



PREFEITURA DE **CAMPINAS**

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA

Nº 03 / 2025

SEI Nº PMC.2025.00146466-44

Relatório de Auditoria Extraordinária, realizada sobre o Processo Licitatório e Contratação de Itens da Merenda Escolar.

Abril / 2026

RESUMO

A presente auditoria teve por objetivo avaliar os instrumentos de controle e os procedimentos adotados na fase preparatória das licitações destinadas à contratação de gêneros alimentícios para a alimentação escolar, sob os aspectos de conformidade e operacional, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação. Os trabalhos abrangeram processos licitatórios, na modalidade Pregão Eletrônico, conduzidos entre os exercícios de 2024 e 2025, excluídos os atos posteriores ao julgamento e à formalização dos contratos, bem como os processos inseridos no âmbito do Procedimento de Investigação Preliminar, as chamadas públicas para a aquisição de alimentos da agricultura familiar e aqueles conduzidos pela Fundação Municipal para Educação Comunitária - FUMEC.

Durante a auditoria, verificou-se insuficiência de fundamentação técnica para diversas especificações constantes de termos de referência e editais, as quais se mostraram excessivamente detalhadas ou não usuais, sem comprovação de que fossem indispensáveis ou de que houvesse fornecedores capazes de atendê-los integralmente. Tais situações podem impactar negativamente a eficiência, a competitividade e a economicidade das contratações.

Outro ponto relevante identificado refere-se ao uso excessivo do Sistema de Registro de Preços - SRP. Embora esse procedimento auxiliar se destine a situações caracterizadas pela eventualidade do fornecimento e pela imprevisibilidade da demanda, constatou-se que, em alguns processos, atas foram integralmente consumidas em período inferior à vigência, evidenciando a utilização do procedimento para necessidades permanentes, continuadas e previsíveis, como ocorre com os alimentos destinados ao cardápio escolar regular.

A auditoria identificou, ainda, fragilidades no planejamento, no que se refere à integração entre cardápio, Plano de Contratações Anual - PCA, Estudo Técnico Preliminar - ETP e cronograma licitatório. Embora formalmente elaborado, o cardápio anual apresentou ajustes recorrentes e dependência da disponibilidade contratual, o que inverte a lógica preconizada pelas diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Ademais, foram observadas repetições frequentes de preparações,



registros de baixa aceitabilidade decorrentes de reclamações de alunos e ausência de participação efetiva do Conselho de Alimentação Escolar – CAE na elaboração dos cardápios. Identificou-se, também, deficiência na realização e documentação dos testes de aceitabilidade, tanto para novos alimentos quanto para preparações recorrentes, limitando a obtenção de informações essenciais ao aperfeiçoamento do planejamento alimentar.

A análise revelou, adicionalmente, a insuficiência das memórias de cálculo apresentadas para fundamentar os quantitativos estimados. Embora os ETPs contenham justificativas descritivas, os documentos anexados não demonstram a metodologia utilizada na definição das quantidades. Além disso, foram identificadas limitações do sistema informatizado, ausência de padronização do catálogo de itens e inconsistências na compatibilização com o PCA, fatores que evidenciam a necessidade de aperfeiçoamento estrutural do planejamento das aquisições.

No decorrer dos trabalhos, foram identificadas deficiências significativas nos registros e na metodologia de análise das amostras. Em diversos processos, não foi possível verificar a aderência entre os critérios previstos no edital e os procedimentos efetivamente adotados, em razão da insuficiência de registros claros, suficientes e verificáveis, circunstâncias que fragilizam a transparência, a auditabilidade e a segurança jurídica das decisões administrativas.

No âmbito da instrução da fase preparatória, verificou-se a elaboração proforma das análises de riscos, sem diferenciação entre probabilidade, impacto ou particularidades dos itens contratados, resultando em avaliações genéricas e dissociadas da natureza e da materialidade do objeto. Observou-se que os processos licitatórios apresentaram duração média aproximada de dez meses, em grande parte devido a correções sucessivas nos ETPs e nos Termos de Referência - TRs, além de outros fatores que contribuíram para atrasos evitáveis. Esse prolongamento impacta diretamente no planejamento das contratações e amplia o risco de desabastecimento, refletindo fragilidades estruturais já evidenciadas nos tópicos anteriores.

Diante desse conjunto de constatações, evidenciam-se oportunidades relevantes de aprimoramento no planejamento das contratações de gêneros alimentícios no âmbito da alimentação escolar e no fortalecimento de suas estruturas de controle. O



aperfeiçoamento desses processos é essencial para assegurar maior eficiência, economicidade, segurança jurídica e aderência às diretrizes do PNAE e à legislação vigente, sem perder de vista o objetivo primordial da política pública: a garantia da qualidade da alimentação escolar.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

ARP – Ata de Registro de Preços

CEASA – Centrais de Abastecimento de Campinas S.A.

CECANE - Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar

CAE – Conselho de Alimentação Escolar

CONUTRI – Coordenadoria de Nutrição

CRN3 – Conselho Regional de Nutrição - 3ª Região

DAE – Departamento de Apoio à Escola

EEx – Entidade Executora

ETP – Estudo Técnico Preliminar

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUMEC – Fundação Municipal para Educação Comunitária

IQF – Congelamento Rápido Individual - traduzido do inglês

ISSAI - Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle – traduzido do inglês

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MAPA – Ministério de Agricultura e Pecuária

MPC - Ministério Público de Compras

NLLC – Nova Lei de Licitações e Contratos

PCA – Plano de Contratações Anual

PMC – Prefeitura Municipal de Campinas

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNCP – Portal Nacional de Contratações Públicas

POP – Procedimento Operacional Padrão

RT - Responsável Técnico

SA - Solicitação de Auditoria

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SIM – Sistema de Informações Municipais

SMA – Secretaria Municipal de Administração



SMGC – Secretaria Municipal de Gestão e Controle

SME – Secretaria Municipal de Educação

SRP – Sistema de Registro de Preços

TACO – Tabela Brasileira de Composição de Alimentos

TCESP – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

TCU – Tribunal de Contas da União

TDF – Termo de Disponibilidade Financeira

TR – Termo de Referência

UA – Unidade Auditada

UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo



SUMÁRIO

SUMÁRIO	6
1. INTRODUÇÃO	7
1.1. OBJETO	7
1.2. OBJETIVO.....	7
1.3. ESCOPO	8
1.4. NORMATIVOS RELACIONADOS AO OBJETO DA AUDITORIA.....	8
2. METODOLOGIA APLICADA	9
3. LIMITAÇÕES DE AUDITORIA	12
4. CONTEXTUALIZAÇÃO	12
5. RESULTADO DOS EXAMES	17
5.1. DO PLANEJAMENTO DE COMPRAS	24
5.1.1. Deficiências na fundamentação técnica das especificações dos itens do objeto da contratação	24
5.1.2. Uso excessivo do Sistema de Registro de Preços - SRP para aquisição de gêneros alimentícios	32
5.1.3. Inconsistências na integração entre planejamento alimentar e planejamento das contratações	38
5.1.4. Insuficiências na fundamentação e formalização dos quantitativos estimados	41
5.1.5. Insuficiência na sistematização e documentação dos testes de aceitabilidade	45
5.2. DA INSTRUÇÃO DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS.....	48
5.2.1. Deficiências nos registros e na padronização dos procedimentos de análise das amostras	48
5.2.2. Elaboração proforma das análises de riscos	52
5.2.3. Morosidade processual e impactos na execução do planejamento da alimentação escolar	53
5.3. DOS SISTEMAS INFORMATIZADOS	55
5.3.1. Limitações do Sistema Gales no suporte ao planejamento e controle da alimentação escolar	55
6. RECOMENDAÇÕES	60
7. CONCLUSÃO.....	62
8. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	65



1. INTRODUÇÃO

O presente relatório consigna os resultados do trabalho da Auditoria Extraordinária nº 03/2025, realizado conforme solicitação de abertura da referida auditoria pelo Sr. Secretário da Secretaria Municipal de Gestão e Controle – SMGC, documento nº 16321383, e autorizado pelo Sr. Prefeito Municipal conforme documento nº 16341333, e em atendimento à determinação da Ordem de Serviço de Auditoria nº 03/2025, conforme documento nº 16575239, que deu abertura ao Sistema Eletrônico de Informações – SEI nº 2025.00146466-44, e do despacho de nº 16576913, que informa o início dos trabalhos da equipe de auditoria. A Unidade Auditada – UA é a Secretaria Municipal de Educação – SME.

Os exames foram realizados por meio de testes e análises em documentos e processos disponibilizados pela UA, a partir de Solicitações de Auditoria - SA específicas, além do exame das justificativas e esclarecimentos apresentados em resposta aos questionamentos formulados pela equipe.

Dessa forma, e conforme o Programa de Auditoria elaborado, foram determinados o objeto, o objetivo, o escopo e os normativos relacionados ao objeto da auditoria, abaixo descritos:

1.1. OBJETO

Procedimentos e instrumentos de controle aplicados na fase preparatória dos processos licitatórios, destinados à contratação de gêneros alimentícios para a alimentação escolar, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação - SME.

1.2. OBJETIVO

Avaliar os instrumentos de controle e os procedimentos adotados na fase preparatória da licitação para a contratação de merenda escolar, sob os aspectos de conformidade e operacional, com objetivo de fortalecer os mecanismos existentes e aprimorar a gestão pública, por meio de recomendações que promovam o aperfeiçoamento do planejamento das contratações.



1.3. ESCOPO

A presente auditoria efetuou a verificação e a avaliação da estrutura de controle da SME, quanto à sua existência, desenho e efetividade, bem como dos procedimentos adotados na fase preparatória dos processos licitatórios realizados nos exercícios de 2024 e 2025¹, destinados à contratação, na modalidade Pregão Eletrônico de empresas fornecedoras de gêneros alimentícios para a alimentação escolar.

Não serão objeto desta auditoria os atos posteriores ao julgamento e à formalização dos contratos, tampouco os procedimentos incluídos no âmbito do Procedimento de Investigação Preliminar instaurado para apuração de eventuais infrações administrativas previstas na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), bem como aqueles realizados por meio de chamadas públicas voltadas à aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar.

1.4. NORMATIVOS RELACIONADOS AO OBJETO DA AUDITORIA

- a. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;
- b. Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos;
- c. Lei nº 14.301, de 26 de junho de 2012 - Dispõe sobre a política de alimentação escolar;
- d. Decreto nº 20.083 de 14 de novembro de 2018 - Dispõe sobre a gestão e a fiscalização de contratos administrativos no âmbito da administração pública municipal.
- e. Decreto nº 22.031 de 03 de março de 2022 - Dispõe sobre os procedimentos relativos à pesquisa de preços e a definição do preço máximo para as contratações por licitação, sua dispensa ou inexigibilidade;
- f. Decreto nº 22.032 de 03 de março de 2022 – Dispõe sobre a elaboração do Estudo Técnico Preliminar para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, nos termos da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021;

1 Foram considerados apenas os Pregões Eletrônicos de aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar que iniciaram até o mês de setembro/2025.



- g. Decreto nº 22.728 de 24 de março de 2023 – Dispõe sobre a instrução e tramitação dos processos administrativos referentes a licitações, regidas pela Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021;
- h. Decreto nº 22.734 de 29 de março de 2023 – Dispõe sobre o Sistema de Registro de Preços, nos termos da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Município de Campinas;
- i. Lei nº 11.947/2009 - Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências;
- j. Resolução CD/FNDE nº 06, de 2020 - Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

2. METODOLOGIA APLICADA

Os trabalhos foram conduzidos mediante a execução dos procedimentos abaixo detalhados:

- a. Mapeamento da legislação e demais atos normativos relacionados ao objeto da auditoria, com o objetivo de compreender as obrigações e os requisitos a que a unidade em análise está vinculada;
- b. Realização de questionários, *checklists* e entrevistas com agentes públicos do órgão auditado, para fins de obter uma compreensão aprofundada das rotinas de trabalho e procedimentos adotados, no que se refere aos controles aplicados na fase preparatória dos processos licitatórios, destinados à contratação de gêneros alimentícios para a alimentação escolar;
- c. Análise das ferramentas utilizadas pela UA para gerenciar e operacionalizar as atividades relacionadas à contratação de alimentos para o oferecimento de merendas escolares, objetivando avaliar sua efetividade, além da utilização de outros sistemas informatizados para controle das atividades e das comunicações



- entre os agentes;
- d. Análise do quadro funcional e da estrutura organizacional, com o propósito de verificar a capacidade operacional e humana do órgão e instrumentos de trabalho disponíveis;
- e. Análise de conformidade dos processos licitatórios tramitados no Sistema Eletrônico de Informações - SEI, mediante exame de amostra composta por 12 (doze) processos, selecionados de um universo de 38 (trinta e oito) processos instruídos para aquisição de alimentos destinados à merenda escolar, relacionados a pregões eletrônicos realizados nos exercícios de 2024 e 2025, conforme segue:

#	Pregão Eletrônico	Processo	Modalidade	Objeto da Contratação
1	123/2024	2023.00084838-61	Fornecimento contínuo	Carne Congelada de Bovino Corte Patinho Cortado em Cubos e Moído Extra Limpo (IQF)
2	191/2024	2023.00084873-43	Fornecimento contínuo	Filezinho de Peito Sassami Congelado (IQF) e Ovo Integral Pasteurizado Desidratado
3	236/2024	2024.00026132-74	Ata de Registro de Preços	Leite em Pó Integral Instantâneo
4	272/2024	2024.00012436-27	Ata de Registro de Preços	Carne Temperada e Congelada de Bovino, Corte Músculo, Extralimpa em Medalhões e Paleta Extralimpa, em bifés
5	280/2024	2024.00003639-12	Ata de Registro de Preços	Carne Congelada de Frango em Bifes e em Cubos
6	356/2024	2024.00084822-10	Ata de Registro de Preços	Coxão Mole Bovino em Cubos Temperado e Congelado (IQF); Coxa e Sobrecoxa de Frango em Cubos Temperada e Congelada (IQF); e Pernil Suíno em Tiras Temperado e Congelado
7	003/2025	2024.00031017-49	Ata de Registro de Preços	Abóbora Japonesa em Cubos, Branqueada e Congelada; Floretes de Brócolis sem Talos ou Folhas, Branqueado e Congelado; Disco de Panqueca Assado e Congelado; Mandioca Tolete, Branqueada e Congelada; e Mandioquinha em Cubos, Branqueada e



				Congelada
8	039/2025	2024.00134639-37	Fornecimento Contínuo	Suco Individual Misto Sabor Maçã e Morango; Suco Individual Misto Sabor Manga e Maçã; Suco de Laranja Pasteurizado Integral; Suco Misto de Goiaba e Maçã; Suco Misto de Manga e Maçã
9	071/2025	2024.00030461-10	Ata de Registro de Preços	Biscoito Tipo Maisena Isento de Lactose; Biscoito Tipo Cracker com Gergelim Isento de Lactose
10	078/2025	2024.00135226-15	Fornecimento Contínuo	Geleia de Morango 100% Fruta, Sem Açúcar; Geleia de Goiaba 100% Fruta, Sem Açúcar; Geleia de Frutas Vermelhas 100% Fruta, Sem Açúcar; e Geleia de Uva 100% Fruta, Sem Açúcar
11	091/2025	2024.00060443-71	Ata de Registro de Preços	Uva Passa Escura, Sem Caroço, Desidratada; Composto Lácteo Sabor Baunilha, Sem Açúcar
12	122/2025	2024.00131271-55	Ata de Registro de Preços	Biscoito de Arroz Integral; Biscoito Sabor Baunilha Sem Açúcar; Biscoito Sabor Chocolate Sem Açúcar

- f. Não foram analisados os processos licitatórios para compras de alimentos destinados à alimentação escolar elaborados pela Fundação Municipal para Educação Comunitária - FUMEC, entidade da administração indireta.
- g. Inspeções realizadas nos dias 06/01/2026 e 09/02/2026 na Coordenadoria de Nutrição - CONUTRI, vinculada ao Departamento de Apoio à Escola - DAE da SME e em 07/01/2026 e 27/01/2026 na Centrais de Abastecimento S.A. - CEASA Campinas.
- h. Solicitação de apoio especializado junto a órgãos de referência na área de nutrição e alimentação escolar, realizados por requisição de informações técnicas, obtendo-se retorno do Conselho Regional de Nutrição - CRN3 e da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, representante do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar – CECANE² no Estado de São

² Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar — CECANE é uma unidade de apoio técnico, científico e operacional que atua em parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE para fortalecer e qualificar a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Os

Paulo.

3. LIMITAÇÕES DE AUDITORIA

No planejamento das ações de auditoria são observados critérios de materialidade, relevância, criticidade e disponibilidade operacional da equipe de auditoria para a seleção de objetos e determinação de escopo e não escopo.

Outrossim, e de acordo com a ISSAI 100 – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público, “as auditorias devem fornecer informação baseada em evidência suficiente e apropriada”, ressaltando ainda que “o auditor executa procedimentos para reduzir ou administrar o risco de chegar a conclusões inapropriadas, reconhecendo que as limitações inerentes a todas as auditorias significam que uma auditoria nunca pode fornecer absoluta certeza da condição objeto”. (itens 31 e 40 da ISSAI 100)

Dessa forma, devido às limitações inerentes a uma auditoria, juntamente às limitações inerentes ao controle interno, faz-se necessário salientar que há um risco inevitável de que algumas distorções relevantes não tenham sido detectadas, ainda que o trabalho tenha sido adequadamente planejado e executado de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria aplicáveis ao setor público.

Diante do exposto, considerando o tempo de auditoria e os recursos humanos e operacionais disponibilizados para o presente trabalho, registramos que os testes e procedimentos que subsidiaram os resultados dos exames expostos neste relatório foram executados estritamente dentro dos objetivos gerais e sem qualquer restrição ou adversidade por parte da UA.

4. CONTEXTUALIZAÇÃO

O fornecimento de alimentação aos alunos das redes públicas de ensino no Brasil constitui uma política pública consolidada e reconhecida internacionalmente. A alimentação escolar representa um instrumento essencial para a permanência do aluno na escola, a redução da insegurança alimentar, a melhoria do desempenho acadêmico e

CECANEs são estruturas vinculadas a universidades públicas e foram criadas para apoiar diretamente estados e municípios na implementação adequada da alimentação escolar.



a promoção da saúde. Trata-se de uma política de alto impacto financeiro, social e reputacional, com direitos reconhecidos constitucionalmente, como o direito à educação e à segurança alimentar (CF/88, arts. 6º e 208).

Essa política é gerida pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que em 2025 completa 70 anos de atuação como uma das maiores políticas públicas de alimentação e nutrição escolar do mundo, atendendo diariamente cerca de 40 milhões de estudantes da educação básica pública.

O PNAE atua como uma rede de garantia da segurança alimentar e nutricional, enfrentando a fome e promovendo alimentação adequada e saudável. O programa prevê o uso de alimentos variados, seguros e culturalmente adequados, respeitando os hábitos alimentares e tradições locais. Sua gestão envolve repasse de recursos federais aos municípios, planejamento e execução de cardápios, capacitação de profissionais e fiscalização pelos conselhos escolares, assegurando que a alimentação escolar contribua efetivamente para o desenvolvimento humano, a educação e a saúde.

No município de Campinas, a Secretaria Municipal de Educação - SME é responsável pelo planejamento e gestão da alimentação escolar para os alunos da educação básica matriculados em todas as etapas de ensino: educação infantil, ensinos fundamental, médio e técnico, e educação de jovens e adultos, incluindo unidades municipais, estaduais, conveniadas, cogeridas e da FUMEC.

Para a operacionalização do Programa Municipal de Alimentação Escolar, a SME mantém desde 2002 parceria mediante Termo de Convênio com as Centrais de Abastecimento de Campinas S.A. - CEASA Campinas. O último convênio firmado (nº 031/24), em vigor desde 19/01/2024, prevê repasse de R\$ 163 milhões ao longo de 60 meses³ (aproximadamente R\$ 2,7 milhões por mês).

Para acompanhamento e fiscalização do PNAE, os municípios devem instituir os Conselhos de Alimentação Escolar – CAE. Em Campinas, o CAE foi criado pela Lei nº

3 Contrato publicado no Portal da Transparência, acessível pelo link https://portal-api.campinas.sp.gov.br/sites/default/files/contratos/SEI_PMC%20-%2010041958%20-%20Convnio%203124.pdf.



15.538/2017⁴, com as atribuições de acompanhar e fiscalizar o PNAE, controlar recursos e cardápios, analisar relatórios e prestações de contas, comunicar irregularidades, elaborar regimento e plano de ação, propor ações educativas e garantir a participação da comunidade. As informações institucionais estão disponíveis em <https://educa.campinas.sp.gov.br/conselho-de-alimentacao-escolar>, inclusive atas das reuniões, estando, contudo, desatualizadas.

Para que a merenda escolar cumpra seu objetivo de fornecer alimentação equilibrada e saudável, é necessário que a gestão conte com planejamento adequado e equipe técnica especializada em todas as etapas do processo. A contratação de bens e serviços para o programa deve ser realizada por meio de licitação pública, conforme prevê a legislação vigente. Em levantamento preliminar, foram homologados 38 pregões nos anos de 2024 e 2025⁵, alcançando cerca de R\$ 124 milhões, sem considerar as chamadas públicas voltadas à aquisição de alimentos da agricultura familiar, que devem corresponder a mínimo de 30%⁶ dos recursos federais repassados às unidades executoras, conforme determina o PNAE.

Todo o processo de gestão e contratação deve observar os princípios da administração pública, conforme previstos na Lei nº 14.133/2021 - Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC. Destacam-se, entre outros, os princípios insculpidos em seu art. 5º, quais sejam, da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável, além das disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942).

A NLLC introduziu mecanismos importantes de controle das contratações,

4 Legislações disponíveis em <https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/131986> e <https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaroriginal/id/132440> ;

5 Neste cálculo foram considerados apenas os Pregões Eletrônicos de aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar que iniciaram até o mês de setembro/2025.

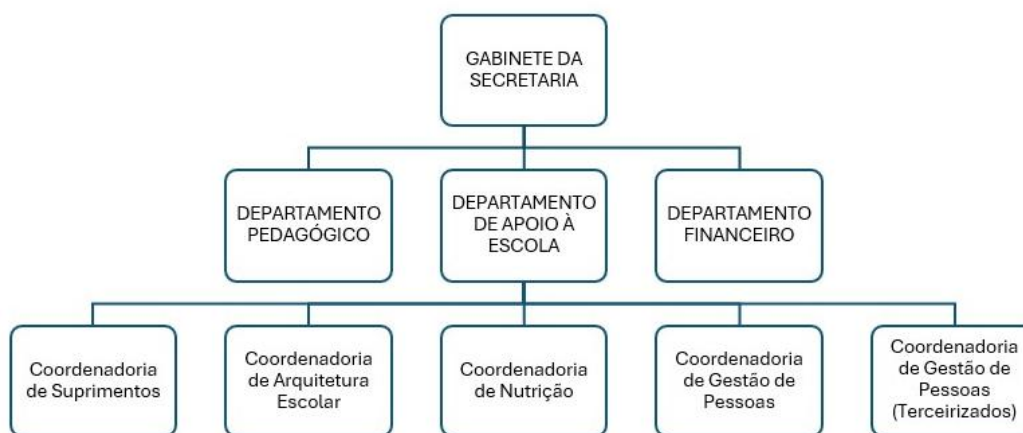
6 Conforme Lei nº 15.226/2025, a partir de 2026 o percentual mínimo para aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural será elevado para 45%. Vide: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-15.226-de-30-de-setembro-de-2025-659618378>.

destacando-se a segregação de funções (art. 7º, §1º), que veda a designação do mesmo agente para funções simultâneas de maior risco, prevenindo erros e fraudes. Ademais, dedicou um capítulo próprio ao controle das contratações (Capítulo III), estipulando procedimentos de fiscalização, monitoramento e transparência, e reforçando a responsabilidade dos gestores públicos na correta aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar.

A verificação de procedimentos internos permite identificar falhas, prevenir danos ao erário e mitigar riscos legais e reputacionais, promovendo transparência, *accountability* e aprimoramento contínuo do processo decisório. Dessa forma, a presente auditoria contribui para o fortalecimento da governança das contratações públicas e reforça o modelo de controle preventivo previsto na Lei nº 14.133/2021.

Conforme organograma abaixo foi constatado que a SME está estruturada da seguinte forma:

FIGURA 1: Organograma da SME, ajustado para a análise desta auditoria.



Ademais, a SME conta, ainda, com a Coordenadoria de Nutrição, vinculada ao Departamento de Apoio à Escola, com as seguintes competências⁷:

- Gerenciar o Programa Municipal de Alimentação Escolar;

⁷ Há uma pequena divergência de competências quando comparado com o texto legal da estrutura da SME, art. 30, Decreto nº 14.460/2003, acessível pelo link <https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/90109>.



- Fornecer alimentação aos alunos da Educação Básica (educação infantil, ensinos fundamental, médio e técnico e educação de jovens e adultos) matriculados na rede pública municipal e estadual de ensino, entidades colaboradoras de educação infantil e unidades da FUMEC;
- Controlar o Programa, no aspecto técnico, quanto à qualidade do atendimento (qualidade dos gêneros, condições sanitárias das cozinhas e acompanhamento da capacitação de pessoal operacional) e, no aspecto administrativo, quanto ao acompanhamento da prestação de contas, manutenção da estrutura física e de equipamentos e utensílios das cozinhas;
- Gerenciar os processos licitatórios;
- Avaliar as metas nutricionais dos cardápios das diversas categorias atendidas, estabelecidas pelos convênios, adaptando-as ao programa do Município;
- Definir as atividades de educação e orientação alimentar para o Programa, de acordo com a proposta pedagógica da SME.

Finalmente, os valores dos contratos celebrados na modalidade pregão eletrônico pela SME, de gêneros alimentícios, representaram um montante expressivo aos cofres públicos, conforme **TABELA 1**.

TABELA 1 - Licitações da Secretaria Municipal de Educação

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Ano	Modalidade Pregão SME	Pregão (Gêneros Alimentícios)	Quantidade Processos (Gêneros Alimentícios)
2024	213.497.003,84	100.478.639,45	27
2025	34.755.944,02	23.355.627,50	11

Fonte: Sistema SIM - Aplicação 06.05.99.05.41

Em 2024, quase metade (47,1%) do valor licitado na modalidade Pregão Eletrônico pela SME foi destinada à aquisição de gêneros alimentícios. Já em 2025, até



setembro, esses itens passaram a representar mais de dois terços (67,2%) do total licitado por meio dessa modalidade.

5. RESULTADO DOS EXAMES

Em cumprimento ao Programa de Auditoria nº 03/2025, e após a execução dos procedimentos de auditoria para obtenção de evidências suficientes e adequadas para fundamentar a opinião da equipe de auditoria, foram alcançados os resultados a seguir expostos.

Em análise aos processos selecionados na amostra apresentada no “Tópico 2 – Metodologia, item e”, foram observadas algumas questões relacionadas à instrução processual, ao ETP, ao TR e, por fim, aos aspectos relacionados à pesquisa de preços.

Os critérios estabelecidos para elaboração das respectivas questões foram desenvolvidos em consonância aos decretos municipais que disciplinam esses temas, quais sejam:

#	Tema Analisado	Legislação Correlata
01	Instrução Processual	Decreto Municipal nº22.728/2023 (Arts. 2º e 7º)
02	Estudo Técnico Preliminar	Decreto Municipal nº22.032/2022
03	Termo de Referência	Decreto Municipal nº22.728/2023 (Art.3º)
04	Pesquisa de Preços	Decreto Municipal nº22.031/2022 (Art. 3º)

Apresenta-se a seguir a consolidação das questões, organizadas pelos respectivos temas:

1 - Instrução processual

Questões / Nº do processo	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Foi realizado o Estudo Técnico Preliminar?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Foi realizado o Termo de Referência?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S



Foi preenchido o Formulário de Condições do Edital adequadamente?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
O ETP e o TR foram validados pelas autoridades competentes?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Foi realizado o orçamento estimado?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Foi realizada a análise de risco?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Foi adotado o Sistema de Registro de Preços - Formulário de Intenção de Registro de Preços - SEI?	N	N	S	S	S	S	S	N	S	N	S	S	S
Há convênio financeiro ou do contrato de repasse vigente com o Governo Estadual ou Federal?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Foi realizada reserva dos créditos orçamentários, no sistema SIM?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Foi anexado o documento padrão SEI (LRF/TDF - Termo de Disponibilidade Financeira) para atendimento ao disposto no art. 16, incisos I e II, da LRF?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Houve aprovação do Comitê Gestor por documento padrão SEI? (Solicitação de avaliação de interesses públicos de compras)	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Foi preenchido o formulário de Instrução Processual Mínima no SEI?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
A solicitação de compras foi registrada no sistema SIM?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
O parecer da Procuradoria-Geral do Município foi anexado ao processo?	S	S	S	S	N	N	N	S	S	S	S	S	S



O parecer jurídico indicou condicionantes, ressalvas ou exigências a serem sanadas?	S	S	S	S	N	X	S	S	X	S	N	N
Foi elaborado o aviso de licitação e publicado?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Foi designado pregoeiro?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
O edital foi publicado no Portal PNCP?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
O edital foi enviado para o TCESP (Audesp)?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Seleção de fornecedores – Julgamento	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Seleção de fornecedores - Habilitação	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Consulta de fornecedores com Sanções Administrativas	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Mapa de julgamento do Pregão Eletrônico	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Termo de Julgamento de Propostas e de Habilitação	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Adjudicação e Homologação - Secretário da SMA	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Publicação da Adjudicação e Homologação	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Foi apresentada garantia exigida? (Exceto SRP)	S	S	X	X	X	X	X	S	X	S	X	X
Termo de nomeação de Gestor de Contrato	S	S	S	S	S	N	S	S	S	S	S	N
Termo de nomeação de Fiscal de Contrato	S	S	N	S	S	N	S	S	N	S	N	N
Contrato Assinado	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Publicação do Contrato - PNCP	S	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S
Termo de Ciência e Notificação	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S



2 – Estudo Técnico Preliminar – ETP

Questões / Nº do processo	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Foi evidenciado do problema a ser resolvido e apresentada a melhor solução?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Foi apresentada a necessidade da contratação?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Foi realizada a estimativa de quantidade?	S	S	S	S	N	S	S	S	S	S	N	S
Existem documentos que dão suporte à memória de cálculo da quantidade estimada?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Foi realizada a estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Houve justificativa do parcelamento ou não da contratação?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Houve posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade? (incluído após todos os elementos do ETP e assinado pelo responsável pela sua elaboração)	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Houve demonstração sobre a previsão da contratação no PCA?	S	S	S	S	X	S	S	S	S	S	N	S
Foram definidos os requisitos da contratação? (condições mínimas para que o objeto cumpra sua finalidade)	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Houve levantamento do mercado para análise das alternativas possíveis?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S



Houve justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Houve descrição da solução como um todo?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Foram descritas providências prévias à contratação pela Administração? (ex. treinamentos)	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Foram identificadas contratações correlatas ou interdependentes?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Foram descritos possíveis impactos ambientais e respectivas ações mitigadoras?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S

3 – Termo de Referência

Questões / Nº do processo	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Houve a definição do objeto, sua natureza, as unidades de medida, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Houve fundamentação sobre a contratação, referenciado pelo ETP?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Houve descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Foram definidos os requisitos da contratação incluindo as condições de execução? (indicação dos locais, prazos e condições de entrega, condições de pagamento, critérios de julgamento, condições de transporte, validade do produto, obrigações da contratada e da contratante, legislação específica pertinente ao objeto)	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S



As estimativas do valor da contratação foram acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte indicando os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Houve demonstração da adequação orçamentária? (de que a contratação tem previsão e compatibilidade com o orçamento vigente)	S	S	N	N	S	S	S	N	N	N	S	S	S
Foi apresentado o histórico médio de consumo dos últimos 6 (seis) meses?	S	S	S	S	X	S	S	S	S	S	X	S	S
Foi descrito o regime de fornecimento de bens? (como e em que condições os bens serão entregues)	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Existem regras a respeito do recebimento provisório e definitivo? (NLLC, Art. 40, § 1º, inciso II)	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Houve especificação do produto, preferencialmente conforme Catálogo de Compras, Serviços e Obras do SIM?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Foram observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança do produto?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N

4 – Pesquisa de preços

Questões / Nº do processo	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Foram realizadas pesquisas de preços previamente?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S



Foram anexados comprovantes das fontes consultadas, através de impressão ou captura eletrônica do preço? (vedada a indicação isolada do link de acesso)	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Preços extraídos do banco de preços PMC	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Preços extraídos de painéis de preços públicos	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Pesquisa no banco de preços PNCP	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N
Preços extraídos em domínio amplo	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Pesquisa com no mínimo 3 fornecedores com menos de 6 meses de antecedência do edital	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Planilha de preços máximos	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Cota reservada (para valores acima de R\$80 mil – reserva de 25% da quantidade)	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Houve identificação com o nome, matrícula e assinatura do agente público responsável pela cotação?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
A pesquisa de preços foi referendada pelo Diretor ou Secretário do órgão solicitante?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S

Legenda:

S – Sim

N – Não

X - Não se aplica

Na análise de conformidade, restrita à verificação do fluxo documental e da observância formal das etapas procedimentais, constatou-se, a partir dos checklists aplicados, que os processos licitatórios integrantes da amostra apresentam tramitação



padronizada, com sequência lógica dos atos e presença dos documentos exigidos, evidenciando, em exame preliminar, aderência aos requisitos formais aplicáveis.

Não obstante, sob a perspectiva da auditoria operacional, mediante exame mais aprofundado do conteúdo dos documentos e da consistência técnica das justificativas apresentadas, foram identificadas distorções relevantes relacionadas à qualidade do planejamento, à fundamentação das decisões e à efetividade dos controles adotados, as quais serão detalhadas nos tópicos subsequentes.

5.1. DO PLANEJAMENTO DE COMPRAS

5.1.1. Deficiências na fundamentação técnica das especificações dos itens do objeto da contratação

A definição adequada do objeto integra o núcleo do planejamento da contratação, competindo à Administração descrevê-lo com precisão suficiente para assegurar qualidade, segurança alimentar e aderência às diretrizes do PNAE, sem extrapolar os limites necessários à sua caracterização, sob pena de comprometimento do caráter competitivo do certame.

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, especialmente à luz dos princípios da isonomia, da competitividade, da razoabilidade e da seleção da proposta mais vantajosa (art. 5º), bem como da exigência de adequada caracterização do objeto na fase preparatória (art. 18), a delimitação do universo competitivo deve restringir-se aos requisitos indispensáveis ao atendimento do interesse público. Toda exigência editalícia que ultrapasse esse limite requer fundamentação técnica expressa, amparada em estudo prévio que demonstre sua necessidade e proporcionalidade.

No âmbito da presente auditoria, verificaram-se situações em que determinadas especificações constantes de termos de referência e editais não foram precedidas de demonstração técnica suficiente quanto à sua aderência às práticas usuais de mercado



ou à existência de número razoável de fornecedores aptos a atender integralmente às exigências formuladas⁸.

Por exemplo, no Processo PMC.2024.00084822-10, a própria equipe responsável pela pesquisa de preços consignou, na declaração constante do documento 12762178, dificuldade em localizar produtos que atendessem às especificações estabelecidas no Termo de Referência⁹, circunstância que evidencia possível desalinhamento entre as características exigidas e a realidade do mercado fornecedor.

A jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TCESP tem reconhecido que especificações excessivamente detalhadas ou não usuais, quando não demonstradas como essenciais e proporcionais, podem configurar restrição indevida à competitividade, especialmente quando reduzem de forma significativa o universo de potenciais fornecedores.

Nesse sentido, no julgamento do TC-018354.989.20-4, o referido Tribunal consignou que, embora a Administração possa buscar produtos de melhor qualidade, as especificações devem limitar-se às características mínimas necessárias à identificação do objeto, de modo a facilitar sua busca no mercado e preservar a competitividade do certame.

8 Embora a unidade auditada tenha informado, em resposta à Questão nº 8 do Questionário nº 1 (documento nº 17088110, SEI nº2025.00146466-44) que “as especificações dos produtos destinados à alimentação escolar são definidas com base em pesquisa prévia no mercado produtor ou em fornecedores especializados, conforme mencionado na Questão nº 5. Essa pesquisa é orientada para identificar produtos que atendam às exigências técnicas e nutricionais próprias do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), considerando que se trata de um segmento com características e restrições específicas. A partir da coleta e análise das fichas técnicas dos produtos disponíveis no mercado especializado, são elaboradas as especificações de modo a garantir ampla competitividade, assegurando que, para cada item, exista margem suficiente para contemplar pelo menos três marcas passíveis de fornecimento. Essa precaução visa evitar direcionamentos indevidos e assegurar isonomia entre os concorrentes.”, não foram localizados, nos processos examinados, documentos que evidenciem a realização sistemática dessa pesquisa de mercado, tampouco registros que demonstrem a análise de conformidade e aderência às restrições relativas aos tipos de alimentos permitidos, à composição nutricional, aos limites de ingredientes e aos padrões mínimos de qualidade estabelecidos pelas diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), mencionadas pela própria unidade em resposta à Questão nº 4 do mesmo questionário.

9 No processo PMC.2024.00084822-10, a solicitação de carne temperada ensejou dificuldades para realizar a pesquisa de preços e não foi possível obter cotações. De acordo com Núcleo de Cotação Coordenadoria Setorial de Suprimentos, documento nº 12762178 “tal pesquisa se mostrou extremamente difícil em atender todas as especificidades requeridas, especialmente em relação à necessidade de os produtos serem, concomitantemente, congelados IQF e temperados (...) haja vista a restrita disponibilidade de fornecedores que temperam a carne antes do congelamento IQF (...)”.



De igual modo, no TC-00013730.989.24-1, o Tribunal consignou que:

Entendo que cabe ao Executivo Municipal exigir dos possíveis participantes itens cujos descritivos contenham apenas os requisitos indispensáveis ao cumprimento da obrigação, de modo a possibilitar a ampla participação de competidores interessados em contratar com a Administração, assegurar a economicidade da contratação e garantir, sempre que possível, o tratamento isonômico. Assim, em homenagem ao princípio da concorrência, eventuais restrições à participação devem se dar em limites estritos. Toda requisição editalícia que resulte na delimitação do universo competitivo tem o potencial de fragilizar a economicidade das aquisições e dificultar o maior aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, ameaçando a isonomia e a própria lisura do certame. Por isso, tal conduta requer justificativas técnicas sólidas que devem ser consignadas no Estudo Técnico Preliminar.

Ao final, o Conselheiro Relator recomendou ao órgão jurisdicionado que aprimorasse os processos administrativos dirigidos à aquisição de alimentos, fazendo deles constar as justificativas técnicas para as especificações almejadas e todos os estudos realizados, inclusive a demonstração de que existem, no mercado, opções de produtos que se enquadram nas especificações adotadas.

Em continuidade aos testes de auditoria, no Processo PMC.2024.00026253-61, durante a fase de análise de amostras¹⁰, diversas propostas foram sucessivamente desclassificadas sob o fundamento de que a embalagem não continha expressamente a sigla “IQF” (*Individually Quick Frozen*)¹¹, não obstante constasse na rotulagem a expressão “Congelado Um a Um”, correspondente à tradução técnica do conceito de congelamento individual ultrarrápido. Consta, inclusive, em uma das amostras reprovadas pela ausência da sigla na embalagem, ficha técnica informando a utilização do método no processo produtivo¹².

Além da exigência de constar expressamente a sigla na embalagem, o item “coxinha da asa de frango” exigia teor mínimo de 19g de proteína, o que resultou na reprovação de amostras que apresentavam valor inferior. Entretanto, não foi identificado, nos autos, estudo técnico formal que demonstrasse a correlação entre o patamar fixado e parâmetros nutricionais oficialmente adotados no âmbito do PNAE ou da literatura técnica aplicável. Ademais, em consulta à Tabela Brasileira de Composição

10 Conforme documentos nº 12088439, nº 12362156 e nº 12779904 do referido processo.

11 Conforme pareceres constantes dos documentos nº 12088484, nº 12362365 e nº 12780145 do referido processo.

12 Conforme página 13 do documento nº 12362174 do referido processo.



de Alimentos – TACO (4ª edição)¹³, com base nos alimentos de referência nº 391, 397 e 399, não se identificou, na referência consultada, parâmetro expresso que estabeleça patamar mínimo correspondente.

Observa-se, ainda, que não houve, na fase preparatória, registro de verificação quanto ao atendimento integral, pelo mercado, das especificações posteriormente utilizadas como fundamento para reprovação das amostras. Quando determinada característica é considerada essencial a ponto de ensejar desclassificação, mostra-se necessário que a pesquisa de mercado seja realizada com base em produtos que atendam integralmente ao objeto, e não apenas em similares ou aproximados, a fim de assegurar aderência entre a formação do preço estimado e os critérios efetivos de julgamento.

Como consequência, o processo tramitou por aproximadamente um ano, sendo que apenas a etapa de análise de amostras perdurou cerca de sete meses, culminando no fracasso da cota ampla do item “coxinha da asa de frango”, circunstância que evidencia impacto direto na eficiência e economicidade da contratação.

O Tribunal de Contas da União- TCU, no Acórdão nº 2305/2017-Plenário, firmou entendimento de que o rigor excessivo na análise de propostas e amostras não deve prevalecer sobre a busca da proposta mais vantajosa. A desclassificação por aspecto meramente formal ou semântico, quando comprovado o atendimento substancial às exigências técnicas, afronta os princípios da razoabilidade, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa (art. 5º da Lei nº 14.133/2021). Nessa linha, a rejeição da amostra fundada exclusivamente na ausência literal de determinada expressão, quando demonstrado o atendimento material ao requisito técnico, pode configurar excesso de formalismo.

De acordo com as normas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA (RDC nº 727/2022) e com o Código de Defesa do Consumidor (art. 31), a regra é que a rotulagem de produtos no Brasil seja realizada em língua portuguesa. A exigência da sigla em inglês como condição autônoma de aceitabilidade, em detrimento da descrição

¹³ Informação extraída da página 53 do referido documento, acessível pelo link Tabela Brasileira de Composição de Alimentos - TACO, consultado em 23/02/2026.



técnica equivalente em língua portuguesa, revela tensionamento com a sistemática normativa vigente e pode penalizar o licitante que observa as regras nacionais de rotulagem.

Embora o edital contivesse a cláusula “2.3.9. O rótulo do produto deve conter informações de que foi empregado o sistema de congelamento individual ultrarrápido (IQF)”, constante do Anexo II – Termo de Referência do Pregão nº 163/2024, há risco de caracterização de formalismo excessivo caso a desclassificação se fundamente exclusivamente na ausência literal da sigla, quando demonstrado que o produto atende integralmente ao método exigido. O núcleo da exigência recai sobre o emprego do sistema de congelamento individual ultrarrápido, e não sobre a utilização gráfica da sigla em língua estrangeira, sendo tal requisito passível de verificação por outros elementos técnicos constantes da rotulagem ou da ficha técnica apresentada.

Observou-se, ainda, a utilização de descrições subjetivas, como a expressão “carne extralimpa”¹⁴, desacompanhada de parâmetros técnicos mensuráveis que permitam julgamento objetivo das propostas, o que pode gerar insegurança jurídica e margem a interpretações discricionárias na fase de análise.

Também foi verificado que alguns objetos tiveram especificações taxativas quanto a tamanho do corte, formato ou temperos, sem que constasse, nos autos, justificativa técnica específica para o grau de detalhamento adotado.

No edital do Processo PMC.2024.00003639-12, por exemplo, foram expressamente enumerados os temperos que deveriam compor o produto frango temperado, restringindo-se a formulação a ingredientes determinados^{15 16}.

14 Documento nº 11542553, SEI nº 2024.00012436-27.

15 Conforme Documento nº 10451251, item 2.1.1. do Anexo II do edital: “ITENS 01 E 02 - CARNE CONGELADA DE FRANGO SEM OSSO E SEM PELE, TIPO PEITO, CORTADA EM BIFES (...) Deverá conter temperos naturais alho, cebolinha, tomate, louro, salsa, cebola, orégano” do referido processo.

16 Ainda em relação à aquisição de carnes temperadas, cumpre destacar que, embora a SME tenha apresentado justificativas para sua utilização, verificou-se que o valor por quilograma é significativamente superior ao da carne in natura (não temperada), implicando aumento relevante do custo da contratação.

Como exemplo, cita-se o mapa de julgamento constante do documento nº 13631415, referente ao Processo PMC.2024.00003639-12, no qual houve a desclassificação de licitante que apresentou carne sem tempero. Observou-se diferença aproximada de R\$ 10,00 por quilograma entre as propostas de carne



De modo semelhante, no edital do Processo PMC.2024.00131271-55, a descrição do item previu “Biscoito de arroz integral (...) Formato circular¹⁷”, embora existam no mercado produtos com composição e qualidade equivalentes em formatos diversos, como o retangular. Constatou-se, ainda, no Processo PMC.2024.00084822-10, a utilização da exigência de cortes em “cubos de aproximadamente 25 mm” como fundamento para reprovação de amostras apresentadas em pedaços não padronizados¹⁸, evidenciando a adoção de critério dimensional específico como parâmetro eliminatório.

Com base nessas situações encontradas, a ausência de fundamentação técnica expressa quanto à essencialidade dessas características evidencia risco de adoção de critérios que extrapolam a identificação objetiva do objeto, com potencial impacto sobre a competitividade do certame, sem demonstração de ganho correspondente em qualidade, segurança alimentar ou aderência às diretrizes do PNAE, razão pela qual mostra-se mais adequado que nos editais a descrição dos itens adote termos que favoreçam a ampla competitividade, utilizando expressões como “valores entre X e Y”, sempre que cabível e tecnicamente justificável.

Importa destacar que não se questiona a competência discricionária da Secretaria para definir as características do objeto, inclusive por meio de especificações mais detalhadas ou não usuais no mercado, as quais não são, por si, indevidas. Requisitos alinhados a normas técnicas expedidas pela ANVISA, pelo Ministério de Agricultura e Pecuária - MAPA ou às diretrizes do PNAE mostram-se essenciais à proteção da saúde dos escolares e à garantia da qualidade nutricional.

Todavia, quando ultrapassarem parâmetros normativos expressos ou adotarem critérios não usuais no mercado, impõe-se a demonstração técnica formal de sua necessidade e proporcionalidade, acompanhada da comprovação da existência de

temperada e não temperada. Considerando-se aquisição estimada de 180.000 kg de frango (em cubos e filé), tal variação representa impacto financeiro da ordem de R\$ 1.800.000,00.

Registra-se, por fim, que, em resposta a questionário formulado no âmbito desta auditoria, a SME informou que não pretende mais realizar aquisições de carnes previamente temperadas.

17 Conforme documento nº 14765343 do referido processo.

18 Conforme parecer constante do documento nº 13599562, referente à amostra de COXA E SOBRECOXA DE FRANGO EM CUBOS TEMPERADA E CONGELADA – IQF, do referido processo.



fornecedores aptos a atendê-las, a fim de evitar risco de restrição indevida ao caráter competitivo do certame¹⁹.

Ademais, nos termos do art. 27 da Resolução FNDE nº 06/2020, em regra, as aquisições de gêneros alimentícios destinados à alimentação escolar devem ser realizadas por meio de pregão eletrônico, instrumento próprio para a contratação de bens comuns. Nessa perspectiva, não se revela compatível a inserção de especificações que extrapolem padrões usuais de desempenho e qualidade ou que estabeleçam requisitos não indispensáveis ao atendimento da finalidade pública.

No âmbito municipal, o Decreto nº 21.658/2021, em seu art. 2º, inciso I, conceitua bens e serviços comuns como aqueles com padrões de desempenho e qualidade habituais e que não excedam ao necessário para cumprimento das finalidades da administração, vedando, no inciso II, a contratação de bens e serviços de luxo. Ainda que não se trate propriamente de bem de luxo, a lógica normativa ali contida reforça a vedação à adoção de especificações que excedam o necessário ao atendimento da finalidade pública.

Sob o prisma do planejamento da contratação, quando determinada especificação do objeto possui aptidão para ensejar a reprovação de amostras na fase de julgamento, recomenda-se que a pesquisa de mercado realizada na fase preparatória seja estruturada com base em produtos que atendam integralmente às exigências posteriormente fixadas no edital, e não apenas em produtos similares ou aproximados. Se o requisito é considerado essencial a ponto de justificar a desclassificação da

19 Embora a unidade auditada tenha informado, em resposta à Questão nº 10 do Questionário nº 1 (documento nº 17088110 do processo PMC.2025.00146466-44), que "as análises prévias de conformidade das descrições dos alimentos são realizadas no momento da elaboração do Termo de Referência, sob responsabilidade do profissional responsável técnico da área de Nutrição. Durante a especificação dos produtos, o responsável técnico verifica se cada item atende aos critérios de padronização de mercado e se suas características são compatíveis com o que a legislação considera como de natureza comum. Essa verificação consiste em analisar se há oferta regular no mercado de produtos que atendam ao descritivo proposto, garantindo que não haja direcionamento, que o nível de detalhamento seja adequado e que os atributos especificados sejam compatíveis com aqueles usualmente praticados pelos fabricantes. Assim, a área técnica assegura previamente que a descrição apresentada é objetiva, impessoal e permite ampla competitividade, certificando que o produto é, de fato, comum e plenamente passível de aquisição por meio de pregão", não foram localizados, nos processos examinados, documentos que evidenciem a realização formal dessa análise prévia ou que demonstrem, de forma verificável, os critérios adotados para aferição da padronização de mercado, da natureza comum do objeto e da adequação do nível de detalhamento das especificações.



proposta, revela-se incoerente que, na etapa de formação do preço estimado e da análise de disponibilidade mercadológica, não tenha havido verificação do atendimento pleno a esse mesmo requisito. A necessária correspondência entre definição do objeto, pesquisa de preços e critérios de aceitabilidade decorre da lógica do planejamento previsto no art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

Além disso, a fim de mitigar risco de direcionamento indevido ou restrição excessiva do universo competitivo, recomenda-se que a comprovação de viabilidade mercadológica demonstre, de forma objetiva e documentada, a existência de pelo menos três marcas ou fabricantes aptos a atender integralmente às especificações estabelecidas, em consonância com orientação consolidada do TCESP quanto à necessidade de evidenciar a pluralidade de oferta compatível com o descritivo adotado.

Na hipótese de não se identificarem, no mercado, ao menos três opções que atendam simultaneamente a todas as características exigidas, revela-se recomendável a realização de estudos técnicos de alternativas alimentares ou de ajustes nas especificações, avaliando-se a possibilidade de adoção de parâmetros equivalentes que assegurem padrão nutricional, conformidade sanitária e segurança alimentar compatíveis com as diretrizes do PNAE, mas com menor potencial de restrição ao universo competitivo. Tal providência contribui para reduzir risco de fracasso do item, impugnações ou sucessivas desclassificações.

Outrossim, a definição de especificações não usuais no mercado deve ser acompanhada de estudos técnicos que comprovem os benefícios decorrentes de sua adoção, com indicação das fontes normativas ou evidências técnicas que sustentem a escolha. Nesse contexto, ressalta-se que a Resolução FNDE nº 06/2020, em seu art. 27, estabelece a obrigatoriedade da realização de testes de aceitabilidade para a introdução de novos alimentos e preparações no âmbito do PNAE, como instrumento destinado a avaliar a aceitação dos alimentos ofertados aos escolares e a subsidiar decisões técnicas quanto à sua inclusão ou manutenção no cardápio.

Por fim, como medida apta a incrementar a eficiência administrativa e mitigar riscos como os verificados na presente auditoria, destaca-se a possibilidade de utilização da pré-qualificação de objeto, prevista no art. 80 da Lei nº 14.133/2021.



O instrumento permite a análise prévia de amostras e laudos técnicos em processo antecedente à disputa de preços, com a verificação antecipada da aderência dos produtos às especificações técnicas estabelecidas. A sistemática encontra respaldo na jurisprudência do TCE/SP que, no TC-008603.989.21-1, reconheceu a possibilidade de marcas previamente homologadas, desde que assegurada a participação de outros interessados mediante comprovação de equivalência.

Ao antecipar o exame de conformidade técnica, a pré-qualificação poupa o tempo de exame de marcas homologadas e reduz o risco de desclassificações sucessivas após a fase competitiva, fortalece o planejamento da contratação, amplia a segurança jurídica e contribui para a continuidade do serviço de alimentação escolar.

Alinhada a essa diretriz de planejamento e padronização, constitui também boa prática prevista na Nova Lei de Licitações que a Administração utilize as descrições constantes do Catálogo Eletrônico de Padronização como referência para a elaboração do ETP, do TR e do edital.

Diante desse contexto, **recomenda-se** que, na descrição dos itens a serem adquiridos, sejam incluídos apenas os elementos estritamente necessários à adequada especificação do objeto, com indicação expressa das normas que fundamentam as exigências sanitárias, nutricionais e de segurança alimentar, abstendo-se a Administração de incluir requisitos que não se revelem indispensáveis ou que possam restringir indevidamente a participação de potenciais fornecedores.

Recomenda-se, ainda, que especificações não usuais no mercado sejam precedidas de análise técnica formal que demonstre sua proporcionalidade e viabilidade concorrencial, com registro nos ETP da existência de fornecedores aptos a atenderem integralmente às características exigidas, de modo a mitigar riscos de direcionamento, impugnações, atrasos ou fracasso de certames, preservando-se, simultaneamente, a qualidade dos alimentos fornecidos e a economicidade da contratação.

5.1.2. Uso excessivo do Sistema de Registro de Preços - SRP para aquisição de gêneros alimentícios

O SRP configura procedimento auxiliar previsto na Lei nº 14.133/2021, destinado a situações em que não seja possível definir previamente a quantidade exata a ser



demandada ou em que haja incerteza quanto à ocorrência ou ao momento da contratação, características associadas à eventualidade do fornecimento e à imprevisibilidade da demanda.

Na esfera municipal, o Decreto nº 22.734/2023, que dispõe sobre o Sistema de Registro de Preços, nos termos da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Município de Campinas, estabelece em seu art. 4º:

Art. 4º O SRP poderá ser adotado quando:

I - pelas características do objeto, houver necessidade de contratações frequentes;

II - for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, por quantidade de horas de serviço ou postos de trabalho, ou em regime de tarefa;

III - for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou entidade, via contratação centralizada;

IV - pela natureza do objeto, não for possível definir, previamente à licitação ou contratação direta, o momento ou o quantitativo a ser demandado pelo Município; ou

V - for conveniente para a otimização do controle do estoque, sem perda de produtos em função da validade ou condições de armazenamento.

(...)

Em razão dessa natureza, o SRP transfere ao fornecedor riscos relacionados à indefinição do volume efetivamente contratado e do momento da execução, os quais tendem a ser incorporados aos preços ofertados, resultando, em regra, em valores superiores àqueles praticados em contratações com demanda previamente definida e cronograma previsível.

Nesse contexto, a utilização do SRP não se mostra recomendável para objetos cuja necessidade seja permanente, continuada e previsível, bem como passível de estimativa com base em histórico confiável, como ocorre, em regra, com a aquisição de gêneros alimentícios que compõem o cardápio regular da alimentação escolar.

A jurisprudência do TCESP tem entendimento consolidado no sentido de que a necessidade de entregas parceladas ou a possibilidade de variações ordinárias na demanda não legitimam, por si sós, a adoção do SRP. No processo TC 001078.989.25-8, o Conselheiro Dimas Ramalho consignou que “Necessidade de entregas parceladas e



possibilidade de inauguração de novas escolas são justificativas que nossa jurisprudência não recepciona para legitimar, por si só, a adoção do sistema de registro de preços.”

No mesmo julgado, o Conselheiro Relator destacou que a eventualidade dos fornecimentos e a imprevisibilidade da demanda não se compatibilizam com a aquisição de insumos destinados à merenda escolar, por se tratar de produtos básicos, disponíveis no mercado de forma contínua, não sujeitos à sazonalidade relevante e absolutamente mensuráveis mediante adequado planejamento.

Em reforço, o Ministério Público de Contas - MPC consignou que a certeza de aquisição tende a atrair maior número de interessados, ampliar a competitividade e reduzir os valores das propostas, ao passo que a voluntariedade inerente ao SRP pode desestimular a participação e favorecer a apresentação de propostas mais onerosas, em razão das incertezas assumidas pelo fornecedor.

Em igual sentido, nos processos TC-014401.989.22-3 e TC-014519.989.22-2, o TCESP recomendou, com base em parecer do MPC, a reavaliação da adoção do SRP “uma vez que os pressupostos relativos à eventualidade do fornecimento e imprevisibilidade da demanda, via de regra, não se mostram presentes em compras desta natureza, tanto que no plano vertente a própria Prefeitura apresenta a estimativa de consumo [Termo de Referência – SR 63/22 – Carnes (evento 1.2, fls. 38-39)], com alerta de que eventual adoção imprópria do SRP pode conduzir ao julgamento pela irregularidade da licitação e dos atos de despesa dela decorrentes, consoante vasta jurisprudência envolvendo contratações da espécie.”

No âmbito da presente auditoria, verificou-se que 51,72%²⁰ dos pregões realizados pela SME em 2024 para aquisição de gêneros alimentícios foram conduzidos pelo procedimento de SRP. Em 2025, o percentual elevou-se para 72,72%²¹,

20 Foram identificados 29 processos licitatórios destinados à aquisição de gêneros alimentícios para alimentação escolar, na modalidade pregão, iniciados no exercício de 2024, dos quais 15 adotaram o procedimento do SRP. Para fins de apuração, foram considerados todos os pregões iniciados no referido exercício, independentemente de seu desfecho (homologado, fracassado, suspenso ou revogado), conforme detalhamento constante do PT 1.7-1.

21 Foram identificados 22 processos licitatórios destinados à aquisição de gêneros alimentícios para alimentação escolar, na modalidade pregão, iniciados no exercício de 2025, dos quais 16 adotaram o procedimento do SRP. Para fins de apuração, foram considerados todos os pregões iniciados no referido



abrangendo, em parte significativa, alimentos-base do cardápio escolar, de consumo contínuo e recorrente, que se repetem anualmente com características semelhantes.

Embora um dos principais argumentos utilizados pela SME para a adoção do SRP seja a constituição de “estoque estratégico” para atender adaptações de cardápio ou intercorrências²², observou-se que diversas atas de registro de preços foram integralmente consumidas (ou bem próxima de integralmente consumidas), e/ou algumas delas em período substancialmente inferior ao prazo de vigência de doze meses²³. Tal circunstância evidencia utilização do SRP como mecanismo ordinário de suprimento contínuo, o que se contrapõe aos pressupostos da eventualidade e da imprevisibilidade que fundamentam sua adoção²⁴.

A justificativa de que o sistema de registro de preços seria necessário para compor “estoque estratégico que pode ser acionado para atender situações eventuais, como adaptações de cardápio ou intercorrências que possam surgir durante a execução dos contratos de fornecimento contínuo”²⁵, não se mostra suficiente para justificar, por si

exercício, independentemente de seu desfecho (homologado, fracassado, suspenso ou revogado), incluindo-se, ainda, aqueles cuja condução foi delegada à FUMEC, conforme detalhamento constante do PT 1.7-2.

22 Citação extraída do documento nº 12797207 do PMC.2024.00030461-10.

23 A exemplo da ARP nº 272/2024, verificado por meio do atestado de capacidade técnica, documento nº 15286063 do PMC.2024.00012436-27; da ARP nº 280/2024, verificado por meio do atestado de capacidade técnica, doc. 15660836 do PMC.2024.00003639-12; da ARP n. 187/2025, tramitada no PMC.2024.00084822-10, verificado por meio do Relatório de Saldo de Empenho do Gales Técnico e da ARP nº 165/2025, tramitada no PMC.2024.00026253-61, verificado por meio do Relatório de Saldo de Empenho do Gales Técnico.

24 Embora a unidade auditada tenha informado, em resposta à Questão nº 11 do Questionário nº 1 (documento nº 17088110 do processo PMC.2025.00146466-44), que “a adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP) ocorre, principalmente, quando se trata de produtos cujo uso não é contínuo ou cuja frequência de inserção nos cardápios não pode ser previamente definida com exatidão. Em geral, o SRP é escolhido para itens considerados alternativos, ou seja, aqueles que não compõem regularmente os cardápios da alimentação escolar ou que são utilizados apenas em determinadas situações. O Sistema de Registro de Preços é, portanto, indicado quando o produto não integra de forma fixa e permanente as preparações servidas aos alunos, quando sua utilização ocorre sem periodicidade definida, dificultando a previsão exata de consumo, quando o item atende a finalidades específicas, como ocasiões eventuais, datas comemorativas, atividades extraclasse, ajustes pontuais de cardápio ou necessidades técnicas que variam ao longo do ano letivo e, quando pelas características do produto, sua aplicação é sob demanda, em semanas específicas ou conforme a disponibilidade operacional das unidades”, a análise dos processos examinados evidenciou que parte relevante das atas refere-se a gêneros de consumo regular e recorrente, com execução integral ou próxima da integralidade em período inferior à vigência prevista, revelando divergência entre a fundamentação apresentada e a prática observada.

25 Citação extraída do documento nº 12797207, SEI nº 2024.00030461-10.



só, a adoção desse procedimento auxiliar. Não se revela adequado estruturar a estratégia de contratação partindo da premissa de que a licitação poderá fracassar, restar deserta ou que o fornecedor não cumprirá suas obrigações.

Aliás, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em contraponto ao estoque, menciona, no Manual de Licitações e Contratos²⁶, como uma das vantagens do SRP, a compra *just in time*:

Entre as vantagens desse sistema aponta-se que, uma vez registrados os preços de uma quantidade para o período da ata, não há que se fazer o empenho prévio, sendo este necessário apenas na oportunidade da Ordem de Compra. Também não há a obrigatoriedade da ser feita a aquisição integral do quanto registrado. Ocorre também aquilo que é denominado *just in time* que permite que a Administração não tenha a necessidade de possuir níveis elevados de estoque e que, ao surgir uma demanda, seja atendida pela empresa detentora da ata de registro de preços, no prazo estabelecido em edital.

Como definição do conceito *just in time*²⁷:

O *just in time* é responsável por buscar a precisão da cadeia de produção, encaixando as operações e as execuções de acordo com o nível de demanda. Ou seja, tudo ocorre no seu devido tempo, nem antes, nem depois. Essa metodologia evita o estoque parado e o desperdício de matéria-prima.

O Manual prossegue:

A eventualidade do fornecimento e a imprevisibilidade da demanda são, portanto, requisitos essenciais para sua utilização, de modo que esta Corte tem censurado a adoção do sistema de registro de preços para produtos e serviços afetos a atividades públicas que se desenvolvem diariamente e em quantidades suscetíveis de prévia estimativa, ou seja, objetos passíveis de quantificação e entrega em período certo e/ou previsível.

Porém não há apenas benefícios nesta forma de contratação, pois a incerteza da demanda pode gerar em significativa perda da economia de escala, vez que os licitantes ao não terem certeza de que fornecerão a totalidade do quanto registrado em ata, por muitas das vezes incrementam seus preços em decorrência de algumas variáveis, tal como o custo de logística, entre outros.

A Lei nº 14.133/2021 prevê instrumentos próprios para o tratamento desses riscos, notadamente a gestão de riscos, a fiscalização contratual, a aplicação de sanções, a possibilidade de acréscimos e supressões dentro dos limites legais e a contratação de

26 Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20contratos.pdf> (páginas 49 e 50).

27 Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20contratos.pdf> (nota de rodapé da página 49).



fornecimento continuado, mecanismos aptos a mitigar oscilações ordinárias de demanda sem necessidade de recorrer sistematicamente ao SRP.

Ressalte-se, ainda, que os gêneros alimentícios que compõem o cardápio regular da alimentação escolar são planejados com antecedência mínima de um ano, a partir da elaboração do cardápio anual, o que confere elevado grau de previsibilidade às necessidades de aquisição. Nessas condições, a adoção preferencial do procedimento licitatório convencional (fornecimento parcelado ou contínuo) revela-se mais compatível com os princípios do planejamento, da eficiência e da economicidade, bem como com o Plano de Contratações Anual, que deve refletir as demandas permanentes e mensuráveis da Administração.

Por fim, embora haja previsão normativa no art. 53, §5º, da NLLC e no art. 8º do Decreto Municipal nº 22.728/2023, que dispense a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, quando adotado modelos padronizados de editais e minutas e contratos, tal simplificação procedimental, ainda que possa conferir maior celeridade ao trâmite administrativo, não afasta a necessidade de compatibilizar o nível de controle prévio com a materialidade, a complexidade e a relevância das contratações envolvidas. No caso da aquisição de gêneros alimentícios destinados à alimentação escolar, trata-se de contratações de elevado valor e com impacto direto na execução de política pública essencial, circunstância que evidencia a importância do assessoramento jurídico como instrumento de controle de legalidade, mitigação de riscos e fortalecimento da segurança jurídica dos atos praticados.

Dessa forma, sem afastar as vantagens inerentes ao SRP quando efetivamente caracterizadas a eventualidade do fornecimento e a imprevisibilidade da demanda, **recomenda-se** que a SME reavalie a estratégia de contratação adotada, priorizando o procedimento licitatório destinado ao fornecimento de itens previsíveis, recorrentes e passíveis de adequada estimativa, reservando o SRP às hipóteses em que seus pressupostos legais estejam concretamente demonstrados, de modo a ampliar a competitividade, reduzir custos decorrentes da transferência de risco ao fornecedor e assegurar maior vantajosidade à Administração.



5.1.3. Inconsistências na integração entre planejamento alimentar e planejamento das contratações

O planejamento da alimentação escolar constitui etapa estruturante da execução do PNAE, na medida em que o cardápio anual representa o instrumento técnico que fundamenta todas as contratações de gêneros alimentícios. Nos termos do art. 23 da Resolução FNDE nº 06/2020, a aquisição deve obedecer ao cardápio planejado pelo nutricionista responsável técnico, observadas as diretrizes nutricionais estabelecidas no art. 17 do mesmo normativo, que impõe a utilização prioritária de alimentos *in natura* ou minimamente processados, a promoção da variabilidade alimentar, o respeito à cultura local, à sazonalidade e à diversificação agrícola.

Sob essa perspectiva, o cardápio anual não constitui mero documento orientativo, mas sim a base técnico-operacional que confere previsibilidade à demanda, viabiliza estimativas consistentes de quantitativos e permite a instauração tempestiva dos processos licitatórios, em consonância com o princípio do planejamento previsto na Lei nº 14.133/2021.

No âmbito da presente auditoria, verificou-se que, embora a SME tenha informado que os cardápios são elaborados com antecedência superior a um ano²⁸, os e-mails trocados entre essa Secretaria e CEASA²⁹ indicam que, ao menos para os exercícios de 2024 e 2025, houve elaboração ou ajustes de cardápio com poucos meses de antecedência da execução e com base nos produtos disponíveis ou com previsão de início contratual.

Tal circunstância evidencia que, em determinados momentos, o fluxo decisório partiu da disponibilidade contratual para definição do cardápio, e não do cardápio previamente estruturado como fundamento das contratações, invertendo a lógica estabelecida no art. 23 da Resolução nº 06/2020.

Os reflexos dessa dinâmica foram observados na execução prática dos cardápios. Constatou-se frequência prolongada de determinadas preparações, como “bolinho de carne” nos meses finais de 2025, com oferta aproximada de duas vezes por semana, bem

28 Conforme resposta no Questionário nº 2.

29 Documento nº 17691270, SEI nº 2025.00146466-44.



como registros reiterados, nas atas do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, de reclamações quanto à repetição de proteínas (ovo, almôndega, frango com legumes, enlatados), baixa aceitabilidade e desperdício.

Em ata da 2ª Reunião Extraordinária de 27/06/2024, registrou-se que escolas visitadas reclamaram da repetição de cardápios e do desperdício decorrente da baixa aceitação de determinados produtos. Em atas posteriores (10ª e 11ª Reuniões Ordinárias de 2024 e 4ª e 6ª Reuniões de 2025), constam apontamentos reiterados sobre repetição de preparações e uso frequente de determinadas proteínas.

Embora a SME tenha informado que as repetições decorrem de contingências operacionais, como atrasos licitatórios ou sazonalidade³⁰, observa-se que tais justificativas reforçam a necessidade de maior integração entre planejamento alimentar, planejamento contratual e cronograma licitatório. Em se tratando de demanda permanente, continuada e previsível, como ocorre com a alimentação escolar, a previsibilidade do cardápio anual deveria permitir que eventuais intercorrências fossem mitigadas por planejamento prévio, e não solucionadas por sucessivas adequações emergenciais.

Nesse contexto, cumpre, ainda, destacar que o art. 20 da Resolução FNDE nº 06/2020 estabelece a obrigatoriedade de aplicação do teste de aceitabilidade como instrumento de aferição da adesão dos estudantes aos alimentos e preparações ofertados no âmbito do PNAE, não apenas quando da introdução de alimentos novos ou de alterações inovadoras, mas também para avaliar a aceitação dos cardápios praticados frequentemente. Trata-se, portanto, de mecanismo técnico essencial à retroalimentação do planejamento nutricional, na medida em que possibilita mensurar o índice de aceitação, subsidiar ajustes nas preparações e mitigar riscos de desperdício, contribuindo para o aprimoramento contínuo da qualidade e da eficiência da execução do programa.

Observou-se, ainda, conforme registro em ata da 11ª Reunião Ordinária de 12/12/2024, que o CAE não participou da elaboração dos cardápios, não obstante o art. 4º da Lei Municipal nº 15.538/2017 estabeleça que estes devem ser elaborados pelos

30 Conforme resposta no Questionário nº 2.



nutricionistas responsáveis com a participação do Conselho e antes do início do exercício financeiro, conferindo ao CAE atuação concomitante e estruturante no planejamento alimentar, e não apenas função posterior de fiscalização, circunstância que fragiliza o controle social e a retroalimentação qualitativa do processo decisório.

Assim, sem afastar a competência técnica do Responsável Técnico - RT do PNAE, a participação concomitante do CAE no planejamento — em integração institucional com a equipe de nutrição — além de constituir exigência legal, configura mecanismo de governança apto a qualificar as decisões nutricionais, incorporar percepções obtidas nas visitas às unidades escolares, mitigar riscos de baixa aceitabilidade e desperdício e fortalecer a eficiência, a transparência e a legitimidade da política pública de alimentação escolar, contribuindo para maior aderência dos cardápios às diretrizes normativas e às necessidades concretas da comunidade escolar.

Esse conjunto de elementos revela que, embora exista formalmente planejamento anual de cardápio, sua integração com o planejamento das contratações e com os instrumentos da Lei nº 14.133/2021, especialmente PCA, ETP e cronograma licitatório, enseja oportunidades de aprimoramento.

Em termos práticos, a repetição excessiva de preparações, as alterações frequentes para compatibilização com estoque disponível e os registros de desperdício indicam risco de comprometimento da variabilidade alimentar e da aceitabilidade dos cardápios, além de potencial impacto na eficácia da aplicação dos recursos públicos.

Em se tratando de política pública permanente, estruturada a partir de cardápio anual elaborado com antecedência e passível de adequada estimativa quantitativa, a previsibilidade inerente à alimentação escolar impõe que o planejamento nutricional funcione como elemento estruturante do PCA, dos ETP e do cronograma licitatório, e não como instrumento sujeito a ajustes decorrentes da disponibilidade contratual.

As evidências colhidas indicam que, em determinados períodos, a necessidade de adequação do cardápio a contratos vigentes ou a intercorrências procedimentais acabou por influenciar a execução do planejamento alimentar, invertendo a lógica prevista no art. 23 da Resolução FNDE nº 06/2020. Tal dinâmica, ainda que operacionalmente



justificável em situações pontuais, revela oportunidade de aprimoramento da governança do planejamento.

Dessa forma, **recomenda-se** que a SME aperfeiçoe a integração entre planejamento nutricional e planejamento das contratações, estruturando procedimentos que assegurem maior aderência entre cardápio anual, PCA, ETP e cronograma licitatório, bem como institua mecanismo formal que garanta a participação efetiva do CAE na fase de elaboração e revisão dos cardápios, em conformidade com a legislação municipal e com o papel de controle social previsto no âmbito do PNAE.

5.1.4. Insuficiências na fundamentação e formalização dos quantitativos estimados

O art. 18, § 1º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o planejamento da contratação deve ser precedido de ETP, o qual deve contemplar a descrição da necessidade da contratação, a estimativa das quantidades a serem contratadas, bem como as respectivas memórias de cálculo e os documentos que lhes dão suporte.

Nesse sentido, a estimativa das quantidades constitui elemento obrigatório do ETP e, associada à estimativa de preços, compõe a base do orçamento inicial, sendo essencial para a avaliação da viabilidade econômica da contratação e para o adequado processo de planejamento das contratações. A ausência de estimativas consistentes compromete esse processo, podendo resultar em quantitativos incompatíveis com as necessidades reais de consumo.

Com base nesse entendimento, a análise teve por objetivo verificar a consistência das memórias de cálculo que embasaram os quantitativos licitados, as quais devem estar fundamentadas em dados de consumo ou em outros parâmetros objetivos capazes de demonstrar sua compatibilidade com a necessidade real de consumo anual, tais como o histórico de consumo, o número de alunos atendidos, a quantidade de refeições servidas, as variações sazonais, entre outros fatores relevantes para o adequado dimensionamento da contratação.

O Manual de Licitações e Contratos do TCESP (p.50) afirma que “é necessário que a Administração ao fixar seus quantitativos e sua estimativa de consumo os faça calcados em estudos técnicos e com base em histórico de consumo anteriores, quando couber. “



Constatou-se que, embora os ETP apresentem justificativas para os quantitativos estimados, os documentos juntados, como a simulação de cardápios³¹, relatórios de consumo de itens similares³² e até mesmo relatórios com registro de consumo zerados³³, não demonstram a metodologia utilizada para a definição dos quantitativos a serem licitados.

Essa ausência ou insuficiência documental compromete o recálculo das estimativas e dificulta a análise da real necessidade dos volumes a serem contratados, e ainda impacta diretamente a celeridade dos processos licitatórios, fato demonstrado em situações nas quais o Comitê Gestor deliberou pela devolução da solicitação de dotação orçamentária dos valores propostos em Atas de Registro de Preços - ARP, em razão de as quantidades solicitadas apresentarem divergências significativas em relação ao histórico de consumo, conforme registrado no Sistema SIM³⁴. Ademais, foram registrados apontamentos em parecer jurídico indicando a necessidade de apresentação da memória de cálculo³⁵, o que levou a reiteradas solicitações da Agente de Contratação para que fosse cumprida a recomendação constante no referido parecer³⁶.

Do ponto de vista operacional essa limitação decorre, principalmente, da dificuldade na extração e consolidação dos dados, uma vez que, conforme detalhado no tópico 5.4.1, o sistema informatizado³⁷ atualmente utilizado pela SME e pelo CEASA não gera relatórios gerenciais capazes de subsidiar o cálculo das estimativas. A deficiência foi corroborada tanto nos testes realizados no referido sistema quanto durante visita técnica ao CEASA, ocasião em que se verificou que o acompanhamento de informações essenciais, como estoque e consumo, vem sendo realizado mediante o uso de planilhas eletrônicas.

31 Documento nº 11266316, SEI nº 2024.00060443-71.

32 Documentos nº 10994947 e nº 10994954, SEI nº 2023.00084838-61.

33 Documento nº 13717596, SEI nº 2024.00060443-71.

34 Documento nº 12770978, SEI nº 2024.00030461-10.

35 Documento nº 10885667, SEI nº 2023.00084838-61.

36 Documentos nº 10931589 e nº 10945329, SEI nº 2023.00084838-61.

37 Sistema Gales.



Portanto, verifica-se que a alegação apresentada pela SME em resposta ao questionário de auditoria³⁸, de que não há dificuldades operacionais para a realização de levantamento quantitativo fidedigno e de que “o sistema GALES nos fornece o histórico de consumo” bem como “há um campo que permite o acesso a compras anteriores”, não se sustenta diante das evidências apuradas. Ademais, a simples consulta a registros passados não evidencia a metodologia adotada para a definição dos quantitativos, nem demonstra o tratamento das variáveis mencionadas pela própria pasta, como variações no número de alunos, inauguração de novas escolas, ajustes de cardápio ou oscilações sazonais.

Outro aspecto a ser considerado na análise do histórico de consumo diz respeito à utilização de catálogo de itens não padronizado, em desconformidade com o previsto no art. 40, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. Tal situação é evidenciada por solicitações recorrentes de cadastro e de alteração de itens³⁹, as quais podem ocasionar duplicidades e inconsistências, comprometendo as informações utilizadas na elaboração das estimativas.

Cumprindo observar, ainda, que, embora o art. 3º, inciso XI, do Decreto Municipal nº 22.728/2023 estabeleça a obrigatoriedade de apresentação do histórico de consumo dos últimos seis meses como subsídio às estimativas, não há óbice à Administração para que adote série histórica mais ampla, abrangendo, por exemplo, os últimos doze meses, especialmente quando a contratação possuir vigência anual. A ampliação do período de análise revela-se medida tecnicamente recomendável, pois permite capturar variações sazonais, oscilações de demanda e eventuais ajustes de cardápio ocorridos ao longo do exercício, proporcionando base mais consistente para o dimensionamento dos quantitativos e maior aderência entre a estimativa realizada e a necessidade efetiva de consumo.

Adicionalmente, examinou-se a aderência dos quantitativos licitados ao PCA, instrumento destinado a assegurar o alinhamento entre o planejamento e a execução

38 Questionário de Auditoria nº 2, questões nº 8 e nº 9.

39 Documento nº 10409039, SEI nº 2024.00003639-12; Documento nº 12280061, SEI nº 2024.00084822-10; Documento nº 13485516, SEI nº 2024.00060443-71 e Documento nº 12991769, SEI nº 2024.00131271-55.



das contratações. Verificou-se que nem sempre há correspondência clara entre os quantitativos e itens previstos no PCA e aqueles efetivamente licitados, sem que tenham sido apresentadas justificativas formais para eventuais divergências. Essa inconsistência compromete a função do PCA como ferramenta de gestão, previsibilidade e controle, em desacordo com o disposto no art. 9º do Decreto Municipal nº 22.737, de 30 de março de 2023.

Tal inconsistência foi identificada no processo de aquisição de uva passa e de produto lácteo⁴⁰, no qual consta a afirmação de que “a despesa decorrente do objeto do presente ETP está prevista no PCA do ano de 2025”. Todavia, verificou-se que os itens 166201 (uva passa escura sem caroço desidratada) e 166202 (composto lácteo sabor baunilha sem açúcar) não constam no PCA 2025⁴¹, uma vez que foram incluídos no Sistema SIM somente após a elaboração do referido instrumento de planejamento anual.

Essas fragilidades revelam-se particularmente relevantes quando observadas em conjunto com o consumo integral e recorrente dos quantitativos contratados em período substancialmente inferior ao prazo de vigência dos Termos de Contrato e das ARP, conforme tratado de forma mais detalhada no item 5.1.2.

A utilização integral e, em alguns casos, antecipadas dos quantitativos previstos⁴², somada ao consumo concomitante de volumes oriundos de pregão destinado ao fornecimento e ao SRP para itens de mesma natureza, sugere possível deficiência na análise da demanda efetiva, podendo caracterizar sobreposição de contratações ou subdimensionamento sistemático das estimativas.

Além disso, o esgotamento prematuro dos quantitativos contratados gera efeitos sistêmicos sobre o ciclo subsequente de contratações, ao demandar a abertura antecipada de novos certames, comprometer cronogramas fundamentados na vigência dos ajustes e aumentar a pressão administrativa por celeridade, além de contribuir para

40 SEI nº 2024.00060443-71.

41 Papéis de Trabalho: PT 1.1-1.

42 Documento nº 15660836, SEI nº 2024.00003639-12.



alterações de cardápio motivadas pela indisponibilidade contratual enquanto se aguarda a homologação de novo procedimento licitatório.

Em conjunto, as fragilidades identificadas na estimativa das quantidades, na compatibilização com o PCA e no uso inadequado do SRP elevam significativamente o risco de contratações em volumes superiores ou inferiores à real necessidade. Essas deficiências configuram desconformidade com as diretrizes da Lei nº 14.133/2021 e podem produzir impactos negativos relevantes sobre a eficiência do gasto público.

Diante desse cenário, **recomenda-se** que a SME adote medidas para fortalecer o processo de planejamento das contratações, mediante a padronização das memórias de cálculo, com apresentação formal e estruturada dos parâmetros utilizados, a revisão e adoção de catálogo padrão de itens destinados à alimentação escolar, o aperfeiçoamento do sistema informatizado utilizado para o registro e acompanhamento dos dados de estoque e consumo e a observância do alinhamento entre os quantitativos estimados e o PCA, com justificativas formais para eventuais divergências. Tais providências são essenciais para assegurar estimativas confiáveis, prevenir esgotamentos prematuros ou sobreposições de contratações e aprimorar a eficiência, a economicidade e a conformidade das futuras aquisições.

5.1.5. Insuficiência na sistematização e documentação dos testes de aceitabilidade

Os critérios para análise desse achado são retirados da Resolução nº 06/2020 do PNAE que descreve no art. 20:

Art. 20 A Entidade Executora - EEx deve aplicar teste de aceitabilidade aos estudantes sempre que introduzir no cardápio alimento novo ou quaisquer outras alterações inovadoras, no que diz respeito ao preparo, ou para avaliar a aceitação dos cardápios praticados frequentemente.

Parágrafo único. A EEx é responsável pela aplicação do teste de aceitabilidade, o qual deve ser planejado e coordenado pelo Responsável Técnico - RT do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, conforme metodologia definida pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Na mesma linha, a Nota Técnica nº 1879810/2020/COSAN/CGPAE/DIRAE - Alterações dos Aspectos de Alimentação e Nutrição e de Segurança Alimentar e Nutricional da Resolução CD/FNDE nº 6, de 08 de maio de 2020 prescreve no item 9.6:



É importante registrar ainda que, de acordo com a norma vigente, quaisquer alterações significativas em cardápios da alimentação escolar deverão ser testadas previamente por meio do Teste de Aceitabilidade, conforme a metodologia definida pelo FNDE, sendo que o índice de aceitabilidade deve ser, no mínimo, de 90% para Resto Ingestão e de 85% para Escala Hedônica.

Para análise, foram solicitados todos os relatórios de testes de aceitabilidade realizados nos últimos 3 anos⁴³.

Verificou-se que houve procedimento licitatório para aquisição de geleia de uva 100% fruta, sem lactose, acompanhado do correspondente Pedido de Codificação de Material no processo⁴⁴, visando sua inclusão no cadastro de materiais. Considerando tratar-se de item novo incorporado ao rol de gêneros alimentícios utilizados na alimentação escolar, constatou-se que não foi realizado o teste de aceitabilidade junto aos estudantes, em desacordo com o disposto no art. 20 da Resolução nº 06/2020 do PNAE, que determina a aplicação do referido instrumento sempre que alimentos novos forem introduzidos no cardápio.

Adicionalmente, identificou-se a oferta frequente de bolinho de carnes nos cardápios semanais, sem evidências da aplicação de teste de aceitabilidade, embora se trate de preparação com uso recorrente. A ausência do referido procedimento também contraria a exigência normativa de avaliação periódica da aceitabilidade dos cardápios praticados com regularidade.

A ausência do teste de aceitabilidade impede a verificação do nível de aceitação da preparação pelos estudantes, podendo resultar em baixa adesão à alimentação escolar, risco de desperdício de alimentos e possível descumprimento das diretrizes do PNAE.

Outro aspecto que merece atenção refere-se à adequação do método sensorial afetivo adotado nos testes de aceitabilidade, especialmente no que tange à escolha entre o método de resto-ingestão e o método por escala hedônica, conforme o Manual

43 Documento nº 17691266, SEI nº 2025.00146466-44.

44 Documento nº 12949362, SEI nº 2024.00135226-15, Papéis de Trabalho: PT 5.1-1.



para Aplicação dos Testes de Aceitabilidade no Programa Nacional de Alimentação Escolar⁴⁵.

O teste de aceitabilidade por resto-ingestão é reconhecido como o procedimento mais apropriado para crianças pequenas, que ainda não possuem habilidades plenamente desenvolvidas para interpretar e responder a escalas de satisfação. Por sua vez, o teste de aceitabilidade por escala hedônica é recomendado para estudantes que já demonstram capacidade cognitiva e comunicativa para expressar preferências por meio de graus de aceitação.

Na análise dos testes de aceitabilidade encaminhados, verificou-se a aplicação da escala hedônica para crianças na faixa etária de 3 a 5 anos⁴⁶, resultando em percentual de aceitação de apenas 53,8%, o que levou à reprovação da preparação. Ressalta-se, contudo, que a utilização desse instrumento em faixa etária que ainda não apresenta desenvolvimento cognitivo suficiente para manifestar adequadamente sua opinião por meio de escalas pode comprometer a fidedignidade dos resultados e, conseqüentemente, a validade do estudo.

Recomenda-se, portanto, realizar e registrar os testes de aceitabilidade previamente à introdução de novos alimentos no cardápio, com adequado arquivamento dos respectivos relatórios; e aplicar periodicamente os testes de aceitabilidade para todas as preparações ofertadas de forma recorrente, de modo a garantir a avaliação contínua da aceitação pelos estudantes e a conformidade com as exigências da legislação do PNAE.

A título de boas práticas, a SME pode elaborar e formalizar um Procedimento Operacional Padrão - POP, detalhando os critérios para definição dos métodos (resto-ingestão ou escala hedônica), as etapas de aplicação dos testes, responsabilidades das equipes, periodicidade de avaliação de preparações recorrentes, fluxo dos registros, validação e arquivamento dos resultados.

45 Manual para Aplicação dos Testes de Aceitabilidade no Programa Nacional de Alimentação Escolar - Link: Teste de Aceitabilidade _ 2a edição 2017.pdf acessado em 06/01/2026 às 8h15.

46 Documento nº 17691266, página 47, SEI nº 2025.00146466-44.



Além disso, realizar a integração entre o processo de testes de aceitabilidade ao ciclo de elaboração dos cardápios permite uma verificação prévia da existência dos testes de determinado alimento antes da sua inclusão nos cardápios. Essa integração não apenas assegura conformidade com a legislação do PNAE, mas também fortalece o processo de tomada de decisão no âmbito das aquisições públicas, uma vez que os resultados dos testes constituem subsídio técnico indispensável para a elaboração do ETP. Assim, a decisão de adquirir determinado alimento passa a se basear em evidências de sua aceitação, favorecendo eficiência, menor desperdício e melhor qualidade alimentar.

5.2. DA INSTRUÇÃO DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS

5.2.1. Deficiências nos registros e na padronização dos procedimentos de análise das amostras

A análise de amostras, quando prevista no edital, deve observar critérios objetivos, previamente definidos e vinculados às especificações constantes do instrumento convocatório, sendo acompanhada de registros claros, suficientes e verificáveis, de modo a assegurar a observância dos princípios da transparência, isonomia, vinculação ao edital, julgamento objetivo e segurança jurídica, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

Na presente auditoria, verificou-se que os registros constantes nos autos não evidenciam, suficientemente, a metodologia efetivamente aplicada na análise das amostras, tampouco permitem demonstrar, com clareza, a aderência entre os parâmetros previstos no edital e as decisões administrativas de aprovação ou reprovação dos produtos apresentados. Por meio da documentação examinada, não foi possível identificar de maneira consistente como os critérios técnicos foram operacionalizados na prática, comprometendo a rastreabilidade e a auditabilidade dos procedimentos.

Como exemplo, cita-se o PMC.2023.00084873-43, em que o edital previa os seguintes critérios de análise das amostras:

1. Para o item “FILEZINHO DE PEITO SASSAMI CONGELADO (IQF)” (descrição: O Filezinho de Peito Sassami Congelado (IQF) in natura deverá apresentar-se sem pele, sem



osso e sem gordura aderida; ser proveniente de aves sadias, abatidas sob inspeção veterinária):

Características sensoriais - Aspecto: consistência firme, não amolecida nem pegajosa, deverá apresentar-se sem pele, sem osso e sem gordura aderida; - Cor: própria, sem manchas esverdeadas ou pardacentas; - Odor e sabor: próprio.

2. Para o item “OVO INTEGRAL PASTEURIZADO DESIDRATADO” (descrição: Ovo integral pasteurizado desidratado deverá ser proveniente de ovo in natura, tipo grande, higienizado, filtrado, pasteurizado e desidratado por processo adequado. Ser livre de odores e materiais estranhos, isento de corantes e glúten. Deverá conter apenas ovo integral. Não deverá necessitar de refrigeração para sua conservação):

Características sensoriais - Aspecto: pó fino, homogêneo; - Cor: amarela; - Odor e sabor: suave, característico; - Rendimento: 1 quilo do produto em pó deverá equivaler entre 80 a 83 ovos in natura.

Nesse contexto, no julgamento do TC-009550/989/21-4, cujo edital previa apenas critérios sensoriais gerais, tais como “Aspecto: próprio, não amolecido nem pegajoso; Cor: própria, sem manchas esverdeadas; Sabor: próprio; Odor: próprio”, o Conselheiro Relator Dimas Ramalho destacou que:

2.8. Por fim, a disciplina relativa à apresentação e análise de amostras igualmente requer aprimoramento, pois a instrução processual confirma as assertivas da Representante no sentido de que o edital permite “avaliações subjetivas dos produtos quanto a eventuais modos de preparo e análises sensoriais quanto aos ingredientes, informações nutricionais e informações adicionais, dentre outros aspectos de incertos alcances”. Diferentemente do que afirma a Municipalidade em sua peça de defesa, o edital não dá às amostras a condição de singelo instrumento de verificação de atendimento às especificações do edital. Como destacado no parecer da Assessoria Técnica, o Anexo 1 contém exigências quanto a características sensoriais que necessitam de melhor detalhamento a fim de que sejam conferidos parâmetros objetivos para orientação do exame das mostras pelo Departamento de Alimentação Escolar da Secretaria da Educação. Neste sentido, deverá a Municipalidade elucidar e detalhar os critérios que serão adotados no exame sensorial de conformidade dos gêneros alimentícios, consignando expressamente os aspectos, consistências, cores, odores e sabores que serão considerados satisfatórios durante a avaliação das amostras.

Dessa forma, o TCESP concluiu que não é suficiente constar no edital apenas expressões genéricas ou superficiais sobre características sensoriais, sendo imprescindível que os parâmetros técnicos e metodológicos sejam previamente definidos de forma objetiva, vinculados ao instrumento convocatório e capazes de orientar de maneira clara o julgamento das amostras.



Cumprido destacar, ainda, que, embora os editais analisados previassem critérios de análise sensorial, não foram identificados, nos respectivos processos administrativos, registros que evidenciassem a efetiva realização desses testes sobre as amostras avaliadas, tampouco a documentação dos resultados obtidos.

Outrossim, durante os testes executados na presente auditoria, foram constatadas situações indicativas de fragilidades procedimentais nos registros das análises, tais como: 1. utilização de fotografia de amostra aparentemente oriunda de processo anterior⁴⁷; 2. registro da mesma fotografia de amostra para licitantes distintos no mesmo certame, concorrendo em cotas diferentes⁴⁸; 3. aprovação, em duas instâncias, de amostra cuja fotografia constante nos autos não corresponde ao produto indicado⁴⁹; e 4. inconsistências entre a marca registrada na fotografia da amostra e aquela constante na documentação apresentada pelo fornecedor⁵⁰.

Ressalta-se que o exame se concentrou nos documentos e registros constantes nos autos dos processos analisados, com foco na suficiência dos mecanismos de controle e na rastreabilidade das decisões administrativas, não abrangendo eventuais registros arquivados em local diverso.

Em atendimento aos deveres de transparência e motivação previstos na legislação vigente, o aprimoramento dos registros das análises realizadas, mediante a formalização de relatório circunstanciado do procedimento adotado, com a participação de mais de um servidor público e a identificação dos participantes envolvidos, incluindo nome e matrícula, pode proporcionar maior segurança e controle, assim como o registro fotográfico adequado das amostras analisadas, contemplando, sempre que pertinente, imagens do produto em diferentes ângulos, da embalagem, rótulo, marca, lote e

47 No processo SEI nº 2023.00064511-63, a foto da amostra do licitante vencedor indica corresponder àquela apresentada no processo SEI nº 2022.00023505-75.

48 No processo SEI nº 2024.00009071-90, documentos nº 11135987 e nº 11108140, verifica-se que a foto da amostra das licitantes é idêntica, inclusive com a mesma etiqueta.

49 No processo SEI nº 2024.00013818-50, documentos nº 11597910, nº 11598114, nº 11668598 e nº 11931772, consta aprovação de amostra de alho acompanhada de fotografia de milho congelado.

50 No processo SEI nº 2023.00084838-61, documento nº 11777042, o parecer aprova amostra de patinho moído cuja fotografia indica marca JD Foods – documento nº 11597575, muito embora a documentação apresentada menciona marca JJ Foods – documento nº 11597593. Em data posterior ao parecer, a documentação referente à amostra da marca JD Foods foi juntada no processo, conforme documento nº 11851316.



conteúdo interno, de forma legível, datada e suficiente para possibilitar eventual verificação posterior, assegurando a consistência entre o material examinado e os documentos constantes dos autos.

Diante desse contexto, a equipe de auditoria conclui que há oportunidades relevantes de aprimoramento na documentação e controle dos procedimentos de avaliação de amostras. Corrobora esse entendimento o fato de que, após o início da presente auditoria, a SME passou a adotar análise por comissão, com participação de mais de um servidor e elaboração de registros mais detalhados, medida que se mostra adequada sob a perspectiva da segregação de funções e do fortalecimento dos controles internos, contribuindo para a mitigação de riscos no julgamento técnico.

Cumpre assegurar, ainda, a efetiva atuação da segunda linha de controle, com supervisão e validação dos procedimentos adotados pela instância competente, não apenas como formalidade procedimental, mas como mecanismo efetivo de controle da regularidade e da consistência das análises realizadas, em consonância com o modelo de governança e gestão de riscos previsto na Lei nº 14.133/2021.

Adicionalmente, mostra-se necessária a definição clara, objetiva e previamente estabelecida, no edital, dos critérios técnicos e da metodologia de avaliação das amostras, especialmente quanto à análise de amostras e aos procedimentos sensoriais aplicáveis, com indicação de como tais parâmetros serão operacionalizados na prática. Os registros produzidos devem demonstrar aderência entre o procedimento efetivamente adotado e aquele previamente previsto no instrumento convocatório, de modo a assegurar o julgamento objetivo, reduzir margens de discricionariedade indevida, mitigar riscos de questionamentos administrativos ou judiciais e garantir a observância dos princípios que regem as contratações públicas.

Nesse sentido, o TCESP, nos processos TC-020646.989.25-1 e TC-020667.989.25-5, reforçou o entendimento de que, ainda que a Administração alegue adotar parâmetros técnicos definidos por normas da ANVISA e resoluções do FNDE, tais critérios devem constar expressamente no ato convocatório, determinando-se que o edital exponha de forma clara os parâmetros considerados para a análise das amostras, estabelecendo critérios objetivos acerca dos testes de aceitabilidade e das metodologias aplicadas.



Nesse contexto, **recomenda-se** o aperfeiçoamento dos procedimentos de análise de amostras, com a definição prévia, clara e expressa dos parâmetros técnicos e metodológicos a serem observados, devidamente fundamentados em normativos e fontes oficiais, a serem inseridos no instrumento convocatório, de modo a propiciar a observância aos princípios da vinculação ao edital e do julgamento objetivo.

Recomenda-se, ainda, o aprimoramento dos registros das análises de amostras, de modo que sejam claros, suficientes e rastreáveis, permitindo demonstrar de forma consistente a metodologia aplicada, a aderência aos critérios definidos no edital e a identificação dos servidores envolvidos, garantindo maior transparência e segurança jurídica nos procedimentos de avaliação.

5.2.2. Elaboração proforma das análises de riscos

A Lei nº 14.133/2021 estabelece instrumentos específicos para o tratamento das hipóteses de risco no âmbito das contratações públicas, com destaque para a gestão de riscos, a qual deve ser empregada de forma sistemática para identificar, analisar e mitigar os riscos inerentes às contratações, bem como para subsidiar a definição de controles preventivos e corretivos proporcionais à natureza e à materialidade do objeto.

No exame dos 12 (doze) processos integrantes da amostra, constatou-se que as análises de riscos⁵¹ foram elaboradas proforma, sem a devida diferenciação quanto aos níveis de risco e às probabilidades associadas às diversas contratações, desconsiderando-se as particularidades dos itens contratados, os quais apresentam perfis de risco distintos.

Dessa forma, **recomenda-se** que a unidade auditada aperfeiçoe a elaboração de suas análises de risco, assegurando que cada contratação seja precedida de análise de riscos específica, formalmente documentada e estruturada com parâmetros claros de identificação, avaliação, priorização e tratamento. Tal aprimoramento deve contemplar a definição objetiva de critérios de probabilidade e impacto, a descrição dos controles existentes e propostos, bem como a explicitação de responsáveis e mecanismos de

⁵¹ Papéis de Trabalho: PT 1.2-02 a PT 1.2-13.



monitoramento, de modo a garantir maior robustez metodológica e efetiva integração desses elementos ao processo decisório e ao planejamento da contratação.

5.2.3. Morosidade processual e impactos na execução do planejamento da alimentação escolar

A formalização da tempestiva contratação do objeto pressupõe planejamento antecipado, ETP e TR consistentes, gestão estruturada de riscos, definição clara de responsabilidades, controle efetivo de prazos e atuação integrada das áreas envolvidas, de modo a assegurar a continuidade do fornecimento, a eficiência administrativa e a adequada execução das políticas públicas.

Verificou-se que os processos licitatórios destinados à aquisição de gêneros alimentícios apresentaram tempo médio de tramitação de aproximadamente 10 meses, considerando-se o período compreendido entre a fase preparatória e a homologação dos certames.

Tal duração revelou-se superior ao necessário para contratações de objetos recorrentes e previsíveis, como aqueles relacionados à alimentação escolar, e impactou de forma relevante a execução do planejamento originalmente estabelecido.

Em decorrência desse lapso temporal, constatou-se a ocorrência de atrasos recorrentes nos processos licitatórios, os quais se iniciaram ainda na fase preparatória e se prolongaram ao longo da condução dos certames.

Esses atrasos decorreram, principalmente, da necessidade de correções sucessivas nos instrumentos convocatórios, da apresentação de impugnações e recursos administrativos e da revisão de especificações técnicas consideradas restritivas ou insuficientemente fundamentadas, notadamente nos casos de introdução de novos alimentos, de novos cortes, de variações específicas de preparo, da inclusão de temperos diferenciados ou da exigência de produtos classificados como “extralimpos”.

Em razão da demora na conclusão dos procedimentos licitatórios, observou-se o consumo integral dos quantitativos previamente contratados, o que contribuiu para a repetição de preparações nos cardápios escolares, em desacordo com as diretrizes do PNAE quanto à variabilidade da alimentação ofertada.



Constatou-se, ainda, o esgotamento de atas de registro de preços em prazo significativamente inferior ao período de vigência originalmente previsto, evidenciando a utilização recorrente desses instrumentos como mecanismo de suprimento contínuo, em detrimento de sua finalidade de atendimento a demandas eventuais e imprevisíveis.

Os atrasos identificados impactaram diretamente a gestão dos cardápios, ocasionando alterações frequentes nas unidades escolares com o objetivo de compatibilizar a oferta de refeições com os estoques disponíveis, e não com o planejamento previamente estabelecido.

Tal dinâmica reforçou um ciclo de replanejamento reativo, no qual decisões operacionais passaram a ser orientadas pela disponibilidade imediata de insumos, em prejuízo do planejamento nutricional originalmente concebido.

Adicionalmente, a morosidade dos processos licitatórios gerou incertezas quanto à efetiva realização e ao momento de celebração das contratações, exigindo o acionamento recorrente de diferentes setores administrativos para a realização de novas pesquisas de preços, bem como a criação ou alteração de cadastros de produtos no sistema SIM, ampliando o esforço administrativo e a fragmentação do planejamento.

Ressalta-se que a modalidade pregão é utilizada na Administração Pública mesmo antes da vigência da Lei nº 14.133/2021 e permanece prevista, inclusive, como forma obrigatória para a aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE, conforme a Resolução FNDE nº 06/2020.

Nesse sentido, não se evidenciam alterações substanciais nos procedimentos licitatórios que, por si sós, justifiquem atrasos significativos ou imprevisíveis do ponto de vista administrativo.

De igual modo, embora o ETP e o TR tenham sido formalizados como instrumentos na nova legislação, tais documentos essencialmente sistematizam demandas que, no caso da alimentação escolar, já são historicamente planejadas a partir da elaboração do cardápio anual.

No curso da auditoria, identificou-se, ainda, a falta de compatibilidade entre as contratações realizadas e o PCA, o que resultou na não consolidação das reais



necessidades alimentares, com quantitativos subestimados e a ausência de previsão de determinados itens.

Contribuiu para esse cenário a inexistência de memória de cálculo clara, compreensível, rastreável e verificável das estimativas utilizadas para a definição dos quantitativos a serem contratados, exigida pelo art. 18, §1º, inciso IV, da NLLC, fragilizando o planejamento e dificultando a avaliação da aderência entre a demanda prevista e o consumo efetivo.

Esse conjunto de fatores evidencia fragilidades estruturais no planejamento das contratações de gêneros alimentícios, com reflexos diretos sobre a execução da política de alimentação escolar, a eficiência administrativa e a observância das diretrizes do PNAE, indicando a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de planejamento, da definição das especificações e da gestão dos riscos associados às contratações.

5.3. DOS SISTEMAS INFORMATIZADOS

5.3.1. Limitações do Sistema Gales no suporte ao planejamento e controle da alimentação escolar

O Sistema Gales da PMC/SME constitui o banco de dados oficial de suporte à gestão da alimentação escolar de Campinas, contemplando os módulos Gales Técnico (planejamento de cardápios), Gales Estoques e Gales Financeiro (gestão das verbas do PNAE). O sistema armazena as informações necessárias à operacionalização da política pública, tais como fichas técnicas de alimentos, cardápios, relação de unidades escolares atendidas, número de refeições servidas e controle de estoques.

Contudo, para fins de adequado planejamento das contratações, o sistema não dispõe de funcionalidade que permita a geração de relatório consolidado, extraído diretamente da base de dados, capaz de integrar tais informações de forma estruturada para subsidiar a instrução dos ETP, especialmente no que se refere à memória de cálculo dos quantitativos estimados para as contratações, elemento obrigatório pela NLLC⁵².

52 Lei Federal nº 14.133/2021, Art. 18, § 1º " O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:



Em resposta à pergunta nº 9 do Questionário 2, “Qual relatório suporta a memória de cálculo que serve de base para estimativas de quantitativos de aquisição previstos nos ETPs?”, a unidade auditada informou que:

No sistema GALES, há um campo que permite o acesso a compras anteriores. Também foram verificados processos anteriores elaborados no SEI, os quais servem como referência para estimativa. Contudo, os quantitativos podem variar, apresentando tendência de aumento ou redução a cada ano, em razão do número de alunos ou da inauguração de novas escolas, o que impacta diretamente na quantidade estimada de cada produto.

Contudo, não foi indicado relatório específico capaz de demonstrar, de forma categórica, a metodologia adotada para apuração dos volumes estimados, o que inviabilizou a replicação do cálculo como procedimento de auditoria.

Corroborando a necessidade de aprimoramento das funcionalidades do Sistema Gales a situação verificada no processo PMC.2023.00084838-61, no qual consta parecer jurídico recomendando a inclusão da memória de cálculo da estimativa dos quantitativos, bem como dos documentos que lhe dão suporte⁵³, solicitação que fora reforçada pela agente de contratação designada para o processo licitatório⁵⁴.

Em resposta, a unidade auditada informou que “o cálculo do quantitativo estimado é feito pela nutricionista responsável a partir da elaboração do cardápio base. Este cardápio contempla o consumo semanal e embora já o tenha no momento da elaboração do ETP, é inviável a sua junção ao Estudo em razão da grande quantidade de dados que gera as informações”⁵⁵. A justificativa apresentada, contudo, mostrou-se insuficiente para fins de adequada instrução processual, razão pela qual houve nova reiteração quanto à necessidade de apresentação da memória de cálculo⁵⁶.

Com o objetivo de sanar o apontamento, a unidade auditada apresentou histórico de consumo dos últimos 12 meses de produto similar ao que se pretendia adquirir, com a finalidade de “fundamentar o quantitativo total de carne bovina do processo em

(...) IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala”.

53 Conforme documento nº 10885667 do referido processo.

54 Conforme documento nº 10931589 do referido processo.

55 Conforme documento nº 10942659 do referido processo.

56 Conforme documento nº 10945329 do referido processo.



questão com base no histórico de consumo dos últimos 12 meses com produtos similares”, acrescentando, ainda, que “embora os documentos específicos de memória de cálculo possam estar ausentes, a referida análise demonstra a consistência e a adequação do quantitativo proposto com base nas necessidades reais”⁵⁷.

Ademais, durante visita técnica ao CEASA, verificou-se que, a partir do cardápio anual, instrumento que fundamenta o planejamento das aquisições, não é possível extrair demonstrativo consolidado contendo todos os itens previstos e respectivos quantitativos necessários à instrução da licitação. Isso decorre da metodologia atualmente adotada, que consiste na elaboração de um cardápio mensal por grupamento (21 cardápios distintos), posteriormente replicado para os demais meses do exercício. Em seguida, realiza-se, na aba “Planejamento”, a emissão de “Pedido Extraordinário”, do qual seriam extraídos os quantitativos a serem adquiridos conforme os cardápios planejados⁵⁸. Ademais, o sistema não dispõe de mecanismo de validação ou conferência automatizada dos dados gerados, o que compromete a confiabilidade das estimativas apuradas.

Dessa forma, não é possível obter relatório consolidado gerado diretamente pelo sistema, sem a necessidade de cálculos manuais externos, que evidencie, com base nos parâmetros do PNAE, o volume total a ser adquirido no exercício.

Vale ressaltar que, em resposta à Questão 24 do Questionário nº 1⁵⁹, na qual se indagou à unidade auditada se “os sistemas de informação relacionados à gestão de compras, controle de estoque e distribuição estão integrados? Essa integração é adequada para garantir a eficiência e confiabilidade?”, foi informado que:

Os sistemas atualmente utilizados para a gestão de compras, controle de estoque e distribuição dos gêneros alimentícios estão integrados apenas parcialmente. Embora exista comunicação entre alguns módulos (especialmente dentro do conjunto de sistemas GALES), a integração não é suficiente para atender plenamente às necessidades operacionais e gerenciais do Programa Municipal de Alimentação Escolar. Além disso, a integração atual não é considerada adequada para garantir a máxima eficiência, confiabilidade e rastreabilidade das informações, resultando na necessidade de verificações manuais, cruzamentos de dados e retrabalho em algumas etapas do processo. Diante disso, está em andamento um projeto de readequação e aprimoramento dos

57 Conforme documentos nº 10994947 e nº 10994947 do referido processo.

58 Em teste de auditoria com reexecução do procedimento observado na visita in loco, não foi possível emitir o referido relatório para verificar seu conteúdo.

59 Conforme documento nº 17088110, SEI nº 2025.00146466-44.



sistemas, com foco especial nos módulos do GALES, visando modernizar suas funcionalidades, ampliar a interoperabilidade entre módulos e garantir que todo o fluxo (planejamento, compras, gestão contratual, estoque e distribuição) seja atendido de forma integral, automatizada e alinhada às necessidades da municipalidade.

Tal manifestação converge com as constatações desta auditoria, corroborando o entendimento de que a atual configuração do sistema Gales demanda aperfeiçoamento para assegurar maior confiabilidade, integração e suporte às atividades de planejamento e execução das contratações.

Ademais, verificou-se que os códigos dos itens registrados no módulo Gales Estoques coincidem com aqueles cadastrados no SIM. Entretanto, essa correspondência não se verifica em relação ao módulo Gales Técnico, no qual são cadastrados os alimentos, as fichas técnicas de preparação e os cardápios que fundamentam o planejamento das contratações⁶⁰. Constatou-se a inexistência de evidências de sincronização sistêmica, interoperabilidade ou parametrização integrada entre os módulos Gales Técnico e Gales Estoques, revelando ausência de padronização cadastral entre as próprias bases que compõem o sistema Gales. Tal dissociação compromete a rastreabilidade, a integridade e a consistência do fluxo informacional.

A relevância dessa inconsistência é ampliada pelo fato de que o código do alimento constitui elemento estruturante da modelagem do cardápio (pois é o “CPF” do alimento), a partir do qual se operacionalizam os cálculos de per capita, a definição de porcionamentos e a frequência das preparações no cardápio anual. Assim, a inexistência de correspondência ou referência cruzada entre os códigos utilizados no Gales Técnico e no Gales Estoques inviabiliza a verificação fidedigna da relação entre o planejamento nutricional e a gestão de estoques, fragilizando os controles subjacentes aos quantitativos estimados.

60 A exemplo do item “Disco de Panqueca Congelado”, verifica-se que, no processo licitatório PMC.2024.00031017-49, o produto consta com a codificação “159241”, conforme documentos 12856431 (Solicitação de Compras no SIM), 13006999 (Termo de Referência) e 13437516 (edital publicado). No Sistema Gales Estoques, ao se extrair relatório de consumo do referido item, também se identifica a codificação “159241” (conforme PT 5.1-1). Contudo, no cadastro originário do item no Gales Técnico, o alimento foi criado sob a codificação interna “849” (conforme PT 5.1-2). Em razão dessa duplicidade de códigos, os relatórios gerados pelo Gales Técnico, a exemplo do relatório “Planejamento de Compras” (conforme páginas 489 e 1145 do PT 5.1-3), passam a referenciar o item pelo código “849”, sem qualquer menção ao código “159241”, que é aquele vinculado ao SIM e necessário para a emissão de Nota de Empenho e para o controle de estoques.



Como consequência, ao se extrair do Gales Estoques o relatório de “histórico de consumo” destinado a subsidiar a fase preparatória das licitações, não é possível demonstrar, de forma objetiva e auditável, a aderência desses dados aos registros e parâmetros que estruturam os cardápios no Gales Técnico, cujos itens se encontram cadastrados sob codificação distinta daquela utilizada no Gales Estoques e no SIM. Tal cenário evidencia inconsistência sistêmica que compromete a confiabilidade das informações empregadas no planejamento das contratações e na tomada de decisões administrativas sobre a política pública.

Verificou-se, ainda, que o sistema não mantém histórico versionado (controle de versões) dos cardápios nem registro estruturado das alterações realizadas ao longo do exercício. Em razão dessa limitação, não foi possível confrontar o cardápio originalmente planejado com aquele efetivamente executado, o que restringe a aferição de aderência ao planejamento inicial e enfraquece o controle sobre as modificações promovidas durante a execução.

Adicionalmente, em teste de auditoria voltado à consistência dos dados, procedeu-se à comparação entre os relatórios de atividades de 2024⁶¹ e de 2025⁶² e os relatórios extraídos do Sistema Gales (aba “Relatórios > Refeições servidas no mês”), relativos aos meses de abril, junho e setembro de 2024 e 2025⁶³. Constatou-se que, com exceção do mês de setembro de 2024, os relatórios do sistema apresentaram idêntico valor total de refeições atendidas/dia (309.269), porém com variações no total mensal informado. Ademais, os dados dos relatórios extraídos do sistema Gales mostraram divergências em relação aos dados constantes dos relatórios de atividades do CEASA juntados ao processo PMC.2025.00146466-44. Tais inconsistências indicam fragilidade na consolidação ou parametrização das informações extraídas, comprometendo sua confiabilidade para fins de planejamento e monitoramento.

Sob a perspectiva de gestão de processos, a ausência de integração entre planejamento nutricional e planejamento de compras dificulta a padronização

61 Conforme documento nº 17088268, SEI nº 2025.00146466-44.

62 Conforme documento nº 17088916, SEI nº 2025.00146466-44.

63 Conforme PT 5.1-4.



metodológica, reduz a previsibilidade das estimativas e enfraquece o controle sobre o ciclo completo da contratação. Além disso, a dependência de controles paralelos revela limitações do Sistema Gales quanto ao suporte à tomada de decisão e à gestão integrada da política de alimentação escolar, com reflexos na eficiência administrativa e na confiabilidade das informações utilizadas nas etapas de planejamento, contratação e execução, bem como na transparência e a capacidade de monitoramento das decisões adotadas.

Em razão dessas limitações, os usuários do sistema são compelidos a extrair informações de forma fragmentada, por meio de diferentes funcionalidades, e a realizar cálculos complementares de forma manual ou por meio de planilhas externas, a fim de consolidar os dados necessários ao planejamento e à instrução dos processos licitatórios. Tal prática caracteriza a existência de controles paralelos não integrados ao sistema de gestão da alimentação escolar, fragilizando a rastreabilidade dos dados, reduzindo a confiabilidade das informações utilizadas e ampliando o risco de erros, inconsistências ou divergências entre cardápio planejado, estimativas de quantitativos e volumes efetivamente contratados.

Ressalta-se que, apesar das fragilidades identificadas, a política de alimentação escolar executada no Município de Campinas apresenta elevado padrão de qualidade e constitui referência para outros órgãos públicos. As oportunidades de aprimoramento apontadas inserem-se na própria dinâmica de melhoria contínua dos processos, inerente ao ciclo de gestão da política pública.

Diante do exposto, **recomenda-se** o aprimoramento das funcionalidades do Sistema Gales, com a implementação de relatórios consolidados, rastreáveis e verificáveis que integrem as informações do cardápio anual, dos parâmetros do PNAE e dos quantitativos necessários às contratações de gêneros alimentícios, reduzindo a dependência de controles paralelos e fortalecendo a confiabilidade e a robustez do planejamento das compras públicas.

6. RECOMENDAÇÕES

Enumera-se as recomendações de forma consolidada, conforme abaixo:



1. Incluir os elementos estritamente necessários à adequada especificação do objeto na descrição dos itens a serem adquiridos, com indicação expressa das normas que fundamentam as exigências sanitárias, nutricionais e de segurança alimentar, abstendo-se de inserir requisitos que não se revelem indispensáveis ou que possam restringir indevidamente a participação de potenciais fornecedores;
2. Garantir que as especificações não usuais no mercado sejam precedidas de análise técnica formal que demonstre sua proporcionalidade e viabilidade concorrencial, com registro nos Estudos Técnicos Preliminares da existência de fornecedores aptos a atender integralmente às características exigidas, de modo a mitigar riscos de direcionamento, impugnações, atrasos ou fracassos de certames, preservando-se, simultaneamente, a qualidade dos alimentos fornecidos e a economicidade da contratação;
3. Reavaliar a estratégia de contratação a ser adotada, priorizando o procedimento licitatório para fornecimento de itens previsíveis, recorrentes e passíveis de adequada estimativa, reservando o SRP às hipóteses em que seus pressupostos legais estejam concretamente demonstrados, de modo a ampliar a competitividade, reduzir custos decorrentes da transferência de risco ao fornecedor e assegurar maior vantajosidade à Administração;
4. Aperfeiçoar a integração entre planejamento nutricional e planejamento das contratações, estruturando procedimentos que assegurem maior aderência entre cardápio anual, PCA, ETP e cronograma licitatório, bem como instituir mecanismo formal que garanta a participação efetiva do CAE na fase de elaboração e revisão dos cardápios, em conformidade com a legislação municipal e com o papel de controle social previsto no âmbito do PNAE;
5. Adotar medidas para fortalecer o processo de planejamento das contratações, mediante a padronização e formalização das memórias de cálculo, com apresentação dos parâmetros utilizados para definir quantitativos; realizar a revisão e adoção de catálogo padronizado de itens destinados à alimentação escolar e garantir a observância do alinhamento entre os quantitativos estimados e o PCA, com justificativas formais para eventuais divergências;



6. Realizar e registrar os testes de aceitabilidade previamente à introdução de novos alimentos no cardápio, com adequado arquivamento dos respectivos relatórios; e aplicar periodicamente os testes de aceitabilidade para todas as preparações ofertadas de forma recorrente, de modo a garantir a avaliação contínua da aceitação pelos estudantes e a conformidade com as exigências da legislação do PNAE;
7. Aperfeiçoar os procedimentos de análise de amostras, com a definição prévia, clara e expressa dos parâmetros técnicos e metodológicos a serem observados, devidamente fundamentados em normativos e fontes oficiais, mediante inserção no instrumento convocatório, em homenagem aos princípios da vinculação ao edital e do julgamento objetivo;
8. Aprimorar os registros das análises de amostras, de modo que sejam claros, suficientes e rastreáveis, permitindo demonstrar de forma consistente a metodologia aplicada, a aderência aos critérios definidos no edital e a identificação dos servidores envolvidos, garantindo maior transparência e segurança jurídica nos procedimentos de avaliação;
9. Aperfeiçoar a elaboração de suas análises de risco, assegurando que cada contratação seja precedida de análise de riscos específica, formalmente documentada e estruturada com parâmetros claros de identificação, avaliação, priorização e tratamento;
10. Aprimorar as funcionalidades do Sistema Gales, com a implementação de relatórios consolidados, rastreáveis e verificáveis que integrem as informações do cardápio anual, dos parâmetros do PNAE e dos quantitativos necessários às contratações de gêneros alimentícios, reduzindo a dependência de controles paralelos e fortalecendo a confiabilidade e a robustez do planejamento das compras públicas.

7. CONCLUSÃO

A presente auditoria realizou uma avaliação, sob os aspectos operacional e de conformidade, dos procedimentos adotados na fase preparatória das licitações destinadas à contratação de gêneros alimentícios para a alimentação escolar, conduzidos



entre os exercícios de 2024 e 2025, na modalidade Pregão Eletrônico, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação - SME.

O trabalho teve por objetivo verificar a existência, a adequação e a confiabilidade dos instrumentos de controle, bem como avaliar os aspectos relacionados à eficiência, eficácia e efetividade das atividades desenvolvidas na fase preparatória das referidas contratações. Para tanto, foram analisados, dentre outros elementos, a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP e dos Termos de Referência – TR, as especificações constantes dos editais, a metodologia de cálculo dos quantitativos estimados, os procedimentos de avaliação de amostras, a utilização de sistemas informatizados e a instrução processual dos certames. A análise considerou, ainda, a aderência aos princípios que regem a Administração Pública e às diretrizes da Lei nº 14.133/2021, com ênfase na legalidade, no planejamento, na eficiência, na economicidade, na transparência, na motivação dos atos administrativos e na adequada gestão de riscos.

No decorrer dos exames, verificou-se a insuficiência de fundamentação técnica para diversas especificações constantes nos TR e editais; uso excessivo do Sistema de Registro de Preços – SRP; fragilidades no planejamento, no que se refere à integração entre cardápio, Plano de Contratações Anual - PCA, ETP e cronograma licitatório.

Além disso, identificou-se que houve repetições frequentes de preparações; registros de baixa aceitabilidade decorrentes de reclamações de alunos e ausência de participação efetiva do Conselho de Alimentação Escolar – CAE na formulação dos cardápios; deficiência na realização e documentação dos testes de aceitabilidade, tanto para novos alimentos quanto para preparações recorrentes; insuficiência das memórias de cálculo apresentadas para fundamentar os quantitativos estimados; limitações do sistema informatizado; ausência de padronização do catálogo de itens e inconsistências na compatibilização com o PCA.

Verificou-se, por fim, deficiências significativas nos registros e na metodologia de análise das amostras; elaboração proforma das análises de riscos, sem diferenciação entre probabilidade, impacto ou particularidades dos itens contratados; insuficiência das memórias de cálculo que fundamentam os quantitativos estimados; processos licitatórios com duração média aproximada de dez meses, em grande parte devido a correções sucessivas nos ETPs e nos TRs.



Cumprir destacar que a SME vem demonstrando empenho na condução de suas atividades, através da reformulação da composição de servidores da Coordenadoria de Nutrição – CONUTRI, reavaliação de procedimentos, documentos e mecanismos de controle, além de colaborar na disponibilização de informações à equipe de auditoria. Essa postura reflete o reconhecimento, por parte da gestão, da importância de aperfeiçoar os mecanismos de controle, padronizar procedimentos e buscar soluções que fortaleçam a eficiência e a transparência na gestão dos procedimentos adotados na fase preparatória das licitações destinadas à contratação de gêneros alimentícios para a alimentação escolar.

Por todo o exposto, e tendo em vista que a Auditoria Interna deve ser entendida como atividade de assessoramento à Administração, destinada a agregar valor e contribuir para a qualificação da gestão pública, apresentando propostas de melhoria que proporcionem aumento da eficiência, da eficácia e da efetividade das ações realizadas pelo município, como resultado do presente trabalho de auditoria, foram produzidas recomendações para as ocorrências constatadas, as quais podem ser verificadas ao final de cada tópico do “Capítulo 5 – Resultados dos Exames”, compilados no “Capítulo 6. Recomendações”.

Saliente-se que, em continuidade a este relatório, e com objetivo de estabelecer as medidas a serem adotadas para sanar as impropriedades e irregularidades identificadas nos pontos de auditoria, e, conseqüentemente, aprimorar a gestão, será pactuado um Plano de Providências, devendo seu cumprimento ser objeto de monitoramento e avaliação.

Este é o Relatório Final de Auditoria.

Campinas/SP, 15 de abril de 2026.



8. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Seguindo as orientações previstas no Manual de Auditoria Interna em seu tópico 2.3.3.2.3, registramos nesta seção a manifestação da Unidade Auditada, bem como a análise da equipe de auditoria.

Conforme o mencionado manual:

A Unidade Auditada expressa formalmente sua opinião sobre as conclusões e sugestões do Auditor de Controle Interno. Essa declaração geralmente inclui uma resposta ou comentário da gestão da Unidade Auditada sobre as observações e resultados apresentados no relatório de auditoria. Nessa seção a Unidade Auditada pode reconhecer, concordar ou discordar das conclusões do relatório, fornecer comentários adicionais ou esclarecimentos sobre as observações, apresentar um plano de ação para atender as recomendações feitas pela equipe de auditoria, entre outras manifestações.

A manifestação da Unidade Auditada é importante para que a equipe avalie se as evidências suportam plenamente as conclusões. Constitui também oportunidade para que sejam levantadas e analisadas eventuais falhas de entendimento, erros de interpretação ou fragilidades das evidências, levando a equipe a rever seu posicionamento ou a embasá-lo de forma mais consistente. As discordâncias devem ser analisadas criteriosamente e os eventuais erros materiais, corrigidos.

Dessa forma, após elaboração do Relatório Preliminar de Auditoria – RPA, foi dada a oportunidade da Secretaria Municipal de Educação se manifestar acerca do relatório, a qual foi exercida tempestivamente pela Pasta, e, após discussão pela equipe de auditoria, resultaram na conservação dos apontamentos identificados. Contudo, a SME apresentou suas considerações acerca das recomendações emanadas pela equipe de auditoria, a seguir expostas:

Em atenção ao Relatório Preliminar de Auditoria Nº 03/2025, que versa sobre a avaliação dos instrumentos de controle e dos procedimentos adotados na fase preparatória dos processos licitatórios destinados à contratação de gêneros alimentícios para a alimentação escolar, a Secretaria Municipal de Educação, por meio da Coordenadoria de Nutrição (CONUTRI), apresenta a presente manifestação, com vistas a contribuir tecnicamente para o aperfeiçoamento das conclusões a serem consolidadas no Relatório Final.

Inicialmente, cumpre registrar que a presente manifestação se orienta por uma perspectiva colaborativa e de fortalecimento da governança pública, reconhecendo a relevância do trabalho desenvolvido pela equipe de auditoria, sobretudo no que tange à identificação de oportunidades



de aprimoramento dos processos administrativos relacionados à execução do Programa Municipal de Alimentação Escolar.

No tocante às constatações apresentadas, observa-se que parte significativa dos apontamentos decorre de um contexto institucional marcado pela recente implementação da Lei Federal Nº 14.133/2021, que introduziu novos instrumentos, exigências e rotinas administrativas, demandando adequações progressivas por parte dos órgãos executores.

Nesse cenário, reitera-se que os processos analisados (realizados entre 2024 e 2025), por equipe anterior à atual, ainda se encontram em fase de consolidação metodológica, especialmente no que se refere à integração entre planejamento técnico, instrução processual e execução contratual.

No que concerne à alegada insuficiência de fundamentação técnica das especificações constantes dos Termos de Referência, cumpre destacar que a definição dos requisitos técnicos dos gêneros alimentícios observa, de forma rigorosa, as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, bem como normativas sanitárias aplicáveis, parâmetros nutricionais e critérios de qualidade indispensáveis à garantia da segurança alimentar e nutricional dos estudantes. Nesse sentido, a adoção de especificações detalhadas não se configura, por si só, como restrição indevida à competitividade, mas sim como exigência necessária à preservação do interesse público, especialmente em se tratando de política pública sensível e de alto impacto social.

Outrossim, reconhecemos a necessidade de aprimorar a fundamentação das especificações nos Termos de Referência (TR). A CONUTRI já iniciou a revisão dos descritivos para garantir que exigências como a sigla "IQF" ou cortes específicos sejam acompanhadas de estudos que demonstrem sua essencialidade nutricional ou operacional, evitando restrições indevidas à competitividade.

Quanto ao uso do Sistema de Registro de Preços – SRP, embora o Relatório Preliminar aponte possível inadequação em razão da previsibilidade da demanda, cumpre esclarecer que a utilização desse instrumento tem se mostrado compatível com as necessidades operacionais da Administração, notadamente em função da amplitude da rede atendida, da variabilidade do consumo entre unidades escolares e da necessidade de mitigação de riscos de desabastecimento.

Assim, o SRP tem sido empregado como mecanismo de flexibilidade e eficiência logística, sem prejuízo da possibilidade de revisão de seus critérios de utilização, à luz das recomendações apresentadas. Ainda assim, a atual equipe aventa a possibilidade de que no decorrer do biênio 2026-2027, priorize-se o fornecimento parcelado/contínuo para itens previsíveis, reservando o SRP para demandas efetivamente eventuais.

No que se refere às inconsistências na integração entre o planejamento alimentar e o planejamento das contratações, é importante consignar que a elaboração do cardápio escolar, por sua própria natureza, envolve variáveis dinâmicas, tais como a sazonalidade dos alimentos, a disponibilidade contratual e a aceitabilidade por parte dos estudantes.



Dessa forma, eventuais ajustes ao longo do exercício não devem ser interpretados exclusivamente como fragilidade de planejamento, mas também como expressão de uma gestão adaptativa, orientada à garantia da qualidade da alimentação ofertada. O planejamento de licitações para 2027 inclui medidas para que o planejamento nutricional seja o balizador primário das licitações, e não a disponibilidade contratual imediata.

Reafirmamos que buscaremos institucionalizar a participação efetiva do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) na elaboração dos cardápios, conforme preconiza a legislação municipal.

Em relação à fundamentação dos quantitativos estimados, cumpre esclarecer que as projeções são realizadas com base em parâmetros técnicos consolidados, tais como histórico de consumo, número de alunos atendidos, per capita nutricional e calendário letivo.

Não obstante, reconhece-se a necessidade de aprimoramento na formalização e padronização das memórias de cálculo, de modo a conferir maior transparência e rastreabilidade às estimativas apresentadas nos Estudos Técnicos Preliminares. Reconhecemos as limitações do Sistema Gales na geração de relatórios consolidados e na falta de integração entre os módulos Técnico e Estoque.

Nesse contexto, destaca-se a iniciativa de diálogo entre a equipe da CONUTRI e os analistas da IMA (Informática de Municípios Associados), responsáveis pelo aprimoramento e ajuste dos sistemas GALES (estoque, financeiro e técnico): existe um projeto em andamento para a modernização destas funcionalidades.

Esses sistemas asseguram transparência e rastreabilidade no fornecimento de alimentos às UEs, além de garantir a clareza nos pagamentos realizados aos fornecedores por meio de recursos públicos. Através dos quantitativos de consumo, torna-se viável implementar modelos formais para documentar a metodologia de cálculo (histórico de consumo, per capita e número de alunos).

No tocante aos testes de aceitabilidade, embora o Relatório aponte insuficiências na sistematização e documentação, destaca-se que tais práticas integram a rotina técnica da área de nutrição, sendo conduzidas de acordo com as diretrizes do PNAE. Oportunamente, reconhece-se a necessidade de aprimoramento dos registros formais, com vistas a fortalecer a evidência documental dos procedimentos já realizados.

Sobre as análises de amostras, observa-se a necessidade de padronizar e fortalecer os registros para garantir alinhamento com os critérios dos Editais, transparência e segurança jurídica. Houve ampliação da equipe técnica, composta por dois nutricionistas, uma técnica em nutrição experiente e um novo coordenador, favorecendo a gestão democrática e múltiplas perspectivas e para mitigar falhas nos registros de amostras, informamos que já adotamos a análise por comissão e o registro fotográfico datado e detalhado.

No que se refere à morosidade dos processos licitatórios, cumpre ponderar que os prazos observados decorrem da complexidade técnica dos objetos licitados, da necessidade de compatibilização entre diferentes áreas envolvidas (técnica, administrativa e jurídica) e dos ajustes decorrentes da implementação da nova sistemática normativa (da Lei Federal nº 14.133/2021). Ainda



assim, reconhece-se a importância de revisão dos fluxos processuais, com vistas à redução de prazos e ao aumento da eficiência administrativa.

Diante das considerações apresentadas, esta Secretaria manifesta-se favoravelmente às recomendações de aprimoramento constantes do Relatório Preliminar, destacando que diversas medidas já se encontram em fase de planejamento ou implementação, dentre as quais se incluem:

- Padronização de modelos de Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência, com inclusão de memórias de cálculo estruturadas;
- Fortalecimento da integração entre planejamento alimentar e planejamento das contratações;
- Formalização de protocolos de testes de aceitabilidade; a revisão dos procedimentos de análise de amostras; e o aperfeiçoamento das matrizes de risco.

Durante o período mencionado, a CONUTRI/SME não recebeu notificações de irregularidades do TCE. Apesar de existirem pontos de melhoria, a merenda escolar de Campinas mantém alto padrão de qualidade, reforçando o compromisso institucional com a melhoria dos processos administrativos, a observância dos princípios legais e a garantia de alimentação de qualidade aos estudantes da rede pública.

Diante do exposto, requer-se que as considerações ora apresentadas sejam devidamente consideradas na consolidação do Relatório Final, especialmente no que se refere à reavaliação da criticidade de determinados achados e à incorporação das medidas de aprimoramento já em curso no âmbito desta Secretaria.

Em sequência, apresenta-se as considerações da equipe de auditoria:

A Unidade Auditada informou que os processos analisados ocorreram em contexto institucional marcado pela recente implementação da Lei Federal nº 14.133/2021 e que parte deles foi conduzida por equipe anterior, ainda em fase de consolidação metodológica. Todavia, a nova legislação reforçou e formalizou instrumentos de planejamento, como o Estudo Técnico Preliminar - ETP e o Termo de Referência - TR, os quais sistematizam práticas de planejamento já historicamente exigidas, especialmente em contratações recorrentes e previsíveis. Dessa forma, o contexto de transição normativa não afasta as fragilidades identificadas no planejamento e na instrução processual relativas ao período examinado.

No que se refere à definição dos requisitos técnicos dos gêneros alimentícios, no qual a Unidade Auditada manifesta observar rigorosamente as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, além das normas sanitárias aplicáveis, parâ-



metros nutricionais e critérios de qualidade indispensáveis à garantia da segurança alimentar e nutricional dos estudantes, contexto no qual a equipe de auditoria considera evidenciada a capacidade técnica da Coordenadoria de Nutrição – CONUTRI.

Todavia, o achado não se refere à inadequação dos critérios técnicos, nem ao detalhamento técnico em si, mas à insuficiência de documentação formal, objetiva e verificável que demonstre, de forma prévia, a essencialidade, a proporcionalidade e a viabilidade concorrencial de especificações não usuais no mercado.

Em termos objetivos, consignou-se que, para especificações técnicas não usuais, potencialmente aptas a restringir a competitividade, revela-se insuficiente a mera indicação genérica de conformidade com o PNAE, normas sanitárias ou parâmetros nutricionais. Nesses casos, orientou-se a indicação expressa do critério normativo ou técnico específico, bem como a juntada de estudo, parecer técnico ou referência da literatura especializada, aptos a demonstrar, de forma clara, o nexos entre a especificação adotada e a necessidade pública a ser atendida.

Nesse ponto, a Unidade Auditada manifestou a necessidade de aprimorar a fundamentação das especificações nos Termos de Referência, de modo a assegurar que exigências como a utilização da sigla “IQF” ou a definição de cortes específicos estejam devidamente acompanhadas de estudos que demonstrem sua essencialidade nutricional ou operacional, com vistas a evitar restrições indevidas à competitividade.

Assim, mantém-se o achado, uma vez que a recomendação busca assegurar maior rastreabilidade e coerência entre o ETP, a pesquisa de mercado, o TR e os critérios de julgamento, em observância aos princípios que regem as contratações públicas.

Com relação ao uso do Sistema de Registro de Preços - SRP, a equipe de auditoria mantém o entendimento de que, embora o SRP possa conferir flexibilidade operacional, sua utilização deve ser criteriosamente demonstrada à luz dos pressupostos legais da eventualidade do fornecimento e da imprevisibilidade da demanda, de modo a assegurar aderência aos princípios do planejamento, da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa.

A esse respeito a Unidade Auditada manifestou sua intenção de revisar os critérios de utilização do SRP, de modo que, no biênio 2026–2027, seja priorizado o fornecimento parcelado ou contínuo para itens previsíveis, em alinhamento às recomendações da equipe de auditoria.



No que se refere às inconsistências na integração entre o planejamento alimentar e o planejamento das contratações, a equipe de auditoria reconhece a legitimidade de ajustes pontuais no cardápio escolar ao longo do exercício, quando decorrentes de contingências operacionais, variações de mercado ou adequações técnicas devidamente justificadas. O achado, contudo, não se fundamenta na mera ocorrência desses ajustes, mas na constatação de que, no modelo atualmente adotado, a disponibilidade contratual tem influenciado de forma determinante o planejamento alimentar, invertendo o papel estruturante do cardápio anual como elemento orientador das contratações.

Registra-se, por oportuno, que a Unidade Auditada informou que o planejamento das licitações para o exercício de 2027 passará a adotar o planejamento nutricional como balizador primário, bem como reiterou o compromisso de institucionalizar a participação efetiva do Conselho de Alimentação Escolar – CAE na elaboração dos cardápios, em conformidade com a legislação municipal e em alinhamento às recomendações formuladas por esta Auditoria.

Quanto à fundamentação dos quantitativos estimados, embora a Unidade Auditada afirme que as projeções se baseiam em parâmetros técnicos consolidados, como histórico de consumo, número de alunos atendidos, per capita nutricional e calendário letivo, sua própria manifestação evidencia que tais parâmetros não se encontram devidamente formalizados, padronizados e documentados nos ETPs, em consonância com o achado do Relatório Preliminar. Diante disso, a equipe de auditoria mantém o achado e reforça a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de documentação, rastreabilidade e integração sistêmica, em observância aos princípios do planejamento, da motivação dos atos administrativos e da transparência.

A Unidade Auditada informou a existência de iniciativa de diálogo entre a equipe da CONUTRI e os analistas da IMA, voltada ao aprimoramento e ajuste dos sistemas GALEs (estoque, financeiro e técnico), com projeto em andamento para a modernização dessas funcionalidades, com a finalidade de implementar modelos formais para documentar a metodologia de cálculo.

Sobre os testes de aceitabilidade, a Unidade Auditada destacou que tais práticas integram as rotinas técnicas da área de nutrição, sendo conduzidas de acordo com as diretrizes do PNAE, reconhecendo a necessidade de aprimoramento dos registros formais.



Em análise aos testes de aceitabilidade encaminhados pela CONUTRI, não foi possível identificar evidências que demonstrem a aplicação desse teste para a geleia de uva 100% fruta, sem lactose, que havia sido incorporada ao rol de gêneros alimentícios como item novo.

Como consequência, a ausência ou insuficiência de registros padronizados compromete a capacidade de verificação independente, a rastreabilidade dos atos praticados e a produção de evidência adequada e suficiente, elementos essenciais para fins de transparência, controle e prestação de contas, motivando, assim, a conservação do achado no relatório.

Sobre as análises das amostras, a Unidade Auditada informou que já se encontram em andamento medidas voltadas ao aprimoramento dessas análises, reconhecendo a necessidade de padronizar e fortalecer os registros, com vistas a assegurar o alinhamento com os critérios estabelecidos nos Editais, bem como a transparência e a segurança jurídica dos procedimentos. Ademais, Unidade Auditada informou sobre as providências para ampliação da equipe técnica e a adoção de análises por comissão, além da implementação de registro fotográfico datado e detalhado, como medidas para qualificar as análises e mitigar falhas nos registros de amostras.

Ressalta-se que os achados dizem respeito ao período analisado pela Auditoria, razão pela qual permanecem devidamente registrados no relatório, sem prejuízo do reconhecimento das ações de aprimoramento atualmente em curso pela Unidade Auditada.

No que se refere à morosidade dos processos licitatórios, a Unidade Auditada atribui as causas à complexidade técnica dos objetos contratados, à necessidade de articulação entre as áreas técnica, administrativa e jurídica, bem como aos ajustes decorrentes da implementação da Lei Federal nº 14.133/2021, reconhecendo, no entanto, a importância da revisão dos fluxos processuais com vistas à redução de prazos e ao aumento da eficiência administrativa.

Não obstante os esclarecimentos apresentados, o Relatório Preliminar registrou que os processos analisados apresentaram tempo médio de tramitação de aproximadamente dez meses, com atrasos recorrentes desde a fase preparatória, decorrentes, principalmente, de correções sucessivas nos ETPs e nos TRs, bem como de fragilidades no planejamento e na instrução processual. Tais evidências, observadas de forma reiterada



no período examinado, indicam oportunidades de aprimoramento nos fluxos e procedimentos adotados e justificam a manutenção do achado.

Por fim, destaca-se que a equipe de auditoria constatou que a Unidade Auditada vem promovendo revisões e aprimoramentos em seus fluxos operacionais e na documentação processual, bem como reavaliando os descritivos dos gêneros alimentícios constantes dos editais. Tais ações sinalizam o comprometimento da unidade com o aprimoramento de suas práticas e procedimentos, em consonância com as recomendações formuladas por esta auditoria e com vistas ao fortalecimento dos mecanismos de planejamento, controle e eficiência administrativa.