



Proc. Nº 12434/2024

Fls. Nº \_\_\_\_\_

**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

**PROCESSO Nº:** 12434/2024  
**ÓRGÃO:** SECRETARIA MUNICIPAL DA MULHER, ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA - SEMASC  
**NATUREZA:** AUDITORIA OPERACIONAL RELATÓRIO  
**ADVOGADO(A):** NÃO POSSUI  
**OBJETO:** AUDITORIA OPERACIONAL NA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E CIDADANIA - SEMASC, REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2023. (PROC. SEI 2997/2024)  
**ÓRGÃO TÉCNICO:** DEAOP  
**PROCURADORA:** EVELYN FREIRE DE CARVALHO  
**CONSELHEIRO-RELATOR:** ARI JORGE MOUTINHO DA COSTA JÚNIOR

**RELATÓRIO**

1. Trata-se de **auditoria operacional** na **Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania de Manaus – Semasc** referente ao exercício de 2023, com foco no **Programa de Alimentação Popular**.
2. Após a realização da auditoria, o DEAOP produziu o Relatório Preliminar n. 2/2024 (fls. 440–487), no qual relatou que identificou 29 achados de auditoria, a exemplo da falta de economicidade na execução do programa, pagamentos indenizatórios, ausência de controle de acesso dos usuários, dentre outros.
3. Em razão disso, emitiu a Notificação 3/2024 (fl. 488) à secretaria municipal, a qual apresentou a defesa de fls. 497–533, com os documentos de fls. 534–574.
4. Em seguida, o DEAOP, por meio do Relatório Conclusivo n. 2/2024 (fls. 575–663), sugeriu a emissão de recomendações e determinações à Secretaria da Mulher, Assistência Social e Cidadania no intuito de mitigar as fragilidades identificadas e propor melhorias ao órgão.
5. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 7508/2024 (fls. 665–671), opinou que o Tribunal encaminhe cópias da deliberação e do relatório do DEAOP à Semasc para correção das falhas, encaminhe o processo para monitoramento pelo



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

órgão técnico, encaminhe à Secretaria-Geral de Controle Externo – Secex para subsidiar o julgamento das contas, comunique os achados à Secex para verificar a existência de dano ao erário, e adote as recomendações e determinações do DEAO.

6. É o relatório.

**FUNDAMENTAÇÃO**

*Objeto*

7. Trata-se de **auditoria operacional** na **Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania de Manaus – Semasc** referente ao exercício de 2023, com foco no **Programa de Alimentação Popular**.

*Contraditório e ampla defesa*

8. Os princípios do contraditório e da ampla defesa foram respeitados, em atenção ao inciso LV do art. 5º da Constituição Federal, ao art. 20 da Lei n. 2423/1996 e ao art. 95 da Resolução n. 4/02 – TCE/AM, pois a então gestora da Semasc foi regularmente notificada e apresentou justificativas e documentos quanto aos achados de auditoria.

*Contextualização*

9. Esta auditoria operacional teve origem no Plano Anual de Fiscalização (PAF) de 2024, com o objetivo de avaliar a eficiência, eficácia, economicidade e efetividade do Programa de Alimentação Popular no âmbito da Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania de Manaus – Semasc referente ao exercício de 2023.

10. O Departamento de Auditoria Operacional relatou que o trabalho iniciou com a elaboração do Relatório de Levantamento de Dados n. 1/2024 (fls. 5–14), que permitiu identificar os programas governamentais da secretaria, sua materialidade, as partes



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

interessadas e possíveis riscos envolvidos, culminando na seleção dos objetos para limitação de escopo.

11. Segundo apurou a unidade técnica, em consulta ao portal oficial da secretaria, a Política Pública de Assistência Social está estruturada em cinco grandes áreas: Departamento de Proteção Social Básica, Transferência de Renda, Departamento de Proteção Social Especial, Gestão do Sistema Único de Assistência Social e Programa de Segurança Alimentar e Nutricional.

12. Foi identificado que esse último programa é executado por meio de Cozinhas Comunitárias, Restaurantes Populares e Pratos do Povo.

13. A equipe de auditoria informou que, após visitas exploratórias iniciais, delimitou o escopo ao Programa de Segurança Alimentar, com foco nos Restaurantes Populares e Prato do Povo, uma vez que constatou que as Cozinhas Comunitárias são geridas por doações da iniciativa privada, sem recursos públicos.

14. A auditoria foi estruturada em cinco questões principais, que buscaram avaliar: a economicidade e eficiência na gestão dos restaurantes populares, a eficácia do programa, a adequação da fiscalização contratual, as práticas de controle de qualidade das refeições, dos bens patrimoniais e de recebimento das refeições e a adequação da coordenação e monitoramento do programa.

15. Os achados identificados e as justificativas apresentadas pela gestão serão analisados no tópico seguinte, considerando as evidências coletadas durante o trabalho de campo, que incluiu análise documental, entrevistas e observação direta nos pontos de fornecimento das refeições.

*Análise*

16. A equipe de auditoria identificou 29 achados e os dividiu em gerais (achado 01 ao 09), da unidade Parque do Idoso (achado 10 ao 16), da unidade Viver Melhor (achado 17 ao 20), da Compensa (achado 21 ao 23) e dos Restaurantes Gratuitos (achado 24 ao 29).



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

17. Em seguida, eles serão analisados individualmente, em conjunto com a defesa e os documentos eventualmente apresentados pela defesa. Inicialmente, tem-se os achados gerais (achado 01 ao 09).

**Achado 01:** Falta de economicidade na execução contratual do programa. Contratos de mesmo objeto (fornecimento de alimentação popular) com custos discrepantes.

**Situação encontrada:** A equipe de auditoria identificou que há dois contratos em vigor atendendo ao programa municipal de fornecimento de alimentação popular, um deles atendendo aos Restaurantes Populares (custo de R\$ 1,00 ao usuário) e outro atendendo aos restaurantes “Prato do Povo” (gratuitos), por intermédio das empresas TR DO NASCIMENTO FORNECIMENTO DE ALIMENTOS LTDA (custo de R\$ 1,00) e RMP ROMERO LTDA (gratuito).

Porém, embora o objeto contratual seja o mesmo (fornecimento de alimentação popular), os custos da execução contratual a ser suportado pela prefeitura, de cada um deles, encontra-se com valor discrepante, afetando assim a economicidade do programa. Soma-se a isso a perda de economia de escala por haver duas empresas distintas operacionalizando o mesmo objeto.

**Critério:** Princípio da Economicidade. Art. 5, Art.18 e Art. 40 da Lei 14133/21.

**Evidência:** Processos de Pagamento dos contratos. Termos de Referência.

**Causa:** Contratos provenientes de procedimentos licitatórios distintos para a prestação de serviço de mesmo objeto com preços vencedores distintos. Perda da oportunidade de economia de escala.

**Efeito:** Perda de Economicidade para a administração pública.

18. O achado aponta que há dois contratos vigentes para fornecimento de alimentação popular com valores diferentes: um ao custo unitário de R\$ 10,32 (TR do Nascimento) e outro de R\$ 17,50 (RMP Romero), resultando em uma diferença de R\$ 7,18 por refeição.

19. A defesa esclareceu que o contrato com valor menor (TR do Nascimento) é oriundo de licitação realizada em 2021, quando não existiam os Restaurantes Pratos do



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

Povo, que não foi possível utilizar esse contrato para novos restaurantes porque já havia atingido o limite legal de 25% de acréscimo.

20. Alegou que, diante dessa limitação, foi necessário formalizar, em novembro de 2023, o termo de contrato n. 12/2023 – FMAS, via adesão à ata de registro de preços n. 6/2023 do pregão presencial n. 6/2023/CL/AADESAM, e que se encontra em fase de planejamento novo procedimento licitatório que abranja todo o quantitativo necessário.

21. O DEAOP considerou o achado parcialmente sanado, uma vez que a defesa informou estar em fase de planejamento nova licitação, e destacou a necessidade de monitoramento para verificar se o certame de fato ocorrerá.

22. Diante do exposto, **acompanho a unidade técnica para considerar o achado 1 como parcialmente sanado**, pois permanece a necessidade de uniformização dos preços e obtenção da economia de escala através de nova licitação que englobe toda a demanda do programa.

**Achado 02:** Pagamentos em indenizatório. Execução de serviços sem cobertura contratual.

**Situação encontrada:** A equipe de auditoria identificou que o fornecimento de refeições para um dos restaurantes populares, qual seja, o Restaurante Popular da unidade "Viver Melhor 02", encontra-se sem cobertura contratual e, portanto, o pagamento é realizado por intermédio de indenizatório. A ausência de cobertura contratual é prejudicial à administração pública, afetando a eficiência e efetividade, já que não há parâmetros formalmente estabelecidos.

**Critério:** Art. 62 da Lei 8.666/1993. Lei 14.133/2021.

**Evidência:** Processo de Pagamento indenizatório n. 2023.29000.29078.0.000521.

**Causa:** Prestação de serviços sem a cobertura contratual gerando obrigação à administração pública com fins de evitar o enriquecimento sem causa.

**Efeito:** Descumprimento legal (Lei nº 8.666/93, Art. 62); Perda de Eficiência por ausência de cláusulas contratuais obrigacionais dificultando o estudo



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

evolucionar da demanda de refeições; Perda do instrumento de fiscalização contratual.

23. Inicialmente, a defesa esclareceu que o processo citado como de pagamento indenizatório (2023.29000.29078.0.000521) se refere a serviços prestados em 2021, e não de 2023, e que se fundamentou no princípio da vedação ao enriquecimento ilícito da administração.

24. Alegou que o contrato da TR do Nascimento, quando licitado, não contemplava o restaurante do Viver Melhor, que ainda não existia. Informou que a situação emergencial foi posteriormente regularizada com aditivo contratual de 25%, e que não houve pagamento indenizatório para esta unidade em 2023, pois o atendimento ocorreu via remanejamento de 400 refeições dos outros restaurantes.

25. O DEAOP destacou que a contratação verbal é vedada pela Lei n. 8666/1993 (vigente à época), que exige que toda a contratação seja formalizada por escrita e precedida por processo licitatório. Além disso, afirmou que a ausência de contrato formal pode acarretar nulidade da contratação e responsabilização administrativa.

26. Tanto a Lei de Licitações vigente à época (8.666/1993) quanto a atual (14.133/2021) exigem a formalização de contrato por escrito, conforme art. 60, parágrafo único da Lei n. 8666/1993 e art. 95, § 2º, da Lei n. 14.133/2021.

27. Diante do exposto, **acompanho o DEAOP para considerar o achado como não sanado**. Embora a situação tenha sido posteriormente regularizada através de aditivo contratual, isso não afasta a irregularidade originalmente identificada.

**Achado 03:** Ausência de especificação de quais restaurantes e as quantidades de refeições que serão entregues em cada restaurante. Previsão contratual de forma genérica.

**Situação encontrada:** A equipe de auditoria identificou, em análise aos contratos de fornecimento das refeições, que não há especificação nominal dos restaurantes nem a quantidade a ser fornecida a cada um deles. A previsão contida é um quantitativo geral de refeições a serem entregues. A



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

ausência deste detalhamento dificulta o controle do gestor e também o estudo da evolução da demanda necessária de refeições e sua consequente readequação, já que pode haver unidade em que o consumo seja inferior a outra.

**Critério:** Art. 37 da Constituição Federal (Princípio da Eficiência). Art. 5º e Art. 169 da Lei n. 14.133/2021.

**Evidência:** Termos de Contrato (fls. 426-434).

**Causa:** Ausência de previsão em cláusula contratual específica que estabeleça a quantidade de refeições a serem entregues a cada unidade.

**Efeito:** Perda de eficiência na prestação do serviço; dificuldade na realização de readequação de demanda das refeições por unidades e controle do gestor; perda de eficiência para a fiscalização contratual.

28. A defesa argumentou que, visando dar celeridade ao atendimento à população em situação de insegurança alimentar, optou por aderir à ata n. 006/2023 do Pregão Presencial n. 006/2023/CL/AADESAM, após pesquisas de mercado que demonstraram sua vantajosidade.

29. Alegou que o processo foi formalizado de forma estimativa, tendo em vista que havia apenas previsão de implantação de 10 novas unidades do Prato do Povo, que dependiam não apenas do objeto do referido contrato, mas de outras condicionantes.

30. O DEAOP considerou o achado como não elucidado, uma vez que a falha identificada resulta em diversos problemas, tais como a distribuição de refeições em quantidade inferior à estipulada no contrato, a ausência de registros adequados da quantidade de refeições fornecidas e a falta de fiscalização quanto à qualidade das refeições distribuídas.

31. Diante do exposto, **acompanho a unidade técnica para considerar o achado como não sanado**. Para a contratação de bens e serviços, como é o caso, o art. 6º, XXIII, da Lei n. 14133/2021, exige o termo de referência, o qual deve conter, dentre outros parâmetros e elementos descritivos, exatamente a definição do objeto e seu quantitativo (alínea “a” do artigo).





**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

**Achado 04:** Ausência de controle de acesso dos usuários ao restaurante e das quantidades de refeições fornecidas.

**Situação encontrada:** A equipe de auditoria, ao proceder à observação direta quanto ao acesso dos usuários aos restaurantes, identificou a ausência de controle de acesso. Nos restaurantes que cobram R\$ 1,00, o controle do quantitativo de refeições servidas é realizado pela contagem das fichas vendidas, de forma manual, por um funcionário da empresa contratada. Assim, considerando a possibilidade de falha humana na execução da contagem, a ausência de um controle de acesso sistematizado, ou ao menos mecanizado (como catracas com contadores), coloca em risco a fidedignidade do quantitativo de usuários que de fato acessaram o restaurante. Este fato dificulta o acompanhamento e monitoramento da evolução da demanda de refeições nos restaurantes. Nos restaurantes gratuitos, a contagem de usuários é realizada pelo quantitativo de pratos existentes nos restaurantes.

**Critério:** Art. 37 da Constituição Federal. Art. 169 da Lei n. 14.133/2021.

**Evidência:** Observação direta. Registro Fotográfico.

**Causa:** Ausência de equilíbrio entre a proposta de universalização do serviço e a restrição de utilização apenas por usuários em situação de vulnerabilidade alimentar.

**Efeito:** Descontrole do público alvo que utiliza o serviço. Prejuízo ao controle do quantitativo de refeições fornecidas e estudo da evolução da demanda.

32. A defesa informou que iniciou estudos em relação ao cadastramento dos usuários e possibilidade de aquisição de catracas ou outro meio mais eficaz de controle de acesso nos Restaurantes Populares e Pratos do Povo, para melhorar o acompanhamento e monitoramento do quantitativo de refeições servidas.

33. O DEAOP considerou o achado como não elucidado, uma vez que os mecanismos atuais de controle são insuficientes para garantir a adequada fiscalização do serviço e o acompanhamento da demanda real.

34. Diante do exposto, **acompanho a unidade técnica para considerar o achado como não sanado**. O controle manual através de fichas e contagem de pratos é





**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

suscetível a falhas e não permite um acompanhamento preciso do público atendido e das refeições efetivamente servidas.

**Achado 05:** Discrepância entre as quantidades entregues/vendidas de refeições nos Restaurantes Populares constantes nos livros de protocolo e as quantidades no processo de pagamento.

**Situação encontrada:** A equipe de auditoria identificou, em análise comparativa entre os processos de pagamentos e os relatórios diários observados por ocasião da visita *in loco*, uma discrepância entre o quantitativo fornecido e o quantitativo pago das refeições dos restaurantes a cargo do fornecedor TR NASCIMENTO. Com fins de avaliar o histórico desta discrepância, foi solicitado que o jurisdicionado fornecesse o histórico dos relatórios diários de refeições fornecidas. A ausência desse detalhamento dificulta o controle do gestor e também o estudo da evolução da demanda necessária de refeições e, conseqüentemente, sua readequação.

**Critério:** Termos de Referência. Termos de Contrato. Art. 62 da Lei n. 4.320/1964.

**Evidência:** Consulta documental comparativa entre o relatório de fechamento diário e os processos de pagamentos (fls. 248-412).

**Causa:** Ausência de controle comparativo entre quantidades fornecidas e quantidades pagas.

**Efeito:** Risco de prejuízo ao erário público.

35. A defesa esclareceu que a totalidade do contrato prevê atualmente 1.250 refeições ao dia, sendo entregues 625 refeições no Restaurante Popular da Compensa e 625 refeições no Restaurante Popular Parque do Idoso. Informou que, após o aditivo de 25% ao contrato, foram remanejadas 200 refeições de cada um dos restaurantes populares para atendimento do Viver Melhor, totalizando 400 refeições diárias.

36. O DEAOP considerou o achado como não elucidado. A diferença entre os registros de quantidades de refeições e os valores apresentados no processo de



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

pagamento indica possíveis irregularidades na execução do contrato administrativo, em violação aos princípios da legalidade, moralidade, economicidade e eficiência.

37. Diante do exposto, **acompanho a unidade técnica para considerar o achado como não sanado**. A discrepância entre as quantidades registradas nos protocolos diários e aquelas efetivamente pagas representa risco de dano ao erário.

**Achado 06:** Ausência do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Plamsan).

**Situação encontrada:** A equipe de auditoria identificou a ausência do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Plamsan). Ressalta-se a importância do Plano como forma de planejamento, definição de metas e objetivos bem delimitados para a execução do programa de alimentação popular. Soma-se o fato de a Lei municipal n. 2.275/2017 e o Decreto municipal n. 3.621/2017 estabelecerem procedimentos sobre a elaboração do Plamsan.

**Critério:** Lei municipal n. 2.275/2017. Decreto municipal n. 3.621/2017.

**Evidência:** Resposta do jurisdicionado (fls. 117) à solicitação de documentos.

**Causa:** Ausência de elaboração do Plano Municipal de Segurança Alimentar.

**Efeito:** Descumprimento legal (Lei municipal n. 2.275/2017 e Decreto municipal n. 3.621/2017).

38. A defesa esclareceu que a elaboração de um plano dessa magnitude não é de responsabilidade exclusiva da Semasc, pois envolve diversos atores governamentais e não governamentais.

39. Informou que o município já auxiliou na recomposição do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Comsean) e da Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), formalizou sua adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) em maio de 2024 e está na fase de construção do Plano Municipal, com meta de conclusão em um ano.



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

40. **O DEAOP considerou o achado parcialmente sanado**, tendo em vista que o Plano se encontra em fase de elaboração, pendente sua efetiva conclusão e publicação, **entendimento que acompanho**. Como destacou a equipe técnica, o plano é necessário ao adequado planejamento e execução da política pública de alimentação.

**Achado 07:** Ausência de efetiva fiscalização contratual.

**Situação encontrada:** Embora formalmente haja Portaria de Designação de fiscais de contrato, a equipe de auditoria identificou a baixa eficácia da atuação da fiscalização contratual. Foram solicitados relatórios periódicos de atuação dos fiscais, bem como outros documentos comprobatórios que pudessem indicar a efetiva atuação, porém não foram apresentados documentos suficientes que indicassem a atuação.

**Critério:** Inciso X, art. 18 e art. 117 da Lei nº 14.133/21.

**Evidência:** Observação direta. Ausência de relatórios periódicos dos fiscais de contrato.

**Causa:** Baixa atuação da fiscalização contratual na execução do programa.

**Efeito:** Aumento do risco de falhas na execução contratual.

41. A defesa afirmou que a fiscalização do contrato nunca deixou de ser realizada pela comissão de atesto e fiscalização, tendo sido designada por portaria publicada em diário oficial.

42. Acrescentou que existem vários níveis de fiscalizações simultâneas, incluindo o canal da ouvidoria para denúncias dos usuários e a inspetoria setorial da SEMEF, que analisa todos os processos desde sua formalização até o pagamento. Informou ainda que determinou à comissão, a partir de maio, a formalização de relatório mensal detalhado de cada restaurante.

43. O DEAOP destacou que a lei exige que a Administração acompanhe e fiscalize a execução dos contratos administrativos, por meio de um representante que registre todas as ocorrências e determine as regularizações necessárias. A ausência de fiscalização e relatório coloca em risco o adequado cumprimento do contrato.



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

44. Diante do exposto, **acompanho a unidade técnica para considerar o achado como não sanado**, porque a designação formal de fiscais, sem a devida comprovação de sua atuação efetiva através de relatórios e registros, não atende às exigências legais de fiscalização contratual.

**Achado 08:** Ausência de cadastramento prévio e acompanhamento de usuários dos restaurantes.

**Situação encontrada:** A equipe de auditoria identificou que não há um cadastramento dos usuários dos restaurantes. Este fato acarreta a dificuldade de acompanhamento da evolução situacional de cada usuário.

Esta ausência de cadastro prévio de usuários que se encontrem em situação de vulnerabilidade alimentar, enquadrados como elegíveis para acesso ao serviço prestado, favorece o acesso de usuários que não se encontrem nesta situação passando a utilizar o serviço de maneira indevida e, fazendo assim, com que usuários que de fato necessitem não consigam acessar o serviço público.

Considerando que um dos objetivos da política pública de segurança alimentar reside em “retirar o cidadão da situação de vulnerabilidade social”, a falta de cadastro dificulta o acompanhamento por parte da secretaria em identificar a evolução situacional do usuário do serviço.

**Critério:** Programa Manaus sem fome (fls. 217-225). Manual federal Programa restaurante popular do MDS.

**Evidência:** Entrevista com gestores. Observação direta da equipe de auditoria e solicitação de documentos de controle de acesso e cadastro prévio.

**Causa:** Ausência de equilíbrio entre a proposta de universalização do serviço e a restrição de utilização apenas por usuários em situação de vulnerabilidade alimentar.

**Efeito:** Prejuízo à apuração da eficácia e efetividade do programa e ao acompanhamento da evolução situacional dos beneficiários do programa.



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

45. A defesa afirmou que há acompanhamento e monitoramento do público que acessa os serviços, uma vez que as áreas são mapeadas e atendidas pelos CRAS e CREAS. Porém, reconheceu que essa identificação, acompanhamento e monitoramento podem ser aprimorados, e informou que já estão realizando estudos técnicos necessários na busca de alternativas para esse aprimoramento.

46. O DEAOP considerou que o achado não foi elucidado, por conta da ausência de cadastramentos e acompanhamento dos usuários.

47. Diante do exposto, **acompanho a unidade técnica para considerar o achado como não sanado**. A própria defesa reconheceu que a situação pode ser aprimorada.

**Achado 09:** Ausência de procedimento de controle de qualidade das refeições por funcionário da secretaria.

**Situação Encontrada:** Não foi identificada a realização de "prova" da refeição por servidor da secretaria, aferindo assim a qualidade da informação fornecida.

**Critério:** Termos de referência e Termos Contratuais.

**Evidência:** Observação direta da equipe por ocasião da visita in loco.

**Causa:** Ausência de planos de padronizações operacionais (POP) estabelecendo procedimentos padronizados para a execução contratual.

**Efeito:** Ausência de controle de qualidade das refeições.

48. A defesa informou que o Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional – DSAN, junto com os responsáveis das empresas terceirizadas, realizam capacitações periódicas com os coordenadores, técnicos e nutricionistas visando qualidade nos atendimentos feitos nos equipamentos de segurança alimentar.

49. Alegou que vem buscando aprimorar as capacitações para estabelecer e aprimorar o Plano Operacional Padrão (POP), no intuito de melhorar e qualificar os procedimentos adotados.



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

50. O DEAOP considerou que o achado não foi elucidado, porque não ficou claro se há procedimentos quanto à “prova” das refeições servidas.

51. Diante do exposto, **acompanho a unidade técnica para considerar o achado como não sanado**. As alegadas capacitações periódicas são importantes, mas não substituem o controle efetivo e diário da qualidade das refeições servidas.

**Achado 10:** Ausência de atuação da CAISAN. Ausência de monitoramento do programa.

**Situação Encontrada:** Embora a equipe de auditoria tenha identificado a existência de documentos comprobatórios da atuação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEAN), não foram identificados relatórios e documentos comprobatórios de atuação da Câmara Municipal Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN).

A CAISAN é a instância governamental, estabelecida legalmente, responsável pela coordenação e pelo monitoramento intersetorial das políticas públicas, na esfera municipal, relacionadas à segurança alimentar e nutricional, ao combate à fome, e à garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). A CAISAN organiza, de forma articulada e integrada, os indicadores e as informações disponibilizadas nos diversos sistemas setoriais existentes, contribuindo para o seu fortalecimento, nos campos da produção e disponibilidade de alimentos; do acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água; da saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados; da educação e dos programas relacionados à segurança alimentar e nutricional.

**Critério:** Lei municipal nº 2.275/17. Decreto municipal nº 3.621/17.

**Evidência:** Observação direta e análise documental.

**Causa:** Baixa atuação intersetorial entre os componentes da CAISAN.

**Efeito:** Prejuízo na atuação do monitoramento do programa.

52. A defesa alegou que o monitoramento do programa não deve ser realizado pela Caisan, pois é presidida pelo próprio titular da pasta de segurança alimentar. Argumentou que o monitoramento deve ser efetuado pelo Conselho Municipal de



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEAN), órgão composto por representantes do governo e da sociedade civil, com autonomia e presidido pela sociedade civil.

53. O DEAOP apontou que, conforme a Lei municipal n. 2275/2017, a Caisan é responsável por monitorar e avaliar a execução da Política e do Plano Municipal de Segurança Alimentar.

54. Destacou também que, embora o funcionamento da Caisan não dependa exclusivamente do titular da Semasc, este é o principal responsável por sua atuação, conforme previsto no Decreto regulamentador n. 3.621/2017.

55. Diante do exposto, **acompanho a unidade técnica pra considerar o achado como não sanado**. O argumento apresentado pela defesa contraria a legislação municipal que atribui à Caisan a responsabilidade pelo monitoramento das políticas de segurança alimentar.

**Achado 11:** Ausência de formalização e estudo entre os diferentes modelos de restaurante.

**Situação Encontrada:** Não foi identificado estudo realizado pela prefeitura que possa embasar, com dados técnicos, os distintos modelos de prestação do serviço, quais sejam, o gratuito e o que cobra o valor de R\$ 1,00 (um real).

**Critério:** Princípio da Eficiência.

**Evidência:** Observação direta e análise documental.

**Causa:** Ausência de planejamento e estudo técnico com fins de estabelecer normativamente e justificar tecnicamente a necessidade de execução do programa em dois modelos distintos.

**Efeito:** Prejuízo ao acompanhamento da eficiência e eficácia do programa.

56. A defesa argumentou que os Restaurantes Populares têm por objetivo ampliar a oferta de refeições nutricionalmente adequadas a preços acessíveis à população de baixa renda e em situação de insegurança alimentar.





**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

57. Afirmou que, devido ao atendimento universal, orienta-se a adoção de preços diferenciados conforme a condição socioeconômica do usuário, podendo os usuários referenciados por programas sociais pagar valor simbólico ou não pagar, enquanto os demais usuários podem pagar o valor de custo da refeição.
58. O DEAOP verificou que não houve comprovação da realização de estudo entre os diferentes modelos dos restaurantes empregados (gratuitos e os que cobram R\$1,00) nem regulamentações sobre o tema.
59. Diante do exposto, **acompanho a unidade técnica para considerar o achado como não sanado**. A justificativa apresentada não supre a necessidade do estudo técnico apontado pela equipe de auditoria.
60. Em seguida, passo à análise dos achados da unidade do Parque do Idoso (achado 12 ao 16).

**Achado 12:** Utilização indevida do serviço por usuários que não se encontram em vulnerabilidade social.

**Situação Encontrada:** A equipe de auditoria, ao proceder a observação direta quanto ao acesso dos usuários ao restaurante, identificou uma série de usuários (funcionários de empresas, aposentados etc.) que não se encontram em situação de vulnerabilidade alimentar utilizando o serviço do restaurante popular. Foi observada a chegada de diversos usuários dos restaurantes em carros particulares, até mesmo não populares, e posteriormente acessando o local do restaurante.

A equipe de auditoria realizou entrevistas aos usuários e obteve como resultado, baseado em perguntas sobre a renda familiar, local de moradia e emprego, que 40% (quarenta por cento) dos entrevistados não se encontram em situação de vulnerabilidade alimentar. Este fato compromete a eficiência e eficácia na prestação do serviço público, já que usuários que não se encontrem em situação de vulnerabilidade estejam consumindo as refeições retira a oportunidade de quem de fato necessita. Considerando a ineficácia supracitada, segue abaixo a tabela de estimativa mensal/anual, projetada com



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

base na amostra identificada, do valor dispendido pela prefeitura que se encontra em consumo por usuários não vulneráveis:

40% dos usuários (170 pessoas) x R\$ 10,32 (custo unitário) x 22 dias = R\$ 38.596,80/mês. Total anual: R\$ 463.161,60.

**Critério:** Lei municipal nº 2.275/17 e Decreto municipal nº 3.621/17. Programa Manaus sem fome.

**Evidência:** Entrevistas com usuários e observação direta da equipe de auditoria.

**Causa:** Ausência de controle de acesso.

**Efeito:** Usuários sem vulnerabilidade alimentar sendo beneficiários do serviço.

61. A defesa argumentou que a vulnerabilidade e insegurança alimentar não estão presentes apenas em pessoas em situação de pobreza, mas podem afetar todas as classes sociais quando há fatores que dificultem o acesso a alimentos de qualidade e em quantidade adequada.

62. Citou como exemplos pessoas com problemas de saúde, desempregados temporários e idosos que comprometem grande parte da renda com medicamentos, o que pode dificultar a aquisição de alimentos.

63. O DEAOP destacou que as justificativas apresentadas não se coadunam com a realidade observada *in loco* pela equipe de auditoria.

64. **Acompanho a unidade técnica para considerar o achado como não sanado.** Os argumentos da defesa não justificam a ausência de controles para garantir que o serviço atenda prioritariamente o público-alvo (vulnerabilidade social).

**Achado 13:** Restaurante com escopo discrepante do programa de alimentação popular à pessoa em vulnerabilidade social.

**Situação Encontrada:** Foi identificado pela equipe de auditoria que o propósito do restaurante está calcado em atender aos idosos usuários do



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

parque do idoso, afastando-se assim do foco em pessoas em vulnerabilidade alimentar.

**Critério:** Lei municipal nº 2.275/17 e Decreto municipal nº 3.621/17. Programa Manaus sem fome (fls. 217–225).

**Evidência:** Entrevistas com usuários e observação direta da equipe de auditoria.

**Causa:** Foco no público alvo idoso em detrimento do público em situação de vulnerabilidade alimentar.

**Efeito:** Usuários que não se encontram em situação de vulnerabilidade alimentar sendo beneficiários do serviço.

65. A defesa informou que está tomando providências para implementar cadastramento sistematizado dos usuários e melhorar o controle de acesso aos Restaurantes Populares e Pratos do Povo.

66. Ressaltou que, conforme orientações do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), o acesso aos Restaurantes Populares é universal, podendo qualquer cidadão ser beneficiário do serviço.

67. Afirmou que está realizando estudos técnicos para mapear de forma mais qualificada os usuários, com o objetivo de desenvolver estratégias que garantam o atendimento prioritário ao público-alvo.

68. O DEAOP considerou o achado como parcialmente elucidado, tendo em vista que providências estão sendo tomadas para tratar o problema apontado.

69. **Acompanho a unidade técnica para considerar o achado como parcialmente sanado.** Embora as medidas mencionadas pela defesa ainda estejam em fase de implementação, as falhas foram reconhecidas e há disposição para corrigi-las.

**Achado 14:** Substituição indevida de Suco artificial (em pó) em substituição ao suco de polpa.



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

**Situação Encontrada:** A equipe de auditoria identificou a substituição indevida de suco em polpa, previsto no contrato, por suco em pó. Esta substituição provoca perda da qualidade na prestação do serviço público.

**Critério:** Termos de Referência. Termos de Contrato.

**Evidência:** Observação direta da equipe de auditoria. Registro Fotográfico.

**Causa:** Ausência de cumprimento contratual pela contratada. Ausência de fiscalização contratual.

**Efeito:** Prejuízo ao erário. Prejuízo à qualidade da prestação do serviço público.

70. A defesa argumentou que, ao tomar ciência do ocorrido, notificou a empresa TR do Nascimento sobre a oferta de suco artificial no dia 04/07/2024. A empresa justificou que foi devido a uma necessidade emergencial de manutenção da câmara frigorífica onde ficavam armazenadas as polpas de suco natural.

71. Alegou ainda que a oferta de suco em polpa foi retomada no dia seguinte, conforme previsto no Termo de Referência, reiterando que se tratou de questão pontual, não recorrente, sob pena de penalização contratual caso identificada novamente.

72. O DEAOP, tendo em vista as justificativas apresentadas e as evidências fotográficas e documentais sobre a exigência da Semasc ao fornecedor quanto à previsão em termo de referência para fornecimento de suco em polpas, entendeu o achado como elucidado.

73. **Acompanho a unidade técnica para considerar o achado sanado.** A defesa ter demonstrou ter adotado medidas corretivas e não há indícios de reincidência do problema.

**Achado 15:** Problemas de estrutura física e bens móveis.

**Situação Encontrada:** A equipe de auditoria identificou alguns problemas na estrutura física e bens patrimoniais, conforme abaixo:



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

- a) Fiação exposta no balcão térmico. Este fato coloca em risco a integridade dos usuários e dos funcionários do restaurante;
- b) Ausência de talheres em número suficiente para atender aos usuários. No total, foram identificadas 50 (cinquenta) colheres para atender uma média de 425 (quatrocentas e vinte e cinco) refeições;
- c) Infiltração no forro do teto;
- d) Descarga do banheiro masculino encontrava-se avariada.

**Critério:** Termos de referência e Termos Contratuais. Programa Manaus sem fome.

**Evidência:** Observação direta da equipe de auditoria. Registro Fotográfico.

**Causa:** Ausência de manutenção dos bens imóveis e móveis.

**Efeito:** Perda na qualidade da prestação do serviço.

74. A defesa argumentou que a depredação pelos usuários e pelo tempo são inevitáveis, porém a SEMASC busca melhorar o espaço, o que às vezes não ocorre de forma célere pelo quantitativo de equipamentos que a secretaria possui.

75. Informou que os procedimentos administrativos necessários à manutenção dos problemas na estrutura física e dos bens patrimoniais do Restaurante Parque do Idoso já foram iniciados e executados de forma gradativa.

76. Citou ainda que o reabastecimento das 625 colheres foi feito no dia 11/06/2024 e também a solicitação da manutenção da fiação do balcão térmico.

77. **Acompanho o DEAOP para considerar o achado parcialmente sanado.** Embora a defesa tenha citado a realização de esforços para mitigar o que foi apontado, faltam comprovações das melhorias de fato adotadas.

**Achado 16:** Cardápio afixado não identifica o prato do dia em sua completude.



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

**Situação Encontrada:** A equipe de auditoria identificou que o cardápio afixado aponta apenas a proteína, não identificando a guarnição e acompanhamentos do dia.

**Critério:** Termos de referência e Termos Contratuais. Manual federal de Restaurante Popular do MSD.

**Evidência:** Observação direta da equipe de auditoria. Registro Fotográfico.

**Causa:** Falta de padronização do cardápio.

**Efeito:** Incompletude de informações ao beneficiário. Prejuízo ao controle social.

78. A defesa alegou que os cardápios são enviados mensalmente pelas empresas contratadas aos Restaurantes e fixados nas unidades. Esclareceu que a foto presente no relatório preliminar se trata apenas do quadro resumo que fica na recepção, enquanto na parte interna estão todos os cardápios descritivos completos.

79. O DEAOP, tendo em vista as imagens junto aos comentários apresentados com os cardápios fixados nas unidades, concluiu o questionamento como parcialmente elucidado, pendente de implementações para que os cardápios fiquem afixados, de forma completa, em local que possa ser visualizado pelos usuários dos restaurantes.

80. **Acompanho a unidade técnica para considerar o achado como parcialmente sanado.** Embora exista o cardápio completo na parte interna, é necessário que a informação esteja disponível de forma integral e visível a todos os usuários desde sua entrada no estabelecimento.

81. Em seguida, passo à análise dos achados da unidade do Viver Melhor (achados 17 a 20).

**Achado 17:** Consumo de refeições abaixo do previsto. Ausência de estudo periódico da demanda de refeições.

**Situação Encontrada:** A unidade encontra-se com uma média de refeições vendidas abaixo do previsto. Além disso, foi identificada a ausência de estudo,



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

de maneira periódica, da demanda de refeições da unidade de forma a permitir uma melhor gestão contratual.

**Critério:** Manual federal de Restaurante Popular do MSD. Princípio da Eficiência.

**Evidência:** Contagem de pratos fornecidos no dia por observação direta e análise documental dos relatórios diários.

**Causa:** Ausência de estudo de evolução da demanda.

**Efeito:** Sobra de refeições. Desperdício de recursos públicos.

82. A defesa informou que o quantitativo ofertado nos restaurantes foi definido após estudo e diagnóstico dos territórios e do perfil de usuários de cada local. Alegou que, por se tratar de demanda espontânea e volátil, esses números não podem ser exatos, havendo uma margem de 10% a 20% de alterações para mais ou para menos, dependendo do dia e da quantidade de usuários.

83. Afirmou que, visando o aprimoramento da gestão e a eficiência do gasto público, comprometeu-se a realizar os levantamentos técnicos necessários para melhoria dos estudos já realizados.

84. O DEAOP considerou o achado como parcialmente elucidado, tendo em vista que o jurisdicionado se comprometeu a realizar levantamentos periódicos técnicos de demanda.

85. **Acompanho a unidade técnica para considerar o achado como parcialmente sanado.** Embora tenha havido um estudo inicial, é necessário monitoramento constante para ajustar a oferta à demanda real, de modo a evitar o desperdício de recursos públicos.

**Achado 18:** Falta de padronização para servir a refeição. Excesso de desperdício. Usuários consumindo mais de uma refeição.

**Situação Encontrada:** A unidade não possui uma padronização para servir as refeições. Este fato provoca o excesso de comida no prato e acarreta, muitas





**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

vezes, sobras de comidas jogadas no lixo. Foi identificado também que diversos usuários serviram mais de uma refeição, o que pode acarretar a falta de refeição para outros usuários e probabilidade de aumentar o desperdício.

**Critério:** Manual federal de Restaurante Popular do MSD. Programa Manaus sem fome.

**Evidência:** Observação direta por ocasião da visita *in loco*. Registro Fotográfico.

**Causa:** Ausência de treinamentos eficazes para a padronização das refeições servidas; Liberação para usuários consumirem mais de uma refeição.

**Efeito:** Excesso de desperdício de comida.

86. A defesa argumentou que a coordenação das unidades e das empresas terceirizadas se esforça para padronizar a quantidade de refeições servidas de acordo com a faixa etária, para evitar o excesso de desperdício, o que nem sempre é aceito pelos usuários, principalmente pelos pais das crianças.

87. Alegou que é ofertada uma refeição por pessoa, porém muitas pessoas só possuem aquela refeição para manter-se o dia inteiro e ficam nas dependências dos restaurantes na esperança de alguma sobra. Justificou que essas pessoas podem repetir ao final do serviço para evitar o desperdício de alimentos.

88. O DEAOP considerou o achado como não elucidado, em razão da ausência da padronização para servir refeições e o excesso de desperdício identificado.

89. **Acompanho a unidade técnica para considerar o achado como não sanado.** A ausência de padronização e o excesso de desperdício observados pela equipe de auditoria demonstram a necessidade de medidas corretivas por parte da Administração.

**Achado 19:** Ausência de definição e divulgação do horário de funcionamento da unidade e do cardápio diário.

**Situação Encontrada:** A equipe de auditoria verificou:



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

- a) A unidade não adota um horário pré-definido de funcionamento, sendo identificado o horário fixo apenas para iniciar o fornecimento das refeições (11hs) porém sem definição do horário do término;
- b) Ausência de divulgação do horário de funcionamento aos usuários por intermédio de quadro de aviso;
- c) Ausência de divulgação do cardápio diário aos usuários.

**Critério:** Termos de referência e Termos Contratuais. Manual federal de Restaurante Popular do MSD.

**Evidência:** Observação direta por ocasião da visita *in loco*.

**Causa:** Falta de padronização do cardápio. Ausência de procedimento padrão para divulgação de cardápio diário e horário de funcionamento.

**Efeito:** Incompletude de informações ao beneficiário. Prejuízo ao controle social.

90. A defesa afirmou que as unidades estão todas com o aviso do horário de atendimentos e os cardápios estão padronizados e enviados para unidades mensalmente, conforme fotos anexadas às fls. 522–524.

91. O DEAOP considerou o achado como parcialmente elucidado, com base nas justificativas e imagens apresentadas.

92. **Acompanho a unidade técnica para considerar o achado como parcialmente sanado.** Embora os registros fotográficos indiquem que houve a regularização da situação, é necessário que esse procedimento seja mantido e que os horários e cardápios sejam sempre divulgados de forma clara e acessível aos beneficiários do programa.

**Achado 20:** Problemas de estrutura física e bens móveis.

**Situação encontrada:** A equipe de auditoria identificou alguns problemas na estrutura física do restaurante e mobiliários, conforme abaixo descritos:

- a) Freezer com ferrugem na tampa;



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

- b) Das 04 (quatro) pias existentes no andar superior, 02 (duas) não estavam funcionando;
- c) Ar-condicionado com defeito;
- d) Problemas no forro do andar superior; e
- e) Escada de acesso ao andar superior enferrujada e com indícios de deterioração.

**Critério:** Termos de referência e Termos Contratuais. Programa Manaus sem fome.

**Evidência:** Observação direta.

**Causa:** Ausência de manutenção em bens móveis e imóveis.

**Efeito:** Prejuízo à qualidade da prestação do serviço público.

93. A defesa afirmou que o Restaurante Prato do Povo Viver Melhor foi reinaugurado no dia 20/6/2024, após uma manutenção e revitalização do espaço, com isso foram solucionados todos os problemas da estrutura física, mobiliária e dos equipamentos da unidade.

94. O DEAOP considerou o achado como parcialmente elucidado, por não terem sido encaminhadas comprovações de que os problemas encontrados na estrutura foram sanados.

95. **Acompanho a unidade técnica para considerar o achado como parcialmente sanado.** Embora a defesa tenha afirmado que os reparos necessários foram realizados e o restaurante foi reinaugurado após a inspeção, não foram apresentados elementos comprobatórios da efetiva resolução dos problemas apontados pela equipe de auditoria.

96. Em seguida, serão analisados os achados referentes ao Restaurante Popular do bairro da Compensa (achado 21 ao 23).

**Achado 21:** Necessidade de reforma no prédio.



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

**Situação Encontrada:** Foi identificado que a unidade não possui condições de fornecer a alimentação no local, servindo desta forma “quentinhas” para os usuários levarem. Há necessidade de reforma na estrutura do imóvel.

**Critério:** Princípio da Eficiência.

**Evidência:** Observação direta na visita in loco. Registro Fotográfico.

**Causa:** Ausência de reforma em bens imóveis e móveis.

**Efeito:** Perda na qualidade da prestação do serviço público.

97. A defesa esclareceu que, quanto ao Restaurante Popular da Compensa, a previsão é de reforma e manutenção da estrutura existente, com a troca de telhados, reparos do piso, forro, instalações prediais totais, troca de esquadrias, vasos e louças sanitárias, bem como otimização do espaço da cozinha e reativação da câmara frigorífica.

98. Informou ainda que os trabalhos de reforma estão previstos para serem iniciados no segundo semestre de 2024.

99. O DEAOP, diante da resposta encaminhada, e tendo em vista que a reforma do prédio onde funcionará o restaurante popular do bairro Compensa ainda seria iniciada, optou por manter o achado, classificando-o como não elucidado, pois apenas no momento da realização de monitoramento poderá ser comprovado se as reformas ocorreram e se atendem à população de forma adequada.

100. **Acompanho a unidade técnica pra considerar o achado como não sanado.** A resposta apresentada corrobora a situação encontrada pela equipe de auditoria, de que o imóvel onde funciona o restaurante necessita de reformas para que possa atender à população de forma adequada.

**Achado 22:** Usuários comprando mais de uma refeição. Possibilidade de comércio indevido das refeições.



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

**Situação Encontrada:** O referido restaurante, por encontrar-se com problemas estruturais que impossibilitam o fornecimento de refeições a serem consumidas no local, serve as refeições em quentinhas.

Assim, foi identificada, que ocorre na unidade, a venda de mais de uma refeição por usuário. Este fato fragiliza a execução do serviço público, permitindo a comercialização indevida de quentinhas.

**Critério:** Termos de Referência. Termos de Contrato. Programa Manaus sem fome.

**Evidência:** Observação direta. Entrevista com gestor do restaurante.

**Causa:** Problemas estruturais no prédio impedindo o fornecimento de refeições no local.

**Efeito:** Possibilidade de comércio indevido de refeições e prejuízo a eficiência e eficácia do programa.

101. A defesa mencionou que a coordenação em conjunto a equipe da unidade, realiza o monitoramento para coibir a comercialização de terceiros, além da própria população colaborar denunciando possíveis comercializações, que são averiguadas mediante a necessidade.

102. Informou que, em geral, é ofertada uma refeição por pessoa, as que querem consumir mais de uma refeição ficam no aguardo nas dependências do restaurante e quando falta cerca de 10 à 15 minutos para finalizar o atendimento, se ainda tiver refeições, os mesmos podem repetir, a fim de evitar o desperdício de comida, reiterando que são vários os fatores que fazem com que a pessoa não sacie a fome somente com uma refeição, além disso muitos usuários só possuem aquela refeição para manter-se o dia todo

103. O DEAOP optou por manter o achado como não elucidado, diante da ausência de meios objetivos para coibir a distribuição em excesso de refeições, a fim evitar não apenas o desperdício, mas também garantir que o público alvo do programa sejam as pessoas em situação de vulnerabilidade social.



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

104. **Acompanho a unidade técnica pra considerar o achado como não sanado.** As informações trazidas pela equipe de auditoria, obtidas por meio de observação direta e entrevistas durante a inspeção, revelam que é comum a aquisição de mais de uma refeição por usuário, e que há relatos de posterior comercialização dessas quentinhas adquiridas em excesso.

105. Embora a defesa indique a existência de algumas medidas de monitoramento, elas não se mostraram suficientes e eficazes para coibir as irregularidades apontadas. Não há critérios objetivos para restringir a quantidade de refeições por beneficiário.

**Achado 23:** Sobra de “quentinhas”. Demanda de refeições superestimada.

**Situação Encontrada:** Foi identificada a sobra de “quentinhas” a serem comercializadas no restaurante. Ressalta-se que ao se considerar o fato de que um usuário do serviço adquire mais de uma “quentinha”, a demanda real é ainda inferior ao apurado pela equipe.

Por ocasião da visita, a equipe de auditoria identificou a sobra de aproximadamente 60 (sessenta) refeições.

**Critério:** Princípio da Eficiência. Programa Manaus sem Fome. Manual federal de Restaurantes Populares do MDS.

**Evidência:** Contagem de “quentinhas” restantes ao final do horário de fornecimento das refeições.

**Causa:** Ausência de acompanhamento da demanda real de refeições.

**Efeito:** Pagamento de refeições pela prefeitura em número superior a demanda real.

106. A defesa alegou que o restaurante do bairro compensa se encontra no calendário de reformas desta Semasc, motivo pelo qual a prestação de serviço no local está ocorrendo de forma excepcional por meio de quentinhas, o que leva o quantitativo de refeições a fugir do padrão usual de fornecimento.



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

107. Afirmou que, considerando o estimado para entrega, o percentual de sobra se mostra inferior a 10% de sobra limpa, ou seja, menos de 10% do quantitativo produzido não foi servido.

108. Por fim, mencionou que o Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional está em fase de elaboração de estudo técnico para verificar se há, de fato, necessidade de readequação da quantidade, a fim de reduzir ainda mais o percentual de sobra.

109. O DEAOP considerou o achado como não elucidado por vários motivos. Durante a inspeção, a equipe de auditoria verificou que seriam servidas 400 refeições no dia, e a sobra de 60 quentinhas representa 15% do total de refeições, e não inferior a 10%, como alegado pela defesa.

110. Além disso, o DEAOP apontou que não foram encaminhadas comprovações dos estudos técnicos mencionados pela defesa.

111. **Acompanho a unidade técnica para considerar o achado como não sanado.** A reforma do restaurante não justifica a falta de planejamento adequado e o controle das quantidades a serem produzidas e distribuídas, conforme a demanda real.

112. Passo agora a analisar os achados referentes aos restaurantes gratuitos (achados 24 a 29).

**Achado 24:** Oferta dos serviços sem controle de usuários.

**Situação Encontrada:** Foi identificada a utilização do serviço por pessoas que não aparentam estar em condição de vulnerabilidade social. Os restaurantes localizados nos bairros de **Jorge Teixeira** e **Armando Mendes** foram objetos de inspeção *in loco* nos dias 28 e 29 de maio de 2024, respectivamente.

As atividades dos restaurantes tiveram início às 11:00am, e foram encerradas às 13:00pm. Durante a visita os gestores responsáveis pelos restaurantes, tanto da SEMASC quanto a empresa contratada para serviço de refeições, foram questionados quanto à existência de controle de usuários, e a equipe de auditoria foi informada que nos locais visitados não é feito nenhum controle





**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

nesse sentido. Informação que foi confirmada pela equipe de auditoria durante horário de funcionamento dos restaurantes.

Nesses restaurantes foi observada a utilização do serviço por pessoas que aparentavam não estar em condição de vulnerabilidade social, tendo em vista que estas chegavam ao local de moto ou carro. Durante a visita foi observada a ainda a presença de diversos funcionários de empresas dos arredores do restaurante almoçando no local.

**Critério:** Termos de Referência e Termos Contratuais.

**Evidência:** Observação *in loco* e registro fotográfico.

**Causa:** Falta de controle/cadastro prévio de usuários.

**Efeito:** Diante da utilização do serviço sem controle de usuários surge a possibilidade de gasto excessivo de recursos públicos, pois usuários que não estão em condição de vulnerabilidade social podem utilizar o serviço.

113. A defesa argumentou que o atendimento dos restaurantes é voltado para pessoas em vulnerabilidade social e insegurança alimentar, o que não abrange apenas a ausência de renda, mas diversos fatores sociais. Alegou ainda que o acesso aos restaurantes populares e cozinhas comunitárias é universal, não sendo possível restringir o acesso.

114. O DEAOP considerou o achado como não elucidado. Destacou que o Governo do Estado do Amazonas possui serviço similar e exige cadastramento prévio para identificar e acompanhar as pessoas em situação de vulnerabilidade. O cadastro permite não apenas monitorar o perfil dos usuários, mas também auxiliá-los no acesso a outras políticas assistenciais necessárias.

115. **Acompanho a unidade técnica para considerar o achado não sanado.** O argumento da universalidade do acesso não pode se sobrepor ao objetivo principal do programa, que é atender pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar. A ausência de controle prejudica a eficiência do gasto público e pode desvirtuar a finalidade social do programa.



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

**Achado 25:** Demanda de usuários inferior ao previsto em contrato.

**Situação Encontrada:** Na visita *in loco* foi identificado que a quantidade ofertada de refeições é superior à real necessidade da comunidade local, ocasionando alta quantidade de desperdício dos alimentos.

O contrato com a RMP ROMERO prevê oferta de 1.000 refeições diariamente nos restaurantes visitados. Durante a visita ao restaurante localizado no bairro Jorge Teixeira, inicialmente foi informado à equipe de auditoria que haviam 750 pratos sobre a bancada, pratos esses que seriam servidos aos usuários do restaurante.

Foi informado que após os pratos acabarem estes seriam repostas de 50 em 50, até o limite de 1.000 refeições servidas. No entanto, ao final da inspeção os pratos foram conferidos após serem lavados, e foi constatado que no restaurante haviam apenas 621 pratos, 129 pratos a menos do que informado pelos funcionários da empresa e pela representante da SEMASC no local. As atividades do restaurante encerraram às 13:00, e foram servidos, ao todo, 836 refeições no dia considerando os 621 pratos inicialmente disponíveis, e já levando em consideração os usuários que repetiram a refeição.

Na visita ao restaurante localizado no bairro de Armando Mendes, antes da abertura a equipe de auditoria realizou contagem e verificou que haviam inicialmente 650 pratos a serem servidos aos usuários, que seriam repostos a depender da necessidade dos usuários. Foi observado pela equipe de auditoria que a partir de 750 refeições servidas, e por não haver mais pessoas na fila normal para entrada no restaurante (por volta de 12:20), foi liberada a entrada dos interessados em repetir a refeição. Alguns usuários, que ainda não haviam almoçado, chegaram até antes de o restaurante fechar, às 13:00.

A equipe acompanhou o serviço durante todo o tempo em que o restaurante esteve aberto, foi observado que dia foram servidas 839 refeições, levando em consideração a quantidade de usuários que repetiram. Houve grande quantidade de sobras de comida no restaurante devido à demanda de 159 refeições à menor. A equipe de auditoria foi informada de que a totalidade das refeições que sobraram seria descartada.



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

**Critério:** Princípio da Eficiência; Programa Manaus sem Fome; Manual federal de Restaurantes Populares do MDS.

**Evidência:** Contagem de refeições servidas e análise documental dos relatórios diários.

**Causa:** Ausência de estudo de evolução da demanda.

**Efeito:** Pagamento de refeições pela prefeitura em número superior à demanda real.

116. Sobre a contabilização de 750 pratos sobre a bancada da unidade no Jorge Teixeira e de 650 na do Armando Mendes, a defesa salientou que a quantidade de pratos dispostos não reflete a quantidade de refeições servidas.

117. Argumentou que as unidades do Jorge Teixeira e Armando Mendes apresentaram índices de utilização de 83,6% e 83,9%, respectivamente, o que estaria dentro dos parâmetros aceitáveis da política de segurança alimentar, que prevê descarte entre 10% e 20%.

118. Informou ainda que seu Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional está elaborando estudo técnico para verificar eventual necessidade de readequação das quantidades.

119. Contudo, o DEAOP demonstrou que, mantendo-se a atual taxa de desperdício de 13% apenas no restaurante do Jorge Teixeira, estima-se que o valor desperdiçado em 2024 alcançará R\$ 577.850,00. O contrato desse restaurante prevê 1.000 refeições nos 254 dias úteis do ano ao custo unitário de R\$ 17,50 por refeição.

120. A situação se torna ainda mais crítica quando consideramos que Manaus, de acordo com matéria divulgada em jornal local juntada pelo DEAOP, possui atualmente seis cozinhas comunitárias, dois restaurantes populares e nove unidades do Prato do Povo, servindo mais de 12 mil refeições diariamente.

121. Além disso, o DEAOP destacou que, embora a defesa tenha alegado que o Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional estava elaborando estudo técnico



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

para verificar eventual necessidade de readequação das quantidades, não foram apresentadas evidências disso.

122. Diante do exposto, **acompanho a unidade técnica para considerar o achado como não sanado.**

**Achado 26:** Ausência de suco junto às refeições servidas

**Situação Encontrada:** A empresa não estava servindo suco aos usuários, contrariando previsão contratual. O termo de referência da licitação, que originou a contratação da RMP ROMERO, prevê fornecimento de suco natural feito com polpa de fruta junto às refeições. Na unidade do Jorge Teixeira, os responsáveis informaram que não havia previsão contratual para oferta de suco. No dia seguinte, no Armando Mendes, após a equipe apontar a exigência do termo de referência, a empresa providenciou polpa de fruta e iniciou o serviço de suco por volta das 12h.

**Critério:** Termos de Referência e Termos Contratuais.

**Evidência:** Observação in loco e registro fotográfico.

**Causa:** Descumprimento contratual quanto à oferta de suco.

**Efeito:** Excesso de gasto público por descumprimento de contrato por parte da empresa RMP ROMERO, tendo o município contratado um serviço que não estava sendo prestado.

123. A defesa alega que notificou a empresa para ajustar a ausência do item previsto contratualmente, sob pena de penalização. Alegou que o fornecimento foi retomado imediatamente e que se tratou de questão pontual, não sendo prática recorrente.

124. O DEAOP, contudo, registrou relatos de usuários do restaurante Armando Mendes afirmando que o suco não era servido antes do dia da inspeção, contrariando o argumento da pontualidade do problema.

125. **Acompanho a unidade técnica para considerar o achado não sanado.** Embora o fornecimento tenha sido retomado após a inspeção, os relatos dos usuários



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

mencionados pela equipe de auditoria indicam uma prática reiterada de descumprimento contratual.

**Achado 27:** Problemas em bens móveis e imóveis.

**Situação Encontrada:** Durante as visitas aos restaurantes "Prato do Povo", foram identificados diversos problemas estruturais:

- a) No Armando Mendes, banheiros com estrutura danificada pelos usuários;
- b) No Jorge Teixeira, banheiro masculino sem tampas dos vasos sanitários, sem lâmpadas e sem torneiras;
- c) No Armando Mendes, tomada danificada na alimentação dos balcões de refeição, apresentando risco aos funcionários e usuários.

**Critério:** Termos Contratuais.

**Evidência:** Observação direta e registro fotográfico.

**Causa:** Falta de medidas de conservação do patrimônio.

**Efeito:** Prejuízo à qualidade do serviço prestado, com usuários impossibilitados de realizar ações de higiene pessoal adequadamente.

126. A defesa alegou que realiza manutenção constante nos equipamentos, mas a má utilização pelos usuários e pequenos furtos ocasionam tais situações. Informou que a reposição do material é feita sempre que necessário, mediante procedimentos administrativos obrigatórios.

127. O DEAOP, tendo em vista que a conservação do local não depende exclusivamente da empresa contratada e a corresponsabilidade dos usuários, classificou o achado como parcialmente elucidado.

128. **Acompanho a unidade técnica para considerar o achado parcialmente sanado.** Embora seja compreensível a dificuldade de manutenção diante do mau uso, a administração deve buscar soluções mais efetivas para preservação do patrimônio público.



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

**Achado 28:** Controle de refeições realizado de forma ineficiente.

**Situação Encontrada:** O controle das refeições servidas é realizado apenas por meio da contagem de pratos utilizados pelos usuários.

Durante as visitas *in loco* aos restaurantes dos bairros Jorge Teixeira e Armando Mendes foi observado que os funcionários da empresa contratada realizavam o controle de refeições servidas simplesmente através da contagem de pratos servidos. Os pratos são lavados no dia anterior após o fechamento do restaurante, e deixados em mesa específica próxima ao local onde as refeições são servidas.

Após a abertura do restaurante os usuários entram e se posicionam em fila, pegam o prato e talheres, e se dirigem ao balcão onde serão servidos pelos funcionários da empresa. Após os pratos se esgotarem da mesa onde estavam inicialmente postos, estes são repostos por funcionário da empresa na quantidade de 50, até o fechamento do restaurante.

Observa-se que há grande fragilidade no controle de refeições servidas, pois há grande suscetibilidade de ocorrência de erros na contagem. Contagem esta que é registrada em diários, também elaborado de forma manual, pelos funcionários da empresa.

**Critério:** Princípio da Eficiência. Termos Contratuais.

**Evidência:** Observação direta. Registro Fotográfico.

**Causa:** Falta de controle adequado no processo de refeições servidas.

**Efeito:** A fragilidade no processo de controle de refeições servidas pode ocasionar em erro por parte dos agentes responsáveis, ocasionando avaliações equivocadas quando do acompanhamento e verificação da execução contratual.

129. A defesa informou que está implementando sistema de cadastramento digital dos usuários e sistematização nos equipamentos, em substituição ao formato manual, no intuito de dar maior precisão e assertividade no controle das refeições servidas.



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

130. O DEAOP considerou o achado como não elucidado, uma vez que as melhorias mencionadas ainda estão em fase de implementação.

131. **Acompanho a unidade técnica para considerar o achado como não sanado.** O atual sistema de controle é precário e suscetível a falhas, o que prejudica a fiscalização do contrato.

**Achado 29:** Falta de proteção contra sol/chuva para os usuários que ficam na fila.

**Situação Encontrada:** Durante a visita aos restaurantes Jorge Teixeira e Armando Mendes, observou-se que os usuários aguardando na fila ficaram expostos à forte chuva.

Entre os usuários havia mães com crianças de colo, idosos e pessoas com deficiência. A falta de proteção lateral traz riscos de adoecimento, principalmente aos que já se encontram com saúde debilitada.

**Critério:** Princípio da Eficiência.

**Evidência:** Observação direta realizada *in loco* e registro fotográfico.

**Causa:** Falta de proteção/cobertura lateral nos restaurantes.

**Efeito:** Risco de adoecimento dos usuários pela exposição ao sol e à chuva.

132. A defesa argumentou que as filas são céleres e o atendimento começa às 11h, desfazendo-as rapidamente. Informou que realiza orientações educativas para que os usuários cheguem mais próximo do horário de abertura, mas é uma questão cultural a chegada antecipada.

133. O DEAOP considerou o achado como não elucidado, devido a falta de solução objetiva para proteção contra intempéries, especialmente para pessoas em situação de maior vulnerabilidade.

134. **Acompanho a unidade técnica para considerar o achado como não sanado.** A alegação de que as filas são rápidas não exime a Administração de proporcionar





**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

---

condições adequadas de espera aos usuários, especialmente ao se considerar o público vulnerável atendido.

135. Antes de concluir, salienta-se que o Ministério Público de Contas concordou integralmente com as ponderações da equipe técnica do DEAOP no que se refere ao mérito dos achados.

*Conclusão*

136. A auditoria operacional, disciplinada pela Resolução n. 4/2011 – TCE/AM, tem por finalidade fiscalizar, acompanhar e avaliar os resultados da gestão dos programas e ações governamentais nos órgãos e entidades da administração estadual e municipal, quanto aos aspectos da eficiência, eficácia, efetividade, economicidade e equidade, conforme estabelecem seus artigos 1º e 2º.

137. No âmbito do Programa de Segurança Alimentar da Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania (Semasc), a auditoria identificou 29 achados que exigem medidas corretivas por parte da secretaria municipal.

138. As principais constatações abrangem problemas relevantes como a discrepância nos custos contratuais para fornecimento de refeições, a ausência de cobertura contratual em determinadas unidades, a falta de controle adequado no acesso aos restaurantes e na quantidade de refeições servidas, problemas estruturais nas unidades, e deficiências no monitoramento e fiscalização do programa.

139. A análise de cada achado, em confronto com as justificativas apresentadas pela defesa, demonstra que a grande maioria das irregularidades identificadas permanece sem correções, o que requer atuação desta Corte.

140. Nos termos do art. 5º da Resolução n. 4/2011 – TCE/AM, o plenário deve expedir as recomendações e determinações indicadas pelo DEAOP constantes no Relatório Conclusivo n. 2/2024 (fls. 575–663).

141. É a fundamentação.



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gab. Cons. Ari Moutinho Júnior**

**Tribunal Pleno**

**VOTO**

Com base nos autos, em consonância com o Ministério Público de Contas e em consonância com o órgão técnico, VOTO no sentido de o Tribunal Pleno:

- 1- **Aprovar o Relatório Conclusivo n. 2/2024 – DEAOP** (fls. 575–663) referente à auditoria operacional realizada pelo Departamento de Auditoria Operacional no Programa de Segurança Alimentar da Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania - Semasc de Manaus;
- 2- **Determinar à Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania – Semasc** que apresente, no **prazo de 60 (sessenta) dias, Plano de Ação** contendo as ações e prazos para implementação das recomendações e determinações aprovadas pelo Tribunal e constantes no Relatório Conclusivo n. 2/2024 – DEAOP, conforme art. 4º, X, da Resolução n. 4/2011 – TCE/AM;
- 3- **Determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo** que adote as providências necessárias à instauração de um processo de monitoramento com a finalidade de acompanhar o cumprimento das recomendações e determinações aprovadas pelo plenário, de acordo com o art. 8º da Resolução n. 4/2011 – TCE/AM, e o encaminhe ao Departamento de Auditoria Operacional;
- 4- **Dar ciência** do Relatório Conclusivo n. 2/2024 – DEAOP (fls. 575–663), deste voto e da decisão a ser proferida pelo plenário à Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania - Semasc; e
- 5- **Arquivar** os autos, expirados os prazos legais.

É o voto.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS**, em Manaus, 25 de Março de 2025.

**Ari Jorge Moutinho da Costa Júnior**  
Conselheiro-Relator