TC 12.803/2019

AUDITORIA OPERACIONAL. SME. Acompanhamento da merenda terceirizada das escolas municipais. Programa de Alimentação e Nutrição Escolar. CONHECIDA. DETERMINAÇÕES. 1. Capacitar e treinar os servidores pela medição e ateste dos serviços prestados em relação à qualidade dos alimentos. 2. Rever os procedimentos de homologação dos produtos industrializados, para atender às especificações previstas no Edital. 3. Aprimorar os métodos de elaboração de cardápios. 4. Realizar estudo sobre os métodos de medição contratual do número de alimentações servidas. 5. Apresentar Plano de Ação para sanear as deficiências identificadas pela auditoria. Arts. 13 a 15, Res. 14/19, TCMSP. Votação unânime.

3.131ª 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 da Auditoria Operacional do Programa de Alimentação e Nutrição Escolar para fins de registro.

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

a) capacite e treine os servidores responsáveis pela medição e ateste dos serviços prestados em relação à qualidade dos alimentos;

b) reveja os procedimentos de homologação, de modo a aprovar apenas marcas de produtos industrializados que atendam às especificações previstas no edital;

c) aprimore os métodos de elaboração de cardápios, para que estes contemplem uma maior variedade de frutas e hortaliças;

d) realize um estudo sobre os métodos de medição contratual do número de alimentações servidas, considerando os aspectos econômico e pedagógico.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar a intimação da Origem, na pessoa do Secretário Municipal, para que este apresente, **no prazo de 30 (trinta) dias,** um Plano de Ação para atendimento das determinações, conforme previstos nos artigos 13 a 15 da Resolução TCM 14/2019.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de ofício à Coordenadoria de Alimentação Escolar – Codae, à Controladoria Geral do Município e à Câmara Municipal de São Paulo, acompanhado de cópias do relatório conclusivo, do voto do Relator e deste Acórdão.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

São Paulo, 17 de março de 2021.

JOÃO ANTONIO
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Trago a julgamento o eTCM 012803/2019 que consiste em Auditoria Operacional para implantação do Programa de Alimentação e Nutrição Escolar Limitado para Auditoria – PANELA nesta Corte de Contas, a fim de propiciar uma ação direta e contínua junto à Secretaria Municipal de Educação (SME) e suas respectivas unidades escolares, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão pública municipal, de forma preventiva e corretiva, por meio de orientações, recomendações e determinações, possibilitando aos dirigentes municipais um maior controle dos gastos públicos com alimentação escolar e consequente redução do desperdício dos recursos e fortalecimento da gestão municipal nos seus diversos níveis de atuação.

A Auditoria apresentou as seguintes constatações preliminares no Relatório, cuja estrutura original é reproduzida:

4.1. Prestação de serviços

a) O baixo padrão de qualidade dos alimentos encontrados nas Unidades visitadas impacta na eficiência da prestação dos

serviços de alimentação escolar. As frutas e hortaliças são os itens que mais sofreram reprovação, conforme se verifica no quadro a seguir:

Tipo de Alimentos	Industrializados/carnes/ovos	Hortaliças	Frutas
Total de produtos aferidos	470	237	135
Aprovados	83%	54%	27%
Reprovados	17%	46%	73%

b) Foram detectados diversos problemas de manutenção nas instalações da cozinha e da despensa;

c) O cardápio não estava sendo cumprido na íntegra em duas unidades visitadas, ou seja, em 7% da amostra;

d) O porcionamento dos pratos servidos em quatorze unidades visitadas, ou seja, em 47% da amostra, estava abaixo do delineado nos Manuais de Porcionamento elaborados pela SME/CODAE.

4.2. Homologação dos produtos: Há produtos na lista dos homologados que não atendem às especificações do Edital.

4.3. Variedade de hortaliças e frutas: Há diversas hortaliças e frutas previstas no contrato que não foram encontrados no cardápio elaborado pela CODAE para o período semestral analisado, impactando na eficiência e economicidade da contratação.

4.4. Métodos de medição e pagamento: Não foram encontrados estudos, por parte da SME, sobre o melhor modelo de medição, sob os aspectos econômico e pedagógico.

Além dos apontamentos de infringências, a Coordenadoria II apresentou as seguintes recomendações:

a) capacitar e treinar os servidores responsáveis pela medição e ateste dos serviços prestados;

b) rever os procedimentos de homologação, de modo a aprovar apenas marcas de produtos industrializados que atendam às especificações previstas no Edital;

c) aprimorar os métodos de elaboração de cardápios, com o objetivo de incentivar a formação de hábitos alimentares saudáveis e contemplar uma maior variedade de frutas e hortaliças;

d) realizar estudo dos métodos de medição, avaliando-os sob os aspectos econômico e pedagógico.

Nos termos do art. 7º da Resolução TCM 14/2019, o Relatório Preliminar foi enviado à Secretaria Municipal de Educação, para comentários acerca dos achados e recomendações apresentados.

A Origem manifestou-se sobre os alimentos cuja homologação foi questionada, apontando quais estavam de acordo com o previsto no edital e informando aqueles que seriam retirados da lista de alimentos homologados. Nos casos em que os apontamentos da Auditoria decorreram de descumprimento, por parte das Contratadas, do padrão e das condições estabelecidas contratualmente, a Origem notificou as empresas para adequação da prestação dos serviços, sob pena de imposição de multa, conforme documentação acostada aos autos.

A Coordenadoria II realizou a análise dos comentários e documentos apresentados pela Secretaria Municipal de Educação e apresentou Relatório de Auditoria Operacional Consolidado, reiterando as infringências constatadas e as recomendações formuladas.

Encerrando a instrução processual, a Procuradoria da Fazenda Municipal se manifestou no sentido de que a Origem demonstrou estar ciente dos problemas apontados pelo Relatório de Auditoria e que estão sendo envidando esforços para solucioná-los. Concluiu que foram alcançados os objetivos previstos na elaboração do trabalho de Auditoria e que este deveria ser conhecido e registrado, dado a sua natureza adjetiva e instrumental, que prescindiria de análise axiológica de mérito.

É o relatório.

V O T O

A Auditoria Operacional foi incluída no rol de procedimentos de fiscalização do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Município pela Resolução TCM 13/2019, tendo seu procedimento sido disciplinado pela Resolução TCM 14/2019. Assim, o trabalho realizado nestes autos é um dos primeiros do tipo a ser desenvolvido no âmbito desta Corte de Contas e trazido a julgamento.

A auditoria operacional vem a ser, nos termos das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 300),[1] um exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento.

[1] Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), que foi aprovada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) em 2013 e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2017.

Assim, diferentemente das auditorias de conformidade, as Auditorias Operacionais não visam à apuração de infrações funcionais e à penalização de agentes públicos. O objetivo dessa espécie de fiscalização é apontar circunstâncias em que é possível a melhoria dos processos e da qualidade das atividades da Administração Pública.

Ainda nos termos da ISSAI 300, que prevê os princípios fundamentais de Auditoria Operacional, esta *"foca em áreas nas quais pode agregar valor para os cidadãos e que têm o maior potencial para aperfeiçoamento. Ela proporciona incentivos construtivos para que as partes responsáveis desenvolvam as ações apropriadas"*.

No caso em tela, a Auditoria Operacional realizada teve por objetivo avaliar aspectos relevantes do Programa de Alimentação Escolar da Cidade de São Paulo, que, em seu funcionamento normal, atende diariamente a milhares de alunos da Rede Escolar, consumindo parcela significativa dos recursos destinados à Secretaria Municipal de Educação. Anteriormente ao período da pandemia, no ano de 2019, a Coordenadoria de Alimentação Escolar efeituou gastos, a título de despesas correntes, no valor total de R$ 608.261.305,87.[2]

Como resultado do trabalho realizado pela Auditoria, constatou-se que os alimentos utilizados no programa são de baixa qualidade, quando se comparam as amostras dos alimentos existentes nas unidades escolares com os padrões de qualidade previstos no edital de licitação e nos contratos existentes. Ou seja, as amostras foram contrastadas com critérios de aceitação estabelecidos pela própria Secretaria Municipal de Educação e foram encontrados altos níveis de reprovação. As frutas examinadas foram reprovadas em 73% dos casos, enquanto as hortaliças tiveram reprovação da ordem de 46%. Os industrializados, as carnes e os ovos foram os que tiveram nível menor de reprovação, mas, mesmo assim, atingiram 17% dos itens examinados.

Ainda tratando de qualidade da alimentação servida, foram identificados produtos homologados, que não preenchiam as especificações previstas no Edital e nos Contratos, ou seja, que eram aceitos e utilizados na alimentação escolar mesmo sem preencher todas as condições estabelecidas pela própria Origem como indispensáveis para o consumo.

Por último, quanto à qualidade dos alimentos, foi constatada a baixa variedade de hortaliças e frutas, com a repetição reiterada dos mesmos itens nos cardápios, contrariando as diretrizes nutricionais de que a variedade é essencial para uma alimentação adequada.

Deve ser destacado, ademais, dentre os achados de Auditoria, que o porcionamento dos pratos em 47% das amostras coletadas, estava abaixo do quantitativo previsto nos Manuais de Porcionamento elaborados pela

[2] Fonte: Portal da Transparência do Município de São Paulo. Acesso em 12/01/2021. Disponível em: http://rsp.prefeitura.sp.gov.br/default.aspx?rsview=Despesa231_RptClassConta&Prj=SJ2224.

CODAE que são de observância obrigatória para as empresas contratadas para a prestação do serviço.

Assim, é possível concluir que tais falhas comprometem a economicidade e a eficiência do Programa de Alimentação Escolar, pois apesar de haver um dispêndio considerável de recursos – somente os contratos de terceirização são responsáveis por gastos de cerca de R$ 430 milhões anuais –, os produtos e resultados entregues são de baixa qualidade e quantitativos inferiores àqueles previstos e desejados.

Sendo o objetivo do Programa de Alimentação Escolar fornecer uma avaliação saudável e variada, conforme consta do sítio eletrônico da Secretaria Municipal de Educação[3], constata-se que este não foi plenamente alcançado, pois as falhas apontadas nos achados de Auditoria referem-se à qualidade e a quantidade dos alimentos servidos, demonstrando estarem comprometidas a eficácia e a efetividade do Programa analisado nesta Auditoria.

Em consequência, tendo em vista que a finalidade das Auditorias Operacionais é aperfeiçoar a ação administrativa, nos termos dos arts. 9º, 11 e 13 da Resolução TCM 14/2019, cabe efetuar determinações, que terão caráter vinculante para o gestor atual da Pasta e que deverão ser objeto de um Plano de Ação a ser apresentado a esta Corte.

Diante do exposto, **CONHEÇO** da Auditoria Operacional do Programa de Alimentação e Nutrição Escolar para fins de **REGISTRO.**

DETERMINO que a Secretaria Municipal de Educação:

a) capacite e treine os servidores responsáveis pela medição e ateste dos serviços prestados em relação à qualidade dos alimentos;

b) reveja os procedimentos de homologação, de modo a aprovar apenas marcas de produtos industrializados que atendam às especificações previstas no Edital;

c) aprimore os métodos de elaboração de cardápios, para que estes contemplem uma maior variedade de frutas e hortaliças;

d) realize um estudo sobre os métodos de medição contratual do número de alimentações servidas, considerando os aspectos econômico e pedagógico.

INTIME-SE a Origem, na pessoa do (a) Secretário (a) Municipal, para que este (a) apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, um **PLANO DE AÇÃO** para atendimento das determinações, conforme previstos nos artigos 13 a 15

[3] Disponível https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/codae/programa-de-alimentacao-escolar/. Acesso em 12jan2021.

da Resolução TCM 14/2019.

OFICIE-SE à Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE, à Controladoria Geral do Município e à Câmara Municipal de São Paulo, encaminhando-se cópia do Relatório Conclusivo, deste voto e do acórdão resultante.