



ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

INTRODUÇÃO

O presente documento tem como objetivo descrever a primeira etapa da fase de planejamento e apresentar os devidos estudos para a contratação de solução que atenderá à necessidade abaixo especificada. O objetivo principal é estudar detalhadamente a necessidade e identificar no mercado a melhor solução para supri-la, em observância às normas vigentes e aos princípios que regem a Administração Pública.

1. OBJETO

Contratação de empresa especializada para fornecimento de alimentação escolar, executado através de serviços contínuos, incluindo pré-preparo e preparo da alimentação escolar, com fornecimento de todos os gêneros alimentícios, gás e demais insumos, prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos, mobiliário e utensílios, reparos, manutenções, limpeza e higienização de cozinhas, despensas e lactários das Unidades Escolares em conformidade com os anexos para atender ao Programa de Alimentação Escolar da Rede Municipal de Ensino da Secretaria Municipal de Educação de Atibaia/SP

2. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE

A Constituição Federal em seus artigos 6º, 205, 208 e 211, prevê que a Educação e alimentação são direitos sociais e obrigação do Estado para com seus cidadãos.

A Resolução FNDE nº 06/2020 estabelece as diretrizes e parâmetros para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Brasil, descrevendo a alimentação escolar como “*direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado*” e tendo como princípios:

“I – o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II – a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III – a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV – a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;



PREFEITURA DA ESTÂNCIA DE ATIBAIA

Estado de São Paulo

Secretaria de Educação

V – o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

VI – o direito à alimentação escolar, visando garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontrem em vulnerabilidade social.”

São atendidas 68 unidades escolares, sendo:

- ✓ 45 unidades escolares municipais
- ✓ 23 creches comunitárias

Ocorre que, ao longo dos anos, a disponibilidade de mão de obra para execução dos serviços de alimentação escolar foi reduzindo consideravelmente, tendo em vista diversos fatores, tais como:

- ✓ Grande quantidade de desligamentos por aposentadorias e por desligamentos voluntários, afastamentos, readaptações e restrições laborais devido à problemas de saúde;
- ✓ Baixa adesão ao concurso público para o cargo de agente de serviços de alimentação, o qual, dentre outras atribuições, executa também os serviços de alimentação escolar.
- ✓ Assim, verifica-se o quadro abaixo da situação atual de mão de obra para a realização da função de alimentação escolar:

✓

Quantidade de servidoras na função de alimentação escolar	Quantidade mão de obra necessária para atendimento de todas as unidades escolares da Rede Municipal Ensino
147 servidoras, (incluindo afastadas), sendo temos 27 com restrições, 20 indicação para copa.	191



PREFEITURA DA ESTÂNCIA DE ATIBAIA

Estado de São Paulo

Secretaria de Educação

Segue também histórico da situação da mão de obra de servidores públicos dos últimos anos, demonstrando que há um problema crônico em relação à mão de obra de alimentação escolar:

SITUAÇÃO	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	QUANTIDADE
Desligamentos				5	13	2	04	24
Readaptações				3		1		04
Restrição / em processo de readaptação	6	3	2	14	21	24		70

Tal defasagem gera diversas dificuldades na operacionalização dos serviços de alimentação escolar nas unidades escolares, sendo um grande gargalo para a Administração Municipal.

Conforme Art. 51 da Resolução FNDE nº 06/2020, os recursos do FNDE podem ser investidos apenas na aquisição de gêneros alimentícios:

“Art. 51 Os recursos financeiros repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE são utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios.

§2º A EEx que optar por adquirir as refeições, mediante terceirização de serviços, somente poderá utilizar os recursos repassados pelo FNDE à conta do PNAE para o pagamento dos gêneros alimentícios. Demais despesas necessárias ao fornecimento dessas refeições ficarão a seu encargo, com recursos próprios.

Considerando ainda que um dos princípios do PNAE é garantir que a alimentação escolar contribua para a melhoria do rendimento escolar, sendo necessário o fornecimento de refeição adequada e com qualidade elevada. Assim, a Administração deve buscar os meios necessários para atendimento à legislação vigente no que se refere à alimentação escolar com a maior eficiência e eficácia possível.

Atualmente, o Programa de Alimentação Escolar do Município de Atibaia é executado da seguinte forma:

- 22 unidades escolares são atendidas através da auto gestão.
- 14 unidades escolares são de atendimento híbrido, onde os alimentos são fornecidos pela Empresa Soluções Serviços Terceirizados Eirelli e a mão de obra sendo servidoras municipais;
- 29 unidades atendidas através de contrato de prestação de serviços de pré- preparo, preparo e distribuição das refeições, pelo Contrato Administrativo nº 096/2019 com a Empresa Soluções Serviços Terceirizados Eireli, o qual engloba também a distribuição dos gêneros alimentícios, hortifrutis e misturas, manutenção de equipamentos e supervisão nutricional;



PREFEITURA DA ESTÂNCIA DE ATIBAIA

Estado de São Paulo

Secretaria de Educação

Propõe-se neste estudo a verificação da contratação global no modelo atual vigente, objeto do Contrato Administrativo nº 096/2019 com a Empresa Soluções Serviços Terceirizados Eireli, extrapolado para atendimento de todas as escolas públicas de Atibaia.

3. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

REQUISITOS LEGAIS:

Constituição Federal, arts. 6º, 205, 208 e 211; Lei Nº 14.133 de abril de 2021, que institui normas para licitações e contratos administrativos;

Resolução FNDE Nº 06 de 08 de maio de 2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE;

Resolução MS Nº 216 de 15 de setembro de 2004; Portaria CVS Nº 05 de 09 de abril de 2013; Resolução CFN Nº 465 de 23 de agosto de 2010.

REQUISITOS INTERNOS:

Descrição dos locais de execução dos serviços e que comporão a contratação do serviço de merenda escolar.

Descrição dos serviços que deverão ser realizados.

Descrição dos insumos, materiais e EPIs que deverão ser fornecidos.

Definição de cláusulas e condições para execução dos serviços que possibilitem à contratada efetivar o planejamento para execução dos serviços em conformidade com a logística e infraestrutura existente no mercado, e, dessa forma, possibilitar a obtenção de preços mais competitivos para contratação.

REQUISITOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:

Para qualificação técnica da empresa será exigido, a fim de comprovar sua capacidade para execução dos serviços a serem contratados:

- A.1 - Prova de Registro ou inscrição da Empresa no Conselho ao qual está vinculada, com indicação e qualificação dos responsáveis técnicos da empresa;
- A.2 - A empresa que apresentar registro/inscrição de outro Estado da Federação estará obrigada, se vencedora da licitação a obter o visto do Conselho local;
- A.3 - Apresentar 01 (um) ou mais Atestado de Capacidade Técnica, em nome da licitante (empresa), expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove ter a licitante executado serviços de pré-preparo, preparo e distribuição das refeições em alimentação escolar.
- A.4 - Comprovante fornecido pela licitante que possui em seu quadro, na data prevista para entrega dos envelopes, vínculo com profissionais de nível superior nas áreas de Nutrição, devidamente reconhecidos e registrados nos conselhos respectivos, que atuarão como responsáveis técnicos pelos serviços prestados.



PREFEITURA DA ESTÂNCIA DE ATIBAIA

Estado de São Paulo

Secretaria de Educação

A.4.1 - A comprovação de vínculo da licitante com o profissional poderá ser feita com a apresentação de Contrato Social, se sócio, ou da Carteira de Trabalho ou Contrato de Prestação de Serviço, com ou sem vínculo trabalhista ou Ficha de registro de empregado;

A.5 - Declaração assinada pelo representante legal da empresa de vistoria e análise técnica que tomou pleno conhecimento de todas as condições existentes para cumprimento das obrigações, objeto da presente licitação.

4. ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES

Os quantitativos estimados para a contratação pretendida, têm como parâmetro o número de alunos municipais de acordo com a projeção escolar de 2025, assim como o tipo de atendimento de cada unidade escolar, o que repercute no número de refeições em cada modalidade de cardápio, considerando-se a necessidade anual para o fornecimento de refeições, e todos os serviços inerentes à produção das mesmas, para todos os alunos do município de Atibaia pelo período de um ano letivo.

5. LEVANTAMENTO DE MERCADO

A alimentação escolar é realizada atualmente por três formas distintas de atendimento:

Modelo 1 – Terceirizado Completo: 8.085 alunos

Modelo 2 – Modelo Híbrido (mão de obra da prefeitura): 4.059 alunos

Modelo 3 – Autogestão total (prefeitura responsável por tudo): 3.718 alunos

Total de alunos atendidos: 15.862

Detalhamento dos Modelos Atuais

Modelo 1 – Terceirizado Completo

Alunos atendidos: 8.085

Serviços incluídos: Gêneros alimentícios, mão de obra e manutenção de equipamentos

Valor total proporcional (baseado em 12.289.655,86 para 12.144 alunos):

$R\$ 12.289.655,86 \times (8.085 / 12.144) \approx R\$ 8.183.681,70$

Custo médio/aluno/ano:

$R\$ 8.183.681,70 / 8.085 \approx R\$ 1.012,18$



PREFEITURA DA ESTÂNCIA DE ATIBAIA
Estado de São Paulo
Secretaria de Educação

Modelo 2 – Híbrido

Alunos atendidos: 4.059

Serviços incluídos: Gêneros e manutenção dos equipamentos (mão de obra da prefeitura)

Valor proporcional do contrato terceirizado:

- $R\$ 12.289.655,86 \times (4.059/12.144) \approx R\$ 4.105.974,16$

Custo médio/aluno/ano do contrato:

- $R\$ 4.105.974,16 / 4.059 \approx R\$ 1.011,5$

Importante: a prefeitura absorve o custo da mão de obra, que deve ser levantado para análise completa de custo real.

Modelo 3 – Autogestão

Alunos atendidos: 3.718

Gastos medios em 2024:

Mão de obra: R\$ 8.800.000,00

Gêneros alimentícios: R\$ 5.500.000,00

Aquisição de equipamentos: R\$ 150.000,00

Manutenção de equipamentos: R\$ 58.000,00

Total: R\$ 14.508.000,00

Custo médio/aluno/ano:

- $R\$ 14.508.000 / 3.718 \approx R\$ 3.901,08$

Comparativo Geral dos Modelos

Modelo	Alunos	Serviços incluídos	Custo Total Estimado	Custo Médio/Aluno/Ano
1 - Terceirizado	8.085	Gêneros + Mão de obra + Manutenção	R\$ 8.183.681,70	R\$ 1.012,18
2 - Híbrido	4.059	Gêneros + Manutenção (mão de obra da prefeitura)	R\$ 4.105.974,16	R\$ 1.011,54



PREFEITURA DA ESTÂNCIA DE ATIBAIA

Estado de São Paulo

Secretaria de Educação

Modelo	Alunos	Serviços incluídos	Custo Total Estimado	Custo Médio/Aluno/Ano
3 - Autogestão	3.718	Gêneros + Mão de obra + Equipamentos + Manutenção	R\$ 14.508.000,00	R\$ 3.901,08

Análise Preliminar

O **modelo terceirizado** apresenta **menor custo médio por aluno**, com entrega completa (inclusive mão de obra).

O **modelo híbrido** tem custo contratual semelhante ao modelo 1, mas com mão de obra interna que **não está incluída no valor informado**, o que deve ser considerado no custo real.

A **autogestão** tem o **maior custo médio** por aluno, mais que o triplo do modelo terceirizado, possivelmente pela estrutura de pessoal e controle direto.

Dessa forma, além da vantajosidade econômica direta verificada no comparativo, verifica-se também vantajosidade no atendimento aos princípios da eficiência e do interesse público, por garantir maior qualidade ao serviço prestado aos alunos das escolas de Atibaia.

6. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO OBJETO DO CONTRATO:

O objeto do serviço a ser prestado inclui:

- Recepção, organização, armazenamento e controle do estoque de gêneros e produtos alimentícios, de acordo com as diretrizes da Secretaria de Educação/Divisão de Alimentação e Nutrição e normativas vigentes.
- Preparação e distribuição das refeições em conformidade com os cardápios elaborados e estabelecidos pela Secretaria de Educação/Divisão de Alimentação e Nutrição.
- Supervisão técnica sobre o fornecimento da alimentação escolar, bem como ações de avaliação e educação nutricional.
- Limpeza e conservação das áreas abrangidas (cozinha e estoque) das unidades escolares.
- Fornecimento de material de limpeza e insumos necessários para realização dos serviços.
- O quantitativo foi definido considerando-se o atendimento de 16.025 (dezesesseis mil e vinte e cinco) alunos multiplicado por 200 dias letivos anuais.
- A prestação de serviços envolve todas as etapas do processo de operacionalização e distribuição da alimentação, conforme o padrão estabelecido pelas normas legais vigentes, número de cardápios solicitados, bem como os respectivos horários de funcionamento, observando-se, ainda, as ações de planejamento, organização, coordenação, orientação e acompanhamento no âmbito do Programa De Alimentação Escolar Municipal.
- Os serviços serão prestados conforme padrões técnicos recomendados pela legislação vigente e com as responsabilidades inerentes ao processo de implantação de alimentação saudável nas escolas, contando com quadro de pessoal técnico e operacional capacitado e em número suficiente e adequado ao exato cumprimento das obrigações assumidas.



PREFEITURA DA ESTÂNCIA DE ATIBAIA

Estado de São Paulo

Secretaria de Educação

A disponibilização das cozinheiras escolares será de forma a complementar o quadro existente da PEA, respeitando número mínimo de 182 (cento e oitenta e duas) cozinheiras escolares para execução dos serviços, conforme solicitação da Divisão de Alimentação e Nutrição, para atendimento de 65 unidades escolares e uma previsão inicial de 16.025 alunos. Tais valores eventualmente poderão ser aditados ou suprimidos de acordo com o previsto no art. 124 da Lei 14.133/2021

A empresa a ser contratada deverá realizar todos os procedimentos relacionados ao pré- preparo, preparo e distribuição da merenda escolar em conformidade com a legislação sanitária vigente e os demais dispositivos legais e regulamentares porventura aplicáveis.

As refeições serão preparadas nas cozinhas das unidades escolares da Rede Municipal de Ensino, no mesmo período do seu consumo, assegurando que as normas de higiene e conservação sejam plenamente atendidas.

As unidades escolares definirão os horários em que as refeições serão servidas diariamente, exclusivamente para as ações de execução do PNAE, respeitando-se o planejamento das aulas e o Calendário Escolar, devidamente homologado, bem como os seus horários de funcionamento: em especial de entrada, intervalo e saída, não podendo a prestação dos serviços ultrapassar o limite das 22 horas.

Para a execução dos serviços, a empresa a ser contratada deve manter para cada unidade escolar quadro de pessoal operacional e técnico, em número suficiente e adequado, obedecidas as disposições da legislação trabalhista vigente, conforme horários de funcionamento das mesmas e calendário escolar, nos quantitativos e locais definidos pela Divisão de Alimentação e Nutrição, garantindo o exato cumprimento das atividades e obrigações assumidas.

A supervisão será realizada por uma equipe técnica composta por 01 nutricionista coordenador/responsável técnico e nutricionistas supervisores para as unidades escolares, sendo no mínimo 5 nutricionistas, e deverão atender todas as unidades escolares durante a vigência do contrato. Tal quantitativo visa garantir a qualidade da supervisão técnica necessária, conforme orientado pelo CRN (Conselho Regional de Nutrição).

Os meios de locomoção e materiais necessários para a realização das visitas técnicas serão de responsabilidade da empresa a ser contratada.

Os insumos necessários para o preparo das refeições serão fornecidos pela Contratada para as unidades escolares atuais e as demais que porventura sejam acrescentadas durante a vigência do contrato, respeitando-se os limites previstos no art. 124 da Lei 14.133/2021.

A Contratante poderá adquirir, às suas expensas, gêneros alimentícios oriundos da Agricultura Familiar ou outros programas governamentais.

Todos os gêneros adquiridos da Agricultura Familiar, utilizados para comporem os cardápios deverão ter seu valor descontado em nota fiscal da Contratada. O valor do desconto será referente ao custo



PREFEITURA DA ESTÂNCIA DE ATIBAIA

Estado de São Paulo

Secretaria de Educação

informado na proposta da Contratada.

7. ESTIMATIVAS DE PREÇOS OU PREÇOS REFERÊNCIAS

Com base no custo médio por aluno praticado no Município de Embu das Artes/SP (R\$ 1.564,43), o valor estimado do contrato para Atibaia é de R\$ 24.877.393,98.

8. JUSTIFICATIVAS PARA O PARCELAMENTO DA SOLUÇÃO

Verifica-se que o não parcelamento da solução é mais satisfatória do ponto de vista de eficiência técnica, haja vista que o gerenciamento dos serviços permanecerá sempre a cargo de um único contratado, resultando num maior nível de controle da execução dos serviços por parte da Administração, concentrando a responsabilidade dos serviços e garantia dos resultados numa única pessoa jurídica.

Além disso também não há viabilidade econômica, pois a tendência é que o custo seja reduzido para quantidades maiores do mesmo tipo de serviço, em função da diluição dos custos administrativos e lucro. A divisão gera perda de escala, não amplia a competitividade e não melhora o aproveitamento do mercado, pois os serviços são executados por empresas de mesmo ramo de atividade.

Então, pelas razões expostas, recomenda-se que a contratação não seja parcelada, por não ser vantajoso para administração ou por representar possível prejuízo ao conjunto do objeto a ser contratado.

9. DEMONSTRAÇÃO DOS RESULTADOS PRETENDIDOS

A Secretaria de Educação tem por meio desta contratação, o intuito de fornecer aos alunos da Rede Municipal de Ensino de Atibaia uma alimentação balanceada que atenda às necessidades fisiológicas dos alunos, respeitando os hábitos alimentares e a legislação vigente, promovendo o bem-estar físico, social e emocional dos alunos, por meio da oferta de um serviço de qualidade, garantindo assim a preservação dos direitos dos alunos .

10. ALINHAMENTO COM PAC

Declaro que o objeto do presente instrumento encontra-se previsto no Plano de Contratações Anual, conforme sequência 163 do item 3390.39 – Serviços, publicado na Imprensa Oficial Eletrônica da Estância de Atibaia nº 2744 – Caderno B em 14 de dezembro de 2024.

11. – PROVIDÊNCIAS PRÉVIAS AO CONTRATO

O ambiente da Prefeitura da Estância de Atibaia já se encontra adequado para que o fornecimento pretendido seja efetuado de forma satisfatória, não havendo necessidade de modificações e/ou adequações na estrutura física das Unidades Escolares.



12. IMPACTOS AMBIENTAIS

Possíveis impactos ambientais associados:

- **Desperdício de alimentos:** Dependendo das práticas adotadas pela empresa contratada, pode haver um aumento no desperdício de alimentos. Por exemplo, a falta de controle adequado de estoque e a manipulação incorreta dos ingredientes podem resultar em maiores quantidades de alimentos sendo descartados, o que contribui para o desperdício de recursos naturais e a emissão de gases de efeito estufa provenientes da decomposição de resíduos orgânicos.
- **Embalagens e resíduos:** A preparação de refeições muitas vezes envolve o uso de embalagens descartáveis, como recipientes plásticos e papel alumínio, para o armazenamento e transporte das refeições. Isso pode gerar um aumento na geração de resíduos sólidos, especialmente se as embalagens não forem adequadamente recicladas ou descartadas. Além disso, se a empresa contratada não adotar práticas de separação e disposição correta dos resíduos, isso pode resultar em impactos negativos para o meio ambiente.
- **Consumo de água e energia:** A preparação de refeições em grande escala requer o uso intensivo de água e energia para o cozimento, refrigeração e limpeza dos equipamentos. Se a empresa contratada não adotar medidas de eficiência energética e conservação de água, isso pode contribuir para um aumento no consumo de recursos naturais e nas emissões de gases de efeito estufa associadas à geração de energia.

Assim, deve-se prever em Termo de Referência e contrato que a empresa contratada realize ações contínuas de acompanhamento e mitigação de tais impactos, bem como a fiscalização da execução contratual deve-se ater a estas questões.

13. VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO

A segregação das contratações dos diversos serviços, gêneros e produtos que compõem o serviço de alimentação escolar, tais como gêneros e mão de obra, promove a ampliação da competitividade e concorrência entre fornecedores, contribuindo para garantir maior vantagem econômica e a manutenção da qualidade esperada desse serviço tão importante.

Assim, ante todo o exposto nesse estudo, tendo em vista as justificativas apresentadas, as estimativas e comparativos de custos e os resultados esperados, opina-se pela viabilidade da contratação, por atender aos princípios da eficiência e legalidade, bem como ao maior interesse público.

Atibaia, 11 de dezembro de 2025

Denise de Oliveira Barbosa

Marcelo Monjon

Secretária de Educação

Chefe da Divisão de Alimentação e Nutrição