

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Sebastião Lopes Monteiro, ex-Prefeita do Município de Apicum-Açu/MA, contra o Acórdão 2654/2019-TCU-Plenário, relatora a Min. Ana Arraes, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares as contas especiais do recorrente, condenando-o em débito e imputando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, em razão de irregularidades nas despesas executadas com recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2010.

2. A reprovação das contas decorreu: i) da ausência de documentação hábil a comprovar o nexos financeiro entre os valores transferidos à conta do PNAE e o alcance de seus objetivos; ii) da apresentação de documentos inidôneos, ausência de comprovação da entrega de produtos e realização de despesas que não guardam relação com o programa.

3. Presentes os requisitos de admissibilidade fixados nos arts. 32, inciso I e 33, da Lei 8.443/1992, impõe-se o conhecimento do recurso, em ratificação ao despacho por mim proferido à peça 70.

4. Acompanho os pareceres concordantes da Serur e do MPTCU, tanto com relação às preliminares deduzidas quanto ao mérito, para dar parcial provimento ao recurso, acolhendo tão somente as despesas relativas a taxas bancárias, de reduzido montante. motivo pelo qual adoto como razões de decidir as análises empreendidas pela Secretaria Recursal, reproduzidas no Relatório.

5. Conforme a escorreita análise da unidade técnica, não se mostram presentes nos autos os requisitos necessários a acolher o argumento recursal deduzido para arquivamento das contas por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo. O processo atendeu aos pressupostos do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa e da celeridade processual, visto que após apresentar as contas em 2011, o gestor foi comunicado de sua rejeição já em 2013, mesmo antes da citação no âmbito do TCU

6. Também não prosperam as argumentações concernentes a caso fortuito ou de força maior, visto não haver nos autos evidências de suposto sinistro, tampouco de ilegitimidade passiva do responsável.

7. Com efeito, não obstante contar com equipe técnica responsável na Prefeitura, o gestor foi pessoalmente instado a apresentar novos documentos fiscais idôneos da empresa contratada, por meio da adoção de providências junto à pessoa jurídica emissora, não havendo que se cogitar de delegação de responsabilidade automática *vis à vis* a delegação de autoridade.

8. Quanto à regularidade da aplicação dos recursos do PNAE/2010, igualmente não merecem acolhida os argumentos recursais. Conforme anotado pela Serur, ao contrário das alegações do ex-alcaide, havia previsão normativa que vedava a realização de saques nominais à Prefeitura (Resolução CD/FNDE 38, de 16/7/2009) antes da edição do Decreto 7.507/2011 e ao Termo de Ajustamento de Conduta entre os Bancos Federais (Caixa e BB) e o Ministério Público Federal.

9. Dessa forma, conforme bem assinalado pela relatora *a quo*, Ministra Ana Arraes, mereceram glosa os valores relativos aos cheques emitidos ao próprio município, endossados e sacados no caixa da instituição bancária, o que impede o necessário nexos de causalidade entre os recursos federais e a destinação que lhes exige a legislação de regência.

10. Conforme firme jurisprudência desta Corte, o saque de recursos na conta específica do PNAE e de outros programas do FNDE deve ser realizado, exclusivamente, mediante cheque nominal

ao credor ou por ordem bancária, transferência eletrônica, “Pix” ou outra modalidade autorizada pelo Banco Central do Brasil em que se identifique o destinatário e credor (v.g., Acórdãos 6.271/2016-TCU-2ª Câmara, Min. Marcos Bemquerer, 4.373/2014-TCU-1ª Câmara, Min. José Múcio Monteiro, 927/2004-TCU-Plenário, Min. Benjamin Zymler e 1.982/2010-TCU-Plenário, Min. José Jorge).

11. Não houve igualmente justificativa adequada para as demais irregularidades, como as 11 notas fiscais inidôneas, 4 notas ilegíveis, dez notas fiscais sem correspondência com o cheques emitidos, ausência de correspondência dos quantitativos de gêneros alimentícios das NFs 861 e 862 com os constantes do relatório CAE, além da ausência de nexos financeiros entre os cheques, notas fiscais e os documentos de entrega dos gêneros alimentícios.

12. No que toca às alegações de dificuldades de ordem política para levantamento de evidências, argumento recorrente em processos da espécie, além do fato de que as irregularidades estão objetivamente identificadas nos autos, nunca é despidendo salientar que compete ao gestor o dever de prestar contas, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-lei 200/1967, resultando como corolário lógico desse princípio republicano o ônus do responsável em buscar o acesso à eventual documentação faltante, se não pelos meios administrativos, por intermédio de ação própria junto ao Poder Judiciário. Nessa vertente, os Acórdãos 830/2013-TCU-2ª Câmara e 6.874/2012-TCU-2ª Câmara, de minha relatoria, 1.838/2019-TCU-1ª Câmara, Min. Marcos Bemquerer, 352/2017-TCU-1ª Câmara, Min. Benjamin Zymler e 3.357/2016-TCU-1ª Câmara, Min. Bruno Dantas.

13. Acolho também os posicionamentos da Secretaria de Recursos relativos à independência das instâncias administrativa e penal, com relação à discussão da temática na Justiça Federal e da ausência de vinculação desta Corte ao Parecer conclusivo do CAE, a fim de manter as conclusões do aresto recorrido quanto à responsabilidade do ex-gestor.

14. Já no que diz respeito às alegações acerca da responsabilidade subjetiva do gestor à luz da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, com as alterações promovidas pela Lei 13.655/2018 e complementadas pelo Decreto 9.830/2019, corroboro as conclusões da Unidade Técnica, lastreadas em jurisprudência deste Tribunal.

15. De fato, a apreciação da natureza e gravidade da infração (erro grosseiro e culpa grave), as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente devem ser ponderados na aplicação de **sanções**, mas não provocam modificação nos requisitos necessários à identificação da responsabilidade pelo **débito** (Acórdãos 4.771/2019, Min. Benjamin Zymler, e 2.699/2019, Min. Vital do Rêgo, ambos da 1ª Câmara e 11.762/2018, Min. Marcos Bemquerer e 13.053/2019, Min. Augusto Nardes, ambos da 2ª Câmara e 185/2019-TCU-Plenário, Min. Benjamin Zymler).

16. Acerca do instituto da prescrição, nada tenho a ressaltar, por ora, quanto às ponderações anotadas pela Serur acerca do novo entendimento do Supremo Tribunal Federal expresso no julgamento do RE 636.886, (Tema 899 de repercussão geral), sobre a prescritibilidade de ações de ressarcimento ao erário decorrentes de acórdãos condenatórios de controle externo.

17. Encareço que, enquanto não ocorrer o trânsito em julgado do referido *decisum* - passível de modulação dos efeitos e de seu alcance em virtude dos embargos de declaração opostos pela AGU, pendentes de apreciação -, deve prevalecer o entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas, que não afeta o caso concreto sob análise (imprescritibilidade das condenações em débito e prescrição decenal para sanções, contada da ocorrência do fato e sujeita a interrupções), até porque, como demonstrou a Unidade Técnica, não se observou a ocorrência da prescrição no caso concreto, seja pela ótica do Código Civilista, seja pela Lei 9.783/1999 (prescrição quinquenal e intercorrente).

18. Por derradeiro, que concerne às despesas com tarifas bancárias, no valor de R\$ 31,90, acompanho as ponderações da Serur, no sentido de que se trata de despesa não imputável ao então primeiro gestor municipal, visto que o recorrente foi citado em razão da não comprovação das

despesas realizadas com recursos do PNAE 2010, devendo esse valor ser abatido do débito originalmente imputado ao responsável.

19. Sem embargo desse posicionamento, ressalto que a normativa regente do PNAE e de outros Programas do FNDE determina a **isenção de tarifas bancárias as contas das Entidades Executoras**, com base nos Acordos de Cooperação Mútua celebradas entre o Fundo e os Bancos oficiais parceiros, benesse essa determinada pelo art. inciso XIII do art. 47 da Resolução CD/FNDE nº 6/2020, que rege a execução do PNAE e que reproduz idêntica vedação da anterior Resolução CD/FNDE nº 26/2013. Verifico que essa determinação não vem sendo observada amiúde, seja por desconhecimento das Prefeituras, seja por recorrente inobservância dos referidos Acordos por parte das instituições financeiras:

Art. 47 O FNDE transferirá recursos financeiros de forma automática, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congênere, nos termos do disposto na Lei nº 11.947/2009, para aquisição exclusiva de gêneros alimentícios, processando-se da seguinte forma:
(...)

XIII - nos termos dos Acordos de Cooperação Mútua celebrados entre o FNDE e os bancos parceiros, a EEx é **isenta do pagamento de tarifas bancárias, fornecimento de extratos bancários, cartão magnético ou quaisquer taxas similares referentes à manutenção e movimentação da conta corrente aberta para as ações do PNAE**; (grifei)

20. De igual modo, o art. § 3º, I, do art. 13 da Resolução CD/FNDE nº 5/2020, relativa ao PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar -, veda a realização de despesas com tarifas bancárias, bem como o § 3º do art. 8º da mesma Resolução reproduz o dispositivo relativo aos Acordos de Cooperação Mútua celebrados entre o FNDE e os bancos parceiros no sentido de isenção do pagamento de tarifas bancárias, fornecimento de extratos, cartões e taxas similares.

21. Da mesma forma, o Portal do FNDE relativo ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) veda a utilização desses recursos no pagamento de tarifas bancárias:

“Os recursos do PDDE também não podem ser usados em gastos com pessoal (salário, férias, 13º, diárias e passagens, etc.), pagamento de agente público da ativa, tarifas bancárias e tributos (exceto os incidentes sobre os bens adquiridos e/ou serviços contratados)”. (Disponível em: <https://www.fn.de.gov.br/programas/pdde/perguntas-frequentes/item/10727-pf-sobre-as-finalidades-do-pdde>)

22. Nesse passo, observo que o Acordo de Cooperação Mútua celebrado pelo FNDE e o Banco do Brasil para manutenção e movimentação de contas correntes vinculadas, visando a repasses de recursos a órgãos e entidades executoras de programas e projetos educacionais, celebrado em 28/11/2016, prevê a isenção tarifária em sua Cláusula Segunda, parágrafo sexto:

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS CONTAS

Parágrafo sexto – As contas correntes serão isentas das tarifas listadas no ANEXO 2. Os custos dos serviços adicionais utilizados pelo BENEFICIÁRIO sem previsão de isenção de tarifas neste Acordo serão debitados das contas correntes, sob responsabilidade dos seus titulares.

23. O referido Anexo 2 inclui dentre os serviços isentos a manutenção da conta ativa, extratos, gerenciador financeiro, cadastros e sua renovação, extratos, agenda financeira, transferências, cheques e cartão PJ.

24. De igual modo, o Acordo de Cooperação nº 41/2015 celebrado entre o FNDE e a Caixa Econômica Federal, visando ao repasse de recursos a órgãos e entidades executoras de programas e projetos educacionais prevê a isenção de tarifas bancárias em sua Cláusula Quinta, art. 10, inciso “VI”:

CLÁUSULA QUINTA – DAS OBRIGAÇÕES DA CAIXA

Art. 10 – A CAIXA se compromete a:

VI) não cobrar ou lançar a débito do titular da conta, despesas bancárias a título de abertura, manutenção, fornecimento de talão de cheques, extratos bancários, cartão magnético ou quaisquer outras taxas similares que estejam em conformidade com o presente Acordo;

25. Sem embargo, acrescento que no âmbito do Governo Federal, a regra geral sempre se coadunou com a isenção tarifária para o recebimento de recursos oriundos de convênios, ajustes e congêneres, conforme já se observava no art. 42, § 5º, da Portaria Interministerial nº 127/2008, que motivou a expedição da Diretriz nº 003/2010 – Cobrança de Tarifas Bancárias, publicada no Portal de Convênios em 24/5/2010:

Tendo em vista o disposto no §5º do art. 42 da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, que explicita que as contas de convênios e instrumentos congêneres serão isentas da cobrança de tarifas bancárias, a COMISSÃO GESTORA DO SISTEMA DE GESTÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE - SICONV, (...) orienta os órgãos concedentes e convenientes para que informem, formalmente, as instituições financeiras controladas pela União a natureza de conta convênio ou de contrato de repasse, para que não sejam cobradas tarifas bancárias, bem como para que as referidas instituições financeiras façam cumprir o dispositivo normativo supracitado.

Art. 42. A liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e guardará consonância com as metas e fases ou etapas de execução do objeto do instrumento.

§ 1º Os recursos serão depositados e geridos na conta bancária específica do convênio ou do contrato de repasse exclusivamente em instituições financeiras controladas pela União e, enquanto não empregados na sua finalidade, serão obrigatoriamente aplicados:

(...)

§ 5º As contas referidas no § 1º serão isentas da cobrança de tarifas bancárias.

26. Posteriormente, a Portaria Interministerial nº 507/2011 reproduziu essa regra no art. 54, § 4º, bem como a Portaria Interministerial nº 424/2016, atualmente em vigor, que se utiliza da expressão “preferencialmente isentas da cobrança de tarifas bancárias”, o que, de todo modo, sugere a necessidade e justificção para o seu eventual pagamento.

27. De igual modo, o art. 51, da Lei 13.019/2014, que dispõe sobre o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, estabelece, *verbis*:

Art. 51. Os recursos recebidos em decorrência da parceria serão depositados em conta corrente específica isenta de tarifa bancária na instituição financeira pública determinada pela administração pública. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

28. Com essa diretiva em mente e diante da cobrança reiterada de tarifas bancárias pelas agências de municípios destinatários de recursos do FNDE, proponho expedir recomendação ao Fundo para que oriente as Entidades Executoras de Programas por ele geridos, no sentido de requererem às instituições financeiras destinatárias a abertura de conta corrente específica do ajuste **em rubrica contábil que isente o ente público do pagamento de tarifas bancárias**, em obediência às normas de regência, tais como a Resolução FNDE nº 6/2020 e a Resolução CD/FNDE nº 5/2020, bem como os Acordos de Cooperação Mútua firmados pelos bancos oficiais com o referido Fundo.

29. Igual recomendação deverá ser expedida à Diretoria Jurídica do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal para que orientem suas agências sobre a dispensa da cobrança de tarifas bancárias nas contas específicas abertas para recebimento de recursos de Programas do FNDE, em obediência às normas aqui referidas e aos Acordos de Cooperação firmados.

30. À luz dessas considerações, acolho, com os acréscimos adrede sugeridos, a proposta de encaminhamento da Unidade Técnica, no sentido de dar provimento parcial ao recurso de reconsideração.

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de janeiro de 2021.

RAIMUNDO CARREIRO

Relator