

## TC 028.314/2013-1

**Tipo:** Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração).

**Unidade jurisdicionada:** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

**Recorrente:** Raimunda da Costa Araújo (CPF 038.817.762-49).

**Advogado:** Felipe Leão Ferry, OAB/PA 14.856 (procuração à peça 72)

**Interessado em sustentação oral:** não há.

**Sumário:** Tomada de contas especial. Recurso PNAE, PNAC e PNATE. Ausência de nexo de causalidade entre os débitos efetuados nas contas bancárias e a documentação fiscal. Saques em espécie. Despesas irregulares com transporte escolar. Índícios de fraude à licitação. Citação. Audiência. Oitiva das empresas. Recolhimento do débito atribuído a uma responsável, sem apresentação de defesa. Impossibilidade de reconhecimento de boa-fé. Contas irregulares com quitação. Rejeição das alegações de defesa dos demais responsáveis. Contas irregulares. Débito. Multa. Descaracterização dos indícios de fraude. Acolhimento das razões de justificativa. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Negativa de provimento. Ciência aos interessados.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Raimunda da Costa Araújo, ex-Secretária Municipal (peça 91), contra o Acórdão 6218/2015 – TCU – 1ª Câmara (peça 60).

1.1. Reproduz-se a seguir a decisão ora atacada:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, em virtude de irregularidades na aplicação dos recursos Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE, do Programa Nacional de Alimentação Escolar-Creche-PNAC e do Programa Nacional de Transporte Escolar-PNATE, repassados ao Município de Maracanã/PA, nos exercícios de 2008 e 2009;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "c" e "d", 19 e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Agnaldo Machado dos Santos, Gerson Gomes Pinheiro, Arthur Emim de Oliveira e Raimunda da Costa Araújo, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

9.2. dar quitação à Sra. Raimunda da Costa Araújo, ante o recolhimento do débito que lhe fora imputado;

9.3. condenar os responsáveis abaixo, ao pagamento das importâncias discriminadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas de ocorrência, até a data dos efetivos recolhimentos, nos termos da legislação vigente;

9.3.1. responsáveis solidários: Agnaldo Machado dos Santos e Gerson Gomes Pinheiro

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
7.200,00	2/7/2008
40.030,00	7/7/2008
40.023,82	7/8/2008
7.000,00	5/9/2008
40.031,11	5/9/2008
7.000,00	2/10/2008
<b>2.000,00</b>	<b>7/11/2008</b>
7.600,00	7/11/2008
1.500,00	20/3/2009
50.393,20	2/4/2009
50.393,20	6/4/2009
8.200,00	24/4/2009
15.000,00	8/5/2009
15.300,00	10/9/2009
6.500,00	2/10/2009
30.500,00	2/10/2009
7.000,00	2/10/2009
15.000,00	2/10/2009
15.000,00	2/10/2009
31.420,00	2/12/2009

9.3.2. responsáveis solidários: Agnaldo Machado dos Santos e Arthur Emim de Oliveira

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
7.250,00	6/6/2008
40.016,62	6/6/2008
7.200,00	1/8/2008
40.051,00	7/10/2008
7.000,00	23/4/2009
4.343,27	23/10/2009
9.250,00	5/11/2009
50.300,00	6/11/2009
15.000,00	3/12/2009
13.000,00	10/12/2009

9.4. aplicar aos responsáveis abaixo identificados a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a partir das notificações, para que, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, comprovem, perante este Tribunal o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional do valor atualizado monetariamente, a partir da data deste acórdão, até a data dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor da Multa (R\$)
Agnaldo Machado dos Santos	56.000,00
Gerson Gomes Pinheiro	38.000,00
Arthur Emim de Oliveira	18.000,00

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

9.6. encaminhar ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará cópia dos documentos constantes à peça 46 (comunicação de ressarcimento de débito e comprovante de recolhimento, efetuado em

26/6/2014, no valor de R\$ 4.266,00), para que a Corte de Contas dos Municípios do Estado do Pará avalie eventuais irregularidades no referido recolhimento;

9.7. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Pará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis.

## **HISTÓRICO**

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao Acórdão 6624/2013-1ª Câmara, exarado no TC 007.345/2012-7, que tratou de auditoria no Município de Maracanã/PA, na aplicação dos recursos federais recebidos provenientes do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE, do Programa Nacional de Alimentação Escolar-Creche-PNAC e do Programa Nacional de Transporte Escolar-PNATE, nos exercícios de 2008 e 2009.

2.1. A equipe de auditoria identificou a ocorrência de pagamentos indevidos, com recursos destinados ao transporte escolar, bem assim a realização de diversos saques nas contas específicas desses programas, o que teria impedido que se estabelecesse o liame entre as despesas realizadas e os recursos oriundos dos programas auditados.

2.2. Por esse motivo foi realizada a citação do ex-Prefeito Agnaldo Machado dos Santos e dos ex-Secretários Municipais Gerson Gomes Pinheiro, Raimunda da Costa Araújo e Arthur Emim de Oliveira, de acordo com a participação de cada um nos saques ou nos pagamentos irregulares.

2.3. Foi realizada, ainda, a audiência do pregoeiro e a oitiva das empresas M.M. de J. da Silva e Orbino R. Monteiro, para que apresentassem razões de justificativa em relação aos indícios de fraude na condução do Pregão Presencial 2/2008.

2.4. Devidamente citada, a Sra. Raimunda da Costa Araújo preferiu recolher o débito que lhe fora imputado, sem apresentar qualquer justificativa para o fato de, na condição de Secretária de Educação do Município, em solidariedade com o Sr. Agnaldo Machado dos Santos, ter emitido cheque, no valor de R\$ 3.000,00, debitado na conta do PNATE, sem identificação do credor e com valor incompatível com o da nota fiscal utilizada para comprovação da despesa.

2.5. O Ministro-Relator considerou que não havia elementos nos autos que permitissem inferir a boa-fé, prevista no art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992, como condição para o saneamento das contas.

2.6. Após o regular desenvolvimento do processo houve a prolação do acórdão contra o qual se insurge a recorrente.

### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 111-112), ratificados à peça 115 pelo Exmo. Ministro Relator José Múcio Monteiro, que concluiu pelo conhecimento do recurso de reconsideração interposto por Raimunda da Costa Araújo, suspendendo-se o efeito do subitem 9.1 do Acórdão 6218/2015 – TCU – 1ª Câmara em relação à recorrente, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

### **EXAME DE MÉRITO**

#### **4. Delimitação**

4.1. Constitui objeto do presente recurso verificar

a) se existem elementos nos autos suficientes para inferir a existência de boa-fé da recorrente a fim de justificar o julgamento pela regularidade com ressalvas das suas contas.

#### **Boa-fé**

5. A recorrente diz que o valor do débito foi diminuto e houve a sua quitação. Segundo a recorrente, a boa-fé pode ser extraída da sua maneira de agir.

5.1. A recorrente defende se tratar de ocorrência meramente formal e destaca que houve o preenchimento, ainda que parcial, da conduta esperada da recorrente, pois esta, ao efetuar o pagamento da despesa por meio do cheque, atentou para as resoluções aplicáveis e possibilitou a efetiva fiscalização e acompanhamento da destinação dos recursos públicos (peça 91, p. 9).

5.2. Invoca que o TCU deve ter como parâmetro a boa-fé objetiva, segundo a qual não importa a intenção do agente e sim a adequação da conduta a um padrão esperado. Transcreve como paradigma trechos do Acórdão 734/2014 – TCU – 1ª Câmara (peça 91, p. 5-6).

5.3. A recorrente destaca que a Resolução CD/FNDE 10/2008 e Resolução 2009 disciplinavam que as movimentações no PNATE deveriam ser feitas por meio de cheque nominativo e atentando para o valor na nota fiscal.

5.4. Por outro lado, reconhece que, de forma única e isolada, ocorreu um equívoco na emissão do cheque objeto da reprovação, no valor diminuto de R\$ 3.000,00 sem a indicação do credor e sem correspondência ao valor da nota fiscal respectiva.

5.5. Destaca que não houve dolo, ato de improbidade, ilegítimo, antieconômico ou qualquer outro meio ilícito, o que demonstraria a sua boa-fé.

5.6. Invoca os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e destaca que tendo havido a liquidação tempestiva do débito, bem como tendo sido apenas esta irregularidade atribuída à recorrente requer seja reconhecida a boa fé da recorrente, a teor do art. 12, parágrafo 2º.

### **Análise**

5.7. Conforme se observa do ofício de citação da responsável, a conduta irregular praticada pela recorrente se referiu ao *“saque em conta específica (Banco do Brasil, Agência 2123-7, conta corrente 9757-8) do Programa Nacional de Transporte do Escolar –PNATE, sem identificação do credor e com valor incompatível com nota fiscal 1263, emitida pelo Posto Beira Mar Ltda que serviria de suporte ao saque em conta específica.”* (peça 19).

5.8. O § 2º do art. 12 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União dispõe que *“reconhecida pelo Tribunal a boa-fé, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade nas contas”*.

5.9. O § 4º do art. 153 do Regimento Interno do TCU consagra regra idêntica ao dispositivo legal retromencionado. Já o § 5º do mesmo artigo 153 do Regimento Interno estatui que: *“ocorrendo a situação prevista no parágrafo anterior, o Tribunal julgará as contas regulares com ressalvas, dando quitação ao responsável”*.

5.10. Dessa forma, existem três condições para o saneamento do processo de contas: a liquidação tempestiva do débito, a inexistência de outra irregularidade e o reconhecimento da boa-fé. Assim, se forem satisfeitas essas três condições, apesar de ter sido verificada, nos autos, existência de irregularidade causadora de dano, as contas podem ser julgadas regulares com ressalva.

5.11. Preliminarmente, se observa que houve em 26/06/2014 a liquidação tempestiva do débito (peça 46) e não existe de outra irregularidade atribuída à recorrente. Passa-se, então, à análise da existência ou não da boa-fé.

5.12. O Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti em artigo publicado na revista TCU Brasília, v. 32, n. 88, abr/jun 2001 tratou do tema *“A cláusula geral da boa-fé como condição do saneamento de contas no âmbito do Tribunal de Contas da União”*.

5.13. Sobre o reconhecimento da boa-fé teceu os seguintes considerandos:

Reconhecer' a boa-fé significa extrai-la dos elementos contidos nos autos, significa que a boa-fé deve ser demonstrada, verificada, observada a partir desses elementos. Quer isso dizer que a boa-fé, nesse caso, não pode ser 'presumida', mas antes deve ser verificada, demonstrada, observada, enfim, reconhecida.

5.14. Mais a frente destacou que:

não se está aqui no âmbito do Direito Civil, em que a regra é a de presunção da boa-fé. Está-se na seara do Direito Público. Trata-se de regra relativa ao exercício do controle financeiro da Administração Pública. Insere-se essa regra no processo administrativo peculiar ao Tribunal de Contas da União, em que se privilegia como princípio básico a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor público comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade. A necessidade de comprovação ou de reconhecimento da boa-fé, como aqui se defende, é de todo consentânea com essa inversão de ônus.

5.15. O Ministro Augusto Sherman ainda fez ponderações sobre a boa fé subjetiva e objetiva, verificando-se que vários julgados do TCU analisaram a boa fé sob o prisma subjetivo, aquele segundo o qual se avalia a intenção do agente na prática do ato (Acórdão 12/1994-TCU-2ª Câmara, Acórdão 17/1996-TCU-Plenário, Acórdão 103/1993-TCU-Plenário, Acórdão 114/1995-Plenário.)

5.16. Por outro lado, o Ministro destacou que *“Seria, entretanto, de grande utilidade a adoção do sentido objetivo da cláusula de boa-fé. Isto é, considerando-se um “modelo objetivo de conduta”, ao qual o agente público deve ajustar-se, obrando como obraria o homem reto: “com honestidade, lealdade e probidade”, diante da mesma situação concreta. Ajustando-se a conduta do agente à conduta objetiva, reconhece-se a sua boa-fé, no caso, boa-fé objetiva.”*

5.17. Observa-se que julgados mais recentes tem adotado, conforme afirma a recorrente, a análise da boa fé sob o ponto de vista objetivo, no qual se analisa não o estado de consciência do agente quando da realização do ato administrativo, mas a adequação dessa conduta ao padrão esperado (como exemplo o Acórdão 3615/2015 – TCU – 1ª Câmara) como quer a recorrente.

5.18. A recorrente afirma que ao efetuar o pagamento da despesa por meio do cheque atentou para as resoluções aplicáveis e possibilitou a efetiva fiscalização e acompanhamento da destinação dos recursos públicos.

5.19. Os argumentos não devem ser acatados.

5.20. Analisando-se a despesa impugnada, visualiza-se que, de fato, foi realizada por meio do cheque 850070, no valor de R\$ 3.000,00, porém, diferente daquilo que afirma a recorrente, não houve a comprovação da destinação dos recursos tendo-se em vista que não houve a identificação do beneficiário (peça 89, p. 212-215 do TC 007.345/2012-7).

5.21. Segundo consta dos autos, tal recurso teria sido utilizado supostamente para o pagamento da nota fiscal 1263, emitida pelo Posto Beira Mar Ltda., no valor de R\$ 2.000,00. Porém, em decorrência da falta de identificação do credor e do valor incompatível com nota fiscal 1263, não houve a demonstração do nexo de causalidade entre o pagamento e a despesa, o que resultou na imputação do débito e cujo valor foi posteriormente recolhido.

5.22. Entende-se que tal conduta não pode ser considerada falha meramente formal, pois representou ofensa a vários normativos, quais sejam, artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964; Resolução/CD/FNDE 10, de 24/4/2007, art. 7, § 7º; com a Resolução/CD/FNDE 10, de 7/4/2008, conforme destacado no ofício citatório da recorrente.

5.23. Mesmo tendo como baliza os da razoabilidade e proporcionalidade, não há como considerar que houve adequação da conduta da recorrente com o padrão esperado visto que sua atuação representou ofensa à lei e não comprovou a destinação dada aos recursos federais.

## CONCLUSÃO



6. Analisando-se detidamente a conduta da responsável entende-se que não há nos autos elementos que comprovem a existência da boa-fé.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

7. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Raimunda da Costa Araújo contra o Acórdão 6218/2015 – TCU – 1ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do RI/TCU:

I - conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

II - dar ciência da deliberação que vier a ser adotada à recorrente, aos demais interessados e à Procuradoria da República no Estado do Pará.

TCU/Secretaria de Recursos/3ª Diretoria, em 14 de setembro de 2016.

*(assinado eletronicamente)*

**Andréa Rabelo de Castro**

**Auditora Federal de Controle Externo**

**Matrícula 5655-3**