II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-211/2023

Processo - TC/002207/2015
Interessadas - Secretaria Municipal de Educação/Departamento de Merenda Escolar e Pró Ativa Alimentos Ltda. – EPP
Acompanhamento da execução do Contrato 141/SME/DME/2011
Objeto - Verificar se o contrato, cujo objeto é o fornecimento de alimentos "in natura", com a respectiva solução logística para entrega, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

3.276ª Sessão Ordinária

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SME. Fornecimento de alimentos in natura. 1. A gestão possui o dever de fiscalizar adequadamente os contratos e adotar as providências necessárias com o fim de garantir o cumprimento das cláusulas avençadas. ACOLHIDO. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em acolher a execução do Contrato 141/SME/DME/2011.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar que seja dada ciência deste Acórdão à Origem e aos interessados e, após as providências de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 17 de maio de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
MAURÍCIO FARIA – Relator

/cv

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR

Processo: **TC/002207/2015**
Interessados: Secretaria Municipal de Educação e Pro Ativa Alimentos Ltda.
Objeto: Fornecimento de alimentos *in natura* com a respectiva solução logística para entrega nas unidades do Agrupamento IV

Egrégio Plenário

Trata o presente do Acompanhamento da Execução do Contrato nº 141/SME/DME/2011, firmado entre o Município de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal de Educação e a empresa Pró Ativa Alimentos Ltda., para o fornecimento de alimentos *in natura* (frutas, legumes, ovos e verduras) com a respectiva solução logística para entrega nas unidades do Agrupamento IV, abrangendo parcialmente o período de fevereiro a maio/2015 e visitas realizadas em junho/2015.

A Auditoria considerou satisfatórios os serviços prestados no período fiscalizado, detectando apenas falhas pontuais, passíveis de correção, melhoria e aprimoramento, quais sejam:

> **"4.1 – Falhas na Execução dos Serviços (Contratada)**
>
> Em diligências e vistorias procedidas nas unidades escolares, por amostragem, constatou-se:
>
> Ocorrência de entregas de produtos em quantidade ou peso inferior ao constante nas guias de remessa (item 3.8 do relatório);
> Ocorrência de falhas na embalagem ou lacre de produtos (item 3.8 do relatório).
>
> **4.2 – Falhas na Fiscalização do Contrato (contratante)**
>
> • A maioria das unidades escolares não dispõem de balança apropriada para pesagem dos produtos recebidos, não sendo possível efetuar a efetiva fiscalização do contrato (item 3.8 do relatório).
> • Em nenhuma das unidades vistoriadas houve qualquer anotação na guia de remessa quanto à parcialidade do aproveitamento de produtos, erro na quantidade ou embalagem, denotando falha na fiscalização do contrato.

4.3 - Multas aplicáveis

• Em decorrência do procedimento adotado por SME, para aplicação das multas somente após o término do empenho correspondente, as multas têm sido recolhidas cerca de dois anos após a ocorrência do fato gerador. Tal fato não tem inibido a ocorrência de falhas, descaracterizando a função da penalidade enquanto regulatória da execução do ajuste (item 3.7 do relatório).

4.5 – Pagamentos efetuados

• No pagamento referente à entrega de 19/02/2015, PA nº 2015-0.003.643-5, notas Fiscais nos 25.993 e 26.046, foi feita a classificação do preço da cenoura em desacordo com o determinado pela fiscalização, gerando um pagamento a maior de R$ 1.369,03 (item 3.7 a do relatório);
• No pagamento referente à entrega de 07/05/2015, PA nº 2015-0.070.742-9, Nota Fiscal nº 26.195, foi feito o desconto do peso da melancia (peso médio de 9 kg, sendo adquirida melancia de 10 kg). Porém, não foi feita a reclassificação (alteração do preço unitário) nem a aplicação da correspondente penalidade, infringindo-se a cláusula 3.9 do contrato. (item 3.7 b do relatório).

4.6 – Recomendações à SME/DAE

• Providenciar a adoção de um procedimento de apuração de multa para ser instaurado logo após a constatação do fato gerador e, se confirmada a penalidade, sua cobrança deve ocorrer na sequência, e não depois da finalização do empenho (item 3.6 do relatório).
• Providenciar maior detalhamento nas Guias de Remessa, de maneira a permitir a conferência do tamanho e padrão de qualidade dos produtos pelas unidades escolares (item 3.8 do relatório).

• Providenciar treinamento aos responsáveis pelo recebimento dos produtos nas unidades escolares, sobretudo quanto à necessidade de conferência da qualidade, quantidade e peso dos produtos recebidos, bem como da anotação das respectivas ocorrências na guia de remessa (item 3.8 do relatório)

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, em manifestação inicial, sugeriu a intimação dos responsáveis e da Contratada para manifestação.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Devidamente oficiados/intimados[1], os interessados[2] trouxeram aos autos, em síntese, as seguintes informações: a) os produtos hortifrutigranjeiros, por sua característica natural, possuem parâmetros de referência de peso e tamanho (o padrão CEAGESP), porém este padrão não é 100% preciso, prevendo uma margem de erro por causa de seu caráter "in natura", portanto, o contrato prevê a reposição em 24 horas dos produtos considerados inadequados (seja por falta de peso ou quantidade), desde que tais inadequações sejam apontadas nas guias de remessa; b) não houve nenhum apontamento nas guias de remessa e que, portanto, não teria como ter conhecimentos das eventuais inadequações; c) quanto ao problema nas embalagens, informa que as bandejas são envolvidas no plástico celofane e possuem rotulagem, com data de produção e validade e devido ao transporte e manuseio do produto, pode ocorrer rompimento do invólucro de celofane, mas que isso não comprometeria o rastreamento do produto fornecido, pois todos fazem parte do mesmo lote de produção; d) são feitas amostragens para aferição de peso médio das embalagens unitárias e que é incomum verificar lote com peso médio inferior ao combinado e liberar sem a devida notificação; e) o ateste em guia de remessa acusando falha de quantidade e/ou embalagem dá início ao procedimento de reposição de produtos que caso não cumprido, enseja notificação passível de multa; f) todos os alimentos fornecidos devem ser procedentes de espécies genuínas, sãs e estarem de acordo com as normas do "Programa brasileiro para a melhoria dos padrões comerciais e embalagens de hortigranjeiros" – CEAGESP e com a legislação vigente e que qualquer inexecução contratual é objeto de notificação e consequente aplicação de penalidade; g) foi instaurado processo administrativo para apurar o pagamento a maior para a contratada, apresentando às fls. 364/387, documentos referentes à cobrança do valor pago a maior, sendo que às fls. 387, consta o pagamento realizado, no dia 18.09.18, pela Contratada à Prefeitura no valor de R$ 1.645,61; h) o Edital de Pregão nº 39/SME/2017, que embasa a licitação para o fornecimento de alimentos "in natura" para as unidades educacionais atendidas, prevê a obrigatoriedade das empresas trazerem, junto dos veículos de entrega, equipamentos de pesagem dos gêneros alimentícios; i) os servidores responsáveis pelo recebimento dos alimentos nas escolas devem seguir as orientações contidas no Anexo do Decreto nº 38.038/1999, relativo à merenda escolar e

[1] Foram oficiados/intimados: Secretaria Municipal de Educação (Alexandre Alves Schneider), Sr. Gabriel Benedicto Isaac Chalita, Representante lega da empresa Pró Ativa Alimentos Ltda., Sr. Emílio de Souza Lima, Sra. Erika Espíndola Fischer e Sr. Renato Galera da Silva.

[2] Foram apresentados esclarecimentos pelos seguintes responsáveis: Sr. Gabriel Benedito Isaac Chalita, Sr. Emílio de Souza Lima, Sra. Erika Espindola Fischer, Secretaria Municipal de Educação e Pró Ativa Alimentos Ltda.

gêneros alimentícios indicativo das rotinas a serem observadas pelas unidades educacionais, sendo que toda inexecução contratual verificada nas escolas e apontadas nas Guias de Remessa, foi objeto de notificação e aplicação de penalidade; j) desde 2017 a Coordenadoria determinou a adoção de novos procedimentos internos visando maior celeridade quanto à cobrança de penalidades; k) o item contratual 1.1.3 permite o envio de melancias com 8, 9 ou 10 quilos, assim o envio de fruta com peso médio de 9 quilos não ensejaria a aplicação de notificação; l) confirma que houve pagamento a maior para a contratada, juntando às fls. 364/387, documentos referentes à cobrança do valor pago a maior e às fls. 387, consta o pagamento realizado no dia 18.09.18 pela contratada à Prefeitura no valor de R$ 1.645,61; m) maior quantidade de informação numa guia de remessa (tamanho, coloração, diâmetro, sobre cada alimento não atenderia a uma maior operacionalidade mas sim ao engessamento do contrato; n) quanto ao treinamento, informa que há diversos canais para a obtenção de informação, como telefone, e-mail, página da SME na internet, cita alguns endereços eletrônicos que servem de fonte de informação, o) as nutricionistas que trabalham diretamente com as unidades educacionais fazem um treinamento denominado "Formação Administrativa para Gestores", em todas as unidades educacionais inauguradas, no qual são abordados os procedimentos para o recebimento de alimentos, como guias de remessa e guia de qualidade de FLVO; p) o ato de esperar o término do saldo de empenho para após executar as multas e penalidades não é mais praticado pela CODAE desde meados de 2017; q) está atendendo todas as recomendações nos procedimentos referentes à aplicação de penalidades e multas (fl. 363).

Ao analisar os esclarecimentos prestados, a Auditoria manteve os apontamentos feitos em seu Relatório inicial, sendo acompanhada pela Assessoria Jurídica de Controle Externo.

A D. Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento da execução contratual, tendo em vista: a) a inexistência de prejuízo ao Erário; b) a inexistência de má-fé dos agentes envolvidos; c) a inexistência de prejuízo ao interesse público; d) os esclarecimentos prestados pela Origem; d) o princípio da segurança jurídica; e) a entrega do objeto contratado. Subsidiariamente, requereu a aceitação dos efeitos financeiros, diante do princípio da segurança jurídica e da inocorrência de prejuízo ao erário.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral opinou pelo acolhimento da execução contratual, sem prejuízo das determinações que este Tribunal entender necessárias, especialmente para que a Origem adote providências para implementação das recomendações relativas ao procedimento de apuração de multa e ao treinamento dos responsáveis pelo recebimento dos produtos nas unidades escolares.

É o Relatório.

VOTO

Conforme se denota da instrução processual, as constatações feitas revelam elementos relativos à gestão contratual, com destaque para aspectos de controle e formalizações documentais, que não se configuram como irregularidades aptas a ensejar a irregularidade da execução ora analisada, tendo a Auditoria assinalado que foram detectadas "falhas pontuais".

Mesmo tendo presente que as verificações registradas comportam aperfeiçoamento por parte da Origem, como, por exemplo, quanto à eventual aplicação de multas, anotação na guia de remessa quanto à parcialidade do aproveitamento de produtos, erro na quantidade ou embalagens etc., tais aspectos não configuraram impropriedades aptas a macular a execução, tanto é que a própria Auditoria assinalou que: "(...) no que se refere à entrega de alimentos no prazo, com qualidade e em quantidade suficiente para atender às necessidades das unidades escolares, com base na amostragem vistoriada, conclui-se que, no período de realização da presente ordem de serviço, mostrou-se satisfatória (...)", ainda que com ressalvadas assinaladas.

No tocante a única falha que poderia ensejar a irregularidade da (item 3.7.a do relatório), restou demonstrado nos autos, pela Secretaria Municipal de Educação, o pagamento realizado no dia 18.09.18 pela Contratada à Prefeitura, no valor de R$ 1.645,61 (fls. 387).

Além disso, nos esclarecimentos prestados, a Origem noticia adoção de novos procedimentos internos visando maior celeridade quanto à cobrança de penalidades, bem como esclareceu que as nutricionistas que trabalham diretamente com as unidades educacionais passaram a fazer um treinamento denominado "Formação Administrativa para Gestores", em todas

as unidades educacionais inauguradas, no qual são abordados os procedimentos para o recebimento de alimentos.

Por fim, destaco não ter havido nos autos qualquer apontamento acerca da inexecução do contrato ou da prática de preço em desacordo com o mercado, bem como a demonstração de má-fé dos agentes responsáveis.

Dessa forma, mesmo entendendo que a gestão merece aprimoramento por parte da Origem, uma vez que possui o dever de fiscalizar adequadamente os contratos e adotar as providências necessárias com o fim de garantir o cumprimento das cláusulas avençadas, pelos motivos expostos, acompanho a Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral pelo **ACOLHIMENTO** da execução ora tratada.

Dê-se ciência da presente decisão à Origem e aos interessados.

Após as providências de praxe, arquivem-se os autos.

Plenário Conselheiro PAULO PLANET BUARQUE, 17 de maio de 2023.

MAURICIO FARIA
Conselheiro

vof