



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO  
Coordenadoria de Controle Externo  
Auditoria de Natureza Operacional - ANOP

**Resumo de Auditoria - 02**

## **Avaliação do Programa da Merenda Escolar em Pernambuco**

Conselheiro-Relator  
Marcos Antônio Rios da Nóbrega

Pernambuco, Recife, 2005



# **Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**

## **Conselheiros**

Carlos Porto de Barros  
Fernando José de Melo Correia  
Luis Romeu Cavalcanti da Fonte  
Maria Teresa Caminha Duere  
Roldão Joaquim dos Santos  
Severino Otávio Raposo Monteiro  
Valdecir Fernandes Pascoal

## **Auditores**

Adriano Cisneiros da Silva  
Alda Magalhães de Carvalho  
Carlos Barbosa Pimentel  
Carlos Maurício Cabral Figueiredo  
Luis Arcoverde Cavalcanti Filho  
Marcos Antônio Rios da Nóbrega  
Marcos Flávio Tenório de Almeida  
Ricardo José Rios Pereira  
Ruy Ricardo Weyer Harten Júnior

## **RESPONSABILIDADE EDITORIAL**

### **Coordenador de Controle Externo**

Adailton Feitosa Filho

### **Gerente do Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Desigualdade Social - CERDS**

Lídia Maria Lopes Pereira da Silva

## **EQUIPE DE AUDITORIA**

Emerson Souza de Carvalho

João Antônio Robalinho Ferraz (coordenador)

José Félix Rodrigues Filho

## **ELABORAÇÃO DO RESUMO**

Emerson Souza de Carvalho

João Antônio Robalinho Ferraz

---

## **ENDEREÇO PARA CONTATO**

### **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO**

Grupo de Trabalho para Implantação e o Desenvolvimento da Auditoria de Natureza Operacional – ANOP

Rua da Aurora nº 885 – Boa Vista – Recife – PE – Brasil – CEP: 50050-910

Fone: 81 – 3413 7872/7757/7600

## Sumário

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	07
<b>O Programa da Merenda Escolar em Pernambuco</b> .....	09
O que foi avaliado pelo TCE-PE .....	10
Porque foi avaliado .....	10
Como se desenvolveu o trabalho .....	10
Recursos estadual e federal alocados ao Programa .....	11
<b>O que o TCE-PE encontrou</b> .....	11
Distribuição dos gêneros alimentícios .....	11
Aquisição de gêneros alimentícios e formulação dos cardápios .....	14
Atribuições e responsabilidades das GEREs no Programa .....	14
Prestações de contas mensais das escolas .....	14
Fiscalizações sistemáticas para acompanhamento da merenda .....	16
Cronograma de distribuição dos gêneros alimentícios .....	16
Controle da recepção dos gêneros .....	17
Mobiliário e utensílios disponíveis nas escolas estaduais .....	18
Condições de armazenamento dos gêneros alimentícios .....	18
Capacitação das merendeiras das escolas estaduais .....	19
<b>O que pode ser feito para melhorar o desempenho do Programa</b> .....	20
<b>Benefícios da implementação das recomendações do TCE-PE</b> .....	21
<b>Voto e Decisão T. C. Nº 0500429</b> .....	23



## APRESENTAÇÃO

Em uma sociedade que se propõe a erradicar a pobreza e a marginalização e a reduzir as desigualdades, as questões sociais apresentam-se como prioritárias e urgentes, sendo o cidadão o agente legítimo para exigir uma atuação contundente e efetiva do estado ao atendimento de suas necessidades.

Nesse sentido, a fiscalização da legalidade das ações governamentais deve ser complementada com a fiscalização operacional, que busca colaborar para que essas ações obtenham melhores resultados.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, órgão de controle externo, não alheio à necessidade de responder à demanda que a sociedade impõe, desenvolve Auditorias de Natureza Operacional – ANOP, identificando oportunidades de melhoria na prestação dos serviços públicos, verificando se estão presentes os elementos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Enfoca também o acompanhamento dos resultados, através do monitoramento e avaliação dessas ações. Para atingir tal objetivo e aperfeiçoar a metodologia de trabalho, o Tribunal firmou, em 2003, um Acordo de Cooperação Técnica com o Tribunal de Contas da União – TCU e o Ministério para Desenvolvimento Internacional – DFID, do Reino Unido.

Assim, os resumos de auditoria operacional, a exemplo deste, têm como proposta divulgar as ações do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, informando a órgãos governamentais, parlamentares, sociedade civil organizada e público em geral sobre aspectos relevantes do desempenho dos programas auditados e questões relacionadas à redução da pobreza e da desigualdade social, fortalecendo também o controle social.

Esta publicação apresenta as principais informações sobre a ANOP realizada pelo Tribunal com o intuito de avaliar o desempenho do Programa da Merenda Escolar de Pernambuco, gerido pela Secretaria de Educação e Cultura – SEDUC.

**Carlos Porto**  
Conselheiro-Presidente



## O Programa da Merenda Escolar em Pernambuco

O Programa da Merenda Escolar em Pernambuco é o nome pelo qual ficou conhecido o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE aplicado no Estado de Pernambuco.

O PNAE é o mais antigo programa social do Governo Federal na área da educação e tem como objetivo o fornecimento de recursos suplementares para garantir 15% das necessidades nutricionais diárias dos alunos do ensino fundamental (1ª a 8ª séries) e pré-escolar e o estímulo à formação de bons hábitos alimentares.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 208, inciso VII, fortaleceu o papel do Programa, determinando como o dever do estado assegurar, de forma supletiva, a alimentação do educando no ensino fundamental.

Desde sua criação, em 1954, até 1993, o PNAE era gerenciado de forma centralizado, pelo Governo Federal. De 1994 a 1998, descentralizou-se a execução do Programa com a celebração de convênios com os estados, Distrito Federal – DF e municípios. Com o advento da Medida Provisória nº 1.784, de 14/12/98, os repasses passaram a ser feitos diretamente, sem formalização de termos de convênios, para contas específicas das entidades.

A partir de 1999, promoveu-se a ampla redefinição de funções e responsabilidades entre os órgãos envolvidos no Programa. A descentralização significou a transferência da execução do PNAE do nível federal para os níveis estadual, distrital e municipal. Por meio dessa mudança, os estados, DF e municípios foram denominados entidades executoras, onde passaram a receber os recursos diretamente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Os recursos do Programa são destinados, exclusivamente, à compra e distribuição de alimentos para os alunos do ensino fundamental e pré-escolar das escolas públicas.

---

## O que foi avaliado pelo TCE-PE

A auditoria avaliou a eficácia e efetividade da gestão do Programa da Merenda Escolar em Pernambuco sobre o critério de distribuição dos gêneros alimentícios para as escolas estaduais, bem como examinou o planejamento dos cardápios sugeridos pelo Programa.

Foi analisado o papel das Gerências Regionais de Educação – GEREs no controle da merenda escolar e a sua sistemática de acompanhamento.

A auditoria também avaliou o processo de prestação de contas mensais das escolas. Foi examinado a periodicidade e o controle das entregas dos gêneros alimentícios, as condições de armazenamento dos gêneros e a disponibilidade de mobiliários e utensílios nas escolas.

---

## Porque foi avaliado

O Programa foi escolhido para ser auditado pela metodologia de Auditoria de Natureza Operacional – ANOP devido à sua reconhecida relevância social, haja vista o consenso de que boas condições nutricionais são primordiais para saúde dos estudantes, requisito básico para um bom desempenho escolar. Além disso, sabe-se que as refeições servidas nas escolas são uma das mais importantes fontes de nutrientes para milhões de alunos brasileiros e, em muitos casos, a única refeição diária. Outro fato que indica a relevância do Programa é que a criação deste contribuiu para um substancial aumento do número de alunos matriculados nas escolas brasileiras, sem esquecer de que a merenda incentiva à permanência dessas crianças na escola.

---

## Como se desenvolveu o trabalho

O trabalho se desenvolveu por meio de levantamento de informações em campo, entrevistas, reuniões, leitura de textos e exame dos controles internos informatizados do Programa. Uma das principais fontes de informação foi a coleta de dados primários levantados mediante aplicação de questionários e entrevistas com diretores e merendeiras de escolas da Região Metropolitana do Recife e da Zona da Mata Norte, onde se concentram 50% do total de alunos do Estado. Foram selecionadas, por meios

de amostragem sistemática, 18 escolas de pequeno, médio e grande porte, distribuídas em Recife, Olinda e Carpina, usando como critério o número de alunos.

Os dados coletados visavam a levantar a disponibilidade de mobiliários e utensílios utilizados na merenda, as condições de armazenamento dos gêneros alimentícios, a periodicidade e o controle das entregas dos gêneros, o planejamento dos cardápios elaborados pelas escolas e a manutenção da capacitação das merendeiras.

Foram realizadas entrevistas com técnicos da Secretaria de Educação e Cultura – SEDUC, Gerência de Administração de Merenda Escolar – GAME e GEREs para avaliação dos controles internos do Programa. A legislação do PNAE, documentos complementares e textos extraídos da Internet foram consultados como materiais de estudos. Para análise da distribuição dos gêneros alimentícios entregues às escolas foram examinados os controles internos da GAME, sendo extraídas do sistema corporativo do Programa todas emissões e distribuições das ordens de fornecimentos da merenda escolar realizada entre abril de 2003 e janeiro de 2004.

---

## Recursos estadual e federal alocados ao Programa

Em termos de materialidade, foi investido no Programa da Merenda Escolar em Pernambuco, para o exercício de 2003, o montante de R\$ 20.279.943,00, assim dividido:

Repasso do Governo Federal .....	R\$ 13.580.372,00
Recursos do Tesouro Estadual .....	R\$ 6.699.571,00

## O que o TCE-PE encontrou

---

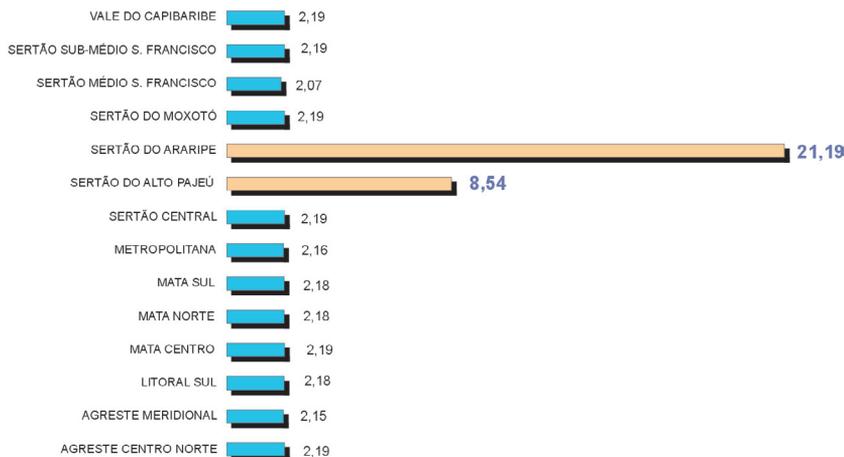
### Distribuição dos gêneros alimentícios

A distribuição dos diversos gêneros alimentícios às escolas estaduais deveria ocorrer utilizando o critério de proporcionalidade. A quantidade de alimentos a ser entregue a cada escola deveria ser proporcional ao seu quantitativo de alunos do ensino fundamental.

As ordens de fornecimento geradas pelo sistema informatizado de apoio à distribuição da GAME não estão obedecendo ao critério da proporcionalidade, havendo escolas que receberam alguns itens em quantidades *per capita*<sup>1</sup> muito superiores às demais.

Tome-se, por exemplo, o gênero macarrão, distribuído a cada microrregião do estado. O gráfico 1 a seguir mostra, de forma consolidada, a quantidade *per capita* do macarrão recebida por cada microrregião. O Sertão do Alto Pajeú e o Sertão do Araripe receberam quantidades *per capita* muito superiores às demais regiões, chegando esta última a receber quantidade correspondente a quase 10 vezes à recebida pelas demais microrregiões.

**Gráfico 1** – Distribuição per capita do macarrão por Região (em pacotes): período de abr/03 a jan/04



Fonte: Relatório de Auditoria – Apêndice V (Processo TC nº 0402089-3)

<sup>1</sup> Quociente entre a quantidade de cada gênero recebido no período e o total de alunos do ensino fundamental cadastrados no sistema da GAME.

A pesquisa revelou que essa distribuição desigual da quantidade *per capita* não se restringiu ao item macarrão, mais também ocorreu em todos os gêneros distribuídos para as escolas estaduais, principalmente os do grupo 4 – grãos, massas e condimentos.

A tabela 1 revela, por exemplo, que o gênero feijão fornecido para a rede pública estadual não foi distribuído de forma proporcional à quantidade de alunos do ensino fundamental, proporcionando uma distribuição desigual. Este item apresentou uma excessiva variação da quantidade *per capita* por escola em relação à média estadual, que foi de 1,496 kg por aluno. A pesquisa identificou que algumas escolas chegaram a receber bem acima da média, 388,462 kg por aluno, em detrimento de outras que receberam abaixo, 0,426 kg.

**Tabela 1** – Variação per capita dos gêneros alimentícios no período de abril/03 a janeiro/04

GRUPOS	Gênero Alimentício	Unidade	Per Capita		
			Mínima	Média	Máxima
GRUPO 1	Abacaxi	Unidade	0,07	0,30	0,77
	Banana	Unidade	10,01	18,14	27,27
	Inhame	Kg	0,786	1,754	2,811
	Batata doce	Kg	0,146	0,341	0,400
	Tomate	Kg	0,114	0,202	1,095
	Pimentão	Kg	0,519	0,913	1,293
GRUPO 2	Cebola	Kg	0,114	0,207	1,143
	Frango	Kg	0,708	2,020	10,150
	Carne (1)	Kg	0,634	1,078	2,00
GRUPO 3	Salsicha	Kg	0,196	0,298	0,710
	Leite (2)	Litro	0,615	7,155	718,122
	Biscoito doce	Caixa	0,61	4,51	847,02
	Biscoito salgado	Caixa	0,07	1,79	127,07
GRUPO 4	Pão	Unidade	12	22	32
	Açúcar	Kg	0,286	0,593	32,512
	Sal	Kg	0,012	0,127	22,360
	Feijão	Kg	0,429	1,496	388,462
	Arroz	Kg	0,208	1,219	237,859
	Macarrão	Pacote	0,93	3,22	515,16
	Vinagre	Garrafa	0,04	0,18	30,61
	Farinha de mandioca	Kg	0,011	0,135	49,440
	Farinha de milho	Pacote	0,29	0,55	129,66
	Extrato de tomate	Lata	0,12	0,30	66,85
	Colorau	Pacote	0,17	0,42	97,06
Cominho	Pacote	0,13	0,36	97,06	

Fonte: Relatório de Auditoria – Apêndice V (Processo TC n° 0402089-3)

Nota: (1) Carne: bovina, sol, bode e ovelha.  
(2) Leite: tipo C, UHT integral e cabra.

---

## Aquisição de gêneros alimentícios e formulação dos cardápios

O processo licitatório para compra dos gêneros alimentícios que compõem a merenda escolar é realizado pela SEDUC, que centraliza a aquisição e distribuição dos gêneros para as escolas estaduais. Após a finalização das licitações, a nutricionista é informada sobre quais os gêneros foram licitados para que, com base nessa informação, componha os cardápios de acordo com a disponibilidade dos alimentos.

Constatou-se que no planejamento dos cardápios não são levados em consideração os hábitos alimentares de cada localidade e não há uma consulta prévia à nutricionista para a definição dos itens a serem licitados.

Também foi observado que, conforme pesquisa realizada em 18 escolas da macro-região Metropolitana, onde se concentra a maior parte dos alunos do ensino fundamental do estado, em 72% dessas escolas, não houve utilização do cardápio sugerido pela Secretaria, sendo utilizados outros cardápios elaborados pela merendeira ou pela diretora da escola.

---

## Atribuições e responsabilidades das GEREs no Programa

A Instrução Normativa nº 001/03 da SEDUC estabelece como atribuição das gerências apenas o encaminhamento das prestações de contas mensais das escolas estaduais (Controle de Armazenamento de Alimentos) à GAME até o dia 10 de cada mês.

Constatou-se que não há definição das atribuições e responsabilidades das GEREs no controle do Programa, cujo papel restringe-se a encaminhar as prestações de contas à GAME, sem que esteja definida nenhuma análise nem procedimento a ser seguido.

---

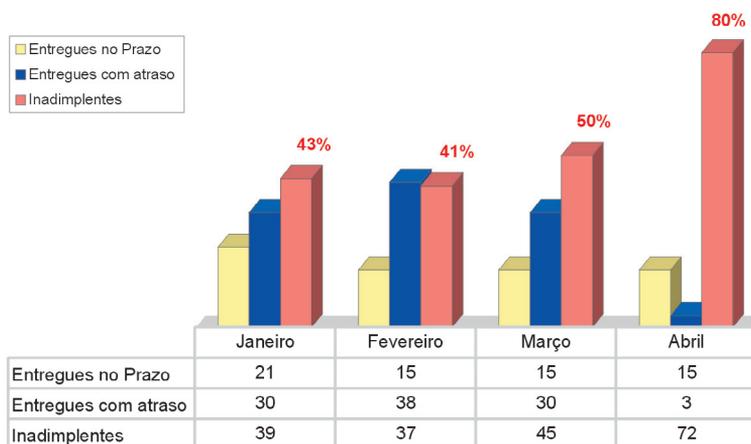
## Prestações de contas mensais das escolas

Conforme definido na Instrução Normativa nº 001/03, as escolas estaduais devem encaminhar às GEREs, até o 5º dia útil de cada mês, a ficha de controle de armazenamento de alimentos que, além de informar sobre o consumo de alimentos utilizados na merenda e a situação dos estoques, funciona também como uma prestação de contas.

Entretanto, não há previsão de qualquer tipo de sanção para as escolas que tenham histórico de inadimplência na prestação de contas. Há escolas que não entregam as fichas de controle às GEREs durante vários meses e outras que entregam com atrasos superiores a 6 meses, o que compromete a consistência das informações e prejudica a utilização desta ferramenta de controle.

O gráfico 3 a seguir apresenta o histórico das prestações de contas de janeiro a abril de 2004 das 90 escolas estaduais sob a responsabilidade da GERE Recife Norte.

**Gráfico 3** – Histórico das prestações de contas da GERE Recife Norte: janeiro a abril de 2004



**Fonte:** Controles internos da GERE - Planilha desenvolvida pela ANOP em 30/05/2004 (GEREs – Acompanhamento PC.xls)

A partir do gráfico 3, verifica-se que, até 30 de maio de 2004, 43% das escolas não tinham apresentado a prestação de contas de janeiro, 41% a de fevereiro, 50% a de março e 80% a de abril. O alto índice de inadimplência compromete o acompanhamento e o controle dos gêneros disponíveis nas escolas.

A equipe de auditoria também realizou uma análise, em conjunto com os técnicos da GAME, acerca das fichas utilizadas para o controle interno das escolas e para as prestações de contas mensais.

---

### Fiscalizações sistemáticas para acompanhamento da merenda

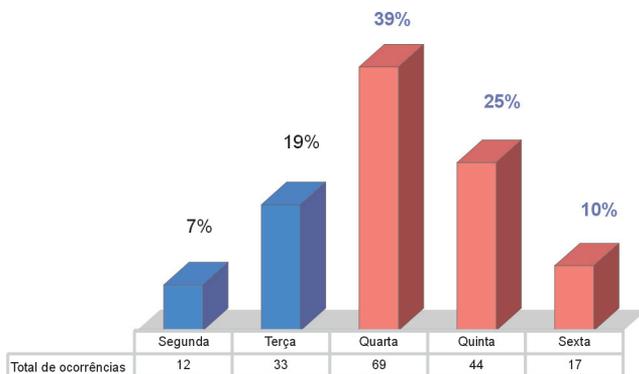
As GEREs não têm um cronograma de fiscalizações sistemáticas às escolas estaduais sobre sua responsabilidade, de forma que seja possível efetuar um melhor acompanhamento do Programa da Merenda Escolar. As visitas sistemáticas teriam como objetivo conhecer melhor a realidade das escolas nas diversas microrregiões do estado e os problemas relativos ao Programa como: processo de distribuição dos gêneros alimentícios, armazenamento, controle, preparação da merenda, entre outros. Atualmente, as fiscalizações só são efetuadas quando provocadas por denúncias da Ouvidoria da SEDUC. Segundo informações das GEREs, as visitas muitas vezes são efetuadas sem apoio logístico, como transporte, diárias e suprimentos para almoço.

---

### Cronograma de distribuição dos gêneros alimentícios

As escolas estaduais não são informadas acerca da programação de distribuição dos gêneros alimentícios a ser efetuada em cada mês, o que dificulta suas atividades e seu controle. Além disso, há casos em que alimentos perecíveis são entregues próximo ao fim de semana, o que acarreta desperdício. Exames efetuados junto às guias de recebimento de 18 escolas estaduais da Região Metropolitana do Recife – RMR e da Zona da Mata Norte, emitidas entre junho e novembro de 2003, revelaram que 74% das entregas de hortaliças e frutas foram realizadas entre a quarta e a sexta-feira, conforme se observa no gráfico 4.

**Gráfico 4** – Total de ocorrência de entrega das hortaliças e frutas por dia da semana



Fonte: Relatório de Auditoria – Apêndice III (Processo TC n° 0402089-3)

---

## Controle da recepção dos gêneros

Foram verificadas várias falhas no processo de entrega e recebimento dos gêneros alimentícios, a saber:

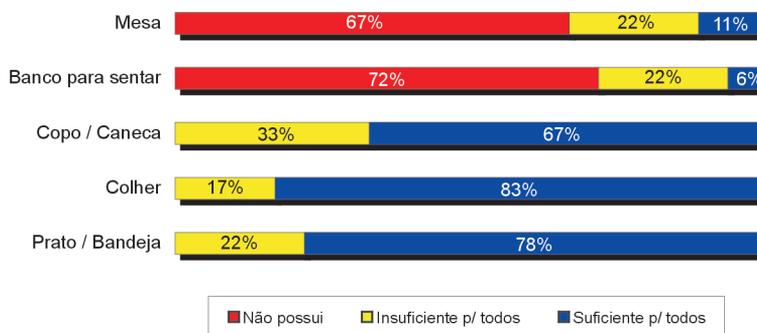
- Atraso na distribuição;
- Recebimento de gêneros por outros servidores não habilitados, quando o responsável habilitado para o recebimento não se encontra na escola;
- A entrega dos gêneros efetuada com excessiva rapidez, por parte do fornecedor, impedindo a conferência detalhada dos itens entregues de acordo com as guias de recebimentos;
- Não-confiabilidade da pesagem. Em algumas escolas, as balanças são de difícil manuseio e o responsável pelo recebimento não sabe utilizá-las corretamente.

---

## Mobiliário e utensílios disponíveis nas escolas estaduais

A pesquisa realizada em 18 escolas estaduais da RMR e da Zona da Mata Norte revelou a insuficiência de mobiliários e utensílios a serem utilizados para servir a merenda. Foi constatado que 72% das escolas não possuem nas cantinas bancos para sentar e 67% não possuem mesas para merendar, conforme gráfico 5 a seguir.

**Gráfico 5** – Disponibilidade de móveis e utensílios



Fonte: Relatório de Auditoria – Apêndice II (Processo TC n° 0402089-3)

---

## Condições de armazenamento dos gêneros alimentícios

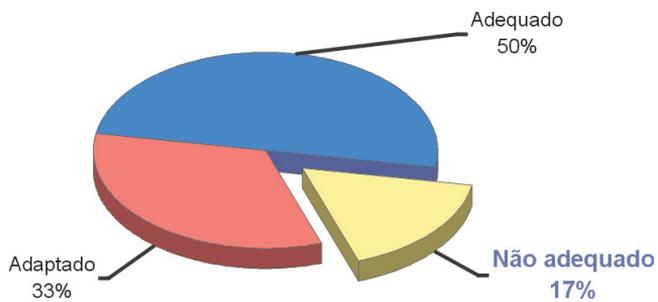
Com base na pesquisa realizada, constatou-se que as condições de armazenamento de diversas escolas estaduais não seguem os padrões de higiene e os critérios mínimos estabelecidos na Instrução Normativa n° 001/03 da Secretaria de Educação. Os alimentos são armazenados inadequadamente e estocados em locais inapropriados, o que pode comprometer a sua qualidade. O gráfico 6 apresenta o resultado do levantamento realizado. Constatou-se que 50% das escolas tinham despensas adequadas, 33% possuíam depósito ou cômodo adaptado e 17% armazenavam os gêneros alimentícios em local não adequado.

**Figura 1** – Condições de armazenamento



Fonte: Equipe de auditoria

**Gráfico 6** – Condições dos locais de armazenamento dos gêneros alimentícios

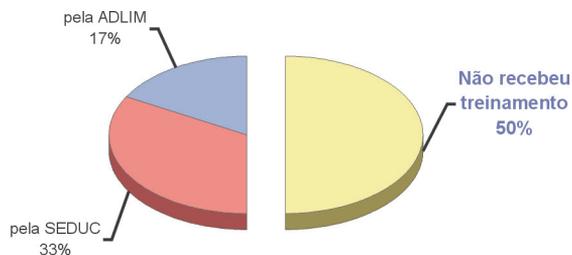


Fonte: Relatório de Auditoria – Apêndice II (Processo TC n° 0402089-3)

## Capacitação das merendeiras das escolas estaduais

A merendeira desempenha um importante papel no sucesso do Programa da Merenda Escolar em Pernambuco, já que é responsável pelo armazenamento, preparação e distribuição dos alimentos aos alunos. Segundo pesquisa realizada em escolas estaduais da RMR, nos anos de 2002 e 2003, 50% das merendeiras não tiveram qualquer capacitação e apenas 33% tiveram capacitação realizada por meio da SEDUC, conforme gráfico 7 a seguir:

**Gráfico 7** – Treinamentos realizados entre 2002 e 2003



**Fonte:** Relatório de Auditoria – Apêndice II (Processo TC n° 0402089-3)

**Nota:** ADLIM – empresa prestadora de serviços.

## O que pode ser feito para melhorar o desempenho do Programa

Com o intuito de contribuir para o melhor desempenho do Programa da Merenda Escolar em Pernambuco, o TCE-PE identificou diversas oportunidades de melhoria onde foram formuladas algumas recomendações à Secretaria de Educação.

Quanto à distribuição dos gêneros, destacam-se as recomendações voltadas à apuração das causas das variações *per capita* de alimentos e à distribuição equitativa de forma que os gêneros alimentícios sejam distribuídos uniformemente para todas as escolas estaduais.

No tocante à aquisição de gêneros alimentícios e à formulação dos cardápios, foi recomendada a promoção de processos licitatórios para aquisição dos gêneros após o planejamento e a elaboração dos cardápios por nutricionista habilitada. Esses cardápios elaborados devem levar em consideração os hábitos alimentares de cada região do estado e suprir os 15% das necessidades nutricionais diárias dos estudantes.

Quanto à fiscalização e ao acompanhamento do Programa, as principais recomendações são relacionadas à elaboração de normas que definam a função das GEREs na fiscalização e acompanhamento do Programa e que preveja sanções para os diretores de escolas inadimplentes no dever de prestar contas. Foi recomendada, ainda, a elaboração de um cronograma de fiscalizações às escolas; a disponibilização

de meio de transporte, diárias e suprimentos individuais para que os responsáveis das GEREs possam realizar as fiscalizações; a promoção de reuniões periódicas entre o gestor do Programa e responsáveis pela merenda nas GEREs para discussão e formulação de soluções para problemas identificados; a designação de um responsável pelo Programa da Merenda Escolar em cada escola, com atribuições previstas em normas; a promoção de treinamento para que haja a correta utilização das balanças de difícil manuseio nas escolas; a disponibilização antecipada da programação de entrega dos gêneros alimentícios de cada mês para as escolas estaduais; o estabelecimento de uma programação onde fique definida a periodicidade de entrega para cada grupo de gênero alimentício, atentando para os perecíveis; a orientação dos responsáveis pelo recebimentos dos gêneros nas escolas; e a inclusão de rotinas para registro das prestações de contas mensais apresentadas pelas escolas no Sistema Gerencial Merenda Escolar – SGME<sup>2</sup>.

No que se referente à infra-estrutura das escolas estaduais, ressaltam-se as recomendações voltadas ao levantamento da situação de armazenamento dos alimentos nas escolas estaduais, a fim de que essas tenham instalações propícias para o armazenamento dos alimentos, e à divulgação de informações básicas sobre a armazenagem dos alimentos junto às escolas.

## **Benefícios da implementação das recomendações do TCE-PE**

Este trabalho de ANOP tem como objetivo proporcionar à Secretaria de Educação e Cultura e à Gerência de Administração de Merenda Escolar possibilidades de melhoria de desempenho nos processos de gestão do Programa da Merenda Escolar em Pernambuco.

Os principais benefícios esperados resultantes do cumprimento das recomendações proferidas pelo TCE-PE são expostos a seguir:

- Distribuição mais equânime dos gêneros alimentícios para as escolas estaduais;
- Definição de atribuições dos atores envolvidos na execução do Programa;
- Disponibilização de estrutura e recursos adequados para servir a merenda escolar nas escolas;

---

<sup>2</sup> Sistema informatizado da GAME que auxilia no acompanhamento do Programa da Merenda Escolar

- Estruturação das cozinhas das escolas estaduais e adequação física dos locais de armazenamento dos gêneros alimentícios;
- Capacitação permanente das merendeiras.

## Voto e Decisão T. C. N° 0500429

PROCESSO T.C. N° 0402089-3

AUDITORIA ESPECIAL

INTERESSADO: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO

RELATOR: AUDITOR MARCOS NÓBREGA, CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO

PRESIDENTE: CONSELHEIRO ROLDÃO JOAQUIM

DECISÃO T.C. N° 0500429

### RELATÓRIO

Auditoria Especial realizada no Programa da Merenda Escolar em Pernambuco – PNAE, no exercício financeiro de 2004.

Tenho acompanhado de perto o desenvolvimento desse processo, a excelência na análise dos nossos Técnicos, sobretudo, de João Antônio Robalinho Ferraz, Emerson Souza de Carvalho e José Félix Rodrigues Filho, todos liderados pela Dra. Lídia Lopes, do Departamento responsável.

Antes de adentrar no mérito dos trabalhos realizados, cumpre-me destacar alguns pontos do programa ora auditado a fim de permitir o entendimento do teor da decisão que se espera num processo de tal natureza.

Preliminarmente, impende, ainda, dizer que neste processo sua decisão não implicará aplicação de sanção ou outra penalidade ao seu gestor. Terá como escopo a recomendação das atividades materiais com fim de evitar futuros danos ao patrimônio público.

Destarte, faz-se necessário um breve histórico desse Programa:

O Programa da Merenda Escolar em Pernambuco é o nome pelo qual ficou conhecido o PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar – aplicado no Estado de Pernambuco. O PNAE é o mais antigo programa social do Governo Federal na área da educação e repassa recursos para alimentar estudantes do ensino fundamental (1ª a 8ª séries) e pré-escolar durante os 200 dias do ano letivo (calendário escolar). O PNAE foi criado para cumprir o estatuído da Constituição Federal, art. 208, inciso VII, no qual consta determinado como dever do Estado assegurar, de forma supletiva, a alimentação do educando no ensino fundamental.

Desde a sua criação, em 1954, até 1993, o PNAE era gerenciado pelo Governo Federal. De 1994 a 1998, descentralizou-se para os Estados e Municípios através de convênios. Com o advento da MP 1784, de 14.12.1998, os repasses passaram a ser feitos sem os referidos convênios.

Por meio dessa mudança no PNAE, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios foram denominados entidades executoras. Ou seja, o FNDE – Fundo Nacional de

Desenvolvimento da Educação – repassa os recursos para as entidades responsáveis pela execução do Programa.

Este recurso é destinado exclusivamente à compra e distribuição de alimentos para os alunos do ensino fundamental e pré-escolar das escolas públicas.

Em Pernambuco, foi investido no Programa de Merenda Escolar, no exercício financeiro de 2003, o montante de R\$ 20.729.943,00, sendo a maior parte do Governo Federal (R\$ 13.580.372,00) e a outra, do Governo Estadual (R\$ 6.699.571,00).

Para conhecer de perto a realidade desse programa, a Equipe Técnica realizou pesquisa por meio de entrevistas e questionários aos diretores e merendeiras de 18 escolas do Estado, exceto, quanto às cidades do interior, por falta de recursos humanos e materiais necessários.

Vale salientar que o fato da pesquisa elaborada envolver apenas parte do Estado, não afeta os resultados obtidos na auditoria, já que a situação das escolas é ainda precária no interior do Estado.

A Auditoria de Natureza Operacional – ANOP – se divide em duas modalidades – a de desempenho operacional e a de avaliação de programas. Nestes autos foi utilizada a primeira modalidade, examinando os aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e equidade, visando o planejamento, a organização, os procedimentos operacionais e o acompanhamento gerencial.

Participam do Programa:

- O FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – gerenciamento a nível nacional;
- A Secretaria de Educação e Cultura do Estado de Pernambuco – unidade executora;
- O CAE – Conselho Alimentar Escolar: órgão colegiado – acompanhamento local.

Quanto à análise meritória, os trabalhos da auditoria, conforme o Relatório Preliminar, foram realizados a partir de pesquisa envolvendo a distribuição dos gêneros alimentícios, a formulação de cardápios, a fiscalização e acompanhamento do programa, a infra-estrutura das escolas estaduais, o sistema gerencial da merenda escolar e análise dos comentários do gestor do programa.

A Equipe Técnica apontou, como conclusão de suas mensurações, as recomendações para cada órgão integrante do programa.

Todas as recomendações têm como vetor a melhoria de desempenho do programa esperando como resultados os seguintes fatores:

- Distribuição mais equânime dos gêneros alimentícios para as escolas estaduais;
- Uniformização dos dados do censo escolar e de sistema adotado para a distribuição dos gêneros;
- Aperfeiçoamento do sistema informatizado;
- Definição de atribuições dos atores envolvidos na execução do Programa;
- Estruturação das cozinhas das escolas estaduais e adequação física dos locais de armazenamento dos gêneros alimentícios;

- Proporcionar estrutura e recursos adequados à disponibilização da merenda para as crianças;
- Capacitação permanente das merendeiras.

### **VOTO DO RELATOR**

Considerando o Relatório Preliminar às fls. 10 a 67 dos autos;

Considerando os comentários oferecidos pela Gerência de Administração da Merenda Escolar da Secretaria de Educação e Cultura do Estado de Pernambuco, às fls. 06 a 09;

Considerando que a Auditoria Operacional, consubstanciada neste processo, levou em consideração os princípios da economicidade, eficiência, eficácia e equidade, devendo seus resultados ser acompanhados através de monitoramento das recomendações e do cronograma que deverá ser apresentado posteriormente pelos gestores do programa;

Considerando que os gestores acataram as recomendações feitas no Relatório Preliminar Consolidado e estão implementando-as em suas ações;

Julgo regular, com ressalvas, a documentação analisada objeto do presente processo, quitando-se, em consequência, os responsáveis.

E, ainda, faço as seguintes determinações:

#### **À Secretaria de Educação e Cultura do Estado de Pernambuco –**

1. Remeter a este Tribunal de Contas, no prazo de 60 (sessenta dias), plano de ação contendo o cronograma para implementar as recomendações prolatadas, como o nome dos responsáveis pela adoção dessas medidas.

#### **À Diretoria de Plenário deste Tribunal –**

1. Encaminhar cópias desta decisão e do Relatório de Auditoria à Secretaria de Educação e Cultura do Estado de Pernambuco;
2. Encaminhar cópia desta decisão para subsidiar o julgamento da prestação ou tomada de contas, na forma dos artigos 6º e 8º da Resolução TC nº 014/2004;
3. Encaminhar este processo à nossa Coordenadoria de Controle Externo para a realização de monitoramento.

Por fim, faço as seguintes recomendações:

## À Secretaria de Educação e Cultura do Estado de Pernambuco –

1. Promover os processos licitatórios para aquisição de gêneros alimentícios após o planejamento e elaboração dos cardápios por nutricionista habilitado, levando em consideração que a merenda deve suprir 15% das necessidades nutricionais diárias dos estudantes, conforme determinação da legislação do PNAE;
2. Elaborar norma definindo as funções das GERE na fiscalização e acompanhamento do Programa;
3. Elaborar norma que estabeleça sanções para os Diretores de Escolas que sejam inadimplentes no dever de prestar contas da merenda escolar recebida;
4. Implementar controles internos nas GEREs para acompanhamento das prestações de contas mensais das escolas;
5. Avaliar a possibilidade de substituição dos atuais formulários de prestação de contas mensais pelos constantes no Apêndice IV, aperfeiçoados pela Auditoria em conjunto com técnicos da GAME;
6. Disponibilizar meios de transporte, diárias e suprimentos individuais, caso necessário, para que os responsáveis das GEREs possam realizar as fiscalizações;
7. Estabelecer, em conjunto com os fornecedores, uma programação na qual fique definida a periodicidade de entrega de cada grupo de gêneros alimentícios, determinando que as hortaliças e frutas sejam entregues sempre no início da semana, evitando-se o perecimento;
8. Promover reuniões trimestrais entre o gestor da merenda e responsáveis pela merenda nas GEREs, nas quais sejam discutidos os problemas verificados no processo de entrega/recebimento dos gêneros alimentícios e encontradas as respectivas soluções;
9. Estabelecer que somente pessoa habilitada receba os gêneros alimentícios, devendo o Diretor da Escola se responsabilizar para que os alimentos sejam entregues em uma hora na qual ele, ou o responsável designado por ele, esteja na escola quando da entrega;
10. Promover treinamento para que haja a correta utilização das balanças de difícil manuseio nas escolas;
11. Designar uma pessoa em cada escola que seja responsável pela merenda escolar com atribuições definidas previstas em legislação;
12. Efetuar um levantamento sobre a estrutura das escolas, providenciando os itens insuficientes (mesa, banco para sentar, copo, colher, prato e bandeja), bem como verificar o controle patrimonial desses bens, ou seja, o registro, tombamento e controle da movimentação, especialmente nos itens mais relevantes;
13. Realizar um levantamento completo da situação de armazenamento dos alimentos nas escolas, providenciando para que essas tenham instalações propícias para o armazenamento dos alimentos;
14. Divulgar para as escolas, através de cartilhas, por exemplo, informações básicas sobre a armazenagem dos alimentos, que devem obedecer aos critérios mínimos, estabelecidos na Instrução Normativa da Secretaria de Educação – PE nº 001/03.

### **À Gerência de Administração da Merenda Escolar –**

1. Implementar uma distribuição equitativa dos gêneros alimentícios de forma que a quantidade *per capita* do gênero seja uniforme para todas as escolas estaduais;
2. Padronizar a base de dados do SGME – Sistema Gerencial Merenda Escolar, utilizando-se o mesmo código e descrição de identificação das escolas constante no censo escolar;
3. Adotar controles internos para atualização dos dados sobre matrículas do ensino fundamental das escolas;
4. Promover reuniões com os responsáveis pela merenda nas GEREs e a nutricionista que elabora os cardápios para fazer cardápios mais adequados à realidade das escolas e priorizar os hábitos alimentares dos alunos e a vocação agrícola da região;
5. Informar antecipadamente às escolas qual a programação de entrega de cada mês, de modo que estas possam utilizar propriamente os cardápios elaborados pela Secretaria de Educação;
6. Promover uma programação de cursos anuais de capacitação para as merendeiras, incluindo matérias relacionadas à valorização pessoal e profissional dessas servidoras, tais como: noções sobre o armazenamento, higiene e preparo dos alimentos, entre outros;
7. Incluir rotina para registro das prestações de contas mensais apresentadas pelas escolas no SGME;
8. Ocultar, na tela do sistema, os dados e consultas que não sejam utilizáveis pelos responsáveis da merenda nas escolas;
9. Incluir, em médio prazo, rotina que permita ao responsável pela merenda na escola atestar o recebimento dos gêneros alimentícios no SGME;
10. Criar relatório que permita ao gestor da merenda o acompanhamento dos prazos de entrega dos gêneros por fornecedor.

### **Às Gerências Regionais de Educação –**

1. Elaborar cronogramas de fiscalizações, organizando as visitas das escolas por área, de forma que a proximidade física das escolas a serem visitadas permita a otimização do tempo e dos trabalhos.





**Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**  
Rua da Aurora, 885 - Boa Vista  
CEP: 50.050-910, Recife - PE, Fone: (81) 3413-7600

Visite nossa página no endereço eletrônico:

**<http://www.tce.pe.gov.br>**

Entre em contato com o TCE-PE pelos correios eletrônicos:

***[ouvidoria@tce.pe.gov.br](mailto:ouvidoria@tce.pe.gov.br)*** ou ***[anop@tce.pe.gov.br](mailto:anop@tce.pe.gov.br)***

Encontre este resumo e o relatório na íntegra desta avaliação no endereço eletrônico:

**<http://www.tce.pe.gov.br/anop/auditorias.htm>**

