



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

15ª SESSÃO ORDINÁRIA PRESENCIAL DA PRIMEIRA CÂMARA
REALIZADA EM 19/05/2026

PROCESSO TCE-PE Nº 25101260-8

RELATOR: CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES

MODALIDADE - TIPO: Auditoria Especial - Conformidade

EXERCÍCIO: 2023, 2024, 2025

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco

INTERESSADOS:

CAROLINA RODRIGUEZ ROMEIRA

LEUCIO DE LEMOS FILHO (OAB 5807-D-PE)

CASSIANA IRANI DOS SANTOS LIMA

DILERMANO ALVES DE BRITO

RAFAEL LEAL BOTELHO PACHECO MEIRA (OAB 50274-PE)

ELBA CRISTINA GOMES CAVALCANTI

GILSON JOSE MONTEIRO FILHO

ANTIÓGENES VIANA DE SENA JÚNIOR

IVANEIDE DE FARIAS DANTAS

EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES (OAB 30630-PE)

PAULA DARLING CONCEICAO DA SILVA

DESCRIÇÃO DO OBJETO

Apurar a execução dos contratos de fornecimento de merenda escolar firmados pela SEE/PE, com ênfase nos decorrentes dos Chamamentos Públicos nº 013/2023 (SEI nº 140005288.000096/2023-32) e nº 002/2024 (SEI nº 140005288.000021/2024-32), bem como verificar o cumprimento das determinações estabelecidas no Acórdão T.C. nº 1291/2023, proferido nos autos da Auditoria Especial nº 23100122-8, relativas à apresentação dos estudos da nova modelagem contratual, à limitação da vigência dos contratos firmados sob a sistemática anterior e ao monitoramento da execução contratual.



RELATÓRIO

A presente Auditoria Especial foi instaurada em razão da Representação Interna n.º 52/2025 (doc. 3), encaminhada pelo Ministério Público de Contas de Pernambuco (MPCO), que relatou possíveis irregularidades na execução dos contratos de fornecimento de alimentação escolar firmados pela SEE, com preocupações relativas ao cumprimento das diretrizes do Programa de Alimentação Escolar (PAE), à observância das normas que regem a contratação pública e à necessidade de verificar, de forma aprofundada, a atuação da Pasta diante da transição entre o modelo terceirizado e o modelo escolarizado de produção de refeições.

Dentre outros documentos que integram os autos, destacam-se:

1. O Relatório de Auditoria (doc. 1333);
2. Notificação dos interessados (doc. 1341, 1342, 1343, 1344, 1346, 1347, 1348, 1349 e 1350);
3. Defesas prévias (doc. 1351, 1368, 1370, 1373, 1375 e 1377);

Após carrear aos autos vasta documentação, a auditoria emitiu, em 03/12/2025, o relatório apontando a ocorrência de alguns achados.

Embora o interessado Gilson José Monteiro Filho não tenha apresentado defesa individual, é defendido pela argumentação da PGE.

Vieram-me os autos para julgamento.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Em resposta à provocação ministerial, o Conselheiro Relator Rodrigo Novaes, por meio de despacho emanado de seu Gabinete (doc. 1), autorizou a abertura da Auditoria Especial, determinando à equipe técnica a apuração detalhada dos fatos narrados e a verificação das medidas administrativas adotadas pela SEE.

O despacho explicitou a necessidade de examinar não apenas a execução contratual corrente, mas também a conformidade dos procedimentos relativos ao Chamamento Público n.º 13/2023 (Processo TCE-PE SEI n.º 1400005288.000096/2023-32, docs. 10 a 256) e ao Chamamento Público n.º 02/2024 (Processo TCE-PE SEI n.º 1400005288.000021/2024-32, docs. 257 a 564), bem como de outras contratações e atos administrativos relacionados à gestão da alimentação escolar no estado.



O objeto da Auditoria Especial consistiu em examinar a execução dos contratos de fornecimento de alimentação escolar celebrados pela SEE, com ênfase nos atos administrativos e nos procedimentos utilizados para estruturação, gestão, transição e fiscalização do Programa de Alimentação Escolar durante os exercícios de 2023, 2024 e 2025.

A ação fiscalizatória compreendeu a análise das contratações realizadas sob o modelo terceirizado, das iniciativas destinadas à implantação do modelo escolarizado e das medidas adotadas pela SEE para atender às determinações previstas no Acórdão T.C. nº 1291/2023, proferido pelo Tribunal de Contas nos autos da Auditoria Especial do Processo TCE-PE nº 23100122-8 (docs. 1.281 e 1.282).

Após análise da documentação, a auditoria emitiu o relatório apontando algumas irregularidades que serão tratadas a seguir:

2.1.1. Fragilidades recorrentes nas dispensas emergenciais para fornecimento de alimentação escolar;

Considerações da auditoria:

O relatório de auditoria descreve um padrão de falhas graves na instrução e fundamentação das dispensas emergenciais formalizadas pelos Chamamentos Públicos nº 13/2023 e nº 02/2024.

A equipe técnica evidenciou que a urgência alegada pela SEE para justificar as contratações diretas não foi um evento imprevisível, mas sim o resultado de uma incapacidade de planejamento.

O certame ordinário, que deveria substituir os contratos vincendos, arrastava-se desde 2022, sofrendo paralisações por falhas em seu próprio termo de referência, apontadas por este Tribunal. Essa previsibilidade do vácuo contratual descaracteriza a emergência genuína e aproxima a situação da "emergência fabricada", vedada pela jurisprudência do TCU e do STJ.

A auditoria também apontou a insuficiência documental dos processos de dispensa. As justificativas apresentadas pela Superintendência do Programa de Alimentação Escolar (SUPAE) foram consideradas genéricas, não sendo acompanhadas de estudos de demanda, análises de impacto ou comprovação de que alternativas foram exploradas antes de se recorrer à via excepcional. Essa lacuna comprometeu a motivação do ato administrativo, um requisito essencial de validade.

Outro ponto de crítica pela auditoria foi a fragilidade metodológica na elaboração dos orçamentos estimativos. Os Mapas Analíticos de Preços utilizados nos dois chamamentos não seguiram as diretrizes do Manual deste TCE-PE. A pesquisa de preços baseou-se em amostragens insuficientes, fontes não comprovadas e rubricas genéricas como "lanche"



ou "almoço", sem vinculação com as fichas técnicas e os cardápios detalhados nos termos de referência. Essa falha metodológica impediu a aferição da real economicidade e vantajosidade das contratações.

Segundo a auditoria, as inconsistências foram evidentes, tanto que no Chamamento Público nº 13/2023, o edital foi publicado sem a indicação da dotação orçamentária e dos valores estimados, em afronta direta ao art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021. No Chamamento nº 02/2024, embora a alegação de sobrepreço feita por uma licitante tenha sido afastada por fragilidade metodológica da própria alegação, o episódio serviu para reforçar a conclusão da auditoria: a deficiência do orçamento elaborado pela SEE tornava impossível qualquer avaliação segura sobre os preços contratados.

Em suma, a auditoria concluiu que as dispensas emergenciais não foram um recurso legítimo para atender a uma situação imprevisível, mas uma consequência direta e evitável da inércia e da ineficiência administrativa da SEE em conduzir seus processos licitatórios ordinários, configurando grave violação aos arts. 5º, 11, 18, 72 e 75, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021.

As condutas foram atribuídas ao Sr. Gilson José Monteiro Filho, por autorizar as dispensas sem a devida verificação dos pressupostos legais, e à Sra. Paula Darling Conceição da Silva, por elaborar justificativas técnicas insuficientes para caracterizar a situação emergencial.

Alegações da Defesa:

O Estado de Pernambuco, em sua defesa, rechaça a tese de "emergência fabricada". Argumenta que a não conclusão do certame ordinário não se deu por desídia, mas por uma complexa sucessão de fatores externos, incluindo impugnações de licitantes, intervenções cautelares deste próprio Tribunal, e sucessivas análises e recomendações da PGE e da SAD que tornaram o processo extremamente moroso. A cronologia apresentada busca demonstrar que a SEE esteve, a todo tempo, atuando para destravar o procedimento, mas foi impedida por uma burocracia que extrapolava sua esfera de controle.

A defesa enfatiza que, diante do iminente término dos contratos existentes e da ausência de Atas de Registro de Preços, a dispensa emergencial não foi uma escolha, mas a única alternativa juridicamente viável para evitar a descontinuidade de um serviço essencial que atende mais de 490 mil estudantes. A interrupção da merenda escolar, segundo o Estado, representaria um risco social concreto e inaceitável, o que justificaria a adoção de medidas excepcionais.

Quanto à formalidade dos processos, o Estado alega que as dispensas foram instruídas com Notas Técnicas que descreveram o contexto fático e a fundamentação jurídica, e que o próprio Relatório de Auditoria não apontou sobrepreço ou dano quantificado ao erário. A defesa argumenta que as falhas apontadas na instrução documental e nos orçamentos traduzem



insuficiências formais passíveis de aprimoramento, e não irregularidades substanciais aptas a caracterizar urgência artificialmente criada.

A defesa da Sra. Paula Darling Conceição da Silva argumenta que as contratações emergenciais examinadas pela Auditoria não podem ser tratadas como eventos autônomos ou como resultado de falhas reiteradas de planejamento, mas sim como consequência direta da persistência de um mesmo contexto excepcional e estrutural, originado em exercícios anteriores e cuja superação não dependia exclusivamente da governança desta Superintendência.

Ainda aduz que o procedimento licitatório ordinário destinado à contratação regular do fornecimento da alimentação escolar foi iniciado ainda em 2022, pela gestão anterior, já apresentando inconsistências técnicas, lacunas documentais e etapas pendentes. Quando da assunção da atual gestão, o processo encontrava-se em fase inicial de reorganização, exigindo saneamento de falhas, reelaboração de documentos e adequações técnicas substanciais, o que afastou qualquer possibilidade de conclusão imediata do certame.

A defesa da Sra. Paula alega também que as dispensas emergenciais decorreram da persistência de um contexto excepcional, herdado, documentado e alheio à governança exclusiva da SUPAE.

O Sr. Gilson José Monteiro Filho, embora não tenham apresentado defesa individual, é defendido pela argumentação do Estado.

Análise do Relator:

Inicialmente, destaco que a noção geral de planejamento, no direito administrativo, remete à compreensão de que o gestor público, para bem exercer suas funções, deve buscar antever acontecimentos e arquitetar ações futuras, de forma que a Administração seja dotada de conhecimentos suficientes acerca das suas necessidades e da melhor forma se supri-las, conforme ensina o professor Matheus Carvalho (2023, pág.165).

Nesse sentido, o ilustre professor ainda ensina que o Princípio do Planejamento não é meramente uma norma de conteúdo aberto, tendo sido dotado de um arsenal de normas-regra que o tornam efetivo na seara das contratações públicas, e não uma norma de finalidade hermenêutica.

Assim, o dever de planejamento da Administração Pública exige que o gestor antevêja tais percalços e inicie os procedimentos com a antecedência necessária para absorver esses prazos sem comprometer a continuidade dos serviços.

No caso concreto, consta no RA que, em 11 de agosto de 2022, a Gerência Técnica de Administração dos Contratos - GETAC, solicitou a abertura de processo licitatório para satisfazer as necessidades de 211 (duzentos e onze) escolas.



Segundo a Nota Técnica n.º 01/2024 da SUPAE/SEE/PE:

no decurso da fase de publicação do edital houve impugnação por parte de um dos pretendentes a concorrer à licitação, apresentada ao Tribunal de Contas do Estado, que por sua vez houve acolhimento da impugnação que determinou a realização de Auditoria. Desta feita, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco emitiu um Relatório Preliminar de Auditoria, o qual resultou no adiamento "sine die" da sessão de abertura da licitação que estava prevista para 24/02/2023.

Em face ao resultado dessa auditoria do TCE/PE, esta Superintendência de Alimentação Escolar precisou realizar mudanças significativas e minuciosas que demandaram tempo para que o processo ordinário em curso atendesse aos pontos indicados na auditoria supra, sendo o processo revisado e aprovado através do Acórdão Nº 371/2023, do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, prolatado na 7ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA em 14/03/2023.

Necessário registrar que no início do ano de 2023 ocorreu a mudança da gestão do Governo do Estado e, por consequência, ocorreu a modificação da gestão das Secretarias e órgãos do Estado, com necessidade de substituição dos gestores, o que naturalmente impactou no cronograma de revisão daquele procedimento iniciado em 2022, sob a gestão anterior do Governo Estadual.

Deste modo, o termo de referência foi atualizado em 21/06/2023 (doc. 37957937), e, seguindo orientações oriundas da Secretaria de Administração do Estado - SAD/PE, foi criada uma nova Solicitação De Compras no sistema PE Integrado, adequando à realidade atual, conforme SC nº140101000012023000091.

A defesa ainda aponta que nos meses seguintes à atualização do TR feita em junho/23, houve novas pesquisas de mercado, ajustes no Termo de Referência, anexação de cardápios e fichas técnicas, parecer CT/CV nº 516 /2023 da PGE e publicação de novo edital em 3 de janeiro de 2024. Na sequência, novas impugnações e pedido cautelar ensejaram novo adiamento em 6 de maio de 2024. Depois, realizou audiência pública virtual em julho de 2024 e submeteu o processo a novas análises da PGE e da SAD. Em 17 de



janeiro de 2025, a SAD devolveu o feito questionando a continuidade da instrução sob a Lei Federal nº 8.666/1993 e sugerindo eventual novo procedimento sob a Lei Federal nº 14.133/2021. Na sequência, o processo foi arquivado.

Ainda argumenta que a não conclusão do certame ordinário não decorreu de desídia da SEE, mas da conjugação de impugnações, intervenções cautelares do TCE-PE, exigências técnicas, devoluções da SAD, análises e recomendações da Procuradoria Geral do Estado e da própria complexidade do objeto.

Então, de forma resumida: o processo licitatório em questão foi iniciado em agosto de 2022 e as dispensas emergenciais ocorreram no final de 2023 e em 2024. Em janeiro de 2025, o procedimento licitatório ordinário (que começou em 2022) foi devolvido com o questionamento referente à continuidade da instrução. Posteriormente, foi arquivado.

Analisando o caso em questão, entendo que um lapso temporal tão extenso demonstra não uma sucessão de eventos imprevisíveis como a defesa sugere, mas uma falha de gestão. Ademais, o próprio relatório aponta que as paralisações do certame decorreram de falhas substanciais no termo de referência elaborado pela própria SEE, como reconhecido nos Acórdãos T.C. nº 371/2023 e nº 1.291/2023. A emergência, portanto, não foi causada por fatores externos, mas nasceu dentro da própria Secretaria.

Também é importante destacar que, em certames de alta complexidade e vulto financeiro, as impugnações de licitantes, os pareceres de órgãos como o Procuradoria Geral (PGE) e a Secretaria de Administração (SAD), bem como a atuação deste Tribunal não devem ser vistos como obstáculos anômalos, mas como etapas corriqueiras e previsíveis do fluxo procedimental.

Dessa forma, a gestão eficiente pressupõe o mapeamento desses riscos e a antecipação de pontos críticos que costumemente geram questionamentos, integrando-os ao cronograma de execução em vez de tratá-los como fatalidades para justificar o atraso do procedimento licitatório ordinário. O exercício do controle, seja ele exercido pelos licitantes por meio do direito de petição ou pelos órgãos de fiscalização no cumprimento do dever legal, atua como um mecanismo de depuração e segurança jurídica.

Além disso, a atribuição de culpa a fatores externos muitas vezes mascara falhas no planejamento interno e na instrução do processo. No caso concreto, segundo consta do RA, o Termo de Referência do referido processo licitatório precisaria ser modificado praticamente em toda a sua integralidade, sobretudo no que tange à metodologia utilizada (justificativa do quantitativo estimado).



Quando a Administração Pública falha ao não prever prazos realistas para essas interações ou ao apresentar editais com lacunas técnicas, a morosidade deixa de ser uma variável externa e passa a ser uma consequência direta de uma instrução deficitária.

Ainda sobre a morosidade, assim se posicionou a SUPAE/SEE/PE no bojo da CI nº 285/2024 – SEE (doc. 1.314, p. 1 a 4; p. 6):

Outrossim, imperioso trazer à baila que um novo Processo Licitatório que visa formalizar novas contratações para dar continuidade a prestação do serviço e, assim, substituir os contratos, teve sua abertura solicitada desde 11/08/2022, através da CI nº 654/2022 - GETAC/SUPAE que tramitou no SEI nº 1400005288.000328/2022-71, porém, tendo em vista a cadeia de atos administrativos a serem editados e formalizados, houve uma inevitável morosidade no processo, razão pela qual a SUPAE envidou esforços para superá-los junto às outras áreas da Secretaria de Educação e Esportes.

Portanto, verifico que a própria Superintendência reconheceu que houve uma inevitável morosidade no procedimento licitatório, violando o dever da eficiência administrativa.

Destaco que a eficiência administrativa reside justamente na capacidade de conduzir o processo com a robustez necessária, onde as questões jurídicas devem ser resolvidas, não pelo menosprezo da lei, mas pela valorização dos seus elementos finalísticos, conforme ensina Ronny Charles (2023, pág.84).

Sendo assim, o argumento de risco de interrupção do serviço, embora socialmente relevante, é o argumento clássico usado para justificar a emergência fabricada. Emergência fabricada é, portanto, a situação de emergência que decorre da ação dolosa ou culposa do administrador, seja ela consequência da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, conforme Acórdão TCU nº 1.340/2024 - Plenário.

No caso em questão, a obrigação de fornecer a merenda escolar não pode servir de pretexto para burlar o dever de licitar. A continuidade do serviço deve ser garantida pelo planejamento tempestivo, e não por sucessivas contratações emergenciais que reduzem a competitividade, dificultam o controle e abrem margem para a ineficiência econômica.

Em relação às contratações emergenciais, a instrução dos procedimentos administrativos instaurados mediante o Chamamento Público nº 13/2023 e o Chamamento Público nº 02/2024 evidenciou a existência de lacunas relevantes na formação dos autos, tais como:



-Insuficiências e lacunas na instrução documental dos processos de dispensa;

-Fragilidades metodológicas na elaboração dos orçamentos estimativos;

-Deficiências nos Mapas Analíticos de Preços;

-Inconsistências na utilização de bancos de preços;

-Problematizações quanto às variáveis que afetam os custos;

-Falhas na definição do cardápio e fichas técnicas;

-Impactos sobre a vantajosidade e economicidade;

-Inconsistências específicas do Chamamento Público nº 13/2023: ausência de

documentos essenciais na instrução do processo de dispensa;

Quando analisadas em conjunto, as irregularidades constatadas evidenciam um padrão de insuficiência de planejamento, de instrução documental incompleta e de imprecisões na estimativa de preços, padrões que tendem a replicar ciclos de contratações emergenciais apoiadas em justificativas frágeis.

Diante do exposto, mantenho o apontamento da auditoria, cabendo multa aos responsáveis.

2.1.2. Fragilidades sistêmicas na governança do Programa de Alimentação Escolar;

Considerações da auditoria:

A auditoria descreve um ciclo que se manifesta em três dimensões temporais. Em 2024, a falha de planejamento em concluir o certame ordinário levou ao recurso sistemático a dispensas emergenciais, tratando a exceção como regra. Onze dos dezoito contratos terceirizados vigentes naquele ano (61,1%) foram celebrados por essa via precária.

Em 2025, a situação se agravou. A SEE decidiu abruptamente arquivar o processo licitatório ordinário e migrar para um modelo de autogestão integral a partir de 2026. Essa decisão estratégica, contudo, foi tomada sem qualquer estudo técnico preliminar, análise de impacto, matriz de risco ou diagnóstico da capacidade operacional da rede para absorver tal mudança. A consequência imediata foi a criação de um novo vácuo administrativo. Sem licitação em andamento e com os contratos emergenciais se exaurindo, a SEE passou a permitir que os serviços continuassem a ser prestados sem qualquer cobertura contratual.



Para regularizar os pagamentos por esses serviços prestados "de fato", a gestão recorreu ao uso de vários Termos de Ajuste de Contas (TACs). A auditoria aponta que o TAC, instrumento excepcionalíssimo para indenizar o particular por serviço prestado de boa-fé na ausência de contrato, foi banalizado e transformado em ferramenta ordinária de gestão, custeando meses inteiros de operação. A Procuradoria Geral do Estado, em parecer citado nos autos, já havia alertado a SEE sobre o uso indevido do instrumento, que viola a exigência constitucional de prévia licitação e formalização contratual.

Para o futuro (2026), a auditoria constatou uma ausência de planejamento. A SEE não apresentou estudos de viabilidade, projeções orçamentárias ou cronogramas de execução que sustentassem a viabilidade da transição para o modelo 100% escolarizado.

Outra relevante falha apontada foi o encerramento informal de contratos vigentes. A decisão de migrar para o modelo escolarizado levou a rescisões unilaterais que não seguiram o rito legal, sendo comunicadas às empresas de forma precária, sem processo administrativo formal e sem garantia do contraditório e da ampla defesa, em violação aos arts. 137 a 139 da Lei Federal nº 14.133/2021.

A responsabilidade por essas fragilidades sistêmicas na governança do Programa de Alimentação Escolar foi atribuída a um grupo maior de gestores, abrangendo diferentes períodos e níveis hierárquicos: Sra. Ivaneide de Farias Dantas e Sr. Gilson José Monteiro Filho (pela gestão em 2023/2024); e Sra. Carolina Rodriguez Romeira, Sra. Cassiana Irani dos Santos Lima e Sr. Dilermano Alves de Brito (pela gestão em 2025), cada um contribuindo, por ação ou omissão, para a perpetuação do cenário apontado.

Alegações da Defesa:

O Estado de Pernambuco reconhece a existência de fragilidades históricas no programa, mas as apresenta como uma "herança administrativa" que a gestão atual buscou corrigir. A decisão de migrar para o modelo escolarizado é defendida como uma diretriz estratégica para superar os problemas crônicos do modelo terceirizado. A defesa alega que, ao contrário do que afirma a auditoria, houve planejamento, listando uma série de providências como a realização de concurso para nutricionistas, capacitações e a instauração de processos licitatórios para aquisição de equipamentos e gêneros alimentícios.

Quanto ao uso de Termos de Ajuste de Contas (TACs), a defesa o justifica como uma medida excepcional e transitória, indispensável para evitar o enriquecimento sem causa da Administração e, principalmente, para não interromper o fornecimento da merenda. Argumenta-se que, diante do esgotamento dos contratos e da não conclusão do certame, o TAC foi o único instrumento disponível para regularizar o pagamento por serviços que foram efetivamente prestados e eram essenciais.



A Sra. Ivaneide de Farias Dantas (Secretária em 2023-2024) argumenta que as dispensas de licitação autorizadas não decorreram de falta de planejamento (omissão), mas de uma "situação de necessidade" imposta por fatores alheios à vontade da gestora.

A Sra. Cassiana Irani dos Santos Lima (Secretária Executiva de Gestão da Rede a partir de abril de 2025) alega, em preliminar de mérito, sua total ilegitimidade. Sustenta que as atribuições de seu cargo, definidas no Decreto Estadual nº 40.599/2014, não guardam qualquer relação com a gestão de contratos ou licitações de alimentação escolar. Afirma que sua área de atuação é a gestão da rede de ensino (distribuição de escolas, pessoal, demanda escolar), e não a logística de suprimentos.

O Sr. Dilermano Alves de Brito (Secretário Executivo de Administração e Finanças a partir de fevereiro de 2025) argumenta que somente iniciou seu exercício no cargo em 17/02/2025, momento em que já se encontrava em curso um cenário contratual deficitário, resultante de decisões administrativas e diretrizes adotadas em período anterior à sua nomeação. Afirma que os contratos emergenciais exauriram-se em 04 de fevereiro de 2025, em razão do limite temporal máximo permitido para contratações emergenciais, contado do fato que lhes deu causa, ocorrido em 05/02/2024, sendo juridicamente inviável sua prorrogação. Ao assumir o cargo, já havia a decisão de gestão firmada de não iniciar nova dispensa ou processo licitatório, mas de iniciar o processo de transição do programa de alimentação escolar, exigindo a adoção de medidas coordenadas, progressivas e juridicamente seguras para a substituição do modelo terceirizado pelo modelo de gestão centralizada ou escolarizada, sem interrupção do serviço essencial. A autorização de pagamentos por meio de TACs não decorreu de decisão originária do servidor, tampouco de escolha discricionária voltada a substituir procedimentos licitatórios ordinários, mas sim de situação fática e administrativa preexistente, caracterizada por contratos já exauridos, pela prestação continuada de serviço essencial e a ausência de cobertura contratual regular quando de sua nomeação ao cargo.

A Sra. Carolina Rodriguez Romeira (Gerente Geral do Programa em 2025) alega que o próprio relatório de auditoria é datado e assinado em 03 de dezembro de 2025, mas os levantamentos foram concluídos em agosto de 2025, ou seja, nos primeiros 60 dias atuação da Servidora e que a situação imputada é pretérita a sua nomeação. Aduz que é imputada à servidora responsabilidade que não deu causa, ou pior, de período que sequer encontrava-se à época nomeada na GGPAE/SEE.

O Sr. Gilson José Monteiro Filho (Secretário Executivo em 2023-2024) é defendido pelos argumentos gerais do Estado.

Análise do Relator:

Inicialmente, acolho o argumento de ilegitimidade passiva apresentado pela defesa da Sra. Cassiana Irani dos Santos Lima, considerando que as atribuições da Secretaria Executiva de Gestão da Rede (SEGE) estão



voltadas à gestão pedagógica e de infraestrutura da rede escolar (distribuição de vagas, pessoal, etc.), não havendo menção à gestão de suprimentos ou contratos de alimentação.

Quanto à análise deste achado, ressalto que no âmbito da Administração Pública, a continuidade administrativa impõe ao novo gestor o dever de assumir o passivo institucional não como um fardo imutável, mas como o ponto de partida para a implementação de melhorias.

Utilizar a "herança" como argumento para a inoperância configura uma renúncia ao próprio mandato de eficiência, transformando o que deveria ser um diagnóstico de superação em uma zona de conforto para a perpetuação de falhas.

No caso concreto, é importante destacar que a decisão de transição para o modelo de alimentação escolarizada exige um planejamento estratégico robusto e formalmente documentado para evitar a descontinuidade dos serviços ou a repetição das fragilidades estruturais observadas na terceirização.

Segundo a auditoria, as informações fornecidas pela SEE anexadas ao Ofício nº 3.030/2025-GAB/SEE (docs. 1.316 a 1.320), limitam-se a afirmar, de modo genérico, que a alteração do modelo seria "mais eficiente" e "mais econômica" para a Administração.

Entretanto, não há ETPs, notas técnicas, pareceres ou documentos de planejamento estratégico que demonstrem avaliação prévia da logística necessária, dos prazos de implementação ou dos investimentos obrigatórios para que a autogestão pudesse ser adotada de maneira segura e eficiente.

Dessa forma, ao ignorar a necessidade de Estudos Técnicos Preliminares (ETP), a gestão burla a fase preparatória estabelecida pelo art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021. O ETP não é uma formalidade burocrática descartável, mas a ferramenta essencial para evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução entre as alternativas possíveis. Sem ele, a Administração opera sem a clareza necessária, assumindo riscos financeiros e operacionais que poderiam ser mitigados por uma análise técnica robusta.

Outro ponto importante a destacar é que a auditoria identificou a execução de serviços sem contrato e a utilização irregular de TACs. A SEE permitiu que empresas terceirizadas continuassem a prestar o serviço de alimentação escolar após o término das dispensas, sem respaldo jurídico adequado. A ausência de contrato formal gerou, posteriormente, a necessidade de regularizar as despesas já executadas, o que levou à adoção recorrente de Termos de Ajuste de Contas (TACs).

Cabe destacar que consta no RA que a Procuradoria Geral do Estado, em resposta aos questionamentos formulados no âmbito do processo SEI nº 1400005288.000066/2023-26, alertou que os TACs apresentados pela SEE estavam sendo utilizados para amparar despesas relativas a períodos



inteiros de prestação de serviços sem contrato, extrapolando a finalidade estrita desse instrumento e violando as exigências legais de formalização prévia (doc. 1.331).

Segundo o RA, a PGE destacou, ainda, que a ausência de cobertura contratual inviabiliza a responsabilização da contratada, dificulta o controle de qualidade da execução, prejudica a mensuração precisa da despesa e coloca em risco a higidez dos pagamentos realizados.

Como bem pontuado pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), o TAC possui natureza excepcional e indenizatória, destinando-se a regularizar situações residuais e pontuais em que o serviço foi efetivamente prestado sob boa-fé, mas não para servir de mecanismo de gestão ordinária. Usá-lo como método ordinário de pagamento para um serviço contínuo, previsível e de valor vultoso é uma desfiguração do sistema de contratação pública e uma afronta direta ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Entretanto, sobre a implantação do plano de escolarização, consta nos autos a CI n° 79/2025 (doc.1352) da SUPAE/SEE, de 06/06/25, informando o início do projeto de escolarização para 191 unidades escolares, com início nas primeiras escolas em 18/06/25 e final em maio/26.

Ainda sobre a escolarização da alimentação escolar, consta nos autos a CI n° 3/2025 (doc.1352) da GGPAE/SEE, datado de 22/07/25, informando que das 191 escolas que estão no plano de escolarização, 19 possuíam contrato vigente com cláusula de morte súbita e 172 escolas estavam sem lastro contratual. A mesma CI informa que já haviam executado 21 escolas naquela data. A CI n° 25/2025 da GGPAE/SEE, em 29/08/25, também informa sobre a escolarização em 10 escolas na GRE Arcoverde a partir de 01/10/25.

No mesmo sentido, a NT n° 82/2025 da SEE, de 25/09/25, informa a efetiva execução do Bloco 01, período programado de junho a agosto de 2025, tendo sido contemplado já 44 unidades.

Dessa forma, fica a dúvida se a SEE estava pagando via TAC a prestação de serviço nas escolas que já tinham implementado a alimentação escolarizada. Em outras palavras, como a SEE informa que até agosto/25 tinha escolarizado 44 unidades, não está claro se a execução do serviço sem cobertura contratual ocorreu de forma concomitante com alimentação escolarizada implementada nessas unidades, configurando uma situação mais grave, que pode ter gerado um prejuízo ao erário.

Ainda nesse raciocínio, também não está claro se nas unidades que já tinham condição de operar a alimentação escolarizada houve uma preterição em favor da execução sem cobertura contratual com pagamento via TAC, o que também pode ter gerado um prejuízo ao erário.

Ao converter a exceção do TAC em regra para cobrir períodos inteiros de execução, a Secretaria de Educação (SEE) ignora o Princípio da



Obrigatoriedade da licitação e a exigência de formalização prévia dos contratos, transformando a precariedade administrativa em uma prática que afronta a legalidade estrita.

Analisando as responsabilidades individuais, em relação à defesa do Sr. Dilermano Alves de Brito, como Secretário Executivo de Administração e Finanças desde 17/02/2025, acolho parcialmente a sua argumentação de defesa, considerando não ser razoável imputar responsabilização por uma fragilidade sistêmica que se desenvolveu antes de sua nomeação. Segundo sua defesa, os contratos emergenciais exauriram-se em 04/02/2025 e ao assumir o cargo, já havia a decisão de gestão firmada de não iniciar nova dispensa ou processo licitatório, mas de iniciar o processo de transição do programa de alimentação escolar. Nesse contexto, a utilização de TACs já se encontrava consolidada.

Contudo, verifico que o Sr. Dilermano autorizou, em 07/04/25, a formalização do Termo de Ajuste de Contas decorrente do Contrato nº 24 /2024 - SEE/PE, constante do SEI 1400005287.000291/2025-34, cujo período de cobertura do TAC compreende 05/02/2025 a 28/02/2025. Do mesmo modo, o gestor autorizou em 08/05/2025, a formalização do Termo de Ajuste de Contas decorrente do Contrato nº 024/2024 - SEE/PE, cujo período de cobertura do TAC compreende o período de março de 2025, constante do SEI 1400005287.000430/2025-20.

Já no SEI 1400005287.000606/2025-43, o despacho que autorizou a formalização do TAC referente ao serviço executado em abril/25 está com acesso restrito. Da mesma forma, no SEI 1400005287.000738/2025-75 o despacho que autorizou a formalização do TAC referente ao serviço executado em maio e junho/25 está com acesso restrito. A restrição de acesso ao despacho de autorização da formalização do TAC também se verifica 1400005287.000882/2025-10. Destaco que a restrição de acesso aos despachos configura clara afronta aos Princípios da Transparência e da Publicidade.

Sendo assim, entendo que o Sr. Dilermano Alves de Brito, como Secretário Executivo de Administração e Finanças, apesar de não ser responsável por uma fragilidade sistêmica que se desenvolveu antes de sua nomeação, é responsável pela autorização de formalização dos TACs referentes aos serviços executados sem cobertura contratual.

Em relação à Sra. Carolina Rodriguez Romeira, Gerente Geral do Programa de Alimentação Escolar nomeada em 19/05/2025, também acolho a sua argumentação de defesa, considerando não ser razoável imputar responsabilização por uma fragilidade sistêmica que se desenvolveu antes de sua nomeação. Segundo sua defesa, na época de sua nomeação, já estava acontecendo a execução de serviços terceirizados sem cobertura contratual formal, mediante uso de Termos de Ajuste de Contas (TAC), restando ao caso, dar andamento ao Plano Executivo da Transição para se encerrar a situação.



No tocante à Sra. Ivaneide de Farias Dantas, entendo que, como secretária de educação, é responsável pela fase inicial do problema em 2023, ao permitir que a situação de emergência se instalasse e se tornasse a norma em 2024. Apesar de sua defesa destacar que a atuação da Secretária de Educação pauta-se pelo Princípio da Segregação de Funções, entendo que não merece prosperar esse entendimento, considerando a realidade da gestão que permitiu a não conclusão do rito licitatório ordinário.

Embora a segregação de funções distribua tarefas para evitar fraudes e erros, ela não exime a autoridade máxima da pasta do seu dever de supervisão hierárquica e da responsabilidade pela condução estratégica das políticas públicas. No caso da alimentação escolar, a falha não foi meramente operacional, mas sim uma omissão sistêmica de governança.

Da mesma forma, entendo que o Sr. Gilson José Monteiro Filho também é responsável, pois no período 2023/24 ocupou o cargo de Secretário Executivo de Administração e Finanças e, em jan/2025, assumiu a Secretaria da Educação. Como Secretário Executivo da área de Administração e Finanças tinha o poder-dever de monitorar o andamento dos processos vitais da pasta. Permitir que um processo estratégico tramite por mais de dois anos sem conclusão, resultando no seu posterior arquivamento, pode ser considerado uma falha grave de gestão.

Além disso, como secretário deveria ter estruturado a pasta para evitar que o serviço de alimentação escolar dependesse de contratações precárias, pois, ao que parece, a decisão de não iniciar nova dispensa ou processo licitatório, mas de iniciar o processo de transição do programa de alimentação escolar, ocorreu no começo de sua gestão em 2025.

O Sr. Alexandre Schneider, apesar de ter ocupado a titularidade da pasta entre jul/24 e começo de janeiro de 25, não foi imputado como responsável pela auditoria, mas, pelo contexto apresentado nos autos, entendo que deveria ter sido.

Dessa forma, mantenho o apontamento da auditoria, cabendo multa aos responsáveis Sra. Ivaneide de Farias Dantas e Sr. Gilson José Monteiro Filho e o Sr. Dilermano Alves de Brito, pelos fatos apresentados neste achado.

2.1.3. Ausência de documentação formal da desmobilização das empresas terceirizadas;

Considerações da auditoria:

A equipe de auditoria constatou uma lacuna documental no processo de transição do modelo terceirizado para o escolarizado: a ausência de formalização da desmobilização das empresas que deixaram de prestar o serviço. Foram solicitados à SEE os processos administrativos de rescisão ou distrato, as notificações formais às empresas e os inventários de bens, mas a Secretaria não os apresentou. Em resposta, por meio da Nota Técnica



nº 19/2025, a Gerência de Administração dos Contratos (GETAC) limitou-se a informar que a comunicação era feita em reuniões e por e-mail, e que para contratos "sem lastro" (ou seja, já exauridos), não haveria processo SEI de distrato.

Essa informalidade contraria o regime jurídico administrativo. O encerramento de um contrato administrativo, seja pelo término do prazo, por rescisão unilateral ou por acordo, é um ato formal que deve ser devidamente documentado em processo próprio. O art. 138 da Lei Federal nº 14.133/2021 é claro ao exigir que a extinção do contrato seja formalizada em termo assinado pelas partes e precedida de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente.

A ausência desses documentos impede a verificação da regularidade do encerramento, das obrigações remanescentes e da situação dos bens. A auditoria não pôde confirmar se os equipamentos e utensílios pertencentes às empresas foram devidamente recolhidos ou se bens públicos foram indevidamente levados.

A responsabilidade foi imputada ao Sr. Gilson José Monteiro Filho, como Secretário em 2025, e à Sra. Elba Cristina Gomes Cavalcanti, como Gerente da GETAC, por não terem apresentado a documentação comprobatória e por conduzirem o processo de desmobilização de maneira informal e irregular.

Alegações da Defesa:

A defesa do Estado de Pernambuco tenta minimizar a irregularidade, argumentando que a desmobilização não se confundia com rescisão, pois muitos contratos já estavam formalmente exauridos. Afirma que o que houve foi uma "cessação programada" da prestação, comunicada em reuniões e por e-mail. Reconhece que a formalização de registros específicos "pode ser aperfeiçoada", mas sustenta que a ausência desses termos não invalida as providências operacionais adotadas.

Quanto aos bens, a defesa alega que, por contrato, os equipamentos eram de responsabilidade das empresas, que foram instruídas a recolhê-los. A Nota Técnica nº 19/2025, segundo o Estado, teve caráter sintético e não reflete a totalidade dos atos praticados, que estariam registrados em processos SEI individualizados de pagamento (os TACs).

A defesa da Sra. Elba Cristina Gomes Cavalcanti informa que a Defendente, ocupante do cargo de Gerente da Administração dos Contratos, foi nomeada através da Portaria nº 3493, publicada em 14 de Maio de 2025, por meio do Diário Oficial do Estado de Pernambuco, em exercício na Gerência Geral do Programa de Alimentação Escolar – GGPAE, unidade integrante da estrutura administrativa da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco – SEE /PE, em um cenário administrativo em que política pública de alimentação escolar já se encontrava consolidada e em plena fase de transição estrutural.



Aduz que no início de sua atuação funcional, a maioria dos contratos de alimentação escolar terceirizada já haviam alcançado o termo final de sua vigência formal, subsistindo, contudo, a prestação contínua do serviço, em razão de sua essencialidade e da vedação constitucional à sua interrupção.

Alega que o período auditado, qual seja, 2023 a 2025, portanto, engloba situações fáticas anteriores à chegada da Defendente à Gerência Técnica de Administração dos Contratos - GETAC, bem como atos administrativos que extrapolam, de forma inequívoca, o âmbito de sua competência funcional. A tentativa de imputar-lhe responsabilidade pessoal, sem essa necessária delimitação temporal e funcional, implica indevida personalização de decisões institucionais e afronta princípios basilares do direito administrativo sancionador.

Ressalta, ainda, que o período auditado engloba situações fáticas e administrativas anteriores ao ingresso da Defendente na GETAC, quando já se encontravam consolidados: (i) o exaurimento formal da vigência da maioria dos contratos terceirizados; (ii) a continuidade da prestação do serviço de alimentação escolar; e (iii) a utilização do Termo de Ajuste de Contas como instrumento de regularização destas despesas.

Análise do Relator:

Inicialmente, destaco que o encerramento de uma relação contratual com a Administração Pública, qualquer que seja sua causa, exige formalização. Mesmo para contratos com prazo exaurido, é necessário um termo de encerramento que ateste o cumprimento de todas as obrigações, realize o balanço final de créditos e débitos e formalize a devolução de bens, se houver, uma vez que a informalidade pode ensejar todo tipo de litígio e prejuízo futuro.

Nesse sentido, a alegação de que os atos estariam documentados nos processos de TAC é frágil. Um processo no SEI para pagamento indenizatório não substitui um adequado processo de encerramento contratual. São objetos e finalidades distintas. A ausência de um processo administrativo específico para a extinção dos vínculos, com a devida motivação, termos formais e inventários, é uma falha relevante e injustificável.

A falta de controle sobre os bens é particularmente preocupante. A auditoria indica que não foram apresentados documentos capazes de comprovar a regularidade da transição do serviço, tais como relatórios de fiscalização acompanhando o período final dos contratos ou demonstrando as condições em que as terceirizadas deixaram as unidades.

Nessa toada, o processo de encerramento contratual, que deveria ser acompanhado de registros formais por parte da fiscalização da SEE, não foi instruído com nenhuma evidência, o que compromete a rastreabilidade de fatos relevantes que podem envolver desde falhas de execução até o descumprimento de obrigações contratuais.



A defesa da PGE reconhece que a formalização de registros específicos de recolhimento pode ser aperfeiçoada, mas a ausência desses termos, por si só, não descaracteriza as providências operacionais descritas na Nota Técnica nº 19/2025.

Contudo, como a auditoria não demonstrou prejuízos ao erário decorrentes da ausência de documentação formal da desmobilização, considero que o achado deve ser tratado no campo das ressalvas.

2.1.4. Fragilidades na apuração, regularização financeira e fiscalização da execução contratual do Programa de Alimentação Escolar;

Considerações da auditoria:

A Nota Técnica nº 19/2025 (doc. 578), expedida pela Gerência Técnica de Contratos Administrativos (GETAC) da SEE, apresenta informações gerais sobre divergências financeiras identificadas na execução dos contratos de alimentação escolar e sobre a existência de procedimentos administrativos destinados à sua apuração. Contudo, o documento não detalha de forma estruturada os fundamentos, critérios ou evidências que orientaram essas apurações e os ajustes financeiros decorrentes, o que limita a compreensão sobre a lógica interna das medidas adotadas.

A análise inicial dos documentos enviados pela SEE, em especial da Nota Técnica nº 19/2025 (doc. 578), revela que a Administração reconhece formalmente a existência de divergências financeiras relacionadas à execução dos contratos de fornecimento de alimentação escolar anteriormente firmados com empresas terceirizadas. Essas diferenças, segundo a própria Secretaria, teriam ensejado a abertura de PAAPs, com vistas à identificação de valores faturados indevidamente, prestações de serviços supostamente incompletas, eventuais erros de medição e outras inconsistências que exigiriam ajustes posteriores na esfera administrativa.

Ainda que a Secretaria afirme a existência de PAAPs, não são descritos, na Nota Técnica, os elementos essenciais que caracterizam esses procedimentos, tais como seu objeto, escopo, fase investigativa, atos instrutórios, prazos, contraditório, julgamento e medidas aplicáveis. A Nota Técnica tampouco fornece resumo executivo de cada procedimento, síntese das constatações, responsáveis identificados ou valores envolvidos. Assim, tem-se a existência formal de processos administrativos destinados à apuração de diferenças financeiras, mas não se dispõe de informações consolidadas suficientes para aferir a sua robustez técnica, a sua regularidade instrutória ou mesmo a efetividade dessas medidas na recomposição das contas públicas.

A inexistência de referências explícitas a relatórios de fiscalização, termos de inspeção, registros de não conformidades ou comunicações formais aos prestadores impede identificar se os PAAPs surgiram de processo contínuo de monitoramento ou se decorrem de levantamentos isolados realizados ao final do vínculo contratual.



Conforme exposto na Nota Técnica nº 19/2025, os PAAPs teriam sido instaurados para apurar possíveis falhas de execução contratual, incluindo discrepâncias entre valores faturados e serviços prestados, divergências em quantidades de refeições entregues e inconsistências diversas detectadas durante a fiscalização. O documento sugere que, a partir das conclusões desses procedimentos, teriam sido identificados valores passíveis de compensação ou glosa, os quais teriam sido posteriormente objeto de ajustes financeiros.

Todavia, a Nota Técnica não explicita se tais ajustes foram formalizados mediante TACs, se houve outros instrumentos jurídicos utilizados ou se os valores foram compensados diretamente por meio das liquidações subsequentes. Assim, embora o texto indique que existe uma ligação entre os PAAPs e os ajustes financeiros, não há elementos suficientes que permitam confirmar a existência de um fluxo processual estruturado que integre os procedimentos investigativos aos atos de regularização contábil.

Por fim, a maneira difusa e pouco estruturada das informações registradas na Nota Técnica nº 19/2025 restringe significativamente a capacidade de reconstituir os fatos administrativos, de compreender a coerência das medidas adotadas e de verificar a integridade do ciclo de apuração e ajuste financeiro. Ainda que existam processos administrativos mencionados no documento, a ausência de explicações consolidadas e de demonstrações claras sobre os fundamentos, critérios e efeitos das apurações impede confirmar se as medidas adotadas foram suficientes, tempestivas e coerentes com as exigências legais. Essa insuficiência informacional afeta diretamente a transparência, a governança e a rastreabilidade dos atos administrativos, dificultando a aferição da regularidade contratual e reduzindo a segurança quanto à integridade da execução financeira do Programa de Alimentação Escolar.

Alegações da Defesa:

A defesa do Estado de Pernambuco argumenta que a instauração de PAAPs, reconhecida no relatório, demonstra que a Administração estava, sim, exercendo seu dever de fiscalizar. A crítica, segundo o Estado, não recai sobre a ausência de fiscalização, mas sobre o grau de detalhamento e a forma de apresentação da resposta enviada à auditoria.

O Estado reconhece a insuficiência de apresentação integrada do fluxo processual, mas a atribui à complexidade da operação e se compromete a complementar a documentação. Sustenta que o Quadro 5 do Relatório individualiza os pagamentos realizados por Termo de Ajuste de Contas e os respectivos processos SEI a eles vinculados. À vista desses elementos, o que se extrai dos autos é a necessidade de melhor explicitação da correlação entre tais instrumentos, e não a inexistência, em si, de mecanismos administrativos de controle.



Em suma, a defesa trata a irregularidade como um problema de comunicação e apresentação de dados, e não como uma falha substantiva de controle e transparência.

A defesa da Sra. Elba Cristina Gomes Cavalcanti alega que as tabelas de PAAPs abertos e em tramitação, apresentadas ao Tribunal, por meio da Nota Técnica nº 19/2025 (ANEXO 04), não têm por finalidade justificar *ex post facto* decisões administrativas, mas sim, de demonstrar que havia efetivo controle, monitoramento e atuação corretiva da Administração sobre a execução dos contratos, afastando qualquer alegação de tolerância indevida ou conivência com irregularidades.

Alega que, no âmbito do programa de alimentação escolar, a instauração de PAAPs decorre, em sua grande maioria, da identificação de falhas na execução do serviço, tais como descumprimento de cláusulas contratuais, inobservância de padrões de qualidade, atrasos, inadequações operacionais ou outras não conformidades verificadas no acompanhamento da execução.

Análise do Relator:

No caso concreto, verifico que a Nota Técnica nº 19/2025 reconheceu a existência de divergências financeiras e de que houve instauração de procedimentos administrativos destinados à sua apuração.

A auditoria anota que, ainda que existam processos administrativos mencionados no documento, a ausência de explicações consolidadas e de demonstrações claras sobre os fundamentos, critérios e efeitos das apurações impede confirmar se as medidas adotadas foram suficientes, tempestivas e coerentes com as exigências legais.

Nesse ponto, acolho parcialmente os argumentos da defesa, por considerar que a existência desses procedimentos, longe de indicar tolerância a irregularidades, revela exercício do dever de fiscalização.

A defesa reconhece a insuficiência de apresentação integrada do fluxo processual e a necessidade de melhor explicitação da correlação entre divergências apuradas, medidas adotadas e ajustes formalizados.

Concordo com a defesa quanto à insuficiência de detalhamento da resposta consolidada não equivale à inexistência de controle administrativo sobre a execução contratual.

Dessa forma, entendo que o apontamento da auditoria deve ser tratado no campo das ressalvas, visando a melhoria da gestão.

VOTO pelo que segue:

PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO



ESCOLAR. FRAGILIDADES NO PLANEJAMENTO. EMERGÊNCIA FABRICADA. UTILIZAÇÃO INDEVIDA DAS DISPENSAS.

1. A noção geral de planejamento, no direito administrativo, remete à compreensão de que o gestor público, para bem exercer suas funções, deve buscar antever acontecimentos e arquitetar ações futuras, de forma que a Administração seja dotada de conhecimentos suficientes acerca das suas necessidades e da melhor forma se supri-las, conforme ensina o professor Matheus Carvalho (2023, pág.165).

2. No âmbito da Administração Pública, a continuidade administrativa impõe ao novo gestor o dever de assumir o passivo institucional não como um fardo imutável, mas como o ponto de partida para a implementação de melhorias.

CONSIDERANDO o relatório de auditoria e as defesas apresentadas;

CONSIDERANDO as graves fragilidades no planejamento das contratações, que culminaram na utilização indevida de dispensas de licitação por emergência, caracterizando a chamada "emergência fabricada", em afronta aos Princípios do Planejamento e da Eficiência e ao art. 75, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021;

CONSIDERANDO a insuficiência da instrução processual das referidas dispensas, com justificativas genéricas e orçamentos estimativos elaborados com graves falhas metodológicas, comprometendo a análise da economicidade e da vantajosidade das contratações, em violação aos arts. 18, §1º, e 72 da Lei Federal nº 14.133/2021;

CONSIDERANDO as fragilidades sistêmicas na governança do Programa de Alimentação Escolar, evidenciadas pela decisão de alterar o modelo de gestão sem a elaboração de Estudos Técnicos Preliminares e pela paralisação do certame ordinário, criando um vácuo administrativo;



CONSIDERANDO o uso indevido de Termos de Ajuste de Contas (TACs) para custear a prestação de serviços contínuos sem a devida cobertura contratual, em flagrante desrespeito ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e à obrigatoriedade de licitação;

CONSIDERANDO a ausência de documentação formal para a desmobilização das empresas terceirizadas, com o encerramento de contratos sem os devidos termos de rescisão ou distrato e sem inventário de bens, em violação aos arts. 137 a 139 da Lei Federal nº 14.133/2021;

CONSIDERANDO que a Nota Técnica nº 19/2025 reconheceu a existência de divergências financeiras e de que houve instauração de procedimentos administrativos destinados à sua apuração;

CONSIDERANDO o acolhimento do argumento de ilegitimidade passiva apresentado pela defesa da Sra. Cassiana Irani dos Santos Lima;

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, II e VIII, § 3º, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, III, alínea(s) b, combinado com o art. 71, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR irregular o objeto do presente processo de Auditoria Especial - Conformidade, responsabilizando:

DILERMANO ALVES DE BRITO
GILSON JOSE MONTEIRO FILHO
IVANEIDE DE FARIAS DANTAS
PAULA DARLING CONCEICAO DA SILVA

APLICAR multa no valor de R\$ 11.358,40, prevista no art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004 , inciso(s) III , ao(à) Sr(a) DILERMANO ALVES DE BRITO, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, à Conta Única do Estado, devendo cópia da comprovação de pagamento ser enviada a este Tribunal para baixa do débito .

APLICAR multa no valor de R\$ 22.716,77, prevista no art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004 , inciso(s) III , ao(à) Sr(a) GILSON JOSE MONTEIRO FILHO, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, à Conta Única do Estado, devendo cópia da comprovação de pagamento ser enviada a este Tribunal para baixa do débito .



APLICAR multa no valor de R\$ 22.716,77, prevista no art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004 , inciso(s) III , ao(à) Sr(a) IVANEIDE DE FARIAS DANTAS, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, à Conta Única do Estado, devendo cópia da comprovação de pagamento ser enviada a este Tribunal para baixa do débito .

APLICAR multa no valor de R\$ 11.358,40, prevista no art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004 , inciso(s) III , ao(à) Sr(a) PAULA DARLING CONCEICAO DA SILVA, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, à Conta Única do Estado, devendo cópia da comprovação de pagamento ser enviada a este Tribunal para baixa do débito .

JULGAR REGULAR COM RESSALVAS o objeto do presente processo de Auditoria Especial Conformidade, responsabilizando:

Carolina Rodriguez Romeira

Elba Cristina Gomes Cavalcanti

DETERMINAR, com base no disposto no art. 69 combinado com o art. 70, V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, bem como no art. 4º da Res. TC nº 236/2024, ao atual gestor do(a) Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, às medidas a seguir relacionadas :

1. Que se abstenha de manter a execução de serviços de alimentação escolar ou quaisquer outros sem cobertura contratual formalmente constituída, em observância ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e à Lei Federal nº 14.133/2021. (itens 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4)

Prazo para cumprimento: 30 dias

2. Promova a formalização de processos administrativos de rescisão contratual, assegurando o contraditório e a ampla defesa, conforme disposto nos arts. 137 a 139 da Lei Federal nº 14.133/2021. (itens 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4)

Prazo para cumprimento: 30 dias

3. Comunique a este Tribunal de Contas, com documentação comprobatória, a conclusão das rescisões formais previstas para o segundo semestre de 2025 relativas às contratações de fornecimento de alimentação escolar, nos termos dos arts. 137 a 139 da Lei Federal nº 14.133/2021. (itens 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4)



Prazo para cumprimento: 60 dias

4. Promova a instauração de procedimentos administrativos disciplinares para apurar a responsabilidade funcional nos casos de pagamentos realizados por Termo de Ajuste de Contas fora das hipóteses excepcionais previstas, em atendimento à Cartilha da Secretaria da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco e aos pareceres jurídicos da Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco (Parecer PGE nº 103/2008, nº 439/2012 e nº 560/2015). (itens 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4)

Prazo para cumprimento: 30 dias

RECOMENDAR, com base no disposto no art. 69, parágrafo único, da Lei Estadual nº 12.600/2004, bem como no art. 8º da Res. TC nº 236 /2024, aos atuais gestores do(a) Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco, ou quem vier a sucedê-los, que atendam à(s) medida(s) a seguir relacionada(s):

1. Elaborar, previamente à adoção de mudanças estruturais no modelo de execução da alimentação escolar, Estudos Técnicos Preliminares abrangendo estimativas orçamentárias, avaliação logística, matriz de riscos com plano de mitigação, diagnóstico da infraestrutura existente e análise da capacidade operacional interna, conforme o art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021. (itens 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4)
2. Assegurar que a formalização de Termos de Ajuste de Contas ocorra estritamente como medida excepcional e devidamente justificada, em conformidade com as orientações da Cartilha da Secretaria da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco e com os pareceres.

Encaminhar, por fim, para adoção das seguintes providências internas:

Ao Ministério Público de Contas:

1. Avaliar a pertinência de representação ao MPPE sobre as irregularidades apuradas.

À Diretoria de Controle Externo:

1. Instaurar AE para verificar se nas unidades que já tinham condição de operar a alimentação escolarizada houve uma preterição em favor da execução sem cobertura contratual com pagamento via TAC. Em caso positivo, quantificar o eventual dano ao erário; verificar também se a execução do serviço sem cobertura contratual ocorreu



de forma concomitante com alimentação escolarizada implementada nessas unidades. Em caso positivo, quantificar o eventual dano ao erário.

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS - PRESIDENTE:

Com a concessão do nosso Conselheiro Relator, com a palavra, Dr. Eduardo.

DR. EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES - OAB-PE Nº 30630:

Muito obrigado, Sr. Presidente. Eduardo Henrique Teixeira Neves, neste ato representando a ex-secretária de educação, Ivaneide Dantas. Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, membros do Ministério Público de Contas, demais Conselheiros e todos que nos acompanham. Eu tentarei ser breve. É basicamente mais uma questão de fato para deixar registrado, desde já no julgamento, a questão da individualização e da conduta da ex-secretária Ivaneide. Nessa Auditoria Especial que ora se julga, foi apontado no relatório de auditoria, no item 2.1.2, fragilidades sistêmicas na governança do Programa de Alimentação Escolar. E mais especificamente, a conduta dela foi a seguinte, apontada no relatório de autoria: autorizar múltiplas dispensas emergenciais para objeto contínuo e previsível, quando deveria ter assegurado que a prestação de serviço fosse precedida da instauração de procedimento licitatório. Nexo de Causalidade: a autorização reiterada de contratações por dispensa para objeto previsível, reduziu a competitividade, fragilizou o controle da execução contratual e comprometeu a economicidade, a regularidade orçamentária e a segurança jurídica do fornecimento da alimentação escolar na rede estadual.

A defesa trouxe nos autos que, em outro processo de auditoria especial dessa sorte, dos exercícios 24 e 25, esse está a se tratar dos exercícios 23, 24 e 25, o processo de auditoria especial nº 25100818-6, que também naquela auditoria especial foi apontada a mesma conduta, a mesmíssima conduta da ora defendente, Sra. Ivaneide, no item 2.1.1, que seria deficiências na gestão da alimentação escolar. E aí, eu



também vou ler aqui para V. Exas a conduta apontada naquele relatório de auditoria, que se trata dos exercícios 24 e 25. Conduta: autorizar múltiplas dispensas emergenciais para objeto contínuo e previsível, quando deveria ter assegurado que a prestação do serviço fosse precedida da instauração de procedimento licitatório ordinário; Nexo de causalidade: autorização reiterada das contratações por dispensa para objeto previsível, reduziu a competitividade, fragilizou o controle da execução contratual e comprometeu a economicidade, a regularidade orçamentária e a segurança jurídica do fornecimento da alimentação escolar na rede estadual.

Ou seja, é um copia e cola nos dois relatórios da mesma conduta. Essa é a conduta atribuída à ex-secretária Ivaneide. Naquele relatório de auditoria, de 2024 a 25, é apontado também outras imputações, outras ilegalidades, fardamento, acredito, aquisição de material escolar, mas em nenhum momento é apontado a ela, é atribuída a ela a responsabilidade contra esses itens. Tanto naquele como nesse, apenas e tão somente com relação a autorizar múltiplas dispensas. Ponto. É isso que a defesa quer trazer para V. Exas e limitar a conduta da Sra. Ivaneide, ex-secretária, apenas a esses pontos, não a diversos outros pontos que foram trazidos em ambos os relatórios. E dito isso, o próprio relatório de auditoria diz que ela autorizou supostamente essas dispensas ilegais, irregulares, porque não houve um planejamento adequado para se fazer um devido processo licitatório. E no exercício de 2024 e 2025, ainda, 24 e 25, repito, ficou se utilizando dispensa de processos anteriores, da gestão anterior, de 18, de 22, de 21, que se venceram e ao invés de ter feito novos processos licitatórios, foram celebradas dispensas. Ela teria autorizado essas dispensas. E a auditoria diz, no presente processo, dentro do seu relatório, abro aspas, o que a auditoria falou com relação a essa inadequação, a conduta da Sra. Ivaneide, mais especificamente:

A inadequação do planejamento evidencia-se pelo fato de que um procedimento licitatório chegou a ser instaurado, é o processo SEI 2023.26, mas teve sua tramitação interrompida antes da conclusão, em razão de mudança de diretriz estratégica da gestão, que decidiu extinguir o modelo terceirizado e migrar integralmente para a autogestão a partir de 2023.

Então, a auditoria diz que isso foi uma ausência de planejamento. Ao mesmo tempo, no corpo do relatório, nesse parágrafo, a auditoria diz que foi uma mudança estratégica de gestão para extinguir o modelo



terceirizado e passar integralmente o modelo de autogestão de 2026, passando a ter a compra de merendas prontas com entrega nas escolas e um percentual ínfimo. Então, isso foi um dos pontos porque supostamente não houve a autorização pela secretária Ivaneide com relação a essas dispensas.

E para finalizar, V. Exas, também foi aberta em 2023, quer dizer, relativo ao exercício de 2023, uma auditoria da Secretaria de Educação, em que se contestou lá um procedimento licitatório com relação também à merenda escolar. Estamos a falar apenas com relação à Sra. Ivaneide, tanto nessas três auditorias, do planejamento de alimentação escolar, da contratação da merenda escolar. Ponto. O relatório de auditoria não imputa outros pontos, outros fatos à Sra. Ivaneide. E lá, nessa auditoria de 2023, Sr. Conselheiro Dirceu Rodolfo, foi contestado, pela auditoria, um processo licitatório que possivelmente, supostamente, estaria eivado de algum vício por não estar com o termo de referência completo, com a nova modelagem que o Tribunal de Contas passou a exigir. Mas mesmo assim, aquela auditoria foi julgada, uma auditoria de acompanhamento, sem multa, apenas com recomendações e determinações. E dentro dessa auditoria, o Tribunal estabeleceu, no voto do Conselheiro Valdecir Pascoal, que se adotasse uma nova modelagem para essas novas contratações da Secretaria de Educação do Estado com relação à alimentação escolar, diga-se de passagem, para deixar isso bem claro, e que essa nova modelagem fosse apresentada num prazo de 12 meses da publicação daquele acórdão, que foi em agosto de 2023, e em até 24 meses a Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco deixasse de contratar com a antiga modelagem e passasse a contratar com a nova modelagem.

Essas dispensas, que foram realizadas pela Secretaria de Educação de Pernambuco em 24 algumas, e em 25, ainda assim, foram com a antiga modelagem, mas dentro desse prazo estipulado pela decisão, pelo acórdão lavrado pelo Excelentíssimo Conselheiro Valdecir Pascoal.

E só mais um ponto para finalizar, é bom que se diga que a Sra. Ivaneide foi exonerada do cargo de secretária em julho, 1 de julho de 2024. Portanto, essas dispensas que o relatório de auditoria aponta, se deram em 24 e 25. Então se for aplicar alguma penalidade à senhora Ivaneide, que seja com base na dosimetria, com razoabilidade e proporcionalidade diante do período que ela ficou à frente da Secretaria de Educação, e que essas dispensas foram efetivamente celebradas.



E por fim, agradecendo desde já à V. Exas., que diante do que foi trazido aqui, lido *ipsis litteris* o que está em ambos relatórios de auditoria que eu citei, a defesa não está argumentando, ela está trazendo os fatos, o que está posto em ambos os relatórios, que se for aplicado algum tipo de sanção à senhora Ivaneide, que seja aplicado ao processo primitivo, que primeiro foi instalado nesta Corte, não ao processo que ora está sendo julgado, uma vez que existe uma litispendência patente nesse processo com relação ao primeiro processo. Repito: a conduta apontada em ambos os relatórios de auditoria é a mesma, sem tirar e nem acrescentar qualquer ponto ou vírgula. É absolutamente a mesma e sendo a mesma tanto naquele quanto nesse relatório, o que deve prevalecer é o julgamento do primeiro relatório de auditoria.

Então, com base nessas afirmações trazidas dos relatórios de auditoria, não da defesa, foi uma leitura dos relatórios da auditoria, das condutas dos relatórios de auditoria, se requer desde já o afastamento da responsabilidade da Sra. Ivaneide no presente processo de auditoria especial.

Muito obrigado pela paciência de V. Exas.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS - PRESIDENTE:

Agradeço ao Dr. Eduardo Teixeira e quero passar a presidência ao Conselheiro Dirceu Rodolfo por 5 minutos e o Dr. Rodrigo pode continuar.

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES - RELATOR:

Eu vou continuar aqui o voto que foi colocado em lista e pontualmente vou trazer algumas informações que de alguma maneira esclarecem os pontos que foram levantados aqui pela defesa da Sra. Ivaneide.

(LEITURA DE VOTO)

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS - PRESIDENTE:

Proferido o voto do Conselheiro Relator. Como vota o Conselheiro Dirceu?

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:



Acompanho o voto do Conselheiro Rodrigo.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS - PRESIDENTE:

Aprovado o voto de V. Exa., Conselheiro Rodrigo Novaes, também com o nosso acompanhamento. Agradeço ao Conselheiro Rodrigo Novaes.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS , Presidente da Sessão :
Acompanha o(a) Relator(a)

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES , relator do processo

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha o
(a) Relator(a)

Procurador do Ministério Público de Contas: GUIDO ROSTAND
CORDEIRO MONTEIRO

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.