

VOTO

Cuidam os autos de embargos de declaração opostos pelo sr. Abrahão Costa Martins ao Acórdão 2.467/2025-Plenário.

2. Considerando que o exame de admissibilidade se cinge ao cabimento do recurso, sem indagar sobre a existência, ou não, de omissão, contradição ou obscuridade, verifica-se que os argumentos apresentados pelo embargante se enquadram, em tese, no que dispõe o art. 34 da Lei 8.443/1992.

3. Além disso, o recorrente foi notificado acerca do acórdão embargado em 31/10/2025 (peça 178) e o recurso foi protocolado em 10/11/2024. Dessa forma, o requisito da tempestividade também foi atendido.

4. Logo, conheço dos presentes embargos de declaração, uma vez que estão atendidos os requisitos específicos de admissibilidade previstos nos arts. 32 e 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do RITCU.

5. O acórdão atacado cuidou de recurso de revisão interposto pelo ora embargante contra o Acórdão 9.942/2021-2ª Câmara.

6. Esse julgado, por sua vez, examinou tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor do sr. Abrahão Costa Martins, ex-prefeito do Município de Miranorte/TO (gestão 2009-2012), devido à omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar, no exercício de 2012 (Pnae/2012).

7. Para a execução do programa, foram repassados R\$ 135.072,00.

8. O Relatório de TCE 115/2018 concluiu pela responsabilidade do sr. Abrahão Costa Martins, gestor dos recursos, pelo débito apurado.

II

9. No âmbito deste Tribunal, o ex-prefeito foi citado pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, tendo em vista a omissão na prestação de contas. Foi realizada, ainda, a sua audiência por não ter disponibilizado as condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do Pnae/2012, cujo prazo encerrou-se em 30/4/2013.

10. Devidamente notificado, o sr. Abrahão Costa Martins permaneceu silente, sendo considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

11. O feito prosseguiu regularmente e, na sessão de 3/8/2021, foi exarado o Acórdão 9.942/2021-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, que julgou irregulares as contas do responsável, imputando-lhe débito correspondente à totalidade dos recursos repassados e aplicando-lhe multa no valor de R\$ 25.000,00.

12. Contra essa decisão, houve a interposição de recurso de reconsideração e a oposição sucessiva de dois embargos de declaração, todos rejeitados (**vide** Acórdãos 2.750/2023, 3.685/2023 e 11.272/2023, todos da Segunda Câmara). Urge registrar que, por meio deste último julgado, foi expedido alerta ao ex-gestor de que a oposição de novos embargos de declaração ou outro expediente com nítido caráter protelatório poderia vir a ser caracterizada como litigância de má-fé, nos termos do art. 80, inciso VII, do Código de Processo Civil, e sujeitar o responsável à sanção pecuniária de multa por parte desta Corte de Contas.

13. O ex-prefeito, então, interpôs novo recurso de reconsideração contra a referida decisão, que não foi conhecido e resultou em multa no valor de R\$ 10.000,00, em razão da interposição de expediente manifestamente incabível e protelatório (Acórdão 6.770/2024-2ª Câmara).

14. Posteriormente, o responsável interpôs recurso de revisão argumentando, resumidamente, que os documentos então juntados seriam capazes de comprovar a regularidade de suas contas e que não ocorreu desvio de finalidade ou de verbas públicas. Além disso, asseverou que seus sucessores impediram a prestação de contas, devendo a responsabilidade ser a eles imputada.

15. Considerando que a citada documentação não havia sido analisada nem pelo Tribunal nem pelo FNDE, foi realizada diligência à entidade para que encaminhasse a esta Corte nota técnica com a análise dos documentos apresentados pelo ex-prefeito a título de prestação de contas, com informações sobre a sua pertinência e o seu teor comprobatório.

16. Em resposta, o FNDE encaminhou parecer por intermédio do qual reprovou a prestação de contas referente ao Pnae/2012 no tocante à análise técnica de execução do programa, uma vez que não foi apresentado o Parecer Conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

17. Conforme o FNDE, foram detectadas as seguintes irregularidades:

a) não disponibilização ao CAE de transporte para deslocamento dos conselheiros (reuniões, visitas às escolas etc.) e nem recursos humanos para execução de atividades de apoio, em descumprimento ao inciso I do art. 28 da Resolução CD/FNDE 38/2009;

b) não foi utilizado o percentual mínimo obrigatório de 30% dos recursos repassados na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e/ou do empreendedor familiar rural ou suas organizações, em descumprimento ao art. 18 da Resolução CD/FNDE 38/2009;

c) não cumprimento dos parâmetros numéricos mínimos de referência de nutricionistas, em desacordo com o § 3º do art. 14 da Resolução CD/FNDE 38/2009, c/c o art. 9º da Resolução CFN 358/2005;

d) o cardápio divulgado foi parcialmente executado, em descumprimento ao art. 15 e ao § 1º do art. 17 da Resolução CD/FNDE 38/2009; e

e) não foi desenvolvida atividade de educação alimentar e nutricional, em descumprimento ao § 1º do art. 14 da Resolução CD/FNDE 38/2009.

18. Em manifestação conclusiva, a AudRecursos e o MP/TCU sugeriram que fosse negado provimento ao recurso, posicionamento este que foi endossado pelo acórdão ora vergastado.

III

19. Agora, o sr. Abrahão Costa Martins opõe embargos de declaração por meio dos quais suscita a existência de contradições e omissões com base nos seguintes argumentos: (i) não houve análise acurada da documentação apresentada com a finalidade de comprovar a aplicação dos recursos no objeto pactuado; (ii) a decisão não explicitou as razões pelas quais os documentos seriam insuficientes para comprovar a regularidade das contas, em flagrante descumprimento do dever de motivação; (iii) sua penalização foi imposta como se os valores tivessem sido desviados, quando a documentação acostada demonstraria o contrário, ou seja, que a verba foi devidamente aplicada na alimentação escolar; e (iv) não houve a quantificação dos valores que teriam sido aplicados, o que tornaria a imputação de débito e multa desarrazoada e injusta.

20. Assim, o embargante pleiteia que sejam sanados os vícios apontados para que, ao final, seja revisto o valor do débito apontado.

IV

21. Não procedem as contradições e omissões levantadas pelo sr. Abrahão Costa Martins.

22. Do que ressaí dos autos, pelo teor dos documentos encaminhados pelo FNDE, verifica-se que o objeto do programa não foi devidamente alcançado, de modo que coube ao ex-gestor a responsabilidade pelos recursos recebidos e não aplicados em conformidade com as normas técnicas previstas para a sua execução, especialmente quando ausente o parecer conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

23. A decisão vergastada deixou expressamente assentados os motivos que conduziram à improcedência do recurso e à manutenção da decisão pela irregularidade das contas do responsável e pelo débito apurado, **in verbis**:

“[...] 25. Conforme restou evidenciado nos autos, os novos elementos apresentados nesta fase processual foram tidos como insuficientes tanto pelo FNDE quanto pela unidade técnica.

26. Além das irregularidades relacionadas ao descumprimento de normas técnicas do programa, como a não utilização do percentual mínimo de 30% dos recursos na aquisição de gêneros da agricultura familiar, não cumprimento dos parâmetros numéricos mínimos de referência de nutricionistas e não disponibilização de recursos humanos para execução de atividades de apoio, apontou-se, essencialmente, a ausência do Parecer Conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

27. Este Tribunal já reafirmou, em diversas ocasiões, que a ausência do parecer do CAE impede a comprovação da boa aplicação dos recursos. Sobre o tema, cumpre registrar passagem do voto condutor do Acórdão 3.871/2019-2ª Câmara (Ministro-Substituto Marcos Bemquerer), segundo o qual ‘as prestações de contas recebidas pelo FNDE, no âmbito do Pnae, possuem natureza essencialmente declaratória, pois, em consonância com a sistemática e as regras que regulam aquele programa, as ações de fiscalização mais relevantes cabem ao Conselho de Alimentação Escolar – CAE, colegiado incumbido de acompanhar a aplicação dos recursos federais e de receber e emitir parecer conclusivo acerca da aprovação ou não da execução do programa (art. 27, inciso IV, da Resolução CD/FNDE 38/2009). Logo, o CAE constitui-se em importante instância de controle sobre a correção do uso dos recursos do PNAE’. Observa-se, pois, que o referido parecer é imprescindível para atestar a lisura da aplicação dos recursos.” (g. n.).

24. Ainda sobre o tema, a instrução da unidade técnica transcrita no relatório que integrou a deliberação embargada assim registrou:

“[...] 9.15. A jurisprudência deste Tribunal é farta no sentido de que não é possível comprovar o bom e regular emprego de recursos recebidos à conta do PNAE sem o parecer do Conselho de Alimentação Escolar:

‘A ausência do parecer do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) acerca da prestação de contas impede a comprovação da lisura na gestão dos recursos recebidos à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). (Acórdãos 9.202/2022-1ª Câmara, Rel. Min. Jorge Oliveira; 3.871/2019-2ª Câmara e 4.716/2018-2ª Câmara, Rel. Min. Subst. Marcos Bemquerer)’

‘A ausência do parecer do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), contendo manifestação conclusiva do referido conselho, em documento assinado por seu titular e demais integrantes, impede a comprovação da boa e regular aplicação dos valores federais recebidos à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar. (Acórdão 4.811/2016-2ª Câmara, Rel. Min. Ana Arraes) (Grifos nossos)’

9.16. No voto condutor do Acórdão 3.871/2019-2ª Câmara, o relator, Min. Subst. Marcos Bemquerer, explica o motivo pelo qual o referido parecer é imprescindível para atestar a lisura da aplicação dos mencionados recursos. Segundo ele, ‘as prestações de contas recebidas pelo FNDE, no âmbito do PNAE, possuem natureza essencialmente declaratória, pois, em consonância com a sistemática e as regras que regulam aquele programa, as ações de fiscalização mais relevantes cabem ao Conselho de Alimentação Escolar - CAE, colegiado incumbido de acompanhar a aplicação dos recursos federais e de receber e emitir parecer conclusivo acerca da aprovação ou não da execução

do programa (art. 27, inciso IV, da Resolução CD/FNDE 38/2009). Logo, o CAE constitui-se em importante instância de controle sobre a correção do uso dos recursos do PNAE.’

9.17. Assim, entende-se, na linha das informações fornecidas pelo FNDE, que a documentação apresentada com o último recurso de reconsideração interposto nos autos pelo recorrente não é suficiente para demonstrar a boa e correta aplicação dos recursos públicos recebidos pelo Município de Miranorte/TO durante a sua gestão, por meio do PNAE.

9.18. Também não se sustentam as alegações sobre as dificuldades que o gestor teria enfrentado para prestar as contas, cujo acervo probatório, segundo ele, estava em poder dos sucessores, que o impediram de cumprir seu dever e a quem incumbia a responsabilidade pela omissão na prestação de contas. A respeito desses argumentos, o TCU já se manifestou várias vezes no presente processo, haja vista que a responsabilização do sucessor foi excluída no primeiro acórdão condenatório proferido nos autos, com a atribuição da responsabilidade unicamente ao recorrente, e que este repetiu as mesmas alegações desde o primeiro recurso que apresentou.” (g. n.)

25. Logo, observa-se não haver falha no tocante à motivação da decisão, conforme alega o embargante. Cumpre salientar que é legítima a decisão prolatada com base em motivação sucinta, não se podendo arguir omissão ou nulidade por falta de fundamentação extensa.

26. Além disso, acerca da natureza dos embargos declaratórios, julgo relevante transcrever o seguinte excerto do elucidativo Acórdão 3.339/2013-1ª Câmara:

“A omissão para o acolhimento dos declaratórios é a que diz respeito à questão que deveria ter sido apreciada pelo colegiado, mas não o foi. Não constitui omissão ou contradição a adoção de entendimento diverso do preferido pela parte, segundo seus próprios critérios de justiça e de acordo com sua particular interpretação das leis e da jurisprudência. Não há falar em omissão quando o acórdão analisa todas as questões submetidas a exame e as decide com base em teses jurídicas, jurisprudência, interpretação de leis e análise dos fatos que são diversos dos que os jurisdicionados entendem como mais adequados.”

27. Com efeito, os argumentos apresentados corroboram a constatação de que o embargante se insurge contra o mérito da decisão deste Tribunal, sem fundamentos aptos a demonstrar qualquer omissão ou contradição, transmutando o objetivo estrito desta espécie processual – o que é inaceitável.

28. Logo, devem ser rejeitados os presentes embargos.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de dezembro de 2025.

BENJAMIN ZYMLER
Relator