ACO-UTR-12/2025

Processo - TC/004923/2018
Contratante - Secretaria Municipal de Educação – SME
Contratada - Denjud Refeições Coletivas, Administração e Serviços Ltda. (atual Singular Gestão de Serviços Ltda.)
Acompanhamento da execução do Contrato 036/SME/Codae/2017
Objeto - Avaliar a qualidade da merenda escolar e 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 higiênico-sanitárias adequadas, 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 036/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.

ACORDAM, à unanimidade, como houve a aplicação de multas à contratada e aliada à constatação de que não foi estabelecida uma relação de causa e efeito individualizada entre os achados de auditoria e os fiscais de cada unidade escolar, não sendo decorrentes de conduta individual de cada agente, mas sim da 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, em reconhecer os efeitos financeiros produzidos.

ACORDAM, à unanimidade, tendo em conta os achados de auditoria e a continuidade desse 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 14:51:41 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 18/02/2025 09:28:34 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 004.923/2018

Egrégio Plenário

Em julgamento o Acompanhamento de Execução do Contrato nº 036/SME/CODAE/2017, através do Pregão Eletrônico nº 78/SME/2016, celebrado entre a Secretaria Municipal de Educação e a empresa Denjud Refeições Coletivas, Administração e Serviços Ltda.

O Contrato foi celebrado em 27.07.2017, decorrente do Pregão Eletrônico nº 78/SME/2016, tendo por objeto "a contratação de empresa especializada para prestação de serviço de nutrição e alimentação escolar, visando ao preparo e à distribuição de alimentação balanceada e em condições higiênico-sanitárias adequadas", contemplando o fornecimento de refeições compostas por produtos industrializados, frutas, verduras, legumes, carnes e ovos.

O contrato mencionado foi celebrado para a prestação do serviço contratado nas Unidades Educacionais pertencentes aos Lotes 7A, 7B, 10A e 10B (DRE Ipiranga e DRE São Miguel), no valor total de R$7.708.195,53 (medição de abril/2018).

A análise de todo o processo decorreu de determinação contida no TC 034/2016. A Auditoria analisou a composição dos produtos industrializados, fez uso de testes com refratômetro, além da pesagem dos gêneros alimentícios e da realização de medições de comprimento, calibre e diâmetro equatorial dos produtos contratados, sendo que os resultados foram cotejados com o padrão mínimo de qualidade estabelecido pela Ceagesp,

bem como as especificações estabelecidas no edital de pregão n° 78/SME/2016.

A Auditoria, após a realização das visitas às Unidades Educacionais indicou as seguintes impropriedades e irregularidades:

1. **Por parte da Contratada**:

1.1. O padrão de qualidade dos alimentos encontrados nas Unidades visitadas não atende ao padrão estabelecido no Anexo XVI do Edital. As frutas e hortaliças são os itens que mais sofreram reprovação.

1.2. Foram detectados diversos problemas de manutenção nas instalações da cozinha e da despensa, em descumprimento ao item 1.17 do Anexo II do contrato;

1.3. O cardápio não estava sendo cumprido na íntegra em cinco unidades visitadas, em descumprimento ao item 7 do inciso V do Anexo II do contrato;

1.4. O porcionamento dos pratos servidos em uma das unidades visitadas não estava de acordo com o previsto no Anexo XVII do Edital e Modo de Preparo fornecido pela SME/ Codae (itens 3.6 e 3.7.3);

2. **Por parte da Contratante**:

2.1. Há falhas na fiscalização dos serviços prestados, tanto por parte dos fiscais da 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;

2.2. Há produtos na lista dos homologados que não atendem às especificações do Edital;

2.3. Os métodos de contagem da alimentação servida mostraram-se frágeis e não garantem sua exata quantificação;

2.4. Há diversas hortaliças e frutas previstas no contrato que nunca foram oferecidas aos alunos, não estando no cardápio elaborado pela Codae para o primeiro semestre deste ano, em que pese os licitantes terem formulado seus preços considerando a inclusão de todos os itens citados;

2.5. Em que pese terem ocorridos problemas na execução contratual no mês de abril/2018, apontados pela Diretoria das escolas no relatório de medição mensal, não foi encontrado qualquer processo administrativo autuado para apuração das ocorrências e possível aplicação de penalidades.

Além das mencionadas irregularidades, a Auditoria ainda fez as seguintes recomendações à Secretaria:

1. Rever, na próxima licitação, os métodos de contagem da alimentação servida aos alunos, visto que os atualmente adotados não garantem sua exata quantificação;
2. Revisar os procedimentos de homologação dos produtos, tendo em vista que na lista dos produtos homologados existem alimentos que não atendem às especificações do Edital;
3. 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.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo entendeu que as irregularidades constatadas possuem natureza fática e técnica, sendo capazes de macular a execução contratual no período auditado.

Sugeriu a expedição de ofício à Origem, bem como a intimação do responsável e da contratada para conhecimento e manifestação, de modo a assegurar o exercício do contraditório e da ampla defesa.

A Contratada, alegando que no período analisado o país havia passado por uma grave crise de abastecimento de gêneros, solicitou a divulgação das datas específicas em que cada ocorrência foi apontada pela Secretaria de Fiscalização junto às Unidades Escolares escolhidas por amostragem, de modo a propiciar que a empresa se valesse de todos os

elementos necessários à sua defesa técnica, assegurando-se o efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa.

Posteriormente, foram prestados novos esclarecimentos e instruídos os autos com documentação pela contratada e pela Origem, que, encaminhados à análise da Auditoria, concluiu que os apontamentos 1, 2, 4 a 12, remanesciam.

Retificou o apontamento 3, por entender esclarecida a alteração do cardápio da EMEI União Vila Nova I, passando a constas com a seguinte redação: "*O Cardápio não estava sendo cumprido na íntegra em quatro unidades visitadas, em descumprimento ao item 7 do inciso V do Anexo II do contrato*."

A Assessoria Jurídica, por entender não haver observações de ordem jurídica a acrescentar, acompanhou o entendimento da Auditoria, e posicionou-se pelo não acolhimento da execução contratual em análise.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, ao seu turno, requereu o acolhimento da execução do contrato ou subsidiariamente o reconhecimento dos efeitos financeiros dos atos realizados.

A Secretaria Geral, na linha do apurado pela Auditoria, entendeu que a presente execução contratual apresentou diversas irregularidades, não afastadas em sua integralidade pelas defesas apresentadas, implicando em descumprimento às cláusulas contratuais.

Nesse sentido, a Secretaria Geral opinou pelo não acolhimento da execução contratual em análise, bem como do pedido da Procuradoria da Fazenda Municipal para o reconhecimento dos efeitos financeiros, tendo em vista a manutenção das infringências constatadas.

Os autos retornaram à Secretaria de Controle Externo para que fossem identificados todos os agentes de fiscalização dos serviços prestados, que o fez à peça 56.

Após intimação e apresentação de esclarecimento dos responsáveis, a Secretaria de Controle Externo se manifestou à peça 176, e apresentou a seguinte conclusão:

Tendo em vista a documentação autuada às peças 112 a 114, 116 e 117, 119 a 123, 136 a 138, 142, 145 a 157, 161, 163, 165, 167 a 170 e 174 e 175, concluiu-se que:

3.1. O achado de auditoria constante do subitem 4.9 do Relatório de Auditoria (fl. 66 da peça 3), restou superado.

3.2. Os achados de auditoria constantes dos subitens 4.1 e 4.2, 4.4 a 4.8 e 4.10 a 4.12 do Relatório de Auditoria (fls. 65/66 da peça 3) não se alteraram em função dos esclarecimentos prestados.

3.3. Considerando que, conforme constante da peça 54, a atuação do Sr. Eder Nascimento Santos está restrita ao art. 5°, lI, do Decreto Municipal nº 54.873/2014, que dispôs que caberia a ele recepcionar da contratada, devidamente protocolados, os documentos necessários ao pagamento previstos no termo de contrato e na portaria da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico que disciplina os procedimentos para a liquidação e pagamento, conferi-los e encaminhá-los à unidade responsável pela gestão de contratos, não se observa conexão de sua conduta com os achados de auditoria constantes dos subitens 4.5 a 4.9 do Relatório de Auditoria à peça 3 (fls. 65/66).

3.4. As servidoras Maria Helena Rosa de Oliveira, Valeria Munhoz, Luciana Silva Alzeti, Jaída de Paiva Mafra Huertas e Iara Rosa dos Santos comprovaram que não atuavam mais nas respectivas unidades no período de realização das visitas às Unidades Educacionais. Os fiscais suplentes constam da peça 54.

Por fim, salienta-se o constante na conclusão da manifestação à peça 28 (fl. 17):

3.2. Resta sanado parcialmente a conclusão 4.3 do relatório de auditoria, uma vez que restou esclarecida a alteração do cardápio na EMEI União Vila Nova I. (tem 2.1.5). Assim, a conclusão 4.3 passa a contar com a seguinte redação:

4.3. O Cardápio não estava sendo cumprido na íntegra em quatro unidades visitadas, em descumprimento ao item 7 do inciso V do Anexo II do contrato (itens 3.6 e 3.7.3).

A Assessoria Jurídica reiterou seu entendimento pelo não acolhimento da execução contratual (peças 178/179), no que foi seguida pela Secretaria Geral (peças 184/185).

O Órgão Fazendário também reiterou seu derradeiro pronunciamento (peça 182).

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 a 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 05 (cinco) das unidades

visitadas, pois a fruta prevista para ser servida não estava em condições de consumo, e; o porcionamento dos pratos servidos em 01 (uma) 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 Secretaria Geral, que em detida análise dos esclarecimentos prestados por fiscais do contrato opinaram pela irregularidade dos atos examinados.

5. Sendo assim, 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 036/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.

6. Todavia, como houve a aplicação de multas à contratada e aliada à constatação de que não foi estabelecida uma relação de causa e efeito individualizada entre os achados de auditoria e os fiscais de cada unidade escolar, não sendo decorrentes de conduta individual de cada agente, 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, reconheço os efeitos financeiros produzidos.

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 11:51:34 -03'00'

ELIO ESTEVES JUNIOR

Conselheiro Substituto - TCMSP

GAN/HCMC/RC