

TC 000.695/2016-5

Tipo de processo: Tomada de Contas Especial.

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Bujaru/PA

Responsável: Miguel Bernardo da Costa, CPF 034.117.102-68, ex-prefeito

Procurador: não há

Proposta: Mérito (arquivamento).

Ministro Relator: José Múcio Monteiro

I - INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE/MEC, contra o Sr. Miguel Bernardo da Costa, CPF 034.117.102-68, prefeito do município Bujaru/PA à época dos fatos (gestão 1997-2000 e 2001-2004), em razão da impugnação parcial das despesas realizadas no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar/PNAE, nos exercícios de 2001 e 2003, em face de irregularidades identificadas na execução do programa.

1.1 O Programa Nacional de Alimentação Escolar/PNAE tem por objetivo a aquisição exclusiva de gêneros alimentícios, em caráter complementar, para atendimento dos alunos matriculados em creches, pré-escolas e em escolas do ensino fundamental das redes federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, inclusive as indígenas e as localizadas em áreas remanescentes de quilombos, e, excepcionalmente, aquelas qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas.

II - HISTÓRICO

2. No exercício financeiro de 2001, o município de Bujaru/PA recebeu os seguintes recursos do FNDE, referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar/PNAE/2001 (peça 1, p. 6 e 86):

Ordem Bancária	Valor (R\$)	Data
2001OB400040	15.339,60	21/2/2001
2001OB400161	15.339,60	22/3/2001
2001OB400328	15.339,60	24/4/2001
2001OB400484	15.339,60	22/5/2001
2001OB400596	15.339,60	21/6/2001
2001OB400724	15.339,60	24/7/2001
2001OB400755	15.339,60	23/8/2001
2001OB400897	15.339,60	22/9/2001
2001OB401225	15.339,60	24/10/2001
2001OB401400	15.339,60	23/11/2001

3. No exercício financeiro de 2003, o município de Bujaru/PA recebeu os seguintes recursos do FNDE, referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar/PNAE/2003 (peça 1, p. 20 e 88):

Ordem Bancária	Valor (R\$)	Data
2003OB400050	23.238,80	25/2/2003
2003OB400108	23.238,80	25/3/2003
2003OB400250	23.238,80	25/4/2003
2003OB400385	23.238,80	24/5/2003
2003OB400467	23.238,80	25/6/2003
2003OB400566	23.238,80	28/7/2003
2003OB400652	23.238,80	1º/9/2003
2003OB400723	23.238,80	1º/10/2003
2003OB400779	23.238,80	25/10/2003
2003OB400838	23.238,80	28/11/2003

4. Os repasses de recursos foram regulados à época pela Medida Provisória 2.178-36, de 24/8/2001 (PNAE/2001) e pela Resolução FNDE/CD 01, de 16/1/2003 (PNAE/2003).

Sobre o PNAE exercício 2001

5. Registre-se que está acostado aos autos o Parecer sobre a execução do programa, datado de 22/2/2002, assinado pelo Sr. Rui Guimarães da Silva, presidente do CAE (peça 1, p. 98), opinando pela regularidade da prestação de contas.

6. Após análise, foi emitido o Parecer/FNDE/DIROF/GECAP/DIPRA/PC/2001/PNAE/16883/2003, de 18/9/2003 (peça 1, p. 96), aprovando a referida prestação de contas.

7. Em 15/10/2001, por meio da Central de Atendimento ao Cidadão, o FNDE recebeu denúncia acerca de irregularidades na execução do programa, conforme Registro de Ocorrência 310887 (peça 1, p. 118), cujo teor está transcrito abaixo:

"Usuária denuncia que a Prefeitura Municipal de Bujaru distribui para cada escola municipal da zona rural, oito pacotes de sopa atendendo somente 08 dias no mês. A mesma já procurou a Prefeitura, que informou que a merenda será somente estas sopas.

Conforme consulta ao Sistema (relatório anexo) o recurso referente ao PNAE está sendo liberado mensalmente ao Município."

8. No período de 1º a 2/4/2003, o município de Bujaru/PA foi objeto de fiscalização por parte da Auditoria Interna do FNDE (AUDIT), em cumprimento à programação do Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna-PAAAI/2003, bem como para "apurar denúncia de que a merenda servida nas escolas rurais, em 2001, foi somente formulado, sopa em pacotes".

9. O resultado da fiscalização resultou no Relatório de Inspeção 69/2003, de 13/5/2003 (peça 1, p. 128-136), que concluiu o seguinte, *in verbis*:

6.1. De acordo com os documentos apresentados e os exames procedidos, concluímos que a execução do Programa ocorreu de forma insatisfatória, visto que os alimentos consumidos pelo alunado do município restringiu-se a apenas xarope de frutas, mistura para preparo de arroz doce e sopas, resultando no

descumprimento da exigência de utilização de no mínimo 60% e 70% dos recursos, na aquisição de produtos básicos, segundo o cronograma previsto nos incisos II e III do § 3.º do art. 5.º da Resolução CD/FNDE 15, de 25/08/00.

10. Foi então expedido pelo FNDE o ofício 1206/ 2003/DIATA/AUDIT/FNDE/MEC, de 28/5/2003 (peça 1, p. 140), com aviso de recebimento dos correios (AR) de 11/6/2003 (peça 1, p. 144), cientificando o responsável acerca do Relatório de Fiscalização.

11. Em resposta, o Prefeito encaminhou suas alegações de defesa, mediante o expediente inominado, de 29/8/2003 (peça 1, p. 150-154). Do referido documento destaca-se, *in verbis*:

Em referência ao Relatório de Inspeção nº 69/2003, a despesa considerada excessiva com produtos formulados se, explica pela maior rentabilidade que os mesmos apresentam, o que permite o atendimento de um maior número de alunos.

Isso se fez particularmente importante, indispensável mesmo, haja vista a realidade com que a Prefeitura se deparou no ano letivo de 2001, quando houve imprevisto aumento no número de alunos matriculados, sem que as verbas disponíveis experimentassem similar elevação.

Tornou-se assim imperioso atender maior quantidade de alunos, suprindo-os de merenda escolar, com a mesma verba antes destinada a fazer frente a necessidades bem inferiores- sendo mesmo para estas apenas suficiente, jamais demasiada.

Observe-se que o item 5.2.2 do relatório, de inspeção em epígrafe reconheceu que não faltou merenda em nenhuma escola, o que demonstra o êxito na ação da administração municipal em evitar que isso acontecesse.

12. Após o exame da documentação, foi emitido o Parecer 798/04-DIVAP/AUDIT/FNDE/MEC, de 21/10/2004 (peça 1, p. 158-171), registrando o acolhimento parcial das justificativas apresentadas.

13. Foi então enviado ao responsável o ofício 746/2005-DIATA/AUDIT/FNDE/MEC, de 22/5/2005 (peça 1, p. 174), com aviso de recebimento dos correios (AR) de 30/5/2005 (peça 1, p. 178), comunicando-o acerca das pendências ainda verificadas na execução do PNAE/2001.

14. Por meio de expediente inominado à peça 1, p. 180-181, o advogado do Sr. Miguel Bernardo da Costa cientificou o FNDE acerca do novo endereço do responsável e pleiteou maior prazo para apresentação de nova defesa frente às constatações.

15. Por fim o Parecer 368/2010-DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, de 27/12/2010 (peça 1, p. 244-248) impugnou o montante de R\$ 96.645,63 sob o fundamento de aquisição de produtos formulados acima do limite permitido.

Sobre o PNAE exercício 2003

16. As irregularidades verificadas no âmbito do PNAE/2003 se originaram também da fiscalização realizada pela Auditoria Interna do FNDE (AUDIT), no período de 1º a 2/4/2003.

17. O resultado da fiscalização referente ao PNAE/2003 resultou no Relatório de Inspeção 70/2003, de 13/5/2003 (peça 1, p. 322-330), concluindo que o PNAE/2003 não estava sendo executado adequadamente.

18. Com efeito, foi emitido o Parecer 797/04-DIVAP/AUDIT/FNDE/MEC, de 22/10/2004 (peça 1, p. 354-358) e ofício 2764/2004- DIATA/AUDIT/FNDE/MEC, de 10/11/2004 (peça 1, p. 360), cientificando o ex-gestor acerca das impropriedades constatadas.

19. Em resposta, mediante expediente inominado, de 15/7/2005 à peça 1, p. 376-378, o responsável apresentou justificativas às constatações verificadas no Relatório 70/2003 e encaminhou

cópias de notas fiscais de produtos alimentícios adquiridos com os recursos do programa (peça 1, p. 380 até peça 2, p. 16).

20. Foi ainda acostada aos autos a prestação de contas dos recursos do PNAE/2003 (peça 2, p. 20-24), encaminhada pela Presidente do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), Sra. Clélia da Silva Souza, por meio do Ofício 001/2004-CAE-BUJARU, datado de 20/2/2004 (peça 2, p. 18).

20.1 Mediante o PARECER/FNDE/DIROF/GECAP/DIPRA/PC/2003/PNAE 06851/2004, de 5/11/2004 (peça 2, p. 64), o FNDE aprovou a prestação de contas do PNAE/2003.

21. Por meio do Parecer 02/2009 DIVAP/AUDIT/FNDE/MEC, de 13/1/2009 (peça 2, p. 28-32), o FNDE analisou as justificativas apresentadas pelo gestor, remanescendo algumas impropriedades, as quais foram cientificadas ao Sr. Miguel Bernardo da Costa, mediante ofício 40/2009-DIATA/AUDIT/FNDE/MEC, de 29/1/2009 (peça 2, p. 38), com aviso de recebimento (AR) à peça 2, p. 42.

22. Por fim o Parecer 108/2009-DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, de 8/10/2009 (peça 2, p. 80-84), aprovou apenas parcialmente as contas do PNAE/2003, impugnando o montante de R\$ 20.820,00, sob o fundamento de que não foram apresentadas as guias de distribuição dos gêneros alimentícios às escolas do município.

23. O Relatório 172/2015 DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 19/8/2015 do Tomador Especial de Contas do FNDE (peça 2, p. 118-146), aponta irregularidades nas contas do responsável e impugna o montante elencados nos parágrafos 15 e 22 desta instrução. Tais irregularidades são ratificadas pelo Relatório de Auditoria 2278/2015 da Controladoria Geral da União (peça 2, p. 162-164).

24. O Certificado de Auditoria 2278/2015 (peça 2, p. 165) atesta a irregularidade das contas, posicionamento ratificado pelo Parecer do Dirigente do órgão de controle interno (peça 2, p. 166) e referendado em pronunciamento ministerial (peça 2, p. 168).

III - EXAME TÉCNICO

25. Cumpre registrar preliminarmente que a presente Tomada de Contas Especial somente foi autuada pelo FNDE em 17/8/2015 (peça 2, p. 120), portanto quase 13 anos após às mais recentes impropriedades apontadas, que referem-se ao PNAE/2003 e mais de 15 anos após às do PNAE/2001.

25.1. No presente exame técnico far-se-á a análise em separado, iniciando-se pelas impropriedades do PNAE/2001.

Análise das ocorrências no âmbito do PNAE/2001

26. Sobre a possível irregularidade no âmbito PNAE/2001, conforme verificado no Relatório do Tomador especial de Contas (peça 2, p. 118-146) e no Parecer 368/2010-DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, de 27/12/2010 (peça 1, p. 244-248), verifica-se que versa aquisição de produtos formulados acima do limite permitido pela legislação vigente à época.

27. Conforme restou comprovado pelo Relatório de Fiscalização 69/2003, de 13/5/2003 (peça 1, p. 128-136), o responsável adquiriu percentual de produtos formulados acima do previsto pelo parágrafo único do art. 6º da Medida Provisória 2.178-36, de 24/8/2001.

27.1 Por esse dispositivo, os Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam utilizar, no mínimo, setenta por cento dos recursos do PNAE/2001 na aquisição dos produtos básicos, como feijão, arroz e etc.

28. Assim, verifica-se que houve descumprimento da legislação atinente à matéria. Contudo, o fato de parte dos recursos ter sido aplicada na aquisição de produtos não básicos (ou produtos formulados), quando deveriam ter sido aplicados em produtos básicos, não acarreta necessariamente

dano ao Erário, pois essa avaliação depende dos produtos que foram efetivamente adquiridos e da destinação destes.

29. No caso em tela, compulsando os autos verifica-se que o Parecer 798/04-DIVAP/AUDIT/FNDE/MEC, de 21/10/2004 (peça 1, p. 164) reconhece que os produtos adquiridos foram distribuídos às escolas de forma satisfatória. Além disso, o próprio Relatório de Inspeção 69/2003, de 13/5/2003 (peça 1, p. 128-136) assegura, *in verbis*:

5.1.4 Os produtos alimentícios adquiridos das empresas acima demonstradas, foram 100% formulados, como: xarope de frutas, mistura para preparo de arroz doce, sopa de feijão com macarrão, legumes e charque (em pacote), sopa de carne com legumes e macarrão (em pacote), sopa de galinha com legumes e macarrão (em pacote), biscoito doce e salgado, bebida láctea sabores diversos, sopa de creme de batata com legumes e macarrão colorido.

(...)

5.2.2 Nas escolas confirmamos que não faltou merenda, porém a servida foi somente formulados, para todas as escolas do município.

29.1 Com efeito, percebe-se que houve aquisição de alimentos condizentes com a alimentação de crianças em idade escolar, cuja inclusão no cardápio da merenda escolar não é vedada. Além disso comprovou-se não haver falta de merenda, haja vista que a distribuição às escolas ocorreu de forma adequada.

29.2 Cumpre salientar que, mediante o Parecer FNDE/DIROP/GECAP/DIPRA/PC/2001/PNAE/ 16883/2003, de 18/9/2003 (peça 1, p. 96), o FNDE aprovou a prestação de contas do PNAE/2001.

29.3 Diante das evidências, e ainda que o fato constitua irregularidade, em face da não utilização do percentual mínimo em produtos básicos, não há que se falar em débito.

30. Sobre a irregularidade em face da não utilização do percentual mínimo em produtos básicos, cumpre novamente salientar a defesa apresentada pelo responsável, ainda em 2003, conforme evidenciado no parágrafo 11 desta instrução.

30.1 Destaca-se nessa defesa que o responsável justificou a compra a maior de produtos formulados para atender um aumento no número de alunos matriculados no ano 2001. Segundo o responsável, em face da maior “rentabilidade” dos produtos formulados, a aquisição destes seria a solução para atender a demanda crescente de alunos da rede municipal de ensino, haja vista que os recursos repassados pelo FNDE não acompanharam esse crescimento.

30.2 Há elementos de convicção nos autos que permitem concluir que conduta do responsável visou o bem da coletividade e ainda que se considere fáltosa a conduta do responsável, ou seja, passível de punição, esta não poderia ser mais imposta por essa Corte de Contas, em face da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva.

31. Com relação à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, este Tribunal aprovou por meio do Acórdão 1441/2016-Plenário incidente de uniformização de jurisprudência em que firma o entendimento de que a matéria se subordina ao prazo prescricional de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade a ser sancionada.

32. No presente caso, os atos irregulares relativos ao PNAE/2001 foram todos praticados no ano de 2001, conforme evidenciado no relatório do Tomador Especial de Contas (peça 2, p. 118-146).

33. Não houve citação do responsável, operando-se, portanto, o transcurso de mais de 10 anos entre esse ato e a possível irregularidade.

34. Constatado o esgotamento do prazo prescricional, deve-se reconhecer no presente processo, quanto à irregularidade detectada na execução do PNAE/2001, nos termos do art. 205 do Código Civil, a prescrição da ação punitiva por parte deste Tribunal.

Análise das ocorrências no âmbito do PNAE/2003

35. No que toca ao PNAE/2003, após todas as análises e comunicações processuais evidenciadas na seção histórico desta instrução, verificou-se que o Tomador Especial de Contas do FNDE manteve a impugnação parcial das despesas realizadas no âmbito do PNAE/2003, no montante valor histórico de R\$ 20.820,00, sob o fundamento de que não foram apresentadas as guias de distribuição dos gêneros alimentícios às escolas do município.

36. Observa-se ainda que houve a regular prestação de contas dos recursos do PNAE/2003 (peça 2, p. 18-24), inclusive com aprovação das contas pelo FNDE, conforme evidenciado no Parecer à peça 2, p. 64.

36.1 Evidencia-se ainda que o Parecer do CAE (peça 2, p. 22) propugna pela regularidade das referidas contas e as notas fiscais acostadas ao autos à peça 1, p. 380 até peça 2, p. 16, denotam que os recursos foram utilizados no objeto do programa, qual seja, aquisição de gêneros alimentícios.

37. O próprio Relatório de Inspeção 70/2003, de 13/5/2003 (peça 1, p. 322-330), cujas inspeções foram realizadas em 1º e 2/4/2003 (peça 1, p. 322), relata que, *in verbis*:

5.2.2 Como está demonstrado no quadro acima, todas as escolas receberam somente produtos formulados, em conformidade com a relação de entrega dos produtos às escolas.

38. Ressalte-se ainda que o responsável apresentou alegações de defesa, frente às constatações verificadas no supracitado relatório ainda em 2005 (peça 1, p. 376-378), contudo a análise por parte do FNDE somente se deu em 2009 (peça 2, p. 28-32) e a autuação da TCE somente em 19/8/2015 (peça 2, p. 118-146).

39. A mora no prosseguimento do processo prejudica sobremaneira a ampla defesa do responsável no processo no âmbito dessa Corte de Contas.

39.1 Nesse sentido a jurisprudência dessa Corte de Contas, cristalizada no Acórdão 7415/2011-TCU 1º Câmara que assevera, *in verbis*:

Em observância aos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual e também para não inviabilizar o exercício da ampla defesa e do contraditório, transcorridos mais de 10 anos desde o fato gerador, arquivam-se a tomada de contas especial.

40. Além disso, pelos elementos de convicção constantes dos autos, conforme descritos nos parágrafos anteriores, não resta caracterizado perfeitamente o dano ao Erário.

41. Conforme relatado no item 5.2.2 do Relatório de Inspeção 70/2003, de 13/5/2003 (peça 1, p. 322-330), as escolas receberam merenda, porém compostas apenas por produtos formulados, os quais, conforme relatado anteriormente, não são vedados pela legislação.

41.1 Além disso a IN/TCU 71/2012 assevera, em seu artigo 5º, que é pressuposto para instauração de tomada de contas especial a existência de elementos fáticos e jurídicos suficientes para a comprovação da ocorrência de dano, o que não resta comprovado no caso em análise.

42. A inspeção foi realizada no início de abril de 2003, nesse período a referida municipalidade somente havia recebido duas parcelas dos recursos do PNAE/2003.

43. Em valores históricos, o montante de recursos repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE/2003 ao município de Bujaru/PA foi de R\$ 232.388,00 (peça 1, p. 20 e 88) e o valor impugnado foi de R\$ 20.820,00, aproximadamente apenas 9% dos recursos repassados.

44. Assim, em homenagem ao princípio da proporcionalidade e da ampla defesa em face do transcurso de mais de 12 anos entre as possíveis impropriedades e a autuação da presente tomada de contas especial, considerando-se ainda que não há elementos suficientes para caracterização do dano e ainda devido à baixa materialidade dos recursos envolvidos, visando a economia processual, opta-se pelo afastamento do débito imputado pelo FNDE.

45. Ressalte-se ainda que esta Corte de Contas têm firmado entendimento no sentido de julgar regulares com ressalvas as contas dos gestores que aplicam os recursos, ainda que com desvio de finalidade ou falha de natureza formal, em objeto correlato ao ajustado e em prol do interesse público do município e da comunidade, desde que não haja indícios de locupletamento por parte do gestor ou desvio de recursos.

45.1 Nesse sentido são os Acórdãos: 1.479/2012-TCU 2ª Câmara; 332/2007 - TCU - 1ª Câmara e 322/2010 - TCU - 2ª Câmara.

46. Desta feita, com fulcro art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso VI, e 212 do RI/TCU, verifica-se que não há pressupostos para o prosseguimento desta TCE, pelo que se propõe o arquivamento da presente tomada de contas especial.

IV - CONCLUSÃO

47. O Sr. Miguel Bernardo da Costa, CPF 034.117.102-68, prefeito do município Bujaru/PA à época dos fatos (gestão 1997-2000 e 2001-2004), recebeu recursos do FNDE, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar/PNAE, nos exercícios de 2001 e 2003.

48. Foram apontadas irregularidades na execução do programa o que motivou a instauração da presente tomada de contas especial.

49. Pela análise dos autos verificou-se que não havia débito a ser imputado ao responsável.

50. A conclusão é pelo arquivamento da presente tomada de contas especial com fulcro art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso VI, e 212 do RI/TCU, pela ausência dos pressupostos aptos ao prosseguimento.

V - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

51. Ante os fatos expostos, submetem-se os autos à apreciação superior, com proposta de encaminhamento ao Gabinete do Ministro Relator, para que autorize:

a) arquivar a presente tomada de contas especial, sem julgamento do mérito, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso VI, e 212 do RI/TCU.

b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao FNDE, para que adote a providência prevista no art. 16, caput, da IN/TCU 71/2012 quanto à baixa da responsabilidade pelo débito do Sr. Miguel Bernardo da Costa, CPF 034.117.102-68.

Secex/PA (2ª D), 16 de agosto de 2016.

(Assinado eletronicamente)

YASSER YAMANI SASTRE PACHECO

AUFC matr. 10.682-8