

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Auditoria Interna

Coordenação de Fiscalização de Programas e Controle de Demandas Externas

Divisão de Fiscalização de Programas

226830 / 15 - 1

PARECER Nº 11 / 2015 - DIFIP/COFIC/AUDIT/FNDE/MEC

Assunto: Análise de resposta Relatório de Auditoria nº 43/2014, de 04/12/2014, referente aos Programas: PNATE/2013; PNAE/2013 e ao contido no subitem 5.2, pela Prefeitura Municipal de Vargem Grande/MA, Processo nº 23034.009983/2014-61.

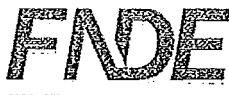
Do Relatório

O Sr. [REDACTED] (CPF: [REDACTED] 875.353-[REDACTED]), Prefeito Municipal de Vargem Grande/MA, foi diligenciado nos termos do Ofício nº 1140/2014 – DIATA/COORI/AUDIT/FNDE/MEC, de 17 de dezembro de 2014, (fl. 37), a atender o disposto nos **subitens 6.1.1 a 6.1.5**, do Relatório de Auditoria nº 43/2014 (fls. 03 a 29), correspondentes respectivamente aos subitens 1.1, 2.2, 3.3, 3.4, e 3.9, conforme teor a seguir:

“6.1.1. diligenciar o Sr. [REDACTED], CPF nº [REDACTED] 875.353-[REDACTED], Prefeito de Vargem Grande/MA, a restituir no prazo de 30 (trinta) dias aos cofres do FNDE, a título de débito, os valores originais impugnados no total de R\$ 99.902,00 (Noventa e nove mil, novecentos e dois reais centavos), referente ao não fornecimento de alimentação escolar aos alunos no de março de 2013, acrescidos de juros e correção monetária aplicados a partir das datas e valores constantes no quadro evidência da constatação do subitem 1.1, ...”.

“6.1.2. diligenciar o Sr. [REDACTED], CPF nº [REDACTED] 875.353-[REDACTED], Prefeito de Vargem Grande/MA, a restituir no prazo de 30 (trinta) dias aos cofres do FNDE, a título de débito, os valores originais impugnados no total de R\$ 118.704,00 (cento e dezoito mil, setecentos e quatro reais), referente ao não fornecimento de alimentação escolar aos alunos no de março de 2014, acrescidos de juros e correção monetária aplicados a partir das datas e valores constantes no quadro evidência da constatação do subitem 2.2, ...”.

“6.1.3. diligenciar o Sr. [REDACTED], CPF nº [REDACTED] 875.353-[REDACTED], Prefeito de Vargem Grande/MA, a restituir no prazo de 30 (trinta) dias aos cofres do FNDE, a título de débito, os valores originais impugnados de R\$ 41.047,44 (Quarenta e hum mil, quarenta e sete reais e quarenta e quatro centavos) a reais e sessenta e seis centavos), acrescidos de juros e correção monetária aplicados a partir da data 19/09/2013, referente a ausência de



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Auditoria Interna

Coordenação de Fiscalização de Programas e Controle de Demandas Externas

Divisão de Fiscalização de Programas

controle de combustível adquirido e constantes no quadro evidência da constatação do subitem 3.3, ...”.

“6.1.4. diligenciar o Sr. [REDACTED], CPF nº [REDACTED].875.353-[REDACTED], Prefeito de Vargem Grande/MA, a restituir no prazo de 30 (trinta) dias aos cofres do FNDE, a título de débito, os valores originais impugnados no total de R\$ 94.418,50 (Noventa e quatro mil, quatrocentos e dezoito reais e cinquenta centavos), acrescidos de juros e correção monetária aplicados a partir das datas e valores, referente descrição insuficiente na documentação comprobatória da despesa, constantes no quadro evidência da constatação do subitem 3.4. ...”.

6.1.5. diligenciar o Sr. [REDACTED], CPF nº [REDACTED].875.353-[REDACTED], Prefeito de Vargem Grande/MA, a restituir no prazo de 30 (trinta) dias aos cofres do FNDE, a título de débito, os valores originais impugnados de R\$ 86.490,00 (Oitenta e seis mil, quatrocentos e noventa reais), acrescidos de juros e correção monetária aplicados a partir das datas e valores, referente utilização de modalidade/tipo de licitação menos vantajosa para a administração, constantes no quadro evidência da constatação do subitem 3.9. ...”.

Da Manifestação da Entidade

2. Em resposta o Sr. [REDACTED] (CPF: [REDACTED].875.353-[REDACTED]), Prefeito Municipal de Vargem Grande/MA, encaminhou documento (fl.42 a 61) no qual foram apresentadas as seguintes manifestações relativas às recomendações impostas em razão dos subitens 1.1, 2.2, 3.3, 3.4, e 3.9 :

I – FATO

a) subitem 1.1

O Relatório de Auditoria nº 43/2014/FNDE/MEC, sustenta que:

Identificou-se prejuízo ao erário, conforme consignado nos subitens 1.1., 2.2, 3.3, 3.4, e 3.9, devendo os responsáveis serem diligenciados a recolherem ao erário os valores correspondentes, no prazo de 30 (trinta) dias e, caso não regularizada a situação, a Diretoria Financeira desta Autarquia será comunicada para fins de eventual cobrança do débito em tomada de contas especial – TCE.

A Prefeitura do Município de Vargem Grande - MA não forneceu alimentação escolar às escolas da rede no período de fevereiro a abril de 2013. A distribuição teve início a partir de 16/04/2013, sendo que de acordo com o calendário escolar, as aulas iniciaram-se no dia 13/02/2013.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Auditoria Interna

Coordenação de Fiscalização de Programas e Controle de Demandas Externas

Divisão de Fiscalização de Programas

...
Em primeiro lugar, é bom ver que a Secretaria Municipal de Educação, e não o Prefeito Municipal, é que responde pela execução do Programa, como se vê pelo art.6º, da Resolução CD nº 38/2009-FNDE, verbis:

Art. 6º Participam do PNAE:

a UEx, como responsáveis pelo atendimento em sua unidade de ensino, por delegação do estado, do município ou do Distrito Federal, ou quando os recursos financeiros forem repassados diretamente pelo FNDE.

...
Em terceiro lugar, é preciso ver que, como o próprio relatório mostra, houve atraso imputável ao FNDE no repasse direto da quantia referida,...

...
Ora só se pode proceder com a licitação se houver "previsões de recursos orçamentária que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes...."

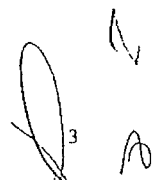
...
b) subitem 2.2

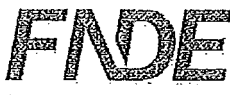
O subitem 2.2 aponta com fato ensejador do prejuízo ao erário o seguinte:

A Prefeitura do Município de Vargem Grande - MA não forneceu alimentação escolar às escolas da rede no período de fevereiro a abril de 2014. A distribuição teve início em 02/04/2014, sendo que de acordo com o calendário escolar, as aulas iniciaram-se no dia 18/02/2014. Por diversos problemas, como: falta de água, logística de distribuição, dentre outros, a oferta de merenda escolar restou prejudicada no decorrer do exercício. Ressalta-se que o mesmo problema foi constatado no exercício de 2013.

...
Em primeiro lugar, deve-se observar que quem é competente para executar, no âmbito do Município de Vargem Grande/MA, o PNAE -- Programa Nacional de Alimentação Escolar, é a Secretaria Municipal de Educação, a quem compete também organizar a respectiva licitação pública, aprovando e publicando o edital competente, formando a comissão de licitação ou pregoeiro responsável, homologando o resultado respectivo e contratando o fornecimento necessário.

...
Em terceiro lugar, é preciso ver que, como o próprio relatório mostra, houve atraso imputável ao FNDE no repasse direto da quantia referida,...

...




MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Auditoria Interna

Coordenação de Fiscalização de Programas e Controle de Demandas Externas

Divisão de Fiscalização de Programas

Ora só se pode proceder com a licitação se houver "previsões de recursos orçamentária que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes.....

....

c) subitem 3.3

O subitem 3.3 aponta com fato ensejador do prejuízo ao erário o seguinte:

...

A Entidade não apresentou documentação comprobatória que configurasse que a despesa realizada e o combustível adquirido, efetivamente, foi utilizado para abastecer a frota de veículos do transporte escolar.

A ausência de controle dos produtos fornecidos pela empresa contratada, bem

como ausência da correta especificação dos produtos fornecidos, descritos nos empenhos emitidos e nas notas fiscais emitidas, compromete a análise da execução do Programa, na qual se busca estabelecer o nexo de causa entre o produto adquirido e seu efetivo fornecimento para atender especificamente a frota do transporte escolar.

...

Em primeiro lugar, é preciso ver que a obrigação do município é em primeiro lugar, com a finalidade do programa, e não como atendimento das suas formalidades. Como se vê no art. 6] da Resolução FNDE nº 12/2011, citada no relatório:

Art. 6º Os valores apurados na forma do art. 5º serão transferidos diretamente aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, em 09(nove) parcelas, no período de março a novembro do ano em curso, e deverão ser utilizados exclusivamente no custeio de despesas com o transporte escolar dos alunos da educação básica da rede pública de ensino.

....

Ora, o Relatório não conseguiu apontar as falhas nas metas traçadas: o escopo do projeto – O transporte escolar – bem ou mal, foi executado. Aí, deve-se centrar o exame da regularidade da execução do programa, ou seja, no seu escopo, que é o de custear a oferta de transporte escolar aos alunos educação básica pública, residentes em área rural, com o objetivo de garantir o acesso à educação (art. 2º, Resolução FNDE nº 12/2011).

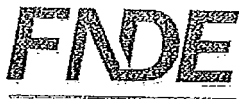
...

d) subitem 3.4

O subitem 3.4 aponta com fato ensejador do prejuízo ao erário o seguinte:

...

As notas de empenhos e as Notas fiscais discriminaram genericamente os serviços prestados, como manutenção preventiva ou manutenção



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Auditoria Interna

Coordenação de Fiscalização de Programas e Controle de Demandas Externas

Divisão de Fiscalização de Programas

corretiva, sem especificar que os veículos beneficiados foram os da frota do transporte escolar, bem como não há a identificação dos itens averiguados ou substituídos, consertos realizados, etc.

...

e) subitem 3.9

...

O subitem 3.9 aponta com fato ensejador do prejuízo ao erário o seguinte:

Na contratação da aquisição de combustíveis para atender aos veículos do transporte escolar, a Prefeitura Municipal realizou o certame licitatório Pregão Presencial, tipo menor preço global, porém, preteriu sem a devida justificativa a modalidade Presencial, tipo menor preço por item, que se revelou mais vantajosa para a administração, sem a devida justificativa.

...

Da Análise:

3. Antes de adentrar a análise das justificativas apresentadas pelo Sr. [REDACTED], ressaltamos que não houve o encaminhamento de documentos junto à manifestação do gestor.

4. No que concerne ao referido no item 2, citação a) subitem 1.1 e b) subitem 2.2 - O ex-Prefeito argumenta a inexistência de sua responsabilidade nos atos administrativos pertinentes à execução do PNAE e PNATE, realizados pela Secretaria Municipal de Educação; uma vez que sua responsabilidade não era objetiva, sendo assim, não poderia ter débitos imputados a sua pessoa.

4.1. Na qualidade de Prefeito em exercício, entre 2005 a 2008, a responsabilidade máxima pelos atos de gestão e pelos atos administrativos é do chefe do Executivo municipal, como bem aponta a legislação pertinente, independentemente se houve delegação ou não das funções precípuas. Cabe registrar que a responsabilidade em razão da delegação de competência já foi objeto de análise do Tribunal de Contas da União/TCU, o qual, em casos análogos, exarou decisões no seguinte sentido:

- Acórdão 1.619/2004-TCU-Plenário:

É entendimento pacífico no Tribunal que o instrumento da delegação de competência não retira a responsabilidade de quem delega, visto que remanesce a responsabilidade no nível delegante em relação aos atos do delegado (v.g. Acórdão 56/1992 - Plenário, in Ata 40/1992; Acórdão 54/1999 - Plenário, in Ata 19/1999; Acórdão 153/2001 - Segunda Câmara, in Ata 10/2001). Cabe, por conseguinte, à autoridade delegante a fiscalização dos atos de seus subordinados, diante da culpa in eligendo e da culpa in vigilando.

- Acórdão 1.247/2006-TCU-1ª Câmara:

[Handwritten signature]
5
[Handwritten mark]



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Auditoria Interna

Coordenação de Fiscalização de Programas e Controle de Demandas Externas

Divisão de Fiscalização de Programas

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE CONVÊNIO.

1. A delegação de competência não transfere a responsabilidade para fiscalizar e revisar os atos praticados.

2. O Prefeito é responsável pela escolha de seus subordinados e pela fiscalização dos atos por estes praticados. Culpa in eligendo e in vigilando.

No Agravo de Instrumento a seguir, a matéria foi abordada incisivamente pelo STF:

AI 631841/SP, Relator Min. Celso de Melo, Julgamento 24/04/2009 (Dje – 082 05/05/2009)

Os Secretários exercem cargos de confiança para praticarem atos delegados pelo Prefeito, que os escolhe direta e imediatamente e tem a responsabilidade não somente pela escolha, mas também de fiscalizar diretamente seus atos. Por consequência, mostra-se inaceitável que, pelas dimensões da máquina administrativa e relacionamento direto, o Prefeito desconhecesse a liberação ilegal de pagamentos. (grifo nosso)

4.2. Neste mesmo sentido, a Procuradoria Federal junto ao FNDE, após ser consultada por esta Auditoria, por meio do Despacho nº 1.511/2012/ PF-FNDE/PGF/AGU, de 11/10/2012, que aprovou o Parecer nº 835/2012/PF-FNDE/PGF/AGU, de 05/10/2012, concluiu o seguinte:

[...] Com efeito, a imputação definitiva de responsabilidade de autoridade que recebeu recursos públicos depende de TCE, em que se assegura o contraditório e ampla defesa, sendo a fase interna meramente procedimental para averiguar-se a quem competia a prestação de contas dos recursos. Portanto, nos termos da consulta formulada, encontra-se regular a recomendação exarada no Relatório de Auditoria nº 25/2011, podendo, inclusive servir de paradigma para casos similares, [...]

4.3. Portanto, **não há que se cogitar afastar-se a responsabilidade do então ex-Prefeito Municipal por ato delegado**, pois é de sua carga controlar os poderes confiados ao substabelecido, sendo responsável enquanto titular do encargo que lhe foi atribuído, qual seja, gestor dos recursos repassados em benefício do Programa.

4.4. No que concerne ao repasse dos recursos 16 dias após o início das aulas, não deve prosperar o alegado pelo gestor, visto que a norma assegura a previsão orçamentária para execução do Programa, situação que possibilita à Entidade, planejar e proceder à abertura de processo licitatório em tempo de se proceder à contratação dos fornecedores para o atendimento da clientela estabelecida pela Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009:



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Auditoria Interna

Coordenação de Fiscalização de Programas e Controle de Demandas Externas

Divisão de Fiscalização de Programas

Art. 30. A transferência dos recursos financeiros do orçamento do FNDE para execução do PNAE, **em caráter complementar** aos aportados pelas Entidades Executoras, **será feita automaticamente pelo FNDE**, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congênere, nos termos do disposto na Lei nº 11.947/2009, de forma a garantir, no mínimo, uma refeição diária ao público-alvo do Programa, e sua operacionalização processar-se-á da seguinte forma:

III – o número de dias de atendimento a ser considerado no cálculo dos valores devidos à EE será de **200 (duzentos) dias letivos/ano**;

XXII - as transferências de recursos efetuadas na forma deste artigo **deverão ser incluídas nos respectivos orçamentos** dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e não poderão ser considerados no cômputo dos 25% (vinte e cinco por cento) de impostos e transferências devidos à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino (MDE), por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal;

5. No que concerne ao referido no item 2, citação c) subitem 3.3 – mantém-se o referenciado no relatório, vez que, conciliando as informações apresentadas pela Entidade constantes da planilha que identifica as rotas e veículos utilizados para o transporte de escolares, observa-se que tanto a frota terceirizada, quanto os ônibus do Programa Caminho da Escola, utilizam o "óleo diesel" como combustível, contudo, as despesas realizadas referem-se a aquisição dos seguintes combustíveis: Gasolina e Etanol Hidratado. Dessa forma, a Entidade, não apresentou documentação comprobatória que configurasse que a despesa realizada no total de R\$41.047,44, referente à compra de gasolina e Etanol hidratado, fora destinada a atender a finalidade do programa – custear despesa com o transporte de escolares da educação básica da rede pública de ensino.

6. Quanto ao referido no item 2, citação d) subitem 3.4 – mantém-se o referenciado no relatório, vez que, não se verifica nexos causal da despesa realizada com o atendimento à finalidade do programa – custear despesa com o transporte de escolares da educação básica da rede pública de ensino.

7. No que tange ao referido no item 2, citação e) subitem 3.9 – mantém-se o referenciado no relatório, vez que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, devendo ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos que regem a matéria.

8. Cumpre esclarecer que foi considerada pela equipe de auditoria, as normas estabelecidas pelo Programa e seu objetivo final, que exige a observância dos trâmites formais da lei, e, sobretudo, o alcance dos beneficiários dos programas referenciados.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Auditoria Interna
Coordenação de Fiscalização de Programas e Controle de Demandas Externas
Divisão de Fiscalização de Programas

Da Conclusão

9. A despeito das alegações apresentadas, considera-se que estas não foram hábeis a contrapor as circunstâncias verificadas na fiscalização *in loco*, bem como, a ausência de fatos novos para elisão das constatações expostas no Relatório, dessa forma, mantém-se as constatações.

10. Dessa forma, sugere-se à DIATA encaminhar cópia deste Parecer:

10.1. à Coordenação de Auditoria – COAUD, para conhecimento e acompanhamento;

10.2. à Diretoria Financeira – DIFIN, para conhecimento e providências pertinentes quanto ao ressarcimento ao erário;

10.3. ao Sr. [REDACTED], Prefeito Municipal de Vargem Grande/MA, para conhecimento e providências.

Em, 10/07/2015.

[REDACTED]

Técnico da DIFIP



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Auditoria Interna
Coordenação de Fiscalização de Programas e Controle de Demandas Externas
Divisão de Fiscalização de Programas

PARECER N.º 31 /2015 – DIFIP/COFIC/AUDIT/FNDE/MEC

DESPACHO

De acordo.
Encaminhe-se a Senhora Auditora Chefe Substituta, para apreciação.
Em 10/07/2015.

Chefe da DIFIP

De acordo.
Encaminhe-se ao Senhor Presidente do FNDE, para conhecimento.
Em 10/07/2015.

Auditora Chefe Substituta

Ciente.
Retorne-se a Auditoria Interna para os encaminhamentos sugeridos.
Em 15/07/2015.

Presidente