



PARECER Nº 011/2019-MPC/RR

Processo: 0541/2015 (SEI 2214/18)

Assunto: Auditoria

Órgão: Secretaria de Estado de Educação e Desporto - SEED

Responsáveis: Selma Maria de Souza e Silva Mulinari

Marcelo Henrique Campbell da Fonseca

Kardec Jakson Santos da Silva

Shiská Palamitschece Pereira Pires

Alda dos Santos Oliveira

Antônio de Sousa Costa

Arlisson Sousa Nascimento

Carmem Gorete de Souza Negrão

Claudia Cristine Furtado de Paula Rodrigues

Dayara Wania de Souza Cruz Nascimento Dantas

Jose Oliveira da Silva Junior

Relator: Marcus Hollanda Farias

EMENTA - AUDITORIA. SEED. EXERCÍCIO DE 2016. GRAVES INFRAÇÕES ÀS NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÃO AO ATUAL GESTOR PARA ADOTAR AS MEDIDAS NECESSÁRIAS AO EXATO CUMPRIMENTO DA LEI FAZENDO CESSAR AS ILEGALIDADES APONTADAS. ELABORAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO.

Trata-se de Auditoria da Secretaria de Estado da Educação e Desportos do Estado de Roraima - SEED, realizada com base na Resolução nº 008/2015 TCE/RR-Pleno, cujo objetivo era examinar a gestão da alimentação escolar da rede estadual do Estado, sob as responsabilidades da Sra. Selma Maria de Souza e Silva Mulinari, Secretária da SEED, de 01/01/2015 a 06/15/2015, Sr. Marcelo Henrique Campbell da Fonseca, Secretário da SEED, de 07/12/2015 a 31/12/2015, Sr. Kardec Jakson Santos da Silva, Secretário da SEFAZ, de 01/01/2015 a 03/02/2016, Sr. Shiská Palamitschece Pereira Pires, Secretário da SEFAZ, de 03/02/2016 a 15/02/2016, e os Conselheiros do Conselho de Alimentação Escolar – CAE/RR: Sra. Alda dos Santos Oliveira, Sr. Antonio de Sousa Costa, Sr. Arlisson Sousa Nascimento, Sra. Carmem Gorete de Souza Negrão, Sra. Claudia Cristine Furtado de Paula Rodrigues, Sra. Dayara Wania de Souza Cruz Nascimento Dantas, e Sr. Jose Oliveira da Silva Junior.



A relatoria do presente feito cabe, atualmente, ao Conselheiro Marcus Hollanda Farias (fl. 1.334).

Às fls. 509/592 foi juntado o Relatório de Auditoria nº 006/2016, acatado e ratificado pela Diretoria de Fiscalização de Contas Públicas -DIFIP (fls. 594), momento no qual foi sugerida as citações dos responsáveis ali elencados.

Os responsáveis foram regularmente citados, e apresentaram defesa, conforme a tabela a seguir:

Responsável	Citação	Achado	Defesa
Selma Maria de Souza e Silva Mulinari	fls. 597	Subitens 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.6, 2.7, 2.8 e 2.9 do Relatório de Auditoria nº 006/2016	fls. 891/1.295
Shiská Palamitschece Pereira Pires	fls. 598	Subitem 2.5 do Relatório de Auditoria nº 006/2016	Não apresentou
Alda dos Santos Oliveira	fls. 599	Subitem 2.9 do Relatório de Auditoria nº 006/2016	fls. 614/717
Antonio de Sousa Costa	fls. 600	Subitem 2.9 do Relatório de Auditoria nº 006/2016	fls. 614/717
Arlisson Sousa Nascimento	fls. 601	Subitem 2.9 do Relatório de Auditoria nº 006/2016	fls. 614/717
Carmem Gorete de Souza Negrão	fls. 602	Subitem 2.9 do Relatório de Auditoria nº 006/2016	fls. 614/717
Dayara Wania de Souza Cruz Nascimento Dantas	fls. 603	Subitem 2.9 do Relatório de Auditoria nº 006/2016	fls. 821/873
Jose Oliveira da Silva Junior	fls. 604	Subitem 2.9 do Relatório de Auditoria nº 006/2016	fls. 614/717
Claudia Cristine Furtado de Paula Rodrigues	fls. 609	Subitem 2.9 do Relatório de Auditoria nº 006/2016	fls. 614/717
Kardec Jakson Santos	fls. 611	Subitem 2.5 do Relatório de Auditoria	fls. 726/820



da Silva		nº 006/2016	
Marcelo Henrique Campbell da Fonseca	fls. 612	Subitens 2.2, 2.3, 2.4, 2.6, 2.7 2.8 e 2.9 do Relatório de Auditoria nº 006/2016	Não apresentou

Foi determinada a intimação do Secretário da SEED à época, Sr. Emanuel Alves de Moura, para apresentar, no prazo de 90 dias, plano de trabalho, detalhado com medidas as serem adotadas e prazo individuais, visando solucionar as causas das irregularidades, no prazo de 90 dias, conforme subitem 3.3 do Relatório de Auditoria nº 006/2016.

Devidamente intimado (fls. 605), este responsável ficou-se inerte.

Às fls. 874/886 foi encaminhado o Ofício nº40/16/CAE/RR.

Foi declarada revelia dos responsáveis Sr. Marcelo Henrique Campbell da Fonseca e Sr. Shiská Palamitschece Pereira Pires, conforme certidão de fls. 1.299.

A Análise de Defesa nº 021/2017 foi acostada às fls. 1.301/1.326.

Após os autos foram encaminhados a este Ministério Público de Contas para a necessária e conclusiva manifestação.

É o breve histórico dos autos.

Em seu relatório, a equipe de auditores do Tribunal de Contas do Estado de Roraima- TCE/RR apresentou os seguintes achados:

3 CONCLUSÃO

3.1 ACHADOS DECORRENTES DAS QUESTÕES DE AUDITORIA

(a) *ACHADO 1: Os cardápios não foram planejados de forma a suprir as necessidades nutricionais dos alunos, comprometendo os objetivos do programa (Item 2.1);*

(b) *ACHADO 2: O número de nutricionistas lotados no DAE é insuficiente para a operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (item 2.2);*

(c) *ACHADO 3: Atraso na realização da licitação/chamada pública para aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar (item 2.3);*

(d) *ACHADO 4: Descumprimento dos contratos pelas empresas fornecedoras dos gêneros alimentícios para a alimentação escolar (item 2.4);*



(e) ACHADO 5: Bloqueio de valores da conta do Programa de Alimentação Escolar (item 2.5);

(f) ACHADO 6: Armazenamento dos gêneros alimentícios realizado de modo inadequado quanto às condições de higiene e segurança alimentar e nutricional, desconforme com a legislação vigente (item 2.6);

(g) ACHADO 7: Ausência de Controles no Armazenamento e Distribuição de Gêneros (item 2.7);

(h) ACHADO 8: Elaboração da merenda não é realizada em conformidade com as normas de higiene e segurança (item 2.8);

(i) ACHADO 9: Reduzida Atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE/RR (item 2.9).

Os achados **subitem 3.1, alíneas “a”, “b”, “f”, “g” e “h”**, serão analisados em conjuntos, pois tratam de tema afeto, qual seja, o planejamento, execução e organização da merenda escolar.

As responsabilidades dos presentes achados foram atribuídos aos responsáveis, Sra. Selma Maria de Souza e Silva Mulinari e Sr. Marcelo Henrique Campbell da Fonseca.

Apesar de devidamente citado o Sr. Marcelo Henrique Campbell da Fonseca, não apresentou defesa.

A Sra. Selma Maria alega, em síntese, que já assumiu a pasta com diversas irregularidades e, que colocou em pratica medidas para regularizar a merenda escolar e atender as normas do PNAE. Todavia, não consta nenhum documento ou medida efetivamente tomada pela gestora com vistas a sanear as irregularidades apontadas, persistindo assim os presentes achados de auditoria.

Quanto ao planejamento dos cardápios e o atendimento das necessidades nutricionais dos alunos, temos a lei nº 11.947/09, em seus arts. 2º, I, 4º, 12 e 13, in verbis;

“Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

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 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

Art. 12. Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se 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;

Art. 13. A aquisição dos gêneros alimentícios, no âmbito do PNAE, deverá obedecer ao cardápio planejado pelo nutricionista e será realizada, sempre que possível, no mesmo ente federativo em que se localizam as escolas, observando-se as diretrizes de que trata o art. 2º desta Lei. “

No mesmo sentido, a Resolução FNDE nº 26/2013 define os procedimentos que deverão ser adotados pela entidade executora do PNAE no planejamento do cardápio para que sejam ofertados alimentos que atendam às necessidades nutricionais dos alunos da rede estadual de ensino

Desta forma, a elaboração do cardápio pela SEED foi realizada de forma superficial, sendo somente colocado alguns alimentos regionais de maneira geral.

Quanto ao número insuficiente de nutricionistas lotados no Departamento de Apoio ao Educando – DAE, temos que tal situação está em desacordo com a Resolução FNDE nº 26/2013.

Tal resolução prevê, em seu art. 12, que a entidade executora deverá fornecer condições adequadas e suficientes de trabalho para o profissional de nutrição. O §2º ainda disciplina que o órgão deve cumprir os parâmetros mínimos de nutricionista por escola. Tais parâmetros estão disciplinados na Resolução CFN nº 465/2010, senão vejamos:

Nº de Alunos	Nº de Nutricionistas	Carga Horária Técnica mínima semanal recomendada
Até 500	1 RT	30 horas
501 a 1.000	1 RT + 1 QT	30 horas
1.001 a 2.500	1 RT + 2 QT	30 horas
2.501 a 5.000	1 RT + 3 QT	30 horas
Acima de 5.000	1 RT + 3 QT e + 01 QT a cada fração de 2.500	30 horas

RT = Responsável Técnico
QT = Quadro Técnico



De acordo com o censo realizado no exercício de 2014, a rede pública estadual de ensino possuía 74.431 alunos matriculados¹. Conforme os parâmetros numéricos descritos acima, o DAE teria que ter em seu quadro de profissionais, 37 nutricionistas no quadro técnico e 01 como responsável técnico. Contudo, a SEED possui somente 01 nutricionista em seu quadro, quantitativo esse 97,37% a menor do que a previsão legal.

A ausência de profissionais da nutrição no quadro do DAE em quantitativo suficiente para atender a demanda de educandos contraria o disposto na Resolução FNDE nº 26/2013, Resolução CFN nº 465/2010, a Lei nº11.947/2009 e a própria finalidade do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Em relação a inadequação e ausência de controle de armazenamento de gêneros alimentícios, a equipe técnica constatou *in loco*, tanto no ambiente escolar como no DAE, que as condições de elaboração, armazenamento, manutenção e higiene dos gêneros alimentícios destinadas a merenda são inadequadas tanto no prédio do DAE como nos depósitos das escolas, e ainda juntam fotos aos autos (fls. 548 a 559).

A Resolução FNDE nº2016/2013 prevê em seu artigo 33 que:

“Art. 33 Os produtos alimentícios a serem adquiridos para o aluno do PNAE deverão atender ao disposto na legislação de alimentos, estabelecida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA do Ministério da Saúde - MS e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA.

(...)

§4º Cabe às EEx. ou às UEx. adotar medidas que garantam a aquisição, o transporte, a estocagem e o preparo/manuseio de alimentos com adequadas condições higiênico-sanitárias até o seu consumo pelos alunos atendidos pelo Programa. “

A Resolução nº 216/2004 da Anvisa, que dispõe sobre o Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação dispõe que:

“2.3 Boas Práticas: procedimentos que devem ser adotados por serviços de alimentação a fim de garantir a qualidade higiênico-sanitária e a conformidade dos alimentos com a legislação sanitária.

2.4 Contaminantes: substâncias ou agentes de origem biológica, química ou física, estranhos ao alimento, que sejam considerados nocivos à saúde humana ou que comprometam a sua integridade.

2.5 Controle Integrado de Vetores e Pragas Urbanas: sistema que incorpora ações preventivas e corretivas destinadas a impedir a atração, o abrigo, o acesso e ou a proliferação de vetores e pragas urbanas que comprometam a qualidade higiênico-sanitária do ali-mento.

2.6 Desinfecção: operação de redução, por método físico e ou agente químico, do número de microrganismos em nível que não comprometa a

¹ Fonte < <http://portal.inep.gov.br>>



qualidade higiênico-sanitária do alimento.

2.7 Higienização: operação que compreende duas etapas, a limpeza e a desinfecção.

2.8 Limpeza: operação de remoção de substâncias minerais e ou orgânicas indesejáveis, tais como terra, poeira, gordura e outras sujidades.

2.11 Manual de Boas Práticas: documento que descreve as operações realizadas pelo estabelecimento, incluindo, no mínimo, os requisitos higiênico-sanitários dos edifícios, a manutenção e higienização das instalações, dos equipamentos e dos utensílios, o controle da água de abastecimento, o controle integrado de vetores e pragas urbanas, a capacitação profissional, o controle da higiene e saúde dos manipuladores, o manejo de resíduos e o controle e garantia de qualidade do alimento preparado.

2.12 Medida de controle: procedimento adotado com o objetivo de prevenir, reduzir a um nível aceitável ou eliminar um agente físico, químico ou biológico que comprometa a qualidade higiênico-sanitária do alimento.

2.13 Produtos perecíveis: produtos alimentícios, alimentos “in natura”, produtos semi-preparados ou produtos preparados para o consumo que, pela sua natureza ou composição, necessitam de condições especiais de temperatura para sua conservação.

2.14 Registro: consiste de anotação em planilha e ou documento, apresentando data e identificação do funcionário responsável pelo seu preenchimento.

2.15 Resíduos: materiais a serem descartados, oriundos da área de preparação e das demais áreas do serviço de alimentação.

2.16 Saneantes: substâncias ou preparações destinadas à higienização, desinfecção ou desinfestação domiciliar, em ambientes coletivos e/ou públicos, em lugares de uso comum e no tratamento de água.

2.17 Serviço de alimentação: estabelecimento onde o alimento é manipulado, preparado, armazenado e ou exposto à venda, podendo ou não ser consumido no local.

2.18 Procedimento Operacional Padronizado - POP: procedimento escrito de forma objetiva que estabelece instruções sequenciais para a realização de operações rotineiras e específicas na manipulação de alimentos. “

Ainda, conforme o Guia de Instruções das Ferramentas para as Boas Práticas na Alimentação Escolar publicado pela Anvisa em 2013:

“A segurança dos alimentos é contemplada pela definição de segurança alimentar e aborda a qualidade higiênico sanitária dos alimentos. Para que uma alimentação seja segura esta deve ser livre ou apresentar níveis toleráveis de contaminantes físicos, químicos e biológicos causadores de doenças alimentares

Todos os serviços de alimentação, inclusive as escolas, devem cumprir uma série de determinações relacionadas aos processos e serviços, desde suas instalações, aquisição, armazenamento e manipulação dos alimentos até a definição de responsabilidades, documentação e registros incorporados em um MBP e POP.

a utilização de ferramentas para avaliação das condições higiênico-sanitárias das escolas e a adoção de procedimentos necessários para garantir a inocuidade dos alimentos elaborados nas cozinhas das escolas brasileiras se faz necessária, a fim de instrumentalizar e empoderar o nutricionista para realizar o controle da qualidade da alimentação escolar no Brasil. “

Percebe-se, facilmente que nenhuma das determinações desses instrumentos



estão sendo observadas nas escolas da rede pública estadual de ensino, bem como no DAE.

Ainda, verificou-se infringência a Resolução Anvisa nº 216/2004 em seus subitens 4.7.6 e 4.7.5.

A alegação da gestora que a situação precária foi herdada da gestão anterior em nada minimiza as irregularidades.

A visita técnica foi realizada pela equipe técnica entre dezembro/2015 e março/2016, após um ano de gestão da responsável. Tempo suficiente para a elaboração de um plano de ação ou pelo menos o início de tomadas de medidas para sanar a situação calamitosa encontrada. Todavia, nada disso foi feito, a responsável unicamente culpa a gestão anterior pela situação ao invés de tomar as medidas administrativas necessárias para superar a situação ilegal.

As condições precárias descritas nesse achado de auditoria violam o disposto no art. 33, §4º da Resolução FNDE nº 026/2013, as orientações contidas na Resolução Anvisa nº 216/2004 e no Guia de Instruções das Ferramentas para as Boas Práticas na Alimentação Escolar publicado pela Anvisa em 2013.

Quando a elaboração da merenda em desconformidade com a legislação vigente, a equipe técnica constatou: a) insuficiência de merendeiras para o preparo da alimentação escolar na rede estadual de ensino; b) que pessoas estranhas ao serviço também participavam da elaboração da merenda escolar; c) ausência de treinamento para os profissionais da área; d) que em determinadas escolas a merenda era preparada fora das unidades escolares; e) que das 82 escolas visitadas somente 16 tinham conhecimento do cardápio elaborado pelo nutricionista do DAE/SEED; f) a inadequação das instalações físicas, equipamentos, móveis e os utensílios utilizados no preparo da merenda escolar, conforme amplamente descrito nos autos (fls. 577 a 585).

No decorrer dos trabalhos de auditoria a equipe técnica realizou visita *in loco* em 82 escolas da rede estadual de ensino. As visitas foram realizadas em 28 escolas do interior no período de 15 a 22/12/2015, e 54 escolas da capital no período de 18 a 19/01/2016 e 15 a 26/02/2016, constatando todas as irregularidades já abordadas.

Restou plenamente comprovado a não adesão, por parte da SEED, aos Manuais e Cartilhas do FNDE, a falta de investimentos nas cozinhas das escolas a fim de adequá-las às condições de higiene e segurança alimentar, quantidade



insuficiente de merendeiras, ausência de capacitação aos servidores envolvidos no preparo e distribuição da merenda, e ausência da efetiva implementação do Manual de Boas práticas e Procedimentos Operacionais Padrão – POP's.

Friso que o direito a alimentação e sua qualidade é assegurado pela própria Constituição Federal em seu art. 208, VII e, é reforçada pelo art. 54, VII do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, *in verbis*:

“Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

*VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, **alimentação** e assistência à saúde.” (grifo meu)*

“Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

*VII - atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, **alimentação** e assistência à saúde.” (grifo meu)*

Assim, tendo em vista os fatos e argumentos expostos acima, opino pela patente afronta aos comandos constitucionais, legais e regulamentares, notadamente aqueles insculpidos no art. 208, VII da CF, art. 54, VII do ECA, art. 2º, I e II, art. 17, VI e VII da lei 11.947/09, Resolução FNDE nº26/2013, subitem 4.1, 4.2, 4.3 e 4.11 da Resolução Anvisa nº 216/2004, bem como a Resolução CFN nº465/2010, Lei Complementar nº 062/03 (Código Sanitário do Estado de Roraima), Lei nº 482/99 (Código Sanitário Municipal de Boa Vista-RR), bem como as normas reguladoras da ABNT: (NR-8), (NR-10), (NR-12), (NR-17) e (NR-23).

Quanto ao achado da **alínea “c”**, trata do atraso na realização da licitação/chamada pública para aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar.

A responsabilidade do presente achado foi atribuída aos responsáveis, Sra. Selma Maria de Souza e Silva Mulinari e Sr. Marcelo Henrique Campbell da Fonseca.

O responsável Sr. Marcelo Henrique Campbell da Fonseca apesar de devidamente citado não apresentou defesa.

A responsável Selma Maria de Souza e Silva Mulinari aduz que após a transição de governo, buscou de forma célere adotar as providências necessárias para restabelecer o atendimento da merenda escolar. Expõe que não encontrou contratos vigentes da antiga gestão e não houve outra solução que a realização de novo procedimento licitatório

Conforme previsto no art. 5º, inciso II, da Resolução FNDE nº 26/2013 a



entidade responsável pela execução do PNAE, no caso a SEED, deverá ofertar alimentação nas escolas por no mínimo 200 dias de efetivo trabalho escolar, o que corresponde ao ano letivo.

No exercício de 2015, o ano letivo iniciou-se em 23/02/2015. Todavia, o Pregão Eletrônico nº 001/2015 que objetivava o registro de preço para eventual aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar dos alunos foi homologado somente em 30/03/2015 (fls. 29) e os contratos assinados em 10/04/2015 (fls. 30/112).

Portanto, quando se iniciou o ano letivo no exercício de 2015, a SEED ainda não havia realizado a licitação para aquisição dos gêneros alimentícios para a elaboração da merenda escolar, provocando a falta da merenda aos alunos na rede estadual de ensino no período entre o início do ano letivo até os meses de abril e maio.

Ocorreu também atraso na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, realizada por meio da Chamada Pública nº 005/2015, Processo nº 017101.003169/15-90, que foi homologado somente em 24/08/2015 (fls. 114).

A equipe técnica constatou, ainda, que o problema se repete no ano letivo de 2016, uma vez que o pregão do Edital Pregão Eletrônico nº 005/2016 (fls. 115), Processo nº 17101.03287/16-06-SEED, foi realizado somente em 14/06/2016. Destaca-se que o ano letivo de 2016 iniciou-se em 11/02/2016.

A SEED não planeja as licitações para a aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar de forma que essas ocorram antes do início do ano letivo para que os alunos não fiquem sem merenda.

Tal situação fere o disposto no art. 208, VII da CF, art. 54, VII do ECA, arts. 2º, I e II, 5º, II da Resolução FNDE nº 26/2013, art. 2º, I e II da lei nº 11.947/2009, bem como aos princípios da legalidade e eficiência, insculpidos no art. 37, *caput* da CF.

No que toca ao achado **da alínea “d”**, foi identificado o descumprimento dos contratos pelas empresas fornecedoras dos gêneros alimentícios para a alimentação escolar.

A responsabilidade do presente achado foi atribuída à Sra. Selma Maria de Souza e Silva Mulinari e Sr. Marcelo Henrique Campbell da Fonseca.

O responsável, Sr. Marcelo Henrique Campbell da Fonseca apesar de devidamente citado (fls. 612) não apresentou defesa.

A responsável Selma Maria de Souza e Silva Mulinari alega que ocorrendo



algum problema na entrega dos produtos alimentícios cabe ao DAE notificar a gestão da SEED para que esta tome as providências cabíveis. Ressalta que é de competência do Departamento de Convênio Orçamento e Finanças – DECOF – realizar os procedimentos e sanções previstas nos contratos.

Afirma, ainda, que em todas as vezes que foram informados da existência de problemas na execução dos contratos solicitaram providências imediatas. Acrescenta, por fim, que não chegou a seu conhecimento informações de que haviam produtos fora do padrão especificado na licitação ou que o DAE estivesse recebendo gêneros alimentícios inapropriados.

Quanto aos fatos, tenho que a SEED realizou o Pregão Eletrônico nº 001/2015, Processo nº17101.000670/15-96, cujo objetivo era o registro de preços para eventual aquisição de gêneros alimentícios destinados a merenda escolar dos alunos da rede pública estadual de ensino durante o ano letivo de 2015. De acordo com os contratos oriundos do referido pregão, as licitantes vencedoras deveriam entregar os gêneros alimentícios com 15 dias úteis a contar da ordem de serviço.

Todavia, resta comprovado nos autos que, durante o ano letivo de 2015, algumas empresas não cumpriram este prazo, bem como não entregaram as quantidades contidas nas solicitações do DAE.

A alegação da responsável que desconhecia as irregularidades na execução do contrato não prospera. Explico a seguir.

Às fls. 120 do presente feito, foi anexado o memo. nº 0330/15/DAE/SEED/RR no qual o Diretor do DAE informa à gestora da pasta - Sra. Selma Mulinari - que até aquele momento não haviam recebido os itens “carne moída” e “charque” para a merenda escolar, o que estaria comprometendo o cardápio escolar.

No memo. nº 0341/15/DAE/SEED/RR (fls. 121), o Diretor do DAE requer à Secretária da SEED Sra. Selma Mulinari que providenciasse a notificação da empresa Tunu e Pessoa Ltda., uma vez que até aquela data a empresa não havia entregue o produto “carne paleta”, o que estaria comprometendo o cardápio escolar.

A equipe de auditoria solicitou da SEED (fls. 143/144) as notificações eventualmente expedidas pela SEED às empresas contratadas que, por ventura, tivessem descumprindo as cláusulas contratuais, e quais sanções foram aplicadas. Em resposta a SEED encaminhou o ofício as fls. 116 onde informa que “não foi emitido por esta SEED notificação quanto ao descumprimento do item da entrega”.



No que tange ao caso, levando em consideração os apontamentos da equipe técnica, os argumentos de defesa, bem como o conteúdo probatório constante nos autos, resta mais que comprovado que a gestão da SEED foi informada sobre as irregularidades na execução dos contratos do Pregão Eletrônico nº001/2015. Todavia ficou-se inerte quanto a tomar as medidas legais pertinentes, não abrindo o devido procedimento administrativo para intimar as contratadas da mora na execução do contrato e posterior aplicação de sanção, nos termos da lei 8.666/93 e contrato.

A omissão dos responsáveis contribuiu diretamente para perpetuação das irregularidades apontadas, falhando em seu dever de fiscalizar e agir perante os contínuos descumprimentos contratuais, seja em forma de aplicação de penalidade ou rescisão contratual, em dissonância com os arts. 58, II e IV, 77, 78, I e II e 79 da lei 8.666/93, *in verbis*:

“Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

(...)

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste.

Art. 77. A inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão, com as consequências contratuais e as previstas em lei ou regulamento.

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

I - o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;

II - o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos.

Art. 79. A rescisão do contrato poderá ser:

I - determinada por ato unilateral e escrito da Administração, nos casos enumerados nos incisos I a XII e XVII do artigo anterior. “

Da mesma forma é estabelecido nas cláusulas 11ª e 12ª dos contratos objetos deste achado e auditoria, conforme destaca-se:

‘CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DA RESCISÃO

11.1 - O Contrato poderá ser rescindido pela Secretária, a qualquer tempo, de conformidade com a Lei nº 8.666/93, Arts. 77, 78, 79 e seus parágrafos.

11.1.1 - Constituem motivos para rescisão do Contrato:

a) o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações ou prazos;

b) o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações ou prazos.

(...)

11.2- A rescisão deste Contrato poderá ser:



a) *determinado por ato unilateral e escrito da Secretaria, nos casos enumerados nos incisos I a XII e XVII do Artigo 78 da Lei 8.666/93;*

(...)

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DAS PENALIDADES

12.1 - *Comete infração, nos termos da Lei n° 10.520, de 2002, e do Decreto n° 5.450, de 2005, a licitante/adjudicatária, que:*

(...)

i) *inexecutar total ou parcialmente o contrato.*

12.3 - *A CONTRATADA que cometer qualquer das infrações discriminadas nos subitens acima, ficara sujeita, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal, às seguintes sanções:*

12.3.1 - *advertência por faltas leves, assim entendidas como aquelas que não acarretarem prejuízos significativos ao objeto da licitação da contratação;*

12.3.2- *multa de:*

a) *0,3%(zero vírgula três por cento] por dia de atraso injustificado e por ocorrência sobre o valor mensal do contrato;*

b) *até 10%(dez por cento]sobre o valor total do contrato no caso de inexecução total da obrigação assumida, podendo ser cumulada com a multa prevista no subitem 11.3.2"a".*

12.3.3 - *Suspensão de licitar e impedimento de contratar com a Administração Pública Estadual pelo prazo de até dois anos;*

12.3.4- *impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública Estadual e descredenciamento no SICAF pelo prazo de cinco anos;*

12.3.5 - *declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a CONTRATADA ressarcir a Administração pelos prejuízos causados.*

Além dos dispositivos elencados alhures, a conduta dos responsáveis afronta, também, os princípios da legalidade e eficiência, insculpidos no art. 37, *caput* da CF, devendo os mesmos serem apenados nos termos do art. 63, II da LOTCERR.

O achado da **alínea “e”**, trata do bloqueio de valores da conta do Programa de Alimentação Escolar.

A responsabilidade dos presente achados foram atribuídos aos responsáveis, Sr. Kardec Jackson Santos da Silva e Sr. Shiská Palamitshchece Pereira Pires.

O responsável Sr. Kardec Jackson Santos da Silva expõe que a SEFAZ informou aos poderes que não haveria totalidade dos recursos para repasse no dia 20/12/2015. Diante dessa situação os poderes impetraram mandado de segurança, os quais foram deferidos liminarmente pelo Tribunal de Justiça.

Destaca que após esse feito, a Procuradoria Geral do Estado de Roraima –



PGE – entrou com ação nos Tribunais Superiores à qual logrou êxito quanto ao não bloqueio de contas vinculadas.

O responsável Sr. Shiská Palamitshchece Pereira Pires apesar de devidamente citado (fls. 598) não apresentou defesa.

Os recursos referentes ao PNAE são creditados na conta Banco do Brasil nº 6553. No dia 28/12/2015 foi efetuado um bloqueio na conta no montante de R\$ 20.179.005,79 (fls. 151). Esse bloqueio ocorreu em virtude da determinação contida nos Mandados de Bloqueio Judicial nº 20150004153223 e 20150004153224, originárias do Tribunal de Justiça de Roraima (fls. 117/119).

Observa-se que os valores bloqueados foram transferidos ao Tribunal de Justiça do Estado de Roraima e a Assembleia Legislativa de Roraima para pagamento do duodécimo aos Poderes do Estado referente ao mês de dezembro de 2015 (fls. 117/119 e 154).

No entanto, o bloqueio da conta e consequente a aplicação dos recursos financeiros em objeto diverso do Programa, contraria o que dispõe o art. 38 da Resolução FNDE nº 26/13.

Os valores depositados na conta do PNAE não podem ser transferidos para outras contas e nem serem utilizados para pagamentos diversos dos objetivos do programa. Tal situação pode ensejar a suspensão do repasse do recurso pelo FNDE (Resolução FNDE nº 26/13, art. 41)

Apesar da gravidade da situação, não podemos imputar a irregularidade aos Secretários da SEFAZ.

Como narrado, o bloqueio da conta do PNAE ocorreu devido a uma decisão judicial, comando que os gestores da SEFAZ não podiam deixar de cumprir.

O artigo 14, inciso V e parágrafo único do Código de Processo Civil dispõe que são deveres das partes cumprir com exatidão os provimentos mandamentais, de natureza antecipatória ou final, cuja violação constitui ato atentatório ao exercício da jurisdição.

Os agentes públicos têm o dever legal de observar os princípios da administração pública. Ao descumprirem decisão judicial, incorrem na conduta tipificada no artigo 11, inciso II da Lei n.º 8.429/92, independentemente da ocorrência de prejuízo ao erário.

Assim, não pode ser imputado aos gestores a responsabilidade pelo bloqueio



dos valores na conta do PNAE. Neste caso, ainda que evidenciada a irregularidade de tal bloqueio, era inexigível conduta diversa dos responsáveis, que apenas deram cumprimento a uma ordem judicial.

Por fim, no que se refere ao achado **da alínea “i”**, trata da reduzida Atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE/RR.

A responsabilidade dos presente achados foram atribuídos aos responsáveis, Sra. Selma Maria de Souza e Silva Mulinari, Sr. Marcelo Henrique Campbell da Fonseca, Sra. Alda dos Santos Oliveira, Sr. Antônio de Sousa Costa, Sr. Arlison Sousa Nascimento, Sra. Carmem Gorete de Souza Negrão, Sra. Cláudia Cristiane Furtado de Paula Rodrigues e Sr. José Oliveira da Silva Júnior

A responsável Sra. Selma Maria de Souza e Silva Mulinari alega que os trabalhos foram realizados no sentido de criar melhores condições de trabalho e de estrutura física do CAE. Expõe que, quando assumiu a gestão, encontrou o CAE formado por nomeações que não refletiam a real necessidade de um conselho fiscalizador, já que em sua maioria era formado por funcionários da SEED sem capacitação para o exercício de suas funções.

Aduz que as dificuldades de estrutura permeiam todo o sistema, refletindo também no CAE. Afirma que buscou apoiar o CAE para que este desenvolvesse suas atividades de forma a cumprir sua missão e que inclusive solicitou a presença de um membro do Conselho a cada entrega de gêneros.

O responsável Sr. Marcelo Henrique Campbell da Fonseca apesar de devidamente citado (fls. 612) não apresentou defesa.

Os responsáveis Sra. Alda dos Santos Oliveira, Sr. Antônio de Sousa Costa, Sr. Arlison Sousa Nascimento, Sra. Carmem Gorete de Souza Negrão, Sra. Cláudia Cristiane Furtado de Paula Rodrigues e Sr. José Oliveira da Silva Júnior, conselheiros do CAE/RR, apresentaram defesa conjunta (fls. 614/617). Estes responsáveis alegam, resumidamente, que o CAE/RR não tinha nenhuma estrutura, pois não dispunham de computadores, telefones, internet, material de expediente, entre outros. Aduzem que mesmo diante de dificuldade, tanto técnicas quanto logísticas, os Conselheiros foram extremamente atuantes, muito além de suas possibilidades. Expõem que por mais que os Conselheiros almejassem cumprir suas atribuições, a falta de estrutura sua atuação efetiva.

Informam que o CAE/RR possuía um cronograma de atividades e visitas nas



escolas da capital e interior, todavia, a execução do cronograma se mostrou prejudicada pela falta de suporte da Entidade Executora, no caso, a SEED.

A Sra. Dayara Wânia de Souza Cruz Nascimento Dantas, Conselheira do CAE/RR, alega que durante os exercícios de 2013 e 2014 participou somente de 03 sessões do CAE, sendo a última em 15/05/2014. Informa que o seu mandato foi extinto automaticamente após deixar de comparecer às sessões do CAE/RR nos termos do art. 9º do Regimento Interno do CAE/RR.

Para comprovar os argumentos expostos, junta as atas das sessões de fls. 830/873

A equipe técnica evidenciou que o cronograma de visitas e o plano de ação não foram executados, conforme informado no questionário elaborado pela equipe e anexado às fls. 501/508.

A equipe conclui que:

“A reduzida atuação do CAE/RR facilita a ocorrência e recorrência de irregularidades na aplicação dos recursos destinados à merenda escolar, a falta de gêneros para a merenda, além de contribuir para o não alcance do objetivo do Programa de Alimentação Escolar, o qual é contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis 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. (Relatório de Auditoria nº 006/2016, fls. 589) “

O Conselho de Alimentação Escolar de Roraima – CAE/RR foi instituído pela Lei Federal nº 8.913/1994, revogada pela Lei nº 11.947/2009, e regulamentado no âmbito estadual pelo Decreto Estadual nº 1.832-E de 29/01/1998, e conforme a Cartilha Nacional da Alimentação Escolar do FNDE (2015):

“É um órgão colegiado, formado por representantes de vários segmentos sociais, com gestão compartilhada em que as decisões devem ser sempre tomadas em conjunto por todos os membros; tem caráter fiscalizador, entre as suas principais atribuições está a de fiscalizar se os recursos destinados à alimentação escolar estão sendo empregados corretamente ou se a forma de prestação desse serviço está sendo realizada a contento; é deliberativo, porque tudo deve ser discutido e examinado pelo conselho, antes de tomar decisões; e, por fim, é órgão de assessoramento, porque ao CAE cabe assessorar a EEx, o FNDE, o Ministério Público e demais órgãos de fiscalização e controle, fornecendo informações sobre a execução do PNAE, quando consultado. “

Ressalta-se que as atribuições do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, no âmbito do PNAE está disciplinada na Lei Federal nº 11.947/2009 e também na Resolução FNDE nº 26/2013, *in verbis*:



“Lei Federal nº 11.947/2009

Art. 19. Compete ao CAE:

I - acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2º desta Lei;

II - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;

III - zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos;

IV - receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa.

Parágrafo único. Os CAEs poderão desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais conselhos afins, e deverão observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA.

Resolução FNDE nº26/2013

Art. 35 São atribuições do CAE, além das competências previstas no art. 19 da Lei 11.947/ 2009:

I - monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e o cumprimento do disposto nos arts. 2º e 3º desta Resolução;

II - analisar o Relatório de Acompanhamento da Gestão do PNAE, emitido pela EEx, contido no Sistema de Gestão de Conselhos - SIGECON Online, antes da elaboração e do envio do parecer conclusivo;

III - analisar a prestação de contas do gestor, conforme os arts. 45 e 46, e emitir Parecer Conclusivo acerca da execução do Programa no SIGECON Online;

IV - comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria- Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do CAE, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros;

V - fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado;

VI - realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares;

VII - elaborar o Regimento Interno, observando o disposto nesta Resolução; e

VIII - elaborar o Plano de Ação do ano em curso e/ou subsequente a fim de acompanhar a execução do PNAE nas escolas de sua rede de ensino, bem como nas escolas conveniadas e demais estruturas pertencentes ao Programa, contendo previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições e encaminhá-lo à EEx. antes do início do ano letivo.

§1º O Presidente é o responsável pela assinatura do Parecer Conclusivo do CAE. No seu impedimento legal, o Vice-Presidente o fará.

§2º O CAE poderá desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais conselhos afins, e deverão observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. “

Ainda, estas mesmas normas impõem aos estados o dever de garantir ao CAE as instalações físicas, os meios de transporte e os recursos humanos necessários ao seu pleno funcionamento e para que possa executar suas atribuições legais, *in verbis*:



“Lei Federal nº 11.947/2009

Art. 17. Competem aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, as seguintes atribuições, conforme disposto no § 1º do art. 211 da Constituição Federal:

(...)

V - fornecer informações, sempre que solicitado, ao FNDE, ao CAE, aos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo, a respeito da execução do PNAE, sob sua responsabilidade;

VI - fornecer instalações físicas e recursos humanos que possibilitem o pleno funcionamento do CAE, facilitando o acesso da população;

(...)

Resolução FNDE nº26/2013

Art. 36 Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem:

I - garantir ao CAE, como órgão deliberativo, de fiscalização e de assessoramento, a infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência, tais como:

a) local apropriado com condições adequadas para as reuniões do Conselho;

b) disponibilidade de equipamento de informática;

c) transporte para deslocamento dos membros aos locais relativos ao exercício de sua competência, inclusive para as reuniões ordinárias e extraordinárias do CAE; e

d) disponibilidade de recursos humanos e financeiros, previstos no Plano de Ação do CAE, necessários às atividades inerentes às suas competências e atribuições, a fim de desenvolver as atividades de forma efetiva.

II - fornecer ao CAE, sempre que solicitado, todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE em todas as etapas, tais como: editais de licitação e/ou chamada pública, extratos bancários, cardápios, notas fiscais de compras e demais documentos necessários ao desempenho das atividades de sua competência;

III - realizar, em parceria com o FNDE, a formação dos conselheiros sobre a execução do PNAE e temas que possuam interfaces com este Programa; e

IV - divulgar as atividades do CAE por meio de comunicação oficial da EEx.

§1º O exercício do mandato de conselheiro do CAE é considerado serviço público relevante e não será remunerado.

§2º Quando do exercício das atividades do CAE, previstos no art. 19 da Lei nº 11.947/2009 e art. 35 desta Resolução, recomenda-se a liberação dos servidores públicos para exercer as suas atividades no Conselho, de acordo com o Plano de Ação elaborado pelo CAE, sem prejuízo das suas funções profissionais. “

Do Relatório de Auditoria nº 006/2016 depreende-se que o Conselho Estadual de Alimentação Escolar, no período auditado, não realizou suas atribuições legais, sequer cumpriu o cronograma de visitas às unidades escolares, descumprindo assim, o disposto no art. 19 da Lei Federal nº 11.947/2009 e art. 35 da Resolução FNDE nº 26/2013.

A alegação a falta de estrutura fornecida ao CAE/RR não procede, uma vez que foi constatado nos autos que o CAE possui uma sala e computadores de informática o que permite que referido conselho atue em cumprimento de suas obrigações legais.

Com relação a falta de transporte, os Conselheiros não fizeram a juntada de



nenhuma documentação comprobatória das medidas adotadas para solucionar a questão.

Salienta-se, também, que o art. 11 do Regimento Interno do CAE/RR dispõe que as reuniões do CAE serão realizadas ordinariamente uma vez por mês. Todavia, segundo as atas anexadas às fls. 832/873, as reuniões não ocorriam com a periodicidade exigida no Regimento Interno.

Quanto a Conselheira Dayara Wânia de Souza Cruz Nascimento Dantas, esta foi exonerada do cargo de Conselheira do CAE/RR em 04 de maio de 2016 (fls. 830/831), data posterior aos fatos apurados no Relatório de Auditoria nº 006/2006, motivo pelo qual mantém-se a responsabilidade da mesma no presente feito.

Assim, tendo em vista os fatos e argumentos expostos acima, concluímos haver patente afronta aos comandos constitucionais, legais e regulamentares, notadamente aqueles insculpidos no art. 17, IV e art. 19, I a IV da lei 11.947/2009, art. 35, I a VIII e art. 36 da Resolução FNDE nº 26/2013, o Decreto Estadual nº 1.832-E, bem como aos princípios da legalidade, eficiência e moralidade, insculpidos no art. 37, *caput* da CF.

Ante o exposto e do que nos autos consta, a manifestação do Ministério Público de Contas é no sentido de:

1 - em razão dos achados descrito no subitem 3.1, alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, “f”, “g”, “h” e “i”, pela aplicação da multa prevista no art. 63, II da LOTCE a Sra. Selma Maria de Souza e Silva Mulinari;

2 - em razão dos achados descrito no subitem 3.1, alíneas “b”, “c”, “d”, “f”, “g”, “h” e “i”, pela aplicação da multa prevista no art. 63, II da LOTCE ao Sr. Marcelo Henrique Campbell da Fonseca;

3 - em razão do achado descrito no subitem 3.1, alínea “i”, pela aplicação da multa prevista no art. 63, II da LOTCE aos Conselheiros do CAE/RR sra. Alda dos Santos Oliveira, sr. Antônio de Sousa Costa, Sr. Arlison Sousa Nascimento, Sra. Carmem Gorete de Souza Negrão, Sra. Cláudia Cristiane Furtado de Paula Rodrigues e sr. José Oliveira da Silva , e Sra. Dayara Wânia de Souza Cruz Nascimento Dantas;



4 - em razão do descumprimento de determinação do Tribunal de Contas do Estado de Roraima contida no Mandado de Intimação nº1.112/2016 (fls. 605) pela aplicação da multa prevista no art. 63, IV da LOTCE ao Sr. Emanuel Alves de Moura;

5 – em razão da situação encontrada pelos auditores do TCE/RR e devidamente documentada nos autos, sugiro a esta colenda Corte que inclua o PNAE no programa de auditoria operacional, cujo um dos objetivos é justamente avaliar a execução do recursos oriundos do fundo pelos critérios da legalidade, eficiência e efetividade;

6 - que esse egrégio Tribunal de Contas do Estado de Roraima determine ao atual Secretário da Secretaria Estadual de Educação E Desporto Sr. José Gomes da Silva Soares para apresentar, no prazo de 90 dias, plano de trabalho detalhado com medidas as serem adotadas visando solucionar as causas das irregularidades, sob pena de aplicação de multa diária.

É o parecer.

Boa Vista-RR, 17 de janeiro de 2019.

Bismarck Dias de Azevedo
Procurador de Contas – MPC/RR

JC