

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados ao Município de São Gonçalo/RJ, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2010.

2. Nesta Corte, foi determinada a citação da Sra. Maria Aparecida Panisset, prefeita no mandato 2009-2012, para comprovar o recolhimento, à conta do FNDE, do valor total repassado, composto por treze parcelas que somam o valor original de R\$ 4.388.483,20, atualizadas monetariamente desde as respectivas datas, compreendidas no período de 1º/1 a 15/12/2010, até a do efetivo recolhimento, e/ou para apresentar alegações de defesa quanto à não comprovação da execução financeira dos recursos federais repassados no âmbito do PNAE/2010, em razão da ausência parcial de documentação de prestação de contas dos recursos federais repassados ao município de São Gonçalo/RJ, com ofensa ao art. 37, **caput**, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, ao art. 93 do Decreto-lei 200/1967, ao art. 66 do Decreto 93.872/1986 e à Resolução CD/FNDE 38/2009.

3. A citação da Sra. Maria Aparecida Panisset foi implementada por meio de expediente destinado ao seu endereço (aviso de recebimento à peça 35), registrado na base de dados no sistema da Receita Federal custodiada pelo TCU (peça 32).

4. A Sra. Maria Aparecida Panisset apresentou defesa (peça 36), na qual arguiu, em síntese: a) a nulidade da citação, por somente ter tido ciência da comunicação processual em 05/02/2021, quando se dirigiu à caixa de correio; e b) a possibilidade de saneamento do erro material consistente na ausência de assinatura do parecer do conselho de acompanhamento social por pessoa competente, porque teria cumprido a obrigação de apresentar toda a documentação comprobatória para prestação de contas.

5. A Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – Secex/TCE, em manifestações uniformes, propôs a rejeição das alegações de defesa, a ilegalidade das presentes contas, nos termos do art. 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, da Lei 8.443/1992, e a condenação da responsável ao pagamento do débito apurado e da multa prevista no art. 57 do referido diploma legal.

6. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, manifestou-se de acordo com a proposta acima descrita, à qual também me filio, invocando como razões de decidir os fundamentos constantes nas manifestações da Unidade Técnica e do **Parquet** especializado, sem prejuízo de tecer as seguintes considerações.

7. Preliminarmente, não há falar em nulidade da citação, haja vista o seu recebimento no endereço da responsável, conforme preconiza o art. 179, inciso II, do Regimento Interno/TCU.

8. No tocante à gestão dos recursos transferidos ao Município de São Gonçalo por força do PNAE/2010, é ônus do administrador de recursos públicos prestar contas e nela comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais que lhe foram confiados, por imposição decorrente do ordenamento jurídico, a teor do bloco normativo composto pelas disposições do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, do art. 93 do Decreto-lei 200/1967 e do art. 66 do Decreto 93.872/1986.

9. Na metodologia de prestação de contas fixada no art. 34, **caput** e § 15, da Resolução CD/FNDE 38/2009, vigente à época dos fatos narrados, o Parecer do Conselho de Alimentação Escolar é um elemento essencial na etapa de verificação da regularidade da gestão dos recursos, uma vez que: a) não é obrigatória a presença de comprovantes de despesas na prestação de contas; b) na hipótese de discordância com o parecer do Conselho de Administração Escolar favorável à aprovação das contas, o FNDE deve notificar a Entidade Executora – EE para regularizar a prestação de contas ou devolver os recursos recebidos; c) tanto o FNDE quanto os órgãos de controle dispõem de cinco anos para solicitar documentos comprobatórios das despesas aos entes públicos destinatários dos recursos:

“Art. 34. A EE elaborará e remeterá ao CAE, até 15 de fevereiro do exercício subsequente ao do repasse, a prestação de contas constituída dos seguintes documentos:

- I. Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira (Anexo VIII);
- II. Relatório Anual de Gestão do PNAE (Anexo IX);
- III. Extratos bancários da conta corrente específica em que os recursos foram depositados e das aplicações financeiras realizadas; e
- IV. conciliação bancária, se for o caso.

(...)

§ 5º O CAE encaminhará o parecer conclusivo ao FNDE, até o dia 31 de março, acompanhado da documentação de que tratam os incisos I e III do art. 34. desta resolução.

(...)

§ 9º O FNDE, ao receber do CAE a documentação de que trata o § 5º deste artigo, providenciará a sua análise e adotará os seguintes procedimentos:

- I. na hipótese de concordância com o parecer favorável do CAE, e verificada a conformidade da documentação apresentada quanto aos aspectos formais, como também do ponto de vista físico e financeiro, aprovará a prestação de contas;
- II. na hipótese de parecer do CAE contrário à aprovação da execução do Programa, caberá ao FNDE proceder a fiscalização na EE;
- III. na hipótese de discordância com os dados informados no demonstrativo ou identificada a ausência de documentos exigidos, notificará a EE para, no prazo de até 30 (trinta) dias, providenciar a regularização da prestação de contas ou a devolução dos recursos recebidos.

§ 10. Sanadas as irregularidades a que se refere o inciso III do § 9º deste artigo, o FNDE aprovará a prestação de contas da EE.

§ 11. Esgotado o prazo estabelecido no inciso III do § 9º deste artigo sem que a EE regularize suas pendências, o FNDE não aprovará a prestação de contas.

(...)

§ 15. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão manter em seus arquivos, em boa guarda e organização, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da data de aprovação da prestação de contas do concedente, os documentos referentes à prestação de contas de que trata este artigo, juntamente com os Termos de Recebimento da Agricultura Familiar (Anexo IV) e as Guias de Remessa de Alimentos (Anexo X) emitidos em nome da contratante e identificadas com o nome do Programa e com todos os comprovantes de pagamentos efetuados com os recursos financeiros transferidos à conta do PNAE, ainda que a execução esteja a cargo das respectivas escolas, e estarão obrigados a disponibilizá-los, sempre que solicitado, ao Tribunal de Contas da União - TCU, ao FNDE, ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e ao Conselho de Alimentação Escolar - CAE.”

10. A jurisprudência desta Casa de Contas assentava o entendimento de que a falta de parecer do CAE, por si só, impossibilitaria a comprovação do bom e regular emprego dos valores federais, conforme excertos colhidos da ferramenta de pesquisa deste Tribunal “Jurisprudência Seleccionada”:

(Acórdãos 3.871/2019 e 4.716/2018, ambos da 2ª Câmara, de minha relatoria)

“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).”

(Acórdão 4.811/2016 – 2ª Câmara, rel. min. Ana Arraes)

“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.”

11. Ocorre que esta Casa de Contas revisitou o tema, passando a conferir nova orientação jurisprudencial para essa hipótese fática, consoante o excerto de julgado decorrente do Acórdão 662/2020 – Plenário (rel. min. Ana Arraes), **verbis**:

“A ausência de parecer do Conselho de Alimentação Escolar na prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar gera presunção relativa de dano ao erário, não impedindo que a comprovação da boa e regular utilização dos recursos se faça por intermédio de outros meios lícitos de prova.”

12. Para melhor aproximação com a matéria, reproduzo as razões jurídicas que fundamentaram a interpretação inserta no Acórdão 662/2020 – Plenário (grifos meus):

“17. Apesar de haver precedentes dos órgãos fracionários desta Corte, inclusive um de minha relatoria, no sentido de que a ausência do parecer impede a comprovação, impõe-se a revisão desse entendimento, tendo em vista o princípio da verdade material, que rege a processualística no TCU.

18. Observo, nesse sentido, que este Tribunal já relevou, até mesmo, ausência de notas fiscais em prestações de contas ao ser comprovado, por outros meios, o emprego dos recursos no objeto conveniado (Acórdão 38/2007-2ª Câmara, rel. min. Ubiratan Aguiar, e Acórdão 5.266/2018-1ª Câmara, rel. min. Weder de Oliveira).

19. Ora, se a Corte relevou tal ausência, a **fortiori ratiōne**, deverá fazê-lo quanto à falta do parecer do CAE se outros elementos puderem comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados.

20. Além disso, é importante salientar que a manifestação do TCU nas contas não está vinculada àquele parecer.

21. Portanto, referido documento não pode ser considerado elemento essencial para a presente análise, apesar de sua ausência na prestação de contas constituir falha formal que sugira falta de efetivo controle social no município, esta, sim, irregularidade grave, a qual, para sua devida caracterização, exige apuração mais aprofundada.

(...)

23. Nesse contexto, conclui-se que a ausência de parecer do CAE na prestação de contas do Pnae não gera presunção absoluta de débito, não impedindo que a comprovação da boa e regular utilização dos recursos públicos seja feita por outros meios lícitos.”

13. Como se percebe, o parecer do CAE continua a ser peça relevante na prestação de contas do PNAE, mas a sua ausência, por si só, não afasta a possibilidade de se demonstrar o regular emprego dos recursos por outros meios de prova coligidos ao processo.

14. Ainda que seja superável a falta da apresentação do parecer do CAE, no caso em tela não é possível aferir o correto emprego dos recursos públicos na finalidade do PNAE/2010. A prestação das contas foi enviada ao FNDE em 30/05/2011 (peça 7), resultando tempestivo o pedido de regularização de pendências formulado pelo concedente em 14/10/2011 (peça 9), dirigido à Sra. Maria Aparecida Panisset, ainda na condição de prefeita, executora do programa e detentora do dever de guarda dos documentos, nos termos dos §§ 9º, inciso III, e 15 da Resolução CD/FNDE 38/2009, acima transcritos.

15. Tanto na fase interna desta TCE quanto após a citação promovida por este Tribunal, a Sra. Maria Aparecida Panisset deixou de apresentar documentação essencial para demonstrar a regular gestão dos recursos, seja o parecer do CAE propriamente dito, seja a documentação comprobatória das despesas efetuadas.

16. Uma vez que os elementos existentes nos autos são insuficientes para demonstrar a destinação dada aos recursos e o nexo de causalidade com a consecução dos objetivos do PNAE/2010, presume-se o dano ao erário, hipótese que atrai a irregularidade das contas da responsável, nos termos do art. 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, da Lei 8.443/1992.

17. Ademais, diante da gravidade do fato narrado, cabe aplicar à responsável a penalidade pecuniária insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992, sancionamento para o qual não há óbices, nos termos do paradigmático Acórdão 1.441/2016 – Plenário (relator Ministro Benjamin Zymler e redator

Ministro Walton Alencar Rodrigues), haja vista que o prazo para apresentação da prestação de contas encerrou-se em 15/02/2011, nos termos do art. 34. da Resolução CD/FNDE 38/2009, e a citação da responsável foi ordenada em 23/11/2020 (peça 31).

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 30 de agosto de 2022.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator