Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-502/2022

Processo	-	TC/017225/2019
Solicitante	-	Vereador Antonio Biagio Vespoli (Câmara Municipal de São Paulo)
Auditada	-	Secretaria Municipal de Educação
Objeto	-	Auditoria Extraplano – Verificar a qualidade dos produtos (frutas, legumes, verduras e ovos – FLVO) entregues nas unidades escolares pertencentes à rede parceira, por meio de testes com equipamentos próprios para a análise (refratômetro, paquímetro, etc), para checagem da adequação ao padrão mínimo de qualidade estabelecido pela Ceagesp, relativa à Instrução Normativa SME 08/2019

3.235ª Sessão Ordinária

AUDITORIA EXTRAPLANO. SME. Verificar a qualidade dos produtos, frutas, legumes, verduras e ovos, entregues nas unidades escolares pertencentes à rede parceira. 1. Baixo cumprimento do Guia de Qualidade e Normas do CEAGESP, com 45%das amostras reprovadas. 2. Variação acentuada nos preços praticados pelas unidades da rede parceira, em média 51,55% mais caras que o modelo de fornecimento anterior. 3. É possível considerar que as compras diretas pelas unidades parceiras sejam um método válido de aquisição de alimentos, desde que ela seja vantajosa em outros aspectos, como, por exemplo, a diminuição das perdas e a maior qualidade e durabilidade dos produtos adquiridos. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. 1. Informe quais os controles periódicos utilizados na fiscalização dos Termos de Colaboração vigentes, trazendo dados sobre preço e qualidade dos alimentos adquiridos pela rede parceira, além de eventuais penalizações emitidas nos casos de descumprimento das avenças, normativos e manuais de orientação da alimentação escolar. 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, ainda, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal de Educação que informe, **em até 60 (sessenta) dias**, quais os controles periódicos utilizados na fiscalização dos Termos de Colaboração vigentes, trazendo, ainda, dados sobre preço e qualidade dos alimentos adquiridos pela rede parceira, além de eventuais penalizações emitidas nos casos de descumprimento das avenças, normativos e manuais de orientação da alimentação escolar.

ACORDAM, à unanimidade, consoante proposta formulada pelo Conselheiro ROBERTO BRAGUIM em declaração de voto, observados o planejamento e a disponibilidade da **Subsecretaria de Fiscalização e Controle**, em determinar nova auditoria para acompanhar eventual melhora na qualidade dos produtos de gênero alimentícios que são adquiridos diretamente pelas instituições da rede.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Origem, na pessoa do Secretário, para ciência, arquivando-se os autos, com as cautelas de praxe.

Participaram do julgamento o Conselheiro Substituto ELIO ESTEVES JUNIOR – Revisor e os Conselheiros EDUARDO TUMA e ROBERTO BRAGUIM.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 14 de setembro de 2022.

JOÃO ANTONIO – Presidente
MAURÍCIO FARIA – Relator
ROBERTO BRAGUIM – Conselheiro, com declaração de voto

/cv

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR

Processo:	**TC/017225/2019**
Origem:	Secretaria Municipal de Educação
Interessado:	Ministério Público do Estado de São Paulo – MPSP
Objeto:	Auditoria Extraplano para atendimento de solicitação formulada pelo Vereador Antônio Biagio Vespoli, referente à Instrução Normativa SME nº 8/2019, que altera o modo de aquisição de gêneros alimentares perecíveis pelos centros de educação infantil e creches da rede parceira

AUDITORIA EXTRAPLANO. QUALIDADE DOS ALIMENTOS ADQUIRIDOS DIRETAMENTE POR CEIs PARCEIRAS. CONSTATAÇÕES. CONHECIMENTO E REGISTRO. DETERMINAÇÕES.

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento o processo TC/017225/2019, que consiste em Auditoria Extraplano instaurada a partir de solicitação do Nobre Vereador Antônio Biagio Vespoli, em face da alteração do procedimento de aquisição de gêneros alimentares perecíveis por Centros de Educação Infantil e Creches da Rede Parceira, operada pela Instrução Normativa SME 08/2019, pela qual a rede credenciada passa a ser diretamente responsável pela aquisição de tais alimentos.

Assim, no presente expediente foi realizada verificação da qualidade dos alimentos (frutas, legumes, verduras e ovos) adquiridos e entregues nas unidades escolares pertencentes à rede parceira, por meio de testes com equipamentos próprios para a análise (refratômetro, paquímetro, etc.), para checagem da adequação ao padrão mínimo de qualidade estabelecido pela CEAGESP, e, por consequência, analisar o impacto da aplicação da Instrução Normativa citada na alimentação dos educandos atendidos pelas unidades da rede parceira.

A Coordenadoria III apresentou Relatório de Inspeção em que constatou baixo cumprimento do Guia de C termos:[1]

4.1. Dentre as 589 amostras analisadas de produtos que foram encontrados, 263 foram reprovadas (45%).

Os motivos da reprovação foram: **a)** 227 por estarem com o peso e/ou dimensão incorretos; **b)** 31 por índice de teor Brix não estar de acordo com as normas da Ceagesp; **c)** 23 por defeitos graves.

*Cumpre observar que uma mesma amostra de produto por vezes foi reprovada em mais de um requisito. (item 3.7).

[1] Mantida a numeração e a redação originais das conclusões da Auditoria, constantes da peça 24.

4.2. Ainda sobre defeitos graves, registramos uma redução no percentual de reprovação apresentado quando comparado aos contratos emergenciais (Item 3.7):

a) contrato emergencial nº 07/SME/Codae/2019: 10,86% de reprovados por defeitos graves; **b)** contrato emergencial nº 05/SME/Codae/2019: 4,67% de reprovados por defeitos graves; **c)** compras realizadas pelas próprias unidades ou mantenedoras: 3,9% de reprovados por defeitos graves.

4.3. Dos cinco produtos que possuem dentre as suas especificações o grau Brix mínimo imposto para o gênero alimentício, quatro tiveram índices de reprovação nesse quesito, principalmente laranja, abacaxi e melancia (item 3.7): **a)** Laranja (56,5%), **b)** Abacaxi (52%), **c)** Melancia (30%), **d)** Melão (5%), e **e)** Tangerina (0%).

4.4. Apenas 1 (uma) unidade avaliada realizou aquisições com valores unitários, em média, inferiores aos preços unitários de referência (contrato emergencial). (item 3.6)

4.5. A média de variação percentual dos valores de aquisição das 21 CEIs avaliadas (Anexo III), em relação aos preços unitários de referência, atingiu 51,55% (ou seja, aquisições mais caras em relação ao modelo de fornecimento anterior). Deve-se ressaltar que esse indicador da eficiência das compras diretas é simplificado, pois considera apenas os preços unitários, e não as quantidades efetivamente adquiridas. (item 3.6)

Tendo em vistas as conclusões da Especializada, esta Relatoria determinou a intimação da Origem para ciência e manifestação, nos termos do Regimento Interno desta Corte de Contas.

A Secretaria Municipal de Educação apresentou manifestação que trouxe, em síntese, os seguintes argumentos:

a) a Instrução Normativa SME 08/2019 tem como finalidade dar maior autonomia para as unidades oferecerem frutas, legumes e verduras de maneira variada, de acordo com parâmetros como sazonalidade, variedade e preço;
b) o Guia de Qualidade utilizado como parâmetro pela Auditoria foi desenvolvido pela CODAE para as aquisições diretas, mas está em desenvolvimento um manual específico para a rede parceira;
c) a medição do grau Brix depende de equipamento específico de medição – o refratômetro –, de modo que a compra de FLVO também deve ser norteada por outros critérios como cor, odor, aparência, tamanho e peso.

Retornando os autos à Subsecretaria de Fiscalização e Controle para análise da defesa apresentada, a Coordenadoria II manteve todas as conclusões do Relatório da Auditoria Extraplano.

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo apresentou parecer no qual apontou que a Secretaria Municipal de Educação elucidou quais eram as orientações dadas à rede parceira para que os alimentos oferecidos aos alunos atendessem aos padrões de qualidade estabelecidos, mas que a Origem não trouxe justificativa para os alimentos encontrados fora do padrão de qualidade. O Órgão Jurídico encerrou seu pronunciamento ratificando as conclusões da Especializada e que esta Auditoria Extraplano atendeu seus

objetivos e está em condições de ser submetida ao Plenário.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, a seu turno, manifestou entendimento no sentido de que o presente processo prescinde de análise axiológica ou de mérito, ante sua natureza documental. Deste modo, concluiu que a Auditoria deve ser conhecida e registrada, juntamente com todos os esclarecimentos prestados pela Origem.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria-Geral concluiu que os trabalhos executados pela Coordenadoria II na presente Auditoria Extraplano atingiram seu objetivo, podendo ser levada a registro e conhecimento. Não obstante, destaca que o baixo cumprimento do Guia de Qualidade e Normas da Ceagesp na aquisição de gêneros alimentícios, evidencia a existência de aspectos passíveis de aperfeiçoamento, com vistas à observância das diretrizes contidas na Instrução Normativa SME 8/2019.

É o relatório.

V O T O

A presente Auditoria Extraplano cumpriu suas finalidades, pois, pela coleta e análise de amostras dos alimentos adquiridos diretamente pelas unidades escolares da rede parceira, e, pela verificação dos preços praticados nessas aquisições, foi possível traçar um panorama da aplicação da Instrução Normativa SME 08/2019, o que foi inicialmente solicitado pelo Vereador Toninho Vespoli.

Assim, dois pontos devem ser enfrentados, quais sejam: (i) baixo cumprimento do Guia de Qualidade e Normas do CEAGESP, com 45% das amostras reprovadas; (ii) variação acentuada nos preços praticados pelas unidades da rede parceira, em média 51,55% mais caras que o modelo de fornecimento anterior.

Em relação à qualidade dos alimentos adquiridos (i), de fato a reprovação de 45% das amostras é um dado que chama atenção para a necessidade de que haja um aperfeiçoamento das orientações para a rede parceira, no sentido de que se buscar a aquisição de alimentos de boa qualidade. É necessário também que a Secretaria Municipal de Educação verifique este item – qualidade dos alimentos – na avaliação das unidades geridas por Organizações da Sociedade Civil e que estas sejam responsabilizadas, no caso de descumprimento das normativas estabelecidas, aplicando-se as penalidades que constam dos respectivos Termos de Colaboração.

Não obstante haja necessidade de tais providências que serão objeto de determin
10015/2019.[2]

Ainda em relação à qualidade dos alimentos, também é necessário registrar que a Origem ainda se encontrava em fase de adaptação à nova normativa quando da realização da análise destes autos, com a elaboração de um manual de aquisição de alimentos mais específico, contemplando as necessidades e dificuldades enfrentadas pelas unidades da rede parceira na compra dos alimentos. Isso porque, os manuais e guias existentes eram referentes às

[2] TC 6.811/2019, Relatoria Conselheiro Mauricio Faria, julgado na 3.197ª Sessão Ordinária de 2 de fevereiro de 2022, em fase recursal. TC 10.015/2019, Relatoria Conselheiro Mauricio Faria, ainda em instrução.

compras diretas efetuadas pela Secretaria, em quantidades e condições de fornecimento totalmente diferentes.

Quanto aos preços praticados e a variação constatada (ii), a própria Auditoria aponta que esse indicador de eficiência foi analisado de forma simplificada, considerando apenas os preços unitários e não as quantidades efetivamente adquiridas.

Com efeito, as compras realizadas de forma direta pela Secretaria Municipal de Educação possuem características diversas, como já referido. Com quantidades muito maiores de cada alimento, as compras da Origem sempre possuirão um preço menor, pelo ganho de escala nessa forma de contratação. Assim, é de se esperar que as aquisições feitas diretamente pelas unidades, em quantidades muito menores, apresentem preços maiores, mas que tenham outras vantagens como maior flexibilidade para adquirir alimentos mais variados, menos industrializados, e de acordo com a sazonalidade existente.

É necessário que as compras públicas sejam pautadas pela economicidade, mas este não é o único objetivo do gasto público, que também deve ser eficiente, eficaz e célere, por exemplo. Portanto, é possível considerar que as compras diretas pelas unidades parceiras sejam um método válido de aquisição de alimentos, desde que ela seja vantajosa em outros aspectos, como, por exemplo, a diminuição das perdas e a maior qualidade e durabilidade dos produtos adquiridos.

Diante do exposto, **CONHEÇO PARA FINS DE REGISTRO** da presente Auditoria Extraplano. **DETERMINO** que a Secretaria Municipal de Educação informe, em até 60 dias, quais os controles periódicos utilizados na fiscalização dos Termos de Colaboração vigentes, trazendo, ainda, dados sobre preço e qualidade dos alimentos adquiridos pela rede parceira, além de eventuais penalizações emitidas nos casos de descumprimento das avenças, normativos e manuais de orientação da alimentação escolar.

INTIME-SE a Origem na pessoa do Sr. Secretário, para ciência do presente voto e do acórdão resultante.

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

Plenário Conselheiro **PAULO PLANET BUARQUE, 14 de setembro de 2022.**

MAURICIO FARIA
Conselheiro

CRB

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM

Processo:	**TC/017225/2019**
Interessada:	Secretaria Municipal de Educação
Objeto:	Auditoria Extraplano. Alimentação Pública – Solicitação de procedimento de auditoria em relação à Instrução Normativa SME n° 8 de 11 de abril de 2019, que altera o modo de aquisição de gêneros alimentares perecíveis pelos centros de educação infantil e creches da rede parceira. Solicitação encaminhada por meio do Ofício 491 GV n° 263/2019, de autoria do Vereador Toninho Vespoli – e-TCM 007926/2019
Relator:	Conselheiro MAURÍCIO FARIA

A Auditoria deve ser CONHECIDA para fins de registro, uma vez que atingiu o objetivo proposto.

A responsabilidade pela baixa qualidade dos produtos de gênero alimentício, deve ser carreada a toda cadeia logística, seja do fornecedor até a unidade escolar destinatária/adquirente.

Fere a dignidade humana, ainda mais de vulneráveis como as crianças atendidas pelo programa alimentar, terem que se sujeitar ao consumo de alimentos abaixo dos mais rasos critérios de qualidade, destacando que das 589 amostras analisadas, 263 foram reprovadas, isto é, 45% de reprovação. É muita coisa!

Cabe à Pasta identificar responsáveis pela desídia e punir com rigor, sejam eles servidores, mantenedores ou fornecedores, inclusive, cadastrando-os estes últimos como empresas inidôneas, se for o caso.

Cabe ainda à Pasta, como recomendação, reavaliar se a sistemática da IN SME N° 8 de 11 de Abril de 2019 é a mais adequada para este tipo de aquisição de gêneros perecíveis diretamente pelas instituições da rede e/ou, caso assim entenda adequada, disponibilizar e difundir treinamento específico aos funcionários responsáveis pela compra e recepção dos produtos de modo a verificar se os alimentos atendem aos padrões mínimos de qualidade estabelecido pela Ceagesp, como já determina o Item IV da IN.

Sugiro nova Auditoria para acompanhar eventual melhora na qualidade dos produtos de gênero alimentícios que são adquiridos diretamente pelas instituições da rede.

É como voto.

TCM, 14 de setembro de 2022.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

EMC/RB