JURISPRUDÊNCIA

TC nº 72-001.666.11-39

INSPEÇÃO. SME. Verificação da entrega de carne bovina, à merenda escolar. Constatada a ineficiência dos controles no recebimento. CONHECIDA. REGISTRADA. DETERMINAÇÃO. Votação unânime

TC citado 72-000.159.11-05

2.697ª Sessão Ordinária

Transitado em julgado 06.01.2014

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da inspeção realizada, determinando o seu devido registro.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, tendo sido constatada a ineficiência dos controles no recebimento da carne destinada à merenda escolar, em determinar que sejam oficiados a Secretaria Municipal de Educação e o Departamento de Merenda Escolar, para conhecimento das conclusões alcançadas pelos Órgãos Técnicos desta Corte, bem como adoção de providências para que aprimorem as técnicas a eles relativas, abrangendo não só o recebimento como o estoque e a distribuição do produto, e que comprovem tais atos a este Tribunal no prazo de 60 (sessenta) dias, sob pena de responsabilidade.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o envio de ofício ao Ilustríssimo Delegado de Polícia Titular da Segunda Delegacia – Divisão de Investigações sobre Infrações contra o Consumidor do Departamento de Polícia de Proteção à Cidadania – DPPC, assim como ao Douto Representante do Ministério Público do Estado de São Paulo, acompanhado das peças principais dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor "ad hoc" e DOMINGOS DISSEI.

Ausente o Conselheiro EURÍPEDES SALES – Revisor, por motivo previamente justificado.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 4 de setembro de 2013.

EDSON SIMÕES
Presidente

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO

Trata-se de Inspeção iniciada a partir do recebimento do Ofício nº 296/2010, autuado como TC nº 72.000.159.11-05, pelo qual o Ilustríssimo Delegado de Polícia Titular da Segunda Delegacia - Divisão de Investigações sobre Infrações contra o Consumidor do Departamento de Polícia de Proteção à Cidadania – DPPC requeria informações sobre a existência, nesta Corte, de processo envolvendo a empresa JBS S/A. Friboi, quanto ao fornecimento de carne bovina destinada à merenda escolar da rede de ensino do Município de São Paulo, para instrução do Inquérito Policial nº 324/2010 em que se apura denúncia contra mencionada empresa.

Consta da denúncia apócrifa que originou o Inquérito citado, que os frigoríficos de JBS S/A. Friboi, especialmente o localizado na Cidade de Andradina – São Paulo, compram carne de vaca e vendem como se fosse de boi, que é mais caro que aquela, causando graves prejuízos aos consumidores, o mesmo se processando com a Prefeitura do Município de São Paulo, que adquire a carne de vaca como se de boi fosse. A empresa estaria, em tese, fraudando o produto destinado à merenda escolar da rede municipal de ensino. E mais, que funcionários subordinados ao Serviço de Inspeção Federal – S.I.F., órgão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, especialmente os da Cidade de Andradina, conhecidos como "*S.I.F. – 385*", estariam "mancomunados" com os da JBS S/A. Friboi para fazer *"vistas grossas quanto à comercialização de milhares de toneladas de carne de vaca como sendo carne de boi macho".*

Em face da gravidade dos fatos narrados na Denúncia, determinei, de início, e após as informações prestadas pelos Órgãos Técnicos desta Casa de que inexistiam expedientes autuados neste âmbito a respeito da matéria em pauta, a instauração **de diligência** para verificar a ocorrência de ajustes firmados entre a JBS S/A. Friboi e a Administração Municipal para o fornecimento de carne bovina, o que se processou no já citado TC nº 72.000.159.11-05.

Nos autos mencionados, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle constatou existirem, no período de 2007 a 2010, sete Contratos, decorrentes de Atas de Registro de Preços, para o fornecimento de carne bovina direcionada à merenda escolar, figurando como detentora a empresa referida.

Posteriormente, com o intuito de aprofundar o exame da matéria e, considerando o âmbito constitucional desta Corte, determinei, com fundamento no artigo 7º e parágrafos, da Resolução nº 06/00, a instauração da **Inspeção,** que ora se analisa nestes autos, devidamente instruído com cópias das peças principais do TC nº 72.000.159.11-05, com arquivamento deste último, após a devida prestação de informações ao Dr. Delegado.

Delineado esse preâmbulo, aponto que a Inspeção tem o cerne de constatar, nos Contratos então vigentes a cargo de JBS S/A. Friboi, se a entrega de "carne bovina, corte Patinho" destinada à merenda escolar da Prefeitura de São Paulo atende às especificações do Edital, analisando-se, também, a caracterização ou não de fraude praticada por tal empresa.

Nesse objetivo e a fim de responder aos apontamentos formulados na Denúncia apócrifa já mencionada, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle, considerando a jurisdição desta Corte, realizou Auditoria por amostragem, verificando que a última aquisição de carne bovina congelada em peça – corte Patinho - foi realizada pelo Contrato nº 007/SME/DME/2011, celebrado com JBS S/A. Friboi, com base na Ata de Registro de Preços nº 19/SME/DME/2009. Trata-se de aquisição de 61.740 kg (sessenta e um mil, setecentos e quarenta quilos) da carne especificada, proveniente de macho da espécie bovina, acondicionados nas instalações da empresa SERBOM Armazéns Gerais Frigorificados Ltda.

A partir daí, a Área Técnica realizou Inspeção "*in loco"* para verificar a procedência e sexagem do produto entregue e sua compatibilidade com as características expressas na denúncia e analisar os controles exercidos pela Contratante.

Na sequência, com base na amostragem pontual efetuada no depósito da SERBOM – CEAGESP, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle constatou que as peças continham nos rótulos da *embalagem primária*[1] a descrição "carne bovina – corte patinho – sexo macho – Frigorífico JBS S/A – S.I.F. 385, proveniente de Andradina – SP" (fl. 119) existindo, então, compatibilidade com as características do produto que estava sendo investigado pela Delegacia de Polícia, no que tange ao corte, sexagem, cidade de origem, SIF, frigorífico/fornecedor.

---

[1] Embalagem Primária: É a embalagem que está em contato direto com os produtos de origem animal.
A embalagem primária deverá ser a vácuo, tipo "Cryovac", termo-encolhível, atóxica, transparente e resistente, termossoldada, contendo apenas uma peça.

De outra parte, em relação aos *controles* que cabia à Secretaria Municipal de Educação desenvolver, asseverou que:

a) A Contratante deveria assinar o Termo de Recebimento Provisório no ato da entrega do produto, como prescreve a Cláusula Segunda do Contrato, o que não se concretizou, pois as Minutas de Recebimento foram elaboradas pela SERBOM, sem assinatura de técnico habilitado pela Secretaria/Departamento de Merenda Escolar;

b) Não consta dos autos documento comprovando que a inspeção da embalagem e rotulagem foi realizada por técnicos habilitados da Secretaria/Departamento de Merenda Escolar, tal como previsto no item 7.2.1 da Ata de Registro de Preços nº 19/SME/DME/2009, o que deveria ter ocorrido no ato da entrega do produto. De acordo com o observado pela Subsecretaria, o Médico Veterinário daquele Departamento inspecionou apenas o envio do produto às unidades escolares e não as características do produto recebido;

c) Faltava a indicação do sexo do animal no rótulo da *embalagem secundária*[2], o que era obrigatório pela Cláusula Quinta, item 5.3 – subitem 3 da Ata de Registro de Preço.

A Subsecretaria aduziu, também, que os controles a cargo da Secretaria/Departamento de Merenda Escolar não eram executados de forma satisfatória, tendo sido observadas diversas falhas como, por exemplo, rotulagem secundária incompleta, falta de produtos na entrega e outros em desacordo com o Laudo, - situações estas que não foram documentadas pelo Departamento no momento da entrega -, data de fabricação do produto não discriminada nas Notas Fiscais ou em outro documento hábil, dentre outras listadas à fl. 119. Discorreu, ademais, não ser suficiente que o sexo do animal (macho) constasse no rótulo do produto recebido, sendo necessário, também, que o Departamento providenciasse o Laudo que atestasse a sexagem do animal no produto existente em seu estoque, já que o rótulo da embalagem primária, - em que constava o sexo do animal -, era colocado pelo Frigorífico quando da embalagem da carne.

De sua parte, a Assessoria Jurídica de Controle Externo destacou, preliminarmente, que os fatos narrados na Denúncia eram extremamente graves, configurando a prática de crime contra o consumidor, objeto de Inquérito Policial decorrente de ação conjunta da Polícia Estadual com o Ministério Público do Estado de São Paulo. No âmbito do interesse administrativo, concordou com o pronunciamento da Subsecretaria de Fiscalização e Controle e sugeriu fossem a Contratante e o Contratado oficiados para apresentarem esclarecimentos.

---

[2] Embalagem secundária: É a embalagem destinada a conter a(s) embalagem (ns) primária (s).
A embalagem secundária deverá ser caixa de papelão reforçado, resistente ao impacto e às condições de estocagem congelada, lacrada com fita gomada identificada com o nome da empresa e fita de arquear, garantindo a inviolabilidade da mesma.

Oficiada, a Secretaria Municipal de Educação encaminhou manifestação do Departamento de Merenda Escolar, rebatendo as irregularidades apontadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle nos seguintes moldes:

I – A Inexistência do Termo de Recebimento Provisório e de documento comprobatório da realização de inspeção da embalagem e rotulagem foi motivada pela escassez de profissionais habilitados para suprir a demanda de trabalho existente na CPRA (Comissão Permanente de Recebimento de Alimentos), à qual compete a realização de funções administrativas internas e ao recebimento de produtos, o que impossibilitou a presença de técnico no momento da chegada da carne nas dependências da SERBOM;

II – A ausência de indicação do sexo do animal no rótulo da *embalagem secundária* ocorreu porque o produto já possuía um laudo de inspeção em conformidade com as exigências constantes da Ata, mas que, quando tomou conhecimento de que havia recebido o produto com rotulagem em desacordo com o nela estabelecido, adotou as providências cabíveis, notificando a Empresa para a devida adaptação;

III – As falhas nos itens mínimos de controle fixados no Contrato e na Ata para o recebimento da carne bovina e que não foram verificados pelo Departamento de Merenda Escolar foram objeto das medidas cabíveis com a notificação emitida à Empresa;

IV – As outras falhas de controles, - como data de fabricação não identificada nas Notas Fiscais ou em documento congênere - não procedem, pois a Comissão Permanente de Recebimento de Alimentos – CPRA afirma que a validade da carne está presente na Minuta de Recebimento, o que comprova tratar-se de produto inspecionado, e que as datas são itens de conferência de inspeção durante o recebimento;

V – A indicação de laboratório para a realização de exame de seus produtos é feita pela Empresa fornecedora, observando-se os critérios do Edital;

VI - Por fim, a Secretaria, no que pertine à necessidade de o Departamento de Merenda Escolar – DME providenciar Laudo que ateste a sexagem do animal no produto existente em seu estoque, já que o rótulo da *embalagem primária,* que contém o sexo, é colocado pelo Frigorífico, aduziu não ser competência da Comissão questionar a conduta e o procedimento realizados por Autoridade Federal – S.I.F. e nem proceder ao exame de análises no âmbito da sexagem, uma vez que esta foi realizada no momento do abate, acompanhada pelo Responsável Técnico do estabelecimento.

Em novo pronunciamento, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle ratificou seu entendimento.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE destacou que o Edital é a Lei das Licitações e que este foi ferido pela ação da Secretaria Municipal de Educação e do Departamento de Merenda Escolar. Concordou, pois, com a Subsecretaria de Fiscalização e Controle e entendeu que a Inspeção estava em condições de ser apreciada.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, por sua vez, sustentou que a Secretaria não restou inerte e prestou os esclarecimentos devidos em relação às questões levantadas pelos Órgãos Técnicos desta Corte. Destacou não ter restado comprovada a existência de dano concreto ao Erário e tampouco dolo, culpa ou má-fé por parte dos agentes públicos e, dessa maneira, em razão da natureza do processado, requereu fosse a Inspeção conhecida, dando-se ciência à parte interessada.

A Secretaria Geral, por seu turno, inicialmente lembrou que a denúncia, embora grave, foi feita por meio apócrifo. De outro lado, ponderou que as vistorias realizadas pelo Órgão Técnico desta Corte não conseguiram obter, cabalmente, a prova de que a empresa JBS S/A. Friboi vendia carne de vaca como se de boi fosse para a Prefeitura do Município de São Paulo. Já em relação aos controles entendeu devidamente demonstrada a fragilidade no recebimento do produto, sendo necessárias, assim, medidas corretivas urgentes para que as cláusulas contratuais sejam cumpridas. No mais, entendeu que a Inspeção em tela encontra-se em condições de ser submetida à apreciação superior.

É o relatório.

VOTO

Como consta do Relatório, a presente originou-se de ofício encaminhado pelo Ilustríssimo Delegado de Polícia Titular da Segunda Delegacia – Divisão de Investigações sobre Infrações contra o Consumidor do Departamento de Polícia de Proteção à Cidadania – DPPC que apura, naquele âmbito, denúncia apócrifa de que os frigoríficos de JBS S/A. Friboi, especialmente o da cidade de Andradina, em São Paulo, compram carne de vaca e vendem como se fosse de boi, que é mais cara que aquela.

Especificamente, a Inspeção *"sub examine"* objetiva verificar se nos contratos a cargo da empresa mencionada a entrega de carne bovina para a merenda escolar do Município atende às especificações do Edital no que diz respeito à "carne bovina – corte patinho macho" e examinar os *controles* efetuados pela Secretaria Municipal de Educação/Departamento de Merenda Escolar quanto ao recebimento da carne mencionada.

A partir do Contrato nº 007/SME/DME/2001, escolhido por amostragem, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle, em seu substancioso Relatório, constatou que não houve cumprimento integral dos termos do ajuste e

da Ata que deu a ele suporte e também a inexistência e/ou a insuficiência de *controles* essenciais para: o recebimento e estocagem da carne – corte Patinho; a inspeção da embalagem e rotulagem do produto por técnico habilitado, a indicação do sexo do animal no rótulo da *embalagem secundária;* a data de fabricação do produto não discriminada nas Notas Fiscais, dentre outros, o que demonstra que eles não foram efetuados de modo satisfatório, conclusões que não foram superadas pelos informes prestados pela Secretaria.

Diante do exposto e das manifestações da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, Assessoria Jurídica de Controle Externo e Secretaria Geral, que agrego ao presente, conheço da Inspeção realizada, determinando o devido registro.

Entretanto, tendo sido constatada a ineficiência dos *controles* no recebimento da carne destinada à merenda escolar, determino sejam oficiadas a Secretaria Municipal de Educação e o Departamento de Merenda Escolar para conhecimento das conclusões alcançadas e providências para que aprimorem as técnicas a eles relativos, abrangendo não só o recebimento como o estoque e a distribuição do produto e comprovem tais atos a este Tribunal no prazo de 60 (sessenta) dias, sob pena de responsabilidade.

Oficie-se, também, o Ilustríssimo Delegado de Polícia Titular da Segunda Delegacia - Divisão de Investigações sobre Infrações contra o Consumidor do Departamento de Polícia de Proteção à Cidadania – DPPC e o DD. Representante do Ministério Público do Estado de São Paulo, com encaminhamento das peças principais dos autos.

É como voto.