

Proc. TC 035.136/2020-0
Tomada de Contas Especial

Parecer

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em desfavor do Senhor Aldemir da Silva Lopes, Prefeito do Município de Marechal Thaumaturgo/AC na gestão 2013-2016, em decorrência de irregularidades na comprovação da execução dos recursos repassados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2013.

2. Para a execução do PNAE/2013 pelo município, foi repassado o montante de R\$ 510.940,00. O prazo para apresentação da prestação de contas venceu em 30/6/2014, porém, a documentação referente às contas foi enviada em 31/5/2014, e o Parecer Conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), em 2/6/2014.

3. No período de 10 a 14/3/2014, a Controladoria-Geral da União realizou fiscalização no Município de Marechal Thaumaturgo/AC, tendo emitido o Relatório de Fiscalização n.º 39001/2014, 39.º sorteio, o qual constatou irregularidades na aplicação dos recursos do PNAE, em descumprimento aos §§ 1.º e 4.º do art. 33 da Resolução CD/FNDE n.º 26/2013.

4. A Tomada de Contas Especial foi instaurada em função do não saneamento das irregularidades apontadas no Parecer Técnico n.º 5376/2018/DIAPC/COECS/CGPAE/DIRAE (peça 7), no Parecer Conclusivo do CAE e no Parecer Financeiro n.º 5793/2018-DAESPCOPRA/CGCAP/DIFIN (peça 9), e da não devolução dos recursos pelo ex-prefeito.

5. No Relatório de TCE (peça 19), entendeu-se que o prejuízo ao erário importaria no valor original de R\$ 78.190,76, oriundo de irregularidades na execução dos recursos do PNAE/2013, sob a responsabilidade exclusiva do Sr. Aldemir da Silva Lopes.

6. A Controladoria-Geral de União verificou no Relatório de Auditoria que a TCE possuía os pressupostos de procedibilidade da IN/TCU n.º 71/2012 (peça 22), enquanto o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente de Controle Interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 23 e 24).

7. Em instrução preliminar (peça 35), a Secex-TCE propôs realizar a citação do ex-prefeito por não comprovar parte da boa e regular aplicação dos recursos do PNAE/2013, ante as seguintes irregularidades e débitos: i) fornecimento de alimentação nas escolas inferior a 200 dias letivos (R\$ 51.094,00); ii) aquisição de alimentos não elegíveis pelo programa – sucos artificiais, em pó, de goiaba, laranja, caju, morango, maracujá e abacaxi, e refrigerantes tipo cola e guaraná – (R\$ 26.957,84); e iii) não aplicação de parte dos recursos no mercado financeiro (R\$ 134,92). A Unidade Técnica excluiu o dano de R\$ 4,00 informado no Relatório de TCE relativo ao pagamento de tarifas bancárias na conta específica do programa, com base em entendimento do TCU de que não cabe a condenação de responsável por esse tipo de irregularidade.

8. Foi também proposto realizar a audiência do Sr. Aldemir da Silva Lopes para apresentar razões de justificativa quanto às seguintes irregularidades, relacionadas no Parecer Técnico da peça 7 a partir das conclusões do Relatório de Gestão do CAE, do Relatório de Fiscalização n.º 39001/2014, e de outras informações colhidas pelo FNDE:

- a) Ausência de aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar com o percentual mínimo obrigatório de 30%;
- b) Ausência de Nutricionista Responsável Técnico pelo programa na EEx.;
- c) Ausência de cardápio elaborado para a alimentação escolar e/ou cumprimento parcial do cardápio;
- d) Ausência de informações nutricionais no cardápio;
- e) Ausência de divulgação de cardápio à comunidade escolar;

- f) Ausência de opções de frutas e hortaliças na alimentação escolar;
- g) Ausência de descrição da etapa/modalidade de ensino atendida no cardápio da alimentação escolar;
- h) Não aplicação do Teste de Aceitabilidade;
- i) Não implementação das ações de controle de qualidade previstas no Termo de Compromisso;
- j) Não desenvolvimento de atividade de Educação Alimentar e Nutricional;
- k) Não fornecimento de itens de infraestrutura para a execução das atribuições do CAE;
- l) Ausência de Regimento Interno do CAE;
- m) Ausência de Plano de Ação Anual do CAE;
- n) Controle de estoques e armazenamento dos gêneros alimentícios ineficiente;
- o) Estrutura física inadequada para a regular execução do Programa;
- p) Atuação deficiente do Conselho de Alimentação Escolar.

9. Devidamente notificado, conforme atesta o Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 55), o responsável não compareceu aos autos, tornando-se revel nos termos do art. 12, § 3.º, da Lei n.º 8.443/1992.

10. No mérito (peça 58), a Secex-TCE considerou não haver elementos nos autos aptos a comprovar a regularidade na gestão e execução das despesas impugnadas, que representaram 15,30% do valor total repassado ao município no PNAE/2013. Por conseguinte, propõe considerar o Sr. Aldemir da Silva Lopes revel, julgar suas contas irregulares, condená-lo ao débito de R\$ 78.186,76, e aplicar-lhe a multa do art. 57 da Lei n.º 8.443/1992.

11. Manifestamos nossa concordância com o exame técnico e proposta de encaminhamento da peça 58. Tanto as condutas irregulares, quanto o prejuízo aos cofres do FNDE, foram adequadamente caracterizados e apurados no processo.

12. Conforme o Parecer n.º 5376/2018/DIAPC/COECS/CGPAE/DIRAEA (peça 7), a primeira parcela do débito, de R\$ 51.094,00, decorreu da constatação de que houve fornecimento de alimentação em 180 dias letivos, ao invés do mínimo de 200 dias, como prevê o art. 5.º, inciso II, da Resolução CD/FNDE n.º 26/2013. Nesse caso, o dano correspondeu a 10% do valor total repassado para o exercício de 2013, por não ter sido comprovada a oferta integral de alimentação nas escolas.

13. A segunda parcela do débito, de R\$ 26.957,84, decorreu do uso de recursos para adquirir alimentos proibidos para as escolas (sucos em pó e refrigerantes), em contrariedade ao art. 22 da Resolução CD/FNDE n.º 26/2013. De fato, o dispositivo estabelece ser “vedada a aquisição de bebidas com baixo valor nutricional tais como refrigerantes e refrescos artificiais, bebidas ou concentrados à base de xarope de guaraná ou groselha, chás prontos para consumo e outras bebidas similares”. A compra indevida justifica o ressarcimento do valor gasto, uma vez que a situação não caracterizou desvio de objeto, mas oferta de produto de qualidade inferior à estabelecida em norma.

14. A terceira parcela do débito, de R\$ 134,92, teve por origem a não aplicação de uma parte dos recursos no mercado financeiro, o que teria violado o art. 38, inciso XIII, da Resolução CD/FNDE n.º 26/2013. O valor foi calculado no Parecer Financeiro da peça 9 por meio de levantamento das quantias não aplicadas obtidas do extrato bancário. Conforme entendimento do Tribunal, é cabível a imputação de débito pela ausência de aplicação dos recursos no mercado financeiro, sem que se caracterize *bis in idem*, quando o período em que se deixou de auferir renda com a aplicação financeira for anterior à data de ocorrência do débito principal, situação observada nestes autos (ver Acórdão n.º 5.088/2018-TCU-2.ª Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes; e Acórdão n.º 3.068/2019-TCU-2.ª Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer).

15. A imputação de responsabilidade apenas ao Sr. Aldemir da Silva Lopes provém do fato de a execução integral das despesas do PNAE/2013 e a obrigação de prestar contas ter coincidido com o seu mandato. Saliente-se que o gestor foi devidamente notificado por edital nas fases interna (FNDE) e externa (TCU), tendo permanecido silente nas duas ocasiões.

16. A ausência de manifestação do ex-prefeito acerca das irregularidades, quando é ônus do gestor demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos públicos por ele geridos, aliada à inexistência

nos autos de elementos que o beneficiem, ou para os quais se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé em sua conduta, são razões suficientes para o julgamento irregular das contas e condenação do responsável nos termos alvitados na peça 58.

17. Embora não mencionado na instrução, nota-se que as irregularidades que motivaram a audiência do responsável não possuem relação nem contribuíram para a constituição do dano. Sendo constatações independentes, seria possível a aplicação conjunta das multas dos arts. 57 e 58 da Lei n.º 8.443/1992. No entanto, as irregularidades do parágrafo 8 podem ser consideradas na dosimetria da multa prevista no art. 57, de modo a absorver a multa do art. 58, tornando dispensável a aplicação desta última de forma autônoma (ver Acórdão n.º 1.497/2022-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

18. No que tange à análise da prescrição, a Secex-TCE considerou que a pretensão de ressarcimento ao erário seria imprescritível, nos termos do Enunciado da Súmula n.º 282 do TCU (“As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”).

19. Já quanto à prescrição da pretensão punitiva, a instrução avaliou que ela não teria ocorrido no caso concreto, nos termos do prazo decenal do art. 205 do Código Civil (Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário), tendo em vista que entre o fato gerador do débito (data da última ordem bancária creditada na conta do programa, em 18/12/2013) e a data do ato que ordenou a citação (10/9/2021) não transcorreram mais de dez anos.

20. Sobre o tema da prescrição, em sessão realizada no dia 11/10/2022, foi aprovada pelo Plenário a Resolução n.º 344, que regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento. Segundo o art. 1.º da Resolução, a prescrição nos processos de controle externo observará o disposto na Lei n.º 9.873/1999. O art. 18 dispõe que ela se aplica somente aos processos nos quais não tenha ocorrido o trânsito em julgado no TCU até a data de sua publicação.

21. Releva notar que a Resolução foi editada considerando a necessidade de estabelecer critérios e procedimentos para exame da prescrição e de regulamentar seus efeitos no processo de controle externo. Teve por base as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n.º 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral) e na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n.º 5.509.

22. Nos termos do art. 4.º, inciso IV, o prazo de prescrição será contado da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão da Administração Pública onde ocorre a irregularidade.

23. Como visto, a Controladoria-Geral da União realizou fiscalização no Município de Marechal Thaumaturgo/AC, no período de 10 a 14/3/2014 (peça 5, pp. 5-12), cujo objeto foi o processo de aquisição de alimentos e distribuição dos gêneros às escolas das redes estadual/municipal de ensino, a regular oferta de alimentação nas escolas de acordo com a legislação do programa em vigor e a correta constituição e atuação dos conselhos no acompanhamento da execução do programa. Com base nos exames realizados, a CGU concluiu que a aplicação dos recursos federais recebidos pelo município não estava devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado.

24. Nessa situação, à luz do mencionado art. 4.º, inciso IV, pode-se considerar como termo *a quo* do prazo prescricional a data do término do período de fiscalização, 14/3/2014, momento em que o órgão de controle interno do Poder Executivo da União passou a ter conhecimento das irregularidades.

25. Sob esses fundamentos, a partir das peças constantes dos autos, com base no art. 2.º da Lei n.º 9.873/1999 e no art. 5.º da Resolução, houve a interrupção da prescrição nas seguintes datas:

- Em 30/10/2018, data do Parecer n.º 5376/2018/DIAPC/COECS/CGPAE/DIRAE do FNDE (peça 7).
- Em 27/11/2018, data do Parecer n.º 5793/2018/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN do FNDE (peça 9).

- Em 13/8/2019, data do Relatório de TCE n.º 85/2019 - DIREC/COTCE/CGAPC/DIFIN-FNDE/MEC (peça 19).
- Em 16/9/2020, data do Relatório de Auditoria da CGU (peça 22).
- Em 10/9/2021, data da instrução preliminar da Secex-TCE (peças 35-37).
- Em 6/5/2022, data da ciência pelo Sr. Aldemir da Silva Lopes do Edital n.º 0634/2022-Secomp-4 (peça 55).
- Em 13/7/2022, data da instrução de mérito da Secex-TCE (peças 58-60).

26. Pelo retrospecto acima, verifica-se que não restou caracterizado no caso concreto o decurso do prazo prescricional de cinco anos previsto no art. 2.º da Resolução n.º 344 do TCU, ou do prazo de três anos da prescrição intercorrente do art. 8.º da mesma norma.

27. Pelo exposto, esta representante do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta oferecida pela Unidade Técnica, limitada a divergência deste parecer à análise da prescrição.

Ministério Público de Contas, 5 de dezembro de 2022.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral