



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



25-08-15

SEB

=====

43 TC-0000613/014/12

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Lorena.

**Contratada:** Nutriplus Alimentação e Tecnologia Ltda.

**Autoridade Responsável pela Abertura do Certame Licitatório e pela Homologação:** Paulo Cesar Neme (Prefeito).

**Autoridades que firmaram o Instrumento:** Paulo Cesar Neme (Prefeito) e Élcio Vieira (Secretário Municipal de Educação).

**Objeto:** Fornecimento de alimentação escolar, executado através de serviços contínuos, incluindo o pré-preparo e preparo da merenda escolar, com o fornecimento de todos os gêneros e demais insumos, distribuição nos locais de consumo, logística, supervisão, prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos e utensílios utilizados e mão de obra, para atender ao Programa de Alimentação nas unidades educacionais do Município.

**Em Julgamento:** Licitação – Pregão Presencial. Contrato celebrado em 10-08-12. Valor – R\$ 2.629.983,75. Justificativas apresentadas em decorrência de assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro pelo Substituto de Conselheiro Auditor Antonio Carlos dos Santos, publicada no D.O.E. de 09-10-12.

**Advogados:** Marcelo Palavéri, Gustavo Capucho da Cruz Soares e Rafael Yoshinori Uehara e outros.

**Procuradora de Contas:** Renata Constante Cestari.

=====

## **1. RELATÓRIO**

**1.1** Versam os autos sobre o **contrato s/nº**, de 10-08-12 (fls. 384/391), celebrado entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE LORENA** e a empresa **NUTRIPLUS ALIMENTAÇÃO E TECNOLOGIA LTDA.**, objetivando a prestação de serviços de alimentação escolar, com fornecimento de todos os gêneros e demais insumos, distribuição nos locais de consumo, logística, supervisão, manutenção preventiva e corretiva dos



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



equipamentos e utensílios utilizados e mão de obra, com prazo de vigência de 05 meses, no valor global de R\$ 2.629.983,75.

Em exame, também, a respectiva **execução contratual**.

**1.2** O ajuste foi precedido do **pregão presencial nº 39/2012** (fls. 133/205), do tipo menor preço global, com valor orçado em R\$ 3.384.363,72<sup>1</sup>, divulgado em 19-07-12 no DOE, em jornal de grande circulação e de circulação local e no endereço eletrônico da Prefeitura, com entrega dos envelopes marcada para 31-07-12, tendo contado com a participação de 02 empresas.

Não havendo interposição de recursos o objeto foi adjudicado à vencedora e o certame homologado pelo então Prefeito Municipal (fl. 379).

**1.3** As partes foram cientificadas da remessa do instrumento contratual a esta Corte e notificadas para acompanhar os trâmites do processo por meio de publicações na imprensa oficial<sup>2</sup>.

**1.4** A **Fiscalização**, acompanhada por seu **Diretor Técnico** (fls. 1076/1123), concluiu pela irregularidade da matéria em razão das seguintes falhas:

a) incorreção editalícia na comprovação do percentual de capital social na base de 10% do valor estimado do contrato, ou R\$338.000,00, o que se mostrou incompatível com o valor efetivamente estimado de R\$6.768.727,40, conforme pesquisas de preços de fls. 45/50;

b) restritividade na exigência de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas;

c) restritividade no exíguo tempo para as visitas técnicas, cujo rol composto por 45 escolas foi publicado sem os respectivos nomes completos das escolas (algumas inclusive apenas pelo apelido), endereços, telefones, responsáveis, horários de funcionamento, distâncias ou estudos de logística;

---

<sup>1</sup> Orçamento para 12 meses de R\$6.768.727,40, ou seja, R\$ 564.060,62 mensais, que multiplicado por 06 meses previstos inicialmente para a vigência contratual totaliza um orçamento de R\$3.384.363,72, entretanto o ajuste foi firmado para 05 meses.

<sup>2</sup> Termo de Ciência e Notificação à fl. 392.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



d) o total de alunos a serem atendidos diariamente, divulgado no edital, atinge 20.344, enquanto o somatório correto indica uma clientela de 11.823 alunos tendo havido um acréscimo indevido da ordem de 8.521 estudantes, ou elevação de 72% sobre o valor correto;

e) direcionamento do certame à contratada, uma vez que já prestava os serviços na cidade desde o ano 2000, tendo conhecimento de todos os locais, denominações corretas e quantidade de alunos a serem atendidos, levando significativa vantagem sobre os demais possíveis interessados;

f) extensão do benefício da merenda à escola privada do SESI;

g) não apresentação da publicação do ato de adjudicação;

h) a publicação do extrato do termo contratual não identifica a data em que ocorreu, configurando descumprimento do parágrafo único do artigo 61 da Lei de Licitações;

i) a vigência do ajuste, até 31-12-12, data final do mandato do Responsável, prejudica a continuidade dos serviços;

j) embora os documentos dos autos indiquem a existência de Cozinha Piloto ou de uma cozinha centralizada para a produção e posterior distribuição das refeições, essa não existe, sendo que os alimentos e insumos são entregues e preparados nas cozinhas das escolas, pelo pessoal da contratada;

l) infringência às normas da Vigilância Sanitária (Portaria CVS nº 06/99), em razão da existência de janelas e piso sujos, equipamentos enferrujados ou em péssimo estado de conservação, lixo amontoado, restos de comida indevidamente acondicionados, existência de pombos e insetos em cozinhas e refeitórios e refeitório sem mesas e cadeiras, cuja higiene, manutenção e substituição dos equipamentos e utensílios estavam a cargo da contratada;

m) ausência de armadilhas para controle e eliminação de pragas – insetos e roedores e os refeitórios e cozinhas não contam com balcão térmico;

n) armários e geladeiras utilizados para a guarda de materiais e alimentos dos funcionários das escolas e entidades, com risco de contaminação;

o) existência de leite com prazo de validade vencido;

p) algumas escolas requisitaram e forneceram refeições em número incompatível com os alunos a serem atendidos, promovendo



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



dispêndio indevido da ordem de R\$ 34.579,10, passíveis de devolução ao erário.

**1.5** Notificadas as partes (fl. 1124), compareceu aos autos o **Sr. PAULO CESAR NEME**, então Prefeito Municipal, com as justificativas e documentos de fls. 1136/1317, pugnando pela regularidade dos atos.

Especificamente sobre as irregularidades, alegou, em resumo, que o valor do capital social fixado se referiu ao prazo previsto de execução contratual, ou seja, 06 meses, o que acabou prestigiando a ampla competitividade e a possível adesão de um número maior de participantes. A previsão de apresentação da certidão negativa da Justiça do Trabalho derivou exatamente do texto da Lei Federal.

Esclareceu que não houve excessos em relação à exigência de visita técnica, sendo que esta visou resguardar a correta realização dos serviços pela futura contratada, sendo concedidos 07 dias entre a publicação do edital e a entrega dos envelopes, tempo esse, no seu entendimento, suficiente para a vistoria, além do que o edital não impôs limitação de prazo para sua efetivação. Salientou que as visitas foram acompanhadas pela Nutricionista da Prefeitura e que, além da contratada, outras 06 empresas cumpriram com tal obrigação sem demonstrar qualquer problema com o prazo.

Quanto às divergências nas quantidades de alunos asseverou tratar-se de mero erro de digitação na somatória, não prejudicando a formulação das propostas, pois os quantitativos individuais das escolas estavam corretos, assim como os quantitativos da proposta de preços.

Aduziu que o SESI (escola privada) recebe merenda da Prefeitura desde 1998, nunca tendo sido objeto de apontamento por este Tribunal, e que em 16-05-88 editou a Lei Municipal nº 1.809, alterada pela Lei nº 1.821, de 05-07-89, onde concedeu gratuitamente à mencionada entidade a utilização do prédio da Escola Municipal de 1º Grau “Professor Sinésio de Castro”, para promoção do desenvolvimento do ensino primário no Município, o que autorizaria o fornecimento da merenda.

Defendeu que falta de publicação do ato de adjudicação não compromete a legalidade do ato administrativo e trouxe aos autos a cópia da publicação do extrato do contrato no DOE de 21-08-12 (fl. 1304).

Alegou que não existe irregularidade no fato de o contrato se encerrar em 31-12-12, ao final do mandato do responsável pelo Executivo,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



cabendo ao próximo administrador adotar as medidas necessárias à contratação da prestação dos serviços de merenda, cujo ano letivo se inicia no mês de fevereiro de cada exercício, havendo, *“ao menos 30 dias para celebrar contrato administrativo via Pregão, não deixando a Municipalidade sem este essencial serviço de preparo e fornecimento de merenda, isso caso o ajuste em tela não seja prorrogado”*.

No que tange à execução contratual alertou que não há qualquer exigência editalícia que mencione a utilização de Cozinha Piloto para a preparação da merenda, sendo que o objeto é claro ao mencionar que *“os serviços deverão ser processados nas respectivas unidades educacionais”*. Afirmou que os achados quanto à higiene, limpeza, conservação de equipamentos, entre outros, não ocorrerem em todas as escolas, já tendo sido adotadas *“providências administrativas quanto a manutenção de limpeza, troca de vidros quebrados bem como dedetização em todas as escolas”*. Assegurou que os equipamentos utilizados nas cozinhas são substituídos nos períodos de férias escolares, que o lixo encontrado na vistoria *“in loco”* estava fora da área de produção, sem nenhum risco de contaminação dos produtos, que foi solicitada a aquisição de mesas e cadeiras ausentes em um dos refeitórios, que o balcão térmico é desnecessário tendo em vista que a merenda é feita e servida quase que concomitantemente e que as outras falhas relatadas estão sendo ou já foram sanadas.

Ressaltou que incompatibilidade entre a quantidade de refeições servidas e o número de alunos em algumas escolas decorreu do fato de alguns estudantes repetirem a merenda, em especial nas escolas rurais, onde estão os bairros mais carentes.

Por fim, ressaltou que o procedimento respeitou aos princípios que norteiam a Administração Pública, sendo garantida a competitividade e a contratação mais vantajosa e econômica aos cofres públicos.

**1.6** Instada, a **Assessoria Técnico-Jurídica**, sob o aspecto **Econômico-financeiro** (fl. 1319), entendeu que as alegações trazidas foram frágeis em face das graves irregularidades constatadas nos autos, propondo a irregularidade da matéria.

Do mesmo modo a **Chefia da ATJ** (fls. 1320/1321), salientando a gravidade das falhas e o descaso do Administrador com a coisa pública.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



**1.7** Também concluindo pela irregularidade dos atos, o **Ministério Público de Contas** (fls. 1322/1324) salientou que o edital não foi corretamente elaborado; que a descrição do objeto foi inadequada; que o prazo para visita técnica se mostrou exíguo em face da quantidade de escolas a serem visitadas; que o número de alunos incorreto gerou aumento do orçamento; que não restou esclarecido o estimativo de refeições a serem servidas; que foram incluídas entidades privadas que não fazem parte da rede oficial de ensino; e que as diversas irregularidades na execução contratual não foram esclarecidas com as singelas justificativas, que além de não confirmadas não sanam os fatos pretéritos.

**1.8** Por três ocasiões o responsável, pelos seus procuradores, obteve vista e extração de cópias dos autos (fls. 1326/1336), sem que houvesse a juntada de novos documentos.

É o relatório.

## **2. VOTO**

**2.1** Ainda que alguns dos apontamentos tenham sido esclarecidos e possam ser relevados ou afastados<sup>3</sup>, remanescem falhas que contaminam a licitação e o contrato, porquanto evidenciam procedimentos e exigências editalícias que não se coadunam com a legislação incidente e a jurisprudência desta Casa.

**2.2** Isso porque, as discrepâncias constantes tanto na descrição das quantidades do objeto pretendido, quanto nas condições determinadas para a visita técnica, promoveram distorções irremediáveis no instrumento convocatório, ferindo seu caráter isonômico e competitivo, prejudicando a busca da proposta mais vantajosa e econômica à Administração, uma vez que também indicam a conferência

---

<sup>3</sup> É o caso da comprovação do capital social, da exigência de CND Trabalhista, da vigência do ajuste, da publicação do ato de adjudicação e do extrato do contrato que não indicou a data do ato, da inexistência da Cozinha Piloto e do fornecimento da merenda ao SESI.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



de privilégios à empresa contratada, que já vinha prestando os serviços desde 2000, e tinha pleno conhecimento das condições de execução dos mesmos.

Nesse passo, se mostrou exíguo o prazo de 06 dias úteis, antes da entrega dos envelopes, para a realização da visita técnica obrigatória em 45 escolas do Município, cujo rol ainda foi publicado sem os respectivos nomes completos das mesmas (algumas apenas pelo apelido), seus endereços, telefones, responsáveis, horários de funcionamento, distâncias ou estudos de logística quanto a elaboração e entrega da merenda, dificultando o atendimento da exigência.

Da mesma maneira as discrepâncias entre a quantidade de alunos que seriam atendidos (que o Anexo II do edital indicava 20.344, enquanto o correto seria 11.823), o estimativo de refeições a serem servidas e a incoerência no prazo contratual, cujo modelo de proposta (Anexo VII do edital) indicava um ano letivo (12 meses) enquanto a minuta do contrato previa 05 meses, demonstravam a falta de clareza do edital e refletiam negativamente na formulação das propostas, cuja elevação irregular do orçamento prévio criava empecilhos à afluência de interessados de menor porte, desestimulando, assim, a competitividade.

**2.3** Por fim, agravam a situação as diversas falhas e inconsistências apuradas na execução contratual, cujas verificações de infringência às normas da Vigilância Sanitária vieram acompanhadas de registros documentais e fotográficos pela Fiscalização desta Casa, sendo que as providências informadas pela defesa vieram desprovidas de documento comprobatório.

Também restaram sem justificativas os excessos verificados no fornecimento da merenda em 16 escolas municipais, cuja quantidade de refeições requisitadas e pagas extrapolou o número de alunos ali matriculados, ensejando dispêndios indevidos no total de R\$ 34.579,10, que devem ser restituídos aos cofres públicos pelo respectivo responsável.

**2.4** Diante do exposto, voto pela **irregularidade** da licitação, do contrato e da execução contratual em exame, e pela **ilegalidade** dos atos ordenadores das despesas deles decorrentes, com determinação para as providências previstas no artigo 2º, incs. XV e XXVII, da Lei Complementar estadual nº 709/93, bem assim providências para que o responsável



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



restitua ao erário a quantia de R\$ 34.579,10, devendo a Administração, no prazo de 60 (sessenta) dias, dar ciência a este Tribunal das medidas adotadas.

Voto, ainda, pela aplicação de multa ao responsável **Sr. Paulo Cesar Neme**, Prefeito Municipal à época, nos termos do artigo 104, inc. II, do referido diploma legal, pela infração aos dispositivos legais mencionados no corpo deste voto, no valor individual equivalente a 200 UFESP's (duzentas Unidades Fiscais do Estado de São Paulo), a ser recolhido ao Fundo Especial de Despesa deste Tribunal no prazo de 30 (trinta) dias do trânsito em julgado da presente decisão.

Sala das Sessões, 25 de agosto de 2015.

**SIDNEY ESTANISLAU BERALDO**  
**CONSELHEIRO**