ACO-UTR-33/2025

Processo - TC/011909/2018
Contratante - Secretaria Municipal de Educação
Contratada - Apetece Sistema de Alimentação S.A.
Acompanhamento da execução do Contrato 35/SME/Codae/2017
Objeto - Avaliar a qualidade da merenda escolar e verificar se o contrato, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a prestação de serviço de nutrição e alimentação escolar, visando ao preparo e à 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 educacionais da rede municipal de ensino, nos termos do Pregão 78/SME/2016, está sendo realizado 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. As hortaliças e frutas previstas no contrato devem obrigatoriamente constar do cardápio elaborado pela CODAE. 5. Os padrões de qualidade dos ingredientes devem ser atendidos, assim como a manutenção nas instalações da cozinha e da despensa. 6. O cardápio deve ser cumprido à risca em todas as unidades 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 35/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, 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 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 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, 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 14:51:00 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 18/02/2025 09:27:56 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 011.909/2018

Egrégio Plenário

Em julgamento o acompanhamento da execução do **Contrato nº 35/SME/CODAE/2017**, celebrado entre a Secretaria Municipal de Educação e a empresa Apetece Sistemas de Alimentação S/A, cujo objeto era a prestação de serviço de nutrição e alimentação escolar, visando ao preparo e à distribuição de alimentação balanceada e em condições higiênico-sanitárias adequadas aos padrões nutricionais e dispositivos legais vigentes, aos alunos regularmente matriculados e demais beneficiários de programas/projetos da Secretaria Municipal de Educação, em unidades educacionais da Rede Municipal de Ensino.

O mencionado ajuste foi celebrado em 27/07/2017 e decorreu do Pregão Eletrônico nº 78/SME/2016, e a presente auditoria foi originada por determinação feita no Memorando GAB-DD nº 089/2017, na qual se analisou a composição dos produtos industrializados, por meio de testes com refratômetro, pesagem dos gêneros alimentícios e realização de medições de comprimento, calibre e diâmetro equatorial dos produtos contratados, e cotejados os resultados com o padrão mínimo de qualidade estabelecido pela Ceagesp e as especificações editalícia.

As Unidades Educacionais abarcadas pelo ajuste pertencem ao Lote 6 - Guaianases, Lote 8- Itaquera, Lote 11A- Penha I e Lote 11B- Penha II, sendo que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle auditou o período de 01.01 a 12.11.2018, no valor mensal de R$ 3.887.135,75 (medição de Julho/2018), e constatou as seguintes irregularidades e impropriedades:

I. Por parte da Contratada:

1. Parte relevante dos alimentos encontrados nas Unidades visitadas não atendiam ao padrão estabelecido no Anexo XVI do Edital. As frutas e hortaliças forma as mais reprovadas.

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.

3. O cardápio não estava sendo cumprido na íntegra em 5 (cinco) das 35 (trinta) Unidades visitadas, em descumprimento ao item 7 do inciso V do Anexo II do contrato.

4. O porcionamento dos pratos servidos em 14 (quatorze) das 35 (trinta) Unidades visitadas estava abaixo do delineado nos Manuais de Porcionamento elaborados pela SME/CODAE.

II. Por parte da Contratante:

1. Havia falhas na fiscalização dos serviços prestados, tanto por parte dos fiscais da CODAE quanto das Unidades Educacionais.

2. Havia produtos na lista dos homologados que não atendiam às especificações do Edital;

3. Os métodos de contagem da alimentação servida mostravam-se frágeis e não garantiam sua exata quantificação;

4. Havia diversas hortaliças e frutas previstas no contrato que não constavam no cardápio elaborado pela CODAE para os meses de julho, agosto e setembro deste ano, em que pese os licitantes terem formulado seus preços considerando a inclusão de todos os itens citados.

Em seu Relatório, a Equipe de Auditoria propôs as seguintes recomendações à Origem:

1. Rever, na próxima licitação, os métodos de contagem da alimentação servida aos alunos, visto que os atuais não garantem sua exata quantificação;

2. Revisar os procedimentos de homologação dos produtos, pois na lista dos produtos homologados existiam alimentos que não atendiam 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 acompanhou as conclusões da Secretaria de Fiscalização e Controle, considerando a ordem fática da matéria e opinou pelo não acolhimento da execução do ajuste.

Foi oficiada a Pasta e intimados o Senhor Glauco Silva de Carvalho e a empresa Apetece Sistemas de Alimentação S/A.

Remetidos os autos para análise das defesas, a Equipe de Auditoria entendeu que não foram apresentadas evidências ou informações que pudessem alterar as irregularidades apontadas e ratificou os termos de suas conclusões, ladeada pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, pelo não acolhimento da execução contratual.

A Procuradoria da Fazenda Municipal manifestou-se pela relevação de eventuais impropriedades formais, sem prejuízo de determinações e recomendações que este Tribunal entender cabíveis, e diante da inexistência de comprovação de qualquer forma de prejuízo ou dano ao Erário, requereu o acolhimento da execução contratual, 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.

Diante do quanto apurado pela área auditoria, a Secretaria Geral opinou pelo não acolhimento da execução do Contrato 35/SME/CODAE/2017, no período auditado.

Os autos retornaram à Secretaria de Controle Externo para que fossem identificados todos os agentes de fiscalização dos serviços prestados, peça 74, que o fez à peça 80, 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.*

A Assessoria Jurídica 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 56 e 72), requerendo o acolhimento da execução em análise ou, ao menos em caráter excepcional, a aceitação dos efeitos financeiros produzidos, tudo em nome da segurança jurídica.

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, no que foi seguida pela Secretaria Geral.

A Procuradoria da Fazenda Municipal também reiterou seu derradeiro pronunciamento.

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; e havia diversas hortaliças e frutas previstas no contrato que não constam no cardápio elaborado pela CODAE para os meses de julho, agosto e setembro deste ano, em que pese os licitantes terem formulado seus preços considerando a inclusão de todos os itens citados.

3. Das falhas imputadas à contratada foram destacadas o não atendimento dos padrões de qualidade dos itens fornecidos; diversos problemas de manutenção nas instalações da cozinha e da despensa; o cardápio não estava sendo cumprido na íntegra em 05 (cinco) das 30 (trinta) unidades visitadas; e o porcionamento dos pratos servidos em 14 (quatorze) das 30 (trinta) 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 35/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, considerando que não há nos autos notícias de que o objeto do ajuste não tenha sido cumprido e aliada a informação da Equipe de Auditora 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*, 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 12:07:01 -03'00'

ELIO ESTEVES JUNIOR

Conselheiro Substituto - TCMSP

GAN/HCMC/RC