

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara
TC 017.262/2015-1.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Coelho Neto – MA.

Responsável: Carlos Magno Duque Bacelar (000.583.433-34).

Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MUNICÍPIO DE COELHO NETO/MA. PDDE 2007. PRESTAÇÃO DE CONTAS NÃO COMPROVOU O USO DE PARTE SUBSTANCIAL DOS RECURSOS REPASSADOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secex/PB (peças 8-9), cuja proposta foi acolhida pelo representante do *Parquet* especializado:

“1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em desfavor do Sr. Carlos Magno Duque Bacelar, ex-Prefeito Municipal de Coelho Neto/MA, em razão de irregularidade na aplicação ou da não comprovação da boa e regular aplicação de recursos repassados ao município em 2007 no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate).

HISTÓRICO

Relativamente ao PDDE

2. Para a execução das ações do PDDE/2007, cujo objeto era a cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino, o FNDE repassou R\$ 133.040,20, via ordem bancária 2007OB506935, de 29/11/2007 (peça 1, p. 4 e 32-38).

3. Encaminha pelo Ofício 99/2008 (peça 1, p. 46-72), as contas do PDDE foram analisadas pelo FNDE, mediante a Informação 1109/2012 (peça 1, p. 74-76), que registrou:

a) No Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados, o valor correspondente ao “saldo do exercício anterior” indicado na prestação de contas analisada (R\$ 0,00) diverge do valor apontado na prestação de contas do ano anterior (R\$ 3,63);

b) No Demonstrativo Consolidado da Execução Físico-Financeira das Unidades Executoras Próprias, não foi comprovada a execução dos recursos no valor de R\$ 123.609,60 creditados diretamente na conta bancária – específica do programa – em nome das Caixas Escolares, no exercício de 2007, para atendimento às escolas que possuem Unidades Executoras - UEx própria.

4. O ex-Prefeito, Sr. Carlos Magno Duque Bacelar, foi notificado das constatações citadas, mediante Ofício 1223/2012 (peça 1, p. 78-85).

5. Como o gestor não se manifestou sobre os apontamentos, o FNDE elaborou a Informação 1311/2012 (peça 1, p. 102), responsabilizando o ex-Prefeito pela quantia original de R\$ 123.612,96, e recomendando a instauração desta tomada de contas especial.

Relativamente ao Pnate

6. Para execução do programa, o FNDE transferiu ao município em 2007 R\$ 66.844,21, mediante as ordens bancárias listadas no quadro seguinte (peça 1, p. 8 e 40):

Ordem Bancária	Valor (R\$ 1,00)	Data
2007OB700038	11.100,96	30/4/2007
2007OB700077	11.100,96	30/4/2007
2007OB700556	11.118,18	31/8/2007
2007OB700691	11.174,68	28/9/2007
2007OB700766	11.174,68	27/10/2007
2007OB700928	11.174,75	1/12/2007

7. Apresentadas as contas pelo Ofício 140/2008 (peça 1, p. 114-156), o FNDE as analisou, via Informação 248/2009 (peça 1, p. 162-164), e constatou que o município ultrapassou em 20%, ou R\$ 9.000,00, o limite permitido para o uso de recursos do Pnate na compra de combustível.

8. Perante a constatação, o FNDE encaminhou ao Sr. Carlos Magno o Ofício de notificação 622/2009, de 3/7/2009 (peça 1, p. 166-185), que retornou dos Correios com a informação “mudou-se”. Em virtude, o gestor fora comunicação da irregularidade via Edital de Notificação 24, de 24/8/2009 (peça 1, p. 185).

9. Como o gestor não se manifestou sobre a ocorrência, foi elaborada a Informação 37/2010 (peça 1, p. 187), responsabilizando-o pela quantia original de R\$ 9.000,00, e recomendando a instauração desta tomada de contas especial.

10. O Prefeito sucessor, Sr. Soliney de Sousa e Silva, impetrou ação civil pública contra o gestor faltoso (peça 1, p. 233).

Relativamente à TCE

11. Seguindo sugestão consignada na Informação 349/2014 (peça 1, p. 4-24), o FNDE consolidou os débitos relativos aos dois programas e instaurou a presente TCE, cujo Relatório 309/2014 (peça 1, p. 351-365) concluiu pela imputação de débito ao Sr. Carlos Magno Duque Bacelar (CPF 000.583.433-34), no montante de R\$ 132.613,23, posição esta acompanhada pelo Órgão de Controle Interno (peça 1, p. 377-382) e cientificada pelo Ministro da Educação (peça 1, p. 383).

12. No âmbito do TCU, com base na instrução de peça 3 e pronunciamento de peça 4, foi realizada a citação do Sr. Carlos Magno Duque Bacelar (CPF 000.583.433-34), ex-Prefeito Municipal de Coelho Neto/MA (gestão: 2005-2008), nos seguintes termos (ver ofício de peça 6):

Ato impugnado: não comprovação da boa e regular aplicação de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), repassados em 2007 ao município de Coelho Neto/MA, consubstanciada na omissão da prestação de contas no prazo legal, eis que, embora tenham sido transferidos R\$ 133.040,20 (peça 1, p. 4 e 32-38) no âmbito do programa, a prestação de contas (peça 1, p. 46-72) encaminhada pelo gestor só contemplou os R\$ 9.430,60 destinados à Unidade Executora Isabel Gonçalves Oliveira (CNPJ 08.011.528/0001-89). Faltou prestar contas, portanto, dos outros R\$ 123.609,60 (R\$ 133.040,20 – R\$ 9.430,60) destinados às outras escolas.

Evidências: ordem bancária 2007OB506935, de 29/11/2007 (peça 1, p. 4 e 32-38); prestação de contas (peça 1, p. 46-72); Informação 1109/2012 (peça 1, p. 74-76); Informação 1311/2012 (peça 1, p. 102); Relatório de TCE 309/2014 (peça 1, p. 351-365).

Nexo causal: pela Resolução/CD/FNDE 9, de 24/4/2007 (arts. 13, inciso II, alíneas “k” e “k”, e 22, inciso III e §§ 2º e 3º), a Prefeitura deve receber, analisar e apresentar, tempestivamente, ao FNDE, a prestação de contas dos recursos destinados às escolas integrantes de sua respectiva rede de ensino até 28 de fevereiro de 2008. Assim, como referido prazo encerrou-se na gestão do responsável, resta demonstrado, portanto, que ele causou a omissão.

Culpabilidade: como Prefeito municipal, o responsável tinha ciência da obrigação de prestar contas e, desta feita, do ato omissivo.

Dispositivos violados: Resolução/CD/FNDE 9/2007 (arts. 13, inciso II, alíneas “k” e “l”, e 22, inciso III e §§ 2º e 3º); art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal/88; art. 93 do Decreto-Lei 200/67.

EXAME TÉCNICO

13. Em que pese tenha sido regularmente citado (ofício de peça 6 e AR de peça 7), o Sr. Carlos Magno Duque Bacelar (CPF 000.583.433-34) permaneceu inerte, não comparecendo aos autos e deixou fugir-lhe a oportunidade aberta por este Tribunal para apresentar a documentação comprobatória da boa e regular aplicação dos recursos envolvidos. Tampouco recolheu as importâncias devidas.

14. Nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, ao não responder a citação expedida por esta Corte de Contas, o responsável torna-se revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, não afastando, no entanto, a obrigatoriedade da análise dos elementos já constantes dos autos, que podem, inclusive, levar a um juízo favorável à responsável revel.

15. O efeito da revelia não se restringe ao prosseguimento dos atos processuais, como erroneamente se pode inferir do disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, vez que esse seguimento constitui decorrência lógica na estipulação legal dos prazos para que as partes produzam os atos de seu interesse. O próprio dispositivo legal citado vai mais além ao dizer que o seguimento dos atos, uma vez configurada a revelia, se dará para todos os efeitos, inclusive para o julgamento pela irregularidade das contas, como se pode facilmente deduzir.

16. O comando legal não vai ao extremo de dizer que, com a revelia, presumir-se-ão verdadeiras todas as imputações levantadas no processo contra os responsáveis jurisdicionados a esta Corte, à semelhança do que ocorre no processo civil, onde a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Certamente pela maior proximidade com o direito penal, o legislador orgânico, ao não fazer menção expressa a qualquer tipo de presunção, não deixou espaço para o incondicionalismo na avaliação da responsabilidade do agente decorrente de sua eventual revelia. Para tanto, não se pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

17. Ao não apresentar sua defesa, o responsável, porém, deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta as normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: “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.”

18. A jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de que compete ao gestor o ônus de provar a aplicação regular dos recursos que lhe foram confiados, por força do disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem como do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 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, entre outros).

19. Vale lembrar, por oportuno, os fatos e argumentos que ensejaram a citação do Sr. Carlos Magno Duque Bacelar (CPF 000.583.433-34).

Relativamente ao PDDE

20. O PDDE tem por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, dentre outras, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal. Independentemente da celebração de convênio ou congêneres, os recursos são transferidos de acordo com o número de alunos extraído do Censo Escolar do ano base anterior ao do repasse e se destinam a ações voltadas à melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas e a reforçar a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica.

20.1. Os recursos do PDDE serão destinados às escolas, por intermédio de suas unidades executoras. Por unidade executora entende-se o órgão, entidade ou instituição responsável pela formalização dos processos de adesão e habilitação e pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos transferidos que, na forma da Resolução FNDE 9/2007, compreende:

a) Unidade Executora Própria (UEX) - entidade sem fins lucrativos, representativa dos estabelecimentos de ensino públicos, constituída e integrada por membros das comunidades escolar e local (caixa escolar, associação de pais e mestres, conselho escolar ou similar), ou outra instituição constituída para receber, executar e prestar contas dos recursos destinados às referidas escolas;

b) Entidade Executora (EEX) - prefeituras municipais e secretarias de educação distrital e estaduais, responsáveis pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos destinados às escolas públicas que não instituíram UEX;

c) Entidade Mantenedora (EM) - entidade sem fins lucrativos, registrada no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), como entidade beneficente de assistência social, responsável pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos destinados às escolas privadas de educação especial.

20.2. Os recursos financeiros serão repassados, em parcela única anual, à EEX a cuja rede de ensino pertençam as escolas, no caso destas terem até 50 alunos e não possuírem UEX; e à UEX, representativa da escola, no caso desta possuir UEX.

21. Acerca do débito apontado para o PDDE, realmente, embora tenham sido transferidos R\$ 133.040,20 (peça 1, p. 4 e 32-38), a prestação de contas (peça 1, p. 46-72) apresentada pelo gestor só contemplou os R\$ 9.430,60 destinados à unidade escolar Isabel Gonçalves Oliveira (CNPJ 08.011.528/0001-89). Faltou prestar contas, portanto, dos outros R\$ 123.609,60 (R\$ 133.040,20 – R\$ 9.430,60) destinados às outras unidades escolares.

22. No tocante ao débito referente à divergência entre o valor (R\$ 3,63) registrado na prestação de contas anterior e o valor (R\$ 0,00) consignado no atual Demonstrativo de Execução da Receita e Despesa e de Pagamentos Efetuados (peça 1, p. 50), pode ser dispensada sua cobrança, haja vista se tratar de quantia insignificante (R\$ 3,63).

Relativamente ao Pnate

23. O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) foi instituído pela Lei 10.880, de 9/6/2004, com o objetivo de garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizem transporte escolar, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios.

24. Com a edição da Medida Provisória 455/2009 (transformada na Lei 11.947, de 16/6/2009), o Pnate, assim como o PDDE, foi ampliado para toda a educação básica, beneficiando também os estudantes da educação infantil e do ensino médio residentes em áreas rurais.

25. Dito programa consiste na transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento congêneres, para custear despesas com reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras, serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes do veículo ou, no que couber, da embarcação utilizada para o transporte de alunos da educação básica pública residentes em área rural. Serve, também, para o pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar (art. 14 da Resolução FNDE 5, de 28/5/2015).

26. Sendo assim, discorda-se que constitua débito os R\$ 9.000,00 do Pnate que foram gastos na aquisição de combustíveis além do previsto, uma vez não ter havido desvio de finalidade. Neste caso, aliás, sequer houve desvio de objeto, pois a norma prevê a utilização dos recursos do Pnate na compra de combustível. Ocorre desvio de objeto, quando o item de gasto está inserido na finalidade do programa ou política pública, mas não está previsto na norma ou plano de trabalho. Os enunciados de jurisprudência adiante corroboram essa conclusão:

Quando as ações executadas são diferentes das previstas no plano de trabalho, há: “desvio de objeto”, se efetivadas na mesma área de governo (saúde - saúde); e “desvio de finalidade”, se efetuadas em diferentes áreas de governo (saúde - educação).

Acórdão 1584/2015-2ª Câmara – Relator: VITAL DO REGO

...

O desvio de objeto se configura quando o conveniente, sem autorização prévia do concedente, executa ações não previstas no plano de trabalho da avença, mas, em alguma medida, preserva o fim a que se destinam os recursos. O desvio de finalidade ocorre quando os recursos são aplicados em finalidade diversa daquela anteriormente pactuada ou ainda quando o escopo específico da avença não é atendido em decorrência de irregularidades na execução do ajuste).

Acórdão 1798/2015-1ª Câmara – Relator: MARCOS BEMQUERER

...

O desvio de objeto, mas não de finalidade, na execução de despesas não enseja a restituição dos valores empregados, mas sujeita o responsável à pena prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, por descumprimento do ajustado.

Acórdão 4374/2014-1ª Câmara – Relator: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

27. Realmente, não houve desvio de objeto, inexistindo, desse modo, o débito apontado. Embora a extrapolação do limite de gasto com combustível contrarie a norma, pela mesma razão, também não se justifica ouvir em audiência o gestor, mormente porque não há registro de que a falha tenha causado prejuízo aos serviços municipais de transporte escolar. Resta, assim, o débito referente ao dinheiro cujas contas não foram apresentadas.

CONCLUSÃO

28. Perante a inércia do Sr. Carlos Magno Duque Bacelar (CPF 000.583.433-34), ex-Prefeito Municipal de Coelho Neto/MA (gestão: 2005-2008), em atender à citação do Tribunal, deve-se considerá-lo revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento aos autos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92.

29. Outrossim, inexistem nos autos elementos que demonstrem a existência de boa-fé do gestor referido ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, serem julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à condenação em débito.

30. Vale ressaltar que não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, uma vez que a prescrição foi interrompida com a ordem de citação (peça 5, de 29/5/2017), quando ainda não estava prescrito, visto que a data de ocorrência inicial aconteceu em 29/11/2007 (data da ocorrência) e o prazo geral de prescrição é aquele indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, podendo, portanto, ser aplicada multa à responsável, nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

31.1. considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. Carlos Magno Duque Bacelar (CPF 000.583.433-34), ex-Prefeito Municipal de Coelho Neto/MA (gestão: 2005-2008), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

31.2. julgar irregulares, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “b”, 19 e 23 da Lei 8.443/1992, as contas do Sr. Carlos Magno Duque Bacelar (CPF 000.583.433-34), e condená-lo ao pagamento da quantia de R\$ 123.609,60, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 29/11/2007, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, valor(es) eventualmente ressarcido(s),

31.3. aplicar ao Sr. Carlos Magno Duque Bacelar (CPF 000.583.433-34) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o 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 proferido até a efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

31.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida à notificação;

31.5. autorizar, caso solicitado, o pagamento das dívidas do responsável em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe 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; e

31.6. alertar o responsável 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;

31.7. 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 do Maranhão, nos termos do § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU.”

É o relatório.