

GRUPO II - CLASSE II - Primeira Câmara

TC 013.984/2014-4

Natureza: Tomada de Contas Especial

Responsáveis: Alexandre Braga Pegado, ex-Prefeito, e Instituto Ludus Ltda. - ME

Unidade: Prefeitura Municipal de Conceição/PB

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS REPASSADOS PELO FNDE À PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO/PB, NO EXERCÍCIO DE 2008. PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO. AÇÕES DE FORMAÇÃO DE ALFABETIZADORES. NÃO APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS CAPAZES DE COMPROVAR A REALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS. IMPUGNAÇÃO DAS DESPESAS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO EX-PREFEITO E DO INSTITUTO LUDUS. CITAÇÃO. REVELIA DA ENTIDADE. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO EX-PREFEITO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO SOLIDÁRIO. MULTAS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a seguinte instrução do auditor da Secex/PB (peça 50), com a qual a se posicionaram plenamente de acordo o titular da unidade técnica (peça 51) e o MP/TCU (peça 52):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata o presente processo de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em desfavor do Sr. Alexandre Braga Pegado (CPF 586.650.644-00), ex-Prefeito do Município de Conceição - PB, em razão da impugnação parcial de despesas realizadas com os recursos repassados àquela municipalidade, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa Brasil Alfabizado - BRALF/2008, no exercício de 2008, tendo por objeto a ‘transferência automática de recursos financeiros, em caráter suplementar, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, destinados a ações de Formação de Alfabetizadores e de Alfabetização de Jovens e Adultos’.*

HISTÓRICO

2. *Os recursos foram repassados em uma única parcela, mediante a ordem bancária 2008OB785029, no valor de R\$ 170.960,00, creditada na conta específica em 6/11/2008, de acordo com o documento de peça 2, p. 28, sendo que a Prestação de Contas foi apresentada por meio do Ofício s/nº, em 1º/8/2007 (peças 2, p. 41-101, 3, p. 1-4).*

3. *Com base em determinação constante do Acórdão 2131/2012-1ª Câmara (peça 2, p. 58), foi emitida a Informação 284/2013- DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 8/7/2013 (peça 2, p. 4-7), que conclui pela impugnação parcial das despesas realizadas pelo Município de Conceição - PB, no valor de R\$ 131.318,53, sendo R\$ 131.297,68 referentes ao pagamento efetuado ao Instituto Ludus Ltda., cujos serviços não foram comprovados, e R\$ 20,85 referente ao pagamento de serviço bancário, contrariando o disposto no § 1º do art. 23 da Resolução CD/FNDE 36, de 22/7/2008. Anteriormente, outras Informações foram emitidas, todas no mesmo sentido de impugnar as despesas acima referidas, a saber: 1011/2012 (peça 2, p. 88-89), 1270/2012 (peça 2, p. 104), 624/2012 (peça 2, p. 108-110) e 150/2013 (peça 2, p. 114-116).*

4. *O Relatório de Tomada de Contas Especial 153/2013, de 9/7/2013 (peça 2, p. 133-143), responsabiliza pelo dano causado ao erário o Sr. Alexandre Braga Pegado, prefeito municipal nas*

gestões de 2001-2004 e 2005-2008 (peça 2, p. 30), em razão da impugnação parcial de despesas do programa em comento, apurando-se como prejuízo o valor original de R\$ 131.318,53. A inscrição em conta de responsabilidade, no Siafi, foi efetuada mediante a nota de lançamento 2013NL001763, de 9/7/2013 (peça 2, p. 25), e demonstrativos de débito à peça 2, p. 11-21. O Relatório e o Certificado de Auditoria, além do Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, todos de nº 70/2014, foram unânimes em concluir pela irregularidade das contas. O Pronunciamento Ministerial também se coaduna aos pareceres anteriores (peça 2, p. 157-163).

5. No âmbito do Tribunal, inicialmente, verificou-se que não existia comprovação de que o pagamento do cheque 850025, no valor de R\$ 131.297,68 (peça 2, p. 42), teve como beneficiário o Instituto Ludus Ltda., ante a ausência de contrato, nota fiscal, recibo e cópia do cheque. Por esse motivo, foram realizadas diligências (peças 6-9 e 14-15) à Prefeitura Municipal de Conceição - PB e ao Gerente do Banco do Brasil da agência 0913, em Conceição - PB.

6. A Prefeitura Municipal de Conceição - PB, conforme Ofício 079/2015 (peça 11), encaminhou a Nota de Empenho 0002979, Recibo, Cópia de Cheque, e Nota fiscal 00194, referente a pagamento realizado ao Instituto Ludus Ltda. Informa o município que foram realizadas buscas nos anais da edilidade e não foi localizado o contrato celebrado com o Instituto nem documento referente à retenção do ISS. Já o Banco do Brasil, conforme expediente de peça 16, encaminhou cópia do cheque 850025, emitido pela Prefeitura Municipal de Conceição.

7. Assim, pela documentação obtidas nas diligências, verificou-se que o Instituto Ludus Ltda. (CNPJ 05.454.082/0001-68) foi o destinatário do pagamento, no valor de R\$ 131.297,68, feito com recursos do convênio em epígrafe, conforme Nota de Empenho, Recibo e Nota Fiscal (peça 11, p. 2-5) e cópia do cheque 850025 (peça 16, p. 2).

8. Após o exame das diligências e da documentação inicial que compõem a presente TCE (instrução de peça 19), foram realizadas as citações do responsável, Sr. Alexandre Braga Pegado (CPF 586.650.644-00), e do Instituto Ludus Ltda. (CNPJ 05.454.082/0001-68), devidamente autorizada pelo Ministro-Relator, conforme peça 21, nos seguintes termos:

8.1. Do Sr. Alexandre Braga Pegado (CPF 586.650.644-00) (peça 24):

Ato impugnado: pagar por serviços não realizados, com recursos do Programa Brasil Alfabetizado - BRALF/2008, transferidos em 2008 ao Município de Conceição/PB pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, para ações de Formação de Alfabetizadores e Alfabetização de Jovens e Adultos.

Nexo causal: ao pagar por serviços não realizados, o responsável deu causa ao dano suportado pelo erário.

Evidências: Informações 284/2013- DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 8/7/2013 (peça 2, p. 4-7), 1011/2012 (peça 2, p. 88-89), 1270/2012 (peça 2, p. 104), 624/2012 (peça 2, p. 108-110) e 150/2013 (peça 2, p. 114-116); Relatório de Tomada de Contas Especial 153/2013, de 9/7/2013 (peça 2, p. 133-143); e Parecer 87/2013, da Divisão de Análise Financeira de Prestação de Contas de Programas Educacionais (peça 2, p. 129-131).

Dispositivos violados: art. 70, § único, da Constituição Federal/1988, c/c o art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986; arts. 62 e 63 da Lei 4.320, de 17/3/1964; Resolução CD/FNDE 36, de 22/07/2008.

8.2. Do Instituto Ludus Ltda. (CNPJ 05.454.082/0001-68) (peça 23):

Ato impugnado: receber pagamento, por serviço não realizado, de recursos federais oriundos do Programa Brasil Alfabetizado - BRALF/2008, transferidos em 2008 à Prefeitura Municipal de Conceição/PB pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, para ações de Formação de Alfabetizadores e Alfabetização de Jovens e Adultos.

Nexo causal: ao receber o pagamento feito com recursos federais, sem ter executado o objeto conveniado, o Instituto beneficiou-se do prejuízo suportado pelo Erário.

Evidências: Informações 284/2013- DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 8/7/2013 (peça 2, p. 4-7), 1011/2012 (peça 2, p. 88-89), 1270/2012 (peça 2, p. 104), 624/2012 (peça 2, p. 108-110) e 150/2013 (peça 2, p. 114-116); Relatório de Tomada de Contas Especial 153/2013, de 9/7/2013 (peça 2, p. 133-143); e Parecer 87/2013, da Divisão de Análise Financeira de Prestação de Contas de Programas Educacionais (peça 2, p. 129-131).

Dispositivos violados: art. 876 da Lei 10.406, de 10/1/2002 (Código Civil).

EXAME TÉCNICO

Defesas

9. Em que pese o ofício citatório (peça 23) encaminhado ao Instituto Ludus Ltda. (CNPJ 05.454.082/0001-68) não ter sido recebido conforme AR de peça 30, foi encaminhado Ofício 1781/2015 (peça 36) à sócia administradora do referido instituto, Sra. Nailer Gonçalves de Castro (CPF 151.653.533-20), recebido de acordo com o AR de peça 37, que, mesmo tendo solicitado prorrogação de prazo para atendimento da citação (peça 39), devidamente autorizada pelo Despacho do Relator de peça 45, até o momento permaneceu inerte, não apresentou alegações de defesa e nem recolheu o débito, devendo ser considerada revel, para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, uma vez que a defesa do outro responsável não logrou desconstituir as irregularidades apontadas.

Defesa do Sr. Alexandre Braga Pegado.

10. Em atenção ao ofício citatório acima mencionado, o Sr. Alexandre Braga Pegado (CPF 586.650.644-00), por meio de advogado devidamente constituído (peça 27), apresentou defesa (peça 31), alegando, resumidamente, o seguinte:

10.1. Inicialmente, pede arquivamento dos autos, alegando a falta de pressupostos de instauração e desenvolvimento válido da tomada de contas especial, por não restar comprovado que houve esgotamento das medidas administrativas sem a elisão dos danos, contrariando o art. 4º da Instrução Normativa-TCU 71/2012, além de ausência de documentos exigidos no art. 10 da mesma norma.

10.2. Passada a inicial, afirma que a capacitação dos professores da rede municipal de ensino foi realizada e que os documentos comprobatórios se encontram na Prefeitura, mas a atual gestora, por ser inimiga política do defendente, não disponibiliza tais comprovantes. Assim, pede que o Tribunal vá à Prefeitura, para constatar a efetiva prestação dos serviços, sob pena de prejuízo ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa.

10.3. Ainda nessa linha, alega que neste caso o ônus da prova compete ao TCU; registra a ausência de provas da não execução dos serviços e diz que sem elas também há prejuízo ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa. Como respaldo a essa assertiva, cita jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que decidiu constituir cerceamento de defesa o julgamento antecipado da lide, fundado na falta de prova do alegado na inicial, evidenciando-se a necessidade de produção de provas, pelas quais protestou o autor, ainda que genericamente.

Análise de Defesa

11. De antemão, ressalta-se que, na execução de despesas públicas, o ônus de comprovar a correta aplicação dos recursos recai sobre o gestor, em razão da normas dos arts. 70, Parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-Lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986 (v. Acórdãos 4.869/2010 - 1ª Câmara, 2.665/2009 - Plenário, 5.858/2009 - 2ª Câmara e 1.656/2006 - Plenário), ao contrário do que supõe o responsável.

‘Art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal:

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

Arts. 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967:

Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.'

12. *No mesmo diapasão, o voto que fundamentou o Acórdão 2.859/2010-Plenário deixou claro que não compete ao Tribunal comprovar que não ocorreu a regular aplicação dos recursos públicos, sob risco de inversão do ônus da prova:*

'12. Por outro lado, as alegações de cerceamento de defesa também não podem ser acolhidas. No âmbito do TCU, a oportunidade de defesa aos responsáveis é ampla e irrestrita. Equivocam-se alguns dos embargantes, ao entenderem que cabe ao Tribunal comprovar que não ocorreu a regular aplicação dos recursos públicos. Os interessados procuram inverter o ônus da prova, que está expressamente consubstanciado na Constituição Federal (parágrafo único do art. 70), no DL 200/1967 (art. 93) e no art. 66 do Decreto 93.872/1986.

13. *Ademais, a Lei (ver Regimento Interno/TCU, arts. 232 e 1º, incisos II, III e V) não concedeu ao responsável o direito de solicitar ao Tribunal que realize fiscalização; e a solicitada vistoria **in loco** se mostra inócua, seja porque o defendente não trouxe nada para mostrar que os comprovantes da prestação do serviço se encontram arquivados na Prefeitura, seja porque esta já disse em resposta à diligência do Tribunal que não dispõe do contrato da prestação dos serviços e nem os comprovantes da retenção de ISS.*

14. *Aliás, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba - TCE/PB, no Acórdão AC2 TC 303/2010 daquela Corte Estadual (peça 2), editado no Processo TC 08914/08-TCE-PB, referente à análise da Inexigibilidade de Licitação 06/2008, que resultou no Contrato 059/2008, de R\$ 136.768,00, atinente aos serviços em destaque, afirmou que, além de outras ocorrências, não houve comprovação da efetiva prestação dos serviços e nem a retenção de ISS. Ou seja, se os comprovantes existissem de fato, o responsável os teriam apresentado ao TCE/PB.*

15. *Impende ressaltar que o TCE/PB é um órgão especializado na fiscalização de contas públicas, competente para exercer o controle externo, assim como o TCU. Ressalta-se, ainda, que o Acordo de Cooperação Técnica firmado entre os dois Tribunais de Contas legitima o TCE/PB para fiscalizar a aplicação de recursos públicos federais repassados às unidades estaduais e municipais do Estado da Paraíba, a título de colaboração com o TCU. Dessa forma, a irregularidade (não comprovação dos serviços executados) está devidamente caracterizada, uma vez que foi constatada, após análise documental, realizada por órgão legitimado para tanto.*

16. *Portanto, não há necessidade e nem amparo legal para realização da vistoria solicitada, mesmo porque o Tribunal não está obrigado a comprovar que o Instituto Ludus prestou ou não o serviço de capacitação de professores.*

17. *Por outro lado, conforme a Decisão 225/2000 - 2ª Câmara, a não comprovação da lisura no trato dos recursos públicos acarreta débito, sob a presunção de que o dinheiro foi aplicado irregularmente:*

*'A não comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão 176, **verbis**: 'Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova'.*

Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego

dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.'

18. *Dessa forma, o débito apontado nestes autos consubstancia-se na ausência de comprovação da realização dos serviços contratados com o Instituto Ludus.*

19. *Pelas razões até aqui dispostas, a preliminar levantada também não se sustenta. Especialmente, porque o defendente não apontou as medidas administrativas que teriam deixado de ser exauridas na fase interna da tomada de contas especial, assim como não indicou os documentos que teriam deixado de ser juntados. Além disso, o débito já estava perfeitamente configurado, haja vista a ausência de comprovação da execução dos serviços, os responsáveis qualificados e notificados.*

20. *Realmente, analisando-se as peças que compõem o presente processo, não se verifica ausência de nenhum dos documentos previstos no art. 10 da Instrução Normativa/TCU 71/2012, e, conforme mencionado nos itens 3 e 4 desta instrução, o Sr. Alexandre Braga Pegado (CPF 586.650.644-00) foi notificado na fase administrativa (ofícios de peça 2, p. 90-91, AR p. 98, e p. 120-123 e AR, p. 126).*

21. *Dessa forma, a defesa do Sr. Alexandre Braga Pegado não merece acolhimento, de modo que, perante a revelia do Instituto Ludus, as contas do gestor merecem ser julgadas irregulares, com a imputação de débito solidário a eles e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 16/7/1992.*

CONCLUSÃO

22. *A partir da análise acima promovida, restou clara a improcedência das alegações de defesa do Sr. Alexandre Braga Pegado, assim como ficou demonstrada a revelia do Instituto Ludus Ltda. (CNPJ 05.454.082/0001-68), para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, uma vez que não atendeu à citação do Tribunal e que não é possível o uso do benefício previsto no art. 161 do Regimento Interno.*

23. *Assim, como inexistem nos autos elementos que demonstrem a existência de boa-fé do Sr. Alexandre Braga Pegado (CPF 586.650.644-00) ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, deve ser dada sequência ao processo, proferindo-se, desde já, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, julgamento pela irregularidade das contas do gestor, com imputação de débito solidário a ele e ao Instituto Ludus Ltda. (CNPJ 05.454.082/0001-68) e aplicação individual da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. *Diante do exposto, elevam-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

24.1. *considerar revel, para todos os efeitos, o Instituto Ludus Ltda. (CNPJ 05.454.082/0001-68), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;*

24.2. *julgar irregulares, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'd', 19 e 23 da Lei 8.443/1992, as contas do Sr. Alexandre Braga Pegado (CPF 586.650.644-00), ex-Prefeito do Município de Conceição/PB, e condená-lo, em solidariedade com o Instituto Ludus Ltda. (CNPJ 05.454.082/0001-68), ao pagamento da quantia original de R\$ 131.297,68, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, III, '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 de 10/12/2008, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, valor(es) eventualmente ressarcido(s);*

24.3. *aplicar ao Sr. Alexandre Braga Pegado (CPF 586.650.644-00) e ao Instituto Ludus Ltda. (CNPJ 05.454.082/0001-68), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

24.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

24.5. autorizar, caso solicitado, o pagamento das dívidas dos responsáveis em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

24.6. alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

24.7. 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 no Estado da Paraíba, nos termos do § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

É o relatório.