



GILBERTO RICARDI

**COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS NA APLICAÇÃO DA
LAC NO ÂMBITO DO PNAE E O PAPEL DA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

**LAVRAS-MG
2020**

GILBERTO RICARDI

**COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS NA APLICAÇÃO DA LAC NO ÂMBITO
DO PNAE E O PAPEL DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

Artigo apresentado à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Controle, Detecção e Repressão a Desvios de Recursos Públicos, para obtenção do título de Especialista.

Mestre Djalma Peçanha Gomes
Orientador

**LAVRAS-MG
2020**

GILBERTO RICARDI

**COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS NA APLICAÇÃO DA LAC NO ÂMBITO DO
PNAE E O PAPEL DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

**ADMINISTRATIVE COMPETENCES IN THE APPLICATION OF LAC IN THE
FRAMEWORK OF PNAE AND THE ROLE OF THE GENERAL CONTROLLER OF THE
UNION**

Artigo apresentado à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Controle, Detecção e Repressão a Desvios de Recursos Públicos, para obtenção do título de Especialista.

APROVADO em 28 de julho de 2020.
MSc. Djalma Peçanha Gomes UFMS
MSc. Edgard Augusto de Oliveira CGU
MSc. Roberto César de Oliveira Viegas CGU

Prof. MSc Djalma Peçanha Gomes
Orientador

**LAVRAS-MG
2020**

RESUMO

No presente trabalho buscou-se analisar as competências administrativas na aplicação da Lei Anticorrupção no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar -PNAE e a atuação da Controladoria-Geral da União. A metodologia adotada para a consecução do objetivo foi a revisão bibliográfica. Na primeira parte, foi descrito o funcionamento do Programa de Alimentação Escolar, com destaque para as modalidades de operacionalização e as atribuições dos atores envolvidos. A segunda parte do trabalho cuidou dos aspectos gerais da Lei Anticorrupção e do seu fundamento constitucional. Neste ponto, concluiu, com apoio nos autores referenciados, que o fundamento constitucional da LAC está no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal. Na seção subsequente, abordou-se as competências administrativas na aplicação da LAC, tendo em vista a importância dada pela Lei à atuação dos órgãos e das entidades da Administração na responsabilização de pessoas jurídicas. Na última seção, admitindo-se a correção da interpretação fixada pelo Parecer nº 00066/2017/DECOR/CGU/AGU, de 28.11.2018, buscou-se verificar as condições para o exercício das competências administrativas previstas na LAC no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Por fim, conclui-se que a competência concorrente da CGU deve ser interpretada como suplementar e não cumulativa, de forma que o órgão federal somente possa atuar em face da omissão da autoridade com competência primária. Espera-se que o estudo possa contribuir no desenvolvimento de soluções interpretativas ou até mesmo normativas para enfrentar as dificuldades operacionais na concretização das competências administrativas tratadas na Lei Anticorrupção no âmbito do PNAE.

Palavras-chave: Lei Anticorrupção. Competências. Processo. PNAE. Leniência.

ABSTRACT

In the present work, we sought to analyze the administrative competences in the application of the Anticorruption Law within the scope of the National School Feeding Program - PNAE and the performance of the Comptroller General of the Union. The methodology adopted to achieve the objective was the bibliographic review. In the first part, the functioning of the School Meals Program was described, with emphasis on the operationalization modalities and the roles of the actors involved. The second part of the work dealt with the general aspects of the Anti-Corruption Law and its constitutional foundation. At this point, the conclusion was with support from the referenced authors, that the constitutional foundation of LAC is in Article 37, § 4, of the Federal Constitution of Brazil. In the subsequent section, administrative competences in the application of LAC were addressed, bearing in mind the importance given by the Law to the performance of the bodies and entities of the Administration in the accountability of legal entities. In the last section, admitting the correction of the interpretation established by Opinion No. 00066/2017/DECOR/CGU/AGU, of 11.28.2018, we sought to verify the conditions for the exercise of administrative powers provided for in the LAC under the National Program School Feeding. Finally, it is concluded that the competing competence of the CGU should be interpreted as supplementary and not cumulative, so that the federal agency can only act in the face of the omission of the authority with primary competence. It is hoped that the study can contribute to the development of interpretative or even normative solutions to face the operational difficulties in implementing the administrative competencies dealt with in the Anticorruption Law within the scope of the PNAE.

Keywords: Anticorruption Law. Competence. Process. PNAE. Leniency.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	05
2.FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL E ASPECTOS GERAIS DA LEI ANTICORRUPÇÃO	07
3. COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS NA APLICAÇÃO DA LAC.....	10
4. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO PNAE E COMPETÊNCIA PARA SUA FISCALIZAÇÃO	15
5. O PAPEL DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO NA APLICAÇÃO DA LAC NO ÂMBITO DO PNAE	19
6.CONCLUSÃO	24
REFERÊNCIAS.....	25

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que ficou conhecida como Lei Anticorrupção-LAC, entrou em vigor no país em 29 de janeiro de 2014 e trouxe grandes inovações na responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Até o advento da LAC, a responsabilização administrativa da pessoa jurídica por atos lesivos, considerados corruptos, contra a administração estava adstrita à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos na Administração Pública, e legislação correlata.¹

Conforme Fortini e Dadalto (2019, p. 85), a Lei Anticorrupção tem por pretensão a responsabilização da pessoa jurídica beneficiária, exclusiva ou não, do ato nela rotulado como corrupto. Salientam, ainda, que a represália da pessoa física não basta para desincentivar a corrupção, de forma que a lei prevê o dever de reparar o gravame decorrente do ato ilícito, bem como sanções administrativas de caráter pecuniário.

Desta forma, a Lei Anticorrupção passou a preencher uma lacuna existente até então, possibilitando a responsabilização de forma mais contundente das pessoas jurídicas beneficiadas de alguma forma pelo ato ilícito. A referida lei se soma a outros diplomas normativos vocacionados à proteção da transparência e da probidade administrativa.

Administrativamente, a pessoa jurídica que cometer um ato lesivo contra a Administração Pública poderá ser penalizada com multa no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do seu faturamento bruto e com a publicação extraordinária da decisão condenatória, que podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativamente.

Para viabilizar a aplicação dessas penalidades pela Administração, a LAC prevê como instrumento o Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica – PAR, que será conduzido por comissão designada pela autoridade instauradora e composta por 2 (dois) ou mais servidores estáveis.

Estabelece o artigo 8º da LAC que a instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

¹Na esfera civil ou melhor dizendo, judicial, a responsabilidade das empresas já era apurada no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) e do Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406/2002). No Brasil, a esfera penal não alcança as pessoas jurídicas, com exceção prevista para os ilícitos ambientais.

A referida lei prevê, ainda, que a Controladoria-Geral da União, órgão que representa o Controle Interno do Poder Executivo Federal, terá competência concorrente no âmbito federal para instaurar PAR (art. 8º, § 2º) e exclusiva quando se tratar de atos lesivos contra a Administração estrangeira (art. 9º).

Entretanto, não há previsão legal expressa na LAC sobre a fixação de competência, se concorrente ou exclusiva, quanto se tratar de verbas da União repassadas para Estados e Municípios para a execução de programas previstos no orçamento federal.

Haja vista essa lacuna legal, o presente trabalho vem lançar luzes sobre o presente tema, apresentando breve análise sobre a competência da Controladoria-Geral da União para instaurar e julgar PAR, ou ainda, realizar acordo de leniência, nos casos de transferências federais.

Como campo de pesquisa, voltaremos o olhar para os recursos federais repassados aos Estados e Municípios no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)², popularmente conhecido como "merenda escolar", que por vezes são desviados ilicitamente por empresas contratadas pelos entes e entidades executoras; tudo com o objetivo de responder a seguinte pergunta de pesquisa: **Em que pese o fato de a operacionalização do PNAE ser de competência estadual e municipal, tema Controladoria-Geral da União, órgão do Poder Executivo Federal, competência para instauração de processo de responsabilização de pessoas jurídicas que deram azo a atos lesivos contra a administração pública no seio desse programa de governo, tendo por fulcro a Lei Anticorrupção?**

Para atingir tal objetivo, o presente trabalho está subdividido em seis seções, já se computando a Introdução ora em curso. Na segunda seção explorar-se-ão os fundamentos constitucionais e os aspectos gerais da Lei Anticorrupção. No terceiro segmento, veremos as competências administrativas na aplicação da LAC. Na quarta parte serão expostas as principais características do Programa Nacional de Alimentação Escolar e a quem pertence a competência para a sua fiscalização. Na penúltima seção, veremos papel da Controladoria-Geral da União na aplicação da LAC no âmbito do PNAE. Por fim, ultimando a presente pesquisa, tem-se a Conclusão na sexta parte do trabalho.

²A Lei nº 11.947, de 16/06/2009, publicado no D.O.U de 17.06.2009, trouxe nova regulamentação para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Mas vale destacar que o PNAE é o mais antigo programa do governo brasileiro na área de alimentação escolar e de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), sendo que sua existência tem origem ainda nos anos 1950.

2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL E ASPECTOS GERAIS DA LEI ANTICORRUPÇÃO.

Localizar o fundamento constitucional de uma norma tem importância tanto para se verificar sua validade e legitimidade, quanto para delimitar ou fixar o seu alcance.

No caso da Lei Anticorrupção, verifica-se que seu fundamento constitucional é o artigo 37, parágrafo 4º da Constituição Federal de 1988. Conforme Oliveira (2018, p. 37) o referido diploma legal está no mesmo domínio punitivo da Lei de Improbidade Administrativa.

Também para Ferraz (2014, p. 35), que chega a nomear o referido diploma de Lei de Improbidade Empresarial, o fundamento constitucional de validade da Lei nº 12.846/2013 é o mesmo da Lei de Improbidade Administrativa, ou seja, os §§4º e 5º do art. 37 da Constituição da República,

Em consequência, as normas processuais administrativas previstas no Capítulo IV e no Capítulo V da Lei Anticorrupção, com exceção dos artigos. 8º, § 2º; 9º e 16, §10, aplicam-se a todos os entes federativos, sendo considerada descabida, segundo Oliveira (2018, p. 46), a alegação de que houve ofensa à autonomia administrativa para dispor sobre direito administrativo de cada ente federativo.

A primeira importante inovação trazida pela LAC que merece destaque é a previsão de responsabilização objetiva da pessoa jurídica pelos atos lesivos praticados contra a Administração Pública. Isso significa dizer, em linhas gerais, que não será necessário comprovar a culpa ou o dolo das pessoas físicas que agiram em nome dela ou por meio dela, bastando comprovar o nexo de causalidade e que os atos lesivos foram praticados em seu interesse ou benefício.

Segundo Cambi (2014), antes da entrada em vigor da Lei n. 12.846/2013, os atos lesivos contra a Administração circunscreviam-se à responsabilização subjetiva do agente. A exigência de comprovação do dolo ou da culpa dificultava a produção da prova, dificultando a celeridade processual e a punição dos corruptos (CAMBI, 2014, p. 13).

Em verdade, a responsabilização objetiva não é nenhuma novidade no direito brasileiro, pois já estava prevista na legislação ambiental, no Código de Defesa do Consumidor e em outros normativos. A par de não ser uma novidade no direito pátrio, com certeza a Lei Anticorrupção trouxe uma grande contribuição para a efetividade da aplicação de sanções àquelas pessoas jurídicas responsáveis por atos de corrupção ao prever a responsabilidade objetiva.

Inobstante a desconsideração da personalidade jurídica não ser uma novidade no direito brasileiro, a sua previsão na Lei Anticorrupção como possibilidade na esfera administrativa

pode ser destacada como uma inovação, podendo a desconsideração ser aplicada quando a pessoa jurídica for utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos na referida lei ou para provocação de confusão patrimonial.

Segundo Fortini e Dadalto (2019), havendo a desconsideração, a responsabilidade administrativa ou civil determinada na LAC continua sendo da pessoa jurídica, mesmo que as sanções possam reverberar no patrimônio das pessoas físicas que compõem o seu quadro societário.

Não se pode deixar de registrar que a LAC prevê a possibilidade de a empresa investigada celebrar acordo de leniência com a finalidade atenuar as sanções impostas.

O Manual de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas da CGU (2018, p. 73-74) define o acordo de leniência como sendo

[...] o ato administrativo consensual por meio do qual a Administração processante concede isenções ou atenuações de sanções administrativas imputáveis a determinado infrator em troca de uma efetiva colaboração processual, consistente na apresentação de informações relevantes e provas diretas relacionadas à prática de ilícitos administrativos, que permitam inferir, de forma substancial, a existência de elementos notórios de autoria e materialidade.

Quantos aos ilícitos, os mesmos estão previstos no artigo 5º da mencionada lei, que define como hipótese passível de sancionamento a prática de ato lesivo à administração pública, nacional ou estrangeira, contra os princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Os atos lesivos previstos na LAC são puníveis com sanções administrativas e judiciais.

As sanções administrativas estão previstas no artigo 6º da Lei, quais sejam: multa no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto da empresa e publicação extraordinária da decisão condenatória. Tais sanções podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações.

Já as penalidades judiciais são: **i)** o perdimento dos bens, direitos ou valores que representam vantagem ou proveito, direta ou indiretamente, obtidos da infração; **ii)** a suspensão ou interdição parcial das atividades; **iii)** a dissolução compulsória da pessoa jurídica; **iv)** a proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público.

Importante lembrar que a responsabilização judicial da pessoa jurídica é independente da responsabilidade administrativa (art. 18 da Lei n. 12.846/2013). Os atos lesivos à Administração Pública nacional ou estrangeira, previstos no artigo 5º da Lei Anticorrupção,

geram tanto a responsabilização objetiva na esfera administrativa quanto na esfera judicial (CAMBI, 2014, p. 35).

Aspecto importante da Lei é a previsão de incentivo para a criação de Programas de integridade (*compliance*³), já que as empresas que forem enquadradas na LAC poderão ter suas sanções reduzidas se tiverem programas de *compliance* efetivos.

Por fim, cabe salientar a criação do Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, com o objetivo de reunir e conferir publicidade às sanções aplicadas pelos órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo. Na mesma linha, a referida Lei prevê, ainda, a obrigatoriedade de atualização pelos órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, com os dados relativos às sanções por eles aplicadas, com fulcro nos arts. 87 e 88 da Lei n. 8.666/1993.

³Nas palavras de Luciano Ferraz, o “*compliance* consiste no conjunto de práticas e disciplinas adotadas pelas empresas para alinhar o comportamento corporativo ao cumprimento das normas legais e das políticas governamentais aplicáveis ao setor de atuação, inclusive mediante mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no respectivo âmbito” (FERRAZ, 2014, p. 34) Ver, a propósito, o art. 7º, VIII, da Lei n. 12.846/2013.

3. COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS NA APLICAÇÃO DA LAC

Nas palavras do professor José Afonso da Silva (2003, p. 477), competência “é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”. O eminente professor arremata asseverando que “competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.”

De maneira bastante singela, pode-se extrair da referida lição que competência é atributo de quem tem o poder de emitir decisões, seja órgão, entidade ou agente público. Por óbvio que esse poder, chamado aqui de competência, em um regime Democrático de Direito, deve emanar da Constituição e das leis em sentido amplo. E esse poder só terá legitimidade se utilizado para realizar suas funções atribuídas pela Constituição e normas dela decorrentes.

No âmbito da Lei Anticorrupção, pode-se fazer a separação de competências entre administrativa e judicial, previstas nos Capítulos IV, V e VI.

No presente estudo, em linhas gerais, serão abordados apenas as competências administrativas, tendo em vista a importância dada pela Lei à atuação dos órgãos e das entidades da Administração na responsabilização de pessoas jurídicas.

Pode-se dizer que as principais competências administrativas previstas na LAC são: **i)** instaurar processo de responsabilização (PAR); **ii)** aplicar das sanções previstas no art. 6º da Lei; **iii)** celebrar acordo de leniência

Conforme leciona Irene Nohara (2018, p. 127), a Lei Anticorrupção estabelece um processo para a apuração da responsabilidade administrativa da pessoa jurídica pela prática de atos lesivos nela previstos. A instauração desse processo pela Administração não afasta a possibilidade da responsabilização judicial ou mesmo de outras instâncias de apuração e punição existentes no sistema jurídico. Destaca a autora que a responsabilização judicial só ficaria afastada quando expressamente previsto na celebração do Acordo de Leniência.

Merece transcrição, pela clareza e objetividade, o conceito de processo administrativo elaborado professora acima mencionada (2018, p. 127):

Processo administrativo pode ser definido, sinteticamente, como atividade estatal realizada por meio do encadeamento de atos que se direcionam a garantir a proteção dos direitos dos administrados, o que se dá pelo respeito às garantias constitucionais relacionadas com o devido processo legal, o contraditório e ampla defesa, e o melhor cumprimento dos fins da administração. (NOHARA, 2018, p. 127).

A competência para instaurar Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica está prevista nos artigos 8º e 9º da LAC.

Estabelece o art. 8º que a instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Por imposição do princípio federativo, a competência aqui tratada é outorgada à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Cabe registrar também que referida competência não é atribuída aos chefes dos Poderes, mas sim às autoridades máximas de órgãos e entidades, podendo ser delegada, consoante o parágrafo 1º do artigo 8º da lei, não podendo ser subdelegada (BRASIL, 2013).

Em se tratando de ato lesivo contra órgão ou entidade do Executivo Federal, o Decreto nº 8.420/2014, que regulamentou a LAC, determina que a competência para a instauração e para o julgamento do PAR é da autoridade máxima da entidade em face da qual foi praticado o ato lesivo, ou, em caso de órgão da administração direta, do seu Ministro de Estado (BRASIL, 2015).

Nos entes subnacionais, os Secretários Municipais e Estaduais, além das autoridades máximas de autarquias e fundações dos respectivos entes, têm competência para dar início ao PAR e aplicar eventual sanção. Conforme já mencionado anteriormente, essa competência poderá ser delegada, entretanto impedida a subdelegação.

No âmbito do Poder Executivo Federal, a Controladoria-Geral da União tem competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados, conforme previsto no artigo art. 8º, § 2º da LAC (BRASIL, 2013).

Para Nohara (2018, p. 133), essa competência concorrente da CGU deve ser interpretada como suplementar e não cumulativa, ou seja, se não houver sido instaurado PAR, pode a CGU supletivamente instaurá-lo, ao constatar omissão da autoridade com a competência primária.

Coube ao Decreto nº 8.420/2014, estabelecer os casos em que a CGU poderá exercer sua competência concorrente. Segundo o referido regulamento, em seu artigo 13, § 1º, a Controladoria poderá exercer, a qualquer tempo, a competência aqui tratada, se presentes quaisquer das seguintes circunstâncias: i) caracterização de omissão da autoridade originariamente competente; ii) inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem; iii) complexidade, repercussão e relevância da matéria; iv) valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade atingida; ou v) apuração

que envolva atos e fatos relacionados a mais de um órgão ou entidade da administração pública federal.

Quanto às condições para a avocação de processos instaurados por órgãos e entidades do Executivo Federal, a Lei Anticorrupção deixou claro que a CGU somente poderá exercer tal competência para exame de regularidade ou para corrigir o andamento (BRASIL, 2013).

A LAC ainda prevê que a CGU tem competência exclusiva para apurar, processar e julgar ilícitos praticados contra a Administração Pública estrangeira (art. 9º).

Segundo a professora Irene Patrícia Nohara (2018, p. 136), o artigo 9º da lei objetiva cumprir a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, que foi firmada, no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, em 17.12.1997 e incorporada ao ordenamento nacional por meio do Decreto n. 3.678/2000.

O julgamento do processo, após concluído pela comissão designada para conduzir a apuração, cabe também às autoridades mencionadas no artigo 8º da lei, ou seja, o julgamento caberá, via de regra, à autoridade que instaurou o processo.

Conforme já mencionado alhures, as sanções de multa e publicação extraordinária da decisão condenatória serão aplicadas fundamentadamente, isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações (art. 6º, § 1º da LAC).

No âmbito federal, a existência de programa de integridade poderá dar ensejo a redução de um por cento a quatro por cento da multa (art. 7º, inc. VIII da LAC e art. 18, inc. V do Decreto n. 8.420/2014).

Nos termos do Decreto n. 8.420/2014, o programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Em que pese as sanções previstas no art. 6º da lei serem de natureza administrativa, a professora Di Pietro alerta que:

[...] a lei prevê uma hipótese em que elas podem ser aplicadas judicialmente: quando haja omissão das autoridades competentes para promover a responsabilização administrativa, o Ministério Público, ao ajuizar ação para responsabilização civil e aplicação das sanções previstas no artigo 19, pode pleitear também a aplicação das sanções previstas no artigo 6º. É o que prevê o artigo 20. Trata-se de medida relevante, porque desestimula a omissão das autoridades administrativas responsáveis pela instauração do processo

administrativo, até porque a sua omissão pode, por si, caracterizar ato de improbidade administrativa, infração disciplinar ou mesmo ilícito penal. Ainda que essa responsabilidade já resultasse do ordenamento jurídico, ela foi prevista expressamente no artigo 27 da Lei. (DI PIETRO, 2019, p. 1.856)

Por derradeiro, no âmbito das competências administrativas na aplicação da Lei Anticorrupção, é necessário discorrer sobre a possibilidade de celebração de Acordo de Leniência.

Sobre o conceito de leniência, afirma Thiago Marrara:

Em poucas palavras, leniência indica brandura, suavidade ou complacência. Daí se extrai a função e a própria definição do acordo em tela. Trata-se de um ajuste que integra o processo administrativo sancionador mediante celebração pelo ente estatal que titulariza, na esfera administrativa, o poder de punir e, de outro lado, por um infrator que se propõe a colaborar com o Estado na execução de suas tarefas instrutórias no intuito de obter, em troca da cooperação e do adimplemento de outras obrigações acessórias, a mitigação ou imunização das sanções estatais aplicáveis nesse mesmo processo administrativo ou fora dele. No acordo de leniência, portanto, é o Estado que assume o papel de leniente, enquanto o infrator age como delator-colaborador. (MARRARA, 2018, p. 188).

Nos termos da LAC, a competência para a celebração do acordo de leniência é da autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública. Segundo MARRARA (2018, p. 201), a redação do artigo 16 da lei dá margem a uma série de dúvidas, pois sua redação não esclarece a competência de todos os entes federativos, bem como não define com clareza a quais entes se refere.

Para o mencionado autor, a interpretação teleológica permite afirmar que o *caput* do artigo 16 confere competência de celebração do acordo de leniência a todas as esferas da federação. (MARRARA, 2018, p. 202).

Cabe aqui destacar que no âmbito do Poder Executivo Federal, a Controladoria-Geral da União é o órgão competente para negociar e celebrar os acordos de leniência, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira, conforme previsão expressa do parágrafo 10º, do artigo 16 da LAC.

À luz das considerações acima, é possível chegar a duas conclusões importantes.

Primeira, as competências administrativas têm capital importância na responsabilização de pessoas jurídicas por prática de atos lesivos contra a Administração, o que redundaria em grande vantagem para a celeridade desta responsabilização, posto que é notório a maior lentidão da máquina judicial.

Segunda, a Controladoria-Geral da União, no âmbito do Executivo Federal, possui papel destacado tanto na instauração de processos em razão de competência concorrente como na supervisão dos demais órgãos e entidades, dado seu poder de avocação para exame de regularidade e correção do andamento processual. Some-se a isso, o fato de que o referido órgão detém competência exclusiva para celebrar acordos de leniência quanto aos atos lesivos praticados contra a Administração Pública Federal e a Administração Pública Estrangeira.

4. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO PNAE E COMPETÊNCIA PARA SUA FISCALIZAÇÃO

Consoante disposto no sítio eletrônico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública.⁴

Com mais de 60 anos de existência, o PNAE, gerenciado pelo FNDE, autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, atende os alunos de toda a rede pública da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público). Seu grande objetivo é contribuir para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta de refeições e da promoção de ações de educação alimentar e nutricional.

O PNAE tem caráter suplementar à educação, como prevê o artigo 208, inciso VII, da Constituição Federal de 1988, e é executado por meio de repasses financeiros aos entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) em dez parcelas anuais, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento.

O Programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público (Arts. 9º e 10 da Lei n. 11.947/2009)

Do valor repassado pelo Programa, 30% (trinta por cento) do recurso deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida essa que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades.

Destaca a Cartilha Nacional da Alimentação Escolar (BRASIL, 2015, p. 09) que o PNAE,

cuja responsabilidade constitucional é compartilhada entre todos os entes federados, envolve um grande número de atores sociais como gestores públicos, professores, diretores de escola, pais de alunos, sociedade civil organizada, nutricionistas, manipuladores de alimentos, agricultores familiares, conselheiros de alimentação escolar, entre outros.

⁴Informações sobre o PNAE disponíveis no sítio eletrônico do FNDE (<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae>). Acesso em: 14 fev. 2020).

Para a operacionalização do Programa, vários atores entram em cena para execução dos recursos destinados à alimentação escolar.

Cabe ao governo federal a responsabilidade de assegurar o direito à alimentação escolar por meio da transferência de recursos financeiros, em caráter complementar, aos Estados, Municípios e Distrito Federal, realizada pelo FNDE.

Ao FNDE compete efetuar o cálculo dos valores financeiros a serem repassados, responder pelo estabelecimento de normas, acompanhamento, monitoramento, fiscalização e avaliação da execução do PNAE.

Importante salientar que estes recursos financeiros provêm do Tesouro Nacional e estão assegurados, anualmente, no Orçamento da União.

Os recursos provenientes do Orçamento da União são repassados para os Estados, Municípios, Distrito Federal (Entidades Executoras) e escolas federais, que são os responsáveis pela execução do PNAE, inclusive pela utilização e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE. Tais entidades executoras são responsáveis, também, pela prestação de contas do Programa, pela oferta de alimentação nas escolas por, no mínimo 800 horas/aula, distribuídas em, no mínimo, 200 (duzentos) dias de efetivo trabalho escolar, e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os alunos matriculados.

A gestão dos recursos pelas entidades executoras (Estados, Municípios e Distrito Federal) pode acontecer das seguintes formas: centralizada, descentralizada (escolarizada), semi-descentralizada e terceirizada.

A gestão centralizada do setor de alimentação escolar da Secretaria de Educação gerencia o recurso, através da compra dos gêneros alimentícios, planejamento orçamentário, elaboração de cardápios, supervisão e avaliação da alimentação escolar, armazenamento dos produtos e distribuição dos alimentos.

Conforme Santos, Costa e Bandeira (2016), esta é a forma de gestão mais adotada pelos Estados e Municípios brasileiros. Segundo esses autores, suas principais vantagens são as seguintes: a escola não se responsabiliza pela compra dos alimentos; não há necessidade de um estoque grande nas unidades escolares, o que minimiza um possível desperdício, além de que os gêneros podem ser adquiridos com um preço mais baixo devido ao grande volume comprado. Entretanto, conforme os mesmos autores, as dificuldades frequentemente encontradas são: a necessidade de um maior controle do armazenamento, para que não ocorra desperdício; a falta de uma equipe habilitada e específica para esta atribuição; e necessidade de um espaço físico suficiente para sua adequada execução.

Na gestão descentralizada, também chamada de escolarizada, os recursos são repassados diretamente às escolas. Estas fazem as compras dos gêneros alimentícios a serem utilizados na alimentação escolar. Para isso, faz-se necessária a criação de unidades executoras representativas da comunidade escolar, como, por exemplo, a associação de pais e mestres - APM, conselho escolar, entre outros. Tais unidades executoras são responsáveis pelo recebimento e pela execução dos recursos financeiros (SANTOS, COSTA, BANDEIRA, 2016). Nesse modelo, portanto, as escolas assumem as atividades gerenciais, tais como compra e planejamento sobre fiscalização da Secretaria de Educação.

Entretanto, cabe aqui lembrar que nessa forma de gestão, os recursos financeiros não são executados pela escola propriamente dita. Segundo a Cartilha do PNAE (BRASIL, 2015), a chamada Unidade Executora é uma entidade privada sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar, responsável pelo recebimento dos recursos financeiros transferidos pela Entidade Executora (Estados e Municípios) em favor da escola que representa, bem como pela prestação de contas do PNAE ao órgão que a delegou. Nesse tipo de gestão (escolarizada), a Unidade Executora pode ser instituída por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas, sendo comumente chamadas de “Caixa Escolar”, “Associação de Pais e Mestres”, “Círculo de Pais e Mestres” ou simplesmente “Unidade Executora”.

Na gestão semi-descentralizada, a Secretaria de Educação compra os alimentos não perecíveis e os distribui nas escolas e repassa o recurso para a aquisição dos gêneros alimentícios perecíveis. Apenas uma parte dos alimentos é adquirida pela própria escola.

Por derradeiro, cabe falar da gestão terceirizada. Nesta forma de gestão, uma empresa é contratada para fornecer a alimentação pronta aos escolares. As compras dos gêneros alimentícios são realizadas pela Prefeitura ou pela Secretaria Estadual de Educação, que também define o cardápio e fiscaliza a execução da alimentação escolar feita pela empresa. As refeições podem ser preparadas numa cozinha-piloto ou a empresa pode utilizar o espaço físico da própria escola.

Destaca-se que um mesmo Estado ou Município pode ter mais de um tipo de gestão, conforme sua realidade e condições técnicas-operacionais. Isso ocorre, segundo os autores acima mencionados, “porque nem todas as escolas têm as mesmas condições estruturais e organizacionais de executar a alimentação escolar, principalmente, quando se trata das pequenas escolas, em número de alunos e de espaço físico” (SANTOS; COSTA; BANDEIRA, 2016, p. 319).

Quanto aos vários atores institucionais envolvidos para a execução da alimentação escolar, não se pode deixar de destacar o papel do Conselho de Alimentação Escolar - CAE.

O CAE é o responsável pelo controle social do PNAE, isto é, por acompanhar a aquisição dos produtos, a qualidade da alimentação ofertada aos alunos, as condições higiênic-sanitárias em que os alimentos são armazenados, preparados e servidos, a distribuição e o consumo, a execução financeira e a tarefa de avaliação da prestação de contas das Entidades Executoras e emissão do Parecer Conclusivo. Ele representa o olhar da sociedade sobre a escorreita execução da referida política pública.

A prestação de contas dos recursos recebidos e executados é feita pela chamada Entidade Executora (Estados e Municípios), que envia relatório específico ao FNDE, por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas – Contas Online (SiGPC).

Havendo a semi-descentralização ou a descentralização (escolarização), o processo se inicia com as unidades executoras apresentando a prestação de contas à entidade executora, relativa à aquisição de produtos para o preparo de alimentos, seguindo os critérios legais estabelecidos. Dessa forma, em razão do repasse do recurso financeiro direto às escolas pelas Entidades Executoras, elas devem prestar contas às entidades executoras, que, por sua vez, prestarão contas ao FNDE.

Quanto ao controle e fiscalização do Programa, à Controladoria-Geral da União, como órgão central do sistema de controle interno do Governo Federal, e ao Tribunal de Contas da União, como órgão de controle externo, cabem a verificação da legalidade, legitimidade e economicidade da aplicação dos recursos repassados pela União (artigos 70, 71 e 74 da CF/88).

5. O PAPEL DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO NA APLICAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO NO ÂMBITO DO PNAE.

Consoante descrito na seção 2 deste trabalho, o Programa Nacional de Alimentação Escolar é hoje regulamentado pela Lei n. 11.947/2009, que determina que a transferência dos recursos financeiros, objetivando a execução do PNAE, será efetiva automaticamente pelo FNDE, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica.

Para melhor compreensão do papel da CGU na aplicação da LAC no âmbito do PNAE, faz-se necessário, em breve abordagem, diferenciar as modalidades de transferências de recursos da União para os entes subnacionais.

O repasse de verbas da União se dá sob três formas: (i) transferências constitucionais ou obrigatórias; (ii) transferências legais ou “fundo a fundo”; e (iii) transferências voluntárias.

As transferências constitucionais são aquelas realizadas pelo Tesouro Nacional em cumprimento aos dispositivos da Constituição Federal e se referem ao rateio da receita proveniente de impostos aos entes federados, nos prazos legalmente estabelecidos. Não recai sobre estes valores a fiscalização exercida pela União por meio de órgãos do Sistema de Controle Interno Federal ou o Tribunal de Contas da União, sob pena de violação do princípio federativo.

As transferências legais ou “fundo a fundo” são aquelas previstas em leis específicas e consistem no repasse regular e programado de recursos federais diretamente de um fundo federal para fundos pertencentes aos estados e municípios, independentemente de convênio ou instrumento similar.

Existem, conforme leciona J. R. Caldas Furtado, duas formas de realização de transferências legais (FURTADO, 2012, p. 207).

A primeira é a **transferência automática**, utilizada em programas educacionais, consiste no repasse de recursos financeiros sem a utilização de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante o depósito em conta corrente específica, aberta em nome do beneficiário.

A segunda é a **transferência fundo a fundo**, empregada em programas da área da saúde e da assistência social, é um instrumento de descentralização de recursos que se caracteriza pelo repasse direto de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, dispensada a celebração de convênios. Os fundos que operam essa modalidade de transferência são o Fundo Nacional de Saúde (FNS), regido pela Lei n° 8.142/90, utilizado para descentralizar recursos destinados a operacionalizar as ações no âmbito do Sistema Único de

Saúde (SUS), e o Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), disciplinado pela Lei nº 9.604/98.

Já as **transferências voluntárias** consistem nos recursos financeiros repassados pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios em decorrência da celebração de convênios, contratos de repasse e ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às diversas esferas de governo envolvidas.

Nestas duas últimas modalidades de repasse, os valores federais envolvidos em tais transferências estão sujeitos à fiscalização tanto dos órgãos de controle interno e externo da União, quanto do órgão federal gestor do fundo ou do programa do governo federal a que se relacionam.

Conforme Cecília Olivieri:

A Constituição denomina como atividade de controle interno o poder do dirigente do Poder Executivo de controlar o desempenho de sua própria burocracia. Essa denominação controle interno foi criada em oposição à de controle externo, que é o controle realizado entre os Poderes, mais especificamente pelo Parlamento sobre o Executivo. As denominações “controle interno” e “controle externo” são correntes na literatura sobre administração e ciência política, com o mesmo sentido que o adotado pela Constituição de 1988. (OLIVIERI, 2008, p. 20):

Para Edgar Augusto de Oliveira (2016, p. 26), com a consolidação da Controladoria-geral da União em 2003, o controle interno no Brasil, mudou o seu *modus operandi*, tornando o enfrentamento da corrupção, com a participação da sociedade mediante controle social e a integração com os demais órgãos de defesa do Estado, como seu escopo principal.

No caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a União, por intermédio do FNDE, figura como agente financiador, repassando aos Estados, Distrito Federal e Municípios os valores para a sua execução. Conforme previsto nos artigos 28 e 29 da Lei nº 11.497/2009, que regulamenta o Programa, não resta dúvida quanto à competência dos órgãos de controle interno do Executivo Federal para fiscalizar e realizar auditorias, inspeções e análise dos processos que originarem as respectivas prestações de contas.

Resta saber se a Controladoria-Geral da União tem competência para aplicar a LAC nos atos lesivos cometidos por pessoas jurídicas quanto se tratar de verbas federais repassadas para Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

A Lei Anticorrupção prevê, consoante já analisado neste artigo, que a Controladoria-Geral da União, no âmbito federal, tem competência concorrente para instaurar PAR e para avocar processos instaurados por outros órgão e entidades (art. 8º, § 2º). Detém, ainda, competência exclusiva para celebrar acordos de leniência quando se tratar de atos lesivos contra a Administração Pública Federal e a Administração Pública estrangeira.

Entretanto, não há previsão legal expressa na LAC sobre a fixação de competência quanto se tratar de verbas da União repassadas para entes subnacionais.

O Manual de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas, elaborado pela Controladoria Geral da União (BRASIL, 2018c), relatava divergência de entendimentos quanto à interpretação da norma neste ponto.

Em um primeiro momento, entendeu-se que, diante de indícios de irregularidades na aplicação de recursos públicos federais transferidos pela União aos Estados, Distrito Federal ou Municípios, como, por exemplo, desvios de finalidade ou celebração de contratos fraudulentos, comprometendo, com isso, a realização de projeto, atividade ou serviço de interesse da União e da sociedade como um todo e, portanto, prejudicando a regularidade do funcionamento da Administração Pública Federal, estaria legitimada a atuação administrativa sancionadora da União para reprimir tais atos lesivos, seja, primeiramente, por meio do órgão federal que gere o fundo ou programa federal relacionado à verba transferida, seja, subsidiariamente, por meio do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União ou, no âmbito do controle externo, pelo Tribunal de Contas da União. Ocorre que a competência dos órgãos e entidades federais para apurar eventuais atos lesivos praticados por pessoas jurídicas em face de administração pública municipal ou estadual, quando envolvidos recursos federais, foi objeto de divergência de entendimento entre diversas Pastas Ministeriais[...]

A pacificação do entendimento somente ocorreu nos últimos dias de 2018 (24.12), após intensa divergência entre as Consultorias Jurídicas de vários Ministérios, sobretudo do extinto Ministério das Cidades, e do então Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2018b).

De acordo com o Parecer n. 00066/2017/DECOR/CGU/AGU, de 28.11.2018, aprovado parcialmente pelo Despacho n. 01177/2018/GAB/AGU, de 24.12.2018:

Em que pese a competência primária do ente federativo contratante, é incontestável a atribuição, de forma concorrente, não só da Controladoria-Geral da União, mas das Pastas Ministeriais que transferiram recursos federais via convênios e instrumentos congêneres, para fins de fiscalizar e aplicar sanções - previstas no microsistema sancionatório-administrativo - a terceiros que cometeram irregularidades mediante a utilização daquelas verbas repassadas pela União aos Estados e/ou Municípios. (BRASIL, 2018a)

Portanto, ainda que a verba tenha origem federal, a competência primária para instaurar o PAR é do ente que executou os recursos, ficando afastada a competência concorrente quando o comportamento lesivo atingiu isoladamente ente federado.

Desta forma, os ilícitos previstos na Lei n. 12.846/2013, praticados no âmbito do PNAE, afetam os recursos da União e seu interesse na execução da política pública prevista no artigo 208, inciso VII, da Constituição Federal de 1988, possibilitando a atuação do órgão federal repassador e de forma concorrente, da Controladoria-Geral da União.

Nem mesmo o argumento de pacto federativo pode afastar mencionada competência concorrente, posto que nesse caso (PNAE) não resta dúvida que o ato lesivo atinge tanto interesse do ente executor quanto da União.

Entretanto, o Parecer n. 00066/2017/DECOR/CGU/AGU, de 28.11.2018 e Despacho n. 01177/2018/GAB/AGU, de 24.12.2018, não trouxeram quais as condições e critérios para a atuação concorrente da União, quando se tratar de aplicação de recursos federais repassados aos entes subnacionais.

Especificamente quanto à atuação da Controladoria-Geral da União, no campo das competências administrativas no âmbito da LAC, também restam dúvidas quanto à aplicação das sanções previstas e à celebração de acordos de leniência.

No que se refere à instauração de processo de responsabilização pela CGU em desfavor de empresa que cometer irregularidades *prima facie* contra Estados e Municípios, entende-se que a mesma lógica defendida por Nohara (2018, p. 133), deve ser aplicada, ou seja, essa competência concorrente da CGU deve ser interpretada como suplementar e não cumulativa, significa dizer, se não houver sido instaurado PAR pelo ente subnacional, pode a CGU supletivamente instaurá-lo, ao constatar omissão da autoridade com a competência primária.

Na esfera federal, o Decreto n. 8.420/2014 estabelece os casos em que a CGU poderá exercer sua competência concorrente. As circunstâncias ou, melhor dizendo, critérios estabelecidos no mencionado regulamento poderão servir de parâmetro para essa atuação.

Entretanto, não se vislumbra a possibilidade de avocação de processos já instaurados pelos entes executores, posto que um dos pressupostos da avocação é a subordinação hierárquica, o que não é o caso, haja vista a prevalência do princípio federativo.

No que diz respeito à destinação da multa, o comando legal determina que seja destinada preferencialmente aos órgãos ou entidades públicas lesados (arts. 6º e 24 da LAC). No caso do PNAE, pode-se afirmar que são lesados tanto a União quanto o ente subnacional e, portanto, a melhor solução seria a multa ter destino proporcional aos valores custeados pelo Erário Federal e pelo Erário do ente executor.

Outra questão importante na operacionalização da competência concorrente estabelecida no Parecer n. 00066/2017/DECOR/CGU/AGU, é a possibilidade de celebração de Acordo de Leniência.

Conforme já tratado nesse estudo, a competência para a celebração do acordo de leniência é da autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública do ente lesado. No âmbito federal, a CGU detém competência exclusiva para celebrar acordos de leniência quanto aos atos lesivos praticados contra a Administração Pública Federal, bem como contra a Administração Pública Estrangeira.

Admitindo-se que a competência concorrente da CGU deve ser interpretada como suplementar e não cumulativa, a solução aqui proposta para afastar eventual conflito, é o reconhecimento de que a Controladoria somente poderia celebrar acordos de leniência quando tiver instaurado o PAR, em razão da omissão da autoridade estadual, distrital ou municipal.

Vale aqui lembrar a grande pulverização da execução dos recursos do PNAE, inclusive por parte de entidades privadas representativas da comunidade escolar, o que justificaria a atuação da CGU somente nos casos de maior relevância econômica, social ou política.

Também não se deve olvidar a complexidade do procedimento para se firmar acordos de leniência, o que poderia levar as autoridades dos órgãos e entidades subnacionais a solicitar à CGU, órgão que hoje detém grande expertise no tema, que conduza tais acordos quando envolvidos recursos municipais ou estaduais em conjunto com verbas federais.

6. CONCLUSÃO

A Lei n. 12.846/2013 trouxe significativas mudanças na responsabilização de pessoas jurídicas que praticaram atos lesivos contra a Administração Pública. Algumas dessas mudanças ainda estão sendo assimiladas pelo direito administrativo sancionador. Mas o fato é que o combate à corrupção saiu fortalecido com esse já não tão novo diploma legal, reforçando o microssistema sancionatório-administrativo.

O presente estudo buscou verificar as condições para o exercício das competências administrativas da LAC no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, cuja importância está no grande volume de recursos repassados anualmente pelo Governo Federal e pelo grande alcance da política pública.

Quanto à competência concorrente da Controladoria-Geral da União para instaurar os processos de responsabilização, conclui-se que deve ser interpretada como suplementar e não cumulativa, de forma que o órgão federal somente possa atuar em face da omissão da autoridade com competência primária, bem como não permitindo que cada órgão legitimado concorrentemente possa instaurar processos distintos com o mesmo objeto.

Relativamente à ocorrência de atos lesivos na execução do PNAE, conclui-se que são lesados tanto a União quanto o ente subnacional executor direto do programa e, portanto, a multa eventualmente aplicada em PAR instaurado pelo órgão repassador ou pela CGU deverá ter destino proporcional aos valores custeados por cada ente.

No que diz respeito à possibilidade de celebração de Acordo de Leniência, a solução proposta no caso do PNAE e de outros casos de repasses de recursos federais, é o reconhecimento de que a Controladoria somente possa celebrar acordos de leniência quando o órgão de controle federal instaurar o PAR em razão da omissão da autoridade estadual, distrital ou municipal.

Desta forma, conclui-se que as competências administrativas na aplicação da Lei Anticorrupção poderão ser exercidas pela Controladoria-Geral da União de forma concorrente com o Ministério repassador dos recursos e com o órgão ou entidade executora dos recursos no âmbito municipal, distrital e estadual, constatada a omissão da autoridade com competência primária.

Por fim, cabe destacar a grande pulverização dos recursos executados no PNAE, o que por certo pode trazer dificuldades operacionais na concretização das competências tratadas no presente trabalho.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer n. 00066/2017/DECOR/CGU/AGU**. João Brasília: DF, 2018. Disponível em https://www.corregedorias.gov.br/noticias/arquivos-das-materias-e-noticias/parecer_n-00066.pdf. Acesso em 14 fev. 2020.

_____. Advocacia-Geral da União. **Despacho n. 0177/2018/GAB/AGU**, de 24 de dezembro de 2018. Brasília: DF, 2018. Disponível em https://www.corregedorias.gov.br/noticias/arquivos-das-materias-e-noticias/despacho_n-01177.pdf. Acesso em 14 fev. 2020.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 14 fev. 2020.

_____. Controladoria-Geral da União. **Manual de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas**. Brasília: DF, 2018.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Sobre o PNAE**. Disponível em <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae>. Acesso em: 14 fev. 2020.

_____. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Brasília, DF, 22 de jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 14 fev. 2020.

_____. **Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009**. Brasília, DF, 17 de jun. 2009. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm. Acesso em: 14 fev. 2020.

_____. **Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Brasília, DF, 02 de ago. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 14 fev. 2020.

_____. **Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015**. Brasília, DF, 19 de mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm. Acesso em 14 fev. 2020.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar**. 2ª ed. Brasília: MEC, FNDE, 2015.

CAMBI, Eduardo. **A atuação do Ministério Público no combate à corrupção na Lei n. 12.846/2013**. Revista do CNMP. Brasília, n.4, p. 11-43, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

_____, Maria Sylvia Zanella. Comentários ao art. 6º. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 113-122

_____, Maria Sylvia Zanella. Comentários ao art. 18. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

_____, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FERRAZ, Luciano. **Reflexões sobre a Lei n. 12.846/2013 e seus impactos nas relações público-privadas – Lei de improbidade empresarial e não lei anticorrupção**. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 33-43, out./dez. 2014.

FORTINI, Cristiana; DADALTO, Lucas Dutra. **Responsabilização na Lei Anticorrupção: natureza e amplitude subjetiva**. Revista Opinião Jurídica. Fortaleza, ano 17, n. 25, pag. 81-106, maio/ago, 2019.

FURTADO, J.R. Caldas. **Direito Financeiro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MARRARA, TIAGO. Comentários ao art. 16º In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 187-227.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 19ª ed. São Paulo: Atlas. 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Vêras de. **A juridicidade da Lei Anticorrupção: reflexões e interpretações prospectivas**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 14, n. 156, p. 9-20, fev. 2014.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **O Sistema Brasileiro de Combate à Corrupção e a Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção)**. GEN Jurídico. São Paulo. Jan. 2015. Disponível em <http://genjuridico.com.br/2015/01/16/o-sistema-brasileiro-de-combate-a-corrupcao-e-a-lei-12-8462013-lei-anticorrupcao/>. Acesso em: 13 jan. 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. Comentários ao art. 8º. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

OLIVEIRA, Edgard Augusto de. **O controle Interno do Estado do Pará na perspectiva do aperfeiçoamento da gestão pública e do enfrentamento da corrupção**. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública). Universidade Federal do Pará. Belém, 2016.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Comentários ao art. 2º. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

OLIVIERI, Cecília. **Política e burocracia no Brasil: controle sobre a execução das políticas pública**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São – Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2008.

SANTOS, Sérgio Ribeiro dos; COSTA, Maria Bernadete de Sousa; BANDEIRA, Geovanna Torres de Paiva. **As formas de gestão do programa nacional de alimentação escolar (PNAE)**. REVISTA DE SALUD PÚBLICA · Volumen 18 (2), abril/2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22^a Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

ZOCKUM, Maurício. Comentário ao art. 1º. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.