

Conselheiro Substituto – Auditor Márcio Martins de Camargo
Segunda Câmara
Sessão: **24/6/2025**

134 TC-023571.989.21-9 INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

Contratante: Prefeitura Municipal de Paulínia.

Contratada(s): Soluções Serviços Terceirizados Ltda.

Objeto: Prestação de serviços de preparo e distribuição de alimentação escolar.

Responsável(is) pela Homologação do Certame Licitatório: Dixon Ronan Carvalho (Prefeito).

Responsável(is) pelo(s) Instrumento(s): Dixon Ronan Carvalho (Prefeito), Luciano Almeida Carrer e Luciano Bento Ramalho (Secretários Municipais).

Em Julgamento: Licitação – Pregão Eletrônico. Contrato de 14/09/17. Valor – R\$19.179.084,00.

Advogado(s): Ademar Silveira Palma Junior (OAB/SP nº 87.533), Cesar Henrique Bruhn Pierre (OAB/SP nº 317.733), Diego Pimenta Barbosa (OAB/SP nº 398.348), Gabriel Curci Tavares Risso (OAB/SP nº 400.324), Gabriela Correa Braga (OAB/SP nº 417.881), Alexandre Augusto Lanzoni (OAB/SP nº 221.328), Edson Marcos de Carvalho (OAB/SP nº 518.054), Fabiana Maria Grillo Gonçalves Carrer (OAB/SP nº 179.139), Marcelo Palavéri (OAB/SP nº 114.164), Flavia Maria Palavéri (OAB/SP nº 137.889), Renata Maria Palavéri Zamaro (OAB/SP nº 376.248), Claudio Roberto Nava (OAB/SP nº 252.610) e outros.

Fiscalizada por: UR-3.

Fiscalização atual: UR-3.

135 TC-023691.989.21-4 INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

Contratante: Prefeitura Municipal de Paulínia.

Contratada(s): Soluções Serviços Terceirizados Ltda.

Objeto: Prestação de serviços de preparo e distribuição de alimentação escolar.

Responsável(is): Dixon Ronan Carvalho, Ednilson Cazellato (Prefeitos), Luciano Bento Ramalho, Luciano Almeida Carrer (Secretários Municipais).

Em Julgamento: Acompanhamento da Execução Contratual.

Advogado(s): Ademar Silveira Palma Junior (OAB/SP nº 87.533), Cesar Henrique Bruhn Pierre (OAB/SP nº 317.733), Diego Pimenta Barbosa (OAB/SP nº 398.348), Gabriel Curci Tavares Risso (OAB/SP nº 400.324), Gabriela Correa Braga (OAB/SP nº 417.881), Alexandre Augusto Lanzoni (OAB/SP nº 221.328), Edson Marcos de Carvalho (OAB/SP nº 518.054), Fabiana Maria Grillo Gonçalves Carrer (OAB/SP nº 179.139), Marcelo Palavéri (OAB/SP nº 114.164), Flavia Maria Palavéri (OAB/SP nº 137.889), Renata Maria Palavéri Zamaro (OAB/SP nº 376.248), Claudio Roberto Nava (OAB/SP nº 252.610) e outros.

Fiscalizada por: UR-3.

Fiscalização atual: UR-3.

136 TC-024508.989.21-7 INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

Contratante: Prefeitura Municipal de Paulínia.

Contratada(s): Soluções Serviços Terceirizados Ltda.

Objeto: Prestação de serviços de preparo e distribuição de alimentação escolar.

Responsável(is): Dixon Ronan Carvalho (Prefeito), Luciano Bento Ramalho e Luciano Almeida Carrer (Secretários Municipais).

Em Julgamento: Termo Aditivo de 13/09/18.

Advogado(s): Ademar Silveira Palma Junior (OAB/SP nº 87.533), Cesar Henrique Bruhn Pierre (OAB/SP nº 317.733), Diego Pimenta Barbosa (OAB/SP nº 398.348), Gabriel Curci Tavares Risso (OAB/SP nº 400.324), Gabriela Correa Braga (OAB/SP nº 417.881), Alexandre Augusto Lanzoni (OAB/SP nº 221.328), Edson Marcos de Carvalho (OAB/SP nº 518.054), Fabiana Maria Grillo Gonçalves Carrer (OAB/SP nº 179.139), Marcelo Palavéri (OAB/SP nº 114.164), Flavia

Maria Palavéri (OAB/SP nº 137.889), Renata Maria Palavéri Zamaro (OAB/SP nº 376.248), Claudio Roberto Nava (OAB/SP nº 252.610) e outros.

Fiscalizada por: UR-3.

Fiscalização atual: UR-3.

137 TC-024510.989.21-3 INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

Contratante: Prefeitura Municipal de Paulínia.

Contratada(s): Soluções Serviços Terceirizados Ltda.

Objeto: Prestação de serviços de preparo e distribuição de alimentação escolar.

Responsável(is): Antonio Miguel Ferrari, Dixon Ronan Carvalho (Prefeitos) e Wislado Queiroz de Souza (Secretário Municipal).

Em Julgamento: Termo Aditivo de 12/09/19.

Advogado(s): Ademar Silveira Palma Junior (OAB/SP nº 87.533), Cesar Henrique Bruhn Pierre (OAB/SP nº 317.733), Diego Pimenta Barbosa (OAB/SP nº 398.348), Gabriel Curci Tavares Risso (OAB/SP nº 400.324), Gabriela Correa Braga (OAB/SP nº 417.881), Alexandre Augusto Lanzoni (OAB/SP nº 221.328), Edson Marcos de Carvalho (OAB/SP nº 518.054), Fabiana Maria Grillo Gonçalves Carrer (OAB/SP nº 179.139), Marcelo Palavéri (OAB/SP nº 114.164), Flavia Maria Palavéri (OAB/SP nº 137.889), Renata Maria Palavéri Zamaro (OAB/SP nº 376.248), Claudio Roberto Nava (OAB/SP nº 252.610) e outros.

Fiscalizada por: UR-3.

Fiscalização atual: UR-3.

138 TC-024512.989.21-1 INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

Contratante: Prefeitura Municipal de Paulínia.

Contratada(s): Soluções Serviços Terceirizados Ltda.

Objeto: Prestação de serviços de preparo e distribuição de alimentação escolar.

Responsável(is): Dixon Ronan Carvalho, Ednilson Cazellato (Prefeitos) e Meire Terezinha Muller Palomar (Secretária Municipal).

Em Julgamento: Termo Aditivo de 27/07/21.

Advogado(s): Ademar Silveira Palma Junior (OAB/SP nº 87.533), Cesar Henrique Bruhn Pierre (OAB/SP nº 317.733), Diego Pimenta Barbosa (OAB/SP nº 398.348), Gabriel Curci Tavares Risso (OAB/SP nº 400.324), Gabriela Correa Braga (OAB/SP nº 417.881), Alexandre Augusto Lanzoni (OAB/SP nº 221.328), Edson Marcos de Carvalho (OAB/SP nº 518.054), Fabiana Maria Grillo Gonçalves Carrer (OAB/SP nº 179.139), Marcelo Palavéri (OAB/SP nº 114.164), Flavia Maria Palavéri (OAB/SP nº 137.889), Renata Maria Palavéri Zamaro (OAB/SP nº 376.248), Claudio Roberto Nava (OAB/SP nº 252.610) e outros.

Fiscalizada por: UR-3.

Fiscalização atual: UR-3.

EMENTA: CONTRATO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. PREPARO E DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. JUSTIFICATIVAS PARA A CONTRATAÇÃO. SERVIÇOS AGRUPADOS NO OBJETO. ORÇAMENTO ESTIMADO. COMPOSIÇÃO DE CUSTOS. TERMOS ADITIVOS. REAJUSTE CONTRATUAL. NAO APRESENTAÇÃO DE NOTAS DE EMPENHO. JUSTIFICATIVAS. PESQUISA DE PREÇOS. EFEITO REFLEXO DE ACESSORIEDADE. EXECUÇÃO CONTRATUAL. SISTEMA DE CONTROLE. ART 67 DA LEI 8666/93. NOTIFICAÇÕES DE OCORRÊNCIAS. DESCONFORMIDADE COM O ART 66 DA LEI 8666/93. IRREGULAR. MULTA. RECOMENDAÇÃO.

Relatório

Em exame, Pregão Eletrônico nº 63/2017, Contrato nº 166/2017 de 14/9/2017, 1º, 2º e 3º termos aditivos de 13/8/2018, 12/9/2019 e de 27/7/2021, respectivamente, bem como a execução contratual, atos referentes a ajuste celebrado entre a Prefeitura Municipal de Paulínia e Soluções Serviços Terceirizados Eireli, tendo por objeto a prestação de serviços de preparo e distribuição de alimentação escolar¹, pelo valor total estimado de R\$ 19.179.084,00 e prazo de vigência de 12 (doze) meses, posteriormente prorrogado pelos termos aditivos.

O pregão eletrônico baseou-se no orçamento estimado de R\$ 29.338.979,33 e nele ingressaram 9 licitantes, tendo havido o registro de 6 licitantes participantes da fase de lances.

O 1º termo aditivo de 13/9/2018 teve por objeto, dentre outros pontos, prorrogar o prazo de vigência por mais 12 (doze) meses com aplicação de reajuste contratual com base no INPC-IBGE, pelo valor de R\$ 19.877.494,18.

O 2º termo aditivo de 12/9/2019 teve por objeto, dentre outros pontos, prorrogar o prazo de vigência por mais 12 (doze) meses com aplicação de reajuste contratual com base no INPC-IBGE, pelo valor de R\$ 20.505.672,69.

Segundo apurado pelo relatório de fiscalização do ev. 20.7 do TC-24510.989.21-3, o contrato foi suspenso pelo período de 19/3/2020 a 1º/2/2021 em virtude da pandemia pela Covid-19.

O 3º termo aditivo de 27/7/2021 teve por objeto, dentre outros pontos, prorrogar o prazo de vigência por mais 12 (doze) meses ou até a

¹ "Visando ao preparo e distribuição de alimentação balanceada e em condições higiênico sanitárias adequadas, que atendam aos padrões nutricionais e dispositivos legais vigentes (Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, Resolução FNDE 26, de 17 de junho de 2013 e demais dispositivos legais que vierem a substituir), nas Unidades Escolares da Rede Municipal e Estadual de Ensino, localizadas no Município de Paulínia, mediante o fornecimento dos gêneros alimentícios, e demais insumos necessários, fornecimento dos serviços de logística, supervisão e manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos utilizados, distribuição, controle, limpeza e higienização de cozinhas e despensas das unidades educacionais em conformidade com os anexos do presente documento; fornecimento, reposição e manutenção de todos os equipamentos e utensílios exclusivamente das Escolas da Rede Municipal."

realização de novo processo licitatório, com aplicação de reajuste contratual com base no INPC-IBGE, pelo valor de R\$ 22.871.912,49.

I – Instrução do pregão, do contrato e dos termos aditivos

Do relatório de fiscalização, que tratou da licitação e do contrato, destacou-se, em síntese – ev.29.10 do TC-23571.989.21-9 -: **(a)** ausência de critérios objetivos para justificar o modelo de contratação pretendida; **(b)** aglutinação de atividades de naturezas distintas num só objeto (fornecimento de gêneros alimentícios, fornecimento de insumos diversos, serviços de logística, serviços de supervisão e manutenção preventiva de equipamentos, serviços de distribuição dos alimentos, serviços de limpeza e higienização das cozinhas e despensas, serviços de manutenção predial); **(c)** ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários em desatendimento ao artigo 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93; **(d)** falta de detalhamento na especificação dos itens “utensílios de cozinha”, “equipamentos de cozinha”, “serviços de manutenção corretiva e preventiva dos equipamentos” e “serviços de manutenção predial”; **(e)** existência de inquérito civil instaurado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, tendo como objeto o procedimento licitatório em epígrafe, o qual tramita em segredo de justiça.

Do relatório de fiscalização que tratou do 1º termo aditivo destacou-se – ev. 20.4 do TC-24508.989.21-7 -: **(a)** das justificativas não consta o motivo nem a vantajosidade para a Administração na manutenção dos serviços contratados; **(b)** pesquisa de preços ineficaz e não apresentação das notas de empenho; **(c)** incidência do princípio da acessoriadade.

Do relatório de fiscalização que tratou do 2º termo aditivo destacou-se – ev. 20.7 do TC-24510.989.21-3 -: **(a)** incorreção no índice de reajuste aplicado; **(b)** não comprovação da vantajosidade, pesquisa de preços ineficaz e não apresentação das notas de empenho; **(c)** incidência do princípio da acessoriadade.

Do relatório de fiscalização que tratou do 3º termo aditivo destacou-se – ev. 19.5 do TC-24512.989.21-1 -: **(a)** incorreção no índice de reajuste aplicado; **(b)** as justificativas apresentadas não demonstram a vantajosidade obtida pela Administração; **(c)** pesquisa de preços ineficaz; **(d)** incidência do princípio da acessoriedade.

As partes foram regularmente notificadas em todas as oportunidades.

A Prefeitura Municipal de Paulínia, o Sr. Ednilson Cazellato, Prefeito Municipal, o Sr. Luciano Almeida Carrer, ex-Secretário Municipal de Negócios Jurídicos, bem como o Sr. Dixon Ronan Carvalho, ex-Prefeito Municipal², apresentaram peças de defesa junto a documentos correlatos, tendo aduzido alegações e justificativas acerca de cada um dos apontamentos dos relatórios de fiscalização – ev. 156, 157, 226 do TC-23571.989.21-9 -.

A Assessoria Técnica opinou, inicialmente, pela regularidade dos índices de reajuste aplicados nas prorrogações contratuais; entretanto, sobre a matéria analisada, manifestou-se pela irregularidade: - da licitação e do contrato, por conta da ausência de demonstrativo expressando a composição dos custos unitários, desatendendo o art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93; e de pesquisa de preços com significativa variação nos valores obtidos, não se prestando a comprovar a compatibilidade dos preços contratados nos termos do art. 43, IV, da Lei 8.666/93; e – dos termos aditivos, por conta da não apresentação das notas de empenho correspondentes e da pesquisa de preços, restando prejudicada a comprovação da vantajosidade para a Administração na prorrogação contratual nos moldes do art. 57, II, da Lei 8.666/93 – ev. 235 do TC-23571.989.21-9 -.

² O Sr. Dixon Ronan Carvalho declara que ocupou o cargo de Prefeito Municipal de 1º/1/2017 a 7/11/2018.

A SDG manifestou-se também pela irregularidade da licitação, do contrato e dos termos aditivos, pelas mesmas razões –ev. 244 do TC-23571.989.21-9-.

O Ministério Público de Contas obteve a vista regimental dos autos – ev. 251 do TC-23571.989.21-9 –.

II – Instrução da execução contratual

Destacou-se do relatório de fiscalização que tratou da 1ª verificação – ev. 19.73 do TC-23691.989.21-4 –: **(a)** fornecimento de alimentação escolar a colaboradores e professores; **(b)** e alteração do contrato a partir de fevereiro e março de 2021, com a distribuição do “kit lanche 2” e de refeição denominada “marmitech” ou “merenda envasada”; **(c)** falhas identificadas na verificação *in loco* realizada nas unidades escolares, de modo a demonstrar que o objeto contratual não está sendo cumprido em sua totalidade pela contratada em consonância com a descrição do edital³; **(d)** fragilidades identificadas no controle do acompanhamento do contrato⁴.

No relatório de fiscalização que tratou da 2ª verificação – ev. 106.38 do TC-23691.989.21-4 –, consignou-se o que segue: **(a)** precariedade nas medições encaminhadas⁵; **(b)** entre 2017 e dezembro de 2021 não havia gestor ou fiscal do contrato, sendo estes nomeados de acordo com a Portaria Municipal nº 27/2022, de 19 de janeiro de 2022; **(c)** não há controle do serviço prestado pela

³ ✓ A medição diária dos serviços contratados não fica exclusivamente a cargo da Unidade Escolar; ✓ O Diretor Escolar não é o responsável pelas informações lançadas na folha de medição quinzenal; ✓ A escola não mantém cópia do documento de medição assinado, sendo a medição dos serviços contratados controlada por terceiro; ✓ Fornecimento parcial de equipamentos de Proteção Individual (EPIs), em razão de botas inadequadas e da ausência de luvas de malha de aço; ✓ - A CONTRATADA não colocou e faz a manutenção de telas milimétricas de proteção nas portas e janelas das cozinhas e despensa; ✓ Não foram realizados serviços de manutenção predial de responsabilidade da CONTRATADA; ✓ - Não foram realizados os serviços de reparos e manutenção das instalações elétricas da cozinha e despensa, e das instalações hidráulicas; ✓ - A nutricionista da empresa não comparece à Escola no mínimo 02 vezes por semana.

⁴ ✓ Divergência de quantitativo entre as medições e o controle realizado pela unidade escolar; ✓ Liquidação de despesas com base em diversos mapas de apontamento assinados pela Secretaria Municipal, em desatendimento ao item IV, subitem 1.1.5., do Anexo I, do Edital; ✓ O controle dos serviços prestados fica a cargo, notadamente, da Contratada, por meio de seus nutricionistas, em desatendimento ao Edital e ao Termo de Contrato; ✓ O gestor do órgão não mantém controle com referência ao serviço prestado.

⁵ Ausência de datas, período de apuração e identificação dos responsáveis em algumas delas, estando outras ilegíveis, indicando falhas no controle em prejuízo do confronto entre o serviço medido e a sua correspondente Nota Fiscal.

contratada por parte do gestor e do fiscal do contrato, no período anterior a agosto de 2021; **(d)** não resolução de diversas notificações em face de várias ocorrências⁶; **(e)** constou dos relatórios do CAE – Conselho de Alimentação Escolar apontamentos ligados aos alimentos servidos aos alunos⁷; **(f)** não aplicação de penalidade contratual.

As partes interessadas foram regularmente notificadas em todas as oportunidades.

A Prefeitura Municipal de Paulínia, o Sr. Ednilson Cazellato, Prefeito Municipal, o Sr. Luciano Almeida Carrer, ex-Secretário Municipal de Negócios Jurídicos, e o Sr. Dixon Ronan Carvalho, ex-Prefeito Municipal⁸, apresentaram peças de defesa junto a documentos correlatos, tendo aduzido alegações e justificativas a respeito de cada um dos apontamentos – ev. 53, 57, 131, 133, 135, 137 e 140 do TC-23691.989.21-4 -.

O Ministério Público de Contas obteve a vista regimental dos autos – ev. 150 do TC-23691.989.21-4 -.

Houve ingresso de memoriais (Protocolo #MEM0000008031).

Este é o relato do necessário.

npg

⁶ Cheiro forte (mau odor) de carne moída; inconformidade de carne servida aos alunos; alterações recorrentes no cardápio devido à falta de alimento; alimentos insuficientes para suprir a demanda dos alunos; cardápio não seguido integralmente; romaneio deficitário; alimentos não entregues; substituição de carnes; sopas muito “aguadas” devido à falta de legumes; péssima qualidade e quantidade dos insumos; transporte de alimentos por veículo sem aparatos de manutenção de temperatura; entrega de alimentos fora do horário acordado; e frutas muito maduras ou extremamente verdes.

⁷ Ponto negativo para o armazenamento de alimentos perecíveis e não perecíveis; laranja estragada; ovo fora da geladeira; maçã velha; pão vencido; mosquito nas frutas; carne na cuba; tomate fora da geladeira; banana muito madura; e refeição pastosa

⁸ O Sr. Dixon Ronan Carvalho declara que ocupou o cargo de Prefeito Municipal de 1º/1/2017 a 7/11/2018.

Voto

TC-023571.989.21-9
TC-023691.989.21-4
TC-024508.989.21-7
TC-024510.989.21-3
TC-024512.989.21-1

Trata-se de licitação, contrato, termos aditivos e execução contratual no âmbito de ajuste da Prefeitura Municipal de Paulínia para a prestação de serviços de preparo e distribuição de alimentação escolar, envolvendo o fornecimento dos gêneros alimentícios e demais insumos, fornecimento dos serviços de logística, supervisão e manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos utilizados, distribuição, controle, limpeza e higienização de cozinhas e despensas das unidades educacionais, dentre outros serviços correlatos.

I - Licitação e Contrato

De início, há apontamentos que podem ser afastados.

A justificativa para a contratação do ev. 1.03 do TC-23571.989.19 atendia ao que era então requisitado pelo inc. Iº do art. 3º da Lei 10.520/2002. E em assim sendo, o apontamento sobre justificativas que abranjam a modelagem adotada para a prestação de serviços contratada é dever legal que apenas agora está contemplado no estudo técnico preliminar instituído pela Lei 14.133/2021.

De tal maneira, e até mesmo à luz do art. 23 da LINDB, esse apontamento deve ser tratado como recomendação à Prefeitura de Paulínia para que, doravante, ao licitar objetos dessa espécie, observe o disposto nos arts. 6º, XX, e 18, I e §§ 1º e 2º, da Lei 14.133/2021.

⁹ “Art. 3º [...] I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;” (sublinhado acrescido).

No que diz respeito às atividades agrupadas no objeto licitado, penso que podem ser acolhidas as alegações de defesa que se pautaram na inviabilidade de se segregar parcelas do objeto sem prejuízo do todo. O acolhimento das justificativas se dá diante do ingresso de 9 licitantes no pregão e da participação de 6 deles na fase de lances, conforme retratado pelo relatório de fiscalização, o que revela que esse agrupamento não representou prejuízo à participação por empresas desse segmento de mercado. Além do mais, verifico que foi permitida a participação de consórcios.

Outro apontamento que entendo pode ser relevado é o da falta de detalhamento dos utensílios e equipamentos de cozinha, bem como dos serviços de manutenção corretiva e preventiva, posto que tal aspecto, considerado isoladamente, não impediu a formulação de propostas pelos 9 licitantes que ingressaram no certame.

Entretanto, mesma sorte não cabe aos aspectos que envolveram o orçamento estimativo sem a composição dos custos, como bem observado ao longo de toda a instrução processual.

Embora uma síntese do objeto possa levar à ideia de simples preparo e distribuição de alimentação escolar, trata-se na verdade de um objeto complexo, que abrange tanto o fornecimento de todos os gêneros alimentícios e demais insumos, como todos os processos de logística, distribuição e supervisão, além da manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos e da manutenção predial que não envolvesse questões estruturais.

Em suma, o produto da contratação constitui o resultado do que se pode chamar de um plexo de serviços reunidos no objeto contratado.

Nesse contexto, a orçamentação baseada tão somente no preço oferecido por refeições, sem uma mínima composição dos custos nele embutidos nos termos do art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93, não torna possível atestar o

cumprimento do inc. IV do art. 43 da Lei 8.666/93, que estipula o dever de aferir a compatibilidade dos preços das propostas com os praticados pelo mercado.

Isso se torna indispensável quando observada a expressiva discrepância entre os valores iniciais das propostas e aqueles obtidos na fase de lances, consoante retratou o relatório de fiscalização às fls. 4 do ev. 29.10 do TC-23571.989.21-9. Vide reprodução abaixo, onde se observa variação entre R\$ 29 milhões e R\$ 19 milhões:

Empresa	Proposta	Status	Lances
Aparecida Regina Cassarotti.	R\$ 29.338.520,00	Desclassificada	-----
Convida Refeições Ltda.	R\$ 29.306.400,00	Classificada	R\$ 21.400.000,00
JNC Restaurante Ltda. EPP	R\$ 28.667.166,00	Classificada	R\$ 19.490.000,00
Soluções Serviços Terceirizados Ltda. ME	R\$ 29.328.872,00	Classificada	R\$ 19.179.084,00
FGR Silva Buffet e Eventos Ltda.	R\$ 27.334.440,00	Classificada	R\$ 22.490.000,00
RC Nutry Alimentação Ltda.	R\$ 29.041.008,00	Classificada	R\$ 20.285.000,00
Nutri House Alimentos Ltda. EPP	R\$ 29.298.292,00	Desclassificada	-----
Especialy Terceirização Ltda.	R\$ 29.174.846,00	Desclassificada	-----
C.B.R. Fornecedor de Refeições Eireli.	R\$ 29.338.950,00	Classificada	R\$ 19.180,00 Inexequível

Não se trata de questão nova neste Tribunal, mas de tema que há tempos vem recebendo a condenação no âmbito de contratações similares, conforme excertos de interesse que trago abaixo a título exemplificativo:

"Inicialmente, verifico o defeito no orçamento apresentado pela Prefeitura para a presente contratação.

Muito embora o produto final da contratação seja a refeição, ou seja, o prato pronto, o próprio objeto da licitação menciona que a prestação envolve, também, o fornecimento de mão de obra, gêneros alimentícios e demais insumos necessários, logística, supervisão, manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos e utensílios utilizados, limpeza e conservação das áreas abrangidas.

Assim, considerando que o resultado do produto final é a composição das parcelas de todos os sobreditos itens, era imprescindível que houvesse o orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição dos custos unitários, tais como os gêneros alimentos (anexo VI do edital - fls. 197/204), equipamentos e utensílios mínimos (anexo VII do edital – fls. 205/209), insumos materiais e uniformes (anexo VIII – fl. 210), providência que permitiria, mesmo que minimamente, a análise da conjunção dos custos envolvidos.

Nesse contexto, ainda que a Prefeitura tenha elaborado uma planilha de orçamento com as quantidades e tipos de refeições que seriam contratadas, e que serviu como base para a realização da prévia pesquisa de preços, a existência de outros itens, conforme já mencionado, reclamava um detalhamento mais completo e

transparente, pois, da maneira como foi efetuada, não é possível afirmar, inequivocamente, que a formação dos preços estimados foi acertada e compatível com aqueles praticados pelo mercado.”

(Segunda Câmara, TC-266/010/15, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. em 27/10/2015, DOE de 1º/12/2015; Acórdão mantido pelo Tribunal Pleno)

“A matéria contém outro ponto irregular, referente à fase interna da licitação, decorrente da insubsistência do orçamento inicial.

É importante salientar que a estimativa de preços nas licitações é realizada na busca de balizamento para os itens a serem licitados, com o objetivo de obter a contratação mais vantajosa e, ao mesmo tempo, eficaz na sua execução.

Para isso, a cotação de preços é a principal etapa desse processo e deve ser precedida de ampla pesquisa de mercado. É importante ressaltar que a pesquisa de preços deve considerar a real necessidade de contratação do ente estatal, refletida em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, nos moldes do artigo 7º, § 2º, II, da Lei de Licitações.

No caso, o orçamento estimativo não trouxe a descrição da composição das refeições (gêneros alimentícios) a serem fornecidas, tampouco trouxe estimativa de valores de logística dos serviços a serem prestados, sendo que deveriam ocorrer em 34 locais indicados pela contratante, correndo por conta da contratada.”

(Segunda Câmara, TC-17005.989.19-9 e outros, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. em 28/7/2020, DOE de 6/10/2020; Acórdão mantido pelo Tribunal Pleno)

“Assiste razão ao e. Relator da decisão recorrida quando afirma que o orçamento estimativo não era hábil a aferir a compatibilidade dos valores praticados com os de mercado, infringindo o inciso IV do artigo 43 da Lei Federal nº 8.666/93.

Primeiramente, mesmo que se alegue que, no caso de serviços de fornecimento de merendas, não é necessária a discriminação, no orçamento estimativo, de todos os custos unitários relacionados ao objeto, no caso em exame, o contrato não tratou de simples fornecimento de merenda. O objeto incluía não só o preparo e o fornecimento de alimentos, mas ‘levantamento do estado de conservação dos maquinários e utensílios, manutenção preventiva e corretiva dos bens, com eventual reposição, adequações da infraestrutura física da cozinha piloto, promoção de reparos elétricos, hidráulicos e do mobiliário, limpeza das áreas, disponibilidade de frota, aquisição e estocagem de insumos’.

Dessa forma, seria necessário também discriminar os custos de mão de obra, equipamentos e materiais, em conformidade com o previsto no artigo 7º, §2º, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93.”

(Tribunal Pleno, TC-9571.989.21-9 e TC-9585.989.21-3, Rel. Cons. Robson Marinho, j. em 24/8/2022, DOE de 10/9/2022)

E como observado no relatório de fiscalização, a licitante vencedora também apresentou proposta baseada unicamente nos preços por refeições. Aliás, não obstante a existência de 9 licitantes que ingressaram no certame, o víncio originário observado no orçamento estimativo tem efeito reflexo nas propostas por eles apresentadas.

Em que pese o alegado pela defesa acerca das pesquisas de preços realizadas previamente, entendo que não são suficientes para reverter o juízo de irregularidade diante do contexto aqui observado, visto que os orçamentos que variaram entre R\$ 32.671.630,00 e R\$ 24.293.280,00¹⁰ basearam-se tão somente no insuficiente parâmetro do preço unitário por refeições.

Não merece prosperar, do mesmo modo, o argumento de defesa de que o art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93 seria aplicável apenas a serviços de engenharia especificamente. Isto porque o “caput” diz que o art. 7º se aplica a “licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços” (sublinhado acrescido). Mesmo o § 2º tem aplicação a “obras e serviços” (sublinhado acrescido). Ou seja, o texto legal não diz serviços de engenharia, mas, serviços. De tal maneira, o comando legal tem incidência, sim, no caso dos autos, pois em nenhum momento dispôs o legislador federal que seria essa norma aplicável apenas a serviços de engenharia.

Trata-se, portanto, de questão com nível de gravidade tal que, por si só, leva à irregularidade da licitação e do contrato, assim como traz a incidência da hipótese de multa do art. 104, II, da Lei Complementar estadual 709/93, pois o art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93 é claro ao dispor que “[...] os serviços somente poderão ser licitados” com planilhas que expressem a composição dos seus custos unitários.

¹⁰ Conforme fls. 15 do evento 1.06 do TC-23571.989.21-9.

Assim, nos termos do art. 104, II, da Lei Complementar estadual 709/93, deverá ser aplicada multa à autoridade responsável pela homologação do certame licitatório, o Sr. Dixon Ronan Carvalho, Prefeito Municipal à época dos fatos, por violação do art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93, a qual ficará graduada em 200 UFESPs, considerando o valor contratado e o porte do Município.

II - Termos Aditivos

No que diz respeito aos 3 termos aditivos, as críticas dos relatórios de fiscalização aos reajustes contratuais aplicados pelo 2º e pelo 3º termo aditivo foram objetos de justificativas que podem ser acolhidas, na medida em que a análise da Assessoria Técnica, cujo teor adoto como razão de decidir, mostrou que as alegações de defesa são plausíveis, exibiram as memórias de cálculo, de sorte que restou afastado o apontamento que indicava terem sido os reajustes a maior. Trago excertos de interesse abaixo:

“Analisando as razões de defesa, entendo que as explicações das partes interessadas logram êxito em descharacterizar o apontamento quanto ao reajuste de preços a maior em R\$47.705,98. Verifico que foi utilizado o INPC/IBGE no período de setembro/2018 a julho/2019, por ser o último índice divulgado pelo IBGE à época da celebração do Termo Aditivo assinado em 12/09/2019, portanto, não seria possível fazer uso do índice do mês de setembro. Fazendo os cálculos de reajuste pelo site do Banco Central – Calculadora do Cidadão, o índice de julho/2019 com todas as casas decimas foi de 3,160250 que multiplicado pelo valor anterior do ajuste obtém-se a quantia reajustada de R\$20.505.672,29.

[...]

Analisando as razões de defesa, a meu ver, penso que a Administração procedeu de forma acertada ao conferir o reajuste de setembro/2019 a junho/2021, uma vez que o último reajuste concedido foi em setembro de 2019. Certo que outro reajuste seria em setembro de 2020, no entanto, em face da suspensão do contrato por força da pandemia da COVID-19, as aulas presenciais só foram retomadas em julho de 2021, sendo cabível o reajuste desse período de interrupção das atividades escolares presenciais. Nesse contexto, o índice de reajuste adotado (INPC/IBGE) de setembro/2019 a junho/21 foi de 11,53944%, elevando o valor da avença para R\$22.871.912,49.

A respeito da não apresentação das notas de empenho relativas aos prazos prorrogados dos aditivos, expôs a Administração que foram elas emitidas proporcionalmente para cada período de 3 meses, o que me revela que

a Administração não fez uso do empenho global de que trata o § 3º do art. 60 da Lei 4.320/64.

Por não ser uma questão ligada à legalidade e à vantajosidade do termo aditivo de prorrogação, entendo que pode ser tratada no campo das recomendações, para que termos aditivos de prorrogação de prazo passem a ser instruídos com o empenho global das despesas de que trata o § 3º do art. 60 da Lei 4.320/64, a fim de garantir observância ao “caput” desse art. 60 da Lei 4.320/64.

Os relatórios de fiscalização sobre os termos aditivos também criticaram a não suficiência das justificativas e das pesquisas de preços junto a somente 2 empresas do segmento, razão pela qual entendem não atendido o requisito de vantajosidade do inc. II¹¹ do art. 57 da Lei 8.666/93.

Do lado das justificativas às prorrogações de prazo, creio que podem ser recepcionadas as alegações de defesa que invocaram o caráter de essencialidade de serviços que não poderiam ser interrompidos, sem prejuízo de recomendação para um aperfeiçoamento do sistema de justificativas da Municipalidade em seus termos aditivos de prorrogação de prazo, nos moldes do art. 107 da Lei 14.133/2021.

Sob o aspecto de a pesquisa de preços ter sido realizada junto a apenas 2 fornecedores, não há como deixar de ponderar as alegações de defesa da Administração no sentido de que apenas essas 2 empresas retornaram os seus orçamentos, consoante fls. 9 do ev. 126.3 do TC-24508.989.21-7. Entretanto, também não há como deixar de anotar que paira sobre esses orçamentos o fato de que se basearam tão somente no preço unitário por refeições, sem demonstrar uma mínima composição dos custos nele embutidos,

¹¹ “Art. 57 [...] II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;” (sublinhado acrescido).

de maneira que não há como dar por atendido o já mencionado requisito de vantajosidade do inc. II do art. 57 da Lei 8.666/93.

Além do mais, e até mesmo pela razão acima, os termos aditivos de prorrogação de prazo aqui tratados sofrem o efeito reflexo de acessoriedade do mesmo vício que maculou a gênese da relação contratual, representada pela licitação e pelo contrato, de maneira que são eles igualmente irregulares, por perpetuarem a incidência desse mesmo vício ao longo do tempo.

É que os termos aditivos são elementos indissociáveis do ajuste originário, de maneira que a mácula inerente à licitação e ao contrato se transmite forçosamente a todos os termos aditivos produzidos no seio dessa mesma relação contratual.

Segundo a jurisprudência deste Tribunal, a não incidência do efeito reflexo de acessoriedade ocorre tão somente na hipótese de aditivos sem efeito financeiro ou temporal ou na hipótese de aditivos destinados a regularizar vícios sanáveis anteriormente apurados. E nenhuma dessas hipóteses está a ocorrer neste caso concreto.

Trago excertos de interesse abaixo, a título exemplificativo:

“A jurisprudência deste Tribunal já está bem sedimentada no sentido de que os termos aditivos são negócios jurídicos dependentes do ajuste principal. Assim, se este é irregular, consequentemente, aqueles também o serão por estarem contaminados pelos mesmos vícios, ou seja, não há como dar tratamento diverso a ato acessório se o principal está comprometido.”

“Desta forma, não merecem acolhida os argumentos da aplicação do princípio da acessoriedade diante dos Termos de Aditamento, haja vista que a ilegalidade já existia quando da formalização do negócio principal e apenas foi proclamada pela decisão recorrida.”

“No mais, referidos aditamentos não foram ajustados para eventual correção de situações irregulares anteriormente verificadas e aptas a exigir a atuação administrativa nesse sentido, mas, ao contrário, promoveram incremento à despesa inicialmente pactuada.”

(Primeira Câmara, TC-15895.989.23-4, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. em 5/12/2023)

“A Municipalidade não logrou êxito em justificar os apontamentos efetuados pela Fiscalização, de modo que não há como desconsiderar

que, no caso em tela, é inequívoca e inevitável a incidência do princípio da acessoriedade, na medida em que tudo decorreu de vícios inaugurais, não podendo este caso ser analisado autonomamente. O ajuste julgado irregular, consequentemente, comprometeu todo o resto.

Ademais, poderia ocorrer a não aplicação do princípio da acessoriedade se o aditivo tivesse corrigido vício identificado na contratação principal, o que não se comprehende na presente hipótese, tendo em vista que cuidou somente de dar continuidade ao ajuste.”

(Primeira Câmara, TC-13455.989.22-8, Rel. Cons. Antonio Roque Citadini, j. em 8/11/2022)

“3.1 Quanto ao mérito, entendo que os argumentos expendidos pela recorrente não possuem o condão de alterar o panorama processual que ensejou o juízo pela irregularidade da matéria ora em exame.

3.2 Isto porque, independentemente da existência ou não de impropriedades nos aditamentos, não resta qualquer dúvida de que sobre tais ajustes incide o princípio da acessoriedade.”

(Tribunal Pleno, TC-10618/026/09, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. em 19/8/2014)

São irregulares, portanto, os termos aditivos nºs 1, 2 e 3.

III – Execução Contratual

Sobre o apontamento de que professores e colaboradores fizeram uso da alimentação escolar, sua origem está no art. 3º¹² da Lei 11.947/09, que regula o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, e onde diz o legislador federal que “*a alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública*”.

Embora a Administração tenha alegado razões pedagógicas para tanto no caso do ensino infantil, bem como a não utilização de verbas federais advindas do PNAE, noticiou ela que, depois do alerta da equipe de fiscalização deste Tribunal, tomou providência para cessar a utilização da merenda escolar “*por pessoas que não são os alunos*”, por meio do documento CI 027/AMB/2022.

¹² “Art. 3º A alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado e será promovida e incentivada com vistas no atendimento das diretrizes estabelecidas nesta Lei.”

À vista dessa providência da Administração, dou por superada essa questão.

Do mesmo modo, entendo esclarecido o apontamento de que houve a inserção no objeto do “kit lanche 2” e de “marmitex” ou “merenda envasada”. É que as peças de defesa demonstraram de forma satisfatória que, com o surgimento da pandemia pela Covid-19, as mesmas refeições já contratadas passaram a ser servidas por meio do envase.

De tal maneira, considerando as condições de emergência daquela oportunidade e a não demonstração de que desse ato tenha resultado em efetivo acréscimo no valor praticado dentro da relação contratual, entendo pode ser relevado o apontamento.

Independentemente disso, houve a apuração de irregularidades na execução contratual que não foram sanadas.

Fora apurado pela equipe de fiscalização que entre 2017 e dezembro de 2021 não havia gestor ou fiscal do contrato (sendo estes nomeados apenas com a Portaria Municipal nº 27/2022, de 19/1/2022), bem como outras falhas no sistema de controle, tais como a precariedade das medições examinadas¹³, liquidação de despesas com base em documento assinado pela própria Secretaria Municipal de Educação e o controle de serviços a cargo da contratada por meio de seus nutricionistas, o que me revela a não instauração de um sistema de controle efetivo nos termos do que era exigido pelo art. 67 da Lei 8.666/93.

Veja que numa amostra selecionada pelo relatório de fiscalização em um determinado estabelecimento escolar, foi verificado que o número de refeições efetivamente servidas era menor do que o quantitativo que constou do

¹³ Conforme constou do relatório de fiscalização: “ausência de datas, período de apuração e identificação dos responsáveis em algumas delas, estando outras ilegíveis”.

mapa de medições. Vide abaixo a transcrição de trecho de interesse do apurado¹⁴:

[...] O número de refeições/marmitex efetivamente servidos não corresponde ao número apresentado no mapa de apontamento, sendo menor do que os quantitativos medidos (a exemplo, citamos: Arquivo 17.2, p. 05, 09, 13, 22, 15, 18; Arquivo 17.3, p. 01, 05, 06, 10-12, Arquivo 17.4, p. 11, 12; Arquivo 17.5, p. 08; e Arquivo 17.6, p. 04).

Nesta esteira, constatamos, por amostragem, divergência na 2ª quinzena de setembro, entre os quantitativos apresentados no mapa de apontamento quinzenal da EM Prof.^a Elvira Cássia de Oliveira, em relação aos controles diárias realizados pela escola, representando uma diferença a maior de 202,12% e 220,26% nos valores medidos e, posteriormente, faturados pela Contratada, acerca da ‘Refeição Manhã’ e da ‘Refeição Tarde’, respectivamente [...].

É evidente que se trata apenas de uma amostra analisada, entretanto, é representativa das consequências da falha no sistema de controle que não seguiu o que preconiza o art. 67 da Lei 8.666/93.

As alegações de defesa pautaram-se no impacto das intercorrências da pandemia pela Covid-19 na frequência dos alunos na escola, bem como na dificuldade diárias de acompanhamento da pandemia e planejamento, onde havia a suspensão de professores e alunos de modo inesperado, o que teria impactado na previsão e fornecimento das refeições.

Em que pese tal linha de argumentação, não a considero suficiente para suplantar todo o cenário apurado.

Outro ponto de relevância nos relatórios de fiscalização está o registro de grande número de notificações da Administração à contratada no âmbito de inúmeras ocorrências, a exemplo de cheiro forte (mau odor) de carne moída, desconformidade de carne servida aos alunos, alterações recorrentes no cardápio devido à falta de alimento, alimentos insuficientes para suprir a demanda dos alunos, cardápio não seguido integralmente, alimentos não entregues, substituição de carnes, sopas muito “aguadas” devido à falta de

¹⁴ Vide fls. 22 do ev. 19.73 do TC-23691.989.21-4.

legumes, péssima qualidade e quantidade dos insumos, transporte de alimentos por veículo sem aparatos de manutenção de temperatura, entrega de alimentos fora do horário acordado.

Trata-se de quadro a demonstrar desconformidade com o art. 66 da Lei 8.666/93. E anota o relatório de fiscalização não ter apurado a aplicação de penalidade contratual à contratada.

É irregular, portanto, a execução contratual, por desconformidade com os arts. 66 e 67 da Lei 8.666/93.

Ante o exposto, **voto** nos seguintes termos:

(i) pela **irregularidade** do Pregão Eletrônico nº 63/2017, do Contrato nº 166/2017, do 1º, 2º e 3º termos aditivos de 13/8/2018, 12/9/2019 e de 27/7/2021, bem como da execução contratual, com **determinação** para a expedição de ofícios: - ao Poder Legislativo municipal nos termos do inc. XV do art. 2º da L.C. 709/93; e – ao Poder Executivo municipal nos termos do inc. XXVII do art. 2º da L.C. 70993;

(ii) pela **aplicação de multa** em valor equivalente a 200 (duzentas) UFESPs ao Sr. Dixon Ronan Carvalho, Prefeito Municipal à época dos fatos e autoridade responsável pela homologação do certame licitatório, nos termos do art. 104, II, da Lei Complementar estadual 709/93, por violação do art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93; e

(iii) por consignar **recomendação** à Prefeitura Municipal de Paulínia para que: - ao licitar objetos dessa espécie, observe o disposto nos arts. 6º, XX, e 18, I e §§ 1º e 2º, da Lei 14.133/2021; - aperfeiçoe o sistema de justificativas da Administração em seus termos aditivos de prorrogação de prazo, nos moldes do art. 107 da Lei 14.133/2021; e - passem os termos aditivos de prorrogação de prazo a ser instruídos com o empenho global das despesas de que trata o § 3º do art. 60 da Lei 4.320/64, a fim de garantir observância ao “caput” desse art. 60 da Lei 4.320/64.



GABINETE DO CONSELHEIRO
MAXWELL BORGES DE MOURA VIEIRA
(11) 3292-3390 – gcmv@tce.sp.gov.br

É como voto.