Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – ACÓRDÃO

Processo	-	TC/006658/2020
Auditada	-	Secretaria Municipal de Educação
Objeto	-	Auditoria Extraplano – Analisar as práticas gerenciais de aquisições de produtos oriundos da agricultura familiar para merenda escolar para atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar e à Lei Federal 11.947/2009, identificando a existência de possíveis irregularidades, de boas práticas e de oportunidades de melhoria, visando o cumprimento das políticas públicas em comento nos exercícios 2018, 2019 e no 1º semestre de 2020

3.226ª Sessão Ordinária

AUDITORIA EXTRAPLANO. SME. Analisar as práticas gerenciais de aquisições de produtos oriundos da agricultura familiar para merenda escolar. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Lei 11.947/09. 1. A pesquisa de preços, no caso de recursos repassados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, deve ser efetuada em três mercados em âmbito local, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar, quando houver, acrescido dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto. Resolução FNDE 26/2013. 2. As aquisições da agricultura familiar rural ou suas organizações devem responder por no mínimo 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação no âmbito do PNAE. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. 1. Aplique os parâmetros da Resolução FNDE 26/2013 para pesquisas de preços em Chamadas Públicas de agricultura familiar que utilizem recursos repassados pelo PNAE. 2. Atinja a meta de utilização de 30% dos recursos repassados pelo PNAE com aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar. 3. Atenda aos requisitos do PNAE de mapeamento específico dos produtos da agricultura familiar. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da Auditoria Extraplano para fins de registro.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar que a Secretaria Municipal de Educação tome providências para:

1) aplicar os parâmetros da Resolução FNDE 26/2013 para pesquisas de preços em Chamadas Públicas de agricultura familiar que utilizem recursos repassados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE;
2) atingir a meta de utilização de 30% dos recursos repassados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE com aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar;
3) atender aos requisitos do PNAE de mapeamento específico dos produtos da agricultura familiar.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar que se dê ciência deste Acórdão à Origem, na pessoa do Secretário Municipal de Educação, e, embora já conste arquivamento do Inquérito Civil 66.0695.0000410/2021-6, o envio de ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo, acompanhado de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após as providências de praxe, o arquivamento destes autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor "ad hoc" e o Conselheiro Substituto LUIZ FERNANDO DE C. PRUDENTE DO AMARAL.

Ausente o Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Revisor, por motivo previamente justificado.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 27 de julho de 2022.

JOÃO ANTONIO – Presidente
MAURÍCIO FARIA – Relator

/hc

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR

Processo: **TC/006658/2020**
Origem: Secretaria Municipal de Educação – SME
Objeto: Auditoria Extraplano que tem como objetivo analisar as práticas gerenciais de aquisições de produtos oriundos da agricultura familiar para merenda escolar, identificando a existência de possíveis irregularidades, de boas práticas e de oportunidades de melhoria, visando o cumprimento das políticas públicas em comento (exercícios 2018, 2019 e exercício atual)

AUDITORIA EXTRAPLANO. AGRICULTURA FAMILIAR. AQUISIÇÕES PARA MERENDA ESCOLAR. Constatações sobre as práticas verificadas. **BOAS PRÁTICAS. APERFEIÇOAMENTO. DETERMINAÇÕES.**

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento o TC/006658/2020 que consiste em Auditoria Extraplano, prevista no Regimento Interno deste Tribunal, que tem como objetivo analisar as práticas gerenciais de aquisições de produtos oriundos da agricultura familiar para a merenda escolar, em atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar e à Lei Federal n° 11.947/2009, identificando a existência de possíveis irregularidades, de boas práticas e de oportunidades de melhoria, visando o cumprimento das políticas públicas em comento (exercícios 2018, 2019 e exercício atual).

A Auditoria apresentou as seguintes constatações preliminares no Relatório, cuja estrutura original e conteúdo são reproduzidas abaixo:

4.1. As Chamadas Públicas nº 02/SME/CODAE/2018 e nº 05/SME/CODAE/2019 apresentaram infringências ao art. 29 da Resolução FNDE nº 26/2013 quando da realização de pesquisas de mercado para formação dos preços de aquisição de gêneros alimentícios (subitens 3.2.8.1 e 3.2.8.2);

4.2. Nos exercícios de 2018 e 2019 houve descumprimento ao art. 14 da LF nº 11.947/2009, que exige que, do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. Em 2018, o gasto foi de 26,2%, ao passo que em 2019, foi de 26,8% (subitem 3.2.7);

4.3. Não foi apresentado pela Coordenadoria de Alimentação Escolar (CODAE) o mapeamento específico dos produtos da agricultura familiar, dos anos de 2018 a 2020, contendo todos os requisitos mínimos estabelecidos pelo Manual do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE (discriminação dos produtos locais, quantidade de produção e época de colheita - calendário agrícola) (subitem 3.2.5);

4.4. Foram verificadas boas práticas quanto à qualidade dos alimentos adquiridos. Das 31 chamadas públicas realizadas (15 ocorridas em 2018, 10 em 2019 e 6 em 2020), 23 chamadas foram de alimentos *in natura* ou minimamente processados (74,19%), ao passo que 8 chamadas realizadas foram de alimentos processados ou ultraprocessados (25,81%). Quanto a esses alimentos processados ou ultraprocessados, destacamos que foram adquiridos doces e geleias orgânicas, iogurte, manteiga e requeijão (subitem 3.2.6);

4.5. Dos 52 contratos firmados provenientes das chamadas públicas de 2018 e 2019, 32 foram com fornecedores situados no Estado de São Paulo (61,54%). Analisando em valores monetários, esses contratos representam R$ 35.735.353,03, frente ao total de R$ 64.786.215,81 (55,16%) (subitem 3.2.4);

4.6. Não foram detectadas inconsistências na verificação ao atendimento do limite individual de venda do agricultor familiar, conforme art. 32 da Resolução FNDE nº 26/2013 (subitem 3.2.9).

No processamento da presente fiscalização como Auditoria Extraplano, aplicou-se o Regimento Interno desta Corte de Contas, o que determinou a oitiva da Origem sobre os apontamentos constatados.

A Secretaria Municipal de Educação prestou esclarecimentos que podem ser sintetizados da seguinte forma:

a) Quanto à Chamada Pública nº 02/SME/CODAE/2018, sustentou que a pesquisa de preços foi elaborada de forma adequada, visto que se pautou pelos critérios previstos no art. 4.º do Decreto Municipal n.º 56.818/2016 e que foram realizadas solicitações de orçamentos a 24 empresas e 26 cooperativas, obtendo apenas 3 respostas positivas;

b) Ainda sobre à Chamada Pública nº 02/SME/CODAE/2018, em relação ao preço de aquisição, afirma que foi oferecido o produto orgânico, sendo nesse caso permitido pela Resolução PNAE 26/2013 que o valor seja acrescido de até 30%;

c) A disciplina da classificação dos projetos apresentados prevista na Resolução PNAE 26/2013 foi alterada pela Resolução PNAE 4/2015, que introduziu outros critérios de seleção, como fornecedor local, fornecedor de território rural, fornecedor de assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas ou comunidades quilombolas, fornecedor orgânico ou agroecológico;

d) Quanto à Chamada Pública nº 05/SME/CODAE/2019, esclareceu que o preço referencial foi elaborado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE, de acordo com a legislação municipal vigente;

e) Admite que a meta de 30% da aplicação do recurso do PNAE na aquisição de gêneros da agricultura familiar não foi atingida nos exercícios de 2018 e 2019, mas que os resultados obtidos atingiram quase 2.000 famílias do Estado de São Paulo, com a aquisição de produtos *in natura* ou minimamente processados;

f) Em relação ao cumprimento da meta no exercício de 2020, apontou o impacto da situação de emergência declarada pelo Decreto Municipal n.º 59.823/2020, em virtude da

pandemia, que impediu o atendimento presencial dos alunos e determinou alterações no planejamento estratégico das aquisições da agricultura familiar;

g) No tocante ao Planejamento Municipal dos produtos a serem adquiridos da Agricultura Familiar, a Origem se compromete, por meio do CODAE, a aprimorar o mapeamento dos produtos disponíveis localmente e externos ao estado, incluindo variáveis de sazonalidade e capacidade de produção; aumentar a captação de dados com o acesso a outras plataformas, e contato direto com representantes e cooperativas; além de iniciar um estudo para desenhar uma estratégia para sistematizar a coleta e atualização de dados das organizações a par da análise do mapa de processos já em construção.

Tornados os autos à Subsecretaria de Fiscalização e Controle, o Grupo Auditor examinou as informações encaminhadas pela Origem e considerou que elas não alteravam as conclusões inicialmente expostas.

Ouvida a Procuradoria da Fazenda Municipal, esta afirmou que os apontamentos de Auditoria não indicam nenhuma ilegalidade propriamente dita e que a Origem vem empreendendo os melhores esforços para o cumprimento das metas estabelecidas. Assim, conclui que a presente Auditoria, por sua natureza instrumental, deve ser conhecida e registrada, sem prejuízo das recomendações que esta Corte possa efetuar.

Prosseguiu-se com oitiva da Secretaria Geral, que entendeu que a Auditoria Extraplano cumpriu os objetivos propostos, reunindo condições de ser submetida à apreciação do Nobre Conselheiro Relator, para conhecimento dos resultados alcançados, sem prejuízo das recomendações e determinações que forem consideradas pertinentes. Não obstante, observou que foram constatadas boas práticas e aspectos e alguns aspectos a serem aperfeiçoados.

Por fim, registro que durante a instrução processual foram recebidos ofícios da Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social do Ministério Público do Estado de São Paulo, solicitando informações que pudessem instruir o Inquérito Civil 66.0695.0000410/2021-6, que versava sobre supostas irregularidades no uso da verba proveniente do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, pelo não atingimento do percentual mínimo de uso de 30% desses recursos para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e/ou do empreendedor rural.

É o relatório.

V O T O

A Auditoria Extraplano ora em julgamento foi instaurada para verificar a conformidade das práticas da Secretaria Municipal da Educação em relação à aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar para a merenda escolar, resultando nas conclusões dos itens 4.1 a 4.6 do Relatório, que podem ser divididas em duas categorias: boas práticas detectadas e atividades que merecem aperfeiçoamento.

Em relação às boas práticas, constantes dos itens 4.4 a 4.6, é necessário reconhecer a qualidade dos itens adquiridos, preponderantemente alimentos *in natura* ou

minimamente processados, o atendimento do limite individual de venda ao agricultor familiar e a predominância dos fornecedores locais (do Estado de São Paulo), fatores estes que auxiliam a fomentar os pequenos empreendimentos e respeitam aspectos relevantes para a sustentabilidade dessa produção, como sazonalidade e diversificação agrícola.

No que tange às atividades passíveis de aperfeiçoamento, encontram-se os itens 4.1 a 4.3 do Relatório de Auditoria, que passo a examinar.

As Chamadas Públicas 02/SME/CODAE/2018 e 05/SME/CODAE/2019 observaram o Decreto Municipal n.º 44.729/2003 na realização da pesquisa de preços, consultando banco de preços de referência mantido pela Prefeitura, pesquisa publicada por instituição especializada e bancos de preços praticados pela Administração Pública, o que está correto para as aquisições de bens e serviços em geral feitas pela Municipalidade.

No caso em tela, não obstante, por se tratarem de recursos repassados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, a Resolução FNDE 26/2013 indica que a pesquisa de preços deve ser efetuada em três mercados em âmbito local, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar, quando houver, acrescido dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto. Tal especificidade foi apontada pela Auditoria no item 4.1 do Relatório.

Assim, o que se constata é que a Secretaria Municipal de Educação foi diligente na pesquisa de preços, buscando essencialmente referenciais públicos, mas, que no caso da aquisição de alimentos da agricultura familiar, há uma regra específica que o Governo Federal instituiu para o repasse dos recursos e que no caso concreto não foi observada. Portanto, a pesquisa de preços demanda aperfeiçoamento, o que deverá ser recomendado por esta Corte de Contas.

Passando ao item 4.2, verificou-se que nos exercícios de 2018 e 2019 as aquisições da agricultura familiar rural ou suas organizações não atingiram a meta de responder por no mínimo 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação no âmbito do PNAE[1]. Os gastos foram de 26,2% no exercício de 2018 e 26,8% no exercício de 2019.

Neste ponto, em atendimento ao art. 22 da LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que aponta que devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, verificou-se que a Origem envidou todos os esforços necessários para que a meta fosse atingida, tentando novas aquisições por Chamada Pública que alcançariam o percentual almejado. Contudo, não compareceram produtores agrícolas que preenchessem os requisitos para a contratação no tocante à documentação necessária ou à demanda de quantitativos, que são elevados no Município de São Paulo.

[1] PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

Nesse sentido, o próprio FNDE reconhece as dificuldades existentes na aquisição de produtos da agricultura familiar, tanto que permite que os valores não gastos sejam reprogramados, permanecendo na conta do PNAE para futuras aquisições. Portanto, cabe apenas orientar para que a Secretaria continue envidando esforços para o atingimento da meta, sobretudo a partir do exercício de 2022, quando as aulas presenciais foram retomadas integralmente, permitindo o consumo dos alimentos pelos alunos da Rede Escolar Municipal.

Por fim, quanto ao atendimento de todos os requisitos do Programa, em especial quanto ao mapeamento específico dos produtos da agricultura familiar (item 4.3), a Origem admitiu a falha e comprometeu-se a aprimorar o processo de mapeamento dos produtos disponíveis localmente e externos ao Estado de São Paulo, incluindo variáveis de sazonalidade e capacidade de produção; a aumentar a captação de dados com o acesso a outras plataformas, e contato direto com representantes e cooperativas. Também informou que iria iniciar um estudo para desenhar uma estratégia para sistematizar a coleta e atualização de dados das organizações a partir da análise do mapa de processos já em construção.

Diante do exposto, **CONHEÇO** da Auditoria Extraplano para fins de **REGISTRO. DETERMINO** que a Secretaria Municipal de Educação tome providências para:

(i) aplicar os parâmetros da Resolução FNDE 26/2013 para pesquisas de preços em Chamadas Públicas de agricultura familiar que utilizem recursos repassados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE;

(ii) atingir a meta de utilização de 30% dos recursos repassados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE com aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar;

(iii) atender aos requisitos do PNAE de mapeamento específico dos produtos da agricultura familiar.

INTIME-SE a Origem, na pessoa do Secretário Municipal de Educação. Ademais, embora já conste arquivamento do Inquérito Civil 66.0695.0000410/2021-6[2], **OFICIE-SE** ao Ministério Público do Estado de São Paulo encaminhando cópia do presente voto e do acórdão resultante.

Após as providências de praxe, **ARQUIVEM-SE** os autos.

Plenário Conselheiro **PAULO PLANET BUARQUE, 27 de julho de 2022.**

MAURICIO FARIA
Conselheiro

CRB

[2] Conforme consulta ao SISMP disponível no endereço https://sismpconsultapublica.mpsp.mp.br/. Homologação do arquivamento em julgamento pelo Conselho Superior MP/SP em 01/02/2022.