

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

**TC 002.586/2016-9**

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Tabatinga/AM.

Responsáveis: Raimundo Nonato Batista de Souza, ex-Prefeito (284.764.681-72), e Município de Tabatinga/AM (04.011.805/0001-91).

**SUMÁRIO:** TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS FEDERAIS DESTINADOS AO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA – PDDE. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DE PARTE DOS VALORES TRANSFERIDOS. CITAÇÃO. REVELIA DO EX-PREFEITO. ALEGAÇÕES DE DEFESA DO ENTE FEDERADO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS, COM DÉBITO. INAPLICABILIDADE DA MULTA, ANTE A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

1. De acordo com a farta jurisprudência já assentada neste Tribunal, é dever do gestor público, em especial em tomada de contas especial, trazer elementos probatórios consistentes, coerentes e suficientes, que demonstrem, de forma inequívoca, o bom e correto emprego das verbas geridas, de acordo com as normas pertinentes.

2. Apesar das diversas alterações havidas nas regras disciplinadoras do PDDE, permaneceu inalterada a obrigatoriedade de o município prestar contas tanto dos recursos recebidos diretamente pela municipalidade, quanto dos transferidos para as unidades executoras.

3. Segundo o entendimento firmado mediante o Acórdão n. 1.441/2016 – Plenário, a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte.

## RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, de responsabilidade do Sr. Raimundo Nonato Batista de Souza, ex-Prefeito de Tabatinga/AM (gestões 1997–2000 e 2001–2004), em decorrência de irregularidades constatadas na utilização de parte dos recursos repassados ao Município no exercício de 2000 por conta do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE/2000), dada a não comprovação da regular aplicação da verba destinada ao atendimento das escolas municipais que dispunham de Unidades Executoras próprias (UEX) (peça 1, p. 29-31 e 117-127).

2. Trago, em seguida, excertos da instrução levada a efeito pela Secex/RJ, unidade técnica responsável pelo exame dos autos, acostada à peça 25, relativamente ao histórico deste feito e às suas fases iniciais, com os ajustes de forma pertinentes:

“2. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), originalmente Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), foi criado pela Resolução FNDE/CD 12/1995, com base no art. 211, § 1º, da Constituição Federal, para suplementação financeira dos sistemas de ensino estadual, municipal e do Distrito Federal, e das escolas de educação especial mantidas por entidades registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). O PDDE tem por objetivo a melhoria da infraestrutura escolar, com vistas ao incremento dos índices de desempenho da educação básica. Os recursos do Programa são transferidos com base no Censo Escolar do ano anterior ao do repasse, independentemente da celebração de convênio ou instrumento congênere.

### **HISTÓRICO**

3. No exercício de 2000, o Programa foi regido pela Medida Provisória 1.784/1998 (atual Lei 11.947/2009) e pelas Resoluções FNDE 08 e 24/2000. Os recursos do PDDE foram transferidos ao Município em parcela única, por meio da ordem bancária 2000OB502678, no valor de R\$ 55.900,00, e foram creditados na Agência 3605 do Banco do Brasil S.A. em 7/7/2000 (peça 1, p. 33, e peças 3 e 4).

4. A prestação de contas dos recursos do PDDE/2000 transferidos ao Município foi encaminhada com atraso, em desacordo com o art. 12, § 1º, da Resolução 08/2000-CD/FNDE/MEC (peça 1, p. 55-73).

5. Após a análise da prestação de contas, restou não comprovada a execução da parcela de recursos destinada ao atendimento das escolas municipais que dispunham de Unidade Executora própria (UEx), no valor de R\$ 33.500,00 (peça 1, p. 77). Constatada a falha, o FNDE/MEC expediu os Ofícios 1166 e 1167/2006-DIPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, dirigidos ao ex-Prefeito, Sr. Raimundo Nonato Batista de Souza, e ao então Prefeito de Tabatinga/AM, Sr. Joel Santos de Lima, solicitando medidas saneadoras, e publicou, em 18/9/2006, o Edital de Notificação 17/2006, sem, contudo, obter a regularização da prestação de contas.

6. Diante da inação dos responsáveis, o FNDE/MEC encaminhou o feito para autuação de TCE (peça 1, p. 77, 89, 97 e 99). O Relatório do Tomador de Contas concluiu pela existência de dano causado ao Erário, em razão da irregularidade constatada na execução dos recursos do PDDE/2000, resultando na não comprovação da utilização e do bom e regular emprego de parte dos recursos repassados ao Município de Tabatinga/AM, tendo-se impugnado o valor de R\$ 33.500,00 (peça 1, p. 33, 55-81 e 117-125).

7. A responsabilidade pelo débito apurado, no valor histórico de R\$ 33.500,00, foi imputada ao Sr. Raimundo Nonato Batista de Souza, ex-Prefeito de Tabatinga/AM (gestões 1997–2000 e 2001–2004), tendo em vista que o responsável, à frente do ente municipal, geriu os recursos federais recebidos do FNDE e, todavia, não adotou as providências para a correta utilização de parte desses recursos. Em consequência, o FNDE/MEC promoveu o registro da responsabilidade do gestor na rubrica ‘Diversos Responsáveis’ do Siafi (2015NL001877), pelo valor atualizado correspondente à parcela de recursos impugnada (peça 1, p. 17 e 117-125).

8. Por oportuno, cabe informar que se encontra nos autos cópia de Representação Cível e Criminal impetrada junto ao Ministério Público do Estado do Amazonas pela Prefeitura Municipal de Tabatinga, requerendo a apuração das irregularidades cometidas no âmbito do PDDE/2000 e a responsabilização do ex-Prefeito, Sr. Raimundo Nonato Batista de Souza (peça 1, p. 105-113). Encontram-se, também, documentos relacionados à instrução de Ação de Ressarcimento ao Erário, encaminhados por iniciativa da Procuradoria Federal junto ao FNDE (peça 1, p. 131-136).

9. O tempo decorrido entre a data limite de 28/2/2001 para prestação de contas a cargo do município beneficiário, até a instauração da TCE, em 23/7/2015, foi de treze anos e 146 dias, extrapolando o prazo de um ano, atualmente determinado pelo art. 10, § 8º, do Decreto

6.170/2007 (peça 1, p. 39 e 117). O FNDE/MEC cumpriu, porém, o prazo de 180 dias para encaminhamento da Tomada de Contas Especial ao TCU, conforme previsto no art. 11 da Instrução Normativa TCU 71/2012, tendo ingressado com o processo no Tribunal em 13/1/2016 (peça 1, p. 1).

10. O Dirigente da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União da Presidência da República (Ciset-CGU/PR) expediu parecer consonante com o certificado de auditoria emitido pelo Controle Interno, pela irregularidade das contas, com base no Relatório de Auditoria 2312/2015 (peça 1, p. 157-167).

11. O Exmo. Sr. Ministro de Estado da Educação atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório, certificado e parecer da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União da Presidência da República, na forma da lei (peça 1, p. 169).

12. Após instrução anterior (peça 6), foi promovida a citação do ex-Prefeito, solidariamente com a Prefeitura de Tabatinga (peças 10 e 9, respectivamente), com data de 9/5/2016. O Prefeito, por meio de seu advogado, solicitou prorrogação de prazo, vista e cópia, em 24/5/2016 (peças 13 a 15). A Prefeitura recebeu a citação em 17/5/2016 (peça 16).

13. Em 3/1/2017, sem qualquer resposta, propôs-se a citação de ambos, considerando que houve a posse do novo prefeito em 1º/1/2017. Os ofícios, datados de 9/1/2017, constam às peças 19 e 20. A cópia de recebimento consta às peças 21 e 22.

14. Desse modo, constata-se que ambos foram notificados duas vezes e permaneceram silentes, operando-se a revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1192.

#### **EXAME TÉCNICO**

15. Verificou-se neste processo o prejuízo causado ao erário, devido à não comprovação da utilização e do bom e regular emprego de parte dos recursos do FNDE repassados ao município no exercício de 2000, por conta do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE/2000). A situação irregular encontra-se evidenciada nos seguintes documentos dos autos:

a) Ordem Bancária Siafi 2000OB502678, de 7/7/2000, repassando o valor de R\$ 55.900,00 (peça 1, p. 33, e peças 3 e 4);

b) Ofício 0024/2003-GPMT, encaminhando a documentação da prestação de contas do PDDE/2000 (peça 1, p. 55-73);

c) Ofícios 1166 e 1167/2006-DIPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, solicitando a regularização da prestação de contas do PDDE/2000 (peça 1, p. 77 e 89);

d) Edital de Notificação 17/2006, publicado no DOU de 21/8/2006 (peça 1, p. 97); e

e) extratos de Consulta de Resultados Eleitorais/TSE (peça 1, p. 29-31).

16. Em que pese ter havido a citação solidária da Prefeitura de Tabatinga/AM, verifica-se que a parcela impugnada (R\$ 33.500,00) foi repassada a sete escolas municipais, conforme consta no Relatório de Auditoria 2312/2015 (peça 1, p. 157 e 159).

17. O entendimento dominante nesta Corte, expresso nos Acórdãos 7.503/2015-TCU-1ª Câmara, 6.256/2014-TCU-2ª Câmara, e 3.014/2010-TCU-2ª Câmara, dentre outros, é no sentido de que somente ocorre a responsabilização direta do ente federado beneficiário de transferência de recursos públicos federais caso haja a comprovação de que ele auferiu benefício decorrente da irregularidade cometida; caso contrário, a responsabilidade pelo dano é exclusiva do agente público.

18. Nesses termos é o voto condutor do Acórdão 6256/2014-TCU-2ª Câmara:

‘6. Quanto ao débito remanescente (R\$ 46.565,50), com as devidas vênias por dissentir da unidade instrutiva, entendo que assiste razão ao Ministério Público/TCU ao defender que, além de ter suas contas julgadas irregulares e de ser apenado com multa, o Sr. [omissis] deve ser condenado em débito naquele exato valor, referente às despesas em que não ficou evidenciado qualquer benefício ao Município.

7. Corroborando esse encaminhamento, convém destacar, segundo fez o **Parquet** especializado no parecer que precedeu o Acórdão 3.014/2010-2ª Câmara [...], ‘o entendimento desta Corte de

Contas no sentido de que o desvio de recursos não referenciado em prova cabal de proveito do Município deve resultar em responsabilização unicamente do gestor (v.g., Acórdãos da 1ª Câmara nos 2.720/2009, 1.302/2009, 1.421/2006, 2.333/2004; Acórdãos da 2ª Câmara nos 2.533/2009, 651/2004)'.  
19. Não havendo comprovação de que o ente federado auferiu benefício decorrente da irregularidade cometida, a responsabilidade pelo dano é exclusiva do agente público. No presente caso, não há comprovação de que o ente municipal auferiu algum benefício, uma vez que não há indícios de que ficou com os recursos repassados às escolas. Nesse sentido, o débito ora imputado não beneficiou o município, por isso não lhe cabe responsabilidade pelo dano, devendo ser excluído da relação processual.

20. Assim, ante a não comprovação da utilização e da boa e regular aplicação de parte dos recursos recebidos e tendo presente prejuízo causado ao erário, deve o Sr. Raimundo Nonato Batista de Souza (CPF 284.764.681-72) ter suas contas julgadas irregulares, nos termos do art. 16, inc. III, alínea 'a', da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, inc. I, do Regimento Interno do Tribunal, condenando-lhe ao débito no valor original de R\$ 33.500,00 (relativo a 7/7/2000), nos termos art. 19 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 210 do Regimento Interno do Tribunal, e, ainda, aplicando-se-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do Tribunal."

3. À vista do exposto, a unidade técnica apresenta, em pareceres uniformes (peças 25 e 26), a seguinte proposta de encaminhamento:

3.1 excluir o Município de Tabatinga/AM da relação processual;

3.2 considerar revel o Sr. Raimundo Nonato Batista de Souza e, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; e 16, inciso III, alínea a, da Lei n. 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com os arts. 1º, inciso I; 209, inciso I, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, julgar suas contas irregulares, condenando-o ao pagamento da quantia de R\$ 33.500,00, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir de 07/07/2000, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

3.3 aplicar ao Sr. Raimundo Nonato Batista de Souza a multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao 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;

3.4 autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação.

4. A Subprocuradora-Geral junto a este Tribunal Cristina Machado da Costa e Silva, em parecer à peça 33, concorda parcialmente com a proposição de mérito formulada pela unidade técnica, tecendo considerações acerca da exclusão do Município de Tabatinga/AM desta relação processual, do fundamento para a irregularidade das contas do gestor responsável e da inadequação da aplicação da multa do art. 57 da Lei n. 8.443/1992.

5. Eis as razões expostas no mencionado parecer:

"2. A nosso ver, assiste razão à Unidade Técnica quanto a excluir do processo a responsabilidade do ente federado, haja vista a ausência de auferimento indevido de benefício pela ocorrência do dano ao erário advindo da falta de comprovação, nos documentos da prestação de contas apresentada e nas apurações que se seguiram, da regularidade de parte dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no exercício de 2000, para as ações do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Por sua vez, configurada a responsabilidade do gestor municipal, Senhor Raimundo Nonato Batista de Souza, por ressarcir a dívida, o julgamento das respectivas contas se amolda, em vez da alínea a do art. 16, inciso III, da

Lei n.º 8.443/92 (omissão no dever de prestar contas), às alíneas **b** e **c** do referido dispositivo, concernente à prática de ato ilegal ou ilegítimo e ao consequente dano ao erário.

3. Além disso, resta aferir a viabilidade ou não de se aplicar penalidade ao responsável. Como se sabe, na sessão extraordinária de 08/06/2016, restou assente mediante o Acórdão n.º 1441/2016 – Plenário, em sede de incidente de uniformização de jurisprudência, que a pretensão punitiva a cargo do Tribunal subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil (10 anos), iniciando-se a contar da data da ocorrência da irregularidade sancionada e interrompendo-se com o ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte. Aplica-se ainda a regra de transição prevista no art. 2028 do Código Civil, na linha dos recentes julgados como os Acórdãos ns. 1520/2016 e 1641/2016 do Plenário, e 3931/2016 da 1ª Câmara.

4. No caso concreto, uma vez que a dívida de R\$ 33.500,00 está referenciada à data de 07/07/2000, findou o respectivo prazo prescricional decenário da pretensão punitiva em 11/01/2013 (dez anos a contar de 11/01/2003, início da vigência do Código Civil de 2002), anteriormente à data de 02/05/2016 (peça 7), referente ao ato que ordenou a citação nos autos, cujo efeito seria o de interromper o prazo prescricional. Conclui-se, assim, à luz do novel entendimento firmado sobre a matéria, que houve o decurso do prazo prescricional para o exercício da pretensão punitiva pelo Tribunal.

5. Por fim, ainda presentes os autos neste Gabinete, foram juntadas as alegações de defesa trazidas pelo Senhor Saul Nunes Bemerguy, Prefeito Municipal de mandato 2017/2020, em resposta à citação do ente federado nos termos do Ofício n. 7/2017-TCU-Secex/RJ (peças 19 e 32). Em síntese, o atual gestor requer seja afastada a responsabilidade do ente municipal e também a dele próprio ou, ainda, sejam consideradas iliquidáveis as contas, em virtude do longo decurso de tempo entre a celebração do ajuste e o envio da citação e, também, da inviabilidade de reunir documentos de prova na atualidade, repercutindo-se em prejuízo à segurança jurídica e ao contraditório e ampla defesa.

6. Nesse caso, a despeito da intempestividade no recebimento das alegações de defesa, os fundamentos jurídicos nelas colacionados acerca do longo decurso de tempo para efeito de prejuízo ao contraditório e à ampla defesa seriam, a nosso ver, procedentes caso subsistisse nesta fase processual a responsabilidade do ente federado nos autos, anotando-se, também, que o expediente citatório não compreendeu a responsabilidade pessoal do atual Prefeito Municipal. Assim, considerando a adequação da proposta da Unidade Técnica de excluir o ente federado da relação jurídica processual, aproveitam-se as alegações de defesa a título de insubsistência da revelia do Município de Tabatinga/AM.”

6. Em conclusão, a representante do Ministério Público manifesta-se parcialmente de acordo com a proposta da unidade técnica, sugerindo que o julgamento de irregularidade das contas do Sr. Raimundo Nonato Batista de Souza tenha por fundamento as disposições do art. 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, da Lei n. 8.443/1992, prejudicada ainda a aplicação de penalidade ao responsável, ante o decurso do prazo da prescrição punitiva pelo Tribunal.

É o Relatório.