

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Conforme recibo de AR acostado aos autos, o município recebeu a notificação relativa ao acórdão em 22/11/2011, o que conduziria o prazo para o dia 2/12/2011. Tal prazo foi posteriormente prorrogado, por despacho do Secretário da 7ª Secex, por mais 30 dias, o que o levaria para o dia 2/1/2012.

2. O embargante alega que seu representante legal só recebeu a notificação em 19/1/2012. Vez que tal afirmação não restou demonstrada e que elementos nos autos apontam em sentido contrário, os presentes embargos, apresentados a esta Corte em 30/1/2012, encontram-se intempestivos.

3. Não obstante, e considerando o pequeno lapso de tempo, entendo que a presente peça deva ser conhecida.

4. No mérito, a peça apresentada não mereceria prosperar.

5. A omissão apontada pelo embargante refere-se ao fato de não ter constado do acórdão de relação as análises do julgador sobre as alegações de defesa apresentadas.

6. Ocorre que nessa tipologia de julgamento, por relação, utilizada para agilizar julgamentos mais simples, como o de rejeição de alegações de defesa, as análises mais aprofundadas constam dos pareceres uniformes, expedidos pelas unidades técnicas e pelo Ministério Público, contidos nos autos. Do acórdão de relação constam apenas, resumidamente, as indicações das razões que levaram a Corte à conclusão contida nele.

7. Assim, a questão sobre se o Tribunal se omitiu ou não quando da análise das alegações de defesa é remetida, na sistemática processual desta Corte, para a instrução da unidade técnica e/ou do Ministério Público. Quanto a isso, e para perfeito conhecimento deste Colegiado sobre a questão então tratada nos autos, transcrevo os itens da instrução da unidade técnica nos quais foram analisadas as despesas imputadas ao município como débito:

“(…)

2.12.3 Quanto à aplicação de recursos no importe de R\$ 52.618,79 em prol do município, mas não relacionados ao programa EJA/Recomeço/2010:

Despesas	Forma de Pagamento	Valor (R\$)
Serviços prestados - confecção de armário de gesso para escola da sede do município	Cheque 850014 à João Claro Filho	1.993,00
Aquisição de gêneros alimentícios (complementação da merenda escolar)	Cheque 850015 à Comercial Dantas de Produtos	7.691,66
Aquisição de gêneros alimentícios (complementação da merenda escolar)	Cheque 850017 à fornecedora Alessandra dos Santos Mascarenhas (Samas Comércio de Alimentos)	7.800,00
Aquisição de gêneros alimentícios (complementação da merenda escolar)	Cheque 850018 à MR Comércio e Alimentos e Papelaria Renovo	7.300,00
Aquisição de gêneros alimentícios (complementação da merenda escolar)	Cheque 850019 à MERCA TUDO Alimentos Ltda.	5.200,00
Aquisição de gêneros alimentícios (complementação da merenda escolar)	Cheque 850022 à ORCA Dist. de Alimentos Ltda.	7.526,74
Aquisição de gêneros alimentícios p/manutenção da Secretaria de Ação Social Irregularidade: ausência de benefício ao Programa	Cheque 850038 à Frigorífico Unidos Irmãos (n/ incluso)	12.833,00
Encargos bancários da prefeitura	Aviso de lançamento de débito do Banco do Brasil referente a tarifas bancárias	1,60
Encargos bancários da prefeitura	Aviso de lançamento de débito do Banco do Brasil referente a tarifas bancárias	2.272,79

Defesa do ex-gestor (fls. 11/19 - Anexo 3):

Justifica que no quadro de despesas apontadas pela Secex/7 como não correlatas diretamente com o objeto do Programa (fls. 78 e 79), apenas o primeiro item não se refere à aquisição de gêneros alimentícios.

Segue afirmando que, face ao disposto no art. 227 da Constituição, o que se deve entender por programa suplementar de alimentação seria aquele destinado a ‘reforçar a alimentação fornecida no âmbito familiar, ou seja, programas que visam suplementar a alimentação, com caráter assistencial. Como tais, podem ser citados os programas ‘cesta básica’, ‘bolsa família’, ‘bolsa alimentação’, ‘bolsa escola’, todos desenvolvidos pelo Governo Federal’.

Aduz que a alimentação na educação infantil é considerada como programa suplementar, podendo a despesa efetuada ‘aquisição e gêneros alimentícios (complementação merenda escolar)’ ser aceita. Da mesma forma, também os serviços prestados dentro da escola podem ser considerados como abrangidos pelo conceito de atendimento aos objetivos básicos das instituições educacionais.

Salienta que o TCU já se manifestou entendendo que se os recursos foram empregados em proveito da comunidade, sem que haja qualquer indício de locupletamento, deve ensejar a regularidade com ressalvas, e que 96% das despesas foram na área de educação, excluindo-se apenas 4%, referente ao pagamento de tarifas bancárias.

Aditamento da defesa do ex-gestor (fls. 106/107):

Justificando que anteriormente não detinha em seu poder todos os documentos necessários à comprovação da regularidade no emprego dos recursos recebidos do FNDE para a execução do Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação de Jovens e Adultos — intitulado RECOMEÇO/EJA, anexa declaração da Sr^a Heloysa Helena Quintella Oliveira, Secretária Municipal de Educação do Município de Esplanada entre o período de 2001 e 2002, através da qual a mesma declara que os *‘os estudantes da rede municipal de ensino, tinham reforço na merenda escolar, com aquisição de alimentos em geral..., bem como materiais escolares... adquiridos com recursos oriundos do programa FNDE (EJA / Recomeço)’* (fl. 107).

Defesa do município (fls. 38/41 - Anexo 3):

Alega ser indevida a imputação do TCU, não podendo a atual administração ser responsabilizada pela totalidade dos recursos transferidos, quando os próprios relatórios presentes nos autos comprovam que os recursos foram gastos com o objeto do Programa.

Afirma que a responsabilidade solidária não se presume, resulta de lei ou contrato. A responsabilidade pela prestação de contas dos recursos públicos, de acordo com os ditames do termo de ajuste, é do administrador público ou privado da entidade ou órgão conveniente, logo, é ele que deve suportar as consequências de sua má gestão, jamais o ente público.

Neste contexto, transcrevendo ementa de Acórdão da lavra da Desembargadora Maria Isabel Gallotti Rodrigues, prolatado na Apelação Cível 199701000375881, TRF, 1^a Região, publicado no DJ de 06/03/2006, alega que, ainda que haja condenação, não é caso de responsabilidade solidária e esta não pode ser aplicada ao município.

Aduz que os documentos anexos atestam a correlação das despesas realizadas com o objeto do programa, pois se observam gastos com aquisição de gêneros alimentícios (complementação de merenda escolar). Não restam dúvidas de que houve gastos com alimentação fornecida no âmbito familiar, pois o reforço da merenda escolar tem essa natureza.

Nessa mesma linha de raciocínio, justifica que a alimentação escolar se enquadra perfeitamente na noção de ‘programa suplementar de alimentação’, isto porque é dever do município suprir as necessidades alimentares e viabilizar a educação, notadamente o ensino em tempo integral.

A alimentação escolar desempenha papel fundamental na educação infantil, tendo um caráter assistencial. Ao efetuar gastos com reforço alimentar da merenda escolar, o município assistiu a criança e o adolescente em seu desenvolvimento, proporcionando parte dos nutrientes

necessários através do fornecimento da alimentação, fazendo com que o aluno frequentasse a escola e melhorasse seu rendimento, contribuindo para a redução da evasão escolar.

Alega ainda que o Conselho de Alimentação Escolar verificou os cardápios, acompanhou à distribuição e análise do local de armazenamento de alimentos, aprovando as contas sem a evidência de qualquer irregularidade.

Diante disso, os gastos efetuados com a alimentação na educação infantil devem ser considerados como programa suplementar, não devendo o município ressarcir os cofres da União se os recursos foram aplicados na aquisição de gêneros alimentícios visando complementar a merenda escolar.

Portanto, os gastos no importe de R\$ 52.618,79 com aquisição de gêneros alimentícios para complementar a merenda escolar, se enquadram diretamente com o objeto do Programa, não havendo que se falar em despesas diversas do objeto.

Afirma ainda que o TCU já se manifestou entendendo que se os recursos foram empregados em proveito da comunidade, sem que tenha havido qualquer indício de locupletamento, deve ensejar a regularidade com ressalvas. No caso presente, observa-se, ainda, que os recursos foram aplicados no objeto do convênio, ou na pior das hipóteses, em objeto semelhante. O caso em apreço não se trata nem de objeto semelhante, pois a complementação da merenda escolar tem alcance direto nos aspectos físico, psicológico, intelectual e social da criança. Os gastos com alimentação da criança se enquadram perfeitamente no programa suplementar de alimentação a que alude o inciso IV do art. 71 da Lei das Diretrizes.

Alega ainda que a documentação anexa e os próprios relatórios demonstram que as despesas se deram na busca de melhorias na educação municipal, não havendo que se falar em devolução de dinheiro que teve destinação e alcançou a finalidade do EJA/Recomeço. Os estudantes se alimentaram melhor; tiveram materiais didáticos novos, conforto, cadeiras com apoio, quadro-negro, professores mais qualificados e motivados, dentre outros tantos benefícios.

Assim, requer que seja reconhecida a aplicação dos recursos nas finalidades previstas, eximindo a Comuna do ressarcimento de qualquer valor, visto que foi aplicado em prol da alimentação infantil, sem prejuízos para a União.

Análise:

A Resolução 10, de 20 de março de 2001, a qual disciplinou o EJA/Recomeço, estabeleceu os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros aos Governos dos Estados e dos Municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano IDH, e assim dispõe:

‘I - DOS OBJETIVOS E DA CLIENTELA DO PROGRAMA

art. 2º - O Programa consiste na transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros em favor dos Governos Estaduais e Municipais, destinados a ampliar a oferta de vagas na educação fundamental pública de jovens e adultos e propiciar o atendimento educacional, com qualidade e aproveitamento, à clientela potencialmente escolarizável e matriculada nesta modalidade de ensino.

Parágrafo único - Os beneficiários do Programa são alunos de escolas públicas estaduais e municipais do ensino fundamental, matriculados nos cursos da modalidade ‘supletivo presencial com avaliação no processo’, que pertençam aos Estados e Municípios relacionados nos Anexos I e II desta Resolução. (grifo nosso)

art. 5º - A aplicação destes recursos destinar-se-á:

I - à contratação temporária e remuneração de pessoal docente, para exercer atividades na educação fundamental pública de jovens e adultos, quando se fizer necessária a ampliação do quadro de professores, para o alcance do objetivo do Programa;

II - à formação continuada de docentes, em efetivo exercício, que atuam nas classes presenciais de educação de jovens e adultos, observados os seguintes aspectos:

a) os programas de formação deverão ter duração mínima de 80 (oitenta) horas, preferencialmente em encontros periódicos, utilizando o horário de estudos coletivos, ao longo do ano;

b) os conteúdos desses programas deverão estar articulados com o trabalho desenvolvido pelo professor, tematizando a relação de ensino e aprendizagem que ocorre em sala de aula, visando elevar a qualidade da aprendizagem dos alunos e abranger as diversas áreas de conhecimento (Matemática, Português, Estudos da Sociedade e da Natureza, Geografia, História e Ciências), as metodologias mais adequadas, a avaliação, os recursos didáticos e os temas transversais à realidade da comunidade escolar.

III - aquisição e/ou reprodução de material didático e pedagógico apropriado à educação de jovens e adultos do ensino fundamental (1ª a 8ª séries). Para o 1º segmento (1ª a 4ª série), o MEC colocará à disposição dos interessados, como opção, entre outros, disquetes com material didático para reprodução.

IV - programa suplementar de alimentação, para atendimento aos alunos referidos no art. 2º, parágrafo único.'

Conforme se pode observar, a legislação que disciplina o Programa EJA/Recomeço é bem clara ao relacionar as destinações em que os recursos podem ser aplicados. No presente caso, resta assente que não foram observados pelo responsável os normativos legais e regulamentares pertinentes, quando da execução do referido Programa.

A nosso viso, não cabe a justificativa de que a alimentação na educação infantil pode ser considerada como programa suplementar, podendo a despesa efetuada 'aquisição e gêneros alimentícios (complementação merenda escolar)' ser aceita, uma vez que o referido programa restringiu sua utilização aos alunos de escolas públicas estaduais e municipais **do ensino fundamental**, matriculados nos cursos da modalidade '**supletivo presencial com avaliação no processo**', que pertençam aos Estados e Municípios relacionados nos Anexos I e II da Resolução 10, de 20 de março de 2001."

7. Não obstante isso, a reapreciação da questão ora tratada, a que fui obrigado a proceder em razão da interposição dos embargos, levou-me a alterar substancialmente a avaliação que anteriormente havia feito, e, com isso, minha conclusão transposta para o Acórdão embargado.

8. O motivo dessa reapreciação encontra-se na extrema proximidade entre uma das possibilidades de utilização dos recursos transferidos ao abrigo do Programa EJS/Recomeço (programa suplementar de alimentação para alunos matriculados em cursos na modalidade supletivo presencial) e a utilização que lhe deu o Município (em quase sua totalidade comprovadamente aplicados na aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar regular).

9. Tal proximidade, que poderia ser tida como identidade em vista até mesmo da fungibilidade, quando em estoque, dos gêneros alimentícios adquiridos, leva-me a conclusão, neste momento, de que a deliberação embargada foi excessivamente rígida e formal, bem com o sentido material que sempre busca alcançar nesta casa.

10. Além disso, considero relevante destacar o pequeno montante envolvido na questão – aproximadamente R\$ 50 mil.

11. Em vista disso, entendo deva ser dado efeito infringente aos presente embargos, e deva ser modificada a deliberação embargada para acolher as alegações de defesa apresentadas pelo Município e isentá-lo de qualquer débito.

Feitas essas análises, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de março de 2012.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator