

## VOTO

I – Introdução

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em desfavor da Sra. Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira, ex-Prefeita Municipal de Santana do Maranhão (MA), na gestão 2013-2016, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais recebidos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), referentes ao exercício de 2016.

2. Tais recursos foram transferidos visando à aquisição de gêneros alimentícios, em caráter complementar, para atendimento dos alunos matriculados em creches, pré-escolas e em escolas do ensino fundamental das redes federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, inclusive as indígenas e as localizadas em áreas remanescentes de quilombos, e, excepcionalmente, naquelas qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas.

3. Os recursos repassados pelo FNDE ao Município de Santana do Maranhão (MA), sob a égide do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), no exercício de 2016, totalizaram R\$ 305.408,00 (trezentos e cinco mil quatrocentos e oito reais), tendo sido observado o cronograma de desembolso constante da tabela abaixo:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/1/2016	36.528,00
4/3/2016	26.888,00
6/4/2016	26.888,00
6/5/2016	26.888,00
3/6/2016	26.888,00
7/7/2016	26.888,00
8/8/2016	26.888,00
8/9/2016	26.888,00
8/10/2016	26.888,00
8/11/2016	26.888,00
7/12/2016	26.888,00

4. O prazo para a apresentação da prestação de contas desses valores encerrou-se em 21/8/2017. No dia 30/5/2018, o dirigente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação autorizou a instauração desta tomada de contas especial, tendo em vista a:

*“Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos da União, por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar, celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e a Prefeitura Municipal de Santana do Maranhão (MA)”*.

5. A responsável foi devidamente notificada na fase interna desta TCE. Contudo, ela não apresentou justificativas suficientes para elidir a irregularidade em tela nem devolveu os recursos recebidos. Diante disso, o tomador de contas concluiu que houve um dano ao erário cujo valor equivaleria ao montante transferido. Adicionalmente, ele atribuiu a responsabilidade por esse débito à Sra. Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira.

6. Em 1º/7/2019, a Controladoria-Geral da União emitiu relatório de auditoria, no qual concordou com a manifestação do tomador de contas. Nesse mesmo sentido, o certificado de auditoria

e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas.

7. Em 10/7/2019, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões da CGU e determinou o encaminhamento do processo para o Tribunal de Contas da União.

8. No âmbito deste Tribunal, a unidade técnica propôs a citação e a audiência da responsável, tendo em vista que foram detectadas as irregularidades a seguir relacionadas:

a) não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao Município de Santana do Maranhão (MA), no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no exercício de 2016, em decorrência da omissão no dever de prestar contas; e

b) não disponibilização das condições materiais mínimas necessárias para que seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), referente ao exercício de 2016.

9. Por meio de despacho, autorizei a realização das comunicações processuais, na forma proposta pela unidade técnica. A citação e a audiência foram regularmente realizadas, por intermédio do Ofício 5.087/2019 – Sproc (peça 28), de 3/10/2019, o qual foi recebido pela Sra. Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira no dia 29/10/2019 (peça 29).

10. Transcorrido o prazo regimentalmente fixado, a responsável permaneceu silente.

11. Nesse contexto, a Secex TCE propôs que Sra. Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira seja considerada revel e suas contas sejam julgadas irregulares, sendo-lhe imputado débito no valor total transferido e aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU. O Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé manifestou sua concordância com essa proposta.

## II – Análise do mérito desta tomada de contas especial

12. Considerando a inexistência nos presentes autos de elementos capazes de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos sob exame e com fulcro na análise empreendida pela unidade técnica, que incorporo desde já às minhas razões de decidir, acolho a proposta formulada pela SecexTCE. Contudo, entendo ser necessário tecer algumas considerações adicionais, o que passo a fazer.

13. Em primeiro lugar, destaco que coube à Sra. Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira gerir e aplicar integralmente a quantia recebida. Por via de consequência, deve recair sobre ela a responsabilidade pelo ressarcimento do dano ora apurado.

14. Aduzo que o ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma efetiva e inequívoca, os gastos efetuados e o nexos de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos. Nesse sentido, por exemplo, dispõe o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, **in verbis**:

*“Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes”.*

15. Cumpre ressaltar que o dever de prestar contas é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano. Ao descumpri-lo, a responsável infringiu a Constituição Federal, as normas que regem a administração pública e as obrigações assumidas por meio do ajuste firmado. Essa omissão abriu a possibilidade, inclusive, de que a totalidade dos recursos transferidos tenha sido desviada, em benefício dessa gestora ou de pessoas por ela determinadas.

16. Dessa forma, a responsável deveria ter trazido a estes autos informações e documentos consistentes, aptos para afastar sua responsabilidade pelas irregularidades tratadas nestes autos, o que ela não fez, uma vez que optou pela revelia.

17. Em se tratando de processo em que a parte não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos que permitam reconhecer a ocorrência de boa-fé da responsável. Assim sendo, este Tribunal pode, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das presentes contas, consoante disposto nos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. Aduzo que deve ser imputado à Sra. Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira débito no valor total

transferido.

18. Conforme consta do Acórdão 1.441/2016 - Plenário, a pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada. Cumpre acrescentar que este prazo é interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável. No caso vertente, verifico que não houve a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu no dia 22/8/2017 e ordenei a citação no dia 20/7/2019.

19. Ainda que tenha sido adequada a realização da citação e da audiência da responsável, por força do disposto no art. 209, § 4º, do Regimento Interno do TCU, o Tribunal reconhece que existe relação de subordinação entre as condutas de “*não comprovação da aplicação dos recursos*” e de “*omissão na prestação de contas*”, sendo a primeira consequência da segunda. Diante disso, como foram constatadas essas duas irregularidades, julgo que a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica desta Corte de Contas deverá afastar a imputação da sanção estabelecida no art. 58, I, dessa mesma norma, em atenção ao princípio da absorção.

20. Saliento que a jurisprudência desta Corte de Contas acolhe a absorção acima mencionada, consoante exposto, por exemplo, nos Acórdãos 9.579/2015 - 2ª Câmara (Relator Ministro Vital do Rêgo) e 2.469/2019 - 1ª Câmara (Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman).

21. Neste caso concreto, a “*omissão no dever de prestar contas*”, embora seja uma irregularidade autônoma, funciona como fase ou meio para a consecução da “*não comprovação da aplicação dos recursos*”, havendo clara relação de interdependência entre essas condutas. Dessa forma, deve prevalecer a pena do delito mais grave, qual seja, a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, considerando-se a primeira irregularidade como um agravante que será sopesado quando da fixação do valor da multa.

22. Cumpre observar que a “*não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados em face da omissão no dever de prestar contas*” e a “*não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas*” violaram não só as regras legais, mas também princípios basilares da administração pública. Essas condutas constituem graves inobservâncias do dever de cuidado no trato com a coisa pública, logo, revelam culpa grave, uma vez que se distanciam do que seria esperado de uma administradora minimamente diligente. Assim sendo, conclui-se que houve erros grosseiros, aos quais alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018.

23. Esclareço que o entendimento acima expresso encontra respaldo na jurisprudência atual do TCU, como demonstram os Acórdãos 1.689/2019 – Plenário (Relator Ministro Augusto Nardes), 2.924/2018 – Plenário (Relator Ministro José Mucio Monteiro) e 2.391/2018 – Plenário (de minha relatoria).

24. Tendo em vista o acima exposto, julgo apropriado aplicar à responsável a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, cujo valor fixo em R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), correspondentes a aproximadamente 15% do valor atualizado do débito apurado nestes autos.

25. Por fim, esclareço que, em tese, poder-se-ia cogitar de responsabilizar o Sr. Francisco Pereira Tavares, atual Prefeito do Município de Santana do Maranhão (MA), tendo em vista que o prazo para prestação de contas dos recursos transferidos pelo FNDE terminou durante a sua gestão. Afinal, a obrigação primária de prestar contas dos recursos transferidos ao município recai sobre o prefeito em cuja gestão se enquadra a data prevista para fazê-lo.

26. Esse entendimento está consolidado na Súmula TCU 230, com a redação conferida pelo Plenário desta Corte na sessão do dia 5/2/2020, **in verbis**:

*“Compete ao prefeito sucessor apresentar a prestação de contas referente aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito e o prazo para adimplemento dessa obrigação vencer ou estiver vencido durante a gestão do novo mandatário, ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar medidas visando ao resguardo do patrimônio público.”*

27. Ocorre que, no caso vertente, o prefeito sucessor comprovou ter adotado as medidas cabíveis, que foram consideradas adequadas pelo FNDE. Consequentemente, julgo ter sido afastada sua responsabilidade.

28. Com fulcro nessas considerações, julgo que as contas da Sra. Francisca Maria Valentim Gomes Oliveira devem ser julgadas irregulares, sendo-lhe imputado débito no valor total transferido pelo FNDE e aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU, no valor de R\$ 60.000 (sessenta mil reais).

Diante do acima exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação desta Primeira Câmara.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de abril de 2020.

BENJAMIN ZYMLER

Relator