



**Estado de Goiás**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS**

**RESOLUÇÃO RC Nº 00032/07**

Merenda Escolar. Terceirização. Utilização de servidores públicos municipais, utensílios, equipamentos e cozinha escolar. Impossibilidade.

Tratam os presentes autos, de nº **29066/06**, de consulta subscrita pelo Sr. Vanderlan Vieira Cardoso, Prefeito Municipal de **SENADOR CANEDO**, acerca a possibilidade de terceirização da merenda escolar e sua adequação aos princípios e normas legais que regem a Administração Pública.

Explicitou o Consulente que a Administração pretende contratar uma empresa especializada para o fornecimento de alimentação escolar, incluindo o preparo e distribuição da merenda, com fornecimento de todos os gêneros alimentícios e demais insumos necessários, logística, supervisão, manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos e utensílios utilizados.

Discorrendo sobre sua pretensão, o Consulente apontou que o processo de terceirização da merenda escolar seria precedido de certame licitatório, na modalidade pregão presencial, e que a Administração disponibilizaria os utensílios, equipamentos e servidores concursados (81 merendeiras), para a prestação de serviços de preparo e fornecimento das refeições, pela empresa vencedora da licitação.

Consta dos autos parecer nº 279/2006, da Procuradoria Geral do Município, pugnando pela possibilidade da efetivação do procedimento licitatório para terceirização, observadas as formalidades legais e fiscalização pelo Conselho Escolar de Alimentação.

A 1ª. AFOCOP, mediante o parecer jur nº 004/07, manifestou-se pela inviabilidade da terceirização da merenda escolar na forma pretendida pelo Interessado, em face da utilização da mão de obra dos servidores públicos (merendeiras), espaço físico municipal para confecção da merenda (cozinha das escolas), bem como o uso de utensílios e equipamentos pertencentes ao Município, fatores que caracterizam subordinação econômica e alienação camuflada de bens do Poder Público, pois a terceirização pretendida refere-se tão-somente a aquisição de gêneros alimentícios.



**Estado de Goiás**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS**

A douta Procuradoria Geral de Contas, por meio do parecer nº 1981/07, louvando a minuciosa análise efetuada pela Auditoria, concordou com o posicionamento desta, citando a legislação aplicada à espécie.

A Superintendência Jurídica deste Tribunal, via Parecer nº 113/07, afirma que “para o MEC a terceirização é a forma que acarreta mais gastos ao Município e exige um rigor muito maior na fiscalização. Portanto, acaba se tornando uma medida excepcional”.

Asseverou, ainda, aquela especializada, que “se a merenda será preparada nas próprias instalações da escola, pelas merendeiras da Prefeitura, com os equipamentos e utensílios do Município, não tem justificativa lógica para terceirizar o serviço. Contratar uma empresa para preparar a merenda escolar nessas condições seria um prejuízo enorme ao erário, vez que, como dito anteriormente, segundo o MEC a terceirização é uma medida que acarreta muitos gastos.”

É o relatório.

A questão da terceirização da merenda escolar na rede municipal é matéria bastante polêmica e tem sido motivo de discussões e denúncias em vários municípios brasileiros.

Com relação à legalidade da terceirização da merenda escolar, a Resolução FNDE Nº 32/2006, que estabelece as normas para execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE prevê tal possibilidade em seu art. 12:

“Art. 12. A Entidade Executiva que optar por adquirir as refeições, mediante terceirização de serviços, somente poderá utilizar os recursos repassados pelo FNDE à conta do PNAE para o pagamento dos gêneros alimentícios, ficando as demais despesas necessárias ao fornecimento dessas refeições a seu cargo.



**Estado de Goiás**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS**

§ 1º No instrumento convocatório de licitação deverá conter a descrição dos alimentos que comporão a alimentação escolar, os quais deverão ser cotados por item.”

Em que pese a possibilidade da contratação de empresa privada para prestar serviço de fornecimento de merenda escolar, mediante prévio certame licitatório, as experiências de implantação da terceirização da merenda escolar por vários municípios brasileiros tem sido alvo de denúncias quanto à má qualidade das refeições, sem o controle direto da entidade executora (Prefeitura), ao alto custo dos serviços e à quantidade da comida servida.

No encontro promovido pelo Ministério Público de Alagoas, com o objetivo de orientar os Prefeitos e Secretários de Educação sobre a descentralização da compra dos alimentos para a merenda escolar, a técnica do setor de acompanhamento e monitoramento da merenda escolar do Ministério da Educação, Valdeci Silva, afirmou que a terceirização torna mais caro o processo de compra da merenda escolar:

“Mesmo que o município entre com recursos próprios, a compra da merenda pela terceirização se torna muito caro, porque existe acompanhamento maior, desde o processo de licitação até a qualificação dos alimentos.”

Em reiteradas decisões o TCU vem julgando irregular a contratação de empresas para a prestação de serviços quando as tarefas a serem desenvolvidos integram o elenco das atribuições dos cargos permanentes.

Nesse sentido o julgamento do Processo TCU – nº 475.054/95 – 4, verbis:

“Efetivamente, a contratação indireta de pessoal, por meio de empresa particular, para o desempenho de atividade inerente à Categoria Funcional [...] abrangida pelo Plano de Classificação e Retribuição de Cargos do Serviço Civil da União, configura procedimento atentatório a preceito constitucional que impõe a aprovação prévia em concurso público, para investidura em cargo ou emprego público ....”



**Estado de Goiás**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS**

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais trilhou o mesmo caminho na proposta unânime à Consulta nº 442370 em 22.04.96, Rel. Conselheiro Moura Castro:

“..... concluo não ser possível ao Município a terceirização de todos os seus serviços, mas apenas a daqueles de natureza auxiliar, ligados à atividade meio. Não pode o Município terceirizar serviços que abrangem sua atividade-fim, traduzindo atribuições típicas de cargos permanentes, que só podem ser preenchidos por concurso público.”

Nessas duas decisões é possível criar parâmetro para distinguir contratos de terceirização lícitos dos não lícitos.

Quando a atividade a ser desempenhada por terceirização for atividade-fim, a terceirização está vedada; **quando houver correspondência entre a atividade desempenhada pelo terceirizado e os cargos existentes na estrutura do órgão ou entidade, a terceirização também está vedada.**

O Decreto nº 2.271/97 incorporou as recomendações do TCU, ao dispor que “as atividades que se prestam a ser terceirizadas são atividades-meio, atividades materiais ou seja; conservação, limpeza, vigilância, transporte etc.” Diz ainda o decreto que:

“não poderão ser objeto de terceirização quaisquer atividades em que haja correspondência no plano de cargos da entidade ou do órgão, a não ser que estes cargos tenham sido extintos total ou parcialmente.”

Numa visão global a terceirização, no âmbito da Administração Pública, constitui instrumento de desenvolvimento das atividades que podem ser implementadas com vantagens significativas para a Administração, desde que utilizada com as devidas cautelas, à vista de algumas peculiaridades em relação aos demais contratos administrativos.

Todavia a terceirização da merenda escolar da forma pretendida pelo Município de Senador Canedo é inviável pelas seguintes razões:



**Estado de Goiás**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS**

- 1 - o preparo das refeições seria efetuado nas escolas e não nas dependências próprias da prestadora dos serviços;
- 2 – os utensílios e equipamentos de propriedade do Município seriam utilizados pela contratada;
- 3 – servidores concursados (merendeiras) seriam disponibilizados pela Prefeitura para a empresa contratada, seguindo os padrões desta.

Assim, não restaram demonstradas nos autos as vantagens da pretensa terceirização, mesmo porque a Prefeitura de Senador Canedo conta com toda a estrutura necessária ao preparo e fornecimento da merenda escolar.

Diante de todo o exposto,

**RESOLVE**

o **TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS**, pelos membros integrantes de seu Colegiado, e com base no princípio constitucional de economicidade, manifestar ao Consulente o entendimento pela impossibilidade da terceirização da merenda escolar, mediante a utilização de servidores públicos municipais, dos utensílios, de equipamentos e da cozinha escolar.

À **Superintendência de Secretaria**, para as providências.

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS**, em Goiânia, aos 06/06/2007.

, Presidente

, Relatora

, Conselheiro

, Conselheiro

, Conselheiro

, Conselheiro

, Conselheiro



**Estado de Goiás**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS**

Fui presente

, Procurador Geral de Contas