



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

**Relatório de Auditoria 0035/2023**

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA:	SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO
INTERESSADO:	Alan Resende Porto - Secretário de Estado de Educação
ASSUNTO:	Auditoria de Avaliação. Gestão da Alimentação Escolar.

Avaliação do macroprocesso de gestão da alimentação escolar. Programa 527 - Aprendizagem em Foco. Ação 2229 - Gestão dos Serviços de Alimentação Escolar.

Cuiabá - MT  
Dezembro/2023



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

## SUMÁRIO

### **1. INTRODUÇÃO**

### **2. CONTEXTUALIZAÇÃO**

### **3. RESULTADO DAS ANÁLISES**

**3.1. Achado 01 - Não atingimento da meta estipulada de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar.**

**3.2. Achado 02 - Os cardápios elaborados pela Seduc não refletem a produção agrícola local.**

**3.3. Achado 03 - Pesquisa de preços inadequada.**

**3.4. Achado 04 - Alimentação servida divergente do cardápio planejado.**

**3.5. Achado 05 - As Fichas Técnicas de Preparo - FTP não estão sendo disponibilizadas para os profissionais de nutrição escolar.**

**3.6. Achado 06 - Os cardápios com as informações nutricionais não se encontram em locais visíveis nas escolas.**

**3.7. Achado 07 - Ausência ou inadequação de pareceres normativamente necessários**

### **4. ORIENTAÇÕES**

### **5. RECOMENDAÇÕES**

### **6. CONCLUSÃO**

### **7. APÊNDICE A - Manifestação da unidade auditada e análise da equipe de auditoria**



## 1 INTRODUÇÃO

1. Em atendimento à Ordem de Serviço nº 0066/2023 e em consonância com a missão institucional da Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso - CGE/MT de contribuir para melhoria dos serviços públicos prestados pelo Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, e com o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, emite-se o presente relatório de auditoria.

2. Trata-se de Auditoria de Avaliação realizada na Secretaria de Estado de Educação - SEDUC/MT, tendo como objeto de análise o processo de "Gestão da Alimentação Escolar", contemplado na Ação 2229 - Gestão dos Serviços de Alimentação Escolar na Rede Estadual de Ensino do Poder Executivo Estadual do Programa 527 - Aprendizagem em Foco.

3. O trabalho decorre de previsão constante no Plano Anual de Auditoria Interna - PAINT do exercício de 2023, selecionado com base em risco, considerando os critérios de materialidade, relevância, vulnerabilidade e oportunidade.

4. A presente avaliação tem por objetivo avaliar a gestão da alimentação escolar pela Seduc. Nesse contexto, na fase de planejamento dos trabalhos, foram identificados e avaliados os eventos de maior exposição a riscos que poderiam ameaçar o atingimento dos objetivos do processo em exame. O resultado desse levantamento subsidiou a formulação das seguintes questões e subquestões de auditoria, as quais nortearam o trabalho:

**Questão 1:** Os produtos da agricultura familiar estão sendo adquiridos nos percentuais mínimos estabelecidos no art. 14 da Lei nº 11.947/2009, assim apoiando o desenvolvimento sustentável a que se referem o art. 2º, inciso V, e o art. 12 da mesma lei?

a) Os produtos da agricultura familiar estão sendo adquiridos em atendimento ao percentual mínimo (30%) estabelecido na Lei nº 11.947/2009?

b) O cardápio elaborado reflete a produção agrícola da região?

**Questão 2:** As aquisições de produtos para elaboração da alimentação escolar têm ocorrido em valores comumente praticados no mercado?

a) A estimativa de preços tem observado a metodologia determinada pelo art. 28 da Resolução FNDE nº 06/2020?

b) O preço obtido e homologado no Pregão tem ocorrido abaixo do preço estimado?



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

**Questão 3:** As refeições servidas nas escolas estaduais de MT são aquelas previstas nos cardápios elaborados por nutricionistas?

a) As escolas estaduais de MT estão seguindo os cardápios elaborados por nutricionistas, em atendimento ao art. 4º, inciso V, alínea "a", da IN nº 013/2022/GS/SEDUC/MT?

b) Estão sendo disponibilizadas às escolas as fichas técnicas para as preparações dos cardápios, nos termos do §10, art. 17, da Resolução FNDE nº 06/2020?

c) Os cardápios com as informações nutricionais estão disponíveis em locais visíveis nas unidades escolares, conforme preceitua o §8º, art. 17, da Resolução FNDE nº 06/2020?

**Questão 4:** Os recursos do PNAE estão sendo avaliados/monitorados pelas instâncias responsáveis por emitir os pareceres fiscal, técnico e conclusivo (CDCE's, DRE's e CAE)?

a) O parecer fiscal a que se refere o inciso XIII, do art. 30, da IN nº 013/2022/GS/SEDUC/MT e o Parecer Técnico previsto no art. 4º, inciso VII, alínea "e" são consistentes com a prestação de contas informada pelo CDCE?

b) O Conselho Estadual de Alimentação Escolar - CEAE está acompanhando a execução do PNAE nas escolas, conforme preceitua o art. 4º, inciso VI, alínea "f", da IN nº 013/2022/GS/SEDUC/MT?

5. Para a execução dos testes de auditoria, foram visitadas 08 (oito) unidades escolares de Cuiabá, de diferentes tipos de atendimentos (integral, confessional, militar, especializada, etc), entre os dias 01 a 21/09/2023, analisados 16 (dezesesseis) processos licitatórios, realizados em 2022, para fornecimento de gêneros alimentícios em 2023 e examinados prestações de contas da alimentação escolar do exercício de 2022 de 10 (dez) escolas.

## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO

6. O direito à recepção do alimento na escola, a culturalmente denominada merenda escolar, é garantia consagrada constitucionalmente pelo artigo 208, inciso VII, da Carta Magna, de forma a elevar os níveis de alimentação e nutrição, e consequente a melhoria do rendimento escolar dos estudantes.

7. As diretrizes gerais do cuidado com a alimentação escolar são estabelecidas no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, conforme disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que tem por objetivo:

Art. 4º O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

8. Visando estabelecer normas para a execução técnica, administrativa e financeira do PNAE aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às escolas federais, foi publicada a Resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020, que define como usuários do programa os alunos matriculados na educação básica das redes públicas federal, estadual, distrital e municipal, em conformidade com o censo escolar do exercício anterior realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, do Ministério da Educação – MEC.

9. Segundo o artigo 8º da citada Resolução/FNDE, às entidades executoras (Seduc) têm autonomia para definir a forma de gestão do PNAE, no âmbito de sua respectiva jurisdição, podendo ser gestão centralizada, gestão descentralizada e gestão semidescentralizada.

10. Por meio da Lei nº 7.856, de 18 de dezembro de 2002, instituiu-se o Programa de Escolarização dos Recursos Financeiros da Alimentação Escolar, o qual se destina ao atendimento dos alunos matriculados na educação básica das escolas da rede pública estadual, conforme disposto no artigo 2º da citada lei.

11. A forma de gestão do PNAE em Mato Grosso é definida na Instrução Normativa nº 013/2022/GS/SEDUC/MT, de 27 de dezembro de 2022, cabendo ao FNDE transferir recursos financeiros de forma automática à Seduc. Esta, por seu turno, complementa cota financeira dispendida de seu orçamento estadual, transferindo o todo (cota Federal e Estadual) às unidades escolares, as quais, sob coordenação de seus respectivos Conselhos Deliberativos da Comunidade Escolar – CDCE's, promovem a aquisição dos gêneros alimentícios.

12. O art. 12 dessa IN detalha como se dará a transferência dos recursos financeiros e a composição do financiamento do PNAE de acordo com a seguinte fórmula:

$VT = A \times D \times C$  (sendo: VT = valor a ser transferido; A = número de alunos; D = número de dias de atendimento; C = valor per capita para a aquisição de gêneros para o alunado).

13. O valor per capita para oferta da alimentação escolar a ser repassado pelo FNDE será de acordo com o constante na Resolução FNDE nº 02, de 10 de março de 2023:

- a) R\$ 0,41 (quarenta e um centavos) para os estudantes matriculados na Educação de Jovens e Adultos – EJA;
- b) R\$ 0,50 (cinquenta centavos) para os estudantes matriculados no Ensino Fundamental e no Ensino Médio;
- c) R\$ 0,72 (setenta e dois centavos) para estudantes matriculados na pré-escola, exceto para aqueles matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

d) R\$ 0,86 (oitenta e seis centavos) para os estudantes matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;

e) R\$ 1,37 (um real e trinta e sete centavos) para os estudantes matriculados em escolas de tempo integral com permanência mínima de 7h na escola ou em atividades escolares, de acordo com o Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep; e

f) R\$ 1,37 (um real e trinta e sete centavos) para os estudantes matriculados em creches, inclusive as localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos.

IV – para os estudantes contemplados no Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, haverá complementação financeira de forma a totalizar o valor per capita de R\$ 2,56 (dois reais e cinquenta e seis centavos);

V – para os estudantes que frequentam, no contraturno, o Atendimento Educacional Especializado – AEE, o valor per capita será de R\$ 0,68 (sessenta e oito centavos);” (NR)

14. No tocante à contrapartida estadual, o inciso VI do art. 12 da IN nº 013/G2022/GS/SEDUC/MT informa que a Seduc complementar os recursos da seguinte forma:

a) R\$ 1,16 (um real e dezesseis centavos) para os estudantes do ensino fundamental, ensino médio e Educação de Jovens e Adultos – EJA, matriculados nas escolas urbanas, do campo e as localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;

b) R\$ 4,93 (quatro reais e noventa e três centavos) para os estudantes do ensino fundamental matriculados nas escolas em tempo integral;

c) R\$ 5,64 (cinco reais e sessenta e quatro centavos) para os estudantes matriculados nas escolas de educação especial;

d) R\$ 5,00 (cinco reais) para os estudantes do ensino médio matriculados nas escolas contempladas com o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral;

e) R\$ 5,93 (cinco reais e noventa e três centavos) para os estudantes do ensino médio matriculados nas escolas em tempo integral.

15. E, ainda, está previsto na IN que o número de dias de atendimento a ser considerado no cálculo dos valores devidos à entidade executora é de duzentos dias letivos/ano e que os recursos financeiros serão transferidos pela Seduc a cada Unidade Escolar em 10 parcelas (fevereiro a novembro) por ano, não podendo cada parcela ter cobertura inferior a vinte dias letivos (Art. 12, incisos VII e VIII).

16. O orçamento destinado à Ação 2229 - Gestão dos Serviços de Alimentação Escolar no ano de 2022, bem como sua execução financeira constam da tabela abaixo:



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

Tabela 01 – Execução Orçamentária e Financeira da Ação 2229 em 2022

Crédito Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
85.283.024,68	75.757.682,94	75.757.682,94	75.708.501,40

Fonte: FIP 613 do sistema Fiplan.

17. Destaca-se que o montante autorizado para essa ação representa 4,22% (quatro, vinte e dois por cento) do valor total autorizado para o Programa 527, que foi de R\$ 2.021.430.512,00 (dois bilhões, vinte e um milhões, quatrocentos e trinta mil e quinhentos e doze reais).

18. Para o exercício de 2023, houve um incremento no crédito autorizado, passando para R\$ 148.889.807,96 (cento e quarenta e oito milhões, oitocentos e oitenta e nove mil, oitocentos e sete reais e noventa e seis centavos).

19. Assim, para alcance desse mister, organicamente a SEDUC/MT estrutura-se conforme Decreto Estadual nº 282, de 11/05/2023. Dentre as unidades administrativas previstas na estrutura organizacional, destacam-se as seguintes relacionadas ao objeto deste trabalho:

VI – NÍVEL DE EXECUÇÃO PROGRAMÁTICA

4. Superintendência de Gestão Regional
- 4.3. Coordenadoria de Alimentação Escolar
- 4.3.1. Núcleo de Nutrição e Monitoramento
- 4.3.2. Núcleo de Gestão das Aquisições da Alimentação Escolar

VII – NÍVEL DE ADMINISTRAÇÃO REGIONALIZADA E DESCONCENTRADA

1. Diretoria Regional de Educação de Cuiabá
2. Diretoria Regional de Educação de Várzea Grande
3. Diretoria Regional de Educação de Rondonópolis
4. Diretoria Regional de Educação de Sinop
5. Diretoria Regional de Educação de Barra do Garças
6. Diretoria Regional de Educação de Cáceres
7. Diretoria Regional de Educação de Confresa
8. Diretoria Regional de Educação de Diamantino
9. Diretoria Regional de Educação de Juína
10. Diretoria Regional de Educação de Primavera do Leste



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

11. Diretoria Regional de Educação de Tangará da Serra
12. Diretoria Regional de Educação de Alta Floresta
13. Diretoria Regional de Educação de Matupá
14. Diretoria Regional de Educação de Pontes e Lacerda
15. Unidades Escolares

20. As DREs possuem hierarquização própria estruturada, prevista na Lei nº 11.668/2022, com destaque para a Coordenadoria de Gestão Escolar e de Rede e para a Coordenadoria Administrativa e Financeira, porque cabem a essas, dentre outras atribuições, a articulação com as 688 (seiscentos e oitenta e oito) unidades 10 escolares, distribuídas nos 141 (cento e quarenta e um) municípios, abrangendo 345.828 (trezentos e quarenta e cinco mil, oitocentos e vinte e oito) alunos, segundo dados constantes no Mapa Interativo da Seduc, conforme pesquisa realizada na data de 28/06/2023, e em planilha fornecida pelo órgão.

### **3 RESULTADO DAS ANÁLISES**

#### **3.1 ACHADO 01 - NÃO ATINGIMENTO DA META ESTIPULADA DE AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR.**

21. A Lei nº 11.947/2009 determina em seu art. 14 que do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, no âmbito do 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.

22. Tal exigência é parte de um processo que visa atender a demanda nutricional da população estudantil por alimentação saudável e adequada e, ao mesmo tempo, apoiar o desenvolvimento sustentável local com a priorização de aquisições de produtos produzidos no próprio município ou região onde se localiza a escola, gerando emprego, renda e valorizando as especificidades e os hábitos alimentares locais.

23. Assim, com o objetivo de verificar o atendimento desse requisito no âmbito das escolas estaduais de Mato Grosso, no exercício de 2022, buscou-se extrair tais informações do Relatório 17C do BI/Seduc "Percentual de Aquisição de Ingredientes por Lotação - Agricultura Familiar", emitido em 21/09/2023.

24. Nesse relatório, foi possível verificar que 401 (quatrocentas e uma) unidades escolares, distribuídas em 130 (cento e trinta) municípios de Mato Grosso, não conseguiram atingir o percentual mínimo de aquisições da agricultura familiar no ano de 2022.

25. Sobre isso, destaca-se que está em vigência até 31/12/2024 o Termo de Cooperação Técnica nº 0381/2022, celebrado entre a Seduc e a Empresa Matogrossense de Pesquisa, Assistência e Extensão



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

Rural - Empaer, com interveniência da Secretaria de Estado de Agricultura Familiar - Seaf, que tem como objeto, em síntese, contribuir para a contínua melhoria da participação de agricultores familiares na comercialização de seus produtos por meio das chamadas públicas.

26. Para isso, o acordo prevê como uma das metas mapear a produção e cadastrar os agricultores familiares que se enquadram nas normas do programa, com data de início e fim para 01/01 a 30/06/2023. Porém, segundo informações da Seduc levantadas em sede de reunião de busca conjunta de soluções, realizada em 01/11/2023, tal mapeamento ainda não foi concluído pela Empaer.

27. Entre outras metas previstas no acordo está a articulação de estratégia entre a Seaf e a Empaer para divulgação junto aos agricultores familiares e técnicos sobre a realização do PNAE, de modo a incentivar os agricultores familiares a participarem do Programa.

28. Faz-se oportuno registrar que a contemplação da referida meta na parceria Seduc/Empaer/Seaf faz parte de um plano de ação da Seduc em resposta a identificação e reconhecimento por parte do órgão que uma das causas para a baixa contratação de alimentos provenientes da agricultura familiar se dá em virtude dos agricultores não possuírem toda a documentação exigida no certame e de deficiência na divulgação das chamadas públicas, conforme consta do documento "Planejamento Estratégico da Educação", encaminhado por meio do Requerimento nº 0196/2023/SACESP/CGE.

29. Merece destaque, também, a previsão contida no plano de ação no tocante à mobilização de campanhas de incentivo à participação dos agricultores familiares nas DRE's.

30. Assim, como efetiva ação dessa meta, a Seduc informou, durante reunião de busca conjunta de soluções, que foram realizadas oficinas piloto de nivelamento e capacitação das equipes técnicas que atuam diretamente nas chamadas públicas (Cuiabá, Várzea Grande e Diamantino), além das mais recentes ocorridas no mês de novembro/2023 (Primavera do Leste e Rondonópolis).

31. Seguindo, buscou-se identificar as possíveis causas de o PNAE/MT não conseguir atender tal dispositivo legal, quais sejam:

- (i) ausência de cardápio regionalizado que contemple a produção agrícola da localidade;
- (ii) baixa divulgação das chamadas públicas para o público-alvo;
- (iii) agricultores não possuírem a documentação exigida no certame;
- (iv) baixa adesão da agricultura familiar nos processos de chamadas públicas.



32. Como possível efeito do achado tem-se a não execução plena e integral do PNAE/MT no processo de desenvolvimento sustentável.

### **3.2 ACHADO 02 - OS CARDÁPIOS ELABORADOS PELA SEDUC NÃO REFLETEM A PRODUÇÃO AGRÍCOLA LOCAL.**

33. A Lei nº 11.947/2009 também estabelece em seu art. 12 que os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados respeitando as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada.

34. Em análise aos cardápios solicitados, foi possível observar que esses não contemplam qualquer tipo de diferença por região/município, não refletindo, assim, a produção agrícola local. O que se observa são os cuidados com cardápios diferenciados para: escolas indígenas, realizados sobre demanda encaminhada pelos povos e comunidades tradicionais; escolas regulares tipos A, B e C; escolas agrícolas; escolas integrais tipos A e B; sistema prisional e sócio educativo.

35. É oportuno ressaltar outra meta prevista no Termo de Cooperação Técnica nº 381/2022, qual seja, a elaboração de cardápios de acordo com as informações do mapeamento da produção, com data de início em 01/06 e de fim em 31/07/2023. Sobre isso, conforme já citado, a Seduc informou em reunião realizada na data de 01/11/2023 que até esse momento ainda não havia recebido da Empaer o mapeamento completo de toda a produção agrícola de Mato Grosso.

36. Passando para as possíveis causas de os cardápios elaborados não contemplarem diferenças regionais, elegeram-se os seguintes fatores:

- (i) desconhecimento sobre os produtos produzidos pela agricultura familiar;
- (ii) ausência de levantamento sobre a produção local da agricultura familiar;
- (iii) articulação insuficiente/deficiente entre a Seduc e a Empaer para identificação dos gêneros alimentícios ofertados pela agricultura familiar que poderão ser utilizados no cardápio escolar.

37. Como possíveis efeitos da ocorrência deste achado estão: cardápios elaborados não levam em consideração a cultura alimentar e a vocação agrícola local; cardápios elaborados não estimulam positivamente o desenvolvimento econômico das regiões de MT por meio da compra de produtos alimentícios oriundos da agricultura familiar; aquisição de produtos com valores superiores em razão da intermediação dos mercados que adquirem do produtor para revenda.



### 3.3 ACHADO 03 - PESQUISA DE PREÇOS INADEQUADA.

38. A pesquisa de preços com vista à formulação de preço referencial para as aquisições dos insumos/ingredientes para a consecução do PNAE é um obstáculo a ser superado nos regulares processos licitatórios públicos, nos termos da Lei nº 10.520/2002, em seu art. 3º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 15, § 1º, articulado com o § 2º, do artigo 40, que determina a necessidade de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários como anexo do edital, normativos aplicados aos procedimentos licitatórios analisados.

39. Para além das diretrizes gerais de licitação, especialmente em matéria de alimentação escolar, o procedimento de pesquisa de preços veio regulado pelo art. 28 da Resolução nº 06/2020/FNDE:

Art. 28 Nas licitações para aquisição de gêneros alimentícios do PNAE, as EEx devem realizar pesquisa de preços prévia mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I – painel de Preços do Comprasnet, disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>;

II – pesquisa publicada em mídia especializada e em sítios eletrônicos especializados ou de acesso público, desde que contenha a data e a hora de acesso, especialmente: a) preços da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, disponíveis em <https://www.conab.gov.br/info-agro/precos?view=default>; b) preços das Centrais Estaduais de Abastecimento – Ceasas, disponíveis em <http://www.ceasa.gov.br>; c) outros bancos informativos oficiais de preços regionais;

III – painel de preços praticados no âmbito do PNAE, disponível em <http://www.fnde.gov.br>;

**IV – pesquisa com os fornecedores que atuem no ramo do objeto licitado, preferencialmente sediados no município**, mediante solicitação e identificação formal, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de cento e oitenta dias.

§ 1º Serão utilizadas, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo.

§ 2º A utilização do parâmetro previsto no inciso IV **exige a combinação de, pelo menos, mais um dos referenciais dos incisos I, II ou III**, demonstrada, no processo administrativo, a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência. (Grifo Nosso)

40. No âmbito do Estado de Mato Grosso, o cuidado com a realização da pesquisa de preço estriba-se no art. 5º, §1º, incisos V e VI, da Instrução Normativa nº 15 005/2019/SEDUC, alterado pelo art. 6º, §2º, incisos V e VI, da Instrução Normativa nº 013/2022/SEDUC, de 29/12/2022.

Art. 5º Da formação da Câmara de Negócios, da Responsabilidade, da Adesão à Ata do Pregão com Registro de Preços e da Contratação Emergencial:

(...)

§1º As Câmaras de Negócios da Alimentação - CNAE são responsáveis por:



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

(...)

V - Distribuir, entre os membros da CNAE, as funções de realizar pesquisa de preços em no mínimo três (03) mercados, em âmbito local, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar, quando houver, para obtenção do preço de aquisição dos gêneros alimentícios da Chamada Pública;

VI - Providenciar orçamentos em no mínimo três (03) estabelecimentos comerciais, para elaboração da média dos preços, que subsidiará o registro de preço do Pregão Presencial;

41. Dos dispositivos mencionados, verifica-se que é necessário que exista estimativa prévia que permita verificar, com mínima segurança, se os preços propostos são realizáveis, exequíveis e compatíveis com os preços praticados pelo mercado e, igualmente relevante, que permita à entidade licitante a verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes da aquisição.

42. Dito de outro modo, a atenção a este ponto do PNAE se justifica, dada a função relevante das pesquisas de preços em:

- a. informar o preço justo de referência que a Administração está disposta a contratar;
- b. verificar a existência de recursos suficientes para cobrir as despesas decorrentes de contratação pública;
- c. definir a modalidade licitatória;
- d. auxiliar a justificativa de preços na contratação direta;
- e. identificar sobrepreços em itens de planilhas de custos;
- f. identificar jogos de planilhas;
- g. identificar proposta inexecutável;
- h. impedir a contratação acima do preço de mercado;
- i. garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração;
- j. auxiliar o gestor a identificar a necessidade de negociação com os fornecedores, sobre os preços registrados em ata, em virtude da exigência de pesquisa periódica;
- k. servir de parâmetro para eventuais alterações contratuais; e
- l. subsidiar decisão do pregoeiro para desclassificar as propostas apresentadas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital.

43. Dessa forma, esclarecidos os objetivos desse procedimento essencial da fase interna das aquisições do PNAE, passou-se a avaliar passo a passo da rotina que vem sendo executada pelas CNAEs e as dificuldades inerentes de tal procedimento. Realizando-se análise dos processos, no sentido de conferir a concretização da pesquisa de preços, efetuando levantamentos junto ao mercado, e demais testes aplicados na amostra selecionada de Pregões de Registro de Preço realizados entre dezembro/2021 a fevereiro/2022, para o suprimento das unidades escolares no ano letivo de 2022.

44. Foram reunidos 16 (dezesesseis) Pregões abaixo enumerados, com a indicação das localidades



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

(DRE/Polos), os quais buscaram abastecer 248 (duzentos e quarenta e oito) escolas de insumos/ingredientes para a consecução do PNAE em 2022, e em todos os certames as Câmaras de Negócios da Alimentação Escolar - CNAE obtiveram, conforme orçamentos constantes nos respectivos processos SIGADoc, os preços referenciais com base exclusivamente em consulta nos estabelecimentos/mercados locais.

Tabela 02 – Pregões de Registro de Preço 2022 amostrais

Cidade	Quantidade Escolas	Certame	Processo SIGADOC	Formação CNAE	Método Preço Referência pela CNAE	Localização
1 Campo Verde	6	P 001/2022	2022/54259	Fis. 04 sem	3 Orçamentos c/ ident	13/14
2 Chapada dos Guimarães	4	P 001/2022	2022/121007	Fis. 35 sem	3 Orçamentos c/ ident	36/38
3 Diamantino	9	P 001/2022	2022/46822	Fis. 433 sem	3 Orçamentos c/ ident	11/13
4 Juara	13	P 001/2022	2022/106081	Fis. 12 sem	3 Orçamentos c/ ident	24/29
5 Mirassol D' oeste	9	P 001/2022	2022/55521	Fis. 03 sem	3 Orçamentos c/ ident	4 e 17/20
6 Nova Canaa do Norte	3	P 001/2022	2022/76602	Fis. 05 sem	3 Orçamentos c/ ident	07/17
7 Pontes e Lacerda	5	P 001/2022	2022/56603	Fis. 04 sem	3 Orçamentos c/ ident	13/15
8 Rondonópolis	36	P 001/2022	2022/88956	Fis. 04 sem	5 Orçamentos c/ ident	05/08
9 Rosário Oeste	6	P 001/2022	2022/75553	Fis. 03 sem	3 Orçamentos c/ ident	05/06
10 SJ Quatro Marcos	8	P 001/2022	2022/61255	Fis. 04 sem	3 Orçamentos s/ ident	05/06
11 Sinop	20	P 001/2022	2022/45670	Fis. 04 com	3 Orçamentos c/ ident	05/07
12 Sorriso	6	P 001/2022	2022/51421	Fis. 05 com	3 Orçamentos c/ ident	sem mapa
13 Tangará da Serra	15	P 001/2022	2022/68014	Fis. 05 sem	3 Orçamentos c/ ident	06/08
14 Terra Nova do Norte	4	P 001/2022	2022/49814	Fis. 04 com	3 Orçamentos c/ ident	06/09
15 Varzea Grande	39	P 001/2022	2022/56144	Fis. 04 sem	3 Orçamentos c/ ident	07/10
16 Cuiabá	65	P 001/2022	2022/63209	Fis. 136 com	3 Orçamentos c/ ident	138/146

248

Fonte: Processos Pregões Eletrônicos SigaDoc de 2022.

45. Ocorre que, se à primeira vista as CNAEs cumpriram a exigência estabelecida pelo art. 5º, §1º, incisos V e VI, da INº 005/2019, reafirmada pela IN nº 013/2022, o achado de inconformidade decorre do descumprimento da sutil regra disposta no art. 28 da Resolução nº 006/2020/FNDE, vertente a exigência de que, quando a fonte de preços utilizada pela entidade for orçamentos de estabelecimentos/mercados locais, há que ser consultado complementarmente um dos painéis de preços enumerados na própria norma regulamentadora federal, a saber, COMPRASNET ou CONAB ou CEASAS ou [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br).



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

46. O fim colimado do que dispõe a Resolução nº 006/2020/FNDE, a esse respeito, é o de mitigar o comumente ocorrido de eventuais equívocos, distorções, e até manipulações, falseamentos nos orçamentos obtidos na fase interna da licitação.

47. No caso concreto aqui avaliado, reunidos os 16 (dezesesseis) Pregões amostrais, selecionaram-se os 3 (três) insumos/ingredientes mais relevantes, ou seja, aqueles que consomem a maior parcela dos recursos do PNAE, para demonstrar a importância de a pesquisa de preços observar não apenas os orçamentos fornecidos pelos mercados locais, mas atentar-se aos painéis de preços disponíveis.

48. Primeiramente, demonstra-se abaixo o achado com o arroz branco tipo 01, em que, se de um lado, o preço referencial médio reunindo exclusivamente os orçamentos junto aos mercados locais de 16 (dezesesseis) cidades, resultou em R\$ 4,44/quilo (quatro reais e quarenta e quatro centavos por quilo), lado outro, o preço médio indicado no painel de preço CONAB para o mesmo produto no varejo, ou seja, "preço de prateleira", à época, indicava R\$ 3,44 (três reais e quarenta e quatro centavos):



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

Tabela 03 - Comparativo arroz branco tipo 01 (Preços Referencias CNAE versus CONAB)

Arroz Branco				
Cidade	Método	Preço CONAB	Preço Referência pela	
	Preço Referência pela CNAE	Dez/2021	CNAE	
1	Campo Verde	3 Orçamentos c/ ident	R\$ 4,12	19,77%
2	Chapada dos Guimarães	3 Orçamentos c/ ident	R\$ 5,18	50,58%
3	Diamantino	3 Orçamentos c/ ident	R\$ 5,15	49,71%
4	Juara	3 Orçamentos c/ ident	R\$ 4,80	39,53%
5	Mirassol D' oeste	3 Orçamentos c/ ident	R\$ 3,48	1,16%
6	Nova Canaa do Norte	3 Orçamentos c/ ident	R\$ 5,38	56,40%
7	Pontes e Lacerda	3 Orçamentos c/ ident	R\$ 3,82	11,05%
8	Rondonópolis	5 Orçamentos c/ ident	R\$ 3,74	8,72%
9	Rosário Oeste	3 Orçamentos c/ ident	R\$ 4,29	24,71%
10	SJ Quatro Marcos	3 Orçamentos s/ ident	R\$ 4,08	18,60%
11	Sinop	3 Orçamentos c/ ident	R\$ 3,88	12,79%
12	Sorriso	3 Orçamentos c/ ident	R\$ 4,32	25,58%
13	Tangará da Serra	3 Orçamentos c/ ident	R\$ 4,99	45,06%
14	Terra Nova do Norte	3 Orçamentos c/ ident	R\$ 4,26	23,84%
15	Várzea Grande	3 Orçamentos c/ ident	R\$ 4,82	40,12%
16	Cuiabá	3 Orçamentos c/ ident	R\$ 4,75	38,08%
			R\$ 4,44	29,11%

Fonte: Processos Pregões Eletrônicos SigaDoc de 2022 e CONAB: <https://sisdep.conab.gov.br/precosiagroweb/>, consulta realizada em 24/10/2023.

49. Destaque para a diferença acentuada de preços, considerando aqueles acima de 30% (trinta por cento), nas cidades de Cuiabá, Várzea Grande, Tangará da Serra, Chapada dos Guimarães e Diamantino, ou seja, as quais não possuem complexidade ou dificuldade nas estruturas de logística e distribuição desse produto.

50. Outro insumo/ingrediente selecionado para a mesma avaliação foi o leite integral longa vida UHT, e que, neste caso, identificou-se que o método praticado pelas 16 (dezesesseis) CNAES concluiu por um preço referencial de R\$ 5,45/litro (cinco reais e quarenta e cinco centavos por litro), e que o painel de preços CONAB apontava para R\$ 4,40 (quatro reais e quarenta centavos por litro), conforme demonstrado no quadro que segue:



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

Tabela 04 - Comparativo leite integral longa vida UHT (Preços Referencias CNAE versus CONAB)

Cidade	Método Preço Referência pela CNAE	Leite Integral Lvida		
		Preço CONAB Dez/2021	Preço Referência pela CNAE	
1 Campo Verde	3 Orçamentos c/ ident		R\$ 5,04	14,55%
2 Chapada dos Guimarães	3 Orçamentos c/ ident		R\$ 6,90	<b>56,82%</b>
3 Diamantino	3 Orçamentos c/ ident		R\$ 6,37	<b>44,77%</b>
4 Juara	3 Orçamentos c/ ident		R\$ 5,99	<b>36,14%</b>
5 Mirassol D' oeste	3 Orçamentos c/ ident		R\$ 4,41	0,23%
6 Nova Canaa do Norte	3 Orçamentos c/ ident		R\$ 6,04	<b>37,27%</b>
7 Pontes e Lacerda	3 Orçamentos c/ ident		R\$ 4,79	8,86%
8 Rondonópolis	5 Orçamentos c/ ident	<b>R\$ 4,40</b>	R\$ 4,63	5,23%
9 Rosário Oeste	3 Orçamentos c/ ident		R\$ 5,30	20,45%
10 SJ Quatro Marcos	3 Orçamentos s/ ident		R\$ 4,90	11,36%
11 Sinop	3 Orçamentos c/ ident		R\$ 5,58	26,82%
12 Sorriso	3 Orçamentos c/ ident		R\$ 4,99	13,41%
13 Tangará da Serra	3 Orçamentos c/ ident		R\$ 5,60	27,27%
14 Terra Nova do Norte	3 Orçamentos c/ ident		R\$ 6,16	<b>40,00%</b>
15 Várzea Grande	3 Orçamentos c/ ident		R\$ 5,69	29,32%
16 Cuiabá	3 Orçamentos c/ ident		R\$ 4,81	9,32%
			R\$ 5,45	23,86%

Fonte: Processos Pregões Eletrônicos SigaDoc de 2022 e CONAB:  
<https://sisdep.conab.gov.br/precosiagroweb/>, consulta realizada em 24/10/2023.

51. Aqui novamente, em relevo a diferença acima de 30% (trinta por cento), e destaque maior para Chapada dos Guimarães, sabidamente distante apenas 60 km (sessenta quilômetros) da capital Cuiabá, que obteve preço referencial mais que 50% do preço indicado na CONAB.

52. Por fim, terceiro insumo/ingrediente de maior consumo financeiro da cesta da alimentação escolar tem sido o pão francês, e, seguindo o mesmo critério de avaliação, aqui a distorção entre a média das 16 cidades, de R\$ 15,26/quilo (quinze reais e vinte e seis centavos por quilo), e a média CONAB, de 13,20 (treze reais e vinte centavos por quilo), não foi tão acentuada conforme tabela analítica abaixo, com única nota de destaque novamente para Chapada dos Guimarães com diferença que superou 100%.



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

Tabela 05 – Comparativo pão francês (Preços Referencias CNAE versus CONAB)

Cidade	Método Preço Referência pela CNAE	Pão Francês	
		Preço CONAB Dez/2021	Preço Referência pela CNAE
Campo Verde	3 Orçamentos c/ ident		R\$ 12,96 -1,82%
Chapada dos Guimarães	3 Orçamentos c/ ident		R\$ 27,99 <b>112,05%</b>
Diamantino	3 Orçamentos c/ ident		R\$ 15,04 13,94%
Juara	3 Orçamentos c/ ident		R\$ 15,00 13,64%
Mirassol D' oeste	3 Orçamentos c/ ident		R\$ 15,90 20,45%
Nova Canaa do Norte	3 Orçamentos c/ ident		R\$ 14,81 12,20%
Pontes e Lacerda	3 Orçamentos c/ ident		R\$ 14,02 6,21%
Rondonópolis	5 Orçamentos c/ ident		R\$ 14,55 10,23%
Rosário Oeste	3 Orçamentos c/ ident	<b>R\$ 13,20</b>	R\$ 15,17 14,92%
SJ Quatro Marcos	3 Orçamentos s/ ident		R\$ 14,10 6,82%
Sinop	3 Orçamentos c/ ident		R\$ 16,50 25,00%
Sorriso	3 Orçamentos c/ ident		R\$ 11,99 -9,17%
Tangará da Serra	3 Orçamentos c/ ident		R\$ 15,00 13,64%
Terra Nova do Norte	3 Orçamentos c/ ident		R\$ 11,93 -9,62%
Várzea Grande	3 Orçamentos c/ ident		R\$ 14,29 8,26%
Cuiabá	3 Orçamentos c/ ident		R\$ 14,89 12,80%
			R\$ 15,26 15,60%

Fonte: Processos Pregões Eletrônicos SigaDoc de 2022 e CONAB:  
<https://sisdep.conab.gov.br/precosiagroweb/>, consulta realizada em 24/10/2023.

53. São achados, portanto, evidenciados cujas análises levaram a compreender que estão relacionados com as possíveis causas:

- (i) praxe da administração em pedir 3 orçamentos nos mercados locais;
- (ii) INs expedidas pela SEDUC, para balizarem as CNAES nos procedimentos dos Pregões, não serem simétricas com a Resolução do FNDE sobre a matéria;
- (iii) não utilização adequada pela SEDUC, DREs e CNAEs dos painéis de preços disponíveis;
- (iv) não disponibilidade de todos os insumos/ingredientes nos painéis de preços CONAB ou COMPRASNET ou CEASAS.



54. Os preços referenciais desalinhados com a realidade do mercado podem ocasionar em adjudicação/contratação com risco de sobrepreços ou preços inexequíveis, e via de consequência custos administrativos de processos de apuração para devolução de recursos e responsabilização por sobrepreços, ou custos administrativos de processos de reequilíbrio/realinhamento de preços no curso do ano letivo frente a preços que se mostraram inexequíveis, e ainda, o risco de interrupção de fornecimento dos insumos em razão da inexequibilidade de preços.

55. É importante registrar que, nos itens da amostra, não foi identificado preço contratado acima do praticado no mercado, apesar das deficiências na formação do preço de referência.

### **3.4 ACHADO 04 - ALIMENTAÇÃO SERVIDA DIVERGENTE DO CARDÁPIO PLANEJADO.**

56. Conforme previsão contida no art. 4º, inciso V, alínea "a", da Instrução Normativa nº 013/2022/GS/SEDUC/MT, as escolas estaduais são responsáveis por "utilizar os cardápios constantes no instrumento licitatório inseridos no módulo de Gestão de Planejamento e Orçamento (GPO), submódulo - Alimentação Escolar do sistema SIGEDUCA".

57. Consta, ainda, do documento "Orientativo 2023 - Boas Práticas de Manipulação de Alimentos", da CAE/Seduc, que "os cardápios **planejados** e já aprovados **devem ser executados**". Esse orientativo cita, em resumo, que o planejamento só poderá ser alterado caso tenha realmente necessidade e que tal alteração deve ser comunicada antecipadamente ao nutricionista.

58. Assim, com vistas a verificar se as escolas estaduais de MT estão seguindo os cardápios elaborados por nutricionistas, foram visitadas 08 (oito) unidades escolares de Cuiabá, de diferentes tipos de atendimentos (integral, confessional, militar, especializada, etc), entre os dias 01 a 21/09/2023, conforme plano amostral elaborado durante a fase de planejamento dos trabalhos.

59. As unidades escolares visitadas foram: Escola Estadual Governador José Fragelli, Escola Estadual Antônio Epaminondas, Escola Estadual Padre João Panarotto, Escola Estadual Professor Welson Mesquita, Escola Estadual Raio de Sol, Escola Estadual Francisco Alexandre Ferreira Mendes, Escola Estadual Souza Bandeira e Escola Militar Tiradentes.

60. As visitas tiveram por roteiro identificar se a alimentação servida na escola correspondia ao discriminado no cardápio escolar, seguindo o documento elaborado na fase de planejamento "Roteiro de Visitas às Escolas".

61. Desse modo, para tal verificação foram efetuados dois testes: o primeiro consistiu em confrontar a alimentação servida no dia da visita (observação), a depender da refeição (lanche da manhã, almoço, lanche da tarde, lanche de saída), com o cardápio planejado para aquele dia; o segundo teste também



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

consistiu no confronto da alimentação servida com o cardápio planejado, porém com a diferença de que as informações sobre a refeição servida foram obtidas do formulário "Registro Diário da Alimentação Escolar Servida", selecionados aleatoriamente.

62. Antes, porém, destaca-se que o cardápio previsto para ser disponibilizado no GPO/Sigeduca, referente ao segundo semestre, contendo a identificação exata do dia e mês de cada refeição, o qual facilitaria a execução da merenda na cozinha e a verificação por agentes de controle, não se encontrava disposto no sistema até o dia das visitas.

63. Em razão disso, as escolas visitadas seguiam orientando-se pelos cardápios do semestre passado ou pelos cardápios de sequência cíclica (composto de 4 semanas) disponibilizados pela SEDUC no início do ano. No tocante às escolas que seguiam o cardápio de sequência cíclica, foi necessário que essas indicassem à equipe de auditoria em qual semana se encontravam, em virtude de cada uma estar num ciclo semanal diferente.

64. Outro ponto de atenção trata-se do formulário "Registro Diário da Alimentação Escolar Servida", pois em decorrência de algumas escolas não utilizarem o documento, ou mesmo utilizá-lo de maneira parcial, incompleta, só foi possível efetuar o primeiro teste (alimentação servida no dia da visita x cardápio planejado).

65. Assim, das 08 (oito) unidades escolares visitadas, (06) seis apresentaram algum tipo de divergência do confronto de cardápio planejado x alimentação servida (ou constatada no dia da visita ou/e da comparação com o formulário de registro da alimentação servida), conforme quadro abaixo:



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

Quadro 01 - Cardápio Planejado x Alimentação Servida

Escola	Data	Tipo de Refeição	Cardápio Planejado	Alimentação Servida
E.E. Gov. José Fragelli	20/07/2023	Almoço	salada de acelga e pepino, bobó de frango, cenoura e vagem refogada, arroz e feijão	macarrão com carne moída, salada de acelga, tomate, couve
E.E. Antônio Epaminondas	14/09/2023	Lanche da Tarde	Pão com frango desfiado e suco de fruta	pão com muçarela e suco de fruta
E.E. Padre João Panarotto	31/08/2023	Almoço	salada de alface com agrião, peixe ensopado, farofa de banana, arroz e feijão	peixe ensopado, arroz e feijão
E.E. Prof. Welson Mesquita	15/09/2023	Lanche da Tarde	frango com batata e cenoura, arroz e feijão	arroz com frango, salada e melão
E.E. Raio de Sol	30/05/2023	Lanche da Manhã	pão com ovos mexidos e leite com café	pão com muçarela e leite com cacau
E.Militar Tiradentes	12/09/2023	Lanche da Manhã	salada de alface com cenoura, carne com mandioca, arroz, feijão	carne com mandioca e arroz

Fonte: 1. Cardápio Escolar; 2. Registro Diário da Alimentação Escolar Servida; 3. Visitas "in loco".

66. Do quadro é possível verificar que essas divergências incluem desde refeição servida de forma incompleta (com a ausência de algum item previsto no cardápio) até refeição servida totalmente divergente do cardápio planejado.

67. Dentre as unidades escolares, faz-se necessário destacar a E.E. Raio de Sol, a qual foi selecionada por esta equipe de auditoria por ser do tipo de atendimento "escola especializada". Em visita realizada à unidade, verificou-se que, apesar da escola ser especializada no atendimento de alunos com algum tipo de deficiência, o cardápio disponibilizado pela Seduc refere-se a uma escola do tipo "integral", o qual não contempla as necessidades especiais requeridas por esses alunos.

68. Assim, na tentativa de possibilitar um atendimento diferenciado para esse público e até de evitar acidentes fatais com a oferta de uma alimentação inapropriada, a E.E. Raio de Sol vem adaptando esse cardápio disponibilizado pela Seduc de forma individualizada.

69. Em virtude disso, observa-se a necessidade de acompanhamento mais próximo de um profissional da área de nutrição. Sobre isso, ressalta-se que a Seduc informou deter em seu quadro técnico apenas 03 (três) nutricionistas, conforme consta do documento CGE-PRO-2023/00718.

70. Por fim, foram elencadas as possíveis causas para a ocorrência do achado:



- (i) atraso na entrega dos gêneros alimentícios pelos fornecedores;
- (ii) não aceitabilidade de determinada preparação pelos estudantes;
- (iii) cardápio disponibilizado pela Seduc não contempla as necessidades especiais dos alunos;
- (iv) cardápio não compatível com os equipamentos disponíveis das cozinhas;
- (v) não disponibilização do cardápio diário no módulo GPO do Sigeduca;
- (vi) ausências/afastamentos dos integrantes que laboram na cozinha; quantidade de nutricionistas em número insuficiente para acompanhar as alterações nos cardápios.

71. Como possível efeito tem-se o comprometimento da carga nutricional da alimentação servida, o que impacta diretamente no objetivo do PNAE de contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar, por meio da oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais durante o período letivo dos alunos.

### **3.5 ACHADO 05 - AS FICHAS TÉCNICAS DE PREPARO - FTP NÃO ESTÃO SENDO DISPONIBILIZADAS PARA OS PROFISSIONAIS DE NUTRIÇÃO ESCOLAR.**

72. O §10 do art. 17 da Resolução FNDE nº 06/2020 ordena que devem ser elaboradas fichas técnicas para todas as preparações do cardápio, as quais devem conter receituário, padrão de apresentação, componentes, valor nutritivo, quantidade per capita, custo e outras informações.

73. Sobre isso, o documento elaborado pela Seduc "Orientativo 2023 - Boas Práticas de Manipulação de Alimentos - Atribuições do Profissional de Apoio Administrativo em Nutrição Escolar" determina: "utilize a ficha técnica de preparação", como forma de evitar o desperdício de alimentos.

74. E, mais, o Manual "Planejamento de Cardápios para a Alimentação Escolar" (pág. 58) do FNDE menciona que a Ficha Técnica de Preparo - FTP garante a padronização e a qualidade das preparações culinárias e o atendimento às necessidades alimentares escolares, conforme preconizado na legislação do Programa.

75. Assim, com o objetivo de verificar se tal documento foi elaborado, solicitou-se à Seduc o seu envio a esta Controladoria, por meio do CGE-SCI-2023/01820, o qual foi disponibilizado na data de 31/08/2023.

76. Procedeu-se, também, à identificação da disponibilidade da FTP nas 08 unidades escolares visitadas, conforme proposto no documento "Roteiro de Visitas às Escolas". Dessas visitas foi possível observar



que, apesar de a ficha técnica de preparo ter sido fornecida às escolas, tal documento não foi repassado aos profissionais de nutrição escolar que atuam na cozinha, conforme constatado em todas as escolas visitadas no período.

77. Do diagnóstico de possíveis causas tem-se a ausência de divulgação adequada da importância/finalidade da Ficha Técnica de Preparo e da disponibilização desse documento ao público-alvo, a saber, profissionais de nutrição escolar. As consequências têm sido a ausência de padronização das preparações culinárias; o comprometimento da qualidade das preparações culinárias; e a porção ofertada para cada estudante fica a critério dos profissionais que atuam na cozinha, de sua experiência profissional e não conforme as necessidades nutricionais estipuladas por faixa etária dos alunos.

### 3.6 ACHADO 06 - OS CARDÁPIOS COM AS INFORMAÇÕES NUTRICIONAIS NÃO SE ENCONTRAM EM LOCAIS VISÍVEIS NAS ESCOLAS.

78. O § 8º do art. 17 da Resolução FNDE nº 06/2020 traz como obrigatoriedade a disponibilização dos cardápios com as informações nutricionais em locais visíveis na Secretaria de Educação, nas unidades escolares e nos sítios eletrônicos oficiais da Secretaria.

79. Seguindo o documento "Roteiro de Visitas às Escolas", realizou-se, no curso da auditoria, a verificação da exposição do cardápio planejado em local visível na escola. Dessa verificação, constatou-se que das 08 (oito) unidades visitadas, apenas a Escola Estadual Souza Bandeira apresentava o cardápio, contendo as informações nutricionais, exposto em local visível.

Fig. 01 - Cardápio exposto em local visível na E.E. Souza Bandeira

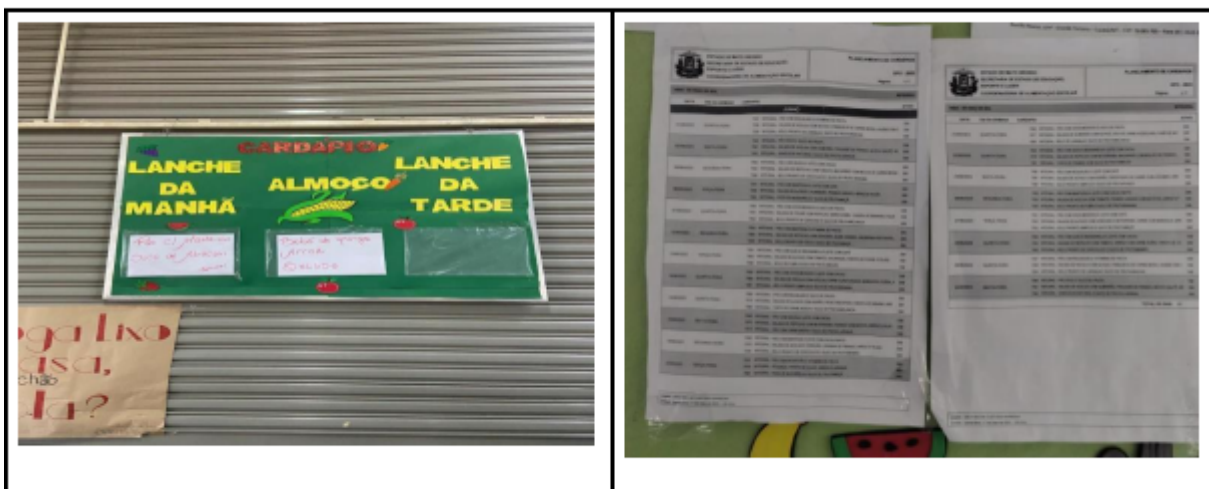
Fonte: Registro fotográfico realizado no dia 19/09/2023.



80. Destaca-se que, apesar de estarem em locais visíveis, os cardápios das Escolas Estaduais Governador José Fragelli e Raio de Sol não apresentavam as informações nutricionais, conforme exige a norma.

81. A E.E. Gov. José Fragelli apresentava exposto apenas as informações do lanche da manhã e o almoço a serem servidos no dia. Já a E.E. Raio de Sol dispunha em mural o cardápio do primeiro semestre, impresso do GPO/Sigeduca, contendo apenas informações sobre a preparação diária.

Fig. 02 - Cardápio exposto na E.E. Gov. José Fragelli e E.E. Raio de Sol, respectivamente.



Fonte: Registros Fotográficos realizados nos dias 01/09/2023 e 18/09/2023, respectivamente.

82. Como possível causa deste achado tem-se, em razão da falta de capacitação, o desconhecimento por parte das escolas da necessidade de expor o cardápio com as informações nutricionais em local visível na unidade, podendo acarretar prejuízos às ações de controle social, interno e externo.

### 3.7 ACHADO 07 - AUSÊNCIA OU INADEQUAÇÃO DE PARECERES NORMATIVAMENTE NECESSÁRIOS

83. A execução de todas as fases do PNAE, desde o planejamento, passando pela transferência/recebimento dos recursos, cumpridas as providências de compras dos insumos e fornecimento da alimentação à população estudantil, deve e, tem sido, fiscalizada e monitorada pelos agentes responsabilizados normativamente, seja pela Lei nº 11.497/2009, artigo 18, quando disciplinou que o CAE - Conselho de Alimentação Escolar é "órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento", seja pela norma regulamentadora estadual, IN nº 013/2022, a qual disciplinou no art. 4º, inciso VI.

84. Com vista a garantir que a fiscalização e o monitoramento sejam cumpridos efetivamente e de



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

maneira individualizada de cada unidade escolar, em reforço ao papel desempenhado pelo CAE, a Seduc mantém institucionalizado o mapa de processo próprio para esta importante atividade rotineira, consistente em avaliar a regularidade da execução do programa no âmbito de cada escola, vinculadas à respectiva DRE - Diretoria Regional de Educação, e estas avaliações são materializadas em pareceres, a saber: fiscal (pelos Conselhos Fiscais do CDCE - Unidade Escolar) e técnicos (pela COGER/DRE e COADM/DRE).

85. Tomada a amostra aleatória selecionada (regiões/polos diversificados) foram avaliadas prestações de contas de 10 (dez) unidades escolares vinculadas às DREs Sinop, Alta Floresta, Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis, e a primeira nota de observação é a de que para as contas da EE João Paulo I, de Paranaíta (SEDUCPRO-2023/30650), e EE São José Operário, de Rondonópolis (SEDUC-PRO2023/12883), não foram apresentados os pareceres fiscais, o que está em desacordo 29 com o inciso XIII do artigo 30 da IN nº 005/2019/GS/SEDUC/MT, exigência mantida pela IN nº 013/2022/GS/SEDUC/MT.



86. Quanto aos pareceres fiscais apresentados nas prestações de contas da EE Prof. Valdomiro Teodoro Cândido, de Nova Bandeirantes (SEDUC-PRO-2023/30645), EE Professora Renilda Silva Moraes, de Rondonópolis (SEDUC-PRO-2023/21674), EE Prof. Honório Rodrigues de Amorim, de Várzea Grande (SEDUC-PRO-2023/21459), EE Professora Edeli Mantovani, de Sinop (SEDUC-PRO-2023/14886) (EE André Antônio Maggi, de Colíder (SEDUC-PRO-2023/15748), EE Papa João Paulo II, de Itaúba (SEDUC-PRO-2023/19654), EE Dep. Emanuel Pinheiro, de Várzea Grande (SEDUC-PRO-2023/14559), EE Dr. Mário de Castro, de Cuiabá (SEDUC-PRO2023/118797), foram apresentados e autuados, entretanto o seu conteúdo não expressa análise efetiva, não indicando os pontos/aspectos observados/monitorados.

87. Dito de outro modo, não há evidência de que o Conselho Fiscal analisou a conciliação bancária e/ou saldo de aplicações e/ou quantidade de refeições servidas e/ou qualidade da merenda e/ou preços contratados versus praticados. Nesse contexto, não resta demonstrado se de fato houve verificação dos atos de gestão sobre aquelas contas prestadas.



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

Fig. 03 - Evidências dos Pareceres Fiscais sem análise efetiva

EE Dr. Mário de Castro - Cuiabá	EE Professora Renilda Silva Moraes - Rondonópolis
	

Fonte: Processos Sigadoc SEDUCPRO202311897 e SEDUCPRO202321674

88. Os levantamentos e análises levados a efeito indicam como possível causa o desconhecimento pelos conselheiros fiscais do papel e finalidade do parecer pelo qual são responsáveis, em decorrência de falta de capacitação periódica e falta de definição e divulgação de orientações/manuais, além da limitação de habilidade técnica para analisar balancetes, demonstrações financeiras, conciliação bancária, lei de licitações e outros quesitos.

89. No tocante aos denominados pareceres técnicos expedidos pela COGER e COADM/DRE, estes, por seu conteúdo, demonstraram, em todas as 10 (dez) prestações de contas amostrais, análises criteriosas com detalhamento de verificação 31 e determinando saneamentos, como nos casos de falta de documentação (extrato, cheque, avaliação da merenda, nota fiscal etc.), de erros materiais de preenchimento, de ingredientes inexistentes no cardápio entre outros.

90. Constatam-se, entretanto, falta de padrão entre as DREs, não identificação dos pontos/escopo/aspectos que são observados/monitorados (conciliação bancária e/ou quantidade de refeições e/ou qualidade da merenda e/ou preços contratados versus praticado e/ou saldos e aplicações) e falta de clareza do que é responsabilidade da COGER e da COADM.



91. Tem-se como causa a indefinição na IN nº 013/2022/SEDUC, art. 4º, VII, alínea "e", sobre a divisão de responsabilidade/atribuição/escopo dos pareceres técnicos entre COGER e COADM, prevista no Mapa de Processo Diagramado SEDUC e Despacho nº 57655/2023/CAE/SEDUC (Processo nº CGE-PRO-2023/00718), além da falta de definição de estratégia de controle para avaliar, direcionar e monitorar as prestações de contas.

92. A adequada distribuição de responsabilidade do escopo dos pontos de verificação entre as instâncias pareceristas de controle/monitoramento, combinada com regras padronizadas de checagem, seguramente potencializaria a força de trabalho instalada das DREs, utilizando a especialização e vocação da COGER e COADM, respectivamente, garantindo análises mais seguras, justas e céleres.

#### **4 ORIENTAÇÕES**

93. Para aperfeiçoar a execução do PNAE no âmbito do Estado de Mato Grosso, orienta-se as seguintes condutas:

1. Intensificar o diálogo junto à Empaer com o objetivo de obter o mapeamento da produção agrícola do Estado de MT, conforme previsão contida no Termo de Cooperação Técnica nº 0381/2022.
2. Intensificar o diálogo junto à Empaer com o objetivo de obter, ao menos, a discriminação dos produtos locais, quantidade de produção e época da colheita (calendário agrícola) - "Planejamento de Cardápios para a Alimentação Escolar" - FNDE.
3. Orientar as escolas na utilização de alimentos alternativos na ocorrência de atrasos na entrega de gêneros alimentícios pelo fornecedor.
4. Promover articulação entre CAE/DRE e direção das escolas especializadas para disponibilização de cardápio diferenciado para alunos portadores de necessidades especiais.
5. Orientar as unidades escolares quanto à fixação dos cardápios em locais visíveis em atendimento ao § 6º do art. 17 da Resolução FNDE nº 06/2020.

#### **5 RECOMENDAÇÕES**

94. Para mitigar os achados elencados nos tópicos anteriores, recomendam-se as seguintes ações:

1. Aperfeiçoar a IN nº 013/2022/GS/SEDUC/MT, replicando o dispositivo da Resolução nº 06/2020 quanto à obrigatoriedade de pesquisas de preços em painéis de preços disponíveis



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

(COMPRASNET/CONAB/CEASA).

2. Aperfeiçoar a IN nº 013/2022/GS/SEDUC/MT, incumbindo à CAE/SEDUC a atribuição de, centralmente, estabelecer os itens/insumos mais relevantes, mais consumidos no PNAE, que serão objetos de pesquisas nos painéis de preços disponíveis (COMPRASNET/CONAB/CEASA).
3. Aperfeiçoar a IN nº 013/2022/GS/SEDUC/MT, estabelecendo que as pesquisas de preços para os processos de reequilíbrio/realinhamento observem os painéis de preços disponíveis.
4. Avaliar adequação do quadro de técnicos da CAE/SEDUC com habilidades técnicas capazes de monitorar, orientar, avaliar a execução do PNAE, quanto aos atos/processos de aquisição e contratação.
5. Aplicar teste de aceitabilidade aos estudantes, em atendimento ao art. 20 da Resolução nº 06/2020/FNDE.
6. Atualizar o Sigeduca para disponibilização tempestiva do cardápio no módulo GPO.
7. Avaliar o quadro necessário de nutricionistas para acompanhamento do PNAE no âmbito das unidades escolares estaduais.
8. Realizar treinamentos/orientações para as escolas sobre a importância da utilização da ficha técnica de preparo e como utilizá-la.
9. Providenciar a disponibilização dos cardápios planejados no site da Seduc, com as informações previstas no § 6º do art. 17 da Resolução FNDE nº 06/2020.
10. Promover instrumentos (treinamento, cartilha, formulários eletrônicos, visitas) de capacitação dos conselheiros fiscais.
11. Estabelecer padrão de verificação (*checklist*) a ser aplicado linearmente pelas DREs quando da emissão de seus pareceres técnicos.
12. Aperfeiçoar a IN nº 013/2022/GS/SEDUC/MT, art. 4º VII, alínea "e", melhor delimitando sobre a divisão de responsabilidade/atribuição/escopo dos pareceres técnicos entre COGER e COADM.

## 6 CONCLUSÃO

95. O presente trabalho buscou mapear os riscos inerentes à gestão da alimentação escolar pela Seduc,



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

aqueles com maiores probabilidades de ocorrências e de impactos mais ofensores à obtenção dos resultados da política pública, e estabelecer aplicação dos testes de auditoria capazes de circunstanciar os denominados achados de auditoria (confirmações de ocorrências), compreender as suas causas e seus efeitos, culminando com as recomendações capazes de prevenir novas ocorrências ou de mitigarem os efeitos.

96. Primeiro ponto explorado levou a concluir o que já vem sendo historicamente conhecido pela SEDUC, pelo CAE - Conselho de Alimentação Escolar e pelas agências de controle externo e interno: que o PNAE em Mato Grosso não alcançou, em 2022, o êxito em fomentar a participação da agricultura familiar no fornecimento de ingredientes/insumos para a alimentação escolar, nos patamares mínimos de 30% (trinta por cento).

97. O aprofundamento da compreensão das causas a este respeito, entretanto, especialmente quanto à dificuldade de integração entre Seduc, Empaer e Seaf, indica iniciativas dessas agências tendentes à reversão ou minimização dessa deficiência, a serem monitoradas de maneira que se tornem, para além de protocolos de intenções, efetivas no aumento da participação dos pequenos produtores locais no fornecimento de gêneros alimentícios para a alimentação escolar.

98. Outro quesito de atenção nesta avaliação foi a verificação dos procedimentos de orientação dos preços dos ingredientes/insumos componentes da cesta da alimentação escolar, tomados pelas CNAEs - Câmaras de Negociação da Alimentação Escolar, atentando-se para os preços referenciais e os preços obtidos nos certames licitatórios.

99. Conclusivamente, embora identificado que haja um procedimento estruturado, normativamente estabelecido pela SEDUC, sendo anualmente cumprido pelas CNAEs, o achado pontual refere-se às pesquisas de preços referenciais limitadas à praxe de obtenção de orçamentos dos mercados locais, que não são suficientes para estabelecer razoável segurança na orientação dos preços a serem adjudicados/contratados, levando a preços sobre-elevados ou inexequíveis. As recomendações de aperfeiçoamento do normativo estadual, espelhando a Resolução FNDE neste particular, possibilitarão elevar a segurança das contratações serem economicamente mais vantajosas, otimizando recursos públicos e reduzindo esforços burocráticos de realinhamento de preço ou de reparação de danos ao erário.

100. Quanto à entrega da alimentação escolar propriamente aos estudantes, a auditoria de avaliação reservou percorrer os procedimentos adotados com o planejamento e o cumprimento dos cardápios, sob o ponto de vista nutricional, e para tanto a identificação e compreensão dos cardápios instituídos semestralmente, das FTP - Fichas Técnica de Preparo, do Registro Diário da Alimentação Escolar, combinada com a verificação "in loco", foram absolutamente fundamentais para as constatações e conclusões.



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

101. Dentre todos os riscos selecionados para avaliação, seguramente esse se revelou o de maior recorrência e de impacto de maior expressão e que necessita de atenção no enfrentamento de suas causas.

102. Restou notável a distância entre o que se produz de normatização, de documentação, de orientação e de manualização, remetidas pela Coordenadoria de Alimentação Escolar (CAE/SEDUC às DREs e às Unidades Escolares, e o que ocorre no cotidiano das cozinhas e refeitórios das escolas. Esse distanciamento de realidades poderia ser atenuado com a atuação concomitante e mais "in loco" das nutricionistas da CAE/SEDUC e/ou DREs, porém o contingente dessas profissionais atualmente é de total desproporção para o desempenho da atividade.

103. Por fim, outro risco selecionado, e que os testes confirmaram sua relevância e necessidade de reporte, indicando oportunidades de aperfeiçoamento do PNAE, foi o atinente ao processo de prestação de contas desempenhado pelas instâncias das denominadas COGERs/DRE e COADMs/DRE, e dos Conselhos Fiscais dos CDCEs.

104. De um lado, tem-se a criteriosidade, solidez e tempo razoável das análises documentais das prestações de contas realizadas pelas COGERs e COADMs, estruturas criadas a partir do advento das chamadas DREs, que descentralizaram capilarmente a relação escolas-SEDUC. Mas, como em qualquer processo natural de mudança, de inovação, o controle, o monitoramento e a fiscalização das COGERs e COADMs podem ser aprimorados, mormente, mitigando a aparente sobreposição de pontos de análise das contas prestadas, dada a não delimitação de competência/responsabilidade regimentalmente e tampouco na Instrução Normativa regente.

105. Lado outro, considerando os pareceres emitidos nas prestações de contas analisadas, os conselhos fiscais acabam se revelando uma instância formalmente cumprida, mas de baixo valor agregado ao PNAE. Trata-se de opiniões de membros da própria comunidade escolar (pais, docentes, discentes, técnicos), os quais, em tese, são os fiscais mais próximos da execução do PNAE, e que, potencialmente, teriam muito a contribuir.

## **7 APÊNDICE A - MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA**

À apreciação superior.

Cuiabá, 14 de Dezembro de 2023



Governo do Estado de Mato Grosso  
CGE - Controladoria Geral do Estado

---

*Ciro Rodolpho Gonçalves*  
Auditor do Estado

---

*Aucymare Beatriz Josetti Guimarães*  
Auditora do Estado

---

*Suélia Inácio de Jesus*  
Superintendente de Avaliação e Consultoria de Educação e Segurança Pública