



ESTADO DE SANTA CATARINA
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE ATIVIDADES ESPECIAIS - DAE

PROCESSO N.	RLA 08/00745884
UNIDADE	PREFEITURA MUNICIPAL DE PALHOÇA
RESPONSÁVEIS	Ronério Heiderscheidt (Prefeito Municipal de Palhoça); Jocete Isaltina da Silveira dos Santos (Secretária da Educação da Prefeitura de Palhoça); Ismênia Iria Carmisini (Técnica em Contabilidade da Prefeitura de Palhoça) Fabrício Weingartner (Pregoeiro da Prefeitura de Palhoça em 2006)
RELATOR	CLEBER MUNIZ GAVI
ASSUNTO	Auditoria Especial – Terceirização da Merenda Escolar – Contrato nº 65/2006
EXERCÍCIO	2006-2008

RELATÓRIO nº 29/2008 - DE INSTRUÇÃO

INTRODUÇÃO

Tratam os autos de apuração de possíveis irregularidades ocorridas na contratação e execução do contrato nº 065/2006, firmado entre a empresa SP Alimentação Ltda e a Prefeitura Municipal de Palhoça, no período de abril de 2006 até setembro de 2008, anexado às fls. 596/602 do vol. II, ao passo que, quanto aos pagamentos efetuados para a referida empresa, estabeleceu-se o mês de agosto como corte do tempo real, exceto para a restrição do item V.3.3. que teve o dia 09 de fevereiro de 2009, como data limite.

Tal procedimento tem fundamento no Despacho nº GACMG 01/2008, do Relator Cléber Muniz Gavi, conforme fls. 25/26 do vol. I (fls. 128/129 dos autos REP 07/00631410), que determinou à Diretoria de Atividades Especiais – DAE que fossem adotadas providências, inclusive auditoria, inspeção ou diligência, com vistas

à apuração dos atos relativos à terceirização da merenda escolar, elaborando “Relatório de Auditoria para constituição de autos específicos” (item 2.2., fls. 129 do processo REP 07/00631410)

Durante os dias 07 a 24 de outubro de 2008, a equipe técnica deslocou-se para a Prefeitura Municipal de Palhoça a fim de verificar os tópicos já apontados no Parecer de Admissibilidade nº 11/07 e no Planejamento de Auditoria nº 08/2008, anexados respectivamente às fls. 14/24 e 58/66 do vol. I, sendo ambos oriundos do processo REP 07/00631410.

Dentre os trabalhos realizados, destacam-se a análise:

- a) do Edital de pregão nº 36/2006;
- b) do contrato nº 65/2006 e aditivos subseqüentes;
- c) da execução dos serviços prestados;
- d) da fiscalização dos cardápios servidos;
- e) da liquidação e pagamento dos valores despendidos.

Destas verificações, resulta o Relatório que se passa a expor.

II. SITUAÇÃO APURADA

II.1. DO PROCESSO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL Nº 36/06

II.1.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Em 01º de fevereiro de 2006, a Prefeitura Municipal de Palhoça iniciou os procedimentos a fim de contratar empresa para a prestação de serviços de preparo e fornecimento de alimentação nas escolas municipais, através do processo administrativo nº 44/2006 (fls. 90 – vol. I).

Como primeiro elemento dos documentos relativos ao certame, os servidores do Município juntaram um “Relatório de Avaliação da Merenda Escolar” (fls. 92/240 vol. I), realizado pelo Professor Olavo Egidio Ozzetti, através de um levantamento por amostragem nos dias 31 de março e 1º a 4 de abril de 2005, tanto nas escolas municipais quanto nas escolas estaduais existentes no Município da Palhoça.

Para tanto, na escolha do processo de amostragem, o estudo levou em conta o tipo de pesquisa, a acessibilidade aos elementos da população, a representatividade desejada ou necessária, a disponibilidade de recursos, etc.

Em 02 de janeiro de 2006, a Prefeitura Municipal de Palhoça lançou o Edital do Pregão Presencial nº 36 (fls. 241/302 – vol. I) com o seguinte objeto:

Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de preparo, nutrição, armazenamento, distribuição nos locais de consumo, logística, manutenção corretiva e preventiva dos equipamentos e utensílios utilizados, com o emprego de mão-de-obra e treinamento do pessoal, bem como o fornecimento de todos os gêneros alimentícios e demais insumos utilizados, incluindo a prestação de serviços de limpeza nas cozinhas das unidades escolares. (fls. 241 – vol. I)

Tal certame previa que os serviços e o fornecimento de gêneros alimentícios ocorreriam apenas em unidades escolares municipais, conforme anexo II do edital (fls. 262/265 – vol. I), devendo a empresa constituir na cidade um depósito para armazenamento e distribuição dos gêneros alimentícios.

Já a estimativa dos serviços e do fornecimento de merendas previstas no item 2.1.2. do edital (fls. 606 – vol. II) eram para 24 meses e totalizaram 4.430.900 cardápios¹, divididos da seguinte forma:

- 444.800 para Educação de Jovens e Adultos;
- 2.472.800 para escolas municipais;
- 402.500 para creches municipais;
- 544.400 para pré-escolas (CEI parcial);
- 118.400 para Entidades (por exemplo: APAE);
- 448.000 para pré-escolas.

De uma maneira não informada no edital, o quantitativo estimado de cardápios mencionados acima, resultou no valor de R\$ 5.887.226,00, conforme item 2.2. (fls. 242 – vol. I)

No tocante ao conteúdo do envelope da proposta, havia a previsão no item 6.2. do edital que o licitante deveria declarar formal, expressa e obrigatoriamente que na sua proposta estavam inclusos nos seus preços o seguinte:

Os impostos, tributos, contribuições, encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais, comerciais, bem como os acréscimos com repouso semanal remunerado, adicionais noturnos, horas extraordinárias, fardamento, transporte, inclusive a taxa de administração e o lucro.” (fls. 244 – vol. I)

¹ O Edital nº 36/2006 entende por cardápio como o conjunto de refeições servidas para o aluno em um dia.

Quanto à qualificação técnica, por um lado o item 7.2.2. estabelecia os detalhes exigidos pela Prefeitura Municipal de Palhoça para a qualificação técnico-operacional, conforme segue:

7.2.2. Em relação à capacitação técnico-operacional da licitante (art. 30, II, da Lei Federal 8.666/93), a licitantes deverá apresentar no mínimo 1 atestado de capacidade técnica, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove aptidão da licitante para desempenho em atividades compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto desta licitação, conforme item 1 deste Edital, assim considerados os Atestados que contenham no mínimo os seguintes elementos:

- a) quantitativos: fornecimento de, no mínimo, 50% do valor estimado de merendas/dia;
- b) Características: em relação aos itens que constam no objeto desta licitação, conforme item 1 deste Edital, comprovar pelo menos a execução dos serviços de preparo, logística, mão de obra e distribuição nas unidades escolares;
- c) Prazo: execução de, no mínimo, seis meses de contrato. [sic]
(fls. 245/246 – vol. I)

Por outro lado, o item 7.2.3. dispunha sobre a qualificação técnico-profissional da seguinte forma:

A capacitação técnico-profissional, conforme disposto no inciso I, do §1º, do art. 30 da Lei Federal nº 8.666/93, se dará mediante a comprovação do licitante possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, nutricionista (sendo obrigatória a comprovação de vínculo empregatício), devidamente reconhecido pela entidade competente (Conselho Regional de Nutrição), detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, NÃO SENDO EXIGIDAS, quantidades mínimas ou prazos máximos para tal mister. (fls. 246 – vol. I)

Acrescenta-se, ainda, que o edital previa a elaboração de “Manual de Boas Práticas” detalhado, como requisito à habilitação (fls. 246 do vol. I).

Outro tópico importante, que estava previsto no certame, tratava dos agentes públicos da Prefeitura Municipal de Palhoça que estariam, e estão, a disposição da SP Alimentação na função de merendeiras. Neste sentido, o item 19.2 do edital dispunha que os funcionários da Prefeitura que estivessem envolvidos na preparação e fornecimento de merenda escolar seriam utilizados pela empresa contratante. Senão vejamos:

O pessoal que a Licitante empregar para a execução dos serviços objeto do presente contrato não terá relação de emprego com a CONTRATANTE, sendo seu vínculo de emprego única e exclusivamente com a Licitante. **A licitante se obriga a utilizar os servidores da CONTRATANTE que atualmente trabalham na preparação e fornecimento de merenda escolar. (negrito nosso) (fls. 254 – vol. I)**

Em contrapartida, previa o item 21.5 do edital, no tocante à remuneração pelos serviços prestados pela contratada, que dos valores pagos mensalmente à empresa vencedora dos serviços e gêneros alimentícios fornecidos, seriam deduzidos os gastos com remuneração e encargos sociais dos seus próprios servidores, referidos no item 19.2. *in fine*, isto é, as funcionárias públicas (merendeiras ou agentes de serviços gerais) que atuassem como merendeiras, agora sob a orientação da empresa contratada, ao longo da vigência do contrato respectivo.

Mencionados os principais pontos do edital, em 15 de fevereiro de 2006, e continuando no desenvolvimento do procedimento licitatório, o pregoeiro iniciou os trabalhos de credenciamento, recebimento e abertura dos envelopes contendo as propostas e documentações, bem como a efetuação de lances verbais para o Pregão Presencial nº 036/2006 (fls. 592/593 do vol. II).

Antes da abertura das propostas, porém, o mesmo informou que agregadas às 39 unidades de ensino previstas no edital, estavam inclusas mais outras sete. Na continuidade dos trabalhos, as empresas COAN ALIMENTAÇÃO E SERVIÇOS e SP ALIMENTAÇÃO E SERVIÇOS LTDA. se fizeram presentes, ficando a proposta desta como vencedora, no valor de R\$ 5.876.062,00, conforme termo de homologação:

Quadro 1

Identificação das unidades	Quantidade	Preço unitário (R\$)	Total do item (R\$)
EJA	448.800	1,27	569.976,00
Escolas Municipais	2.472.800	1,09	2.695.352,00
Creches Municipais	402.500	3,10	1.247.750,00
CEI Parcial	544.400	1,38	751.272,00
Entidades	118.400	1,08	127.872,00
Pré-Escolas	448.000	1,08	483.840,00
TOTAIS	4.430.900		5.876.062,00

Fonte: Termo de Homologação presente às fls. 594 do vol. II

Salienta-se, no entanto, que o valor de R\$ 5.876.062,00, previsto no termo de homologação assinado pelo Prefeito Ronério Heiderscheidt (fls. 594 – vol. II), diverge do valor de R\$ 5.870.982,00, constante na proposta da empresa (fls. 312 – vol. I).

Ao agir desta forma, o agente político descumpriu o artigo 43, V e VI, da Lei nº 8.666/93, por homologar preço final superior a proposta escrita da empresa SP Alimentação e Serviços Ltda.

Todavia, não houve prejuízo ao erário, porque em 08 de março de 2006, a Prefeitura Municipal de Palhoça e a empresa vencedora SP Alimentação e Serviços Ltda. firmaram o Contrato nº 065/2006 (fls. 596/602 – vol. II) com prazo de vigência até 31/12/2006, totalizando 9 meses, ou seja, menor do que o prazo de 12 meses previstos no item 13.1. do edital. (fls. 616 – vol. II), ao mesmo tempo que o valor contratado representa uma redução proporcional dos quantitativos previstos no edital multiplicados pelo valor correto de cada cardápio, não consistindo em alteração do conteúdo da proposta vencedora.

Já em 25 de outubro de 2006, foi assinado o Termo Aditivo nº 269/2006 (Fls. 760/761 – vol. III), modificando as cláusulas segunda, sexta e oitava do contrato acima mencionado, que tratavam da dotação orçamentária e da forma como seria faturado o serviço prestado, o qual passou a ser pago através de duas faturas mensais, onde uma constaria os gêneros alimentícios e outra com a quantidade de cardápios servidos.

Terminado o prazo de vigência previsto no documento referido, renovou-se a prestação dos serviços através do Contrato nº 011/2007 (fls. 770/774 – vol. III) para o período de 02 de janeiro de 2007, até 30 de junho de 2007, com os mesmos valores estipulados anteriormente.

A fim de continuar a prestação do serviço de “merenda escolar”, foi firmado o Contrato nº 126/07(fls. 871/876 – vol. III), em 2 de julho de 2007, com vigência até 31 de dezembro daquele ano, sendo que o preço unitário dos cardápios foram alterados para:

Quadro 2 – Preço unitário dos cardápios com alteração

Identificação das unidades	Preço unitário (R\$)
EJA	1,35
Escolas Municipais	1,13
Creches Municipais	0,88
CEI Parcial	0,71
Entidades	1,13
Pré-Escolas	1,13

Fonte: Contrato nº 126/07 (fls. 871/876 – vol. III)

Importa salientar que a forma de pagamento dos cardápios foi alterada parcialmente neste aditivo, pois, no item 4.3., os valores das creches municipais e pré-escolas (parcial) referem-se ao preço de cada refeição do cardápio do dia, ao contrário das demais unidades (EJA, Entidades, Escolas Municipais e Pré-Escolas) em que a Prefeitura continuou a remunerar a empresa por cardápio servido.

Já no ano de 2008, foi firmado o Contrato nº 014 (fls. 923/928 – vol. III), com a vigência para a prestação dos serviços e o fornecimento dos insumos objeto do contrato no período de 02/01/2008 e 30/09/2008.

Por último, em 01º de outubro de 2008, as partes assinaram o Contrato nº 229 (fls. 4820/4826), com vigência até 31 de dezembro de 2008, mantendo os mesmos preços para os cardápios das entidades municipais de ensino.

II.2 – DAS LIMITAÇÕES À CONCORRÊNCIA E REQUISITOS LEGAIS

Na seara administrativa, a licitação constitui um procedimento em que o Poder Público adquire serviços ou realiza compras, ao mesmo tempo que assegura igualdade de condições aos concorrentes e respeita os princípios constitucionais, a fim de obter a proposta mais vantajosa para a Administração.

Para se atingir tal objetivo, devem ser afastadas as exigências em demasia, que sejam irrelevantes e despropositadas, e que acabem por restringir indevidamente a competitividade.

Inclusive, o inciso I, do §1º, do art. 3º da Lei nº 8.666/93, que se aplica subsidiariamente à modalidade pregão, dispõe que:

É vedado aos agentes públicos: admitir prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes ou de qualquer forma outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.

Neste sentido, foram analisadas as cláusulas do Edital nº 36, datado de 02 de fevereiro de 2006 e do Contrato nº 65, datado de 08 de março de 2006, e aditivos que, no entendimento desta equipe técnica, limitaram a concorrência ou não contemplaram as exigências legais.

Por outro lado, o item tratará da falta de procedimento na fase interna, especialmente sobre as falhas do orçamento de custo existente no procedimento administrativo nº 44/06.

Então, no intuito de evitar que o excesso de exigências e a falta de procedimentos exigidos pela Lei nº 10.520 e a Lei nº 8.666/93, prejudiquem a concorrência, foram verificadas as situações fáticas que possam repercutir para o impedimento da renovação do Contrato nº 65/2006.

II.2.1. EXIGÊNCIA DE MANUAL DE BOAS PRÁTICAS COMO CONDIÇÃO DE HABILITAÇÃO

Como mencionado anteriormente, a competitividade é um dos princípios albergados pelo Direito Administrativo, e as exigências para habilitação dos concorrentes no certame devem ser motivadas para que não se restrinja a possibilidade de propostas.

Com efeito, a exigência de apresentação de Manual de Boas Práticas, previsto no item 7.2.10 do Edital de Pregão nº 36/2006, como requisito de habilitação, constitui numa determinação que se desvia do intuito previsto na Lei nº 8.666/93 de preservar a administração, para entrar na seara de limitação da concorrência.

Neste sentido, o Tribunal de Contas de São Paulo entendeu que a apresentação de Manual de Boas Práticas só pode ser exigido do vencedor do certame e não como requisito de habilitação:

TCE-SP - Rel. Claudio Ferraz Alvarenga. - Exame Prévio de Edital.
TC: 013150/026/06.

“Exame Prévio de Edital - Prestação de serviço de fornecimento de merenda escolar – Terceirização possível sem necessária ofensa ao princípio da economicidade. Exigência de comprovação de experiência anterior no desenvolvimento de atividade idêntica ao objeto licitado, por meio de atestado registrado no Conselho Regional de Nutricionistas. Manual de Boas Práticas cuja apresentação só pode ser exigida do vencedor do certame”.

TCE-SP - Pref. de Itapecerica da Serra-SP. - PLENO: TC 36409/026/06 -
(Rel. Fulvio Julião Biazzi)

(...) Sobre o Manual de boas práticas (item 10.2.1.7.1) sua exigência está mal colocada no instrumento, uma vez que somente poderia ser cobrado do vencedor do pleito, nunca como condição de habilitatório, sob pena de afastamento sumário e possíveis licitantes.

Tanto isto é verdade, que a empresa Orbenk Adm. E Serviços Ltda. protocolou recurso administrativo com esta fundamentação, na data de 14 de fevereiro de 2006, mas que foi negado por ser intempestivo (fls. 341/344 – vol. I), inviabilizando a sua participação.

Embora fora de prazo, a motivação do inconformismo tem razão jurídica, pois o manual poderia ser entregue posteriormente a adjudicação da proposta tal como ocorreu com a apresentação de laudo bromatológico, existente no item 7.2.5., que ficou para ser apresentado em até 30 (trinta) dias após a assinatura do contrato. Fato este que também deveria ter ocorrido com a entrega dos referidos manuais.

Destarte, mantendo-se a percepção de que a exigência de manual de boas práticas restringiu a concorrência no certame sob análise, poder-se-á propor a anulação do Edital do Pregão nº 36/2006 e conseqüentemente a suspensão do contrato, por infringência do art. 3º, §1º, inciso I, c/c o artigo 49, parágrafo segundo, ambos da Lei nº 8.666/93.

II.2.2 – DEFICIÊNCIAS DO ORÇAMENTO APRESENTADO

Como já referido, havia um estudo do Prof. Olavo Egidio Ozzetti (fls. 92/240 – vol. I), que efetuou um levantamento por amostragem nos dias 31 de março e 1º a 4 de abril de 2005, tanto nas escolas municipais quanto nas escolas estaduais existentes no Município da Palhoça.

Argumentou o estudioso que o trabalho buscou um intervalo de confiança de 95% e margem de erro de 2% para mais ou para menos, da população total pesquisada.

Para tanto, no intuito de calcular o custo dos cardápios a serem oferecidos nas unidades escolares, o professor mencionado obteve os dados financeiros da pesquisa junto ao Setor de Merenda da Secretaria de Educação e a Contabilidade da Prefeitura Municipal de Palhoça, conforme quadro a seguir:

Quadro 3 - Conclusões do Estudo Prof. Olavo Egidio Ozzetti (fls. 127/128)

CÁLCULO DO NÚMERO DE MERENDAS REAIS CONSUMIDAS

Valor total Gêneros, Limpeza e Utensílios/ano	R\$ 923.825,80
Valor total despesas anuais	R\$ 53.950,76

Valor total da mão-de-obra/ano	R\$ 1.407.145,21
Valor veículos/ano	R\$ 20.625,00
Gastos totais/ano	R\$ 2.405.546,77

Entretanto, este estudo apresenta algumas deficiências para ser considerado como orçamento detalhado, exigido pelo inciso III do artigo 3º da Lei nº 10.520/02, que possibilitaria fundamentar os preços estimados no Edital do Pregão nº 36/2006.

Ao compulsar os autos, às fls. 236/237, verifica-se que a estimativa de custo não especifica se os recursos de PNAE, PNAC e PNAI que totalizam R\$ 784.158,40, se referem apenas às escolas municipais, ou também abrange as escolas estaduais, pois conforme fls. 237, a Prefeitura era responsável em 2006 pela distribuição dos gêneros alimentícios as unidades estaduais, com verbas do PNAE, PNAC e PNAI.

Ocorre que ao se incluir o montante dos gastos com gêneros alimentícios das escolas estaduais no município no momento do estudo prévio a licitação e retirá-lo depois quando da elaboração do procedimento licitatório, acaba por majorar o custo por cardápio na estimativa apresentada acima, uma vez que os gastos com gêneros seriam menores se fossem considerados apenas os custos das escolas municipais.

Nas mesmas folhas 236/237, percebe-se também que não há grandes explicações sobre os custos, tanto que a própria prefeitura afirma não ter estudo do custo financeiro do estoque, nem o conteúdo básico e número das cozinhas onde são preparadas as merendas.

Em outra ponta, verifica-se que o item 2.2 do Edital de Pregão nº 36/2006, apresenta o valor estimado da licitação no montante de R\$ 5.887.226,00 para a preparação e fornecimento de “merenda escolar” por 24 meses, mas não explica como chegou a este quantitativo, uma vez que o gasto total com merendas no ano de 2004 foi de R\$ 2.405.564,77 (fls. 126), o que multiplicado por dois anos resultaria em R\$ 4.811.129,54, ou seja, mais de um milhão de reais de diferença.

Diante destes dois fatos, mantendo-se a percepção de que realmente ocorreram deficiências no orçamento apresentado e incongruência deste orçamento com o valor estimado no item 2.2. do Edital de Pregão nº 36/2006, poder-se-á propor a anulação do Edital do Pregão nº 36/2006 e conseqüentemente a suspensão do contrato, por infringência do art. 3º, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93 e inciso III do artigo 3º da Lei nº 10.520/02, c/c o artigo 49, parágrafo segundo, da Lei nº 8.666/93.

II.3. DA VISTORIA REALIZADA POR PROFISSIONAL NÃO HABILITADO

O item 7.2.11.6, letra 'a', do Edital nº 36/2006 (fls. 247) previa que a vistoria técnica seria obrigatoriamente realizada por profissional nutricionista devidamente registrado em órgão competente.

Entretanto, a empresa SP Alimentação e Serviços Ltda. não cumpriu esta exigência, pois o Sr. Jaison Ivam Pereira, Diretor de Nutrição e Merenda Escolar, lavrou o ofício nº 02/2006, datado de 13/02/2006 (fls. 340), informando que os documentos apresentados pela empresa acima mencionada referentes a credencial para a vistoria estavam incorretos, de forma que o Termo de Vistoria entregue pela Diretoria de Nutrição e Merenda não teria validade.

Ocorre que com esta declaração a empresa SP Alimentação não poderia ter sido habilitada pelo pregoeiro Fabrício Weingartner (fls. 593), pois agindo desta forma este agente descumpriu o artigo 4º, inc. XII e XIII, da Lei nº 10.520/02, ao não exigir toda a documentação determinada em edital para a habilitação de um concorrente, devendo ser aplicada multa a ele por esta conduta.

Assim sendo, mantendo-se a percepção de que realmente ocorreu a quebra da paridade de condições entre os concorrentes por não ter sido exigido a declaração de vistoria por profissional habilitado da empresa SP, poder-se-á propor a anulação do Edital do Pregão nº 36/2006 e conseqüentemente a suspensão do contrato, por ter sido infringido o artigo 4º, inc. XII e XIII, da Lei nº 10.520/02.

III – DO CONTRATO Nº 65/2006

Em 8 de março de 2006, a Prefeitura Municipal de Palhoça e a empresa SP Alimentação e Serviços Ltda. firmaram o Contrato nº 65 com o seguinte objeto:

1 - O presente contrato tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de preparo, nutrição, armazenamento, distribuição nos locais de consumo, logística, manutenção corretiva e preventiva dos equipamentos e utensílios, com emprego da mão-de-obra e treinamento do pessoal, bem como o fornecimento de todos os gêneros alimentícios e demais insumos utilizados, tudo em conformidade com os termos deste contrato, dos respectivo edital de licitação, de seus anexo, da legislação de regência, e em especial das normas expedidas pelo Ministério da Saúde e ANVISA.

1.1 – Os serviços descritos no item 1 serão executados nas unidades escolares definidas no Edital de Licitação, sendo que a mão de obra existente (merendeiras) deverá ser complementada em quantidade suficiente para a correta prestação dos serviços. (fls. 596 – vol. II)

Ao contrário do prazo de vigência de 24 meses existente no Edital de Pregão nº 36/2006, a cláusula segunda do contrato previa o término em 31/12/2006.

No tocante aos preços, a cláusula quarta dispôs que os cardápios teriam os seguintes valores:

Quadro 4 (fls. 597 – vol. II)

Identificação das unidades	Preço unitário (R\$)
EJA	1,27
Escolas Municipais	1,09
Creches Municipais	3,10
CEI Parcial	1,38
Entidades	1,08
Pré-Escolas	1,08

Já a cláusula quinta do Contrato nº 65/2006 estabeleceu que o valor total de consumo de cardápios totalizava R\$ 2.203.523,25, com previsão de execução de 1.663.088 de cardápios, no período de abril até 31 de dezembro de 2008.

IV – DAS PRORROGAÇÕES AO CONTRATO Nº 65/2006

Ocorreram as seguintes prorrogações e aditivos desde o início da contratação, conforme quadro abaixo:

Quadro 5

Tipo/número	Prazo de vigência		Modificações
	Início - assinatura	Fim	
Termo Aditivo nº 269/2006		Até 31/12/2006	Cláusulas segunda, sexta e oitava
Contrato nº 011/2007	02/01/2007	30/06/2007	Apenas em relação ao prazo
Contrato nº 126/2007	02/07/2007	31/12/2007	Prazo, reajuste dos valores e modificação do preço unitário das creches municipais e pré-escolas (parcial)
Contrato nº 014/2008	02/01/2008	30/09/2008	Apenas em relação ao prazo
Contrato nº 229/2008	01/10/2008	31/12/2008	Apenas em relação ao prazo

IV.1 – DA MODIFICAÇÃO NA FORMA COMO ERAM OS VALORES FATURADOS (T.A. nº 269/06)

Com o advento do Termo Aditivo nº 269, de 25 de outubro de 2006 (fls. 760/761 – vol.III), foi modificada a cláusula sexta do Contrato nº 65/2006 para constar que os recursos orçamentários seriam provenientes não apenas de verba própria, mas também de verba vinculada do orçamento, tais como Programa Nacional de Alimentação em Creches - PNAC, Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE e da verba vinculada aos 25% para educação.

A fim de ajustar o registro contábil dos valores e as determinações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, a cláusula oitava também foi alterada para constar que o valor total da fatura seria dividido da seguinte forma:

1 (uma) fatura contendo a quantidade, especificação dos gêneros alimentícios, os valores unitários e o valor total, na qual serão pagos com recursos do PNAE/PNAC e 1 (uma) fatura contendo a quantidade de cardápios servidos, os valores unitários e o valor total, na qual serão pagos com recursos próprios. O valor total da fatura deverá ser idêntico àquele resultante da multiplicação dos valores unitários para cada tipo de cardápio servido pelo número respectivo de cardápios servidos. (fls. 760 – vol. III)

Desta forma, a partir do mês de outubro de 2006, existem duas notas fiscais para cada tipo de unidade escolar a cada mês, isto é, para as creches municipais há uma nota fiscal de gêneros alimentícios e outra para os serviços prestados, enquanto para as escolas municipais, é adotado o mesmo procedimento.

Em resumo, a alteração realizada está dentro do poder da administração de modificar cláusulas regulamentares do contrato, pois não envolve o equilíbrio econômico-financeiro da avença.

Além disso, vem ao encontro da decisão do Tribunal de Contas do Estado de incluir nos 25% somente merenda do ensino infantil.

IV.2 – DA MODIFICAÇÃO DO OBJETO CONTRATADO (CONTRATO Nº 126/07)

Situação diversa ocorreu na cláusula 4.3. do Contrato nº 126/07 (fls. 871/876 – vol. III), em que a forma de remuneração do contratado foi alterada para estabelecer que as creches municipais e as pré-escolas parciais seriam remuneradas por cada refeição do cardápio do dia.

Há que se defender que os valores também foram diminuídos, ficando os preços unitários da seguinte maneira:

Quadro 6 (fls. 872 – vol. III)

Identificação das unidades	Preço unitário (R\$)	Preço unitário (R\$)
	antes	depois
EJA	1,27	1,35
Escolas Municipais	1,09	1,13
Creches Municipais	3,10	0,88*
Pré-escolas (Parcial)	1,38	0,71**
Entidades	1,08	1,13
Pré-Escolas (Integral)	1,08	1,13

* Antes o cardápio equivalia a 3 refeições, após o cardápio equivale a 1 refeição;

** Antes o cardápio equivalia a 1,5 refeições, após o cardápio equivale a 1 refeição.

Fonte: fls. 265, 597 e 872.

Como se pode perceber, no tocante as creches municipais, o valor foi reduzido de R\$ 3,10 para R\$ 0,88, o que representa uma economia em relação ao valor original, isto porque, o cardápio da creche consiste em três refeições. Logo, se dividirmos R\$ 3,10 por três, obter-se-ia o valor de R\$ 1,04 por refeição, bem superior ao valor de R\$ 0,88, previsto no contrato.

Em relação às pré-escolas parciais, a redução de valor no preço unitário também ocorreu, pois o cardápio que representava uma refeição e meia no valor de R\$ 1,38, restou estabelecido no novo contrato em R\$ 0,88 para uma refeição.

Entretanto, esta forma de remuneração é bem diferente da prevista no Edital do Pregão nº 36/2006 (fls. 606/622 – vol. II), haja vista que modifica os quantitativos da qualificação técnico-operacional, a estimativa de fornecimento de cardápios, o valor estimado da licitação e o equilíbrio econômico-financeiro, que no conjunto possibilitariam a participação de outros concorrentes, contrariando o princípio da igualdade entre os licitantes e da vinculação ao instrumento convocatório, previstos no artigo 3º, III, da Lei nº 8.666/93.

A princípio, não se vislumbra que o administrador tenha obtido vantagem financeira em desfavor do erário, até porque os valores no final foram reduzidos, mas a alteração substancial na forma de remuneração dos preços unitários descaracterizou o contrato original.

Por este motivo, deve ser vedada a sua prorrogação, ressalvada a interrupção do fornecimento de merenda escolar durante o ano letivo ou do semestre, a fim de evitar o prejuízo do erário e também dos alunos da rede municipal de ensino.

V – DA INSPEÇÃO IN LOCO

Como já mencionado alhures, a equipe se deslocou para o Município de Palhoça nos dias 07 a 24 de outubro de 2008, para analisar a contratação da empresa SP Alimentação, além dos temas atinentes aos processos REP 07/00631410 e DEN 06/00517608, incluindo o procedimento licitatório e a execução da prestação de serviços e fornecimento de gêneros alimentícios nas unidades escolares da rede de ensino municipal.

Ao longo das três semanas de inspeção, das 49 unidades escolares do município e entidades atendidas através do Contrato nº 65/2006, foram realizadas visitas em 15 unidades escolares, sendo que em 8 efetuou-se a contagem da quantidade de cardápios servidos e em 7 foi analisada apenas a estrutura e forma de contagem dos locais de alimentação.

Neste sentido, as unidades escolares visitadas em que foi acompanhada a contagem de cardápios, seguem abaixo:

- a) CAIC;
- b) CEI Antonieta S. de Souza;
- c) CEI Santa Marta;
- d) Néri Brasiliano Martins;
- e) Guilherme W. Filho;
- f) São Thomé;
- g) Adriana Weingartner;
- h) Creche Vovó Dolores;

Já as unidades escolares visitadas sem contagem de cardápios, mas com verificação da forma de contagem, foram:

- a) CEI Prof. Argemira Farias da Silveira;
- i) CEI Nova Esperança;

- b) Olga Cerino;
- c) Nova Geração;
- d) E.R. Prof^a. Maria Luzia de Souza;
- e) APAE;
- f) Francisca Raimunda;

Para melhor visualização, no anexo I consta a consolidação da contagem nas unidades escolares à época da visita, e que também possibilitou a constatação de que as refeições eram servidas por um conjunto de merendeiras efetivas da Prefeitura Municipal em conjunto com os funcionários da empresa SP Alimentação e Serviços Ltda.

No que se refere aos locais e condições materiais de prestação dos serviços, visualizou-se que todas as funcionárias estavam utilizando aventais e tocas para a cabeça, enquanto as cozinhas estavam aseadas no geral e dispoendo de equipamentos relativamente novos. Salienta-se que não foi realizada a contagem dos equipamentos existentes, nem se eram ou não pertencentes ao Município, destacando-se que tal verificação será obrigatoriamente realizada pela Prefeitura Municipal de Palhoça quando do término dos aditivos ao Contrato nº 065/2006, por expressa previsão contratual.

Por outro lado, ficou prejudicada a verificação do estoque existente no mês de abril de 2006, início da execução do Contrato nº 65/2006, haja vista que nas atas do Conselho de Alimentação Escolar inexistiam observações apontando a quantidade de gêneros alimentícios existentes.

Agrega-se a esta dificuldade de verificação do estoque de alimentos existentes nas unidades escolares municipais, o fato que até o final daquele ano o Município de Palhoça realizava a gestão compartilhada da merenda, sendo ele próprio o responsável pela entrega de alimentos também às escolas da rede de ensino estadual localizadas na respectiva cidade e os gastos que porventura existam foram efetuados para tais unidades escolares pertencentes ao Estado no município de Palhoça.

Continuando a presente narrativa, e com base na inspeção *in loco*, a equipe de fiscalização visualizou algumas irregularidades que passa a expor.

V.1 – DA CONSTATAÇÃO DO CONSUMO DE CARDÁPIOS (MERENDAS) POR PARTE DOS PROFESSORES E SERVIDORES DAS ESCOLAS E ENTIDADES (APAE)

Ao longo da auditoria *in loco* percebeu-se que, além dos estudantes municipais, também eram fornecidos cardápios (merendas) aos professores e servidores de determinadas escolas, tais como CAIC, APAE, Guilherme W. Filho, São Thomé e Neri Brasileiro Martins.

Com efeito, em relação ao CAIC, a Prefeitura (fls. 1110) estabeleceu o horário das 12 horas apenas para servir merenda aos funcionários (professores e servidores), tanto que em auditoria do dia 08 de julho de 2008 (anexo I) foi constatado que foram consumidos 20 cardápios pelos professores e servidores.

No entanto, como não havia meios de determinar o quantitativo deste consumo ao longo do contrato no período de 2006 a 2008, pois os relatórios “Controle Mensal – Terceirização da Merenda Escolar”, recebidos da Prefeitura Municipal de Palhoça já consolidavam os valores dos estudantes com os não estudantes, de forma a impossibilitar a ter um número exato (fls. 1167/1334 – vol. IV).

Por outro lado, tal procedimento acabou por descumprir o artigo 66 da Lei nº 8.666/93, porquanto o objeto do Contrato nº 65/2006 e Pregão nº 36/2006 previa apenas a prestação de serviços e entrega de insumos aos alunos das unidades escolares, excluindo-se os professores e funcionários do objeto do contrato.

Portanto, esta equipe sugere ao plenário desta Corte de Contas que impute multa a Secretária de Educação, Jocete Isaultina da Silveira Santos, por ter descumprido o artigo 66 da Lei nº 8.666/93, ao permitir a entrega de cardápios a professores e funcionários em dissonância ao previsto no Contrato nº 65/2006, bem como determinar à Prefeitura Municipal de Palhoça que cesse a entrega de cardápios aos professores e servidores das unidades escolares, por não fazer parte do objeto do contrato retro mencionado.

V.2 – DA CONTAGEM DOS CARDÁPIOS

A equipe técnica constatou que a forma da contagem das refeições variava de acordo com o tipo de gênero alimentício e da unidade escolar auditada.

Quando eram servidas bolachas como merenda, a forma de contagem era por conjunto de 5 unidades para cada aluno, mais bebidas, enquanto nos dias em que havia sanduíches ou cachorros-quentes, eram consideradas como sendo uma refeição, o conjunto de 1 pão acrescido dos acompanhamentos.

Já nos períodos em que a alimentação abrangia arroz, macarrão ou sopas, a contagem variava em cada unidade escolar. No CAIC, por exemplo, cada colher representava uma refeição, ao passo que na unidade escolar Guilherme W. Filho, o parâmetro de contagem era a medição por pratos.

Ademais, tais formas de contagem da quantidade de refeições servidas se repetiam nas demais unidades escolares municipais, variando apenas se a contagem era por pratos ou colheres, ressalvado quando eram servidas bolachas ou alimentos no pão.

Com efeito, foi possível verificar que as repetições das refeições não eram servidas na forma contratada pela Prefeitura Municipal de Palhoça, pois as merendeiras acabavam servindo o que era pedido pelas crianças. Por exemplo, quando havia arroz, feijão e pedaços de carne, as crianças repetiam apenas o que desejavam, demonstrando que a porção estava incompleta, porém a refeição extra era cobrada na integralidade.

Entretanto, não se pôde constatar a quantidade de vezes que a repetição da refeição foi servida de forma incompleta, de forma a impossibilitar a quantificação do dano.

Por outro lado, e de forma conclusiva, restou demonstrado que a Secretária de Educação, responsável pela execução do Contrato nº 65/2006, permitiu o descumprimento das cláusulas terceira e quarta deste documento, por não exigir o fornecimento de repetição de refeições ou cardápios de forma completa, infringindo o previsto no artigo 66 da Lei nº 8.666/93.

V.3 – DAS DIFERENÇAS CONTÁBEIS EXISTENTES, DAS DIVERGÊNCIAS DOS VALORES PAGOS À EMPRESA SP ALIMENTAÇÃO E OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO MUNICIPAL

V.3.1 – DA ANÁLISE CONTÁBIL

Ao se analisar a documentação contábil e fiscal, pertinente à execução do Contrato nº 65/2006 e prorrogações posteriores, compreendendo notas de empenhos, notas fiscais, ordens bancárias e de pagamento, além dos relatórios contábeis apresentados pelo setor próprio da Prefeitura Municipal de Palhoça, além de se observar os dados contidos do sistema e-sfinge deste Tribunal, chegou-se aos seguintes números:

Quadro 7

RESUMO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA			
Credor SP Alimentação e Serviços Ltda no período de 01/2006 a 08/2008			
		Com base em relatórios disponibilizados pela Contabilidade da Prefeitura (fls. 1123/1131 e 1141/1146)	Com base em documentos (Notas Fiscais e Notas de empenho) (anexo IV) – apenas nos itens 4 e 5.
1	Valor empenhado	6.829.532,11	6.829.532,11
2	Anulação de empenho	285.184,10	285.184,10
3	Valor de empenhamento válido (1-2)	6.544.348,01	6.544.348,01
4	Liquidação da despesa	6.301.267,94	5.371.846,93
5	Valor a liquidar (3-4)	243.080,07	1.172.501,08
6	Pagamentos	5.073.424,90	5.073.424,90
7	A pagar	1.470.923,11	1.470.923,11

Fonte: Fls. 1123/1131; 1141/1146 e Anexo IV

Como se pode perceber, a Prefeitura Municipal de Palhoça empenhou na função 12 – educação, sub-função 306 – alimentação e nutrição, desde o ano 2006 até 2008, um total no valor de R\$ 6.544,348,01, haja vista que foram anulados R\$ 285.184,10 de um sub-total de R\$ 6.829.532,11.

Por outro lado, no item 3 da Quadro 7, que se refere à liquidação de despesa, há uma divergência entre o que foi encontrado nos relatórios apresentados pela contabilidade que somaram R\$ 6.301.267,94 e as notas fiscais existentes que resultaram no valor de R\$ 5.371.846,93, faltando no Município de Palhoça um conjunto de notas fiscais liquidadas que representariam o valor de R\$ 929.421,01.

É importante mencionar que, embora inexistam a documentação fiscal a confirmar a liquidação dos serviços da SP Alimentação, a Contadora da Prefeitura Municipal de Palhoça, Sra. Ismênia Iria Carmisini, efetuou os lançamentos contábeis em contrariedade ao que dispõe o artigo 63, §2º, III, da Lei nº 4.320/64.

Já no tocante aos pagamentos efetuados, a documentação existente corrobora os relatórios no sentido que o Município de Palhoça realizou o pagamento de R\$ 5.073.424,90 até agosto de 2008 para a empresa contratada.

V.3.2 – DO CONTROLE MENSAL DE CONSUMO DOS CARDÁPIOS (MERENDAS) PELA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO EM COMPARAÇÃO AOS CONTROLES DE MERENDAS SERVIDAS DOS DIRETORES DAS UNIDADES ESCOLARES

V.3.2.1. Considerações preliminares

A Diretora de Nutrição e Merenda, conjuntamente com a Secretária de Educação da Prefeitura de Palhoça são as responsáveis pela liquidação da despesas relacionadas ao contrato com a empresa SP Alimentação e Serviços Ltda, em cumprimento da cláusula oitava do Contrato nº 65/2006 e aditivos posteriores (fls. 675).

Para tanto, quinzenalmente os diretores e coordenadores das unidades escolares da rede de ensino municipal atendidos pelo serviço enviavam um controle das merendas servidas para a Secretaria de Educação, a qual seria analisada para efeito de aceitação ou rejeição, no prazo de 02 dias úteis.

O valor total do conjunto das faturas (notas fiscais) deveria ser idêntico àquele resultante da multiplicação dos valores unitários para cada tipo de cardápio servido pelo número respectivo de cardápios servidos.

Cabia, então, à Diretora de Nutrição e Merenda Escolar da Secretaria de Educação em conjunto com a Secretária de Educação, consolidar os dados dos quantitativos de cardápios servidos e emitir o Relatório denominado “Controle Mensal – Terceirização da Merenda Escolar” (fls. 1167/1339).

Nos relatórios que se referiam a 2ª quinzena de cada mês, a responsável pela Secretaria fazia constar, ainda, o valor a título de custo com os vencimentos pagos às servidoras efetivas da municipalidade que trabalhavam realmente como merendeiras, de forma proporcional aos dias trabalhados, conforme entendimento

que a Secretaria de Educação tem acerca do previsto no item 19.2 combinado com o item 21.5, ambos do Edital do Pregão nº 36/2006 (fls. 619/620 – vol. II), que fazem parte integrante do Contrato nº 65/2006.

Senão vejamos os dados:

Quadro 8 – Gastos com o fornecimento de cardápios (merenda escolar) descontando o custo com as servidoras públicas (merendeiras), conforme Relatórios de Controle Mensal – Terceirização da Merenda Escolar

VALOR TOTAL (COM DESCONTO DAS MERENDEIRAS-CONFORME Prefeitura Municipal de Palhoça)				
	2006	2007	Jan-ago/08	Consolidado
Valor Cardápio	2.066.525,34	3.038.699,79	1.887.033,42	6.992.258,55
Custo Merendeiras Prefeitura - segundo contagem P.M.P.	163.193,80	132.390,50	74.111,98	369.696,28
Valor a pagar	1.903.331,54	2.906.309,29	1.812.921,44	6.622.562,27

Fonte: Relatórios de Controle Mensal–Terceirização da Merenda escolar, constante às fls. 1167/1339

Percebe-se que o valor a pagar no Quadro 8 totaliza R\$ 6.992.258,55, mas se considerarmos que houve o desconto do custo de vencimentos das agentes públicas que trabalhavam como merendeiras, o valor total a pagar à empresa SP Alimentação e Serviços Ltda seria de R\$ 6.622.562,27, valor este superior ao existente no quesito empenhos validos do Quadro 7 (Item anterior - **RESUMO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**), que era de R\$ 6.544.348,01.

Logo, como existe uma divergência dos valores nos quadro 7 e 8, no tocante ao montante a ser pago a empresa SP Alimentação, nos tópicos V.4.2.2. e V.4.3. deste Relatório deverão ser explicadas as incongruências pontuais que indicam, na posição desta equipe, em prejuízo ao erário.

V.3.2.2 - Dos gastos com as servidoras públicas municipais que atuaram como merendeiras nas escolas a disposição da empresa SP Alimentação e Serviços Ltda.

Ao se analisar o item 19.2 combinado com o item 21.5 do Edital do Pregão nº 36/2006 (fls. 619/620 – vol. II), que não foram repetidos no Contrato nº 65/2006, permite-se deduzir que a empresa SP Alimentação se obrigou a utilizar dos servidores da Prefeitura Municipal de Palhoça que estivessem trabalhando na preparação e fornecimento de merenda escolar, como já comentado anteriormente.

Comprometeu-se o contratante, também, conforme previsto nos itens do edital referidos no parágrafo anterior, que a remuneração e os encargos sociais

destes referidos servidores seria deduzido do valor a ser pago pela prestação dos serviços contratados.

Todavia, durante a auditoria *in loco*, após se compulsar toda a documentação contábil disponibilizada pelo município, não se pôde observar a efetuação do desconto previsto no item 21.5. em razão da remuneração do trabalho das “merendeiras” (incluem merendeiras e agentes de serviços gerais) da Prefeitura.

Diante desta ausência documental, em 22 de outubro de 2008, a equipe de auditoria elaborou a Requisição nº 07/08 (fls. 81/82 – vol. I), solicitando relatório contendo o montante despendido com as servidoras do Município de Palhoça que atuaram, efetivamente, como merendeiras no mês de março de 2008, exceto as que estavam em licença prêmio, licença saúde, ou outro motivo de afastamento.

Como resposta, em 07 de novembro de 2008, a Diretora do Controle Interno da Prefeitura Municipal de Palhoça entregou o Relatório elaborado pela Secretaria de Administração (fls. 3849 a 4480 – vol. XI a XIII), demonstrando o gasto com 61 servidoras entre merendeiras e agentes de serviços gerais, com as respectivas remunerações e em relatório apartado, os encargos sociais da Prefeitura Municipal de Palhoça.

Ao se consolidar os dados, chegaram-se aos seguintes números:

Quadro 9 – Diferença entre o gasto de remuneração e encargos sociais com as servidoras públicas (merendeiras) a disposição da SP Alimentação, comparando o Relatório da Secretaria de Educação (item 1) e o Relatório do Setor Financeiro (itens 2 e 3), ambos da Prefeitura Municipal de Palhoça

	Consolidado 2006 (R\$)	Consolidado 2007 (R\$)	Consolidado 2008 (R\$)	Consolidado 2006-07 (R\$)	consolidado 2006-2008 (R\$)
1 Controle Mensal da P.M.P.	163.193,80	132.390,50	74.111,98	295.584,30	369.696,28
2 Extrato Mensal da Folha	287.470,44	430.189,82	306.515,89	717.660,26	1.024.176,15
3 Encargos Sociais (19,71%)	43.984,86	67.604,64	48.052,00	111.589,50	159.641,50
4 Diferença (2+3-1)	168.261,50	365.403,96	280.455,91	533.665,46	814.121,37
5 Diferença (2-1)	124.276,64	297.799,32	232.403,91	422.075,96	654.479,87
6 Somatório de 2+3	331.455,30	497.794,46	354.567,89	829.249,76	1.183.817,65

Fonte: Anexo III

- (1) “Controle Mensal –Terceirização da Merenda Escolar”, fls. 1167/1339,
- (2) “Extrato Mensal da Folha – mensais e rescisórios”, fls. 3950/4480, vol. XII e XIII e
- (3) “Relação de Bases de Previdência Municipal – Fundo Previdência”, fls. 3850/3949, vol. XI.

A fim de melhor entender, infere-se do Quadro 9 que o item 1 tem como base os relatórios de “Controle Mensal – Terceirização da Merenda Escolar” (fls. 1167 a 1339) fornecidos diretamente pela Secretaria de Educação entre abril de 2006 e agosto de 2008, que compilaram de forma quinzenal os controles assinados pelos

Diretores de cada unidade escolar, os quais, por sua vez, informam o quantitativo de cardápios consumidos em cada escola diariamente.

Já o item 2 representa a consolidação dos “Extratos Mensais das Folhas – mensais e rescisórios” entre abril de 2006 a agosto de 2008 (fls. 3950/4480 – vol. XII e XIII), que contém a remuneração mensal percebida pelos 61 agentes públicos (merendeiras e agentes de serviços gerais) da Prefeitura Municipal de Palhoça à disposição da empresa SP Alimentação e Serviços Ltda., conforme informação do Controle Interno do Município de que estes funcionários seriam os que efetivamente trabalharam como merendeiras nas unidades escolares.

Complementar ao parágrafo anterior, o item 3 (fls. 3850/3949 – vol. XI) traz o quantitativo das contribuições patronais no percentual de 19,71% da folha de pagamento mensal dos mesmos 61 agentes públicos da Prefeitura que ficaram à disposição da empresa contratada entre abril de 2006 e agosto de 2008.

Como dito anteriormente, a administração municipal não soube identificar documentalmente a comprovação do desconto previsto no item 21.5 do Edital de Pregão nº 36/2006, que por sua vez faz parte integrante do Contrato nº 65/2006, embora nos relatórios de “Controle Mensal – Terceirização da Merenda Escolar” conste um determinado valor na segunda quinzena de cada mês que foram compilados no item 1 do Quadro 9.

Por outro lado, o Município comprovou que já efetuou os pagamentos relativos aos serviços prestados entre abril de 2006 e dezembro de 2007 à empresa SP Alimentação e Serviços Ltda.

Todavia, como já mencionado, a Prefeitura Municipal de Palhoça não comprovou que efetuou o desconto relativo à remuneração e encargos sociais das servidoras efetivas municipais (61 agentes públicos) entre abril de 2006 e dezembro de 2007 num montante de R\$ **829.249,76** (oitocentos e vinte e nove mil, duzentos e quarenta e nove reais, e setenta e seis centavos), que devem ser devolvidos aos cofres municipais pelos agentes públicos responsáveis que serão demonstrados no sub-item posterior.

Ademais, inexistente a comprovação dos descontos previstos no item 21.5 do Edital de Pregão nº 36/2006 para o ano de 2008, que até agosto totalizam R\$ **354.597,89**. Contudo, como não há comprovação contábil de que já foram efetuados os pagamentos integrais dos serviços prestados pela empresa contratada relativos

aos meses de janeiro a agosto, sugere-se que a Diretoria de Controle dos Municípios (DMU) efetue o controle de tais pagamentos.

Portanto, em relação ao período de abril de 2006 a dezembro de 2007, a Prefeitura Municipal de Palhoça não comprovou que efetuou o desconto relativo a remuneração e encargos sociais das servidoras efetivas municipais (61 agentes públicos), previsto no item 21.5 do Edital de Pregão nº 36/2006, no montante de R\$ **829.249,76** (oitocentos e vinte e nove mil, duzentos e quarenta e nove reais, e setenta e seis centavos), que devem ser devolvidos aos cofres municipais pelos agentes públicos responsáveis que serão demonstrados no sub-item posterior, e no que se refere ao período de janeiro a agosto de 2008, onde também não há comprovação contábil do desconto de R\$ **354.597,89**, deve a Prefeitura Municipal de Palhoça efetuar a comprovação ao longo da instrução processual, haja vista não haver o pagamento integral do valor liquidado para o ano de 2008 até o presente momento.

V.3.2.2.1. Da responsabilização em razão do não desconto dos gastos com as servidoras públicas municipais que atuaram como merendeiras nas escolas a disposição da empresa SP Alimentação e Serviços Ltda.

Dada a situação fática, torna-se importante estabelecer o liame com os responsáveis pelos débitos apurados e eventuais débitos futuros.

Em relação à Secretária de Educação, Jocene Isaltina da Silveira dos Santos, a qual foi nomeada através dos atos nº 686/2006 (fls 4811) e 837/2007 (fls.4809), que responde pela pasta desde abril de 2006 até os dias atuais, cabia a ela efetuar a liquidação dos serviços prestados pela empresa SP Alimentação e Serviços Ltda. e, conforme se depreende dos relatórios de “Controle Mensal – Terceirização da Merenda Escolar”, apontar os valores que totalizam a remuneração e encargos sociais realizados com os agentes públicos que trabalhassem efetivamente como merendeiras.

Contudo, a Secretária Jocene não cumpriu o determinado no item 21.5 do Edital do Pregão nº 36/2006, pois não determinou corretamente os valores que deveriam ser descontados a título de remuneração e encargos sociais realizados com os agentes públicos que trabalharam como merendeiras e, via de consequência, descumpriu o artigo 63, §1º, incs. I e II, da Lei nº 4.320/64, o qual

estabelece que o agente público deve apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, além da importância exata a pagar.

Por outro lado, cabe estender a responsabilidade ao Prefeito Municipal Ronério Heiderscheidt, por ser o gestor primário e responsável por acompanhar os atos de seus subordinados diretos nos gastos relativos à educação que por obrigação constitucional, podem ser causa de rejeição das contas municipais. Acrescenta-se que ele assinou o Contrato nº 065/2006 e aditivos.

Destarte, a Secretária de Educação, juntamente com o Prefeito Municipal, são os responsáveis solidários pela ausência de descontos previstos no item 21.5 do Edital de Pregão nº 36/2006, num montante de **R\$ 829.249,76**.

V.3.3 – DA DIFERENÇA ENTRE O CONSOLIDADO DO RELATÓRIO DE “CONTROLE MENSAL – TERCEIRIZAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR” E OS VALORES LIQUIDADOS PELA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO NO ANO DE 2008

Ao se compulsar os relatórios da Prefeitura Municipal de Palhoça e as Notas Fiscais emitidas pela empresa SP Alimentação, percebeu-se que no ano de 2008 existe uma diferença entre o que consta no Relatório “Controle Mensal – Terceirização da Merenda Escolar” e o Relatório “Cardápio servido no mês (...)”.

Como já mencionado no item anterior, o primeiro destes relatórios consolidava os registros de quantitativo de consumo de cada unidade escolar da rede de ensino municipal e entidades municipais, tais como APAE, Sociedade João Paulo I e Associação Pró-Brejaru, mediante assinatura dos diretores e coordenadores, ao passo que o último era subscrito pela Secretaria Municipal de Educação Jocete Isaltina da Silveira dos Santos e a Diretora de Nutrição e Merenda Escolar Sílvia Regina Citadin, de forma a consolidar mensalmente o dispêndio com a empresa SP Alimentação e Serviços Ltda.

Ocorre que ao se comparar o primeiro tipo de relatório com o segundo, nos meses de janeiro a agosto de 2008, chegou-se aos seguintes números, conforme tabela abaixo:

Quadro 12 - CONTROLE DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DOS CARDÁPIOS SERVIDOS ENTRE JANEIRO E AGOSTO DE 2008 – Comparativo entre os Relatórios da Secretaria de Educação – Diferença entre o Relatório “Cardápio servido no mês (...)” e o Relatório “Controle Mensal – Terceirização da Merenda Escolar.

2008 Mês/ Relatórios	Relatório “Cardápio servido no mês (...)” em reais, elaborado pela Secretaria de Educação	Relatórios “Controle Mensal – Terceirização da Merenda Escolar” em reais, elaborado pela Secretaria de Educação com base nas declarações de Diretores das unidades escolares	DIFERENÇA MENSAL (R\$)
JANEIRO	0,00	0,00	0,00
FEVEREIRO	206.279,05	180.939,57	25.339,48
MARÇO	376.882,04	321.770,10	55.111,94
ABRIL	334.230,09	265.296,20	68.933,89
MAIO	370.168,62	286.764,82	83.403,80
JUNHO	410.133,46	329.743,26	80.390,20
JULHO	370.168,62	209.458,84	160.709,78
AGOSTO	360.754,99	293.060,63	67.694,36
TOTAL	2.428.616,87	1.887.033,42	541.583,45

Fonte: Relatórios “Cardápio servido no mês (...)” – fls. 1147/1154;
Relatórios “Controle Mensal – Terceirização da Merenda Escolar” – fls. 1167/1339,
Declarações dos Diretores das unidades escolares – fls. 1344/2713

O quadro representa que os diretores das unidades escolares informaram que os cardápios efetivamente servidos totalizaram R\$ 1.887.033,42 entre os meses de janeiro e agosto de 2008, ao passo que o total de notas fiscais recebidas, consolidada no relatório da Secretaria de educação “Cardápio servido no mês (...)”, para os mesmos meses de 2008, somou o valor de R\$ 2.428.616,87, apresentando uma diferença de R\$ 541.583,45.

Tal divergência denota que houve liquidação da prestação de serviços da empresa contratada em montante superior ao efetivamente consumido, conforme Relatório “Controle Mensal – Terceirização da Merenda Escolar”, para os meses de janeiro a agosto de 2008.

Importante mencionar que a diferença foi questionada através da Requisição nº 06, de 22 de outubro de 2008 (fls. 1660/1661 do REP 07/00631410), nos seguintes termos:

6. Justificativa acerca da divergência entre os valores devidos mensalmente por força do Contrato nº 65/2006, firmado com a empresa SP Alimentação, e os valores efetivamente pagos a tal título, desde o mês de janeiro de 2008 até setembro de 2008 inclusive.

Como resposta, o Controle Interno e Secretaria de Educação, datado de 30 de outubro de 2008, aduziu apenas que:

Informamos que o orçamento anual da Secretaria Municipal de Educação todos os anos é realizado pela Secretaria de Administração e Finanças e encaminhado para esta Secretaria.

Com relação à Merenda Escolar, conforme documentos em anexo, solicitamos as alterações necessárias nas dotações do orçamento para o pagamento do contrato estabelecido com a empresa SP Alimentação e Serviços Ltda. referente ao letivo vigente. (fls. 1134 – vol. IV)

Todavia, a justificativa apresentada pela Secretaria de Educação não esclarece o porquê da liquidação realizada por ela ser superior ao quantitativo de cardápios efetivamente consumidos.

Tal procedimento contraria o disposto nos artigos 62 e 63, §1º, inc. I e II, ambos da Lei nº 4.320/64², pois os comprovantes da prestação de serviço foram consolidados através dos Relatórios “Controle Mensal – Terceirização da Merenda Escolar”, e deveriam ser estes os valores liquidados, mas ao invés disto, a Secretaria de Educação optou pelos valores dos Relatórios “Cardápio servido no mês (...)”, que não representam com fidedignidade o quantitativo dos cardápios servidos.

Por outro lado, a relação de empenhos emitidos pelo Setor da Contabilidade da Prefeitura Municipal de Palhoça, para o ano de 2008, aponta que foi empenhado o valor de R\$ 2.014.512,67, enquanto foi liquidado a quantia de R\$ 1.977.077,38,, conforme relatório datado de 22 de outubro de 2008 (fls. 1127 – vol. IV), sendo efetivamente pago o montante de R\$ 1.621.348,56, consoante informações extraídas no sistema e-sfinge desta Corte no dia 09 de fevereiro de 2009 (fls.4827) , tudo em favor da empresa SP Alimentação e Serviços Ltda.

Disto resulta que a responsabilidade pela divergência de R\$ 541.583,45, apontado no Quadro 12, cabe a Secretaria de Educação, pois contrariou o disposto nos artigos 62 e 63, §1º, inc. I e II, ambos da Lei nº 4.320/64.

V.3.4 – DA DESPESA REALIZADA SEM PRÉVIO EMPENHAMENTO NO ANO DE 2008

² Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

Da análise contábil e com escólio no Relatório de empenhos em favor da empresa SP Alimentação e Serviços Ltda. apresentada pelo Setor de Contabilidade da Prefeitura Municipal de Palhoça, assinado no dia 29 de outubro de 2008 pela Técnica em Contabilidade, Sra. Ismênia Iria Carmisini (fls. 1127 – vol. IV), verifica-se que dos R\$ 2.014.513,67 empenhados em favor da empresa SP Alimentação e Serviços Ltda. no ano de 2008, já foram liquidados R\$ 1.977.077,93.

Se considerarmos que a prestação de serviços de fornecimento de merenda escolar consiste num serviço continuado, enquanto o ano letivo terminará no mês de dezembro, e que o menor consumo mensal de 2008 foi de R\$ 206.279,05, conforme informação da própria Secretaria de Educação no relatório “Cardápio servido no mês (...)”, e que dentre a documentação apresentada não constam notas fiscais referentes aos serviços prestados no mês de setembro, tem-se que somando R\$ 1.977.077,93 já liquidados com o menor consumo mensal de 2008 para os meses de setembro a novembro, superar-se-á o montante total de empenhos em favor da empresa SP Alimentação e Serviços Ltda. no valor de R\$ 2.014.513,67, o que configura descumprimento do artigo 60 da Lei nº 4.320/64.

V.3.5 – DA SONEGAÇÃO DE DOCUMENTO EM AUDITORIA (ART. 70, V, DA LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA)

Ao se considerar que em relação ao contrato firmado com a empresa SP Alimentação e Serviços Ltda. houve a liquidação de R\$ 6.312.776,42, entre abril de 2006 a agosto de 2008, com base nos relatórios fornecidos pela Prefeitura, enquanto a documentação contábil e fiscal apontava a liquidação de R\$ 5.371.846,93, e que nas Requisições 02 (fls. 1650 do REP 07/00631410) e 06 (fls. 1660 do REP 07/00631410) foram solicitados todos os documentos contábeis entre abril de 2006 a setembro de 2008, chegou-se a conclusão que houve sonegação de notas fiscais liquidadas na inspeção ora em tela, o que configura a ocorrência do art. 70, V, da Lei nº 202/00, devendo ser responsabilizadas a Secretária de Educação Jocenele Isaltina da Silveira dos Santos por ser a responsável pela liquidação da despesa, conforme preconiza o Contrato nº 65/2006, e a técnica em contabilidade Ismênia Iria Carmisini, por ser a técnica em contabilidade responsável pelo registro das liquidações.

CONCLUSÃO

Considerando os fatos apresentados neste relatório, e com fundamento nos documentos apresentados pela Prefeitura Municipal de Palhoça, entende esta Diretoria de Atividades Especiais – DAE que possa o Egrégio Tribunal Pleno conhecer o presente relatório, sugerindo-se:

1. Converter o presente processo em TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, nos termos do artigo 65, § 4º da Lei Complementar nº 202/00, DEFINIR A RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA e DETERMINAR a CITAÇÃO, nos termos do art. 15, incisos I e II da LC/SC nº 2002, de 15 de dezembro de 2000, devendo as autoridades na seqüência elencadas apresentarem, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento da citação, as alegações de defesa, com fulcro no artigo 57, inciso II, c/c artigo 66, § 2º, inciso I, alínea “b”, do Regimento Interno, relativamente às irregularidades passíveis de imputação de débito e/ou aplicação de multa prevista no artigo 68 da Lei Complementar nº 202/2000, devendo a responsabilidade ser imputada:

1.1. Aos Srs. Sr. **Ronério Heiderscheidt**, Prefeito Municipal de Palhoça, CPF nº 179.763.839-49, residente na Rua Pref. Reinoldo Alves, 1595, Palhoça, CEP 88132-001, e **Jocete Isautina da Silveira dos Santos**, Secretária Municipal de Educação, CPF nº 533.222.829/53, residente na Rua Francisco Tolentino, 257, Jardim Eldorado, Palhoça, CEP 88.133.360, por não terem efetuado a compensação financeira decorrente das despesas havidas pela Prefeitura com remuneração e encargos sociais do pessoal disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Palhoça, contrariando previsão no item 21.5 do Edital de Pregão nº 36/2006 (fls. 254, vol. I), num montante de **R\$ 829.249,76**, o primeiro por ser o ordenador primário, e a segunda por ter descumprido o artigo 63, §1º, incs. I e II, da Lei nº 4.320/64, o qual estabelece que o agente público deve apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, além da importância exata a pagar (item V.3.2.2. deste Relatório);

1.2. À Sra. **Jocete Isautina da Silveira Santos**, já qualificada, pela diferença de **R\$ 541.583,45**, por contrariar o disposto nos artigos 62 e 63, §1º, inc. I e II, ambos da Lei nº 4.320/64, em razão da divergência da liquidação existente entre os comprovantes da prestação de serviço consolidados através dos Relatórios “Controle Mensal – Terceirização da Merenda Escolar”, assinados pelos Diretores das unidades escolares e os Relatórios “Cardápio servido no mês (...)”, lavrados pela Secretaria de Educação, sendo que estes últimos não representam com fidedignidade o quantitativo dos cardápios servidos (item V.3.3. deste Relatório).

2. Relativamente às irregularidades passíveis de aplicação de multa prevista no artigo 70, II da Lei Complementar nº 202/2000, devendo a responsabilidade ser imputada:

2.1. Ao Sr. **Ronério Heiderscheidt**, já qualificado nos autos, por ter homologado (fls. 594 – vol. II) valor final maior que o previsto na proposta da empresa SP Alimentação e Serviços Ltda. (fls. 312 – vol. I), descumprindo o artigo 43, V e VI, da Lei nº 8.666/93 (item II.1);

2.2. Ao Sr. **Fabício Weingartner**, CPF 964.390.929-87, residente na Rua Iracema Schaimnn Weingartner, nº 06, Aririú, Palhoça, CEP 88.135-015, por não exigir o termo de vistoria válido, conforme determinação em edital para a habilitação de concorrente, descumprindo o artigo 4º, inc. XII e XIII da Lei nº 10.520/0 (item II.3);

2.3. À Sra. **Jocete Isautina da Silveira Santos**, já qualificada nos autos, por ter descumprido o artigo 66 da Lei nº 8.666/93, ao permitir a entrega de cardápios a professores e funcionários em dissonância ao previsto no Contrato nº 65/2006 (item V.1);

2.4. Aos Srs. **Ronério Heiderscheidt** e **Jocete Isautina da Silveira Santos**, já qualificados, por terem realizado despesa sem prévio empenhamento de acordo com o exposto no item V.3.4., configurando descumprimento ao artigo 60 da Lei nº 4.320/64;

2.5. Às Sras. **Jocete Isautina da Silveira Santos**, já qualificada, e **Ismênia Iria Carmisini**, Técnica em Contabilidade, CPF 144.946.209-04, Rua das Eretrinas, 95, São Sebastião, Palhoça-SC, CEP 88.136-319, em razão de terem sonegado a apresentação de notas fiscais relativas que possibilitaram a liquidação e registro das despesas do Contrato nº 65/2006 e prorrogações, configurando a incidência do art. 70, V, da Lei nº 202/00 (item V.3.5. deste Relatório).

DAE, 23 de abril de 2009.

Odir Gomes da Rocha Neto
Auditor Fiscal de Controle Externo

Daison Fabrício Zilli dos Santos
Auditor Fiscal de Controle Externo

De acordo em ___/___/_____.

Maximiliano Mazera
Auditor Fiscal de Controle Externo
Chefe de Divisão

De acordo em ___/___/2009.

Oswaldo Faria de Oliveira
Auditor Fiscal de Controle Externo
Coordenador da Inspeção 1 da DAE