



MPC/DF

Proc.: 38521/2013

Rubrica

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA**

PROCESSO 38521/2013

PARECER 0787/2019-CF

ASSUNTO Representação

Ementa

Representação 33/2013 - CF. Possíveis irregularidades na dispensa de licitação para aquisição de alimentos de agricultor familiar. Decisões plenárias e a última delas, 1011/19 – audiência dos responsáveis.

Desta feita: Corpo Técnico entende procedentes as alegações e recomenda medida à EMATER-DF.

MPCDF diverge e opina por reinstrução.

Versam os autos acerca da Representação 33/13-CF, onde o Ministério Público de Contas solicitou que fossem examinadas possíveis irregularidades acerca da dispensa de licitação que decorreu da Convocação Pública 11/13, da então Secretaria de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal – SEAGRI/DF, no valor de R\$ 13.126.695,84 (treze milhões, cento e vinte e seis mil, seiscentos e noventa e cinco reais e oitenta e quatro centavos), para aquisição de leite e derivados.

2. O presente feito já foi objeto de inspeção e de diversas discussões sobre a legislação aplicável ao caso e sobre os procedimentos adotados pela jurisdição na condução do processo de aquisição.

3. Por último, foi proferida a Decisão 1011/19, nos seguintes termos:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Ofício nº 0120/2017-GAB/SEAGRI-DF e dos documentos que o acompanham (fls. 257/287); b) das Informações nºs 138/2017/Seacomp (fls.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA**

294/314) e 96/2018/Seacomp (fls. 339/350); c) dos Pareceres nºs 1.067/2017-CF (fls. 317/330) e 1.086/2018- CF (fls. 352/356);

II – chamar em audiência os Srs. Vicente Sérgio Brasil Fernandes e Carlos Daniel Dell Santo Seidel, assim como os Srs. Lúcio Flávio da Silva e Lúcio Taveira Valadão, a fim de que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem suas razões de justificativa quanto as irregularidades apontadas, respectivamente, nas Matrizes de Responsabilização de fls. 293 e 338, em razão da possível aplicação das sanção estabelecida no artigo 57, inciso II, da Lei Complementar nº 1/94;

III – conceder à Cooperativa Agropecuária de São Sebastião – COPAS, na pessoa do seu representante legal, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, o prazo de 30 (trinta) dias para apresentação de considerações circunstanciadas sobre o achados constantes da instrução processual;

IV – recomendar à jurisdicionada que, doravante, promova ampla divulgação dos editais de convocação, bem como das regras de participação dos produtores familiares individuais e cooperados, visto que são medidas que contribuem para a melhora da efetividade dos procedimentos que regem a matéria;

V – autorizar: a) o envio de cópia do Relatório de Inspeção nº 2.020/2014, das Informações nºs 138/2017 e 96/2018 (fls. 294/314 e 339/350) e desta decisão aos interessados, a fim de subsidiar o cumprimento dos itens II e III retromencionados; b) o retorno dos autos à Seacomp, para a adoção das medidas de praxe.

4. Assim, desta feita, após a juntada das defesas, exceto manifestação da COPAS, o Corpo Técnico examina o mérito.

5. Preliminarmente, apresenta os antecedentes ao presente momento processual.

6. Ato contínuo, cita o oferecimento de uma Nota Técnica por parte da SEAGRI, que, mesmo não sendo decorrente da decisão do TCDF, entende oferecer elementos importantes ao deslinde do caso sob exame.

7. Assevera que essa Nota Técnica apresentou considerações



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA**

sobre o Programa de Aquisição da Produção da Agricultura – PAPA/DF, com respectiva legislação, e sobre a questão do valor de mercado que deve ser adotado nesse tipo de aquisição:

3.1. Há que se aclarar fundamentalmente que quando o Poder Público optou por instituir um programa de compras institucionais com acesso exclusivo para os agricultores familiares, o fez tendo em vista as particularidades deste setor, considerando principalmente a enorme dificuldade deste segmento se inserir no mercado de compras governamentais diante da concorrência com grandes empresas do ramo. **Devido a inúmeros fatores como escala de produção, nível tecnológico empregado, capacidade de investimentos, entre outros, em grande parte dos casos a agricultura familiar não consegue concorrer com os preços praticados nas licitações convencionais, ficando excluído deste importante mercado.**

3.2. Considerando isto, a Lei 4.752/2012, art. 1º, § 2º, define que aquisição dos produtos da agricultura familiar fica dispensada de licitação, na forma do art. 17 da Lei federal nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, desde que os preços não sejam superiores aos de mercado. No entanto, o que se percebe do processo nº38.521/2013 é que o entendimento da equipe técnica do TCDF e do Ministério Público de Contas do DF sobre o conceito de mercado tratado neste dispositivo, com as devidas vênias, não se mostra adequado, pois ao passo em que comparam os valores praticados em licitações com os praticados no PAPA/DF para fins de verificação de vantajosidade financeira destroem o pilar fundamental do programa. Ora, **se o interesse do Estado ao adquirir os produtos da agricultura familiar fosse simplesmente a obtenção de vantajosidade financeira, ou se este público conseguisse concorrer com os preços praticados em licitações, qual a razão de criação de programa de fomento específico?** Desta maneira, solicitamos a Egrégia Corte de Contas que leve em consideração estes aspectos.

3.3. Quando a Lei define que os preços não devem ser superiores aos de mercado, este deve ser entendido como o mercado específico da agricultura familiar. (...)
(negritos da transcrição)

8. Acrescenta que no mesmo expediente foi citado trecho de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA**

Parecer da PGDF, onde foi afirmado que os preços nesse tipo de contratação devem ser aqueles regentes em mercado especificamente considerado.

9. Ainda da referida Nota Técnica, extrai comparação feita entre o PAPA/DF e o Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE, que utiliza preços do CEASA-DF como parâmetro, e a conclusão:

4.1. Neste cenário, com as vênias de costume, este Grupo Gestor entende ser equivocada, a imposição da responsabilização dos gestores, conforme tabela de matriz de responsabilização contida nos autos do processo em tela, tendo em vista que os argumentos da equipe técnica do TCDF e do Ministério Público de Contas **partiram de premissas de vantajosidade e de pesquisa de preços baseadas na Lei 8.666/93, que não se aplicam neste caso ao PAPA/DF e desconsideram todo o caráter de fomento do programa**, conforme bem explicado pela D. Procuradoria Geral do Distrito Federal. Esta matriz de responsabilização sugerida cria um ambiente de insegurança jurídica aos gestores que deram cumprimento aos normativos legais próprios e as orientações exaradas pela Douta Procuradoria Geral do Distrito Federal, colocando em risco a existência de um programa tão importante ao desenvolvimento socioeconômico da agricultura familiar do Distrito Federal. (grifos acrescidos)

10. Após esses registros, examina as defesas, a partir da apresentada pelo Senhor Lúcio Flávio da Silva, Coordenador de Compras Institucionais da Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural à época dos fatos.

11. Destaca que o Defendente apresentou considerações sobre o processo de aquisição relativo ao PAPA/DF e alegou ter submetido a documentação à PGDF e à Assessoria Jurídica da SEDEST sem que houvesse apontamento de vício.

12. No mais, esclareceu ser a pesquisa de preços de competência da EMATER/DF e a aprovação da SEDEST, não sendo sua atribuição elaborar, apurar ou deliberar sobre os preços praticados, o que o levou a concluir:

“Assim, por todo exposto, considerar que a metodologia de preço aplicada nas aquisições do PAPA/DF, refere-se a instituída na Lei



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA**

Distrital nº 5.525, de 2015, Decreto nº 39.453, de 2018, proveniente dos editais de licitação, retiraria toda a essência da norma jurídica instituída para o fomento ao segmento da Agricultura Familiar, tornando-a inócua e desnecessária a sua criação, remetendo, por pressuposto lógico, a participação do agricultor familiar e suas organizações fornecedoras a participarem dos procedimentos licitatórios realizados por meio da Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal-SEFP.

Ora, resta claro que para fins de verificação de suposta existência de sobre preço a utilização do preço final da licitação ou de valores de contratos com preços oriundos de única cotação, ocasiona um desvirtuamento da Política Pública de fomento, criada para o fortalecimento do agricultor ou empreendedor familiar, suas interfaces com outras políticas públicas, tais como o acesso a linhas de Crédito Fundiário, dentre outros.”

13. Sobre essas alegações, a Unidade Técnica, inicialmente, transcreve trechos da Lei 12512/11, que instituiu o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; da Resolução Federal 50/12, da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e da Portaria SEAGRI/DF 66/13, para ao final ponderar:

31. Em relação aos argumentos pugnando pela legitimidade do Programa, cabe consignar que em nenhum momento houve o questionamento a este respeito, tanto nas peças de instrução quanto, tampouco, na inicial dos presentes autos, razão pela qual não necessitam análise. A imputação que originou a determinação de audiência dos responsáveis dizia respeito à ausência de demonstração de vantajosidade das aquisições efetuadas no âmbito do programa.

32. Quanto a este ponto, cumpre apontar que o principal argumento trazido pelo responsável dizia respeito às características dos produtores rurais que forneciam os alimentos, os quais, por serem unidades de agricultura familiar, apresentariam valores mais elevados, pela própria natureza do negócio, não podendo os preços ser comparados com aqueles obtidos em procedimento licitatório, onde há maior competição entre os licitantes e, mais importante, economia de escala por parte dos produtores.

33. A este respeito, pode-se acatar as justificativas apresentadas.



MPC/DF

Proc.: 38521/2013

Rubrica

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA**

Isto porque de fato não seria razoável esperar que uma aquisição levada a efeito junto a propriedade de caráter familiar, notadamente sem grande escala de produção, tenha preço de aquisição equivalente àquele obtido em certame licitatório, em que podem participar concorrentes de grande porte, com maior capacidade de produção ou com possibilidade de aquisição de grandes produtores.

34. Devem ser levadas em conta, sobretudo, as características e objetivos do Programa que originou a aquisição. Seu objetivo é, à toda evidência, possibilitar o crescimento destes pequenos produtores rurais, os quais muitas vezes tem dificuldade de acesso a mercados, gerando o aviltamento dos preços recebidos e em dificuldades para as famílias dele dependentes. Deste modo, seria natural que não fossem obtidos preços tão baixos quanto os decorrentes de processo licitatório, razão pela qual não se pode imputar prejuízo ao servidor que participou das aquisições.

35. Aspecto que não pode ser ignorado, ainda, é que houve diferença, a menor, de R\$ 877.197,60, entre os valores obtidos nas pesquisas de preço e aqueles que foram efetivados junto aos produtores rurais. Ou seja, ainda que fossem considerados como superiores aos de mercado os preços de alguns itens, a diferença a menor nos demais mais do que compensaria eventual prejuízo naqueles. Abaixo, comparativo entre os valores globais totais estimados pela SEAGRI e aqueles estimados pela então Segunda Divisão de Acompanhamento, na Informação nº 138/2017 (fls. 294/314):



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA**

| Valores estimados pela SEAGRI | | | | |
|---|---------|----------------|------------------|--------------------------|
| alimento | unidade | valor unitário | quantidade anual | valor anual estimado |
| leite fluido | litro | 2,05 | R\$ 1.900.800,00 | R\$ 3.896.640,00 |
| bebida láctea chocolate | litro | 5,35 | R\$ 378.000,00 | R\$ 2.022.300,00 |
| iogurte sabor morango | litro | 10,25 | R\$ 127.008,00 | R\$ 1.301.832,00 |
| queijo minas frescal | kg | 13,26 | R\$ 75.600,00 | R\$ 1.002.456,00 |
| queijo mussarela | kg | 16,26 | R\$ 75.600,00 | R\$ 1.229.256,00 |
| manteiga | kg | 13,87 | R\$ 12.960,00 | R\$ 179.755,20 |
| doce de leite | kg | 6,59 | R\$ 38.880,00 | R\$ 256.219,20 |
| | | | | R\$ 9.888.458,40 |
| Valores estimados pela Inf. 138/2017 – DIACOMP2 | | | | |
| alimento | unidade | valor unitário | quantidade anual | valor anual estimado |
| leite fluido | litro | 3,00 | R\$ 1.900.800,00 | R\$ 5.702.400,00 |
| bebida láctea chocolate | litro | 5,05 | R\$ 378.000,00 | R\$ 1.908.900,00 |
| iogurte sabor morango | litro | 4,5 | R\$ 127.008,00 | R\$ 571.536,00 |
| queijo minas frescal | kg | 15,58 | R\$ 75.600,00 | R\$ 1.177.848,00 |
| queijo mussarela | kg | 14,77 | R\$ 75.600,00 | R\$ 1.116.612,00 |
| manteiga | kg | 14,75 | R\$ 12.960,00 | R\$ 191.160,00 |
| doce de leite | kg | 2,5 | R\$ 38.880,00 | R\$ 97.200,00 |
| | | | | R\$ 10.765.656,00 |
| Diferença entre o estimado pela SEAGRI e pela Inf. 138/2017: | | | | R\$ 877.197,60 |

36. Também cabe consignar que os preços praticados decorreram de levantamento levado a efeito pela Emater, conforme documentação que acompanha as razões de justificativa, seguindo o procedimento estabelecido na Portaria nº 66/2013. Ora, tendo encaminhado a demanda de realização de pesquisas a órgão especializado, nos termos previstos na Portaria nº 66/2013, não seria razoável exigir-lhe conduta adicional, ou seja, esperar que fosse feita uma revisão detalhada dos preços obtidos pela Emater. Verificado que a pesquisa realizada pela Emater seguiu a metodologia estabelecida na Portaria e que os preços não se mostravam manifestamente superiores ao de mercado, atuou corretamente o então



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA**

Coordenador de Compras Institucionais.

37. Cabe, ainda, trazer à baila o entendimento firmado pelo Parecer nº 0522/2014 - PGDF de que, para fins de preços de mercado, deveriam ser considerados os preços específicos da agricultura familiar, não os verificados no mercado em geral.

38. Em que pese tenha sido emitido em momento posterior, este Corpo Técnico assinala um juízo similar ao emanado no citado Parecer. Ora, se a aquisição em tela destinava-se a contratar de fornecedores inseridos em um mercado específico, qualquer comparação de preços de mercado deveria considerar tal mercado, de modo que um eventual cotejo com contratações desconsiderando essa particularidade se torna prejudicado.

39. Deste modo, tendo em conta as informações trazidas pelo responsável, bem como a manifestação dos atuais membros do grupo gestor do Programa, sintetizados nos parágrafos 10 a 14, descabe falar em prejuízo ao erário nas aquisições relativas ao Programa de Aquisição da Produção da Agricultura – PAPA/DF e, em consequência, em sua responsabilização pelos atos praticados para dar andamento ao referido programa.

40. Pelo exposto, consideram-se procedentes as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Lúcio Flávio da Silva.

14. Sobre a defesa do Senhor Lúcio Taveira Valadão, então titular da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, afirma que apresentou histórico do PAPA/DF e destacou a divisão de responsabilidades no âmbito do Programa, cabendo à SEAGRI a coordenação do Programa e o processamento da seleção dos agricultores familiares para fornecimento de produtos, enquanto a elaboração de demandas, assinatura de contratos, homologação de seleção, recebimento dos produtos, controle das entregas e efetivação dos pagamentos caberiam a outros órgãos.

15. Afora isso, colaciona trechos da defesa:

29) Desde então, o entendimento, com base no arcabouço normativo do PAPA/DF, era da absoluta repartição das tarefas, conforme já bastante discorrido pela própria CCI em manifestações da SEAGRI/DF dirigidas a esse e. Tribunal no âmbito deste processo. Ou seja, a entidade interessada deveria apresentar a sua demanda a CCI/SEAGRI-DF e esta, no processo de centralização da operacionalização do Programa,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA**

solicitava a realização de pesquisa de preços a EMATER/DF, para dar suporte a elaboração do edital de Chamamento Público. Assim, depois de habilitadas as organizações ou produtores interessados, retornaria ao órgão demandante para fins de homologação e contratação. De forma objetiva, é o que foi feito no presente processo, sem a participação pessoal deste manifestante.

(...)

39) A Coordenação de Compras Institucionais - CCI, da SEAGRI/DF que abarcava a competência de Central de Compras Institucionais foi criada exatamente para permitir o relacionamento institucional com outros entes do Distrito Federal na execução do PAPA/DF, sob o entendimento da não exigência da participação dos atores de maior hierarquia na instrução dos processos de aquisição de produtos da agricultura familiar.

40) O manifestante, na qualidade de Secretário de Estado, sem desviar do caminho que marcou a sua vida profissional, atuou com zelo na construção do regramento para instrumentalização operacional do PAPA/DF, não cabendo qualquer imputação de omissão, má-fé ou dolo que pudesse afetar a regular execução do programa, de acordo com o seu regramento legal, entendimento e orientação jurídica prestada pelo órgão central do sistema jurídico do Distrito Federal.

41) A formação dos preços para embasar a contratação atendeu, com retidão, as particularidades da aquisição e ao regramento jurídico próprio do PAPA/DF enquanto programa de fomento a agricultura familiar, não se tratando de caso de se perseguir, objetivamente, a vantajosidade almejada nos procedimentos de compra comuns.

42) O próprio Tribunal de Contas do Distrito Federal, no acompanhamento de contratações anteriores similares, não vislumbrou qualquer irregularidade que pudesse macular a execução do PAPA/DF, a exemplo da decisão consignada no processo 16.582/2012. Assim, impõe-se o afastamento, de forma definitiva, de qualquer encaminhamento que venha macular a atuação deste manifestante no trato da matéria em apreço. É esse o posicionamento que aguarda dessa e. Corte de Contas, por ser de direito e de justiça.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA**

16. A esse respeito, afirma que, com relação à impossibilidade de comparação dos preços do PAPA/DF com os praticados em licitação, a análise já efetuada aproveita-se aqui.

17. Repisa que o levantamento de preços não era atribuição da SEAGRI, mas da EMATER, e propõe a procedência da defesa.

18. No tocante à audiência dos Senhores Vicente Sérgio Brasil Fernandes, à época dos fatos, Subsecretário de Administração Geral e ordenador de despesas, e Carlos Daniel Dell Santo Seidel, então titular da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda, aponta que a manifestação foi conjunta e que, como os outros, apresentaram considerandos sobre a legislação de regência e sobre a agricultura familiar e passaram a defender a regularidade do chamamento público e da habilitação da Cooperativa.

19. No mais, transcreve alguns trechos da defesa:

60. Defendem a seguir a regularidade do processo de seleção dos beneficiários do programa, apontando que “as entidades conveniadas ofertam serviços socioassistenciais em caráter complementar ao Estado, pois integram o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)” e que a entidade com maior número de beneficiários foi o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, a qual se encontra credenciada pelo Conselho de Assistência Social do DF, que cuida, sobretudo de crianças e adolescentes.

61. Consideram que, nos procedimentos de aquisição de alimentos no PAPA/DF, houve adequada segregação de funções, uma vez que as solicitações de compra eram de atribuição de um órgão e as pesquisas de preço, de outro. Deste modo, tendo em conta a defesa dos procedimentos, os manifestantes pugnam que:

“No tocante aos presentes subscritores ficou configurado que não cabia a eles a responsabilidade pela especificação do preço, motivo pelo qual a matriz de responsabilidade acostada aos autos não se apresenta fiel aos ditames legais acima apresentados, nem tampouco podem ser acolhidas as afirmações de que os presentes subscritores foram negligentes e irresponsáveis em suas ações.”

62. Quanto ao levantamento dos preços, afirmam que “os ora



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA**

subscritores não teriam a obrigação de adentrar nesse debate, posto que ficou comprovado que nos termos da legislação aplicada ao caso, não eram eles os responsáveis pela aferição dos preços. ” Ressalta que a pesquisa de preços não era atribuição da SEDEST, cabendo a operacionalização de todo o processo de aquisição à SEAGRI, restando à primeira tão somente a homologação das aquisições. Entretanto, defendem que a metodologia a ser adotada deva levar em conta as peculiaridades da agricultura familiar, o que estaria corroborado pela existência de lei específica para autorizar as aquisições.

63. Finalmente, alegam que todas as contratações foram realizadas segundo o que fora orientado pela Assessoria Jurídico-Legislativo da SEDEST.

64. Concluem sua manifestação afirmando que o TCDF já analisou contratações semelhantes, no âmbito do Processo nº 16.582/2012, não tendo sido encontradas irregularidades, conforme a Decisão nº 1288/2013.

20. Sobre essa defesa, observa:

66. Por outro lado, entende-se razoáveis as ponderações trazidas acerca da especificidade das aquisições no âmbito do PAPA/DF. Este apresenta caráter de fomento à agricultura familiar, não podendo ter seus preços comparáveis aos obtidos em procedimento licitatório comum em razão de suas especificidades.

67. Outro ponto a ser considerado é que a atuação dos servidores da extinta SEDEST se limitava a estabelecer projeção de demanda dos produtos a serem adquiridos e encaminhar a solicitação à Seagri, conforme Projeto Técnico de Demanda, constante das fls. 02/14 do anexo, não participando do processo de levantamento e de definição dos preços de aquisição.

68. Não seria razoável se esperar que, tendo demandado à Secretaria de Agricultura que operacionalizasse a aquisição dos alimentos, os servidores da SEDEST fizessem revisão minuciosa dos preços praticados, item a item. Deste modo, não poderiam ser responsabilizados por eventual sobrepreço verificado.

69. Ademais, cabe levar em consideração, além dos argumentos trazidos pelos subscreventes, as manifestações dos demais servidores, acima analisadas, os quais também trouxeram manifestações acerca das características especiais do Programa.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA**

70. Deste modo, os argumentos trazidos pelos interessados podem ser considerados suficientes para afastar qualquer responsabilização pelas aquisições de produtos no âmbito do PAPA/DF.

71. Pelo exposto, consideram-se procedentes as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Vicente Brasil Fernandes e Carlos Daniel Dell Santo Seidel

21. Nesse contexto, a conclusão é a seguinte:

72. A Decisão nº 1011/2019 havia chamado em audiência os servidores mencionados nas Matrizes de Responsabilidade de fls. 293 e 338.

73. Tendo em conta os elementos trazidos em suas manifestações, entende-se que podem ser consideradas procedentes as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis, sobretudo tendo em conta as especificidades das aquisições em exame, as quais tem características de fomento, não podendo ser comparadas àquelas decorrentes de procedimento licitatório competitivo.

74. Cumpre mencionar que também foi oportunizada a manifestação da Cooperativa Agropecuária de São Sebastião – COPAS, que, apesar disso, quedouse silente.

75. No entanto, em que pese a ausência de irregularidades nos preços praticados no âmbito do Programa, verificou-se, que a pesquisa de preços elaborada pela Emater no âmbito da Convocação Pública nº 11/2013 não continham informações completas necessárias à verificação de sua adequação ao mercado, somente o resultado obtido, sem a identificação dos estabelecimentos, prejudicando a transparência e a identificação da metodologia empregada pela Empresa. As informações acerca dos estabelecimentos pesquisados somente foram acostadas na manifestação do Sr. Lúcio Flávio da Silva, às fls. 571/578.

76. Deste modo, sugere-se aprimoramento no processo de pesquisa dos preços balizadores das aquisições a serem efetuadas pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal – EMATER-DF no Programa de Aquisição da Produção da Agricultura – PAPA/DF. Para tanto, se faz necessária a identificação dos estabelecimentos comerciais pesquisados e dos respectivos valores utilizados para a definição dos preços de referência, de modo a garantir transparência aos atos



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA**

administrativos decorrentes, garantindo a economicidade do programa, ainda que se leve em conta seu aspecto de fomento à agricultura familiar, em moldes similares àqueles determinados pelo Tribunal quando da prolação da Decisão nº 5264/2016, no Processo nº 8920/2015:

“(...) III – determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que, doravante: (...)

g) passe a incluir, nas pesquisas de preços realizadas no âmbito das Chamadas Públicas para aquisição de gêneros alimentícios produzidos por agricultores e empreendedores de base familiar rural, a identificação dos estabelecimentos comerciais e dos respectivos valores utilizados para a definição dos preços de referência, de modo a garantir transparência aos atos administrativos (Achado 3)

“(...) IV – determinar à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal –EMATER-DF que passe a incluir, nas pesquisas de preços realizadas no âmbito das Chamadas Públicas para a aquisição de gêneros alimentícios produzidos por agricultores e empreendedores de base familiar rural, a identificação dos estabelecimentos comerciais e dos respectivos valores utilizados para a definição dos preços de referência, de modo a garantir transparência aos atos administrativos (Achado 3);”

22. Por conseguinte, é sugerido ao Plenário:

I. tomar conhecimento:

- a. desta Informação;
- b. das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis referidos na Tabela 1, às fls. 427/480, 501/521 e 555/569;

II. considerar procedentes as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis mencionados na Tabela 1, pelos fatos constantes das Matrizes de Responsabilização acostadas às fls. 293 e 338 dos autos;

III. determinar à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal – EMATER-DF que passe a incluir, nas pesquisas de preços para a aquisição de gêneros alimentícios realizadas no âmbito do Programa de Aquisição da Produção da Agricultura – PAPA/DF a identificação dos estabelecimentos



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA**

comerciais e dos respectivos valores utilizados para a definição dos preços de referência, de modo a garantir transparência aos atos administrativos;

IV. autorizar o retorno dos autos à Segem, para as providências pertinentes.

23. Os autos vieram ao MPCDF para parecer.
24. O presente feito ensejou discussões sobre a legislação aplicável ao caso e sobre os procedimentos adotados pela jurisdicionada na condução do processo de aquisição.
25. Superadas essas questões, restou ao presente momento processual ouvir os chamados em audiência sobre as divergências entre os valores de mercado e o contratado no ajuste em tela.
26. As defesas, de forma uníssona, defenderam que o preço de mercado a ser considerado no tipo de contratação sob exame deve ser aquele praticado pelo setor especificamente considerado e não o praticado por licitação comum, caso contrário não haveria fundamento para a existência desse tipo de contratação diferenciada.
27. Ocorre que esse fator não foi desconsiderado, tanto é verdade que o Corpo Técnico, ao elaborar o quadro comparativo constante da Informação 138/17, consignou:

44. Cabe ressaltar que, para os alimentos iogurte sabor morango, leite fluido e doce de leite, utilizou-se somente o preço praticado no âmbito do Contrato nº 65/2011, celebrado entre a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e a Cooperativa Agropecuária de São Sebastião Ltda., para o primeiro alimento, e o preço constante na Ata Registro de Preços nº 387/2013/SULIC/SEPLAN, para os demais.

(...)

46. A tabela a seguir demonstra que os alimentos iogurte sabor morango e doce de leite encontram com preços estimados acima daqueles praticados no mercado, uma vez que a diferença percentual ultrapassa a casa de cem unidades.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA**

28. Ou seja, a Unidade Técnica **adotou preço praticado exatamente pela Cooperativa Agropecuária de São Sebastião Ltda**, beneficiária do ajuste decorrente do chamamento público em questão.

29. Curioso notar que os maiores percentuais de sobrepreço foram detectados exatamente nos **produtos “iogurte sabor morango” e “doce de leite”, nos percentuais respectivos de 127,78% e 163,60%**, cujos preços foram estimados com base naqueles praticados pela Cooperativa em ajuste anterior firmado com a Secretaria de Educação do DF.

30. Ademais, a comparação para se chegar ao total gasto levou em conta apenas quantidade estimada e não efetivamente adquirida.

31. Nesse contexto, a afirmação feita pela 2ª Divisão de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade no sentido de que, mesmo que *“fossem considerados como superiores aos de mercado os preços de alguns itens, a diferença a menor nos demais mais do que compensaria eventual prejuízo naqueles”* não pode ser acatada, haja vista a possibilidade de ter ocorrido o reprovável e ilegal jogo de planilhas, caso os produtos com sobrepreço tenham sido adquiridos em quantidades superiores ao estimado.

32. Afora isso, as defesas afirmaram que o órgão responsável pela estimativa de preços foi a EMATER e não a SEAGRI ou a SEDEST, o que não permite o pronunciamento quanto ao mérito das alegações.

33. Nessas circunstâncias, esta Procuradoria discorda da conclusão alcançada pelo Corpo Técnico e opina por reinstrução, a fim de que sejam apurados os quantitativos efetivamente adquiridos de cada item e para identificação dos responsáveis pela estimativa de preços junto à EMATER/DF.

É o parecer.

Brasília-DF, 02 de dezembro de 2019.

**CLAÚDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA
PROCURADORA**