TC 6.898/2016

INSPEÇÃO. SME. Verificação do nível de adesão dos alunos à merenda escolar. Escolas de ensino fundamental. CONHECIDA. DETERMINAÇÕES. Votação unânime.

TC citado 4.181/2016

3.025ª Sessão Ordinária

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, para fins de registro da inspeção realizada nestes autos, determinando que a Origem:

a) apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias, um plano de ação relativo à implantação de um sistema de gestão informatizada das refeições servidas no programa de alimentação escolar;

b) avalie, rotineiramente, os procedimentos de comunicação com as unidades educacionais, objetivando solucionar de forma mais rápida e eficaz problemas surgidos nos serviços prestados ou com as empresas contratadas;

c) efetue periodicamente o levantamento do nível de adesão à alimentação escolar, como forma de avaliação da política pública e de detecção precoce de eventuais distorções e/ou irregularidades.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de ofício à Origem.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDSON SIMÕES.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 13 de março de 2019.

JOÃO ANTONIO
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Trago a julgamento o TC n.º 6.898/2016, consistente em inspeção instaurada com a finalidade de e verificar a adesão dos alunos à merenda escolar (refeição, sobremesa e lanche) nas escolas de ensino fundamental, elegendo amostra com base nos problemas verificados, já que, por conta de acompanhamento de edital de licitação para a contratação de serviços terceirizados de alimentação escolar, haviam sido detectadas médias de consumos muito discrepantes e indícios de baixa adesão à merenda escolar.

Como resultado de seu trabalho, a Coordenadoria II apresentou relatório no qual concluiu que a adesão à alimentação fornecida pelas unidades da rede municipal é alta, sendo observados, para as Escolas Municipais de Ensino Fundamental EMEFs, os percentuais de 85,2% para lanches, 77,2% para refeições e 78,7% para sobremesas.

Em geral, tais dados se mostraram consistentes para toda a rede, e por segmentação em Diretorias Regionais de Ensino (DREs), com exceção de algumas poucas unidades educacionais com perfil destoante, em razão de vários fatores como a existência de outros equipamentos públicos ou perfil socioeconômico mais elevado da região em que a unidade escolar se encontra localizada.

Não foi constatada correlação entre a taxa de adesão e a empresa contratada para a prestação de serviços, nem entre a taxa de adesão e o índice INSE-INEP, que reflete o Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica em todo país.

Por derradeiro, a Auditoria apontou que a Origem deveria adotar providências no sentido de:

a) avaliar quais controles de refeições servidas são mais efetivos para adotar aquele que gerar maior segurança para a Administração;

b) estabelecer procedimentos de comunicação mais efetivos com as unidades educacionais, objetivando solucionar de forma mais eficaz problemas surgidos nos serviços prestados ou com as empresas contratadas;

c) avaliar o nível de adesão em relação aos períodos em que a merenda é servida, com a finalidade de adequação dos horários, para melhor aproveitamento do serviço prestado e elevação da adesão.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo não vislumbrou que o resultado da inspeção suscitassem aspectos jurídicos, por se tratarem de observações de cunho fático-técnico. Não obstante, considerando que algumas ações poderiam vir a ser adotadas pela Origem, pugnou pela oitiva da Secretaria Municipal de Educação, antes de se pronunciar em caráter conclusivo.

Seguiu-se a instrução regular do feito, com a oitiva da Origem, que se manifestou sobre os apontamentos da Coordenadoria II, da seguinte forma:

a) a respeito do controle quantitativo das refeições servidas, a Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE informa que a solução ideal seria a informatização do sistema de contagem, com o desenvolvimento de um programa específico, estando pendente tal providência de previsão orçamentária;

b) a respeito da comunicação com as unidades, a CODAE informa que possui vários canais de comunicação para as emergências (e-mail, telefone, memorandos, etc.) e que para a análise de irregularidades há um processo de fluxo mais complexo, que visa obter todos os elementos necessários à imposição de uma eventual penalidade contratual.

c) a respeito dos horários de distribuição das refeições, a CODAE busca adequar a programação aos horários biológicos e sociais das refeições e que o objetivo do programa não deve ser a elevação da demanda, mas sim de que as refeições sejam de boa qualidade e sempre ofertadas de forma adequada à realidade do alunado, conforme informativo técnico distribuído para as unidades escolares,

Tornados os autos à Subsecretaria de Fiscalização e Controle, a Coordenadoria II reiterou sua conclusão e registrou, sobre a adequação dos horários, que recomenda o crescimento do alcance do programa para os casos não relacionados à oferta da alimentação na própria casa do aluno.

Seguindo a instrução processual, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou o entendimento da Auditoria, em razão de as conclusões decorrerem de apontamentos fático-técnicos. Salientou, no entanto, que em relação às providências recomendadas pela Auditoria, a Origem demonstrou estar atuando no sentido de buscar o aprimoramento das ações administrativas. Concluiu que a inspeção se encontrava em condições de ser conhecida, sem prejuízo das determinações pertinentes.

Foi determinada a oitiva da Procuradoria da Fazenda Municipal que pugnou, em razão do caráter instrumental do processo analisado, pelo conhecimento e registro da inspeção, face à regularidade dos procedimentos adotados pela Secretaria Municipal de Educação.

Encerrando a instrução processual, a Secretária Geral manifestou-se acompanhando os Órgãos Técnicos preopinantes, considerando que

a presente inspeção encontra-se em condições de ser submetida à apreciação desta Corte, nos termos do art. 7.º da Resolução n.º 06/00.

É o relatório.

V O T O

Conforme previsto no Manual de Fiscalização da Subsecretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal, as Inspeções são fiscalizações destinadas a esclarecer aspectos relativos a atos, documentos ou processos em exame, ou apurar denúncias sobre matéria de competência do Tribunal.

No caso em tela, a presente Inspeção foi realizada para verificar em que patamar se encontrava a adesão dos alunos da Rede Municipal à merenda e, também, de que forma o controle das refeições servidas pelas unidades era efetuado, por conta da análise de um contrato emergencial, que estava sendo realizada no TC 4.181/2016.

Não obstante o objeto imediato de subsidiar o processo referido, também era finalidade desta Inspeção subsidiar os trabalhos da Área de Educação, a época de minha relatoria, em relação ao programa de alimentação escolar e sua efetividade.

Mais especificamente ainda, pretendia-se que o presente expediente subsidiasse a análise do certame cujo objeto seria a contratação de empresa especializada para prestação de serviço de nutrição e alimentação escolar, para as unidades da Rede Municipal, que era aguardado para ocorrer em breve e que viria a se concretizar no Pregão Eletrônico n.º 78/SME/2016, publicado em 29 de outubro de 2016.

Os pontos que demandavam maior aprofundamento, naquele momento, do ponto de vista da futura licitação de serviços terceirizados de alimentação escolar eram os quantitativos de refeições servidas e os meios de controle do consumo que permitem o registro desses quantitativos. Isso porque a medição do contrato e o pagamento das empresas são efetuados em razão dos quantitativos efetivamente consumidos de refeições.

Em se tratando de uma contratação em que são servidas, em períodos de frequência regular às atividades escolares, aproximadamente 20 milhões de refeições por mês (café, almoço, jantar e lanches), conhecer como o controle é feito e como o consumo varia nas diversas unidades escolares é essencial para que possa ser realizado, por esta Corte, o controle da economicidade e da eficiência do gasto público no programa de alimentação escolar, para o qual é alocada parcela significativa dos recursos destinados à Secretaria Municipal de Educação.

Nesse sentido, as recomendações apresentadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, como conclusão dos trabalhos de inspeção, demonstram a preocupação com três aspectos da ação administrativa. Assim, as três recomendações efetuadas pela Coordenadoria II são incorporadas a este voto, posto que todas contribuem para o aperfeiçoamento da atuação da Origem.

Não obstante, destaco, por me parecer, neste momento, a mais relevante para o controle externo, a questão do controle das refeições servidas. Ainda há formas precárias de controle da alimentação servida – por exemplo, com base no número de utensílios (copos, colheres, garfos, etc.) utilizados – o que pode ser prejudicial ao programa analisado, tanto no aspecto do controle dos pagamentos às contratadas, como quanto em relação à mensuração do nível de adesão à alimentação escolar, sendo verificados os quantitativos e os padrões de consumo.

Tais dados não somente permitem uma boa gestão contratual (economicidade), como também contribuem para a avaliação da política pública de alimentação escolar. A avaliação é uma das etapas mais importantes de todo o processo do ciclo de políticas públicas. Isso porque ela deve ser capaz de apresentar os resultados e realimentar informações fidedignas para os agentes públicos tomadores de decisão.

A própria Origem admite, em seus esclarecimentos nestes autos, que a solução idealizada pela unidade responsável pela gestão da alimentação escolar, a CODAE, é a gestão informatizada da contagem das refeições servidas, com o desenvolvimento de um programa de computador específico. Nesse sentido, cabe a esta Corte de Contas determinar que sejam encetadas as providências necessárias ao aperfeiçoamento dessa ação administrativa.

Diante do exposto, **CONHEÇO, PARA FINS DE REGISTRO** da inspeção realizada nestes autos, **DETERMINANDO** que a Origem:

a) apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias, um plano de ação relativo à implantação de um sistema de gestão informatizada das refeições servidas no programa de alimentação escolar;

b) avalie, rotineiramente, os procedimentos de comunicação com as unidades educacionais, objetivando solucionar de forma mais rápida e eficaz problemas surgidos nos serviços prestados ou com as empresas contratadas;

c) efetue periodicamente o levantamento do nível de adesão à alimentação escolar, como forma de avaliação da política pública e de detecção precoce de eventuais distorções e/ou irregularidades.

Intime-se a Origem.