



TC 008.685/2021-5

Tipo: Tomada de Contas Especial.

Unidade jurisdicionada: Município de São João de Meriti – RJ.

Responsável: Sandro Matos Pereira (CPF: 006.916.607-27).

Advogado ou Procurador: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: arquivamento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor de Sandro Matos Pereira, ex-Prefeito Municipal de São João de Meriti – RJ (gestão 2013-2016), em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - exercício 2013.

HISTÓRICO

2. Em 23/9/2020, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente do FNDE autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2577/2020.

3. Os recursos repassados pelo Fundo ao município de São João de Meriti - RJ, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - exercício 2013, totalizaram R\$ 2.508.233,60 (peça 4).

4. À peça 7, consta Relatório de Demandas Externas da Controladoria Geral da União, que informa sobre fiscalização efetuada no município de São João de Meriti/RJ, que teve como objetivo avaliar a aplicação de recursos públicos (R\$ 11.977.502,20 repassados pelo FNDE) relativos ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, considerando o período de 1/1/2010 a 30/10/2014. Os trabalhos de campo foram realizados no período de 30/10/2014 a 21/1/2015, tendo por objeto a aplicação de recursos federais do Programa 2030-Educação Básica/8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica no município de São João de Meriti/RJ.

5. O fundamento para a instauração da TCE, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas à peça 17, foi a constatação das seguintes irregularidades:

Falta de competitividade no Pregão Presencial 28/2013, resultando em contratação das duas únicas empresas participantes, sendo verificado pagamento à empresa Mar do Sul sem apresentar processo ou documento que justifique a despesa.

Falta de comprovação documental das despesas realizadas no que tange a pagamentos à empresa RJ Frutas, no âmbito do Contrato nº 64/2013, decorrente do Pregão Presencial nº 28/2013.

Houve a aquisição de alimentos proibidos, em descumprimento ao disposto no art. 22 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013. De acordo com a consulta "Alimentos Restritos e Proibidos" no SIGPC, foram adquiridos "guaraná, xaropes", no valor de R\$ 13.529,70, devendo tal valor ser impugnado.

6. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado, conforme peça 11, e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir as irregularidades e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.



7. No relatório de TCE (peça 18), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 2.052.804,29, imputando responsabilidade a Sandro Matos Pereira, Prefeito Municipal no período de 1/1/2013 a 31/12/2016, na condição de gestor dos recursos.

8. Em 15/2/2021, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 22), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 23 e 24).

9. Em 9/3/2021, o Ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 25).

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

10. 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 o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu no prazo de prestação de contas em 30/6/2014, e o responsável foi notificado conforme abaixo:

10.1. Sandro Matos Pereira, por meio de edital acostado à peça 11, publicado em 28/11/2018.

Valor de Constituição da TCE

11. Consta, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 era de R\$ 2.593.137,75, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

12. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/04/2020, fixou tese com repercussão geral de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899).

13. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344 de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

14. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

15. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso) os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

16. No âmbito do TCU, o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.



17. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

18. Verifica-se, nos presentes autos, que o termo inicial da contagem do prazo prescricional a ser considerado é a data da apresentação da prestação de contas em **30/4/2014** (peça 6, p. 437), sendo que a CGU efetuou fiscalização quanto ao programa de 30/10/2014 a 21/1/2015, com emissão de relatório de demandas externas em 26/12/2016, conforme informações do Controle Interno, havendo eventos processuais que interromperam a prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa da TCE:

18.1. Fase interna:

a) Relatório de Demandas Externas da Controladoria Geral da União de **26/12/2016** (peça 7) – fiscalização efetuada no município de São João de Meriti/RJ de 30/10/2014 a 21/1/2015, com o objetivo de avaliar a aplicação de recursos públicos repassados (R\$ 11.977.502,20) pelo FNDE, relativos ao Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 1/1/2010 a 30/10/2014.

b) Parecer n. 1781/2018, de **17/8/2018** (peça 9) e Parecer Financeiro n. 4823/2018, de **8/10/2018** (peça 10) do FNDE – análise da prestação de contas, com aprovação com ressalvas, devido a ocorrências com débitos.

c) Edital de Notificação n. 44, de 27/11/2018, publicado em **28/11/2018** (peça 11, p.3);

d) Instauração da TCE em **23/9/2020** (peça 1);

e) Relatório de TCE n. 350/2020 de **7/10/2020** (peça 18);

f) Relatório da CGU n. 2577/2020 de **17/2/2021** (peça 22).

18.2. Fase externa:

a) autuação do processo em **12/3/2021** (capa do processo no E-TCU).

19. Ao se analisar o termo inicial da contagem do prazo de prescrição em 30/4/2014, data da apresentação da prestação de contas, bem como a sequência de eventos processuais indicados no item anterior, os quais têm o condão de interromper a fluência do prazo prescricional, conforme o art. 5º da Resolução TCU n. 344/2022, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos relativo à prescrição quinquenal.

Avaliação da Prescrição Intercorrente

20. No caso concreto, após a emissão do Relatório de Demandas Externas da Controladoria Geral da União em 2016, que interrompeu o prazo prescricional de 5 (cinco) anos, deve-se verificar se foram registrados novos eventos interruptivos dentro do interregno de 3 (três) anos, sem movimentação processual, para fins de avaliação da prescrição intercorrente. Este é o critério que segue o TCU, segundo decidido no Acórdão abaixo:

O marco inicial de contagem de prazo da *prescrição intercorrente* (art. 8º da Resolução TCU 344/2022) é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da *prescrição ordinária* (art. 5º da resolução). Acórdão 534/2023-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

21. Levando-se em consideração a vigente regulamentação do Tribunal, bem como os eventos processuais interruptivos da prescrição relacionados acima, concluiu-se que não houve o transcurso do prazo de 3 (três) anos após o primeiro evento interruptivo da prescrição ordinária em 2016, até outro evento interruptivo, e eventos posteriores, e, conseqüentemente, não ocorreu a prescrição intercorrente.



22. Portanto, levando-se em conta o entendimento do STF acima mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, não ocorreu, nos autos, a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU.

EXAME TÉCNICO

23. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que Sandro Matos Pereira era a pessoa responsável pela gestão e execução dos recursos federais recebidos à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - exercício 2013, tendo o prazo final para apresentação da prestação de contas expirado em 30/6/2014.

24. Consta que foi dada oportunidade de defesa ao agente responsabilizado na fase interna, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal), conforme detalhado no item “Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN/TCU 71/2012”, subitem “Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa”, entretanto, o responsável não apresentou justificativas suficientes para elidir as irregularidades e não recolheu o montante devido aos cofres do FNDE, razão pela qual sua responsabilidade foi mantida.

25. De acordo com as análises empreendidas à peça 7 no Relatório de Demandas Externas da Controladoria Geral da União, há informação de que a fiscalização efetuada no município de São João de Meriti/RJ teve como objetivo avaliar a aplicação de recursos públicos (R\$ 11.977.502,20 repassados pelo FNDE) relativos ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), considerando o período de 1/1/2010 a 30/10/2014. **As irregularidades descritas pelo tomador de contas e que deram origem a esta TCE, portanto, apuram fatos que extrapolam o período analisado (contas do PNAE em 2013).**

26. De fato, a primeira irregularidade apurada no Relatório de TCE à peça 18 (item 9) diz respeito à falta de comprovação em pagamentos à empresa Mar do Sul, eis que não foram apresentados todos os processos ou documentos que justificaram as despesas. Conforme reportou a CGU em seu Relatório de Auditoria, item 2.2.11 (peça 7, p. 45-46), no documento razão contábil da Prefeitura, referente à conta que movimentou recursos do PNAE, considerando o período de 25/7/2013 a 31/10/2014 (que extrapola o período de 2013), foram identificados seis lançamentos para a empresa Mar do Sul, que somaram R\$ 29.609,25, sendo **apresentadas pela Prefeitura notas fiscais que somavam R\$ 7.393,52, restando comprovar R\$ 22.215,73 (75,03%).**

27. Uma segunda irregularidade reportada pela CGU no Relatório de Demandas Externas à peça 7, que serviu de base ao Parecer nº 1781/2018 do FNDE (peça 9) e conclusão do tomador de contas, diz respeito à falta de comprovação documental das despesas relativas aos pagamentos efetuados à empresa RJ Frutas, no âmbito do Contrato nº 64/2013, decorrente do Pregão Presencial nº 28/2013. **Os processos de pagamento disponibilizados à equipe, segundo o relatório, somavam apenas R\$ 585.741,95 em valores relativos ao PNAE**, identificados como recursos relacionados à Fonte 18 – FNDE na execução orçamentária e pagamentos realizados na conta corrente 672003-3 agência 0190 da Caixa Econômica, na qual foram movimentados os recursos federais recebidos pelo município.

28. Um terceiro apontamento da CGU diz respeito à **aquisição de alimentos proibidos, em descumprimento ao disposto no art. 22 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013**. De acordo com a consulta "Alimentos Restritos e Proibidos" no SIGPC, foram adquiridos "guaraná, xaropes", no valor de R\$ 13.529,70, devendo tal valor ser impugnado. De fato, neste caso, adquirir alimentos proibidos, em descumprimento ao disposto no art. 22 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, resulta na impugnação das referidas despesas.

29. Ocorre que a fundamentação das duas primeiras ocorrências, segundo exposto no próprio Relatório da CGU, **referiu-se à realização de despesas em mais de um período, ou seja, tanto em 2013 como em 2014**. Note-se, ainda, que algumas ocorrências sem débito também foram mencionadas



no relatório de demandas externas da CGU (peça 7), e repetidas em Pareceres do tomador de contas (peças 9-10), relacionadas às normas de execução do PNAE, como agricultura familiar, cardápios, composição do CAE, no entanto, deixou-se de registrar-se estes itens na instrução preliminar à peça 28, **em função do longo lapso temporal envolvido (aproximadamente dez anos da execução), e em função de que as ressalvas da CGU, além de recomendações e apontamentos do tomador de contas, foram considerados suficientes, na opinião da instrução, para a adoção de providências.**

30. Em consequência da análise realizada, em razão das irregularidades apuradas com imputação de débito não se encontrarem devidamente demonstradas, existindo divergências de informações, e mais de um exercício analisado (2013 e 2014), sugeriu-se a realização de diligência à CGU para que remetesse a este Tribunal cópia do seu Relatório de Demandas Externas, constando a data de emissão, e todos os papéis de trabalho que serviram de fundamentação às conclusões, de modo a serem validados os dados de execução, e apuradas, com evidências, as irregularidades indicadas nos autos, bem como identificados os responsáveis e quantificado o dano. No caso em exame, também foi solicitada informação à CGU quanto ao financiamento da alimentação escolar, ou seja, se a execução contou com recursos de outras fontes, além do PNAE, indicando-se a apropriação do dano em cada um dos exercícios (2013 e 2014).

31. A CGU informou, consoante peças 33-53, que os trabalhos de campo foram realizados de 30/10/2014 a 21/1/2015, e foram analisados os contratos n.º 63/2013, n.º 64/2013 e n.º 167/2013, para os quais **não houve a disponibilização de processos de pagamento à equipe, totalizando R\$ 2.297.998,69 em recursos cuja aplicação não foi comprovada.** Discorreu o Controle Interno que a falta de comprovação das despesas foi abordada nos itens 2.2.11, 2.2.12 e 2.2.13 do seu Relatório de Demandas Externas CGU n.º 201410704 (peça 7), que foi concluído em 26/12/2016, com o gestor municipal tendo conhecimento em 28/12/2016, e o Presidente do FNDE, em 20/1/2017, para a adoção de providências, anexando os papéis de trabalho que fundamentaram a fiscalização.

32. Em relação à fonte de recursos alocada nos pagamentos realizados pertinentes aos contratos analisados, informou a CGU ser a fonte 18 – FNDE (Programa 2030-Educação Básica/8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica), ressaltando que no contrato n.º 63/2013 foram alocados recursos próprios. Destacou a Controladoria que foram transferidos R\$ 11.977.502,20 no período de 1/1/2010 a 30/10/2014, para a conta 672003-3, agência 0190 da Caixa Econômica, acrescentando que, quanto ao dano apurado para os exercícios 2013 e 2014, os itens 2.2.11, 2.2.12 e 2.2.13 do Relatório de Demandas Externas n.º 201410704 abordaram os fatos, concluindo-se pela falta de comprovação das despesas no âmbito do Contrato n.º 63/2014, quais sejam os valores de R\$ 22.215,73 (empresa Mar do Sul), (R\$ 2.017.058,86), no âmbito do Contrato n.º 64/2013 (empresa RJ Frutas), ambos decorrentes do Pregão Presencial n.º 28/2013, e R\$ 258.724,10, decorrente do Pregão Presencial n.º 50/2013, totalizando R\$ 2.297.998,69 em recursos cuja aplicação não foi comprovada.

33. No que tange à primeira irregularidade apurada nestes autos, de pagamentos efetuados à empresa Mar do Sul sem apresentar processo ou documento de despesa, esta Unidade Técnica constatou, após análise do relatório e papéis de trabalho da CGU, onde o responsável não apresentou justificativas, além de verificação adicional na execução financeira do PNAE no SIGPC, que as despesas impugnadas, no caso, foram lançadas na prestação de contas do PNAE no exercício seguinte (2014), não se referindo, portanto, ao exercício em análise (2013), **havendo comprovação documental suficiente no sistema, com a relação de pagamentos realizados, e notas fiscais emitidas pela empresa Mar do Sul, que somam a quantia de R\$ 29.609,25, não havendo, pois, como sustentar a irregularidade de não apresentação dos processos ou despesas.**

34. Quanto à segunda irregularidade tratada, de falta de comprovação documental dos pagamentos realizados à empresa RJ Frutas, no âmbito do Contrato n.º 64/2013, decorrente do Pregão Presencial n.º 28/2013, apontado pela CGU no item 2.2.12 do Relatório (peça 7), que, conforme citou o Controle Interno, diz respeito ao período de 25/7/2013 a 30/10/2014, e que totalizou R\$ 2.602.800,81



em lançamentos registrados, também foram avistados no SIGPC pagamentos realizados na execução do PNAE em 2014 à empresa, verificando-se notas fiscais eletrônicas emitidas em ambos os exercícios, que se coadunam com os repasses efetuados pelo FNDE, comprovando a execução do PNAE, além da reprogramação de saldos de recursos para exercícios seguintes, quando há sobra de recursos financeiros.

35. No caso, a CGU levantou que foram apresentados à equipe apenas R\$ 585.741,95 em valores relativos ao PNAE, identificados como recursos relacionados à Fonte 18 – FNDE na execução orçamentária e pagamentos realizados na conta corrente 672003-3 agência 0190 da Caixa Econômica, no entanto, a própria equipe ressaltou se tratarem de despesas realizadas em 2013 e 2014, verificando-se no SIGPC a movimentação de recursos federais e pagamento de despesas com notas fiscais referentes à execução do PNAE em 2013 e em 2014, havendo comprovação das despesas realizadas, no que tange aos pagamentos realizados à empresa RJ Frutas, com relação de pagamentos e documentos de prestação de contas.

36. No caso da aquisição de alimentos proibidos, em descumprimento ao disposto no art. 22 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, sendo adquiridos "guaraná, xaropes" no valor de R\$ 13.529,70, o qual, segundo o tomador de contas, deveria ser impugnado, considera-se a quantia de baixa monta, para fins de continuidade da TCE, podendo a ocorrência ser considerada mais como impropriedade formal, de modo a ser evitada, uma vez que os produtos foram consumidos, de modo que não se deve exigir o débito.

37. Ressalte-se que foram juntados a estes autos documentos do SIGPC que comprovam a execução das despesas realizadas no PNAE em 2013 (peças 55-59), com a reprogramação de saldo do exercício anterior (2012), o repasse recebido do FNDE em 2013 de R\$ 2.508.233,60, os rendimentos da aplicação financeira realizada (R\$ 182.739,61), e a reprogramação do saldo para 2014, além de existir no sistema comprovação da execução financeira com relatórios e documentos de prestação de contas.

38. Em razão de as irregularidades apuradas se encontrarem devidamente saneadas, tendo sido solucionado o impasse, por apresentação de toda a documentação no SIGPC, além do que se verificam ocorrências de natureza formal, sendo suficientes as recomendações propostas pela CGU e tomador de contas, será proposto o arquivamento da presente TCE, por ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular, excluindo-se a responsabilidade de Sandro Matos Pereira, quanto aos débitos quantificados.

CONCLUSÃO

39. A partir dos elementos constantes nos autos e do exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico”, foi possível comprovar a execução do PNAE em 2013, não havendo responsabilidade com débito em nome de Sandro Matos Pereira, na forma dos 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, propondo-se, por conseguinte, o arquivamento da presente tomada de contas especial.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) excluir a responsabilidade de Sandro Matos Pereira (CPF: 006.916.607-27), ex-Prefeito Municipal de São João de Meriti – RJ (gestão 2013-2016), nesta tomada de contas especial, não se lhe imputando débitos, uma vez comprovada a execução do PNAE 2013;

b) com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU, arquivar a presente tomada de contas especial, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo;



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)
Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional (Sejus)
Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)

c) informar aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

AudTCE, em 30 de janeiro de 2024.

(Assinado eletronicamente)
GILBERTO CASAGRANDE SANTANNA
AUFC – Matrícula TCU 4659-0