

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.

Em minha manifestação anterior, posicionei-me em dissonância ao encaminhamento alvitrado, por entender que os autos ainda não se encontravam em condição de serem apreciados em seu mérito.

Primeiramente, tratei da questão da titularidade das contas.

Observei que, 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 contas 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)”.

Após discorrer acerca da legislação atinente ao PNAE, ressaltei que 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.

Chamei atenção, ainda, para o fato de que, apesar da presença apenas do extrato da conta 11.041-8 (peça 10), o auditor instrutor dispensou a realização da necessária diligência saneadora.

A partir de informações obtidas no site do FNDE, registrei o que segue:

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, questioneei a “regra” aplicada para atualização do débito.

Ressaltei que, 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”, o auditor instrutor 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”.

Assim, 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.

Destaquei 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.

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

Ante o exposto, entendendo que este processo ainda não poderia ser apreciado em seu mérito, sugeri a realização de diligência ao FNDE para que encaminhasse, a par das considerações acima tecidas:

- a) cópia do plano de aplicação dos recursos, para que fosse 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, as correspondentes aplicações financeiras;

- 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.

Vossa Excelência, mediante Despacho à peça 45, posicionou-se de acordo com a diligência sugerida.

Adotada a medida determinada, o FNDE encaminhou a documentação acostada às peças 48 e 50-54.

Em essência, o FNDE, ao tempo que encaminhou os extratos requeridos (peças 50, p. 2 e 52); informou que:

- a) foram repassados ao município, por etapa e modalidade, os seguintes valores (peça 48, p. 1-2, e 53, p. 1-2):

- conta corrente 22.935-0, agência 2645-x: EJA (R\$ 27.762,00); Ensino Fundamental (R\$ 346.878,00); Pré-Escola (R\$ 114.114,00) e Creche (R\$ 83.832,00);
- conta corrente 27163-2, agência 2645-x: Quilombola (R\$ 49.812,00);
- conta corrente 11041-8, agência 4863: EJA (R\$ 11.898,00); Ensino Fundamental (R\$ 148.662,00); Pré-Escola (R\$ 48.906,00); e Creche (R\$ 35.928,00);
- conta corrente 11042-6: Quilombola (R\$ 21.348,00).

- b) até 2011, não havia agência do Banco do Brasil no Município de Paço do Lumiar/MA. Porém, quando foi aberta uma agência naquela localidade, a entidade executora solicitou ao FNDE a alteração. Quanto à conta corrente 11042-6, por alguma inconsistência no SIGAE, foi necessário realizar a abertura de uma conta específica para a modalidade Quilombola. Mas, a partir de 2012, os pagamentos passaram a ser feitos em apenas uma conta corrente específica: 11041-8 (peça 48 p. 2, e 53, p. 2);
- c) conforme os extratos bancários, recursos foram transferidos para conta corrente de titularidade da Prefeitura Municipal de Paço do Lumiar (agência 4.863-1, conta 00206-3), à qual não teria acesso. De qualquer forma, houve a glosa do total dos recursos repassados;
- d) para efeito desta tomada de contas especial, foi considerada a totalidade dos recursos repassados em 2011, não havendo registro de saldo reprogramado para 2012.

A par das informações prestadas, considero esclarecidas as questões atinentes à multiplicidade de contas — as quais foram autorizadas e abertas pelo próprio FNDE, de acordo com a conveniência e a necessidade das partes —, e à eventual reprogramação dos recursos de 2011 para 2012, que, segundo o órgão, não se verificou.

Quanto aos extratos bancários enviados, é possível constatar que:

- a) quanto à conta 22.935-0, agência 2645-x (peças 48, p. 6-9; e 52, p. 1-4):
 - a.1) recebeu créditos:
 - em 17/3/2011: R\$ 49.554,00 + R\$ 16.302,00 + R\$ 11.976,00 = R\$ 77.832,00;
 - em 18/3/2011: R\$ 3.966,00;

- em 4/4/2011: R\$ 49.554,00 + R\$ 3.966,00 + R\$ 16.302,00 + R\$ 11.976,00 = R\$ 81.798,00;
- em 4/5/2011: R\$ 49.554,00 + R\$ 11.976,00 + R\$ 3.966,00 + R\$ 16.302,00 = R\$ 81.798,00;
- em 3/6/2011: R\$ 49.554,00 + R\$ 3.966,00 + R\$ 16.302,00 + R\$ 11.976,00 = R\$ 81.798,00;
- em 6/7/2011: R\$ 49.554,00 + R\$ 3.966,00 + R\$ 16.302,00 + R\$ 11.976,00 = R\$ 81.798,00;
- em 2/8/2011: R\$ 49.554,00 + R\$ 3.966,00 + R\$ 16.302,00 + R\$ 11.976,00 = R\$ 81.798,00;
- em 5/9/2011: R\$ 49.554,00 + R\$ 3.966,00 + R\$ 16.302,00 + R\$ 11.976,00 = R\$ 81.798,00;

a.2) à exceção de três cheques emitidos no mesmo valor de R\$ 74.609,40 (850010 a 850012), os demais recursos foram movimentados por meio de transferências (débito autorizado no valor de R\$ 103.346,40; duas transferências não identificadas no mesmo valor de R\$ 40.899,00, e uma transferência para a já mencionada conta da prefeitura, agência 4.863-1, conta 00206-3, no montante de R\$ 169.062,48);

b) quanto à conta 27.163-2, agência 2645-x (peças 48, p. 10; e 52, p. 5):

b.1) recebeu créditos:

- em 4/5/2011: R\$ 7.116,00;
- em 5/5/2011: R\$ 7.116,00;
- em 6/5/2011: R\$ 7.116,00;
- em 3/6/2011: R\$ 7.116,00;
- em 6/7/2011: R\$ 7.116,00;
- em 2/8/2011: R\$ 7.116,00;
- em 5/9/2011: R\$ 7.116,00;

b.2) os recursos foram movimentados por meio de transferências (débito autorizado no valor de R\$ 28.464,00; transferência não identificada no valor de R\$ 7.116,00, e e um aviso de débito no total de R\$ 14.232,00, em 30/9/2011. É de se destacar que esses recursos não foram creditados na nova conta destinada ao recebimento da modalidade Quilombola (11042-6, agência 4863-1), conforme extrato à peça 52, p. 17);

c) quanto à conta 11041-8, agência 4863-1 (peças 48, p. 4; e 52, p. 6-13 e 16):

c.1) recebeu créditos:

- em 17/10/2011: R\$ 49.554,00 + R\$ 3.966,00 + R\$ 16.302,00 + R\$ 11.976,00 = R\$ 81.798,00;
- em 3/11/2011: R\$ 49.554,00 + R\$ 3.966,00 + R\$ 16.302,00 + R\$ 11.976,00 = R\$ 81.798,00;
- em 2/12/2011: R\$ 49.554,00 + R\$ 3.966,00 + R\$ 16.302,00 + R\$ 11.976,00 = R\$ 81.798,00;

c.2) constam dois pagamentos a fornecedores não identificados, no mesmo valor de R\$ 69.627,92, sendo o restante dos recursos aplicados em BB Fix. Como já

ressaltei, os recursos aplicados foram gastos ao longo do exercício de 2012, apesar de não ter havido reprogramação;

d) quanto à conta 11042-6, agência 4863-1 (peças 48, p. 5; e 55, p. 14-15 e 17):

b.1) recebeu créditos:

- em 17/10/2011: R\$ 7.116,00;

- em 3/11/2011: R\$ 7.116,00;

- em 2/12/2011: R\$ 7.116,00;

c.2) constam um pagamento a fornecedor não identificado, no valor de R\$ 4.980,10, e uma provisão no montante de R\$ 4.980,00, sendo o restante dos recursos aplicados em BB Fix. À semelhança do verificado quanto à conta 11041-8, agência 4863-1, os recursos aplicados foram gastos ao longo do exercício de 2012, a despeito de não ter havido reprogramação.

Verifica-se, portanto, que, além da indevida transferência de recursos para conta da titularidade da prefeitura, prática vedada pelo Parágrafo único do inciso V do art. 30 da Resolução FNDE/CD 38/2009, foram promovidos inúmeros débitos/transferências sem identificação do beneficiário, prática também proibida pelo inciso XVII do art. 30 da Resolução FNDE/CD 38/2009.

Como bem ressaltado pela Secex-TCE, essas ocorrências configuram quebra do necessário nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas efetuadas, condição agravada pela omissão no dever de prestar contas.

Em razão de a responsável não ter prestado contas, não se mostra possível concluir, com a convicção que o caso requer, que os recursos transferidos à conta da prefeitura (não vinculada ao PNAE) tenham lhe beneficiado, **conduzindo à conclusão de que a Sra. Glorismar Rosa Venâncio é a efetiva e exclusiva responsável pelo ressarcimento da integralidade dos recursos repassados.**

Quanto à atualização do débito, tendo em vista estarem disponíveis informações acerca das datas em que foram efetuados os créditos, entendo que devam ser consideradas para fins de atualização do débito, não trazendo prejuízo à citação realizada, visto que todas as datas são posteriores àquelas empregadas no termo de citação:

Data	Valor (R\$)
17/3/2011	77.832,00
18/3/2011	3.966,00
4/4/2011	81.798,00
4/5/2011	88.914,00
5/5/2011	7.116,00
6/5/2011	7.116,00
3/6/2011	88.914,00
6/7/2011	88.914,00
2/8/2011	88.914,00
5/9/2011	88.914,00
17/10/2011	88.914,00
3/11/2011	88.914,00
2/12/2011	88.914,00
Total	889.140,00

Por fim, tendo em vista que a ausência da totalidade dos extratos bancários necessários à completa análise desta TCE ensejou a necessidade de medida saneadora, providência que seria desnecessária caso o FNDE houvesse disponibilizado tais elementos originalmente, entendo que deva ser determinado ao órgão que, em caso de existência de mais de uma conta específica vinculada ao programa objeto de TCE, sejam fornecidos todos os correspondentes extratos bancários para o exercício considerado, visto constituírem peça essencial ao deslinde dos autos.

Ministério Público, em 24 de junho de 2021.

Lucas Rocha Furtado
Subprocurador-Geral