

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO
CHRISTIANO LACERDA GHUERREN

PROCESSO: TCE-RJ Nº 211.134-3/19
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES
ASSUNTO: RELATÓRIO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL - INSPEÇÃO - ORDINÁRIA

**RELATÓRIO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL –
INSPEÇÃO – ORDINÁRIA. VERIFICAÇÃO DA
EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE FORNECIMENTO DE
MERENDA ESCOLAR. NECESSIDADE DE OITIVA DAS
PARTES ANTES DA APRECIÇÃO DA MEDIDA
CAUTELAR. COMUNICAÇÃO. DETERMINAÇÃO.
RETORNO.**

DECISÃO MONOCRÁTICA

Art. 131-A do Regimento Interno – TCE-RJ
(Introduzido pela Deliberação TCE-RJ nº 272, de 16.05.2017)

Trata o presente processo de Auditoria Governamental Ordinária, na modalidade Inspeção, realizada no período de 13/05 a 07/06/2019 na Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, em cumprimento ao Plano Anual de Auditorias Governamentais – PAAG 2019, aprovado nos autos do Processo TCE-RJ 303.683-7/18, tendo por objetivo verificar a regularidade da contratação dos serviços de fornecimento de alimentação escolar.

Tramita apenso ao presente o Processo TCE-RJ 222.978-6/19, que trata também de Relatório da Auditoria em tela, constituído de forma apartada, relativo à proposta de conversão dos autos em Tomada de Contas *Ex Officio*, tendo em vista as disposições da Portaria SGE 07/2019.

Após a realização dos trabalhos, a Equipe de Inspeção elaborou o Relatório de Auditoria constante do presente, Processo TCE-RJ 211.134-3/19, anexado eletronicamente em 14/10/2019, sugerindo, em conclusão, o que se segue:

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando os termos da Portaria SGE nº 07, de 28 de agosto de 2019, a presente proposta de encaminhamento contempla apenas os Achados de Auditoria que não fazem alusão a hipóteses de dano ao erário, sendo estas deslocadas para os autos do TCE-RJ nº 221.973-9/19;

Considerando que os aspectos referentes à responsabilização estão consignados em matriz própria em anexo ao presente relatório (AN13);

Considerando os requisitos de *fumus boni juris* e *periculum in mora*, e de forma a tutelar o interesse público em risco e prevenir danos nutricionais aos alunos da rede municipal e grave dano à Fazenda Pública de reposição incerta (inc. XIV, art. 142 do Regimento Interno aprovado pela Deliberação TCE n.º 167/92).

Considerando que o STF, através da Suspensão de Segurança (SS) n.º 5182, fixou entendimento garantindo aos tribunais de contas a prerrogativa para suspender alguns dos efeitos de contratos potencialmente danosos ao interesse público e aos princípios constitucionais dispostos no art. 37 da Constituição da República, como é o presente caso;

Considerando que o Tribunal de Contas do Estado no exercício do Poder Geral de Cautela, pode determinar medidas que assegurem o resultado final dos processos administrativos sob sua responsabilidade;

Considerando o ***princípio da continuidade do serviço público***, que o programa de alimentação escolar, cujo objetivo é atender as necessidades nutricionais dos alunos da rede pública municipal, **não pode sofrer interrupção, sob pena de violação ao direito à vida, à saúde e a dignidade humana;**

Considerando o contraditório e a ampla defesa, nos termos estabelecidos pela Carta Magna;

Pelo exposto, sugere-se ao Corpo Deliberativo desta Corte de Contas, independentemente de outras providências que julgar convenientes, as seguintes propostas:

6.1. MEDIDA CAUTELAR, com base na competência atribuída a esta Corte de Contratos, através do art. 51, §1º, 1, art. 84-A § 9º e art. 142, inc. XIV do Regimento Interno aprovado pela Deliberação TCE/RJ nº 167/92, **determinando** ao atual Chefe do Poder Executivo Municipal e ao atual Secretário Municipal de Educação, Cultura, Esporte de Campos dos Goytacazes, para que, em prazo a ser fixado pelo Plenário, comprovem as providências tomadas em relação as irregularidades a seguir identificadas nos Achados 01, 02, 03 e 04 do presente relatório de auditoria:

6.1.1. Não fornecimento de equipamentos, mobiliários e utensílios, na quantidade necessária para o funcionamento do programa de alimentação escolar do município. (Achado 1, Irregularidade 1)

6.1.2. Omissão e precariedade quanto à realização das manutenções preventivas e corretivas dos equipamentos e utensílios. (Achado 1, Irregularidade 2)

6.1.3. Inexistência das balanças nas unidades escolares consoante estabelecido no contrato. (Achado 1, Irregularidade 3)

6.1.4. Deficiências nas instalações das cozinhas e despensas. (Achado 1, Irregularidade 4)

6.1.5. Armazenamento irregular dos ingredientes (principalmente frutas e Verdura). (Achado 1, Irregularidade 5)

6.1.6. Irregularidade quanto ao processo de substituição de merendeiras quando necessário. (Achado 1, Irregularidade 6)

6.1.7. Utilização pelas empresas da frequência diária dos alunos para o cálculo do valor de suas faturas, quando deveriam ter utilizado a quantidade de refeições servidas aos estudantes. (Achado 2, Irregularidade 1)

6.1.8. Contratação de merendeiras em número inferior, em relação à quantidade de profissionais que foram inseridas no cálculo do custo das refeições. (Achado 2, Irregularidade 2)

6.1.9. Superfaturamento decorrente do pagamento de produto de qualidade superior (carne bovina de primeira) ao utilizado no preparo das refeições (carne bovina de segunda). (Achado 3)

6.1.10 Superfaturamento decorrente do pagamento de benefícios não disponibilizados aos funcionários das empresas. (Achado 4)

6.2. NOTIFICAÇÃO ao **Sr. Brand Arenari**, Secretário Municipal de Educação, Cultura e Esportes, signatário dos Contratos nº 182/2018, 191/2018 e 063/2019, consoante o § 2.º do art. 6.º da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa, no prazo a ser fixado, contado da ciência da decisão desta Corte, juntando documentação comprobatória para as irregularidades elencadas nos Achados 06 e 07:

6.2.1. autorizar o pagamento da prestação do serviço atestado sem a documentação suporte. (Achado 6);

6.2.2. autorizar o pagamento dos serviços às empresas contratadas sem efetuar a glosa nos pagamentos, relativa aos gêneros alimentícios comprados pelo município diretamente aos fornecedores da Agricultura Familiar e distribuídos as escolas, no valor de R\$ 3.222.606,36, referente ao período de Novembro a Dezembro/2018 (Achado 7);

6.3. NOTIFICAÇÃO à **Sra. Luciana Eccard Rodrigues**, Gestora dos contratos nº 182/2018 e 191/2018, consoante o § 2.º do art. 6.º da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa, no prazo a ser fixado, contado da ciência da decisão desta Corte, juntando documentação comprobatória para a irregularidade elencada no Achado 6:

6.3.1. por ter **atestado** a prestação do serviço sem a documentação suporte. (Achado 6);

6.4. NOTIFICAÇÃO à **Sra. Lucimara Alves de Souza dos Santos**, Fiscal dos contratos nº 182/2018 e 191/2018, consoante o § 2.º do art. 6.º da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa, no prazo a ser fixado, contado da ciência da decisão desta Corte, juntando documentação comprobatória para a irregularidade elencada no Achado 6:

6.4.1. por ter **atestado** a prestação do serviço sem a documentação suporte. (Achado 6);

6.5. NOTIFICAÇÃO à **Sra. Alessandra Frasnelli Faria**, Fiscal dos contratos nº 182/2018 e 191/2018, consoante o § 2.º do art. 6.º da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa, no prazo a ser fixado, contado da ciência da decisão desta Corte, juntando documentação comprobatória para a irregularidade elencada no Achado 6:

6.5.1. por ter **atestado** a prestação do serviço sem a documentação suporte. (Achado 6);

6.6. COMUNICAÇÃO ao Sr. Brand Arenari, Secretário Municipal de Educação, Cultura e Esportes, consoante §1º do artigo 6º da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que cumpra as **DETERMINAÇÕES** a seguir relacionadas, conforme inciso I do art. 41 da Lei Complementar Estadual nº 63/90, alertando-o de que o não atendimento injustificado sujeita o mesmo às sanções previstas no inciso IV do art. 63 da mesma lei:

6.6.1. anexar, nos próximos processos de pagamento, os relatórios de acompanhamento da execução contratual elaborados pelos fiscais dos contratos. (Achado 1);

6.6.2. anexar, nos próximos processos de pagamento, os relatórios de acompanhamento da execução contratual elaborados pelas nutricionistas do Departamento de Nutrição Escolar do município. (Achado 1);

6.6.3. exigir das empresas o armazenamento dos alimentos em local adequado nas escolas, principalmente frutas e verduras, de forma a evitar que os alimentos produzam ou desenvolvam substâncias físicas, químicas ou biológicas que coloquem em risco a saúde dos estudantes. (Achado1);

6.6.4. exigir das empresas que providenciem as adequações na cozinha e despensa das unidades de ensino, quanto as instalações físicas, parede e teto, que devem possuir revestimento liso, impermeável e lavável, as telas milimétricas, os ralos (Achado 1);

6.6.5. exigir das empresas contratadas NUTRIPLUS ALIMENTAÇÃO E TECNOLOGIA LTDA. (CNPJ.: 49.254.634/0001-60) e CASA DE FARINHA LTDA. (CNPJ.: 07.694.626/0001-94) um plano de substituição de mão de obra no qual outros profissionais estejam disponíveis para assumirem as atividades nas situações temporárias, como licença e consulta médicas, e nas situações definitivas, como demissão. (Achado1);

6.6.6. exigir das empresas contratadas NUTRIPLUS ALIMENTAÇÃO E TECNOLOGIA LTDA. (CNPJ.: 49.254.634/0001-60) e CASA DE FARINHA LTDA. (CNPJ.: 07.694.626/000-94) o fornecimento de meias e crachás para todas as merendeiras e a disponibilização, em todas as unidades escolares, de jalecos reservas para visitantes, cumprindo regularmente os contratos nº182/2018, nº191/2018 e nº063/2019. (Achado 1);

6.6.7. implantar de forma efetiva controles formais e eficientes de fiscalização contratual, com vistas a melhor atender ao interesse público e aos dispositivos legais norteadores (artigos 58, inciso III, 67, §1º e 73, todos da Lei Federal nº 8.666/93), em face do exposto no presente relatório, inclusive objetivando corrigir os seguintes pontos (Achados 4 e 5):

6.6.7.1. falta de conferência do pagamento dos valores equivalentes aos gastos com os benefícios funcionais previstos nas propostas das empresas contratadas aos seus empregados; (Achado 4);

6.6.7.2. falta de controle por parte das Diretoras das unidades de ensino em relação as quantidades de serviços que as contratadas produzem no ambiente escolar (Achado 5);

6.6.7.3. falta de verificação de todos os itens que compõem o serviço prestado, como as condições das instalações das cozinhas, a quantidade de nutricionistas e merendeiros(as) laborando nas cozinhas, o cumprimento do pagamento de todos os benefícios previstos nos contratos. (Achado 5);

6.6.7.4. falta de qualificação dos fiscais dos contratos, pois não receberam treinamento quanto à sua forma de atuação e suporte logístico (transporte) suficiente para realizar as atividades necessárias. (Achado 5);

6.6.7.5. falta de normatização da atividade de fiscalização contratual. (Achado 5).

6.7. CIÊNCIA ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro do teor do presente relatório, em face do apurado para as providências que julgar cabíveis.

6.8. CIÊNCIA ao Tribunal de Contas da União do teor do presente relatório, em face do apurado, para as providências que julgar cabíveis, especificamente quanto ao fato de os pagamentos às empresas prestadoras do serviço de alimentação escolar terem sido realizados, tanto para a aquisição de gêneros alimentícios quanto para a prestação dos demais serviços, sem a discriminação em notas fiscais distintas, em desacordo com o §2º do Art.5º da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

6.9. DESAPENSAÇÃO do Processo TCE nº 222.978-6/19 (Relatório a ser convertido em Tomada de Contas *ex officio*), com fulcro no §3º do art. 1º da Portaria SGE nº 07/2019.

Diante do pedido de Tutela Provisória, formulado pela Equipe de Auditoria (item 6.1 transcrito acima), o presente, após encaminhamento a meu Gabinete, ainda não foi submetido à manifestação do Ministério Público de Contas.

É o Relatório.

Registro que atuo nestes autos em virtude de convocação promovida pela Presidência desta Egrégia Corte de Contas, em Sessão Plenária de 17/04/2018.

Em prosseguimento, consigno que minha análise, nesta etapa processual, restringe-se ao pedido de concessão da tutela cautelar contido na Proposta de Encaminhamento do Relatório de Auditoria.

Nesse contexto cumpre registrar que, **oportunamente**, o Processo TCE-RJ 222.978-6/19, que tramita em conjunto com o presente, deverá ser relatado e submetido à apreciação Plenária.

O pedido de concessão da tutela cautelar formulado pela Equipe de Auditoria refere-se à adoção, pela Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, de providências – relacionadas aos Achados de Auditoria 1, 2, 3 e 4 – em síntese, com vistas à comprovação das medidas adotadas em relação às irregularidades que configuraram os aludidos achados de auditoria, ou, em alguns casos, parte desses.

Os Achados de Auditoria, e respectivas irregularidades que os constituem – integralmente ou em parte –, indicados pela Equipe como aqueles que estariam relacionados às providências a serem adotadas em sede de tutela cautelar, são os seguintes:

ACHADO 01: Execução parcial do contrato.

- Irregularidade 1 - Não fornecimento de equipamentos, mobiliários e utensílios.

- Irregularidade 2 - Omissão e precariedade quanto à realização das manutenções preventivas e corretivas dos equipamentos e utensílios.
- Irregularidade 3 - Inexistência das balanças nas unidades escolares consoante estabelecido no contrato.
- Irregularidade 4 - Deficiências nas instalações das cozinhas e despensas (Ausência de proteção em luminárias, luminárias queimadas ou com defeito, ausência de telas ou proteção nos ralos das cozinhas, inexistência ou ausência de manutenção em coifas/exaustores, ausência de telas milimétricas nas cozinhas e despensas).
- Irregularidade 5 - Os ingredientes (principalmente frutas e Verdura) estão armazenados em local inadequado, local de passagem e aberto ao tempo, e sem a utilização de palete.
- Irregularidade 6 – Irregularidade quanto ao processo de substituição de merendeiras quando necessário.

ACHADO 02: Superfaturamento decorrente do pagamento de quantitativo superior ao executado.

- Irregularidade 1 - As empresas Nutriplus Alimentação e Tecnologia Ltda, Casa de Farinha S/A e Verde Mar alimentação Ltda utilizaram a frequência diária dos alunos para o cálculo do valor de suas faturas, quando deveriam ter utilizado a quantidade de refeições servidas aos alunos, conforme Termos de Vista (AN14) e medições (AN04, fls. 19/27, 30/41, 49/56, 146/147).
- Irregularidade 2 - As empresas Nutriplus Alimentação e Tecnologia Ltda, Casa de Farinha S/A e Verde Mar Alimentação Ltda contrataram um número inferior de merendeiras, em relação à quantidade de profissionais que foram inseridas no cálculo do custo das refeições. Assim sendo, as empresas descumpriram os itens 2.6.1 e 2.6.2 do Termo de Referência, artigos 3º, 6º, inciso IX, e 7º, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93.

ACHADO 03: Superfaturamento decorrente do pagamento de produto de qualidade superior ao entregue.

ACHADO 4: Superfaturamento decorrente do pagamento de benefícios não disponibilizados aos funcionários das empresas.

No Relatório de Auditoria em exame consta que a auditoria abrange a análise da execução dos Contratos 182/2018, 183/2018, 191/2018 e 063/2019, decorrentes do Pregão Presencial 012/2018, relativamente ao período de Novembro de 2018 a Março de 2019.

Nesse sentido, antes indica a Equipe de Auditoria que em 22/10/2018, foram celebrados os Contratos 182/2018, com a empresa NUTRIPLUS ALIMENTAÇÃO E TECNOLOGIA LTDA, no valor de R\$ 15.831.610,00; e 183/2018, com a empresa VERDE MAR ALIMENTAÇÃO LTDA, no valor de R\$ 12.089.194,00; e, ainda, em 30/10/2018 foi celebrado o Contrato 191/2018, com a empresa CASA DE FARINHA S/A, no valor de R\$ 11.994.210,00.

Releva destacar que os documentos anexados aos autos informam que os Contratos em comento teriam prazo de vigência de 12 meses a contar da data de assinatura.

A Equipe de Auditoria aponta que, todavia, em 16/04/2019, o Município de Campos dos Goytacazes firmou um acordo com a empresa VERDE MAR ALIMENTAÇÃO LTDA, que se manifestou no sentido de que não se oporia ao cancelamento do Contrato 183/2018, celebrado em 22/10/2018, conforme art. 79, inciso II, da Lei Federal 8.666/93.

Não obstante, o remanescente, proveniente do distrato do Contrato 183/2018, deu origem ao Contrato 063/2019, de 17/04/2019, celebrado entre o Município de Campos dos Goytacazes e a empresa CASA DE FARINHA S/A, de acordo com a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as condições oferecidas pelo licitante vencedor do Lote 03, na forma do art. 24, inciso XI, da Lei Federal 8.666/93.

Observo que no Relatório de Auditoria consta que não teriam sido formalizados Termos Aditivos aos Contratos em referência.

No que se refere aos Achados de Auditoria foi indicado descumprimento, entre outros, de: itens do Termo de Referência, Anexo ao Edital de Licitação; cláusulas dos Contratos; e diversos dispositivos da Lei Federal 8.666/93.

Considerando que a Auditoria foi realizada no período entre 13/05 e 07/06/2019, havendo a possibilidade de terem sido adotadas medidas cabíveis com vistas a corrigir as irregularidades apontadas, entendendo necessária a prévia manifestação do jurisdicionado quanto aos fatos narrados nos Achados 1 (Irregularidades de 1 a 6), 2 (Irregularidades 1 e 2), 3 e 4 do Relatório de Auditoria, nos termos do parágrafo 2º do artigo 84-A do Regimento Interno desta Corte.

Acrescento a necessidade que sejam trazidas aos autos informações quanto aos instrumentos que passam a amparar a prestação dos serviços em tela, após a data prevista para término de vigência dos contratos em referência, qual seja, Outubro de 2019.

Ex positis, com fundamento no art. 84-A do Regimento Interno deste Tribunal, profiro:

DECISÃO MONOCRÁTICA:

I - Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Prefeito Municipal de Campos dos Goytacazes e ao atual Secretário Municipal de Educação, Cultura, Esporte de Campos dos Goytacazes, nos termos do art. 84-A, § 2º, do Regimento Interno desta Corte, aprovado pela Deliberação TCE-RJ nº 167/1992, para que, **no prazo de 5 (cinco) dias úteis**, a contar da ciência desta decisão, manifestem-se quanto aos fatos narrados nos Achados 1 (Irregularidades de 1 a 6), 2 (Irregularidades 1 e 2), 3 e 4 do Relatório de Auditoria, e informem a este Tribunal, apresentando documentos comprobatórios:

I.1 – Se foram adotadas medidas cabíveis com vistas a corrigir as irregularidades apontadas nos Achados 1 (Irregularidades de 1 a 6), 2 (Irregularidades 1 e 2), 3 e 4 do Relatório de Auditoria;

I.2 – Se após a data prevista para o término de vigência dos Contratos 182/2018, 191/2018 e 063/2019: os serviços de fornecimento de alimentação escolar continuam a ser prestados por meio desses, em decorrência da celebração de respectivos Termos Aditivos; ou, se houve instauração de procedimento licitatório e formalização de Contratos para amparar tais serviços após o fim da vigência daqueles Contratos cuja execução foi objeto de análise na Auditoria em tela;

II - Pela **DETERMINAÇÃO** à Secretaria-Geral de Controle Externo para que, por meio da sua especializada, no prazo de **10 (dez) dias**, examine os esclarecimentos apresentados, em atenção ao item I deste Voto, quanto aos fundamentos e à concessão ou não da cautelar, nos termos do art. 84-A, do Regimento Interno desta Corte, encaminhando, em seguida, os autos ao Ministério Público Especial para manifestação, em igual prazo de **10 (dez) dias**;

III - Pelo **RETORNO DOS AUTOS** ao meu Gabinete após manifestação das Instancias instrutivas, com visas a apreciação do mérito da cautelar requestada.

GA-3, de de 2019.

CHRISTIANO LACERDA GHUERREN
Conselheiro Substituto