração de responsabilidade pela opção por se realizar contratação emergencial em vez de prorrogar contrato regular que se mostrava mais vantajosa a sua manutenção.

3.1.3. FORNECIMENTO DE CESTAS BÁSICAS FORA DA VIGÊNCIA CONTRATUAL

Classificação da falha: Grave

Fato

Verificou-se que no Doc. SEI/GDF 18022259, Processo nº 00431-00010871/2017-72, consta o Cronograma SEI-GDF - SEDESTMIDH/SEADS/SUBSAN/CSAN, de 05/02/2019, em que o executor do contrato solicita que a empresa contratada entregue as cestas de alimentos em datas que não possuem cobertura contratual, dado que não houve a prorrogação contratual conforme explicitado em item próprio deste Relatório e o contrato teve o seu termo em 06/02/2019:

[...]

Considerando que o contrato em voga tem um total de 13.000 cestas disponíveis e que o valor já se encontra empenhado para o corrente mês, vide empenhos nº 2019NE00012, 2019NE00045 e 2019NE00050, e, considerando ainda, o Parecer SEI-GDF n.º 7/2019 - SEDESTMIDH/GAB/AJL (17938625) onde a "**...Assessoria entende, pela impossibilidade de prorrogação do Contrato de Aquisição de Bens nº 003/2018.**" em 05/02/2019 às 18:29, vimos, tempestivamente, solicitar que as mesmas sejam entregues conforme cronograma abaixo.

CESTAS DE ALIMENTOS - 2019	
DIA	CESTAS SECAS
	Previsão de chegada
08/02/2019	1.000
11/02/2019	1.000
13/02/2019	1.000
15/02/2019	1.000

CESTAS DE ALIMENTOS - 2019	
18/02/2019	1.000
20/02/2019	1.000
22/02/2019	1.000
25/02/2019	1.000
27/02/2019	1.000
01/03/2019	1.000
07/03/2019	1.000
11/03/2019	1.000
13/03/2019	1.000
TOTAL	13.000

Constatou-se, ainda, que o executor do contrato realizou os seguintes atestos pós vigência contratual, conforme documentos acostados ao Processo nº 00431-00003353/2018-83:

Atesto SEI-GDF n.º10/2019 - SEDESTMIDH/SEADS/SUBSAN/CSAN

Brasília-DF, 19 de março de 2019

Eu, ***** matrícula nº *****, na qualidade de Executor do Contrato nº 003/2018, designado no DODF nº 33, de 19/02/2018, página 36 ([5320338](#)), atesto que a presente despesa, no valor de **R\$ 945.000,00** (novecentos e quarenta e cinco mil reais), é referente às Notas Fiscais Nº 1706 ([19562971](#)), 1721 ([19563084](#)), 1723 ([19563204](#)), 1726 ([19563288](#)), 1782 ([19563430](#)), 1783 ([19563553](#)), 1794 ([19658006](#)), 1795 ([19733753](#)) E 1796 ([19733829](#)) que trata de aquisição de cestas convencionais no mês de **FEVEREIRO/2019**. Atesto ainda que foi executado dentro dos parâmetros de qualidade e quantidade pactuados nos termos do contrato acima citado. (Doc. SEI/GDF 19734212)

NOTAS FEVEREIRO/2019		
Nota Fiscal nº	Quantidade	Valor R\$
1706	1.000	135.000,00
1721	500	67.500,00
1723	500	67.500,00
1726	1.000	135.000,00
1782	1.000	135.000,00
1783	1.000	135.000,00
1794	1.000	135.000,00
1795	700	94.500,00
1796	300	40.500,00
TOTAL	7.000	945.000,00

(Fonte: Doc. SEI/GDF 19734496)

Atesto SEI-GDF n.º 14/2019 - SEDESTMIDH/SEADS/SUBSAN/CSAN
Brasília-DF, 16 de abril de 2019

Eu, *****, matrícula n.º *****, na qualidade de Executor do Contrato n.º 003/2018, designado no DODF n.º 33, de 19/02/2018, página 36 (5320338), atesto que a presente despesa, no valor de **R\$ 945.000,00** (novecentos e quarenta e cinco mil reais), é referente às Notas Fiscais N.º 1798 (20970124), 1802 (20970263), 1806 (20970392), 1808 (20970540), 1812 (20970697), 1825 (20970812), 1831 (21127480) e 1832 (21127624) que trata de aquisição de cestas convencionais no mês de **FEVEREIRO/2019**. Atesto ainda que foi executado dentro dos parâmetros de qualidade e quantidade pactuados nos termos do contrato acima citado. (Doc. SEI/GDF 21128074)

NOTAS FEVEREIRO/2019		
Nota Fiscal n.º	Quantidade	Valor R\$
1798	1.000	135.000,00
1802	1.000	135.000,00
1806	1.000	135.000,00
1808	1.000	135.000,00
1812	1.000	135.000,00
1825	1.000	135.000,00
1831	700	94.500,00
1832	300	40.500,00
TOTAL	7.000	945.000,00

(Fonte: Doc. SEI/GDF 21128253)

Assim, é perceptível que foram entregues 14.000 (quatorze mil) cestas de alimentos, perfazendo um total de R\$ 1.890.000,00 pagos sem lastro contratual.

Acontece que na contratação ora analisada, o contrato firmado foi por prazo certo, ou seja, o prazo de execução do objeto coincide com o termo final da vigência contratual, não cabendo qualquer entrega pela então contratada de cestas de alimentos após o término da vigência, já que o ajuste encontrava-se extinto, mesmo que houvesse saldo em relação à quantidade avençada.

Consigna-se que, em regra, a Administração Pública está proibida de firmar contrato verbal com o particular, sendo este, nulo de pleno direito, conforme previsão expressa do art. 60, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/1993. Contudo, em caráter excepcional e de acordo com o parágrafo único do art. 59 da Lei de Licitações, o Poder Público deve pagar a título de indenização os serviços extracontratuais executados, sob pena de violação ao princípio do enriquecimento sem causa.

Em que pese a permissão legal para que se utilize o procedimento de indenização de despesas sem cobertura contratual que tem um rito diferenciado em relação aos dos pagamentos com amparo de um contrato vigente, observou-se que a SEDES pagou o valor de R\$ 1.890.000,00 como se contrato tivesse e não se atentou para as particularidades dos pagamentos a título indenizatório.

Por último, cabe assinalar que contratação verbal tende a configurar fraude à licitação, haja vista que a regra é se firmar contrato por meio de licitação, além de expor o órgão a riscos e de comprometer o controle dos gastos públicos.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 09/2020 -DATCS/COLES /SUBCI/CGDF, de 08/12/2020, a Secretaria de Desenvolvimento Social se manifestou por meio do Ofício Nº 138/2021 - SEDES/GAB/ASSESP, de 27/01/2021, com as seguintes informações:

Informo que foi emitido o Juízo de Admissibilidade (54461434) para a instauração de Investigação Preliminar, com vistas à apuração de responsabilidade pela realização de despesa sem cobertura contratual, referente ao fornecimento de cestas básicas fora da vigência do contrato.

Considerando que a recomendação do IAC nº 09/2020 -DATCS/COLES/SUBCI /CGDF para esse ponto de auditoria não foi efetivamente implementada, mantém-se o ponto de auditoria e sua respectiva recomendação.

Causa

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal:

Em 2019:

Ineficiência administrativa do executor do contrato, uma vez que foi realizado atesto após o fim de vigência contratual.

Consequência

Contratos nulo de pleno direito;

Comprometimento do controle dos gastos públicos;

Violação do princípio da legalidade.

Recomendações

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal:

R.6) Instaurar processo correcional com vistas à apuração das responsabilidades pela realização de despesa sem cobertura contratual.

3.2. Os preços contratados são compatíveis com os praticados no mercado?

3.2.1. FALTA DE AMPLITUDE DA PESQUISA DE PREÇOS

Classificação da falha: Média

Fato

Verificou-se que a Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal não tem observado todos os requisitos necessários e essenciais para que se proceda à aditivação contratual. Tal fato foi constatado no Processo nº 0380-001503/2015 quando da instrução processual para a celebração do 3º Termo Aditivo, tendo em vista que não se comprovou, mediante pesquisa de preços, a vantajosidade para a prorrogação contratual, assim como para o acréscimo de 25% do objeto contratado, já que consta no Processo apenas a proposta de uma única empresa, Doc. SEI/GDF 47420819.

Em relação ao não atendimento do requisito fundamental, por meio da Nota Jurídica N.º 207/2020 - SEDES/GAB/AJL, de 24/09/2020, Doc. SEI/GDF 47736313, a Assessoria Jurídica-Legislativa - AJL pontua que:

[...]

(iii) a vantajosidade econômica de se proceder ao aditamento contratual, em contraposição a eventual deflagração de novo procedimento licitatório; **NÃO ATENDIDO.**

A vantajosidade econômica do aditamento contratual não pode ser presumida, devendo ser justificada com a comparação dos custos econômicos e logísticos da realização de uma nova licitação. Além disso, ressalta-se que a pesquisa de preços realizada, sintetizada na Planilha acostada no Documento-SEI nº 47432361, obteve apenas um preço válido através de proposta de fornecedor do ramo (47420819).

Em que pese o esforço da Gerência de Compras em obter preços com fornecedores (47338080), reforçamos a importância de uma ampla pesquisa de preços que, nos termos do art. 5º do Decreto nº 39.453/2018, deve ser "realizada da forma mais ampla possível e deverá ser composta de, no mínimo, 03 valores válidos".

Nesse contexto, esta AJL recomenda que a vantajosidade do acréscimo seja devidamente comprovada e que a pesquisa de preço seja complementada de modo a conter pelo menos 03 valores válidos. [...]

Apesar da recomendação da AJL, nada fez a SEDES para cumprir todos os requisitos legais exigidos para se firmar um termo aditivo, uma vez que não se realizou nova pesquisa de preços e, desse modo, não se comprovou que o valor contratado está em consonância com os praticados no mercado, o que contraria o art. 57, II, da Lei de Licitações, a saber:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

[...]

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; [...]

Sobre a temática, o Tribunal de Contas da União – TCU, em reiterados julgados, tem o entendimento pela necessidade da comprovação da vantajosidade da prorrogação contratual. Para ilustrar, reproduz-se o Acórdão 3351/2011 – Segunda Turma – TCU:

[...]

9.10.4. somente proceda à prorrogação de contratos de prestação de serviços executados de forma contínua quando reste demonstrado que tal opção assegure a obtenção de condições e preços mais vantajosos para a Administração, conforme preceitua o art. 57, inc. II, da Lei 8.666/93, o que deve ser evidenciado com a realização de pesquisa de mercado para serviços similares, devendo ser incluídos nos autos do respectivo processo administrativo os documentos que fundamentem a decisão; [...]

Pelo exposto, é evidente que a pesquisa de preço não é mera formalidade a ser cumprida, mas requisito necessário e essencial, com vistas à otimização dos recursos públicos e transparência da contratação. Assim, o fato de a Secretaria de Desenvolvimento Social firmar um termo aditivo sem observar os ditames legais e não demonstrar a vantajosidade da manutenção do ajuste, enseja violação de princípios como o da legalidade, eficiência e transparência.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 09/2020 -DATCS/COLES /SUBCI/CGDF, de 08/12/2020, a Secretaria de Desenvolvimento Social se manifestou por meio do Ofício Nº 138/2021 - SEDES/GAB/ASSESP, de 27/01/2021, com as seguintes informações:

Conforme despacho da Diretoria de Suprimentos e Compras - DISUC (54408424), a Unidade informa que efetuou uma ampla pesquisa, comprovada pelos documentos: 1- **Comprovante de envio de propostas (47338080)**: foram enviadas 24 propostas comerciais para empresas, a fim de embasar a pesquisa de preços. 2- **Negativas de propostas (47338200)**: das 24 propostas comerciais, apenas duas empresas responderam a esta Secretaria, no sentido de não ter interesse nesse tipo de serviço. 3 - **Proposta Comercial (47420819)**: ainda, dentre as 24 propostas comerciais enviadas, apenas a empresa Águila Express teve interesse na prestação do serviço. 4- **Negativa SEFAZ/DF (47336431)**: após pesquisa no sistema, não foram encontrados preços públicos para o serviço solicitado. 5- **Negativa e-compras - DF (47336642)**: após pesquisa no sistema, não foram encontrados preços para o serviço solicitado. 6- **Negativa Banco de Preços Públicos (47337062)**: após pesquisa no sistema, não foram encontrados preços públicos para o serviço solicitado.

No entanto, devido à especificidade do serviço cotado, houve pouco interesse por parte das empresas, bem como não houve preço público para embasar a pesquisa de Preços. Ainda, a Diretoria informa que a Gerência de Compras, vinculada à DISUC, elaborou a Lista de Verificação de Conformidade da Fase interna da Licitação (47420962), o que se enquadra como *checklist* citado no item 2.1.6 do Informativo em epígrafe.

Verificou-se que várias empresas apresentaram propostas de preços no início do processo licitatório, bem como várias participaram da licitação, assim, a especificidade do objeto não é justificativa para que não se proceda à devida amplitude da pesquisa. Diante disso, mantida está a evidência de auditoria e a recomendação.

Causa

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal:

Em 2019 e 2020:

Instrução processual relativa à pesquisa de preços inadequada tendo em vista que não atendeu aos requisitos de quantidade.

Consequência

Risco de contratação antieconômica e desvantajosa;

Risco de prejuízo ao erário distrital.

Recomendações

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal:

R.7) Criar mecanismos/metodologia (cheklist, POP, manuais) que assegure que os contratos em prorrogação ou de acréscimos de quantitativos tenha a vantajosidade comprovada com, no mínimo, 03 (três) cotações de preços, de modo que o resultado/estimativa reflita o valor de mercado para a prestação do serviço.

3.2.2. NÃO DEMONSTRAÇÃO DA VANTAJOSIDADE DA ADITIVAÇÃO CONTRATUAL

Classificação da falha: Média

Fato

Verificou-se que quando da aditivação do Contrato de Prestação de Serviços nº 041096/2020, Processo nº 00431-00007270/2020-88, com vistas ao acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento) do objeto contratado, a SEDES deu prosseguimento à celebração do 1º Termo Aditivo sem observar todos os elementos essenciais e necessários para sua efetivação.

Tem-se que a Assessoria Jurídico-Legislativa – AJL, por meio da Nota Jurídica N.º 205/2020 - SEDES/GAB/AJL, de 24/09/2020, Doc. SEI/GDF 47711962, pontou os requisitos não atendidos para se efetivar a celebração do aditivo contratual, do qual se destaca a ausência de comprovação da vantajosidade em se promover o aditamento, a saber:

[...] (iii) a vantajosidade econômica de se proceder ao aditamento contratual, em contraposição a eventual deflagração de novo procedimento licitatório; (NÃO ATENDIDO) – não localizamos no processo justificativa do preço contratado, que poderia ser realizada com apresentação nos autos de contratos firmados entre o BRB e outros entes da Administração Pública e/ou privados, visando avaliar se os valores apresentados pelo BRB na proposta de preços estão em conformidade com o preço praticado no mercado. [...]

No entanto, mesmo com o apontamento da AJL, a SEDES continuou com o andamento processual e firmou o 1º Termo Aditivo sem se atentar que descumpria requisito legal essencial e necessário, ainda mais que, conforme demonstrado em item próprio deste Relatório, o preço contratado não se mostra compatível com os preços praticados pelo BRB em outros contratos com o Governo do Distrito Federal.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 09/2020 -DATCS/COLES /SUBCI/CGDF, de 08/12/2020, a Secretaria de Desenvolvimento Social se manifestou por meio do Ofício N° 138/2021 - SEDES/GAB/ASSESP, de 27/01/2021, com as seguintes informações:

A Nota Técnica N.º 3/2020 - SEDES/GAB/SUAG/COLIC (50311142) tratou justamente de algumas inconsistências encontradas relativamente aos cálculos do aditivo do Contrato nº 041096/2020 (Prato Cheio). Assim, como resta demonstrado na Nota Técnica supracitada, o novo Termo Aditivo foi assinado após atendimento de todos os requisitos do [Parecer Normativo nº 1540/2012-PROCAD/PGDF](#), o qual elenca que os acréscimos ou diminuições quantitativas do objeto contratual fundados no art. 65, I, "b", da Lei 8.666/93 (nas obras, serviços ou compras, até 25% do valor inicial atualizado do contrato), tendo sido apreciado pela especializada AJL, conforme Despacho - SEDES/GAB/AJL (50582003). Assim, procedeu-se à assinatura do 1º Termo Aditivo (50751210), constando o detalhamento dos valores e quantitativos do contrato, conforme especificado no Ofício N° 7/2020 - SEDES/GAB/SUAG/COLIC (51251849).

Dado que a SEDES não apresentou justificativa que comprovasse a vantajosidade para se firmar o Termo Aditivo, mantida está a evidência de auditoria, bem como a recomendação.

Causa

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal:

Em 2020:

Ineficiência administrativa quanto a instrução processual inadequada para comprovar a vantajosidade de aditativa contratual.

Consequência

Risco de contratação antieconômica e desvantajosa;

Risco de prejuízo ao erário distrital.

Recomendações

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal:

R.8) Criar procedimentos formais (chek-list, POP, manual ou outro instrumento) que assegure que a instrução processual de contrato em prorrogação cumpra todos os requisitos da legislação, inclusive cumprimento das orientações estabelecidas em parecer da AJL.

3.3. Nas aquisições foram observados os normativos regentes e vigentes?

3.3.1. AUSÊNCIA DA ANÁLISE PRÉVIA DA ASSESSORIA JURÍDICO-LEGISLATIVA NO ADITAMENTO CONTRATUAL

Classificação da falha: Média

Fato

Evidenciou-se que a Secretaria de Desenvolvimento Social não submeteu à apreciação da Assessoria Jurídico-Legislativa o 1º Termo Aditivo do Contrato nº 039.525/2019, Processo nº 00431-00001920/2019-48.

Sobre a temática, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, por meio da Decisão nº 774/2011, decidiu pela não obrigatoriedade de se sujeitar ao crivo da Procuradoria-Geral do Distrito Federal a minuta padrão que se pretende utilizar. Todavia, não desobriga a manifestação da respectiva AJL, a saber:

O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] II – dar provimento aos embargos, atribuindo-lhes eficácia infringente, para o fim de sanar as obscuridades apontadas, e, reformando parcialmente a Decisão nº 774/2011, **reconhecer a não-obrigatoriedade de encaminhamento de todos os processos à Procuradoria-Geral do Distrito Federal para cotejo do caso concreto com a minuta-padrão que se pretende utilizar, uma vez que a identidade de situações deverá ser atestada pelo gestor de cada órgão ou entidade, precedida de manifestação conclusiva favorável da respectiva assessoria jurídica; [...]**

Acrescenta-se que a própria Lei de Licitações, no parágrafo único do art. 38, prevê a imprescindibilidade de apreciação prévia da assessoria jurídica nas minutas dos contratos, a saber: “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”.

Já o Regimento Interno da SEDES dispõe que:

Art. 6º À Assessoria Jurídico-Legislativa, unidade orgânica de assessoramento, diretamente subordinada ao Gabinete do Secretário de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, compete: [...]

II - promover o exame prévio de atos normativos, termos, contratos, termos de colaboração, termos de cooperação, convênios, ajustes e outros instrumentos congêneres inerentes às atividades da Secretaria, sem prejuízo da necessária manifestação conclusiva da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, tendo em vista sua competência privativa para o exercício da consultoria jurídica no âmbito do Distrito Federal; [...]

Salienta-se que tal medida se faz necessária por se tratar de controle de legalidade dos atos praticados pela Administração, de modo a identificar e corrigir vícios, irregularidades e ilegalidades que eventualmente possam existir e que, a depender do caso, poderiam gerar prejuízo aos cofres públicos ou a invalidação do contrato. Portanto, a assessoria jurídica deve ser sempre provocada a se manifestar previamente às contratações e às alterações contratuais que se pretende realizar, emitindo o respectivo parecer.

Pelo exposto, é evidente que a SEDES não cumpriu todos os requisitos legais, necessários e essenciais exigidos para a celebração de aditamento contratual, tendo em vista a ausência de parecer prévio de sua assessoria jurídica quanto ao aditamento do contrato.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 09/2020 -DATCS/COLES /SUBCI/CGDF, de 08/12/2020, a Secretaria de Desenvolvimento Social se manifestou por meio do Ofício Nº 138/2021 - SEDES/GAB/ASSESP, de 27/01/2021, com as seguintes informações:

Quanto a este ponto, informo que esta Secretaria de Estado tem ciência da necessidade de encaminhar todas as prorrogações de contratos à apreciação da AJL, em atendimento ao art. 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/1993. O lapso em questão foi cometido por antigos servidores da Diretoria de Contratos e Convênios, que foram exonerados na data de 18/11/2020.

Considerando a imprescindibilidade de se submeter à assessoria jurídica o termo de aditamento contratual, mantida está a evidência de auditoria, assim como a recomendação.

Causa

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal:

Em 2020:

Ineficiência administrativa.

Consequência

Não cumprimento de todos os requisitos legais exigidos para a celebração de aditamento contratual.

Recomendações**Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal:**

R.9) Submeter à apreciação prévia da Assessoria Jurídico-Legislativa todas as contratações e alterações contratuais, sob pena de responsabilização.

3.4. A Secretaria de Desenvolvimento Social gerencia, controla e fiscaliza as entradas e saídas das cestas de alimentos de forma adequada e suficiente?

3.4.1. CONTROLE DEFICIENTE DOS RECEBIMENTOS E DAS SAÍDAS DAS CESTAS DE ALIMENTOS

Classificação da falha: Média

Fato

Na análise dos Processos nºs 00431-00003353/2018-83, 00431-00009402/2019-72 e 00431-00003537/2020-68 não se encontrou qualquer controle referente ao recebimento e saída das cestas de alimentos fornecidas pela empresa contratada. Constam no processo de pagamento somente as notas fiscais, os atestos e os relatórios circunstanciados. Esse fato indica que não existe controle formal de entradas e saídas de cestas de alimentos.

Quanto ao Processo nº 00431-00016354/2019-79 constatou-se que apenas após o Despacho - SEDES/GAB/SUAG/COFIC/DIFIN, de 11/09/2020, Doc. SEI/GDF 46969803, foi que a SEDES providenciou o registro do recebimento no Sistema Integrado de Gestão de Material – SIGMA NET das cestas verdes, isto é, os recebimentos relativos ao ano de 2020 somente foram lançados em setembro/2020, de maneira que é provável que os lançamentos não retratem a realidade da movimentação, ainda mais que se verificou que todos os lançamentos de saída estão datados de setembro/2020 independente da data de entrada da cesta na Secretaria e da

data em que efetivamente teve a saída para distribuição às pessoas em situação de vulnerabilidade social. Registre-se que não se encontrou qualquer lançamento referente ao ano de 2019.

Em resumo, por estas constatações é razoável afirmar que a Secretaria de Desenvolvimento Social possui controles ineficientes das entradas e saídas das cestas de gêneros alimentícios. É sabido que todo recurso público deve ser controlado e fiscalizado e, por conseguinte, cumprir com o dever constitucional de prestar contas de todo recurso público que é adquirido, utilizado, guardado e administrado. No caso da aquisição de alimentos não é diferente, pois são recursos públicos em forma de gêneros alimentícios.

A inobservância dos preceitos constitucional e infraconstitucional enseja na violação dos princípios que regem a Administração Pública e pode configurar Ato de Improbidade Administrativa.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 09/2020 -DATCS/COLES /SUBCI/CGDF, de 08/12/2020, a Secretaria de Desenvolvimento Social se manifestou por meio do Ofício Nº 138/2021 - SEDES/GAB/ASSESP, de 27/01/2021, com as seguintes informações:

Referente ao assunto, esclareço que esta Secretaria, por meio da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional - SUBSAN possui todos os controles de entrada e saída de cestas por meio de controle de estoque, planilhas referentes às entregas de cada motorista da empresa contratada para o transporte, requerimentos assinados pelos beneficiários e listagens também assinadas pelos destinatários, para inserção no sistema SIGMA NET. O fluxo de recebimento das cestas segue descrito no Despacho [54617616](#) da SUBSAN.

Assim, seguindo a recomendação deste Informativo de Ação de Controle, esta pasta passará a incluir os documentos comprobatórios em seus processos de pagamento para uma maior transparência da aquisição e destinação das cestas.

Adicionalmente, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, encaminhou o Ofício Nº 161/2021 - SEDES/GAB, de 18/05/2021, Doc. SEI/GDF 62174968, com as seguintes informações complementares:

CONTROLE DO FORNECIMENTO DE CESTAS VERDES - CONTRATO Nº 39.525/2019.

1.1 A cesta verde é um benefício de provimento alimentar direto, e é composta de frutas, verduras e legumes, tendo o objetivo de prover uma alimentação saudável e variável, dentro dos padrões nutricionais. Trata-se de um benefício complementar ao programa “Prato Cheio” e à Cesta Básica, conforme Portaria nº 14, de 6 de maio de 2021.

1.2 O processo de controle de entrada das cestas verdes atualmente é realizado somente pelo registro no SIGMA.NET, no entanto, no período de novembro 2019 até setembro de 2020, o controle foi realizado de duas formas: mediante o registro das notas fiscais em processo SEI e por meio de planilhas em formato Excel, localizadas na pasta compartilhada da SUBSAN.

1.3 O controle da saída foi realizado somente por meio do controle físico das cestas. Este procedimento ainda ocorre e é operacionalizado pelos servidores que exercem função de estoquistas, que acompanham e fiscalizam a saída dos itens por meio de planilhas em formato Excel. Cabe esclarecer que a demanda para distribuição das cestas verdes chega por meio de solicitações dos usuários nas unidades socioassistenciais, que registram no Sistema Integrado de Desenvolvimento Social - SIDS os requerimentos com requisição para entrega em domicílio.

1.4 Esta entrega é realizada pela SEDES por meio de uma empresa contratada que, no momento da distribuição, exige a assinatura do requerimento para liberação da cesta verde. Esses requerimentos assinados são armazenados em arquivos físicos na Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, catalogados por mês e ano.

1.5 O executor do contrato monitora as informações de entrada e saída por meio das notas fiscais relativas aos produtos entregues e verificação das informações contidas nas planilhas de controle de estoque.

1.6 A entrega das cestas verdes é realizada de acordo com a disponibilidade orçamentária, contratual e logística operacional. Desta forma, não é obrigatório que este complemento alimentar seja disponibilizado todos os meses aos beneficiários.

1.7 No exercício de 2019, o controle foi realizado via planilha Excel que conforme descrito em relatórios circunstanciados no Processo SEI nº [00431-00016354/2019-79](#), no quantitativo abaixo relacionado:

Quantidade de Cestas Adquiridas em 2019			
Mês	Quantidade	Valor	Relatório SEI
Novembro	3.400	R\$ 83.300,00	32568850
Dezembro	5.700	R\$ 139.650,00	33657416

1.8 Cabe mencionar que o contrato foi assinado em agosto de 2019 teve a designação do seu executor do contrato em outubro (Ordem de Serviço nº 89, de 26 de agosto de 2019, doc. SEI [29167023](#)). A partir da organização de logística de recebimento dessas cestas realizou-se o planejamento de entrega em domicílio à população.

1.9 O controle da entrada das cestas verdes no exercício de 2020 passou a ser registrado no Sistema Integrado de Gestão de Material – SIGMA.NET, operacionalizado pela Gerência de Material da SEDES, também disponibilizado no processo SEI nº [00431-00016354/2019-79](#), de acordo com a recomendação da Coordenação de Orçamento, Finanças, Contratos e Convênios no despacho SEI [46969803](#).

1.10 Cumpre esclarecer que a inserção dos dados retroativos aos meses de janeiro a agosto de 2020 foi feita no SIGMA.NET, conforme orientação no despacho SEI [46969803](#), para que as informações ficassem registradas no sistema e se padronizasse o controle da entrada desses produtos.

1.11 Mesmo havendo o registro de entrada das cestas verdes pelo Almoxarifado da SEDES, via SIGMA.NET, o controle interno de saída ainda é realizado pelos servidores estoquistas na SUBSAN, que utilizam planilhas em formato Excel para acompanhamento do recebimento dos requerimentos assinados e, posteriormente, arquivados.

1.12 Seguem quadros das cestas verdes adquiridas em 2020 e 2021:

Quantidade de Cestas Adquiridas em 2020			
Mês	Quantidade	Valor	Relatório SEI
Janeiro	5.600	RS 137.150,00	35047435
Fevereiro	3.490	RS 85.505,00	36465392
Março	9.236	RS 226.282,00	38436181
Abril	16.296	RS 399.252,00	39927261
Maiο	7.703	RS 188.723,50	42215402
Junho	6.900	RS 169.050,00	43039943
Julho	4.700	RS 115.150,00	45000740
Agosto	7.480	RS 183.260,00	46818308/46815763
Novembro	1.800	RS 44.100,00	52096639
Dezembro	7.800	RS 191.100,00	53432489

Quantidade de Cestas Adquiridas em 2021			
Mês	Quantidade	Valor	Relatório SEI
Janeiro	7.800	RS 191.100,00	55464886
Fevereiro	8.800	RS 215.600,00	57080934
Março	10.000	RS 245.000,00	59302115

1.16 Desta feita, conforme explicitado, não houve entrega de cestas verdes entre setembro e 24 de novembro de 2020 ([52096639](#)), o que explica a ausência desse período na primeira tabela do item 1.12 acima. 1.13 Em observância ao ofício nº 12 - COOPERMISTA ([46132286](#)) e à nota técnica ([46132292](#)), a Contratada solicitou a substituição de item descrito em Projeto Técnico de Demanda - PTD ([22782270](#)), tendo em vista a baixa safra dos produtos contidos no “grupo 7” entre os meses de agosto a dezembro. Vale ressaltar que as tratativas se iniciaram em reunião na Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, ata [46132516](#) e despacho [46132518](#), em 28 de agosto de 2020.

1.14 Em decorrência dessa solicitação, o contrato de distribuição de cestas verdes para os beneficiários do Programa Prato Cheio ficou suspenso a partir de setembro, aguardando a assinatura do Segundo Termo Aditivo, trazendo alteração qualitativa do contrato, com vistas a alterar a composição dos itens do Grupo 7, constante na Especificação Técnica SEI-GDF n.º 1/2019 - SEDESTMIDH/SEADS/SUBSAN/CSAN ([22782270](#)), nos termos do art. 65, inc. I, alínea "a" da Lei nº 8.666/1993.

1.15 Em 28 de setembro de 2020, o executor do contrato reforçou a urgência da elaboração do Termo Aditivo de Alteração qualitativa do objeto, sendo este assinado em 19 de novembro de 2020 ([51055107](#)) e publicado em 1º de dezembro de 2020 ([51751546](#)).

CONTROLE DO FORNECIMENTO DE CESTAS BÁSICAS (SECAS) - CONTRATO Nº 40.568/2020.

2.1 A ação de acesso e disponibilidade de alimentos desenvolvida pela SUBSAN, desde sua disponibilização, era realizada com entrega de cestas básicas nos domicílios dos usuários cadastrados no Sistema Integrado de Desenvolvimento Social – SIDS 2.0,

atendidos nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS) e Unidades de Proteção Social 24h.

2.2 No entanto, situações de descontinuidade de entrega e descumprimento do quantitativo planejado das cestas básicas constantes no Termo de Referência desencadearam um replanejamento frequente, situação agravada pelo COVID 19.

2.3 Diante desse cenário, o Governo Distrital instituiu o Programa “Prato Cheio”, por meio do Decreto nº 40.783/2020, alterado pelo Decreto nº 41.570, de 07 de dezembro de 2020, às famílias com renda familiar per capita igual ou inferior a meio salário mínimo, em situação de insegurança alimentar, inscritas no Cadastro Único para os Programas Sociais do Governo Federal ou no Sistema de Informação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e residentes no Distrito Federal.

2.4 Segundo a Portaria nº 14/2021 são modalidades de provimento alimentar direto de caráter emergencial: o crédito para aquisição de gêneros alimentícios, denominado programa “Prato Cheio”, e a concessão da cesta básica *in natura*, em casos excepcionais, conforme detalhado na Nota Técnica conjunta SUBSAS e SUBSAN Nº 01/2021 ([54039783](#)).

2.5 Neste contexto, a cesta básica *in natura* continua sendo uma das modalidades de provimento alimentar direto disponibilizada aos usuários que passam por atendimento socioassistencial e se encontram em situação de insegurança alimentar extrema e que não podem aguardar pelo benefício do cartão. É importante frisar que a concessão de cesta básica *in natura* se dará em **casos excepcionais**, pois prioriza-se a entrada do usuário no Programa Prato Cheio. Além disso, a entrega da cesta básica *in natura* ocorrerá de acordo com a disponibilidade orçamentária, contratual e logística operacional.

2.6 O contrato de fornecimento das cestas básicas *in natura* teve sua vigência compreendida entre 17/02/2020 e 16/02/2021, sendo que um novo contrato de fornecimento de cestas secas já se encontra efetivado com a Trend Esportes e Alimentos LTDA, para atendimento das situações excepcionais descritas nos itens acima.

2.7 As cestas básicas entregues até o momento são provenientes do estoque, já que a SUBSAN, em cálculo prévio, considerou a estimativa de atendimento às famílias e o tempo necessário para a próxima contratação, de modo que não se interrompesse a entrega do benefício.

2.8 Não há sistema formal próprio de controle de almoxarifado no âmbito da SUBSAN, todavia, esse controle de entrada e saída física é operacionalizado por servidores específicos na função de estoquista, que acompanham e fiscalizam a entrada e saída dos itens, fazendo o controle quantitativo por meio de planilhas em formato Excel. Atualmente, está em estudo o desenvolvimento de funcionalidade em sistema para realização do controle padronizado também de saída das cestas.

2.9 No final do exercício de 2020, as entradas de cestas secas (básicas) começaram a ser registradas no Sistema Integrado de Gestão de Material – SIGMA.NET operacionalizado pela Gerência de Material da SEDES, cujas notas de recebimento foram anexadas ao processo SEI nº [00431-00003537/2020-68](#), seguindo a mesma recomendação da necessidade do registro desse produto como ocorreu com a inserção da informação das cestas verdes.

2.10 Seguem quadros demonstrativos das cestas secas (básicas) adquiridas em 2020 e 2021, descritos nos relatórios circunstanciados, Processo SEI nº [00431-00001851/2019-72](#):

Quantidade de Cestas Adquiridas em 2020			
Mês	Quantidade	Valor	Relatório SEI
Fevereiro	3.800	R\$ 507.300,00	38142935
Março	5.050	R\$ 674.175,00	38357265
Abril	14.150	R\$ 1.860.225,00	39927011
Mai	5.963	R\$ 768.356,50	42072353
Dezembro	1.000	R\$ 101.500,00	54171440
Total	29.963	R\$ 3.911.557,00	

2.12 Para o mês de janeiro foram utilizadas as cestas básicas (secas) em estoque solicitadas em dezembro de 2020, sendo que, em fevereiro/2021 é que foi solicitado novo quantitativo para atender a demanda e manter a entrega regular desse produto até a realização de novo contrato.

2.11 Importante salientar que a entrega de cestas secas (básicas) foi realizada, como regra, até maio de 2020, pois ao instituir o Cartão Prato Cheio, o Decreto nº 40.783/2020 passou a prever a entrega do benefício em pecúnia, pois o objetivo era promover a mudança de sua forma de concessão. No entanto, com o avanço da pandemia e o agravamento da situação de desemprego e insegurança alimentar foi necessário rever essa concessão para atender casos excepcionais. Assim, em dezembro de 2020, a Portaria nº 85/2020 passou a prever os casos excepcionais para entrega de cesta básica *in natura*.

Quantidades de Cestas Adquiridas em 2021			
Mês	Quantidade	Valor	Relatório SEI
Fevereiro	1.050	R\$ 101.997,00	57619734

Considerando que os dados constantes das informações complementares já tinham sido objeto de análise da presente Auditoria e que nenhuma documentação ou dado novos foram apresentados. Apesar de a SEDES apontar que realiza o controle dos recebimentos e saídas das cestas de alimentos, não houve qualquer apresentação da documentação que comprove, sendo informado que passariam a incluir os documentos nos processos de pagamento. Assim, diante da impossibilidade de se verificar o efetivo controle, mantida está a evidência de auditoria, bem como a recomendação.

Causa

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal:

Em 2019 e 2020:

Fiscalização e controles deficientes no recebimento e distribuição de cestas de alimentos às famílias em vulnerabilidade social.

Consequência

Risco de desvios ou má utilização/destinação dos gêneros alimentícios.

Recomendações

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal:

R.10) Criar mecanismos de fiscalização e controle, com o registro das movimentações ocorridas (entradas, saídas e distribuição) dos gêneros alimentícios, devendo os documentos gerados serem acostados aos autos de pagamento para fins de transparência da aquisição e destinação dos recursos e cumprimento da política pública.

Planejamento da Contratação ou Parceria

3.5. As contratações foram precedidas de planejamento e estudos técnicos adequados e suficientes?

3.5.1. PLANEJAMENTO E ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES DEFICIENTES PARA NORTEAR A CONTRATAÇÃO DA OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA PRATO CHEIO E PÃO E LEITE

Informação

Constatou-se que foi subestimado o quantitativo de famílias a serem beneficiadas pelo Auxílio Segurança Alimentar e Nutricional – Programa Prato Cheio e Pão e Leite, uma vez que só no primeiro mês de vigência do Contrato de Prestação de Serviços nº 041096/2020, Processo nº 00431-00007270/2020-88, foram emitidos 35.956 (trinta e cinco mil e novecentos e cinquenta e seis) cartões para beneficiar igual número de famílias com o subsídio financeiro, sendo que a previsão era para atendimento de 38.000 (trinta e oito mil) famílias durante os 12 (doze) meses de vigência do contrato.

Tal afirmativa se confirma com o Despacho - SEDES/SEADS/SUBSAN, de 08/09 /2020, Doc. SEI/GDF 46710111, do qual se extrai:

[...]

Posto isto, observamos uma demanda expressiva de famílias em busca do benefício, inicialmente denominado Cesta Emergencial e, conseqüentemente, migrado para o programa Prato Cheio, conforme decreto nº 40.783/20. A demanda inicial, conforme gráfico colacionado, foi de mais de 50 mil famílias em situação de vulnerabilidade e solicitando a inclusão no programa (meses de abril/maio). [...]

Logo, conforme faturas do serviço de junho, doc. SEI 42390815 e 42681555, para atender a demanda inicial do programa, foram incluídas 35.956 mil famílias/cartões emitidos no primeiro mês de vigência do contrato, chegando à 90% do valor do objeto do contrato (no quesito “emissão de cartões”), considerando o número de 38 mil cartões como teto, conforme o projeto básico 40633013 e contrato 40715045. [...]

Atualmente, em consulta ao sistema SIDS 2.0, existe uma demanda reprimida de 24.380 (vinte e quatro mil, trezentas e oitenta e uma) novas famílias esperando triagem

(atendimento aos critérios do programa conforme decreto nº 40.783/20) para a inclusão no programa Prato Cheio. Todavia, com a quantidade limitada de emissões de cartões conforme objeto contratual, não será possível o atendimento de todos, sem extrapolação do pactuado em texto legal.

Ocorre que mesmo com o aditamento do contrato em 25%, o que possibilitaria beneficiar mais 9.500 (nove mil e quinhentas) famílias, não se conseguiria atender à demanda reprimida de 24.380 (vinte e quatro mil e trezentos e oitenta) famílias especificada pela Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional no Despacho transcrito.

Com o surgimento da pandemia pelo Covid-19, pode-se citar como uma de suas consequências o desemprego e a consequente diminuição ou perda da renda e, com isso, o aumento do número de famílias em situação de vulnerabilidade social.

Apesar de a Secretaria de Desenvolvimento Social – SEDES ter ciência do real e potencial crescimento da demanda pelas cestas básicas *in natura*, criou um novo programa, em substituição daquele, sem considerar as devidas conjecturas, o que ocasionou numa contratação subestimada que não conseguiu atender às necessidades da população vulnerável socialmente do Distrito Federal.

Ressalta-se que não se encontrou nos autos documento que demonstrasse a (s) técnica (s) de estimação de quantitativo adotada (s) para a devida elaboração do projeto básico e nem neste consta a sua indicação.

Pelo exposto, é evidente que o planejamento e os estudos técnicos preliminares foram incompletos, uma vez que o quantitativo contratado não satisfaz a demanda da população em situação de situação de insegurança alimentar e nutricional, o que pode até mesmo ocasionar prejuízo social irreparável.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 09/2020 -DATCS/COLES /SUBCI/CGDF, de 08/12/2020, a Secretaria de Desenvolvimento Social se manifestou por meio do Ofício Nº 138/2021 - SEDES/GAB/ASSESP, de 27/01/2021, com as seguintes informações:

Em relação ao item 2.1.1 levantado pela CGDF, esclareço que a ação de provimento alimentar direto de caráter emergencial é realizado pela Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional - SUBSAN, que tem como base para implementação da assistência alimentar os usuários cadastrados no Sistema Integrado de Desenvolvimento Social – SIDS 2.0 por meio dos Centros de Referências de Assistência Social, Centros de Referências Especializadas em Assistência Social e Unidade de Proteção Social 24h.

Logo, é importante esclarecer que o quantitativo de famílias a serem beneficiadas pelo Programa Prato Cheio se baseou nos dados de demanda realizada pelos beneficiários retirados do Sistema Integrado de Desenvolvimento Social – SIDS v.2.0 e do quantitativo de entregas efetivadas em conformidade com as famílias que eram beneficiárias do Programa Cesta Emergencial.

De acordo com os dados explanados na Tabela 1, doc. [54617616](#) podemos verificar que o quantitativo de solicitações de cestas mensais anterior à pandemia da Covid-19 foi em média, no primeiro bimestre de 2020, aproximadamente 5.900 (cinco mil e novecentos) e que a partir do mês de março, duplicou-se o número de solicitações, chegando a serem entregues 11.768 cestas emergenciais. Esse número de solicitações foi mais expressivo ainda, em abril de 2020, com 32.655 solicitações de cestas.

Diante desse cenário de aumento expressivo de solicitações, das limitações contratuais e das questões decorrentes do modelo de entrega em domicílio vigente à época, esta Gestora da pasta vislumbrou a necessidade de atendimento imediato aos solicitantes do programa e, dessa forma, instituiu o Programa Prato Cheio como sendo uma solução mais eficaz para atender as famílias em vulnerabilidade alimentar.

Dessa feita, o Projeto Básico (doc. Sei 40468489) concernente ao Programa Prato Cheio foi elaborado baseando-se nos estudos técnicos dos dados disponíveis no SIDS em consonância com as estatísticas de solicitações de cestas emergenciais, conforme demonstrado no gráfico e na tabela referenciada no documento [54617616](#). A SEDES, portanto, trabalhou a estimativa para atender a demanda do quantitativo inicial de 10.000 (dez mil) famílias beneficiárias por mês, nos três primeiros meses e, posteriormente, suprimindo a demanda, o quantitativo de 1.000 famílias por mês até a finalização do contrato, considerando inclusive a disponibilidade orçamentária à época.

Cabe ressaltar que no momento de implementação do programa foram contemplados todos os solicitantes e, portanto, não caberia em pensar em demanda reprimida não atendida, pois foram contempladas as 35.971 mil famílias elegíveis que solicitaram cestas emergenciais e investidos R\$ 48.188.540,00 de reais até dezembro de 2020.

Apesar desta Secretaria de Desenvolvimento Social – SEDES ter ciência do real e potencial crescimento da demanda, insta salientar que a situação singular de uma pandemia, não estabeleceu uma conformidade de previsão de cenário, o que provocou o uso na totalidade do objeto do contrato antes do prazo de finalização do mesmo.

Outrossim, informações mais detalhadas acerca do achado 2.1.1 do Informativo de Ação de Controle, podem ser verificadas no despacho [54617616](#) da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional - SUBSAN.

Vale salientar, por fim, que para a elaboração do novo projeto básico para viabilizar a continuidade do programa Prato Cheio será considerada a média de solicitações do ano de 2020, a partir da implementação deste, na forma que retrate a real demanda de solicitação e a capacidade de atendimento das unidades sócio assistenciais para concessão do benefício. O perfil de solicitação será considerado devido à situação ainda imposta de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19.

Não obstante, informo que esta Secretaria de Estado instituiu, com o advento do Decreto Distrital nº 41.283, de 30 de setembro de 2020, a Coordenação de Licitações, Contratos e Convênios, alterando assim a estrutura administrativa desta SEDES, justamente para que houvesse uma melhor segregação de funções, objetivando trazer elementos técnicos nas contratações públicas, como a implantação de rotinas administrativas e adoção de parâmetros de verificação dos Termos de Referências, verificação quanto ao atendimento de critérios técnicos na realização das pesquisas de preços, *workshops* com executores contratuais para padronizar procedimentos de pagamento e aperfeiçoamento da fiscalização de contratos.

Nessa esteira, cito a publicação da Ordem de Serviço nº 51, de 12 de maio de 2020, publicada no DODF nº 91, de 15 de maio de 2020, que estabeleceu diretrizes para a gestão, acompanhamento e fiscalização da execução de Contratos, Convênios, Acordos e outros instrumentos congêneres celebrados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal - SEDES/DF.

Além disso, faz-se importante informar que, para melhor compreensão dos processos decorrentes da implementação do programa Prato Cheio, a Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional - SUBSAN, elaborou dois instrumentos de orientação,

publicados em dezembro de 2020, para os gestores que são corresponsáveis pela organização e implementação do Programa o “Manual Operacional para o Gestor do Programa Prato Cheio” (54614878) atualizado com alterações do Decreto nº 41.570, de 07 de dezembro de 2020 e da Portaria nº 85 de 15 de dezembro de 2020, e a cartilha “Orientações para Famílias Beneficiárias do Programa Prato Cheio” (54615268) com informações para os usuários incluindo as perguntas mais frequentes sobre o programa em tela. Todos esses documentos e normatizações legais constam no site <http://www.sedes.df.gov.br/programas-de-provimento-alimentardireto/>.

Apesar de a SEDES ter tomado algumas providências posteriores à contratação sob análise, entende-se pela manutenção da evidência de auditoria, como informação, considerando a relevância e o impacto na concretização da política pública de atendimento às famílias em vulnerabilidade social.

Reforça-se que a SEDES deve estabelecer critérios objetivos para a estimativa da demanda durante a realização do planejamento das contratações para atendimento de situações regulares e excepcionais, como no caso da pandemia do Coronavírus, mediante a realização de estudos preliminares, estudos estes sobre possibilidades, condições, quantidades e viabilidades da contratação, para uma melhor confecção dos projetos básicos a fim de evitar o comprometimento da execução da política pública e do atendimento à população necessitada.

4 - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, foram constatados:

DIMENSÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
Planejamento da Contratação ou Parceria	3.1.2 e 3.1.3	Grave
Planejamento da Contratação ou Parceria	3.1.1, 3.2.1, 3.2.2, 3.3.1 e 3.4.1	Média

Brasília, 30/06/2021.

Diretoria de Auditoria de Contratações e Serviços-DATCS



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 19/08/2021, 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 **C3AD9658.8B71AA94.CB7AF0FE.4F96FE67**
