

GRUPO I - CLASSE II - 1ª Câmara

TC-031.553/2013-3

Natureza: Tomada de contas especial

Órgão/Entidade/Unidade: Município de Novo Horizonte do Oeste/RO

Responsáveis: Município de Novo Horizonte do Oeste/RO e Varley Gonçalves Ferreira, Prefeito (CPF 277.040.922-00)

Representação legal: não há

**SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PNAE. NÃO COMPROVAÇÃO DE DISTRIBUIÇÃO DA MERENDA ESCOLAR NOS EXERCÍCIOS DE 2005 E 2006. CITAÇÃO SOLIDÁRIA DO MUNICÍPIO E DO PREFEITO. APRESENTAÇÃO DE ALEGAÇÕES DE DEFESA PELO PREFEITO. NÃO ACOLHIMENTO. REVELIA DO MUNICÍPIO. NÃO COMPROVAÇÃO DE BENEFÍCIO DO ENTE MUNICIPAL. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. CONTAS IRREGULARES, CONDENAÇÃO EM DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA AO PREFEITO.**

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada pela Secex/RO, que recebeu manifestação de concordância do MP/TCU (peças 24/27).

1. “Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), vinculado ao Ministério da Educação (MEC), em desfavor do Sr. Varley Gonçalves Ferreira, ex-Prefeito do Município de Novo Horizonte do Oeste/RO, em razão da impugnação parcial de despesas com recursos repassados à Prefeitura Municipal de Novo Horizonte do Oeste/RO à conta do Programa de Educação de Jovens e Adultos (Peja), no exercício de 2005, e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), nos exercícios de 2005 e 2006.

2. O objeto do Peja é o custeio, em caráter suplementar, da formação continuada de docentes, da aquisição de material escolar, de livros didáticos e material para os professores, para atendimento dos alunos do ensino fundamental de escolas públicas matriculados na modalidade educação de jovens e adultos presencial. O Pnae tem como objeto a aquisição exclusiva de gêneros alimentícios, em caráter complementar, para atendimento dos alunos matriculados em creches, pré-escolas e em escolas do ensino fundamental de todos os entes federados.

### HISTÓRICO

3. A Controladoria-Geral da União realizou fiscalização no Município de Novo Horizonte do Oeste/RO no período de 12/6/2006 a 26/6/2006 decorrente do 21º evento do projeto de fiscalização a partir de sorteios públicos (peça 9, p. 64). Os trabalhos tiveram como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais no município. Os resultados dos exames estão consubstanciados no relatório 844/2006.

4. A fiscalização apontou irregularidades na execução dos recursos do Peja/2005 (não utilização dos recursos disponíveis), e do Pnae/2005 e Pnae/2006 (falta de alimentação escolar). Esses recursos foram repassados pelo Ministério da Educação por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

5. Quanto à execução do Peja/2005, constatou-se que foram repassados recursos financeiros no montante de R\$ 83.030,00. Os analistas apontaram como causa da grande evasão dos alunos do programa, a falta de material e merenda escolar, fato corroborado em entrevistas com os alunos.

6. Constatou-se também, que o Ministério da Educação, por meio do Ofício 83/MEC/FNDE/DIRPE/CGSTU/CEJA, de 2/5/2005, já havia comunicado a prefeitura para efetuar a devolução de R\$ 6.830,82, em decorrência da redução do número de alunos atendidos pelo programa nos censos de 2004 e 2005 (peça 9, p. 64). Esse valor compõe um dos débitos desta tomada de contas especial.

7. Quanto à execução do Pnae/2005 e Pnae/2006, a fiscalização constatou que o MEC transferiu R\$ 34.122,00 para o exercício 2005 e até 06/2006 havia transferido R\$ 13.467,60 para exercício de 2006. Os analistas recomendaram a glosa total dos valores repassados, pois constataram que houve falta de merenda escolar durante os exercícios de 2005 e 2006. Os analistas utilizaram como evidência para glosa dos recursos do Pnae/2005 e Pnae/2006, a ficha de recebimento de merenda escolar de 2005 e 2006, questionários do Pnae, entrevistas com alunos e professores e vistoria *in loco*, principalmente nas escolas da zona rural.

8. Posteriormente, a CGU encaminhou o Ofício 7072/DSEDU/DS/SFC/CGU-PR (peça 9, p. 176), em que solicita manifestação do FNDE, sobre as providências adotadas quanto às recomendações encaminhadas pelo Ofício 21087/ DSEDU/DS/SFC/CGU-PR, referente à fiscalização do 21º evento do projeto de fiscalização a partir de sorteios públicos no Município de Novo Horizonte do Oeste/RO.

9. O FNDE informou, por meio do Ofício 79/2008-DIAFI/COPRA/CGCAP/Difin/FNDE, que realizou diligência ao Município de Novo Horizonte do Oeste/RO, sobre as irregularidades apontadas no Relatório 844/2006 da CGU e solicitou a devolução dos recursos do Peja/2005, e do Pnae/2005 e Pnae/2006.

10. Ato contínuo, o FNDE, diante da omissão do Sr. Varley Gonçalves Ferreira na prestação dos esclarecimentos e do não recolhimento aos cofres públicos, instaurou a Tomada de Contas Especial.

11. O Relatório de Tomada de Contas Especial 67/2011, de 11/3/2011 (peça 4), concluiu pela responsabilidade do Sr. Varley Gonçalves Ferreira, ex-Prefeito do Município de Novo Horizonte do Oeste/RO, em razão da impugnação parcial de despesas do Programa de Educação de Jovens e Adultos (Peja), no exercício de 2005, e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), nos exercícios de 2005 e 2006, no valor original de R\$ 54.420,42. A inscrição em conta de responsabilidade, no Siafi, foi efetuada mediante a Nota de Lançamento 2011NL000575, com os valores atualizados monetariamente em 11/3/2011 no valor de R\$ 121.296,25 (peça 9, p. 10).

12. A Secretaria Federal de Controle da Controladoria-Geral da União, por meio do Relatório e Certificado de Auditoria 1090/2013, ratificou as conclusões dos Tomadores de Contas (peças 5 e 6). Pronunciou-se no mesmo sentido o Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 7). O Ministro de Estado da Educação, na forma do art. 52 da Lei 8.443/1992, atestou haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno sobre a presente Tomada de Contas Especial e determinou o seu encaminhamento ao TCU (peça 8).

13. No âmbito deste Tribunal, na primeira instrução do feito (peça 12) foi proposta a citação do Sr. Varley Gonçalves Ferreira, em solidariedade com o Município de Novo Horizonte do Oeste/RO, em razão da impugnação total dos recursos do Pnae/2005 e Pnae/2006, tendo em vista que a fiscalização realizada pela CGU constatou que a merenda escolar não foi entregue aos alunos do município, principalmente nas escolas da zona rural, com infração ao art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, art. 93 do Decreto-lei 200/67, art. 66 do Decreto 93.872/86.

14. Foi proposta a citação solidária do Município de Novo Horizonte do Oeste/RO, em conformidade com a Decisão Normativa TCU 57/2004, diante da possibilidade do município ter-se beneficiado dos recursos repassados pelo FNDE, mediante o desvio de objeto ou de finalidade.

15. No que tange ao débito de R\$ 6.830,82, em razão da impugnação parcial de despesas do Peja/2005, a Secex/RO observou que consta nos autos uma nota financeira com autorização de débito na conta corrente 7.990-1, agência 4005-3, no valor de R\$ 6.830,82, referente à devolução do

recurso do Peja. Esta devolução foi confirmada em consulta ao Siafi, realizada em 9/3/2015 (peça 10). Logo, procedeu-se a exclusão deste valor do total do débito apurado.

### **EXAME TÉCNICO**

16. Em cumprimento ao Despacho do Secretário de Controle Externo no Estado de Rondônia, foi promovida a citação do Sr. Varley Gonçalves Ferreira e do Município de Novo Horizonte do Oeste/RO, mediante os Ofícios 451/2015 e 452/2015 (peças 17 e 18), datados de 6/4/2015.

#### **I - Responsável Revel**

17. Apesar da Prefeitura de Novo Horizonte do Oeste/RO ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 20, ela não atendeu à citação e não se manifestou quanto às irregularidades apontadas.

18. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte a aludida responsável, impõe-se que seja considerada revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c art. 202, § 8º, do Regimento Interno/TCU.

19. Registre-se, por oportuno, que o representante legal da Prefeitura de Novo Horizonte do Oeste/RO é o próprio Sr. Varley Gonçalves Ferreira, responsável citado solidariamente com o ente político. O qual apresentou suas alegações de defesa, que serão examinadas a seguir, mas, estranhamente, não atendeu à citação do ente municipal.

20. Nos autos, como informado em instrução anterior (peça 12), não restou evidenciado que o Município de Novo Horizonte do Oeste/RO tenha se beneficiado dos recursos repassados pelo FNDE. Aliás o Sr. Varley Gonçalves Ferreira, prefeito do município, não trouxe fatos novos em suas alegações de defesa.

21. O responsável não demonstrou, por meio de documentos idôneos, que o ente político beneficiou-se dos recursos do Pnae, ou seja, que esses recursos tenham sido utilizados a benefício da municipalidade, mesmo com desvio de objeto (quando os recursos são aplicados na mesma área de governo) ou desvio de finalidade (quando aplicados em diferentes áreas de governo).

22. Então, não cabe a responsabilização do município, nem mesmo em solidariedade com o gestor, pois não se comprovou que o ente federativo tenha efetivamente se beneficiado do desvio de recursos. Tal entendimento é perfilhado na jurisprudência TCU, como, por exemplo, no Acórdão 4817/2009-TCU-Segunda Câmara.

23. Ademais, a própria DN 57/2004 estabelece que caso comprovado que o ente federado tenha se beneficiado pela aplicação irregular dos recursos federais transferidos, é que este será condenado diretamente pelo Tribunal. E no caso em testilha, não há nem indícios de beneficiamento do Município de Novo Horizonte do Oeste/RO.

24. Portanto, esta unidade técnica entende cabível a exclusão do Município de Novo Horizonte do Oeste/RO do rol de responsáveis desta TCE.

#### **II - Análise das Alegações de Defesa do Sr. Varley Gonçalves Ferreira**

25. O Sr. Varley Gonçalves Ferreira tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 19, tendo apresentado, tempestivamente, suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 21.

26. O defendente apresentou, em suas alegações de defesa, os seguintes argumentos (peça 21):

a) os atos e fatos ocorreram há quase dez anos, tendo o TCU retardado os procedimentos funcionais. Requereu o reconhecimento da prescrição, e conseqüentemente o arquivamento do processo;

b) os recursos foram aplicados na aquisição de merenda escolar, com observância das exigências do programa, e conforme prestações de contas colacionadas nos autos;

c) as merendas eram entregues conforme requisição dos professores da zona rural e dos diretores da zona urbana, tendo em vista que estes verificavam a necessidade de merenda e solicitavam ao secretário de educação;

d) os professores e diretores eram orientados a solicitarem merenda antes do término do estoque, e que possíveis faltas de merenda não foram superiores a dois dias, mas que não houve qualquer prejuízo ao erário, ou enriquecimento do responsável;

e) cabia à secretária da época verificar a regularidade da entrega da merenda escolar, pois era seu dever fiscalizar as ações da Secretaria, e o requerido tomou conhecimento dos fatos quando do recebimento da visita dos técnicos no município;

f) o chefe do executivo não sujeita-se à responsabilização civil, ainda que seus atos lesem a administração ou causem danos patrimoniais à terceiros, quando comete erro com boa-fé, sem abuso de poder, sem intuito de perseguição ou favoritismo;

g) não pode ser responsabilizado pela não entrega da merenda escolar, pois os atos foram praticados por terceiros, tendo conhecimento das irregularidades posteriormente, e portanto, requereu o arquivamento do processo.

h) anexou às alegações de defesa (peça 22), declarações de professores e da secretária de educação na época, testemunhando que, no período de 2005 e 2006, não havia falta de merenda escolar, já que o controle das necessidades de cada escola era feito pelos professores. Ressaltam que não havia qualquer interferência do executivo municipal na distribuição da merenda; que eram orientados a solicitarem merenda antes do término do estoque; e que a evasão escolar decorreu da mudança das famílias para os novos municípios que surgiram, e não por falta de merenda escolar.

27. No que tange à prescrição suscitada, não merece prosperar o argumento apresentado. O entendimento pacificado no âmbito desta Corte de Contas é de que as ações de ressarcimento de danos causados ao erário são imprescritíveis. É o que está consignado na súmula TCU 282: ‘As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.’

28. Como já relatado em instrução anterior (peça 12), o gestor municipal, na prestação de contas junto ao FNDE, apresentou apenas extratos bancários e relatório do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), porém tais documentos *per si*, não são capazes de elidir as irregularidades constatadas pela CGU. Pois os analistas do Controle Interno verificaram *in loco* e por meio de entrevistas que a merenda escolar não estava sendo repassada aos alunos pela Prefeitura Municipal de Novo Horizonte/RO, principalmente nas escolas da zona rural.

29. Cabe ressaltar, que é imprescindível que o responsável evidencie, por meio de documentos idôneos, que os recursos do Pnae foram efetivamente executados na alimentação dos alunos. Essa documentação tem que demonstrar o nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas realizadas, ou seja, é indispensável a comprovação de que os recursos foram efetivamente utilizados no programa supramencionado.

30. O defendente alega que a responsabilidade deve ser atribuída à secretária de educação, pois ela tinha o dever de fiscalizar os recursos de sua área. Porém, cabe ao gestor público a responsabilidade pela guarda e gerenciamento dos recursos que lhe são confiados. Cabe, também ao gestor, fiscalizar a atuação dos subordinados, evitando-se a culpa *in vigilando*.

31. Quanto às declarações de professores e diretora anexadas aos autos (peça 22), observa-se que elas continham o mesmo teor. Com exceção dos dados de identificação, foram reproduzidos *ipsis litteris*. De onde se pode inferir que as declarações foram produzidas por uma única pessoa, e posteriormente assinadas pelos declarantes, que são funcionários municipais e subordinados do chefe do executivo municipal.

32. Entende-se que é aplicável a tais declarações, o entendimento dos precedentes deste Tribunal no sentido de que elas possuem baixa força probatória. Isso provaria somente a existência da declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado demonstrar a veracidade do alegado (Acórdãos 153/2007-TCU-Plenário, 1293/2008-TCU- Segunda Câmara e 132/2006-TCU-Primeira Câmara).

33. Nesse sentido, com fundamento no art. 298 do Regimento Interno/TCU, é possível aplicar, subsidiariamente, o disposto no art. 368 do Código de Processo Civil, o qual dispõe que:

As declarações constantes do documento particular, escrito e assinado, ou somente assinado, presumem-se verdadeiras em relação ao signatário.

Parágrafo único. Quando, todavia, contiver declaração de ciência, relativa a determinado fato, o documento particular prova a declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado em sua veracidade o ônus de provar o fato.

34. Ante o expendido, conclui-se que as justificativas apresentadas pelo responsável não trouxeram fatos novos, sendo que as declarações anexadas não são suficientes para demonstrar a correta aplicação dos recursos, devendo com isso que suas alegações de defesa sejam rejeitadas.

### CONCLUSÃO

35. O responsável Sr. Varley Gonçalves Ferreira, conquanto tenha apresentado defesa, não logrou afastar as irregularidades a ele imputadas, conforme análise contida nos parágrafos 23 a 32 da instrução em tela, e inexistem nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta.

36. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **rejeitar** as alegações de defesa do Sr. Varley Gonçalves Ferreira (CPF 277.040.922-00);

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea '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 III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que sejam **julgadas irregulares** as contas do Sr. Varley Gonçalves Ferreira (CPF 277.040.922-00), atual Prefeito Municipal de Novo Horizonte do Oeste/RO, e no período de gestão 2005-2008, e condená-lo em débito ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, em razão das seguintes ocorrências:

Irregularidade: Não comprovação da distribuição da alimentação escolar aos alunos e professores da rede municipal de ensino, provenientes de recursos do Pnae nos exercícios de 2005 e 2006.

Dispositivo violado: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, art. 93 do Decreto-lei 200/67, art. 66 do Decreto 93.872/86.

**Responsável:** Varley Gonçalves Ferreira CPF 277.040.922-00

**Cargo:** ex-Prefeito do Município de Novo Horizonte do Oeste/RO **Gestão:** 1/1/2005 a 31/12/2008

**Endereço:** Av. Elza Vieira Lopes, 2.156 - Centro, Novo Horizonte do Oeste/RO CEP: 78.991-000.

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
3.630,00	4/3/2005
4.356,00	3/6/2005
4.356,00	5/7/2005
4.356,00	2/8/2005
4.356,00	31/8/2005
4.356,00	5/10/2005

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
4.356,00	4/11/2005
4.356,00	9/12/2005
4.179,60	3/3/2006
4.179,60	3/5/2006
5.108,40	5/6/2006

Valor atualizado até 26/8/2015: R\$ 143.824,81

c) **aplicar** ao Sr. Varley Gonçalves Ferreira (CPF 277.040.922-00), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor; informar ao responsável que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

d) **autorizar**, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações;

e) **autorizar**, desde logo, com fundamento no artigo 26 da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 217 do Regimento Interno do TCU, caso seja do interesse do responsável, o parcelamento da dívida em até 24 (vinte e quatro) parcelas, incidindo sobre cada uma, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais; sem prejuízo de alertá-lo de que, caso opte por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do artigo 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992;

f) **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 em Rondônia, 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 que entender cabíveis.”

É o relatório.