

**TC 040.370/2018-6**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Governador Newton Bello/MA

**Responsável:** Leula Pereira Brandão (CPF 235.317.703-49)

**Advogado:** não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** citação

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em desfavor da Sra. Leula Pereira Brandão (CPF 235.317.703-49), Prefeita Municipal de Governador Newton Bello/MA nas gestões 2009/2012 e 2013/2016, em razão da impugnação das despesas pagas com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, no exercício de 2010, ante as irregularidades apontadas após inspeção *in loco* realizada pela Controladoria-Geral da União-CGU.

## HISTÓRICO

2. Por conta do PNAE, cujo objeto era 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”*, consoante Resolução CD/FNDE nº 38, de 16/7/2009, foi liberado no exercício de 2010 o valor total de R\$ 183.654,00, conforme Ordens Bancárias e extrato da conta específica, constantes das Peças 6 e 8, como segue abaixo:

| Valor (R\$) | Data       |
|-------------|------------|
| 20.406,00   | 23/3/2010  |
| 20.406,00   | 24/3/2010  |
| 20.406,00   | 1º/5/2010  |
| 41.100,00   | 30/7/2010  |
| 20.406,00   | 9/9/2010   |
| 14.886,00   | 8/10/2010  |
| 25.926,00   | 4/11/2010  |
| 20.118,00   | 11/11/2010 |

3. A prestação de contas dos recursos repassados foi encaminhada pela Prefeita em 9/2/2011 (Peças 4 e 20), tendo sido emitido o Parecer nº 79/2015-COECS/CGPAE/DIRAE/FNDE-MEC (Peça 10), sugerindo a aprovação parcial com ressalvas, tendo em vista as seguintes ocorrências:

a) não fornecimento de alimentação escolar no período de 53 dias letivos, com solicitação de imputação de débito no valor de R\$ 54.075,90;

b) ausência de justificativa para o descumprimento quanto à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar com, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo PNAE à Entidade Executora.

4. Além disso, durante as tratativas de análise das contas, o FNDE tomou conhecimento do Relatório de Demandas Externas nº 00209.000549/2010-48, resultado da fiscalização realizada no município de Governador Newton Bello/MA, no período de 2/7 a 30/9/2012, pela Controladoria Geral da União (CGU), para verificar a regularidade da aplicação dos recursos transferidos pelo Governo Federal, incluindo o PNAE, nos exercícios de 2009 e 2010 (Peça 9, p. 8-16 e 21-25).

5. Consoante o citado Relatório da CGU, verificou-se, com relação ao PNAE/2010, que as notas fiscais emitidas pela empresa Comercial Papemar, referentes ao fornecimento de gêneros alimentícios, não foram validadas nos postos de passagem obrigatória das rodovias. Tal fato indicaria que as mercadorias não transitaram entre o estabelecimento comercial fornecedor e o devido beneficiário, portanto, os dispêndios não foram comprovados. A CGU apontou também que a Prefeitura não conseguiu conciliar o valor das notas fiscais com as transferências bancárias realizadas, não comprovando o nexo de causalidade entre o pagamento aos fornecedores e a movimentação na conta vinculada ao Programa.

6. Segundo a Informação nº 161/2014-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (Peça 12, p. 5-10), onde se realizou a análise financeira das prestações de contas do PNAE nos exercícios de 2009 e 2010, ante as irregularidades constatadas pela CGU, foi impugnado o valor total repassado, sugerindo-se *“enviar Ofício ao gestor, informando o resultado da análise financeira e solicitando o saneamento das pendências ou a devolução dos recursos impugnados, no valor de R\$ 226.210,80, devidamente corrigidos”*, esclarecendo-se que tal valor refere-se aos dois exercícios.

7. Foi emitido o Parecer nº 1413/2016/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (Peça 11), que não aprovou a prestação de contas dos recursos do PNAE/2010, ante as seguintes irregularidades, constatadas tanto no Parecer nº 79/2015-COECS/CGPAE/DIRAE/FNDE-MEC quanto no Relatório de Demandas Externas nº 00209.000549/2010-48, da CGU:

a) não fornecimento de alimentação escolar no período de 53 dias letivos, com solicitação de imputação de débito no valor de R\$ 54.075,90;

b) ausência de justificativa para o descumprimento quanto à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar com, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo PNAE à Entidade Executora;

c) Notas fiscais não validadas ou validadas em desacordo com as normas estabelecidas, no valor total repassado: R\$ 183.654,00.

8. Salientou o referido Parecer que tais débitos não se somam, tendo em vista que o valor do débito se limita ao valor total transferido ao gestor.

9. Por meio do Ofício nº 298/2014/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE-MEC, recebido em 12/11/2014 (Peça 13, p. 1-6, e Peça 14, p. 1), o FNDE notificou a Sra. Leula Pereira Brandão das irregularidades relativas aos recursos do PNAE nos exercícios de 2009 e 2010, mas ela não se manifestou.

10. Posteriormente, foi enviado o Ofício nº 18798/2016/Daesp/Copra/Cgcap/Difin-FNDE, reiterado pelo Ofício nº 8261/2017/Daesp/Copra/Cgcap/Difin-FNDE, recebido em 16/5/2017 (Peça 13, p. 7-9, e Peça 14, p. 3), solicitando a devolução do montante de R\$ 183.654,00, relativo às irregularidades constatadas na prestação de contas do PNAE/2010, porém ela não se manifestou.

11. Diante do não saneamento das irregularidades apontadas e da não devolução dos recursos, instaurou-se a Tomada de Contas Especial. No Relatório de Tomada de Contas Especial nº 362/2017-DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN-FNDE/MEC (Peça 17) conclui-se que o prejuízo importa em 100% do valor dos recursos repassados, imputando-se a responsabilidade à Sra. Leula Pereira Brandão, Prefeita Municipal de Governador Newton Bello/MA nas gestões 2009/2012 e 2013/2016, em razão da impugnação de despesas pagas com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, no exercício de 2010, ante as irregularidades apontadas após inspeção *in loco* realizada pela Controladoria-Geral da União-CGU.

12. O Relatório de Auditoria nº 898/2018 da Controladoria Geral da União (Peça 22) também chegou às mesmas conclusões. Após serem emitidos o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente e o Pronunciamento Ministerial (Peças 23 a 25), o processo foi remetido a esse Tribunal.

13. Em atendimento ao item 9.4, do Acórdão 1772/2017 - TCU - Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, informa-se que foi efetuada pesquisa no sistema processual do TCU, e que não foi encontrado débito imputável à responsável em outros processos em tramitação no Tribunal.

#### **ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE**

14. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que os recursos foram transferidos em 2010 (Peça 6) e a responsável foi notificada sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente por meio do Ofício nº 8261/2017/Daesp/Copra/Cgcap/Difin-FNDE, recebido em 16/5/2017 (Peça 13, p. 9, e Peça 14, p. 3).

15. Verifica-se que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/7/2017 é superior a R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

16. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

#### **EXAME TÉCNICO**

17. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que a Sra. Leula Pereira Brandão, ex-prefeita do Município de Governador Newton Bello/MA nas gestões 2009/2012 e 2013/2016, era a pessoa responsável pela gestão, execução e prestação de contas dos recursos federais recebidos à conta do PNAE/2010, e, no entanto, não utilizou corretamente os mesmos, tendo sido constatado pela Controladoria-Geral da União, em fiscalização realizada no exercício de 2012, que as notas fiscais emitidas pela empresa contratada, referentes ao fornecimento de gêneros alimentícios, não foram validadas nos postos de passagem obrigatória das rodovias, o que indicaria que as mercadorias não transitaram entre o estabelecimento comercial fornecedor e o devido beneficiário. Além disso, a CGU apontou que a Prefeitura não conseguiu conciliar o valor das notas fiscais com as transferências bancárias realizadas, não tendo comprovado, portanto, o nexo de causalidade entre o suposto pagamento aos fornecedores e a movimentação na conta vinculada ao Programa, causando prejuízo ao erário.

18. Em que pese a ausência de validação das notas fiscais nos postos de passagem obrigatória das rodovias traduzir mais uma irregularidade fiscal do que figurar propriamente como prova cabal da falta de entrega da merenda escolar, tal fato, aliado à ausência de conciliação entre o valor das notas fiscais e as transferências bancárias, indica a utilização incorreta dos recursos.

19. Ademais, o próprio FNDE, através do Parecer nº 79/2015-COECS/CGPAE/DIRAE/FNDE-MEC, apontou as seguintes ocorrências:

a) não fornecimento de alimentação escolar no período de 53 dias letivos, causando prejuízo ao erário no valor de R\$ 54.075,90 (o qual não se soma ao débito a ser imputado à responsável, pois o mesmo se limita ao valor total transferido ao gestor);

b) ausência de justificativa para o descumprimento quanto à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar com, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo PNAE à Entidade Executora.

20. À primeira vista, parece haver uma contradição na proposta de citação pelo não fornecimento de merenda escolar no período de 53 dias letivos e concomitantemente pelas notas não validadas, pois, ao impugnar apenas 53 dos 180 dias letivos, poderia significar que o FNDE concordou com a entrega de merenda durante 127 dias letivos, colidindo com o entendimento da CGU, pela impugnação do valor total com base na não validação das notas fiscais e a na falta de conciliação bancária.

21. A manifestação do FNDE, através do Parecer nº 79/2015-COECS/CGPAE/DIRAE/FNDE-MEC (Peça 10), que aprovou parcialmente as contas do PNAE/2010, foi amparada no Parecer do Conselho de Alimentação Escolar - CAE, que aprovou as contas do Programa. Contudo, apesar dessa aprovação, consta da própria avaliação do FNDE que, nesse Parecer do CAE, não há manifestação de avaliação sobre a quantidade de gêneros alimentícios entregue nas unidades escolares de forma suficiente para o preparo das refeições, como também não há menção sobre a elaboração de cardápios. Essas ocorrências fragilizam o Parecer do CAE como instrumento de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do PNAE, sobretudo quando confrontado com as irregularidades constantes no Relatório da CGU.

22. Posteriormente, foi emitido o Parecer nº 1413/2016/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (Peça 11), que não aprovou a prestação de contas dos recursos do PNAE/2010, ante as irregularidades constatadas tanto no Parecer nº 79/2015-COECS/CGPAE/DIRAE/FNDE-MEC quanto no Relatório de Demandas Externas nº 00209.000549/2010-48, da CGU, salientando ainda que tais débitos não se somam, tendo em vista que o valor do débito se limita ao valor total transferido ao gestor, como mencionado nos itens 7 e 8 desta instrução:

a) não fornecimento de alimentação escolar no período de 53 dias letivos, com solicitação de imputação de débito no valor de R\$ 54.075,90;

b) ausência de justificativa para o descumprimento quanto à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar com, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo PNAE à Entidade Executora;

c) Notas fiscais não validadas ou validadas em desacordo com as normas estabelecidas, no valor total repassado: R\$ 183.654,00.

23. Verifica-se, por fim, que foi dada oportunidade de defesa ao agente responsabilizado, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5, inciso LV, da Constituição Federal), tendo em vista a notificação realizada por intermédio do Ofício nº 8261/2017/Daesp/Copra/Cgcap/Difin-FNDE, recebido em 16/5/2017 (Peça 13, p. 9 e Peça 14, p. 3), porém a Sra. Leula Pereira Brandão, ex-prefeita do Município de Governador Newton Bello/MA (gestões 2009/2012 e 2013/2016) se manteve silente e não recolheu o montante devido aos cofres do FNDE, razão pela qual a sua responsabilidade deve ser mantida.

## CONCLUSÃO

24. A partir dos elementos constantes dos autos, foi possível verificar que os recursos repassados, no âmbito do PNAE/2010, deveriam ser integralmente gastos na gestão da Sra. Leula Pereira Brandão (itens 2 a 11).

25. Desse modo, deve ser promovida sua citação, para que apresente alegações de defesa quanto às irregularidades constatadas na execução dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, no exercício de 2010, causando ao erário prejuízo no valor de R\$ 183.654,00.

26. Cabe informar à Sra. Leula Pereira Brandão que a demonstração da correta aplicação dos recursos, perante este Tribunal, deve ocorrer por meio da apresentação de documentação probatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica (recursos federais transferidos e contrapartida) e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como documentos que comprovem a execução do objeto do convênio.

### INFORMAÇÕES ADICIONAIS

27. Informa-se que há delegação de competência do relator deste feito, Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, para a citação proposta, consoante a Portaria ASC 10, de 15/8/2017.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a citação da Sra. Leula Pereira Brandão (CPF 235.317.703-49), com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para, no prazo de quinze dias, apresentar alegações de defesa quanto às irregularidades detalhadas a seguir:

i) **Irregularidade:** Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar, no exercício de 2010, ante as seguintes ocorrências:

- i.1) ausência de validação das notas fiscais;
- i.2) ausência de conciliação entre o valor das notas fiscais e as transferências bancárias;
- i.3) não apresentação de avaliação sobre a quantidade de gêneros alimentícios entregue nas unidades escolares de forma suficiente para o preparo das refeições;
- i.4) falta de indicação sobre a elaboração de cardápios;
- i.5) não apresentação de justificativa para o descumprimento quanto à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar com, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo PNAE à Entidade Executora.

ii) **Conduta:** Não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar, no exercício de 2010, ante as seguintes ocorrências:

- Não promover o fornecimento de alimentação escolar no período de 53 dias letivos;
- Não apresentar justificativa para o descumprimento quanto à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar com, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo PNAE à Entidade Executora;
- Realizar pagamento de despesas comprovadas por notas fiscais não validadas ou validadas em desacordo com as normas estabelecidas;

iii) **Dispositivos violados:** art. 37, *caput*, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil, art. 93, do Decreto-lei 200/1967, e Resolução FNDE/CD nº 38, de 16/7/2009;

e/ou recolher aos cofres do FNDE a quantia abaixo indicada, referente à irregularidade e à conduta de que trata o item 28, alínea “a”, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade as quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor.

Débito: PNAE/2010

| Valor (R\$) | Data       |
|-------------|------------|
| 20.406,00   | 23/3/2010  |
| 20.406,00   | 24/3/2010  |
| 20.406,00   | 1º/5/2010  |
| 41.100,00   | 30/7/2010  |
| 20.406,00   | 9/9/2010   |
| 14.886,00   | 8/10/2010  |
| 25.926,00   | 4/11/2010  |
| 20.118,00   | 11/11/2010 |

Valor atualizado do débito em 28/11/2018: R\$ 301452,92.

b) informar a responsável de que, caso venha a ser condenada pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) esclarecer à responsável que o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas, nos termos do art. 12, inciso VI, da Resolução-TCU 170/2004;

d) encaminhar cópia da presente instrução à responsável, a fim de subsidiar a apresentação de suas alegações de defesa e/ou razões de justificativa;

e) esclarecer à responsável, em obediência ao art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VII, da Resolução TCU 170/2004, que o não atendimento à citação ou à audiência implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

SECEX/TCE, em 28 de novembro de 2018.

*(assinado eletronicamente)*  
Phaedra Câmara da Motta  
AUFC – Mat. 2575-5

**Anexo**  
**Matriz de Responsabilização**

| <b>Irregularidade</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>Responsável</b>                                         | <b>Período de Exercício</b> | <b>Conduta</b>                                                                                                             | <b>Nexo de Causalidade</b>                                                                                                                                                                                               | <b>Culpabilidade</b>                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Irregularidades no PNAE/2010, apontadas no Relatório de Fiscalização da CGU nº 00209.00549/2010-49 e no Parecer nº 79/2015-COECS/CGPAE/DIRAE/FNDE-MEC: Notas fiscais não validadas ou validadas em desacordo com as normas estabelecidas, não fornecimento de alimentação escolar no período de 53 dias letivos e ausência de justificativa para o descumprimento quanto à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar com, no mínimo, 30% dos recursos repassados. | Sra. Leula Pereira Brandão - Prefeita - CPF: 235.31.703-49 | 2009/2012 e 2013/2016.      | Não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos do PNAE/2010, causando prejuízo ao erário no valor de R\$ 183.654,00. | A conduta descrita impediu a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo FNDE, descumprindo-se o art. 63 da Lei 4320/1964, o art. 93, do Decreto-Lei 200/1967, e a Resolução CD/FNDE nº 38/2009. | Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade.<br><br>É razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta.<br><br>Era exigível conduta diversa da praticada. |