

Processo TC- 034.921/2017-6
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada em face da Sra. Glorismar Rosa Venâncio, ex-Prefeita do Município de Paço do Lumiar/MA, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados àquela municipalidade, em 2011, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Regularmente citada (vide, à peça 39, o AR assinado pela **própria** responsável), a Sra. Glorismar Rosa não compareceu aos autos, evidenciando-se sua revelia. Em razão disso, a unidade instrutora propôs a irregularidade das contas, com imputação de débito e multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

**

Manifesto-me em dissonância ao encaminhamento alvitrado, por entender que os autos ainda não se encontram em condição de serem apreciados em seu mérito. Explico.

Na instrução à peça 21, o auditor instrutor, ao constatar a existência de quatro contas correntes diferentes (contas 11.041-8 e 11.042-6, ambas da agência 4863-1 do Banco do Brasil; e conas 22.935-0 e 27.163-2, as duas da agência 2645-X também do Banco do Brasil), deduziu que seriam de “titularidade de unidades executoras (associações de pais e mestres, caixas escolares, etc)”.

Além disso, diante da presença apenas do extrato da conta 11.041-8 (peça 10), dispensou a realização da necessária diligência saneadora.

Para fins de atualização do débito, não sendo conhecida “a data em que os valores ingressaram na esfera de detenção dos gestores, termo inicial do período de responsabilidade a ser empregado na modulação do *quantum debeatur*, que poderia ser superestimado, ainda que em pequena monta”, assumiu “que serão considerados como ingresso nas contas correntes específicas os primeiros dias dos meses subsequentes àqueles em que a emissão da ordem bancária se deu ao final do mês”.

Trato, primeiramente, da questão da titularidade das contas.

Como já mencionei, os recursos foram repassados no âmbito do PNAE, o qual, no exercício de 2011, era normatizado pelos artigos 1º a 21 da Lei 11.947, de 16/6/2009 e também pelas Resoluções FNDE/CD nºs 38, de 16/7/2009, e 67, de 28/12/2009 (<http://www.crn1.org.br/caderno-de-legislacao-pnae-2011/>).

Consoante os arts. 5º e 6º da referida lei:

Art.5º Os recursos financeiros consignados no orçamento da União para execução do PNAE serão repassados em parcelas aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às escolas federais pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em

conformidade com o disposto no art. 208 da Constituição Federal e observadas as disposições desta lei.

§ 1º. A transferência dos recursos financeiros, objetivando a execução do PNAE, será efetivada automaticamente pelo FNDE, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica.

(...)

Art. 6º **É facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios repassar os recursos financeiros recebidos à conta do PNAE às unidades executoras das escolas de educação básica pertencentes à sua rede de ensino,** observando o disposto nesta Lei, no que couber.

(...)

Art. 16. **Compete à União, por meio do FNDE**, autarquia responsável pela coordenação do PNAE, as seguintes atribuições:

(...)

II – **realizar a transferência de recursos financeiros visando a execução do PNAE nos Estados, Distrito Federal, Municípios e escolas federais;** (grifei)

Tem-se, então, que, em conformidade com a referida norma, a transferência dos recursos do PNAE/2011 seria feita **diretamente** aos **Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo facultado a estes repassá-los às unidades executoras (UEX)** das escolas de educação básica de sua rede de ensino. **Não estava previsto, portanto, qualquer repasse de recursos do PNAE diretamente do FNDE às UEX porventura existentes.**

Nesse sentido, também dispôs a Resolução FNDE/CD nºs 38, de 16/7/2009:

Art. 9º. É **facultado aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios repassar os recursos financeiros recebidos à conta do PNAE**, no valor *per capita* fixado no art. 30, inciso II, desta Resolução, **diretamente às escolas** de educação básica pertencentes à sua rede de ensino **ou às Unidades Executoras – UEX**, observado o disposto nesta Resolução. (grifei)

Ressalto que essa “metodologia de crédito” diverge da aplicada ao recursos do PDDE, normatizado pelos arts. 22 a 29 da mesma Lei 11.947, de 16/6/2009. Nesse caso, em conformidade com o art. 22, § 2º, incisos I e II, a assistência financeira pode ser feita mediante crédito do valor devido em conta bancária específica:

I – **diretamente à unidade executora própria**, representativa da comunidade escolar, ou àquela qualificada como beneficente de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público;

II – **ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município** mantenedor do estabelecimento de ensino, que não possui unidade executora própria. (grifei)

Portanto, a hipótese levantada pelo auditor instrutor se mostrou equivocada, sendo de se concluir que, em sendo os recursos referentes ao PNAE, **todas as contas eram da titularidade do município, fato que foi confirmado por minha assessoria no site do FNDE**, como mencionarei a seguir.

Passo, então, a tratar da ausência dos extratos bancários das contas 022.935-0, 027.163-2 e 011.042-6 e das datas a partir das quais os débitos devem ser atualizados.

É possível observar, a partir da relação de ordens bancárias à peça 3, que os depósitos foram feitos, inicialmente, nas contas da agência 2645-x, localizada no Município de São José de Ribamar/MA (<https://www.bompracredito.com.br/agencia-bancaria/banco-do-brasil/ma/sao-jose->

[de-ribamar/2645/](#)). A conta 022935-0 recebeu, mensalmente, entre março e setembro/2011, o crédito de 4 parcelas (R\$ 16.302,00, R\$ 11.976,00, R\$ 49.554,00 e R\$ 3.966,00); e a conta 027163-2, o crédito mensal de R\$ 7.116,00.

Observo que, como não foi juntado aos autos o plano de aplicação desses recursos, não é possível saber a destinação a ser dada a cada uma dessas parcelas, que poderiam corresponder, por exemplo, ao PNAE Creche, ao PNAE Alimentação Escolar – Pré-Escola ou Ensino Fundamental, ou ao PNAE Fundamental Mais Educação, entre outros.

Mas o fato é que, a partir de outubro/2011, esses valores passaram a ser creditados na agência 4863-1 localizada no próprio Município de Paço do Lumiar (<https://www.bompracredito.com.br/agencia-bancaria/banco-do-brasil/ma/paco-do-lumiar/4863/>), sendo as 4 parcelas acima mencionadas na conta 011.041-8, cujo extrato se encontra à peça 10, e a parcela de R\$ 7.116,00 na conta 011.042-6.

Minha Assessoria identificou junto ao site do FNDE (https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/extratos/resultado-parcial/ano/2011/programa/C7/mes_ini/01/mes_fim/12/esfera/municipal), o extrato integral das contas 011.041-8 e 011.042-6 para o ano de 2011 e o parcial das contas 022.935-0 e 027163-2 (só há informações a partir do mês de agosto/2011), **todas da titularidade da Prefeitura Municipal de Paço do Lumiar/MA e vinculadas ao PNAE.**

O extrato da conta 022.935-0 existente no site do FNDE traz informações apenas de agosto a outubro/2011, constando créditos **em 2/8/2011 e em 5/9/2011**. Em 13/10/2011, houve a transferência de R\$ 169.062,48, que seria o saldo existente, para a agência 4863-1, conta “002063”, que, ao que parece, seria da titularidade da prefeitura, mas, em princípio, sem relação com o PNAE, prática vedada pelo Parágrafo único do inciso V do art. 30 da Resolução FNDE/CD 38/2009:

Parágrafo único – É vedado à EE transferir os recursos financeiros de que trata este inciso para conta diversa daquela aberta pelo FNDE, exceto nos casos que o FNDE abrir nova conta.

A partir de outubro/2011, o crédito das quatro parcelas mensais do PNAE passou a ser feito na conta 011.041-8, que consta do site do FNDE.

Portanto, não tendo a responsável prestado contas, não há qualquer comprovação da destinação dada às parcelas creditadas entre março e setembro/2011 na conta 022.935-0. Chama atenção, em especial, a transferência do saldo de R\$ 169.062,48 para a conta “002063” da Agência 4863-1. Foram esses recursos utilizados em outras despesas da prefeitura, configurando desvio de finalidade? Foram desviados para contas de terceiros? Não é possível, a partir da documentação constante dos autos, responder a esta e a outras eventuais indagações.

A conta 011.041-8, por sua vez, como consta do extrato à peça 10, recebeu créditos em 17/10/2011 (R\$ 81.798,00), em 3/11/2011 (R\$ 81.798,00) e em 2/12/2011 (R\$ 81.798,00), totalizando R\$ 245.394,00. Desse total, houve o pagamento de 69.627,92, em 22/11/2011, e a aplicação de R\$ 175.700,00, em 13/12/2011, restando R\$ 66,08 na conta. Em 20/12/2011, foi feito o resgate de R\$ 69.561,84 para honrar o pagamento de R\$ 69.627,92 na mesma data. Assim, permaneceram aplicados R\$ 106.138,16, que só foram sendo resgatados ao longo de 2012, consoante o site do FNDE.

Tem-se, em princípio, que esse montante não deveria ser lançado a débito da responsável no exercício de 2011, visto que remanesceram disponíveis em aplicação e teriam sido gastos em 2012. Pergunta-se: esses valores foram considerados como saldo do exercício anterior para efeitos de execução financeira do PNAE/2012? Integraram a eventual prestação de contas do exercício de 2012? Ou, na sua ausência (vide peça 6, p. 5, 32 e 52), foram incluídos na correspondente TCE?

O extrato da conta 027.163-2 também só traz informações de créditos de duas parcelas de R\$ 7.116,00, efetuados em 2/8 e 5/9/2011, havendo uma ordem de débito de 30/9/2011, no valor

de R\$ 14.232,00, sem especificação de sua destinação, prática também vedada pelo inciso XVII do art. 30 da Resolução FNDE/CD 38/2009:

XVII – a movimentação dos recursos da conta específica do Programa realizar-se-á, exclusivamente, mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil em que **fique identificada sua destinação** e, no caso de pagamento, o credor; (grifei)

Não consta que tenha ocorrido movimentação da conta 027.163-2 após aquela data.

Já a partir do extrato da conta 011.042-6, referente aos meses de outubro a dezembro/2011, foi possível constatar que houve o crédito de três parcelas, em 17/10/2011, 3/11/2011 e 2/12/2011, totalizando R\$ 21.348,00. Desse total, teriam sido pagos a fornecedor R\$ 4.980, em 22/11/2011, e houve a provisão de R\$ 4.980,00, em 20/12/2011. O saldo restante (R\$ 11.387,90) foi aplicado em BB Fix. O resgate desses recursos (R\$ 11.411,86) ocorreu em 15/3/2012, conforme o extrato encontrado no site do FNDE.

Portanto, não tendo sido utilizados no exercício de 2011, à semelhança do ocorrido com o saldo da conta 011.041-8, não deveria, em princípio, integrar o débito destes autos, aplicando-se, também neste caso, as indagações promovidas acima.

Além dessas dúvidas suscitadas a partir das informações (parciais) obtidas junto aos extratos existentes no site do FNDE, há que se questionar, ainda, a “regra” aplicada para atualização do débito.

Como visto, para as ordens bancárias emitidas nos dias 30 ou 31 de cada mês, foi considerado o dia 1º do mês seguinte. Para as demais ordens bancárias, foram adotadas as datas de sua emissão.

Observo que essa “regra” foi aplicada mesmo para aqueles lançamentos feitos na conta 11.041-8, cujo extrato estava disponível (peça 10), o que se deu em prejuízo à responsável, embora de pequena monta:

- foi considerada a data de 13/10/2011, quando o correto seria 17/10/2011;
- foi considerada a data de 1/11/2011, quando o correto seria 3/11/2011;
- foi considerada a data de 1/12/2011, quando o correto seria 2/12/2011.

O mesmo se verificou para os lançamentos efetuados na conta 11.042-6 (efetuados nas mesmas datas dos créditos da conta 11.041-8), e nas contas 22935-0 e 027163-2, conforme extratos analisados por minha assessoria junto ao site do FNDE:

- 2/8/2011, ao invés de 1/8/2011; e
- 5/9/2011, ao invés de 1/9/2011.

Julgo que, em situações da espécie, quando evidenciada a ausência de peça essencial ao deslinde dos autos, faz-se necessária a preliminar diligência saneadora para que, posteriormente, seja promovida a regular citação do responsável, fundamentada em informações sólidas e suficientes.

Entendo, a par de todo o exposto, que este processo ainda não deva ser apreciado em seu mérito. Antes, faz-se necessária diligência ao FNDE para que encaminhe, a par das considerações acima tecidas:

- a) cópia do plano de aplicação dos recursos, para que seja possível identificar a destinação prevista para cada parcela repassada;

- b) justificativa para a necessidade de terem sido abertas quatro contas para recepcionar os recursos do PNAE;
- c) os extratos completos das quatro contas correntes, abrangendo, no caso das contas 011.041-8 e 011.042-6 da agência 4863-1;
- d) eventuais informações a respeito da destinação dada aos recursos transferidos, em 13/10/2011, à conta “002063”, da agência 4863-1 do Banco do Brasil, cuja titularidade e finalidade devem ser esclarecidas junto àquela instituição bancária;
- e) informações a respeito dos saldos que remanesceram em aplicação nas contas 011.041-8 e 011.042-6, esclarecendo se foram considerados como “saldo do exercício anterior” para efeitos da execução financeira do PNAE/2012, se integraram a eventual prestação de contas do exercício de 2012 e, na sua ausência, se foram incluídos na correspondente TCE.

Ministério Público, em 13 de dezembro de 2019.

Lucas Rocha Furtado
Subprocurador-Geral