ACO-UTR-15/2025

Processo - TC/004464/2018
Contratante - Secretaria Municipal de Educação – SME
Contratada - S. H. A. Comércio de Alimentos Ltda.
Acompanhamento da execução do Contrato 58/SME/Codae/2017
Objeto - Verificar se o contrato, cujo objeto é a prestação de serviço de nutrição e alimentação escolar, visando ao preparo e à distribuição de alimentação balanceada e em condições higiênicos-sanitárias adequadas que atendam aos padrões nutricionais e dispositivos legais vigentes, aos alunos regularmente matriculados e demais beneficiários de programas/projetos da Secretaria, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

60ª Sessão Ordinária Não Presencial

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SME. NUTRIÇÃO E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. 1. Os produtos na lista dos homologados devem atender às especificações do Edital. 2. Os métodos de contagem da alimentação servida devem garantir sua exata quantificação. 3 O cardápio elaborado pelas nutricionistas deve conter alimentos variados. 4. Os alimentos devem manter o padrão de qualidade. 5. A manutenção das instalações da cozinha e da despensa deve estar em dia. 6. O cardápio deve ser cumprido na integra em todas as unidades, com os alimentos mantidos em condições de consumo. 7. O porcionamento dos pratos servidos deve ser o delineado. Manuais de Porcionamento da SME/CODAE. 8. A política pública de controle deve ser sistemática, incluindo o treinamento eficaz e efetivo dos gestores da alimentação escolar. NÃO ACOLHIDO. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. DETERMINAÇÃO. 1. Aprimore seus mecanismos de controle e fiscalização a fim de erradicar os problemas constatados quanto à qualidade e quantidade dos insumos, instalações, equipamentos, cardápio, "porcionamento" e medição das refeições servidas, de modo a proporcionar uma alimentação de melhor qualidade aos alunos da rede e evitar eventuais prejuízos aos cofres públicos. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro Substituto ELIO ESTEVES JUNIOR.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, com amparo nas manifestações expendidas pelos Órgãos Técnico e Especializado desta Corte, em não acolher a execução do Contrato 58/SME/Codae/2017, no período abrangido pela fiscalização, em razão das constatações fáticas observadas nas vistorias realizadas nas Unidades Escolares, que não

foram sanadas no curso da instrução processual e que atingem a qualidade e fiscalização dos alimentos entregues e servidos aos alunos e demais beneficiários de programas e projetos da Secretaria Municipal de Educação.

ACORDAM, à unanimidade, em reconhecer os efeitos financeiros produzidos, considerando que não há nos autos notícias de que o objeto do ajuste não tenha sido cumprido e aliada à informação prestada pela Equipe de Auditoria no sentido de que não foi estabelecida relação de causa e efeito individualizada entre os achados e os fiscais de cada unidade escolar, haja vista que o montante de itens reprovados nas análises, somado às constatações de problemas nas instalações físicas em todas as unidades escolares visitadas, demonstram que o problema não é a conduta individual de cada fiscal, mas sim a ausência sistemática de uma política pública de controle por parte da SME, que inclua o treinamento dos gestores da alimentação escolar, que seja eficaz e efetiva.

ACORDAM, à unanimidade, tendo em conta os achados de auditoria e a continuidade do modelo de fornecimento de alimentação escolar, em determinar que a SME aprimore seus mecanismos de controle e fiscalização desse serviço a fim de erradicar os problemas constatados pela Auditoria quanto à qualidade e quantidade dos insumos, instalações, equipamentos, cardápio, "porcionamento" e medição das refeições servidas, de modo a proporcionar uma alimentação de melhor qualidade aos alunos da rede e evitar eventuais prejuízos aos cofres públicos.

ACORDAM, à unanimidade, cumpridas as formalidades regimentais e transcorrido o prazo recursal, em determinar o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 21 de novembro 2024.

EDUARDO TUMA – Presidente
ELIO ESTEVES JUNIOR – Relator, com relatório e voto assinado em 01/11/2024

/smv

Assinado digitalmente por ELIO ESTEVES JUNIOR
Data: 17/02/2025 14:51:39 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 18/02/2025 09:28:30 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 004.464/2018

Egrégio Tribunal

Em julgamento o acompanhamento da execução do Contrato nº 58/SME/CODAE/2017, firmado em 02.10.2017 entre a Secretaria Municipal de Educação e a SHA Comércio de Alimentos Ltda., para a prestação de serviço de nutrição e alimentação escolar nas unidades pertencentes à DRE Jaçanã Tremembé (lote 9), englobando o preparo e a distribuição de alimentação balanceada e em condições higiênico-sanitárias adequadas, mediante o fornecimento de todos os gêneros alimentícios e demais insumos necessários, dos serviços de logística, supervisão e manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos utilizados, fornecimento de mão de obra treinada para preparação dos alimentos, distribuição, controle, limpeza e higienização de cozinhas, despensas e lactários das unidades educacionais, totalizando 3.097.342 refeições/mês (fls. 04 e seguintes do processo físico, digitalizadas às fls. 04 e seguintes da Peça 39).

A Equipe de Auditoria concluiu, preliminarmente, da seguinte forma (Peça 03):

> *4. CONCLUSÃO*
> *O acompanhamento da execução do Contrato nº 58/SME/Codae/2017, (...), no valor total de R$ 1.630.798,48 (medição de março), apresentou as seguintes irregularidades e impropriedades:*
> *Após a realização das visitas às Unidades Educacionais, a aferição da qualidade dos gêneros alimentícios, da manutenção das instalações, do atendimento ao cardápio e porcionamento, conclui-se que:*
> *Por parte da Contratada*
> *4.1. O padrão de qualidade dos alimentos encontrados nas Unidades visitadas não atende ao padrão de qualidade estabelecido no Anexo XVI do Edital. As hortaliças e frutas são os itens que mais sofreram reprovação (itens 3.3 e 3.4).*

4.2. Foram detectados, em todas as unidades visitadas, problemas de manutenção nas instalações onde é preparada a alimentação e acondicionados os insumos, em descumprimento ao item 1.17 do Anexo II do contrato (itens 3.3 e 3.4);
4.3. O cardápio não estava sendo cumprido na íntegra em uma das Unidades visitadas tendo em vista que a fruta prevista para ser servida não estava em condições de consumo, em descumprimento ao item 7 do inciso V do Anexo II do contrato (item 3.4.4);
4.4. O porcionamento dos pratos servidos não estava de acordo com o previsto no Anexo XVII do Edital e nos Manuais de Orientação Per Capita e Porcionamento da EMEI e da EMEF (item 3.4.5);
Por parte da Contratante
4.5. Há falhas na fiscalização dos serviços prestados, tanto por parte dos fiscais da Coordenação de Alimentação Escolar (CODAE) quanto das Unidades Educacionais no que se refere ao controle dos padrões de qualidade dos alimentos Industrializados, carnes, ovos, frutas e hortaliças; à manutenção das instalações; aos procedimentos de medição dos serviços e ao porcionamento das refeições servidas (item 3.5)
4.6. Há produtos na lista dos homologados pela Secretaria Municipal da Educação (SME) que não atendem às especificações do Edital (item 3.4.1.1-b,c,d);
4.7. Os métodos de contagem da alimentação servida mostraram-se frágeis e não garantem sua exata quantificação (item 3.4.3);
4.8. O cardápio elaborado pelas nutricionistas não contemplou variedade de alimentos, na medida em que diversas hortaliças e frutas previstas no contrato não constaram dos cardápios, até o momento (item 3.4.4).
Recomendações à SME:
4.9. Rever, na próxima licitação, os métodos de contagem da alimentação servida aos alunos, visto que os atualmente adotados não garantem sua exata quantificação (item 3.4.3);
4.10. Revisar os procedimentos de homologação dos produtos, tendo em vista que na lista dos produtos homologados de maio existem alimentos que não atendem às especificações do Edital (item 3.4.1.1);
4.11. Elaborar um checklist que permita aos fiscais do contrato (CODAE e Unidade Educacional) realizar um acompanhamento mais adequado e homogêneo dos serviços prestados pela contratada (item 3.5);
4.12. Adotar um modelo padrão de caderno de registro diário da prestação dos serviços para todas as Unidades Educacionais, visando o cumprimento, na íntegra, das disposições no item 1.6 do inciso IV do anexo II do contrato (item 3.4.3);
4.13. Calcular e aplicar as multas cabíveis à contratada pelos descumprimentos das cláusulas contratuais apontados pela Auditoria, assim que as planilhas de medição das unidades visitadas estejam aprovadas pela DRE (item 3.7).

A Assessoria Jurídica acompanhou as conclusões alcançadas pela Área de Auditoria e sugeriu a intimação da Origem, dos responsáveis e da contratada, nos termos do artigo 116, caput e §§ 1º e 3º, do Regimento Interno desta E. Corte de Contas, para conhecimento e manifestação, de modo a assegurar o exercício do contraditório e da ampla defesa (Peças 05/06).

A sugestão foi acatada e a empresa SHA Comércio de Alimentos Ltda., o Sr. Alexandre Alves Schneider (Secretário Municipal de Educação) e a Sra. Patrícia Panaro (Coordenadora Geral de CODAE à época) apresentaram os esclarecimentos encartados nas Peças 15/19, 22/24 e 25, os quais foram analisados pela Auditoria, que ratificou sua conclusão inicial (Peça 27).

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento da execução contratual, relevando-se eventuais impropriedade formais, sem prejuízo das determinações e recomendações (...) cabíveis. Subsidiariamente, requereu: (i) o reconhecimento dos efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais dos atos realizados, considerando a inexistência da comprovação de qualquer forma de prejuízo ou dano ao erário, a inexistência de dolo, culpa, má-fé ou erro grosseiro por parte dos responsáveis e o princípio da segurança jurídica; e (ii) a não aplicação de sanção aos agentes públicos, nos termos dos arts. 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Peça 32).

Secretaria Geral concluiu pela irregularidade da execução contratual, na esteira do entendimento da Auditoria (Peças 36/37).

Foi determinada a intimação dos fiscais do ajuste (Peça 38), identificados pela Auditoria na Peça 46, para exercício do contraditório e da ampla defesa.

Intimados, a Sra. Adalgisa Carneiro, a Sra. Adriana Santos Voigtel de Oliveira e a Sra. Denise Ramos Rodrigues apresentaram os esclarecimentos encartados nas Peças 70, 71 e 72. Já o Sr. Alexandre Leite Siqueira, a Sra. Symone Luize Arnoni Mangone, a Sra. Márcia Soares Costa da Silva, a Sra. Nicoli Satie Cicarelli Sirotkovicius, a Sra. Maria Inês da Silveira Luedemann, a Sra. Luiza Helena Ferreira da Silva Selin e a Sra.

Lucia Helena Mendes Lima Vavassori deixaram transcorrer "in albis" o prazo assinalado para manifestação (Peça 73).

Instada a se manifestar a respeito das defesas acrescidas aos autos (Peças 70, 71 e 72), a Auditoria ratificou sua conclusão inicial e sugeriu a oitiva da Sra. Lea Maria Cardoso Fernandes, Assistente de Diretora de Escola, que substituiu a Diretora da CEI Adelaide Lopes Rodrigues no período de abrangência do Relatório em razão de licença médica da agente titular (Peça 76).

A sugestão da Auditoria foi acatada (Peças 77 e 81), mas a Sra. Lea Maria Cardoso Fernandes deixou transcorrer "in albis" o prazo assinalado para manifestação (Peça 82).

Por fim, a Procuradoria da Fazenda Municipal reiterou e ratificou a integralidade de sua anterior promoção entranhada em fls. 489 a 494 da peça nº 41 (Peça 85).

Os autos retornaram à Secretaria Geral para manifestação sobre os documentos acrescidos.

Preliminarmente, a Secretaria Geral analisou os efeitos da Resolução nº 10/2023, e concluiu que não decorreram mais de 5 anos desde o último marco interruptivo (25.07.2019), de modo que não foram fulminadas as pretensões punitivas e ressarcitória.

Sobre a responsabilidade da Sra. Denise Ramos Rodrigues descritas nos itens 4.1, 4.4 e 4.7 (relacionadas à qualidade, ao porcionamento dos alimentos no dia da vistoria e ao procedimento de fiscalização adotado no período de abrangência do relatório) deve ser afastada, pois estava em período de licença médica (28.02.2018 a 15.08.2018). Já a responsabilidade pela irregularidade descrita no item 4.2 (relativa à manutenção das instalações) remanesce, pois tem origem anterior ao período da vistoria, quando não estava de licença, conforme destacado pela Auditoria às fls. 02 da Peça 76.

Quanto aos esclarecimentos prestados pela Sra. Adalgisa Carneiro, pela Sra. Adriana Santos Voigtel de Oliveira e pela Sra. Denise Ramos Rodrigues em relação às conclusões 4.1, 4.2, 4.4 e 4.7, assim concluiu:

Sobre a conclusão 4.1:

A Sra. Adalgisa Carneiro (EMEI José Joaquim da Silva) informou, em síntese, que: (i) o termômetro do freezer foi imediatamente substituído após constatação de defeito mecânico; (ii) a geleia9 foi retirada do cardápio e substituída pela ideal; (iii) a margarina10 foi utilizada para atendimento da demanda de criança com alergia severa a proteína do leite; (iv) indicou um profissional readaptado para acompanhar a chegada dos alimentos e solicitar a troca imediata quando estivessem fora do padrão exigido (Peça 70).

A Sra. Adriana Santos Voigtel de Oliveira (CEI Lauzane Paulista), por sua vez, alegou que: (i) os auditores do TCM utilizaram aparelhos específicos como balança, termômetro laser digital, refratômetro, paquímetro e fita métrica, que não estão ao alcance dos fiscais do contrato; (ii) alguns alimentos listados pela Auditoria são frágeis e, até a entrega na Unidade Escolar, os produtos estão sujeitos a lesões causadas no momento do transporte, que ocorre em alta escala; (iii) por vezes, uma ou outra unidade está em estado mais avançado de amadurecimento, sem que as demais sejam afetadas; (iv) sempre fez uso de alimentos de fornecedores homologados e dentro dos padrões higiênicos sanitários estabelecidos por lei da licitação e conforme contrato firmado entre as partes; (v) nenhum insumo impróprio é ofertado para os alunos e alunas (Peça 71).

A Secretaria Geral entendeu que a Sra. Adalgisa Carneiro não apresentou qualquer argumento com o fim de infirmar a irregularidade em comento, tendo se limitado a informar as providências então adotadas. Sendo assim, ratifico os apontamentos referentes à EMEI José Joaquim da Silva no período fiscalizado.

Quanto aos argumentos da Sra. Adriana Santos Voigtel de Oliveira, a Secretaria Geral acompanhou o entendimento da Auditoria no sentido de que não foram trazidos argumentos capazes de infirmar ou justificar as irregularidades apontadas.

Conforme constatado pela Auditoria “in loco”, os alimentos entregues não apresentaram o padrão de qualidade estabelecido no Anexo XVI do Edital e a fiscalização não atuou no sentido de adotar as providências cabíveis – recusar e solicitar a troca do alimento (Peça 76).

Além disso, consoante destacado pela Auditoria há, de fato, diversas impropriedades que não necessitavam de qualquer tecnologia para sua verificação, como é o caso de abobrinha, cebola, cenoura e mandioca (entregues no dia da visita à unidade) que continham podridão, lesões e mofo, ou mesmo como relatado a respeito das maçãs, que apresentavam podridão, mofo e lesões na casca, tais como rachaduras, buracos e amassados (Peça 76).

No mais, observo que os alimentos impróprios para consumo ou em estado mais avançado de amadurecimento também deveriam ter sido recusados e trocados por outros dentro do padrão pelo servidor que acompanhou a entrega. À luz do expendido, ratifico a irregularidade descrita no item 4.1.

Sobre a conclusão 4.2:

A Sra. Adalgisa Carneiro (EMEI José Joaquim da Silva) informou que a tela milimétrica, o rodapé vedante e os ralos escamoteáveis haviam sido instalados (Peça 70).

Já a Sra. Adriana Santos Voigtel de Oliveira (CEI Lauzane Paulista) asseverou que as manutenções e os reparos das falhas apontadas nas instalações foram realizados dentro do prazo estabelecido (Peça 71).

A Sra. Denise Ramos Rodrigues (CEI Adelaide Lopes Rodrigues), por sua vez, informou que as manutenções e os reparos foram realizados depois da presente fiscalização (Peça 72).

A Secretaria Geral acompanhou o entendimento da Auditoria no sentido de que as providências adotadas pela Origem posteriormente à fiscalização efetuada por esta Egrégia Corte de Contas não têm o condão de infirmar as irregularidades descritas no item 4.2 (Peça 76). Além disso, vale destacar que somente a direção da EMEI José Joaquim da Silva apresentou comprovações fotográficas das alegadas reformas (fls. 06 da Peça 76).

Sobre a conclusão 4.4:

A Sra. Adalgisa Carneiro (EMEI José Joaquim da Silva) informou que exigiu da empresa contratada nova orientação às funcionárias sobre a confecção do prato da criança e que providenciou para que, diariamente,

além dos fiscais do contrato, os demais funcionários da EMEI passassem a fiscalizar cada prato oferecido (Peça 70).

A Secretaria Geral entende que a Sra. Adalgisa Carneiro não apresentou argumentos capazes de infirmar a irregularidade em comento, limitando-se a informar as providências por ela adotadas após a fiscalização efetuada por esta Egrégia Corte de Contas. Sendo assim, ratifico o apontamento no período fiscalizado.

Sobre a conclusão 4.7:

A Sra. Adalgisa Carneiro (EMEI José Joaquim da Silva) informou que: (i) a irregularidade na medição do serviço foi sanada pela adoção de fichas de cores diferentes para cada refeição e lanche; (ii) a cada refeição ou lanche, a planilha era preenchida com a contagem das fichas para posteriormente ser contabilizada nas planilhas de merenda enviadas pela DRE (Peça 70).

Já a Sra. Adriana Santos Voigtel de Oliveira (CEI Lauzane Paulista) asseverou que a medição feita de acordo com as crianças presentes foi a forma considerada a mais eficiente (Peça 71).

A Secretaria Geral acompanhou o entendimento da Auditoria no sentido de que: (i) o sistema de fichas já era adotado por algumas unidades vistoriadas, fato que não impediu a ocorrência de vícios nos métodos de contagem de refeições; (ii) a medição de acordo com a quantidade de crianças presentes não constitui a alternativa mais eficiente, visto que não representa a efetiva quantidade de refeições ofertadas (Peça 76). Sendo assim, ratificou a irregularidade descrita no item 4.7.

Em conclusão, a Secretaria Geral opino pela irregularidade da execução do Contrato nº 58/SME/CODAE/2017, em razão dos apontamentos descritos nos itens 4.1 a 4.8, e acompanho as recomendações feitas pela Auditoria nos itens 4.9 a 4.13 com o fim de aperfeiçoar a prestação de serviço de nutrição e alimentação escolar.

É o relatório.

VOTO

1. O compulsar dos autos revela que a Equipe de Auditoria, durante as visitas realizadas nas Unidades Educacionais, verificou uma série de descumprimentos em relação às especificações do contrato, principalmente quanto aos padrões de qualidades dos alimentos, manutenção das instalações e cardápio. Foram apontadas falhas imputadas tanto à contratante como à contratada e que impedem o acolhimento da execução do ajuste.

2. Os apontamentos levaram à conclusão de que havia falhas na fiscalização dos serviços prestados tanto por parte de Codae (setor responsável pela merenda escolar) quanto pelas Unidades Educacionais; havia produtos na lista dos homologados que não atendiam às especificações do Edital; os métodos de contagem da alimentação servida mostraram-se frágeis e não garantiam sua exata quantificação; e o cardápio elaborado pelas nutricionistas não contemplaram variedade de alimentos, na medida em que diversas hortaliças e frutas previstas no contrato não constavam dos cardápios no momento da vistoria.

3. Das falhas imputadas à contratada foram destacadas o não atendimento dos padrões de qualidade dos itens encontrados nas Unidades vistoriadas, sendo que as hortaliças e frutas sofriam maiores reprovações; diversos problemas de manutenção nas instalações da cozinha e da despensa; o cardápio não estava sendo cumprido na íntegra em 01 (uma) das 10 (dez) unidades visitadas, pois a fruta prevista para ser servida não estava em condições de consumo, e; o porcionamento dos pratos servidos em 05 (cinco) das unidades visitadas estava abaixo do delineado nos Manuais de Porcionamento elaborados pela SME/ CODAE.

4. Ressalte-se que após cumprido o devido contraditório, assegurada à jurisdicionada, à Contratada e aos nominados fiscais o direito à manifestação, a Equipe de Auditoria ratificou suas conclusões, que foram

endossadas pela Assessoria Jurídica e a Secretaria Geral que, em detida análise dos esclarecimentos prestados por fiscais do contrato, opinaram pela irregularidade dos atos examinados.

5. Sendo assim, diante de tudo que dos autos consta e com amparo nas manifestações expendidas pelos Órgãos Técnico e Especializado deste Tribunal, cujos argumentos ficam incorporados neste voto e os adoto como razão de decidir, **NÃO ACOLHO** a execução do Contrato nº 58/SME/CODAE/2017, no período abrangido pela fiscalização, em razão das constatações fáticas observadas nas vistorias realizadas nas Unidades Escolares e que não foram sanadas no curso da instrução processual e que atingem a qualidade e fiscalização dos alimentos entregues e servidos aos alunos e demais beneficiários de programas e projetos da Secretaria Municipal de Educação.

6. Todavia, reconheço os efeitos financeiros produzidos, considerando que não há nos autos notícias de que o objeto do ajuste não tenha sido cumprido e aliada a informação prestada pela Equipe de Auditora no sentido de que *não foi estabelecida relação de causa e efeito individualizada entre os achados e os fiscais de cada unidade escolar, haja vista que o montante de itens reprovados em nossas análises, somados às constatações de problemas nas instalações físicas em todas as unidades escolares visitadas, demonstram que o problema não é a conduta individual de cada fiscal, mas sim a ausência sistemática de uma política pública de controle por parte da Secretaria Municipal de Educação (SME), que inclua o treinamento dos gestores da alimentação escolar, que seja eficaz e efetiva.*

7. Tendo em conta os achados de auditoria e a continuidade desse modelo de fornecimento de alimentação escolar, determino que a Secretaria Municipal de Educação aprimore seus mecanismos de controle e fiscalização desse serviço a fim de erradicar os problemas constatados pela Auditoria quanto à qualidade e quantidade dos insumos, instalações, equipamentos, cardápio, "porcionamento" e medição das refeições servidas, de modo a proporcionar uma alimentação de melhor qualidade aos alunos da Rede e evitar eventuais prejuízos aos cofres públicos.

8. Cumpridas as formalidades regimentais e transcorrido o prazo recursal, arquivem-se os autos.

É o meu voto.

ELIO ESTEVES JUNIOR:18247898829

Assinado de forma digital por ELIO ESTEVES JUNIOR:18247898829
Dados: 2024.11.01 11:50:05 -03'00'

ELIO ESTEVES JUNIOR

Conselheiro Substituto - TCMSP

GAN/SMAS/RC