ACO-UTR-34/2025

Processo - TC/011093/2018
Contratante - Secretaria Municipal de Educação
Contratada - Comercial Milano Brasil Ltda.
Acompanhamento da execução do Contrato 38/SME/Codae/2017
Objeto - Avaliar a qualidade da merenda escolar e verificar se o contrato, cujo objeto é contratação de empresa especializada para a prestação de serviço de nutrição e alimentação escolar, visando o preparo e a distribuição de alimentação balanceada e em condições higiênico-sanitárias adequadas, que atendam aos padrões nutricionais e dispositivos legais vigentes, aos alunos regularmente matriculados e demais beneficiários de programas/projetos da Secretaria, em unidades da rede municipal de ensino, 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 2.100.512 refeições/mês, a serem fornecidas nas unidades pertencentes à DRE São Mateus – Lote 14 B, 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. É essencial a sistematização de uma política pública de controle eficaz e efetiva, que inclua o treinamento dos gestores da alimentação escolar. 2. Os produtos na lista de homologados devem obedecer às especificações do Edital. 3. Os métodos de contagem da alimentação devem ser consistentes a fim de garantir sua exata quantificação. 4. Os padrões de qualidade dos ingredientes devem ser atendidos, assim como a manutenção nas instalações da cozinha e da despensa. 5. O cardápio deve ser cumprido à risca e o porcionamento dos pratos servidos deve estar em conformidade com o delineado. Manuais de Porcionamento, SME/CODAE. NÃO ACOLHIDO. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. DETERMINAÇÃO. 1. Aprimore os mecanismos de controle e fiscalização do serviço 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, em não acolher a

execução do Contrato 38/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, atingindo a qualidade e fiscalização dos alimentos entregues e servidos aos alunos e demais beneficiários de programas e projetos da Secretaria Municipal de Educação.

ACORDAM, todavia, 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 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 nas 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 SME que inclua o treinamento dos gestores da alimentação escolar, que seja eficaz e efetiva.

ACORDAM, ainda, 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, em determinar, cumpridas as formalidades legais e transcorrido o prazo recursal, 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

/hc

Assinado digitalmente por ELIO ESTEVES JUNIOR
Data: 17/02/2025 14:50:58 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 18/02/2025 09:27:55 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 011.093/2018

Egrégio Plenário

Em julgamento o acompanhamento da execução do **Contrato 38/SME/CODAE/2017**, firmado entre a Secretaria Municipal de Educação - SME e a empresa Comercial Milano Brasil Ltda., objetivando a prestação de serviço de nutrição e alimentação escolar, visando o preparo e a distribuição de alimentação balanceada e em condições higiênico-sanitárias adequadas, que atendam aos padrões nutricionais e dispositivos legais vigentes, aos alunos regularmente matriculados e demais beneficiários de programas/projetos, em unidades da rede municipal de ensino, 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 2.100.512 refeições/mês, a serem fornecidas nas unidades pertencentes à DRE São Mateus (lote 14 B).

Para a verificação da adequabilidade dos serviços prestados, foi selecionada uma amostra aleatória simples de 08 unidades escolares para a realização de visitas por parte dos auditores. A amostra foi selecionada a partir de uma população de 75 unidades escolares (quantidade de unidades escolares abrangidas pelo contrato).

No Relatório Preliminar, realizado no período entre 22/10/2018 a 11/01/2019, abrangendo o período de 30.10.2018 a 19.12.2018, tomando por base as especificações técnicas que constam do anexo XVI do Edital, a Auditoria constatou as seguintes irregularidades e impropriedades, e sugeriu recomendações, concluindo pelo não acolhimento da execução do mencionado Ajuste:

4.1. 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 (itens 3.5.1.1, 3.5.1.2 e 3.5.1.3).

4.2. Foram detectados diversos problemas de manutenção nas instalações da cozinha e da despensa, e em equipamentos, em especial, a falta de telas nas portas e defeitos em fogões, geladeiras e freezers, em descumprimento ao item 1.17, 1.18 e 1.19 do Anexo II do contrato (item 3.5.2);

4.3. O cardápio não estava sendo cumprido na íntegra em duas unidades visitadas, em descumprimento ao item 7 do inciso V do Anexo II do contrato (item 3.5.3);

4.4. O porcionamento dos pratos servidos em cinco unidades visitadas estava abaixo do delineado nos Manuais de Porcionamento elaborados pela SME/CODAE (item 3.5.3);

4.5. Há falhas na fiscalização dos serviços prestados, tanto por parte dos fiscais da CODAE quanto das Unidades Educacionais (item 3.7);

4.6. Há produtos na lista dos homologados que não atendem às especificações do Edital (item 3.5.1.1);

4.7. Os métodos de contagem da alimentação servida mostraram-se frágeis e não garantem sua exata quantificação (item 3.6).

4.8. Em função das irregularidades apontadas, cabe a SME/ CODAE tomar as providências para aplicação de penalidades cabíveis.

4.9. Recomendações à SME:

4.10. Rever, na próxima licitação, os métodos de contagem da alimentação servida aos alunos, visto que os atualmente adotados não garantem sua exata quantificação (item 3.6).

4.11. 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 (item 3.5.1.1).

4.12. Elaborar um *checklis*t que permita aos fiscais do contrato (CODAE e Unidade Educacional) realizar um acompanhamento mais adequado e homogêneo dos serviços prestados pela contratada (item 3.7).

Cabe atentar para o registro feito pela Auditoria ao indicar como sendo de responsabilidade da Contratada as irregularidades transcritas nos itens 4.1, 4.2, 4.3 e 4.4; de responsabilidade da Contratante, as dos itens 4.5, 4.6 e 4.7.

A Assessoria Jurídica acompanhou o relatório, conclusão e recomendações de AUD e opinou pelo não acolhimento da execução do Contrato 38/SME/CODAE/2017.

Foram instados a se manifestar a Origem, seu Titular, Sr. Alexandre Alves Schneider, bem como o responsável legal da empresa contratada, deixando somente o Secretário de apresentar defesa.

A Auditoria analisou as defesas e deu por superados os apontamentos relacionados à composição do achocolatado da marca Danky Max, e ao descumprimento do cardápio na EMEI Prof.ª Erika de Souza Brito Matos, uma vez que confirmada a autorização pela SME, pontos relacionados ao apontamento do item 4.7 da conclusão do relatório preliminar.

Ademais, a Auditoria consignou no Relatório Conclusivo que as Unidades Escolares não recebem visita dos nutricionistas de CODAE todos os dias, portanto, quem deveria realizar a fiscalização seria o Diretor da escola ou seu preposto, mas não esporadicamente como ocorre e sim diariamente e em todos os momentos em que são servidas as refeições.

Portanto, os problemas constatados pela auditoria deste Tribunal quanto à qualidade e quantidade dos insumos, instalações, equipamentos, cardápio, "porcionamento" e medição das refeições servidas, evidenciam falhas na fiscalização, devendo a CODAE adotar procedimentos eficazes que não mais as permitam. Some-se ao constatado, a falta de documentação sobre os treinamentos informados que evidenciem sua realização e teor, reforçando a precariedade dos procedimentos de fiscalização adotados, comprometendo a atuação da empresa, deixando de disponibilizar os equipamentos e instalações de acordo com as especificações do contrato.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo reiterou seu posicionamento, consignando a natureza fática e técnica dos apontamentos e que não foram integralmente afastados pelos esclarecimentos prestados pela Origem e pela contratada, concluindo no sentido do não acolhimento da Execução do Termo de Contrato 038/SME/CODAE/2017, no período auditado.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento da execução contratual, relevando-se eventuais impropriedades formais, ou, subsidiariamente o reconhecimento dos efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais dos atos realizados, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, sem aplicação de sanção aos agentes públicos.

A Secretaria Geral, em seu parecer, entendeu relevante destacar as seguintes impropriedades referentes aos Alimentos, constatadas no relatório conclusivo da Auditoria, restando claro que a qualidade e quantidade especificadas no contrato não são garantidas:

> "produtos podres (grande quantidade de frutas e hortaliças com sinais de podridão, danos profundos, mofo e outros defeitos graves encontrados nas 08 Unidades Escolares visitadas)"
>
> "...83% das escolas visitadas foram constatados alimentos servidos em quantidade menor do que a prevista nos Manuais de Porcionamento elaborados pela SME/ CODAE, conclui-se que as medidas de fiscalização do *porcionamento* adotados por CODAE não tem sido eficazes. Cabe ainda ressaltar que a pesagem somente da porção que está no prato não é suficiente para avaliar se o *porcionamento* está correto. É preciso pesar cada item que compõe o prato: arroz, feijão, carnes, legumes etc....".

A Assessoria da Secretaria Geral reforçou a constatação da precarização dos procedimentos de fiscalização, tal como a falta de visita diária dos nutricionistas de CODAE, restando a verificação, que deveria ser feita enquanto servidas as refeições, esporádica pelo Diretor da escola ou seu preposto. Nesse diapasão, a Secretaria Geral reiterou o apurado pela Auditoria sobre as falhas de fiscalização, devendo a CODAE adotar procedimentos eficazes que não permitam sua ocorrência.

A Secretaria Geral acompanhou o posicionamento da Auditoria, essa seguida pela Assessoria Jurídica, no sentido da irregularidade da presente execução contratual, opinando pelo não acolhimento do pedido alternativo da Procuradoria da Fazenda Municipal, diante da gravidade das irregularidades apontadas.

Os autos retornaram à Secretaria de Controle Externo para que fossem identificados todos os agentes de fiscalização dos serviços prestados, peça 70, que o fez à peça 72, nos seguintes termos:

> *Ressalvamos que no Relatório de Auditoria não foi estabelecida relação de causa e efeito individualizada entre os achados e os fiscais de cada unidade escolar.*
>
> *Isto porque 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.*
>
> *Esse entendimento é corroborado pelas constatações das demais auditorias realizadas sobre a merenda escolar entre 2018 e 2019.*
>
> *Nesse sentido, no momento de se atribuir a responsabilidade aos responsáveis pelas irregularidades têm-se como responsável o Secretário Municipal de SME, vez que este tem a competência para adotar as medidas necessárias para saneá-las, não só nas unidades contempladas na amostra analisada, como também nas demais unidades escolares, fortalecendo o controle da Secretaria no alcance do objeto contratado.*

Mesmo após análise dos esclarecimentos prestados pelos gestores do contrato, Sr. Éder Nascimento Santos (peça 94), Sra. Ludmilla Moreira Eler (peça 95), Sra. Amanda Bianchi Leonardo Rodrigues (peça 96), Sra. Valéria Roma de Freitas (peça 97), e Sra. Elisete de Jesus Pereira (peça 101), a Secretaria de Controle Externo concluiu que não foram apresentadas informações/fatos capazes de alterar sua última conclusão (peça 54) quanto às irregularidades/descumprimentos observados no acompanhamento da execução do contrato nº 038/SME/CODAE/2017.

A Assessoria Jurídica (peça 74) pontuou que *como se trata de um espaço amostral e sendo o foco da fiscalização não as condutas individuais de cada fiscal, mas sim, como explanado a Auditoria do TCMSP, a ausência sistemática de uma política pública de controle por parte da SME eficaz e efetiva (problema sistêmico), lastreada inclusive a partir das constatações das execuções de contratos de alimentação escolar de exercícios anteriores (anos 2018 e 2019), não vislumbrou prejuízo concreto ao contraditório e a ampla defesa, no presente caso espelhado na individualização da conduta sob a perspectiva de um só agente público, à luz das razões explicitadas pela Especializada do TCMSP*.

O Órgão Fazendário reiterou seus pronunciamentos anteriores (peças 60 e 78), requerendo o acolhimento da execução ou, subsidiariamente, a aceitação dos efeitos financeiros produzidos.

Foram intimados os gestores do contrato, sendo providenciada a junção dos documentos enviados por Cristiane Lopes Teixeira (peça 99), Valéria Roma de Freitas (peça 104), Éder Nascimento Santos (peça 106), Elisete de Jesus Pereira (peça 107), Nayla Veríssimo Neves (peça 108), todos regularmente oficiados (peças 88 a 97), e a Secretaria de Controle Externo, em cumprimento à determinação de peça 110, efetuou nova análise e concluiu que *não foram apresentadas evidências ou informações que possam alterar as irregularidades apontadas, portanto reiteramos as conclusões alcançadas no Relatório de Acompanhamento de Execução Contratual (peça 21) e na manifestação anterior (peça 53).*

A Assessoria Jurídica reiterou seu entendimento pelo não acolhimento da execução contratual (peças 75 106/107), no que foi seguida pela Secretaria Geral (peças 62/63 e 112).

O Órgão Fazendário também reiterou seu derradeiro pronunciamento (peça 110).

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 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.

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 02 (duas) das 08 (oito) unidades visitadas e; o porcionamento dos pratos servidos em 05 (cinco) das 08 (oito) 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, 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 38/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 11:58:15 -03'00'

ELIO ESTEVES JUNIOR

Conselheiro Substituto - TCMSP

GAN/HCMC/RC