

GRUPO I – CLASSE VI – Primeira Câmara

TC 025.412/2016-7

Natureza: Representação

Entidade: Município de Cajapió/MA

Responsável: Francisco Xavier Silva Neto (450.000.263-49)

Interessado: Raimundo Nonato Silva (088.888.683-72)

Representação legal: Ronaldo Henrique Santos Ribeiro (7.402/OAB-MA); Luciene da Silva de Sousa (14.318/OAB-MA).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. FNDE. SITUAÇÃO DE INADIMPLÊNCIA DO MUNICÍPIO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secex-MA (peças 18-20):

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação formulada pelo Município de Cajapió/MA, por intermédio de seu atual prefeito, versando sobre omissão na prestação de contas perante o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) referente ao exercício de 2011, fato que teria colocado o ente federado em situação de inadimplência e redundaria em sua exclusão de outros programas federais.

HISTÓRICO

2. O conteúdo da representação, acompanhado da descrição dos documentos que a resguardam e as possíveis violações constitucional, legal e normativa associadas aos fatos denunciados já restaram relatados à miúdo na instrução inicial de peça 4, não cabendo repisá-las integralmente neste momento.

3. Não obstante, de forma resumida, oportuno destacar que o município de Cajapió/MA traz à colação suposta inadimplência perante o FNDE, relativa aos valores recebidos do PNAE no exercício de 2011, durante a gestão do ex-prefeito Francisco Xavier Silva Neto, CPF 450.000.263-49, ocasionada pela omissão na prestação de contas dos recursos recebidos.

4. Segundo a representação, o município já ajuizou ação civil pública e de improbidade administrativa em desfavor do representado, secundada por representação ao Ministério Público Federal, visando à preservação do patrimônio público e à recomposição do erário e, por meio deste processo, requer ao TCU a instauração da respectiva tomada de contas especial e a suspensão da inadimplência.

5. Para tanto, aponta como violados o art. 70, caput e parágrafo único, da CF/88; art. 93 do Decreto-Lei 200/67; o art. 10, 11 e 12, II e III, da Lei 8.429/92; e o art. 8º, da Lei 8.443/92.

6. Inicialmente, foi identificado por esta Secretaria vício de representação do advogado que atuava em nome do representante (peça 4), assinando a petição inaugural dos autos. Por esta razão, ainda que os demais elementos do exame de admissibilidade estivessem, em tese, satisfeitos, persistia a ilegitimidade do procurador para a prática do ato processual, fato que levou à proposta de intimação do representante para suprir referida falha, nos termos do art. 145, § 1º, do RI/TCU.

7. Acatada a proposta, foram emitidos os ofícios 2.531/2016 e 2.530/2016, que residem às peças 6 e 7, juntando-se aos autos as procurações de peças 8 e 10, que supriu o vício de representação e abriu espaço à análise das supostas irregularidades noticiadas. EXAME DE

ADMISSIBILIDADE

8. Uma vez suplantado o vício de representação, a esta representação satisfaz os requisitos de admissibilidade exigidos no art. 235, caput, do RI/TCU, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, ou seja, trata de matéria de competência do TCU, refere-se a responsável sujeito à sua jurisdição, está redigida em linguagem clara e objetiva, contém nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como vem acompanhada do indício de irregularidade ou ilegalidade na gestão de recursos federais.

9. De outra face, o representante legal do município autor, prefeito municipal, possui legitimidade para representar ao TCU, consoante disposto no inciso III do art. 237 do RI/TCU, bem assim os fatos noticiados atendem ao interesse público tanto prima facie (da coletividade em ver concretizados programas e repasses relacionados à melhoria do ensino e ao combate à evasão escolar), quanto em segundo plano (da União e do FNDE em garantir o eficiente uso dos recursos descentralizados ao ente municipal, em benefício de sua população mais carente).

10. Destarte, uma vez suprida a falha de representação do município de Cajapió/MA, a representação em tela poderá ser conhecida, procedendo-se ao exame sumário acerca do risco, materialidade e relevância dos fatos noticiados (Resolução TCU 259/2014, art. 106, c/c IN TCU 63/2010).

EXAME TÉCNICO

11. Para além das informações que guarnecem a peça inaugural, recente consulta ao Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) do FNDE (peça 14) confirma o status “inadimplente” em razão de “omissão” na prestação de contas do município relativas ao exercício de 2011, sendo que, no momento, aguarda análise do FNDE para tratamento da inadimplência.

12. Consoante de extrai desse mesmo sistema institucional, desta feita da Informação 1.388/2017/SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN-FNDE, de 4/7/2017, à peça 15, lavrada no processo administrativo 23034.019122/2017-34, o valor repassado equivale a R\$ 46.296,00, com prazo de aplicação entre 1/1/2011 a 31/12/2011, e data-limite para prestação de contas em 30/4/2013. Neste mesmo documento se informa que todas as medidas administrativas com vistas à apresentação da prestação de contas foram exauridas, recomendando-se a instauração da respectiva tomada de contas especial.

13. Por fim, por meio do Ofício 19.758/2017/Seopc/Copra/Cgcap/Difin-FNDE, de 7/7/2017, peça 16, o atual alcaide do município, Sr. Marcone Pinheiro Marques, sucessor do representante, restou informado do registro da inadimplência do ente no sistema SiGPC do FNDE.

14. Diante dos elementos de peças 14 a 16, extraídos do sítio do FNDE na internet, corroborados pelas informações que acompanham a exordial, pode-se constatar a alegada omissão na prestação de contas referente ao PNAE/2011, de onde decorre a inadimplência do município de Cajapió/MA, muito embora ainda pendente a instauração da tomada de contas especial. Por tudo isso, tem-se por procedentes os fatos irregulares trazidos à colação do TCU.

15. Como cediço, a falta de prestação de contas atenta contra a Constituição Federal (art. 70, parágrafo único) e pode vir a configurar ato de improbidade administrativa, o que denota a gravidade da falha em apreço.

16. Tal omissão prejudica a transparência dos atos de gestão e obstrui a atividade de controle, uma vez que impede, em tempo hábil, a verificação da regular aplicação dos recursos descentralizados e a eventual reparação ao erário.

17. Assim sendo, diante do atraso imotivado na apresentação da documentação comprobatória das despesas do programa, o que configura omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos, cabe ao FNDE, já que esgotadas as medidas administrativas internas (peça 15), a instauração da competente tomada de contas especial, uma vez ultimadas as providências administrativas correspondentes à fase interna do procedimento apuratório (art. 8º da Lei 8.443/92 c/c art. 56, § 2º, da Portaria Interministerial 127/2008 – MP/MF/CGU).

18. No tocante à análise de risco, relevância e materialidade, tendo por suporte os conceitos expressos na IN TCU 63/2010, tem-se que a omissão na prestação de contas acarreta sérios riscos de a municipalidade ter sustados os repasses federais em razão da inadimplência já registrada pelo FNDE. O mesmo se pode afirmar em relação à relevância, posto que os repasses se destinavam a assegurar a necessária alimentação e o bem-estar dos discentes da rede municipal de ensino, condição sine qua non ao aproveitamento e ao bom desempenho escolar.

19. A única possível ressalva que se faz é no tocante à materialidade, sobretudo tendo em lume a informação que consta da peça 15, onde se registra a liberação de R\$ 46.296,00, montante que atualizado até a data presente corresponde a R\$ 81.744,45 (peça 17), valor aquém do teto previsto no art. 6º, I, da IN TCU 71/2012.

20. Não obstante este aspecto, frente ao interesse social que reveste a matéria, considerando ainda os alcances sociais projetados pela execução do programa de alimentação escolar, crê-se que a baixa materialidade possa vir a ser suplantada, sendo recomendável o conhecimento dos fatos trazidos o descortino do Tribunal neste feito.

21. Isso posto, há que se ponderar, entretanto, que o pedido de instauração de TCE endereçado ao TCU desborda, neste primeiro momento, das competências institucionais desta Corte, tendo em vista que a constituição de tal processo apuratório representa dever originário da autoridade competente do órgão repassador, no caso o FNDE, que deve adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão das irregularidades e, ao final, caso ainda não o tenha feito, instaurar processo de TCE, segundo arts. 3º e 4º da Instrução Normativa TCU 71/2012.

22. Na mesma linha, eventual inscrição ou baixa de inadimplência do ente federado junto aos cadastros de devedores da União também não compete, em primeiro plano, ao TCU, pois também deve ser feita, originalmente, pela autoridade competente do órgão repassador, como orienta a mesma instrução normativa.

23. É também junto a este órgão que devem ser tomadas as providências administrativas visando à suspensão de eventual inadimplência no FNDE e/ou à liberação do município para voltar a receber recursos ou dinheiros federais de outras fontes, se este for o caso, em conformidade com o previsto nos arts. 15 e 16 da multicitada IN 71/2012.

24. Assim, ainda que se reconheça na espécie a satisfação dos requisitos de admissibilidade, os indícios de irregularidade nos fatos noticiados e razoáveis graus de risco, relevância e materialidade, antes de outras medidas por parte do TCU, e em homenagem ao princípio da não supressão das instâncias de controle, deve a autoridade competente ser instada a adotar as providências de sua alçada, sob pena de incorrer em responsabilidade solidária e falha funcional no exercício de seu mister.

CONCLUSÃO

25. Diante do cenário delineado nos autos, decorridos cinco anos além do prazo limite para comprovação dos recursos descentralizados, sobressai a omissão no dever de prestar contas dos recursos do PNAE/2011, confirmando-se a notícia trazida a lume pelo representante.

26. Em que pese esta constatação, o atendimento às solicitações do Município de Cajapió/MA nesta representação é de competência originária do FNDE, órgão concedente dos

recursos do Programa, não competindo ao TCU manifestar-se, neste momento, acerca da regular aplicação destes recursos, sob pena de supressão das instâncias de controle.

27. Destarte, considerando que o FNDE já tem por exauridas as medidas administrativas internas para elisão do débito/sanação das irregularidades, deve-lhe ser dada ciência para que adote, de imediato, as medidas para instauração da competente tomada de contas especial, flexibilizando-se o piso fixado na citada IN TCU 71/2012, sem prejuízo da cumulação com outros débitos sob responsabilidade do mesmo ex-gestor, apurados no âmbito deste mesmo Fundo.

28. Ademais, cabe alertá-lo das consequências e possíveis sanções aplicáveis à autoridade omissa no cumprimento deste mister, inclusive a responsabilidade solidária, sobretudo em razão do descêndio prescricional para a pretensão sancionatória de que trata o Acórdão 1.441/2016-TCU Plenário, redator Walton Alencar Rodrigues.

29. Por fim, deve ser dado conhecimento da deliberação destes autos ao representante, a seu advogado, ao repassador e ao representado, sem olvido do controle interno supervisor.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

30. Entre os benefícios do exame desta representação podem-se mencionar a expectativa de controle, os impactos sociais positivos, o incremento da confiança dos cidadãos nas instituições e o exercício da competência do TCU em resposta à demanda da sociedade, entre outros constantes da Portaria Segecex 10/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Ante todo o exposto, submetem-se os autos às considerações superiores, propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, III, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;

b) comunicar à Prefeitura Municipal de Cajapió/MA que, na forma dos arts. 3º, 4º e 15 da IN/TCU 71/2012, a instauração de processo de tomada de contas especial, a inscrição e a baixa de responsável no cadastro de devedores da União e a suspensão da inadimplência nestes mesmos cadastros cabem, primariamente, à autoridade competente do órgão repassador dos recursos, no caso o FNDE;

c) em razão da comprovada omissão na prestação de contas, dar ciência ao FNDE para que adote, de imediato, as medidas para instauração da competente tomada de contas especial, alertando-o das consequências e possíveis sanções aplicáveis à autoridade omissa no cumprimento deste mister, inclusive a responsabilidade solidária, sobretudo em razão do prazo prescricional para a pretensão sancionatória de que trata o Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário;

d) com fulcro no art. art. 6º, caput, da IN TCU 71/2012, autorizar o FNDE a instaurar a TCE em relação aos recursos do PNAE/2011, ainda que em valor inferior ao piso ali fixado, sem prejuízo da cumulação com outros débitos sob responsabilidade do mesmo ex-gestor apurados no âmbito do FNDE;

e) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao representante, ao advogado que subscreve a exordial, ao FNDE, ao representado e à Controladoria Geral da União;

f) arquivar o presente processo.