

Justificativa técnica para escolha pela terceirização da Operacionalização da cozinha/restaurante

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Campus Sertãozinho

Diferença entre Autogestão e Terceirização do Restaurante Estudantil

No contexto da alimentação estudantil, existem duas formas principais de operacionalização do restaurante: **autogestão** e **terceirização**. Ambas têm implicações distintas em termos de custo, estrutura, gestão, público atendido e carga de trabalho administrativo.

Autogestão

Na autogestão, toda a operação do restaurante estudantil é conduzida pelo Campus. Isso significa que **todos os insumos, equipamentos, acesso, mão de obra e serviços de apoio** devem ser adquiridos e custeados diretamente pelo IFSP Campus Sertãozinho.

Principais aspectos:

- **Aquisição de insumos:** necessidade de licitações e contratos separados para cada grupo de produtos e serviços, tais como:
 - Alimentos perecíveis (carnes, laticínios, pães, etc.);
 - Hortifrutigranjeiros;
 - Alimentos estocáveis (arroz, feijão, massas, enlatados, etc.);
 - Produtos de limpeza e higienização;
 - Gás de cozinha e outros combustíveis;
 - Manutenção e reposição de equipamentos.
- **Gestão de contratos:** cada novo contrato demanda acompanhamento de prazos, entregas, pagamentos e aditivos, aumentando consideravelmente a carga de trabalho administrativo.
- **Recursos humanos:** necessidade de contratação de mão de obra especializada (cozinheiros, auxiliares, nutricionistas, estoquistas, equipe de limpeza etc.) e de servidores para gerenciar e fiscalizar todas as etapas da operação.
- **Infraestrutura:** atualmente, o Campus está em fase de término de construção do refeitório, e está em andamento a aquisição com verba da reitoria de equipamentos para a cozinha. Utensílios (pratos, copos, bandejas, pano de prato, entre outros), ainda não foram adquiridos, bem como móveis para o refeitório (mesas, cadeiras etc.), sendo necessário investimento com orçamento do campus.

- **Público atendido:** limitado **exclusivamente** aos alunos do ensino básico, seguindo as diretrizes da Lei nº 11.947/2009 (PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar). Servidores e demais públicos da comunidade escolar não podem ser atendidos, uma vez que a unidade não funcionaria como restaurante comercial.

Terceirização

Na terceirização, a gestão e execução do serviço de alimentação ficam a cargo de uma **empresa contratada** por meio de licitação.

Principais aspectos:

- **Processo licitatório único:** elaboração de um **Termo de Referência** detalhado, contemplando todas as especificações e exigências do serviço (quantidade de refeições, padrões nutricionais, qualidade dos insumos, equipamentos, higiene, logística etc.).
- **Redução da carga administrativa:** após a contratação, a responsabilidade do Campus concentra-se principalmente na **fiscalização do contrato**, podendo ser realizada por um número reduzido de servidores (geralmente até três fiscais).
- **Infraestrutura e insumos:** geralmente, cabe à empresa contratada prover os insumos, utensílios, equipamentos e mão de obra necessários, conforme previsto no contrato.
- **Previsibilidade de custos:** o valor do contrato é definido previamente, permitindo melhor planejamento orçamentário.
- **Público atendido:** a empresa atenderá simultaneamente:
 - Os alunos do ensino básico, dentro das regras do PNAE;
 - Servidores do Campus;
 - Demais públicos da comunidade escolar, por meio da operação de um restaurante comercial dentro do Campus.

Aspecto	Autogestão	Terceirização
Responsabilidade pela operação	Campus	Empresa Contratada
Mão de Obra	Contratada diretamente pelo Campus	Fornecida pela empresa
Aquisição de Insumos	Campus	Empresa Contratada
Eventuais faltas de mão de obra (cozinheiras, copeiras e estoquistas)	Servidores como substitutos	Empresa Contratada se responsabiliza

Carga Administrativa	Vários processos licitatórios e contratos separados	Baixa – fiscalização centralizada
Infraestrutura e utensílios	Campus deve adquirir e manter	Empresa providencia
Previsibilidade de custos	Alta – múltiplas variações orçamentárias	Baixa – contrato com valor fixo
Público Atendido	Apenas alunos do ensino básico (PNAE)	Alunos (PNAE), servidores e comunidade escolar
Número de Fiscais	Vários servidores para diferentes contratos	Até 3 fiscais para o contrato principal

Justificativa técnica para escolha pela terceirização da Operacionalização da cozinha/restaurante

A terceirização é a opção que **minimiza custos de transação** e os riscos operacionais para o Campus quando comparada à autogestão, porque centraliza responsabilidades operacionais e de capital na empresa contratada, reduz a quantidade de processos licitatórios e libera servidores para funções de fiscalização e planejamento pedagógico. Contudo, a terceirização exige Termo de Referência robusto e fiscalização rigorosa para garantir o cumprimento das exigências do PNAE e da legislação pública.

Por que olhar pelos *custos de transação*?

A escolha entre “fazer” (autogestão) e “comprar” (terceirizar) deve ser analisada sob a ótica da *Transaction Cost Economics*: além do custo direto dos Insumos, existem custos associados à **busca e contratação, negociação, monitoramento e aplicação de penalidades, custos de coordenação entre contratos e custos de ativos específicos** (investimentos que só servem àquela operação). Quando esses custos incidem com intensidade — por ex., necessidade de múltiplas licitações, investimento em materiais para cozinha, contratação de pessoal especializado — a alternativa de contratar um fornecedor especializado tende a ser mais eficiente.

Como os custos de transação se aplicam à autogestão (fazer)

- **Múltiplas compras e licitações:** cada família de insumos (perecíveis, estocáveis, hortifrúti, gás, limpeza, manutenção) pode demandar processos licitatórios distintos, aumentando **custo administrativo, tempo e risco de falhas**. A nova Lei de Licitações exige planejamento e formalidades que amplificam esse custo de coordenação.

- **Ativos específicos e CAPEX (despesas de capital):** a operação exige cozinha industrial, equipamentos, utensílios e manutenção continuada — investimentos de grande porte e pouco reaproveitáveis para outras finalidades.

Esses ativos geram risco (depreciação, obsolescência) e necessidade de orçamento de capital que hoje não está garantido.

- **Mão de obra e gestão de pessoal:** contratação/treinamento/gestão de cozinheiros, estoquistas, equipe de limpeza e supervisão — incluindo encargos trabalhistas e passivos — eleva o custo fixo.

- **Monitoramento e controle interno:** fiscalizar múltiplos contratos (fornecedores de hortifrúti, perecíveis, estocáveis, limpeza, gás, manutenção) exige mais servidores alocados permanentemente, o que é oneroso em termos de recursos humanos.

- **Risco de interrupção:** faltas da mão de obra (atestados ou imprevistos), falta de insumos, problemas de manutenção ou indisponibilidade de equipamentos podem interromper o serviço de alimentação com impacto direto no estudante.

Como os custos de transação se aplicam à terceirização (comprar)

- **Unicidade do processo licitatório:** a contratação por meio de um único Termo de Referência agrega as especificações operacionais e normativas (incluindo requisitos do PNAE) em um só contrato, reduzindo o número de processos licitatórios e o esforço administrativo.

- **Transporte do CAPEX (despesas de capital) e risco operacional ao fornecedor:** a empresa contratada normalmente aloca os equipamentos, mão de obra e assume rotina de manutenção, reduzindo o investimento inicial e o risco de ativos para o Campus.

- **Previsibilidade orçamentária:** o contrato estabelece preço e vigência (com cláusulas de reajuste), tornando os fluxos mais previsíveis para o planejamento financeiro do Campus.

- **Economia de pessoal administrativo:** a fiscalização pode ser concentrada (ex.: até 2–3 servidores + nutricionista como fiscais/gestores do contrato), liberando servidores para outras atribuições acadêmicas/pedagógicas.

- **Custos de monitoramento — menores, mas não nulos:** terceirizar converte muitos custos de transação em **custos de fiscalização** (monitorar Apesar do maior controle direto, os custos de transação (licitações repetidas, coordenação, monitoramento e necessidade de despesas de capital e custos de manutenção) tornam a autogestão uma alternativa com alto custo total — financeiro e de gestão — especialmente quando o Campus não tem infraestrutura e orçamento assegurado, específico para alimentação. Qualidade, cumprimento do PNAE, segurança alimentar. Esses custos são normalmente menores do que conduzir internamente toda a cadeia de compras e operação, desde que o contrato contenha indicadores e penalidades eficazes.

Riscos legais e de governança — por que atenção é necessária

O PNAE e a legislação conexa impõem regras claras sobre o atendimento alimentar aos alunos (objetivo do programa, fontes de financiamento, controle social) — é imperativo que qualquer contrato observe essas regras e mantenha

separação entre o uso de recursos do PNAE e receitas/atividades comerciais. Existem decisões e precedentes de órgãos de controle que analisam a terceirização de serviços de alimentação escolar; em alguns casos, controles apontam riscos (por ex. quando tarefas essenciais são incompatíveis com a função do cargo público) — o que exige cuidado jurídico e de desenho contratual. Portanto, a terceirização é viável e justificada economicamente, mas deve ser estruturada para assegurar conformidade e transparência.

Recomendações práticas para mitigação (como terceirizar *com segurança*)

Ao optar por terceirização, o Termo de Referência e o edital/contrato devem contemplar, entre outros, os itens abaixo:

Cláusula de conformidade com o PNAE: garantia de que as refeições financiadas por PNAE obedecerão às normas do programa (público-alvo, padrão nutricional, aquisição da Agricultura Familiar quando aplicável).

Segregação contábil e operacional: exigir demonstração segregada dos custos e receitas relativos às refeições PNAE e às operações comerciais do restaurante, para evitar uso indevido de recursos públicos.

3. KPIs (métricas) e Acordos de Nível de Serviços (ANS) claros: qualidade nutricional, tempos de entrega, temperatura, % de rejeição, periodicidade de relatórios, auditorias sanitárias, amostragem de qualidade e sanções/penalidades por descumprimento.

Fiscalização reduzida e especializada: designar um núcleo fiscal com até 2–3 servidores (por ex.: 1 gestor contratual, 1 nutricionista e 1 técnico administrativo) com atribuições e rotina de verificação definidas.

5. Cláusulas de contingência: plano de continuidade e cláusula de substituição imediata do fornecedor em caso de descumprimento grave.

6. Prazo e revisão de preços: prazo contratual razoável com mecanismos transparentes de revisão de preços

7. Exigência de certificações e inspeções sanitárias periódicas e comprovação de atendimento às normas de segurança alimentar.

8. Mecanismos de participação e controle social: participação da Comissão de Acompanhamento das Ações de Alimentação Escolar e relatórios periódicos ao FNDE/conselhos, conforme PNAE.

Impacto prático esperado para o Campus

- **Menor carga administrativa** (menos licitações e contratos paralelos).
- **Previsibilidade orçamentária** (contrato com preço e vigência).
- **Foco administrativo em fiscalização e políticas educacionais**, em vez de gestão operacional de cozinha.

- **Necessidade permanente** de fiscalização técnica (nutrição, qualidade, contratos) para evitar problemas legais e garantir qualidade. Considerando os custos de transação associados à aquisição e à gestão de múltiplos insumos, à necessidade de investimentos em infraestrutura e à demanda por pessoal especializado, recomenda-se a contratação de empresa por meio de licitação (terceirização) para operação do restaurante estudantil. A terceirização reduz o ônus de CAPEX e a carga de processos licitatórios, concentra responsabilidades operacionais na contratada e permite ao Campus dedicar-se à fiscalização técnica e à gestão pedagógica. O contrato deverá ser elaborado com Termo de Referência que assegure cumprimento estrito das normas do PNAE, segregação contábil entre serviço PNAE e atividade comercial, indicadores de desempenho e mecanismos de fiscalização e penalidades.

Resolução CFN nº 789 de 13 de setembro de 2024

Parâmetros numéricos mínimo de referência para o quadro de nutricionistas do Sudeste, Sul, Nordeste A e B e Centro-Oeste:

I - Municípios de porte pequeno: 1 e 2

Tipo1: Municípios de até 20.000 habitantes

Tipo2: Municípios de 20.001 habitantes até 50.000 habitantes.

a) 1RT até 250 estudantes;

b) 1RT + 1 QT de 251 até 1000 estudantes;

c) A partir de 1001 estudantes: 1 RT + 1QT para cada conjunto de 4 escolas rurais/indígenas/quilombolas/conveniadas + 1 QT para cada conjunto de 6 escolas urbanas

Fontes e documentos consultados

- Lei n.º 11.947/2009 — PNAE (disposições sobre atendimento da alimentação escolar).
- Resolução/CD/FNDE nº 06/2020 — normas de atendimento da alimentação escolar no PNAE.
- Lei nº 14.133/2021 — nova Lei de Licitações (impactos no planejamento e execução de contratações públicas).
- Williamson, Oliver E. — fundamentos de Transaction Cost Economics aplicados à decisão "make or buy".
- Jurisprudência/precedentes do TCU sobre contratações de serviços de alimentação escolar (orientações e riscos de conformidade).