

VOTO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Omar Sousa Barbosa contra o Acórdão 8.214/2018-1ª Câmara, que julgou tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE em razão da **omissão na prestação de contas de recursos repassados ao Município de Caatiba/BA por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) no exercício de 2011.**

2. Preliminarmente, conheço do recurso de revisão, eis que atendidos os requisitos de admissibilidade, gerais e específicos, nos termos do art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992. Adoto, nesse sentido, as razões de decidir constantes do exame de admissibilidade promovido pela Secretaria de Recursos (peça 51).

3. Quanto ao mérito, acompanho, conforme as razões expostas a seguir, a proposta formulada pelo auditor federal de Controle Externo Giuliano Bressan Geraldo (peça 72), cumprimentando-o pela criteriosa análise da documentação encaminhada a título de prestação de contas.

4. Analiso, nesse voto, as seguintes questões levantadas pelo recorrente e demais intervenientes neste processo:

- a) a validade da citação do responsável por edital;
- b) a exigência de parecer do CAE como elemento indispensável para comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos ao município;
- c) a inclusão do saldo de recursos, na conta específica do Pnae, no exercício de 2011, no débito a ser imputado ao responsável;
- d) comprovação parcial das despesas realizadas com recursos recebidos pelo programa.

I

5. O recorrente sustenta a ausência de citação válida e, portanto, a nulidade do acórdão recorrido em virtude do cerceamento de defesa. Alega que a citação realizada por meio do Edital 0013/2018-Secex/CE não cumpriu seu objetivo, pois não teria tido acesso à publicação. Reiterou que seu endereço é “Rua Naomar Alcântara, s/n” e que, em outras oportunidades, já havia sido notificado pela Corte, a exemplo do Ofício 0281/2018-TCU/SECEX-PR, referente à Tomada de Contas Especial 020.377/2017.

6. Não procede essa argumentação.

7. Em primeiro lugar, o primeiro ofício de citação, o Ofício 2.204/2017 (peça 6), foi encaminhado justamente para o endereço mencionado pelo recorrente, mas o AR retornou com a mensagem “Endereço Insuficiente” (peça 11).

8. Em razão disso, diversas foram as tentativas de localizar o responsável, conforme evidencia a peça 13. A partir da pesquisa realizada (mesma peça), foram encaminhados ofícios de citação para diferentes endereços do responsável, constantes da base de dados do TSE, do Ministério das Cidades, do CNE e do CPF (peças 14 a 29). Isso tudo, sem prejuízo das mensagens eletrônicas enviadas aos e-mails do responsável (peça 13).

9. As tentativas quedaram infrutíferas, e somente a partir daí, então, que se promoveu a citação por edital (peça 30).

10. Nesse contexto, entendo haverem sido esgotados os meios possíveis de localização do responsável, ensejando a citação ficta prevista no art. 22, inciso III, da Lei 8.443/1992, na qual, como se sabe, há presunção absoluta de que o réu tomou conhecimento do processo que tramita em seu desfavor, sendo irrelevante sua efetiva ciência.

11. Considero, portanto, a citação por edital válida por entender que a então Secex/CE atendeu aos preceitos do art. 6º da Resolução TCU 170/2004 e do art. 256 do Código de Processo Civil.

II

12. No mérito, afasto o fundamento utilizado pelos dirigentes da Serur e pelo *Parquet* para propor o desprovemento do presente recurso. Segundo esses atores, o Parecer do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é elemento indispensável para a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos ao município.

13. **Em nenhum momento, foi concedida ao recorrente a oportunidade de encaminhar ao Tribunal o referido parecer ou de justificar a sua ausência.**

14. Explico. A questão da falta do parecer do CAE foi levantada pelo auditor no parecer de peça 55, que propôs a realização de diligência ao Banco do Brasil e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Na instrução de mérito, entendeu que a ausência do parecer não implica necessariamente a existência de débito, a despeito de considerar que a ausência dessa formalidade essencial exigiria apuração mais criteriosa da aplicação dos recursos. Posteriormente, essa ausência foi usada como fundamento para o desprovemento do recurso pelos dirigentes da Serur e pelo MPTCU, sem que o recorrente tenha se manifestado a respeito.

15. Importante registrar que o art. 10 do CPC 2015 estabelece que **o juiz não pode decidir, em qualquer grau de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.**

16. Entendo que, no caso concreto, o parecer do CAE não pode ser considerado indispensável para a comprovação das despesas realizadas no âmbito do Pnae, principalmente se considerarmos a criteriosa análise empreendida pelo auditor da Serur (peça 72).

17. A despeito de haver precedentes dos órgãos fracionários desta Corte, inclusive um de minha relatoria, no sentido de que a ausência do parecer impede a comprovação, impõe-se a revisão desse entendimento, tendo em vista o princípio da verdade material, que rege a processualística no TCU.

18. Observo, nesse sentido, que este Tribunal já relevou, até mesmo, ausência de notas fiscais em prestações de contas ao ser comprovado, por outros meios, o emprego dos recursos no objeto conveniado (Acórdão 38/2007-2ª Câmara, rel. min. Ubiratan Aguiar, e Acórdão 5.266/2018-1ª Câmara, rel. min. Weder de Oliveira).

19. Ora, se a Corte relevou tal ausência, *a fortiori ratione*, deverá fazê-lo quanto à falta do parecer do CAE se outros elementos puderem comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados.

20. Além disso, é importante salientar que a manifestação o TCU nas contas não está vinculada àquele parecer.

21. Portanto, referido documento não pode ser considerado elemento essencial para a presente análise, a despeito de sua ausência na prestação de contas constituir falha formal que sugira falta de efetivo controle social no município, esta, sim, irregularidade grave, a qual, para sua devida caracterização, exige apuração mais aprofundada.

22. Reforça a tese da irregularidade formal o precedente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região citado pelo auditor, que ficou ementado nos seguintes termos:

“IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. EX-PREFEITO MUNICIPAL. RECURSOS DO PNAE REPASSADOS PELO FNDE. MERA IRREGULARIDADE. INEXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA MANTIDA.

1. Falhas toleráveis ou meras irregularidades despidas de dolo ou má fé, como a ausência de assinatura do Presidente do CAE no parecer conclusivo sobre a execução do PNAE, não são suficientes para atrair a incidência da Lei 8.429/92.

2. A improbidade administrativa é "uma ilegalidade qualificada pelo intuito malsão do agente, atuando sob impulsos eivados de desonestidade, malícia, dolo ou culpa grave" (STJ, REsp 1416313/MT, Rel.

Ministro Napoleão Nunes Maia, Primeira Turma, DJe 12/12/2013), o que não se verifica na espécie. 3. Apelação não provida. (AC 0000265-10.2009.4.01.3302, Rel. Des. Federal Mônica Sifientes, 3ª Turma. j. 30.5.2017).”

23. Nesse contexto, conclui-se que a ausência de parecer do CAE na prestação de contas do Pnae não gera presunção absoluta de débito, não impedindo que a comprovação da boa e regular utilização dos recursos públicos seja feita por outros meios lícitos.

III

24. Outra questão que merece ser tratada é a da inclusão, ou não, do saldo de recursos, na conta específica do programa, no débito a ser imputado ao responsável.

25. O auditor da Serur opinou pela sua exclusão, mas o diretor técnico divergiu do entendimento ao salientar que o responsável permaneceu no comando da municipalidade até 2012, sendo, portanto, “responsável pela administração da integralidade dos valores repassados à conta do programa durante todo esse período”.

26. Entendo que a parcela relativa ao saldo da conta específica deve ser excluída do débito.

27. Explico. A presente tomada de contas especial foi instaurada em razão de omissão na prestação de contas do exercício de 2011, falha que gera, como regra, presunção relativa de débito dos recursos transferidos para o município naquele exercício, tendo em vista o ônus do gestor a que se refere o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967.

28. Entretanto, tal presunção encontra limites na verdade material. Ora, restou demonstrada nos autos a existência de saldo da conta corrente específica em 2011, ou seja, valores que não foram geridos no exercício financeiro em questão. Seriam utilizados em exercícios subsequentes, podendo vir a ser objeto de outras TCEs, caso identificadas irregularidades em sua gestão.

29. Não vejo como incluir essa parcela na presente TCE, pois ausente qualquer indício de irregularidade na sua utilização.

30. Portanto, a tese sustentada pelo corpo dirigente da Serur, no sentido de considerar como débito parcela que sequer foi utilizada em 2011, conforme demonstrado nos autos, extrapola os limites da presunção gerada pela omissão no dever de prestar contas.

IV

31. Cumpre, por fim, destacar alguns pontos da análise do auditor (peça 72) sobre a documentação encaminhada pelo recorrente, aos quais manifesto a minha aquiescência.

32. Nessa análise, para que uma alegada despesa pudesse ser aceita com válida, deveria atender aos seguintes requisitos:

- a) pertinência entre as datas dos documentos e as despesas executadas;
- b) existência de nota fiscal ou recibo de prestação de serviços;
- c) cheque nominal ao emissor da nota fiscal e pertinência de gastos com o Pnae.

33. Com base nesses critérios, foram consideradas comprovadas as seguintes despesas, sintetizadas na tabela a seguir (extraída da peça 70):

Cheque ou Transferência	Valor (R\$)	Data do Saque da C/C	Documentação Comprobatória (peça)
850.046	4.761,44	16/3/2011	47, p. 76-82
850.035	12.410,60	06/04/2011	47, p. 85-90
850.038	12.404,12	10/05/2011	47, p. 96-101
850.054	11.424,27	10/10/2011	47, p. 118-123
850.055	14.152,11	10/10/2011	47, p. 126-131

850.040	942,50	14/10/2011	48, p.1-5
850.058	14.343,51	21/11/2011	48, p. 12-17
Total	70.438,55		

34. Por outro lado, foram rejeitados documentos ou despesas alegadas, que totalizam o montante de R\$ 17.010,65, em razão das seguintes irregularidades: ausência de identificação do credor no recibo, ausência de documentação comprobatória e/ou nota fiscal (peça 71).

35. Isso posto, considerando que a documentação encaminhada comprova, parcialmente, a boa e regular utilização dos recursos oriundos do Pnae, dou provimento parcial ao presente recurso de revisão, para reduzir, do débito imputado pelo Acórdão 8.214/2018-1ª Câmara, o montante considerado justificado (peça 70). Por conseguinte, reduzo, proporcionalmente, a multa do art. 57 aplicada pelo acórdão recorrido.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de março de 2020.

ANA ARRAES
Relatora