



TC 020.718/2015-2

Tipo: tomada de contas especial.

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Instaurador: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE/MEC.

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Paulo Ramos/MA.

Responsável: João Teixeira Noronha, CPF 021.889.963-72, ex-prefeito, gestão: 2005-2008.

Advogado: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: arquivamento sem julgamento de mérito.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada em razão de irregularidade na documentação exigida para a prestação de contas dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ao Município de Paulo Ramos/MA, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), no exercício de 2006.

1.1. Tal programa objetivava a aquisição exclusiva 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 municípios, inclusive as indígenas, e as localizadas em áreas remanescentes de quilombos, e, excepcionalmente aquelas qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, nos termos da Resolução CD/FNDE 32, de 10/8/2006.

HISTÓRICO

2. Os recursos financeiros para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), foram transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE, para custear a aquisição exclusiva de gêneros alimentício para os alunos do ensino Pnae - Fundamental e Pnae-Pnac/Creche.

2.1. Foi repassado o valor de R\$ 280.681,20, em atendimento às determinações previstas na Resolução CD/FNDE/32 de 10/8/2006, liberados através das ordens bancárias abaixo listadas e especificadas (Informação 140/2015-DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE, peça 1, p. 5, e Demonstrativo de Liberação - Consultas Gerais, peça 1, p. 51 e 53):

ORDEM BANCÁRIA	VALOR (R\$)	DATA
2006OB400386	25.401,60	25/2/2006
2006OB400546	25.401,60	28/4/2006
2006OB400674	31.046,40	01/6/2006
2006OB400756	31.046,40	30/6/2006
2006OB400823	31.046,40	31/7/2006
2006OB400996	31.046,40	15/9/2006
2006OB401128	31.046,40	2/10/2006
2006OB401274	31.046,40	1/11/2006
2006OB401468	31.046,40	1/12/2006
TOTAL	268.128,00	

2.2. Foram desbloqueados os seguintes créditos para os alunos do Pnae-Creche (Pnac):



ORDEN BANCÁRIA	VALOR (R\$)	DATA
2006OB450073	1.141,20	25/2/2006
2006OB450227	1.648,40	28/4/2006
2006OB450340	1.394,80	01/6/2006
2006OB450395	1.394,80	30/6/2006
2006OB450463	1.394,80	31/7/2006
2006OB450534	1.394,80	15/9/2006
2006OB450606	1.394,80	1/10/2006
2006OB450674	1.394,80	1/11/2006
2006OB450737	1.394,80	1/12/2006
TOTAL	12.553,20	

3. A prestação de contas dos recursos financeiros recebidos para a execução do Pnae/Pnac, exercício 2006, foi apresentada ao FNDE em 15/2/2007 (peça 1, p. 59), acompanhada dos seguintes documentos: conciliação bancária; Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeiro (anexo I), Parecer Conclusivo do CAE e extratos bancários (peça 1, pp. 61-110).

4. O responsável foi notificado pelo FNDE, após a análise documental (peça 1, pp. 112, 248-249 e 256), com a informação de que, no Parecer do CAE, não constava o nome da pessoa que o assinou, a qual, conforme registro no FNDE, seria a senhora Maria Célia Severino dos Santos Matos, presidente, conforme Informação 277/2012-SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC (peça 1, pp. 260-261) e Informação 1661/2012-DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 1, pp. 262-263).

5. O prefeito sucessor, senhor Tancledo Lima Araújo (gestão 2009-2012), foi notificado em 10/4/2012 e 4/1/2013 (peça 1, pp. 258, e 266-267). Em atenção, encaminhou ao órgão concedente, cópia da ação de Obrigação de Fazer ajuizada ao Juiz de Direito da Comarca Paulo Ramos/MA (peça 1, pp. 146-156, conforme certidão anexa, p. 144) e cópia de Representação Criminal ajuizada em nome do município de Paulo Ramos/MA junto ao MPF/MA, referentes ao Pnae/Pnac/2006 (peça 1, pp. 178-182, 204, 216-220 e 240) comprovando que tomou medidas judiciais cabíveis contra o seu antecessor.

6. Consta ainda dos autos o Despacho 1263/2009-DIJAP/PROFE/FNDE (peça 1, p. 206), com vistas a suspensão de inadimplência do citado município.

7. Posteriormente, a Prefeitura de Paulo Ramos/MA foi objeto de fiscalização realizada pela Controladoria Geral da União-CGU, conforme Relatório de Demandas Especiais 00190.020396/2007-04, de 30/4/2008 (peça 1, p. 328-385), com as seguintes constatações referentes ao Pnae/2006:

2.3.1. O valor correspondente ao "saldo do exercício anterior", indicado na prestação de contas analisada, de R\$ 63,90, diverge do saldo apontado na prestação de contas do ano anterior, de R\$ 173,70, gerando assim um débito de 109,80.

2.3.2. O Parecer do Conselho de Alimentação Escolar- CAE, não está assinado pelo presidente ou vice-presidente, fazendo-se necessária a apresentação de um novo parecer devidamente assinado pelo responsável, ou a devolução do recurso impugnado no valor de R\$ 280.6811,20.

8. Relatório de TCE 100/2015, de 30/3/2015 (peça 2, pp. 6-20), consignou a ocorrência de prejuízo ao erário, o qual concluiu pela instauração de TCE, sendo responsável o senhor João Teixeira Noronha, ex-prefeito, pelos valores originais dos débitos referentes ao Pnae/Pnac/2006, e, com o Parecer-TCE 126/2015-DAUD/COAUD/AUDIT/FNDE/MEC, de 9/8/2015 (peça 2, p. 24) determinou o envio do processo à Controladoria Geral da União-CGU.

9. O responsável foi inscrito na conta "Diversos Responsáveis" (peça 1, p. 45) e o Relatório de Auditoria do Controle Interno (peça 2, pp. 38-40), em cumprimento ao disposto na IN-71/2012, concluiu pela irregularidade das presentes contas, conforme Certificado de Auditoria e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno/SFC/CGU/PR N° 1605/2015 (peça 2, pp. 42-43).

10. Em Pronunciamento Ministerial (peça 2, p. 44) o Ministro de Estado da Educação, na

[tcu_producao_instancia_assinatura_bfa3115c-c775-4f56-ac41-2816a4d69609.2pdf](#)



forma do art. 52 da Lei 8.443/1992, atestou haver tomado conhecimento das conclusões do controle interno acerca das citadas contas.

11. Em primeira manifestação (peças 5-7), esta unidade de controle propôs a citação do senhor João Teixeira Noronha pelos débitos ali apurados, em razão das irregularidades ali apuradas, tendo sido levada a cabo por meio do Ofício 2992/2016, de 23/11/2016 (peça 9), recebido pelo próprio destinatário em 22/12/2016 (peça 10).

12. Entretanto, o responsável deixou transcorrer *in albis* o prazo que lhe fora dado para apresentar defesa.

EXAME TÉCNICO

13. O não comparecimento do responsável aos autos para apresentar defesa, não obstante a regular citação, transporta ao mundo fático a hipótese prevista no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, de que se operem os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento normal ao processo.

14. Contudo, nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

15. No presente caso, trata-se de um processo de tomada de contas especial, cuja análise deve se atentar primordialmente ao princípio da verdade material, que rege os processos no âmbito dos tribunais de contas, em busca de uma fiscalização efetiva e verdadeira.

16. Por esse viés, as cortes de contas devem, por todos os meios legais, buscar a verdade real, tal qual nos processos criminais, onde se trata de direitos indisponíveis – e o interesse público é um direito indisponível – e não na verdade ficta ou processual, típica dos processos cíveis, onde, em regra, a análise se prende somente às provas existentes nos autos.

17. Portanto, aqui, não obstante a revelia do responsável, há de se analisar se os elementos registrados no processo são suficientes para embasar a presente tomada de contas especial e sustentar o desenvolvimento regular do processo, bem como para fundamentar o débito que se lhe impõe.

18. Pelo ofício de citação (peça 1, pp. 1-8), o débito imputado, correspondente à glosa total dos recursos do Pnae/Pnac transferidos ao município no exercício de 2006, deu-se em razão das seguintes irregularidades, apontadas no Relatório de Demandas Especiais 00190.020396/2007-04, de 30/4/2008, da Controladoria-geral da União – CGU/PR (peça 1, p. 328-385):

a) ausência de assinatura no Parecer do Conselho de Alimentação Escolar-CAE, tendo em vista que deveria estar assinado pelo presidente ou vice-presidente do referido CAE; e

b) ausência de comprovação decorrente da divergência entre o valor informado a título de saldo do exercício anterior (R\$ 63,90) e o apurado na prestação de contas aprovadas do ano anterior (R\$ 173,70), gerando um débito de R\$ 109,20.

19. No que tange à ausência de assinatura no Parecer do CAE, tal informação, contida no relatório da CGU/PR, destoa do que consta no parágrafo 4, a seguir transcrito, desta instrução, já que a única causa para a instauração da TCE teria sido a ausência do nome do signatário – e não da assinatura – no referido parecer, conforme registro no FNDE:

O responsável foi notificado pelo FNDE após a análise documental (peça 1, pp. 112, 248-249 e 256), com a informação de que, no Parecer do CAE, não consta o nome da pessoa que o assinou, a qual, conforme registro no FNDE, seria a senhora Maria Célia Severino dos Santos Matos, presidente, conforme Informação 277/2012-SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC (peça 1, p. 260-261) e Informação 1661/2012-DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 1, p. 262-263).

20. Entrementes, na reprodução do Parecer do CAE (peça 1, p. 62), verifica-se que consta, no campo



destinado à assinatura do presidente do CAE ou de seu representante legal (campo 24), sua assinatura, bem como se encontra vazio o espaço destinado ao nome legível do signatário, o qual, conforme registro no FNDE, deveria ser a senhora Maria Célia Severino dos Santos Matos, consoante com transcrição do item 6 da Informação 277/2012-SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 1, p. 260), a seguir:

Faz parte do processo de prestação de contas o parecer conclusivo do CAE, fls. 03, assinado/rubricado por signatário não identificado, todavia, pelo Sistema do CAE desta Autarquia consta o nome da Senhora **Maria Célia Severino dos Santos Matos**, como Presidente para o biênio 2005 a 2007, embora não exista nos autos outro documento que comprove que a assinatura/rubrica no parecer do CAE seja da Senhora Maria Célia Severino dos Santos Matos.

21. Assim, considerando que o único problema detectado pelo FNDE na prestação de contas que ensejou a instauração da presente TCE fora a ausência da identificação do signatário, fato que poderia ter sido sanado no âmbito da própria entidade, deixou-se, na fase interna, de se observarem os ditames do art. 3º, da IN-TCU 71, de 28/11/2012, vigente à época da instauração, como se vê no Relatório de TCE 100/2015, de 30/3/2015 (peça 2, pp. 6-20), que assim dispunha:

Art. 3º. Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, contrato de repasse, ou instrumento congênere, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, ou da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade competente deve imediatamente, antes da instauração da tomada de contas especial, adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, observados os princípios norteadores dos processos administrativos.

22. Outrossim, deve ser ressaltado que a ressalva feita pelo FNDE inserida no excerto transcrito no parágrafo 20 retro, de que não existia nos autos da prestação de contas outro documento que comprovasse que a assinatura/rubrica no parecer do CAE seria da Senhora Maria Célia Severino dos Santos Matos, não encontra guarida no ordenamento jurídico pátrio.

23. Isto porque a Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso II, dispõe que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer nada senão em virtude da lei. E, nos normativos pertinentes à espécie, mais especificamente, na Resolução/FNDE/CD/ 38, de 23 de agosto de 2004, em seus arts. 18-22 e em seu Anexo I, que tratam da prestação de contas, não constava a obrigatoriedade de se apresentarem documentos que comprovassem a autenticidade das assinaturas no parecer do CA.

24. Ademais, sabedor do nome da presidente do CAE à época, poderia o FNDE ter-lhe diligenciado para consultar a autenticidade de sua assinatura, como propósito de esgotarem-se todas as tentativas de regularizar a situação.

25. Destarte, a glosa de todos os valores transferidos ao município a título de Pnae no exercício de 2006, por essa única impropriedade, foge à razoabilidade que se espera dos atos administrativos.

26. Por outro lado, o débito de R\$ 109,20, decorrente da diferença entre o valor informado a título de saldo do exercício anterior (R\$ 63,90) e o apurado na prestação de contas aprovadas do ano anterior (R\$ 173,70).

27. Tal valor, mesmo se somado com as glosas decorrentes dos apontamentos feitos pelo FNDE no Parecer 185/2013 DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, em seu item 2.3.3 (peça 1, pp. 318/319), R\$ 20,72 pela não aplicação dos recursos no mercado financeiro e R\$ 3,90 decorrentes do pagamento de despesas bancárias, não alcança o valor mínimo fixado pelo art. 6º, inciso I, da IN-TCU 71, de 28/11/2012, alterada pela IN-TCU 76, de 23/11/2016.

CONCLUSÃO

28. Decerto que foi revel o senhor João Teixeira Noronha, não obstante sua regular citação, o que enseja o prosseguimento normal do processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.



29. Decerto também que, nesse jaez, deixando transcorrer *in albis* o prazo para apresentar defesa, perdeu também o responsável a oportunidade de comprovar a regularidade na gestão dos recursos e/ou, de modo diverso, comprovar que não agira e/ou se omitira de má fé, pesando, em seu desfavor, por conseguinte, a presunção de inexistência de boa-fé, o que, pelo que determinam o art. 1º da Decisão Normativa TCU 35/2000 e o art. 202, § 2º, de seu Regimento Interno, ensejaria, desde logo, o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas.

30. Também é certo que, à luz do parâmetro delineado pelo Acórdão 1.441/2016-Plenário, eventual sanção administrativa a ser aplicada ao responsável pelo Tribunal não estaria prejudicada pela prescrição, uma vez que, mesmo o repasse dos recursos tendo se iniciado em 25/2/2006, deu-se a interrupção do prazo prescricional com a notificação do responsável para apresentar a prestação de contas em 23/4/2007 (peça 1, p. 112) e o ato que ordenou a citação do responsável se deu em 17/11/2016 (peça 5).

31. Desta feita, nem o lapso entre o início do repasse dos recursos e a notificação da fase interna nem o decurso de tempo entre esta e a ordem de citação são superiores aos decêndios considerados, respectivamente, no art. 6º, II, da IN-TCU 71, de 28/11/2012, e no referido *decisum*.

32. Contudo, pelo que se expôs na análise técnica, entendemos que o presente processo não possui pressupostos de desenvolvimento regular, razões pelas quais cremos que deva ser arquivado, sem julgamento do mérito, com fulcro no art. 212 do RI/TCU, bem como no art. 7º, inciso II, da IN-TCU 71/2012, uma vez não evidenciada a ocorrência do dano imputado ao responsável.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

33. Diante do exposto, submetem-se os autos às considerações superiores, para posterior encaminhamento ao senhor relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, propondo o seguinte.

33.1. Seja arquivado o presente processo, sem julgamento de mérito, com fundamento no art. 212 do RI/TCU, bem como no art. 7º, inciso II, da IN-TCU 71/2012.

33.2. Seja dada ciência ao senhor João Teixeira Noronha, CPF 021.889.963-72.

São Luís/MA, DT-1, 25 de setembro de 2017.

assinado eletronicamente

Manoel Henrique Cardoso Pereira Lima
AUFC – Mat. TCU 4.498-9