

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC) em desfavor do município de São Gonçalo/RJ e da sra. Maria Aparecida Panisset, prefeita à época dos fatos, em razão de impugnação parcial das despesas realizadas com recursos repassados ao município no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2008.

2. Após o conselho municipal de alimentação escolar recomendar a não aprovação das contas do PNAE no referido exercício, o FNDE promoveu inspeção **in loco**, oportunidade em que constatou a ausência de documentação comprobatória de parte das despesas. Para se ter uma dimensão da irregularidade, do total repassado em 2008 ao município de São Gonçalo/RJ na conta do PNAE (R\$ 2.365.311,05), a falta de comprovantes dos dispêndios atingiu R\$ 1.513.667,54.

3. Em razão disso, a Secex/RJ promoveu a citação do município e da prefeita, sra. Maria Aparecida Panisset. As defesas foram devidamente analisadas e, em nova instrução, a unidade técnica, com a anuência do Ministério Público junto ao TCU, propôs o acolhimento das alegações de defesa do município, excluindo-o da presente relação processual, e a irregularidade das contas da ex-gestora, condenando-a em débito e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1993.

4. Manifesto minha concordância com os pareceres precedentes, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a fazer.

5. De fato, não havendo nos autos elementos que demonstrem a aplicação dos recursos em benefício do ente federado, não resta outra providência a não ser o acolhimento da defesa do município, com sua consequente exclusão do polo passivo da presente demanda.

6. Por outro lado, não assiste razão à ex-gestora municipal, que tenta o tempo todo imputar a responsabilidade pela falta dos documentos a outros agentes públicos. Lembro que a fiscalização do FNDE ocorreu em 2012, quando a sra. Maria Aparecida ainda estava à frente do município, o que afasta qualquer tentativa de imputação à gestão que a sucedeu.

7. A ex-prefeita afirma ter delegado a prestação de contas à secretária de educação. Ocorre que o decreto municipal por ela mencionado (Decreto 21/2007) não diz respeito ao PNAE, mas a programa diverso (Programa Dinheiro Direto nas Escolas). Ainda que não houvesse tal óbice, cabe ressaltar que a delegação de competência não exime a autoridade delegante da fiscalização das atividades de seus subordinados.

8. Não se está aqui a exigir que a referida prefeita, autoridade máxima municipal, conferisse se os valores constantes em notas fiscais e em recibos coincidiam com aqueles informados nos lançamentos bancários. Requer-se apenas que a gestora verificasse se os documentos, de fato, existiam. Por sinal, as normas do Programa Nacional de Alimentação Escolar impõem que os municípios – e conseqüentemente a prefeita, por ser a representante do ente federado – devem manter em seus arquivos, em boa guarda e organização, pelo prazo de cinco anos, os documentos previstos para a prestação de contas, juntamente com todos os comprovantes de pagamentos efetuados com os recursos financeiros transferidos (art. 4º, § 5º, da MP nº 2.178-36/2001). Percebe-se, portanto, a grave conduta omissiva da responsável, ao deixar de apresentar ao FNDE e ao TCU os recibos e notas fiscais que supostamente ensejaram os saques bancários.

9. A responsável teve ciência da irregularidade quando ainda estava à frente do município e, pelo que consta nos autos, não adotou nenhuma iniciativa com vistas ao saneamento da falha. Por essa razão, soa contraditório a ex-prefeita neste momento querer imputar os vícios a seus subordinados, quando à época da fiscalização do FNDE ela deixou de instaurar processo administrativo para apurar as condutas de quem elenca como possíveis responsáveis pelo sumiço da documentação.

10. Lembro ainda que, ao receber recursos do PNAE, compete à autoridade máxima municipal prestar contas dos recursos recebidos, respondendo, se for o caso, pelas irregularidades atinentes à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos. Esta é a inteligência do art. 70, parágrafo único, da Constituição, além de ser o entendimento pacífico desta Corte de Contas, a exemplo dos Acórdãos 861/2007-2ª Câmara, 6.373/2017-2ª Câmara, 4.671/2017-1ª Câmara, 5.057/2017-2ª Câmara, 3.890/2017-1ª Câmara, dentre muitos outros.

11. No Acórdão 1.016/2013-Plenário, mencionado pela defesa, o Tribunal apurou pagamentos antecipados em contratos firmados pela prefeitura de Fortaleza/CE para a implantação do gabinete de gestão integrada e do projeto de proteção dos jovens em território vulnerável, ambos suportados por recursos federais transferidos por meio de convênios. Na decisão, o Tribunal afastou a responsabilidade de uma ex-prefeita de Fortaleza/CE, sob a justificativa de não ser razoável *“exigir que um Prefeito, notadamente de um grande município como Fortaleza, deva supervisionar a execução de contratos de rotina do município. Se ele assim o fizesse, não restam dúvidas que a eficiência da gestão da prefeitura seria comprometida”*.

12. Ocorre que a decisão paradigma está assentada em bases fáticas muito distintas do caso ora em apreciação. A antecipação de pagamentos, para que seja identificada, exige uma comparação minuciosa entre a execução física e a financeira dos contratos, muitas vezes sendo necessário adentrar nas planilhas orçamentárias para identificar a quantidade já medida de cada serviço. Situação diferente envolve o caso concreto, em que bastava um simples exame para identificar que mais de 60% das despesas não estavam acompanhadas dos respectivos comprovantes fiscais. Por essa razão, o Acórdão 1.016/2013-Plenário não pode ser replicado no caso concreto.

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de agosto de 2017.

BENJAMIN ZYMLER
Relator