



TC 028.373/2020-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Timbiras (MA)

Responsável: Dirce Maria Coelho Xavier Araújo, ex-Prefeita Municipal (CPF 232.182.153-15), na gestão 2005-2008

Advogado: Não há

Interessado em sustentação oral: Não há

Proposta: preliminar (citação)

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em desfavor da Sra. Dirce Maria Coelho Xavier Araújo (CPF 232.182.153-15), ex-Prefeita Municipal de Timbiras (MA) na gestão 2005-2008, em razão de rejeição da prestação de contas dos recursos repassados àquela municipalidade no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – no exercício de 2006.

HISTÓRICO

2. Os recursos federais foram repassados em diversas ordens bancárias no intervalo entre 25/2/2006 e 1/12/2006, no valor total de R\$ 257.753,60, estando coligidas no demonstrativo de peça 3. As datas de crédito apresentam como referência os extratos bancários constantes dos autos (peça 4):

Data do crédito nas contas específicas	Valor (R\$)
3/3/2006	22.305,60
29/5/2006	44.611,20
5/6/2006	27.262,40
2/8/2006	27.262,40
4/7/2006	27.262,40
2/8/2006	27.262,40
19/9/2006	27.262,40
4/10/2006	27.262,40
6/11/2006	27.262,40
5/12/2006	27.262,40
Total	257.753,60

4. A prestação de contas (peças 5-7) foi encaminhada na data de 28/2/2007, sendo inicialmente aprovada pelo Parecer COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE 76545/2009 (peça 8), considerado basicamente o posicionamento favorável do Conselho de Alimentação Escolar.

5. No entanto, a Controladoria Geral da União, no âmbito de ação de fiscalização constante do Plano Anual de Auditoria Interna de 2008, realizada no intervalo de 19/8/2008 e 21/8/2008, versando sobre a execução do programa (e de diversos outros) nos exercícios de 2004 a 2006,



constatou a ausência de documentação comprobatória das despesas efetuadas no âmbito do programa, no valor total de R\$ 330.750,00 (peça 9, p. 2-3).

6. Diante do achado, o FNDE notificou a Sra. Dirce Maria Coelho Xavier Araújo para que efetuasse a devolução dos valores cuja execução fora desprovida de amparo documental, por meio do Ofício 208/2009 – DIATA/AUDIT/FNDE/MEC (peça 11), o qual foi recebido na sede da Prefeitura em 23/6/2009 (peça 12).

7. Inerte a destinatária, o Parecer 160/2010 – DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 14) recomendou a desaprovação das contas pertinentes, entendimento corroborado pela Informação 221/2011/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 15).

8. Posteriormente, já em 5/12/2013, a Sra. Dirce Maria Coelho Xavier Araújo teria encaminhado documentação comprobatória relativa à execução do programa (peças 16-17). A documentação entregue não foi agregada, porém, aos autos, mas foi objeto de análise pelo FNDE, de acordo com a Informação 166/2015-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 18), oportunidade em que remanescera como sem comprovação o valor de R\$ 60.516,40, ao qual fora acrescida a rejeição do valor de R\$ 12,80, relativo ao pagamento de tarifas bancárias, resultando em um montante de R\$ 60.529,20. A relação dos documentos faltantes (cheques) encontra-se no item 3.5.1 daquela manifestação (peça 18, p. 2):

Data	Cheque	Valor (R\$)
25/7/2006	850071	1.500,00
26/7/2006	850072	1.000,00
27/7/2006	850073	1.000,00
21/9/2006	850078	3.000,00
27/10/2006	850082	2.500,00
8/11/2006	850083	4.000,00
13/11/2006	850084	28.000,00
16/11/2006	850085	5.000,00
22/11/2006	850088	6.500,00
4/12/2006	850089	8.016,40
Total		60.516,40

9. Foi novamente notificada a responsável (peça 19), com sucesso, conforme o aviso de recebimento constante dos autos (peça 20), na data de 1/3/2016.

10. Não houve novamente o recolhimento solicitado, e o Parecer 3602/2017/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN (peça 22) reitera a imputação, acrescentando ainda valores pouco significativos a título de falta de aplicação financeira dos recursos e aumentando o valor relativo às tarifas bancárias para R\$ 32,95. O valor total do débito atingiu a cifra de R\$ 61.889,66.

11. Posteriormente, o relatório do tomador de contas (peça 33) endossou o entendimento vazado no Parecer 3602/2017/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN (peça 22), no tocante à responsabilização e aos valores envolvidos, posicionamento acompanhado pelas instâncias subsequentes do controle interno (peças 35-37), manifestações das quais tomou ciência a autoridade ministerial (peça 38).



ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DE PROCEDIBILIDADE

12. Em relação à verificação do transcurso do prazo de dez anos, que deflagra o tratamento excepcional a que se refere o art. 6º, inciso II, c/c art. 19, da IN/TCU 71/2012, no sentido de considerar o potencial prejuízo ao direito de defesa do agente envolvido, entendemos que, como a Sra. Dirce Maria Coelho Xavier Araújo teria encaminhado documentação comprobatória relativa à execução do programa (peças 16-17), na data de 5/12/2013, não se justificaria invocar prejuízo ao direito de defesa unicamente derivado do intervalo de tempo decorrido desde os fatos.

13. Quanto ao critério estabelecido pelo art. 6º, § 3º, inciso I, da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016, o valor atualizado do débito, na data referencial de 1/1/2017, é de R\$ 111.465,95, portanto superior ao limite de R\$ 100.000,00, estabelecido naquela norma.

14. Em atendimento à determinação contida no item 9.4 do Acórdão 1772/2017 - Plenário, foi efetuada pesquisa ao sistema processual do TCU (e-TCU), não sendo encontrados processos de tomada de contas especial em tramitação com débitos imputáveis ao responsável e que sejam inferiores ao valor fixado no art. 6º, § 1º, da Instrução Normativa TCU 71/2012.

EXAME TÉCNICO

15. Nos termos do art. 24 da Resolução CD/FNDE 32, de 10/8/2006, caberia à municipalidade manter em arquivo a documentação comprobatória do programa em prazo bastante longo:

Art. 24. As despesas realizadas na execução do PNAE serão comprovadas mediante documentos fiscais originais ou equivalentes, na forma da legislação regulamentar, a qual a EE estiver vinculada, devendo os recibos, faturas, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome da EE, devidamente identificados com o nome do FNDE e o nome do Programa e arquivados na EE, juntamente com o demonstrativo e o extrato de que trata o artigo 20 desta Resolução, **pelo prazo de 05 (cinco) anos, contados da data da aprovação da prestação de contas anual do FNDE pelo órgão de controle externo**, ficando à disposição do TCU, do FNDE, do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do CAE.

16. A aprovação da prestação de contas do FNDE relativa ao exercício de 2006 ocorreu na data de 9/4/2010, mediante o Acórdão 1465/2010 – Segunda Câmara. Logo, a documentação comprobatória deveria ser mantida nos arquivos municipais ao menos até a data de 8/4/2015, estando disponível para a CGU no intervalo correspondente aos trabalhos de auditoria desenvolvidos no município em agosto de 2008, **frise-se, em pleno curso de seu mandato na prefeitura, e sob a sua responsabilidade pessoal.**

17. Não podendo justificar a falta da disponibilização da documentação à auditoria, não há como afastar a sua responsabilidade pelos valores que restaram como de aplicação não devidamente comprovada. Ainda que, de maneira ordinária, a prestação de contas do PNAE, bem como de diversos outros programas do gênero, seja basicamente constituída de demonstrativos sintéticos e descritivos, de produção unilateral, desacompanhada de documentação correspondente à execução financeira do objeto, uma vez instaurada tomada de contas especial, o gestor deve apresentar todos os comprovantes de pagamentos efetuados com os recursos transferidos, tais como notas fiscais, recibos, procedimentos licitatórios, contratos, extratos bancários, cópias de cheques e/ou ordens de pagamentos (Acórdão 1423/2008 – Primeira Câmara – Rel. Min. Augusto Nardes).

18. Enveredando pelo exame de possível prescrição punitiva, temos que, conforme o Acórdão 1441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, a prescrição subordina-se ao prazo decenal geral indicado no art. 205 do Código Civil, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 daquele diploma, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

19. O critério que se adota comumente, em casos da espécie, é considerar como termo inicial do prazo prescricional a data limite para a apresentação da prestação de contas, sendo, no caso, a data



de 28/2/2007. Essa opção apresenta como fundamento o princípio da *actio nata*, pois, segundo seus defensores, representaria o termo inicial aquele momento em que o Estado teria condições de agir na defesa de seus interesses, quando se mostrasse necessário.

20. Tal critério é passível de críticas, na medida em que a prestação de contas possui um caráter declaratório, e não constitutivo, das referências fáticas que se relacionam com as possíveis irregularidades que se habilitam a ser objeto de sanção. Desconsidera, sobretudo, o poder-dever estatal de acompanhar *pari passu*, a execução da ação governamental, com potencial ablativo das desconformidades. Opera logicamente em desfavor do agente punível. De qualquer maneira, no caso vertente, ainda que considerado outro critério, **o prazo prescricional encontra-se esgotado, tendo em vista a ausência de evento interruptivo até o momento.**

21. Por derradeiro, deve ser objeto de ligeiro ajuste o valor a ser imputado como débito a responsável pelo repassador, suprimindo a pequena parcela derivada da falta de aplicações financeiras e mesmo as tarifas bancárias debitadas da conta corrente específica. A inclusão das invocadas perdas pela manutenção dos recursos na conta corrente representaria *bis in idem*, na medida em que serão cobrados juros como consectários do débito. Em relação a tarifas bancárias, sua cobrança em contas correntes públicas, a despeito da duvidosa regularidade do procedimento, é procedida de forma unilateral, descabendo imputar responsabilidade a entes subnacionais ou seus agentes diante da complacência da União, controladora da própria instituição financeira, com tais práticas. O valor do débito, portanto, deve corresponder ao valor de R\$ 60.516,40.

CONCLUSÃO

22. Considerando que: a despeito da aprovação inicial das contas pelo FNDE, com base nos acervos de documentação sintética ordinariamente previstos na regulamentação pertinente, houve fiscalização *in loco*, a qual desvelou a inexistência de documentação comprobatória relativa a uma parcela dos valores geridos; consistia dever da municipalidade conservar essa documentação em boa ordem e à disposição das agências de controle até 8/4/2015; a referida fiscalização, a cargo da CGU, operou-se ainda no curso do mandato da ex-Prefeita, deixando incontroversa a responsabilidade da agente pela omissão verificada quanto à esta obrigação; a inexistência de documentação relativa à execução destes valores gera presunção *juris tantum* de sua aplicação irregular; a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva, fator impeditivo da aplicação de sanções à agente, mas que não impede o juízo de mérito pela irregularidade das contas nem afasta o dever de ressarcir; deve ser imputado débito à ex-Prefeita pelo valor indicado, correspondente à parcela desguarnecida de documentação comprobatória dos gastos efetuados na órbita do programa, no exercício considerado, cabendo a sua convocação aos autos por meio de citação.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

23. Informa-se que há delegação de competência do relator desse feito, Ministro Jorge Oliveira, para a citação que será proposta, nos termos do art. 1º, inc. II, da Portaria-GAB-MIN-JGO Nº 1, de 12/1/2021.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Diante do exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo a realização de:

24.1 Citação, nos termos dos arts. 10, § 1º e 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso II, e §1º, do Regimento Interno do TCU, da Sra. Dirce Maria Coelho Xavier Araújo (CPF 232.182.153-15), ex-Prefeita Municipal de Timbiras (MA), para, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento do ofício citatório, apresentar alegações de defesa quanto à ocorrência abaixo indicada, em razão da conduta também especificada, ou recolher aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE - a importância abaixo arrolada, relativa à aplicação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, naquele município, atualizada monetariamente a partir da data indicada até o seu recolhimento:



Data	Valor (R\$)
25/7/2006	1.500,00
26/7/2006	1.000,00
27/7/2006	1.000,00
21/9/2006	3.000,00
27/10/2006	2.500,00
8/11/2006	4.000,00
13/11/2006	28.000,00
16/11/2006	5.000,00
22/11/2006	6.500,00
4/12/2006	8.016,40
Total	60.516,40

Valor atualizado em 16/5/2021: R\$ 132.861,34 (sem juros)

Ocorrência: Ausência parcial de documentação comprobatória relativa à execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, no município, no exercício de 2006;

Conduta: deixar de guardar a íntegra da documentação comprobatória relativa ao programa no prazo previsto na norma aplicável, conforme apurado pela Controladoria Geral da União, no âmbito de ação de fiscalização realizada no município, entre 19/8/2008 e 21/8/2008;

Dispositivos legais e infralegais violados: art. 24 da Resolução CD/FNDE 32, de 10/8/2006;

Evidências: Relatório de Auditoria CGU 35/2008 (peça 9); Informação 166/2015-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 18);

25. Por derradeiro, deve ser informado a responsável acima nominada que:

25.1 Caso venha a ser condenada pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.

25.2 O recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas, nos termos do art. 12, inciso VI, da Resolução-TCU 170/2004;

25.3 A demonstração da correta aplicação dos recursos, perante este Tribunal, deve ocorrer por meio da apresentação de documentação probatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica (recursos federais transferidos e contrapartida) e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como documentos que comprovem a execução do objeto do convênio; e

25.4 O não atendimento à citação implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, conforme o disposto no art. 12, inciso VII, da Resolução-TCU 170/2004.

26. Deverá ainda ser encaminhada a responsável cópia da presente instrução, para a perfeita compreensão dos motivos do chamamento.



SECEX-TCE, 1ª Diretoria Técnica, em 16/5/2021

MARCELLO MAIA SOARES
Auditor Federal de Controle Externo
Mat. 3530-0