



TC 036.353/2018-3

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Casa Nova (BA)

Responsáveis: Orlando Nunes Xavier, ex-Prefeito Municipal (CPF 078.336.525-04), gestão 2009-2012

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: Arquivamento

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em desfavor do Sr. Orlando Nunes Xavier (CPF 078.336.525-04), ex-Prefeito de Casa Nova (BA), na gestão 2009-2012 (peça 5), em razão da impugnação de despesas realizadas à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE, repassados à municipalidade no exercício de 2009.

HISTÓRICO

2. Os recursos referentes ao PNATE repassados à municipalidade no exercício referido atingiram o montante de R\$ 382.431,14, por meio de diversas ordens bancárias, conforme demonstrativo extraído do Sistema Integrado de Prestação de Contas do FNDE (peça 3) e correspondentes extratos bancários (peça 8).

3. As prestações de contas foram apresentadas pelo próprio responsável ao FNDE, compostas dos demonstrativos pertinentes e parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social municipal, que se posicionava pela sua aprovação (peça 9).

4. Esse material foi apreciado pela área técnica do FNDE, na emissão do Parecer 356/2017-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN, de 6/3/2017 (peça 10).

5. Por seu turno, aquele parecer faz referência ao Relatório de Fiscalização da CGU n.º 38004, lavrado no âmbito do 38º etapa do Projeto de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos (peça 11), datado de 4/3/2013, que teve como objeto 12 ações de governo no município.

6. Especificamente sobre a execução do PNATE (peça 11, p. 29-45), no relatório de lavra da CGU são arrolados os seguintes achados:

6.1 Simulação de processo licitatório e direcionamento da contratação;

6.2 Utilização de veículos inadequados para o transporte de escolares;

6.3 Documentação irregular dos condutores encarregados do transporte de alunos, sendo um deles sequer habilitado;

6.4 Inconsistências nos processos de pagamentos, indicando ausência de aplicação de multas ou construção aleatória de planilhas de serviços;

6.5 Ausência de controle de itinerário dos veículos, indicando a ausência de software de gestão, incluso no objeto licitado;

6.6 Pagamento efetuado em número superior ao total de dias letivos do exercício, no valor de R\$ 12.305,78;



6.7 Ausência de acompanhamento da execução do programa pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social – CACS – Fundeb;

6.8 Contratação de organização social de interesse público – OSCIP, para a execução do objeto, sem previsão estatutária para a prestação do serviço, sendo que os veículos utilizados eram de propriedade de terceiros subcontratados.

7. Paralelamente, desta vez à conta de recursos derivados da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, transferidos ao município com base na previsão do art. 4º, da lei 11.494/2007, apontou o controle interno que teria ocorrido um pagamento indevido de R\$ 311.517,41 à contratada, em período de férias escolares (peça 11, p. 45-46).

8. Compulsando estas informações carreadas pela CGU, o órgão repassador, no já mencionado Parecer 356/2017-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 6/3/2017 (peça 10), impugna a totalidade das despesas apuradas (R\$ 381.102,49). Nesse âmbito, inclusive, são feitas referências ao Parecer 324E/2014/DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, o qual inicialmente haveria aprovado as contas apresentadas, sob o aspecto financeiro, e o Parecer 2667/2016/COATE/CGAME/DIRAE, que, com base nos apontamentos da CGU, tê-las-ia reprovado, sob o prisma técnico. Esses últimos documentos não foram incorporados aos autos pelo órgão instaurador e, diante do encaminhamento a ser sugerido, dispensamos sua colação a partir dos dados constantes do sistema integrado de prestação de contas do FNDE (SiGPC), onde podem ser consultados em acesso público.

9. Diante da rejeição parcial das contas apresentadas, o FNDE tentou notificar o responsável por meio do Ofício 2533/2017/ DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 22/3/2017 (peça 12, p. 1-2). Não logrou sucesso, contudo, pois a correspondência retornou com a indicação de que não existia o número indicado no endereço (peça 13, p. 4), em aviso datado de 4/4/2017. Não há registro nos autos de que haja envidado novas tentativas de localizar o destinatário, tendo recorrido à notificação editalícia mediante publicação no Diário Oficial da União em 25/4/2017 (peça 12, p. 5).

10. O entendimento vazado no Parecer 356/2017-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 6/3/2017 (peça 10) foi prestigiado pelo tomador de contas, em seu relatório (peça 18), com chancela posterior das instâncias subsequentes do controle interno (peças 19-21), manifestações das quais tomou ciência a autoridade ministerial (peça 22).

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN TCU 71/2012

11. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador (data de crédito da primeira parcela dos repasses, em 30/4/2009 – peça 8, p. 4) até a data desta instrução, ou seja, 29/10/2018.

12. É duvidoso que tenha havido interrupção em tal prazo em virtude da publicação do edital de notificação 28, de 25/4/2017 (peça 12, p. 5). O endereço empregado (Quadra M, Casa 27 – Topol – Casanova - BA) para a remessa do Ofício 2533/2017/ DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 22/3/2017 (peça 12, p. 1-2), rejeitado pela ECT por alegada inexistência, diverge daquele constante da base de dados do sistema de cadastro de pessoas físicas da Secretaria da Receita Federal (Quadra M A 27 Casa – Topol – Casanova –BA).

13. Não se fazem presentes nos autos comprovações de que o FNDE tenha efetuado pesquisas junto a outros cadastros, como concessionárias de serviços públicos, ou informações constantes da Internet, ou à própria Prefeitura Municipal de Casa Nova (BA), de maneira a tentar estabelecer contato com o responsável.

14. De qualquer forma, ainda não recai o feito, portanto, na hipótese do art. 6º, inciso II, c/c art. 19, da IN/TCU 71/2012, com a redação introduzida pela IN/TCU 76/2016.



15. Passando ao critério estabelecido pelo art. 6º, § 3º, inciso I, da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016, o valor **histórico** do débito até a data referencial de 1/1/2017, considerando a totalidade dos recursos cuja aplicação foi impugnada, é de R\$ R\$ 381.102,49, portanto superior à quantia de R\$ 100.000,00, o que afasta a incidência da exclusão preconizada pelo art. 6º, inciso I, e 19, daquela norma e não inviabiliza, de per si, a prossecução do processo.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS LEGAIS E REGIMENTAIS DE CONSTITUIÇÃO

16. A tomada de contas especial é um procedimento administrativo excepcional, de manejo obrigatório na hipótese de ocorrência de quaisquer dos fatos arrolados no art. 8º da lei 8.443/92:

Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

17. Em sede regimental (art. 212), estabelece-se que, na ausência de pressupostos de constituição, deve a tomada de contas especial ser arquivada, em decisão terminativa. Na Instrução Normativa 71/2012, em seu art. 5º, na dicção da Instrução Normativa 76/2016, são elencados tais pressupostos:

Art. 5º É pressuposto para instauração de tomada de contas especial a existência de elementos fáticos e jurídicos que indiquem a omissão no dever de prestar contas e/ou dano ou indício de dano ao erário (NR)(*todo o art.*)(*Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016*).

Parágrafo único. O ato que determinar a instauração da tomada de contas especial, deverá indicar, entre outros:

I - os agentes públicos omissos e/ou os supostos responsáveis (pessoas físicas e jurídicas) pelos atos que teriam dado causa ao dano ou indício de dano identificado;

II – a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à sua ocorrência;

III - exame da adequação das informações contidas em pareceres de agentes públicos, quanto à identificação e quantificação do dano ou indício de dano;

IV - evidenciação da relação entre a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado e a conduta da pessoa física ou jurídica supostamente responsável pelo dever de ressarcir os cofres públicos.

18. No caso em tela, houve a identificação do agente cuja responsabilização foi devidamente apontada, com suporte em elementos fáticos e jurídicos (prestação de serviços em padrão inaceitável para os objetivos do programa, ausência de controle nos pagamentos, dispêndios com item não entregue, dentre outros) que fundamentaram uma conexão de causalidade com um dano (o presumido prejuízo financeiro incorrido pela União, que despendeu os recursos sem que o executor ofertasse a reciprocidade exigida pelas normas aplicáveis), o qual foi quantificado. Deste modo, a princípio, poderíamos entender que o processo atenderia aos requisitos do art. 5º da Instrução Normativa TCU 71/2012, com a redação da Instrução Normativa 76/2016. Para respaldar essa conclusão, faz-se necessário, contudo, tecer algumas considerações de natureza meritória.

19. A despeito da regular apresentação da prestação de contas, formalmente organizada a partir das prescrições regentes do programa, a ação fiscalizadora da CGU desvelou disfunções graves, aptas a macular a aplicação dos recursos, pela obliteração do objetivo original do programa, particularmente de algumas condicionantes capitais de sua execução.



20. Dispõe-se o programa, na forma da lei 10.880/2004, a “oferecer transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, observadas as disposições desta Lei”.

21. Na regulamentação aplicável, qual seja, a Resolução CD/FNDE 14, de 8/4/2009, são estabelecidos os critérios de utilização de recursos:

Art. 13. Ao FNDE é facultado estornar ou bloquear, conforme o caso, valores creditados na conta corrente do EEx, mediante solicitação direta ao agente financeiro depositário dos recursos, nas seguintes situações:

I. ocorrência de depósitos indevidos;

II. determinação do Poder Judiciário ou requisição do Ministério Público;

III. constatação de irregularidades na execução do Programa;

IV. constatação de incorreções nos dados cadastrais das contas correntes. (...)

Art. 15. Os recursos repassados à conta do PNATE destinar-se-ão:

I. a pagamentos de despesas com reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras e 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, observados os seguintes aspectos:

a) somente poderão ser custeadas despesas com seguros, licenciamento, impostos e taxas, se forem referentes ao ano em curso;

b) o veículo ou embarcação deverá possuir Certificado de Registro de Veículo ou Registro de Propriedade da Embarcação em nome do EEx e apresentar-se devidamente regularizado junto ao órgão competente;

c) as despesas com combustíveis e lubrificantes não poderão exceder ao equivalente a R\$ 3.000,00 (três mil reais) mensais, quando o valor da parcela for de até R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), e a 20% (vinte por cento) do total recebido no exercício quando o valor da parcela mensal for superior a R\$ 15.000,00 (quinze mil reais);

d) É vedada a realização de despesas com tarifas bancárias, multas, pessoal e tributos, quando não incidentes sobre os materiais e serviços contratados para a consecução dos objetivos do PNATE;

e) todas as despesas apresentadas deverão guardar compatibilidade com a marca, modelo e o ano do veículo ou da embarcação;

f) as despesas com os recursos do PNATE deverão ser executadas diretamente pelos EEx de conformidade com a lei aplicável à espécie.

II. a pagamento de serviços contratados junto a terceiros, observados os seguintes aspectos:

a) o veículo ou embarcação a ser contratado deverá obedecer às disposições do Código de Trânsito Brasileiro ou às Normas da Autoridade Marítima, assim como às eventuais legislações complementares no âmbito estadual, distrital e municipal;

b) o condutor do veículo destinado ao transporte de escolares deverá atender aos requisitos estabelecidos no Código de Trânsito Brasileiro e quando de embarcação, possuir o nível de habilitação estabelecido pela autoridade competente;

c) a despesa apresentada deverá observar o tipo de veículo e o custo, em moeda corrente no país, por quilômetro ou aluno transportado;

d) quando houver serviço regular de transporte coletivo de passageiros poderá o EEx efetuar a aquisição de vale-transporte.



22. Em primeiro lugar, os gastos devem concorrer para o atingimento dos objetivos do programa, sem desperdícios. A contratação de uma organização social de interesse público, em cujo objeto social não se incluía a prestação de serviços de transporte escolar não faz, portanto, qualquer sentido, pois representa uma interposição absolutamente inútil, quando não onerosa (e nessa hipótese traduziria infração indireta a princípios licitatórios, como a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração), entre a administração pública e os (verdadeiros) prestadores de serviço. Por mais modesto que seja o burgo, deve haver um corpo funcional qualificado o suficiente para atividades administrativas elementares, sem que haja recurso a agentes externos, cuja agregação de valor aos serviços é ignorada.
23. O alegado *know-how* da organização, invocado pela Prefeitura aos auditores da CGU e não comprovado, que agregaria algum valor à qualidade dos serviços prestados, bem como o citado *software* de gerenciamento de itinerários e faturamento de serviços cujos relatórios gerados previstos foram requeridos pelo controle interno à Prefeitura, sem sucesso, indício contundente de sua inexistência.
24. A aderência dos veículos empregados na prestação dos serviços aos requisitos do Código de Trânsito Brasileiro, exigida pelo art. 15, inciso II, “a”, da Resolução CD/FNDE 14, de 8/4/2009 chega a dispensar maiores esforços descritivos e interpretativos, diante do vasto material fotográfico produzido pela equipe da CGU (peça 11, p. 49-56).
25. O estado de conservação dos veículos é lastimável, sem qualquer condição de tráfego com as mínimas condições de segurança, representando perigo extremo aos usuários do serviço e à própria coletividade, mais parecendo um acervo de ferro-velho.
26. A inadequação estendeu-se à habilitação dos condutores, sendo que dois deles não detinham a habilitação para a categoria apropriada (veículos pesados) e um nem mesmo era habilitado para a direção de veículos automotores.
27. O conjunto das evidências, decerto, seria suficiente para acarretar a rejeição das contas e propiciar a devolução dos recursos.
28. **Incorreu o órgão repassador, contudo, em um candente erro substancial.**
29. A licitação inquinada e o contrato correspondente datam de 2011 (peça 11, p. 40) e o período abrangido pela auditoria da CGU, no tocante à execução do PNATE, limitou-se ao exercício de 2012.
30. São eventos completamente posteriores ao exercício em exame (2009), cuja prestação de contas foi rejeitada pelo FNDE. Em relação ao exercício de 2009, temos que a instância de controle social competente não registrou anormalidades na execução do programa (peça 9). O próprio relatório da CGU, à exceção de sucessivas contratações da referida OSCIP desde 2007 (calçadas em uma concorrência em 2008 e uma dispensa, em 2009), também não menciona especificamente irregularidades nesses certames cujos efeitos possam, de forma inequívoca e clara, ser atribuídos ao exercício em exame.
31. Não há qualquer embasamento lógico para presumir que tais anomalias já acometiam a prestação dos serviços de transporte sob a responsabilidade do município anteriormente ao período abrangido pela auditoria do controle interno.
32. A execução dos serviços de transporte escolar no município apoiados pelo PNATE nos exercícios de 2011 e 2012 já constitui objeto de processos de tomada de contas especial (TCs 020.362/2017-0 e 020.219/2017-2, respectivamente) em trâmite no TCU, pois o mesmo responsável omitiu-se no dever de prestar contas dos recursos repassados.
33. Evidente se mostra, nessa perspectiva, que um dos pressupostos de constituição da tomada de contas especial, insculpido no art. 5º, parágrafo único, inciso II, da Instrução Normativa 71/2012, na redação da Instrução Normativa 76/2016, ou seja, ao menos um indício de um dano ao erário, não se encontra retratado nos autos.



34. Nessa conjuntura, é inviável e inadequado o prosseguimento do presente processo de tomada de contas especial.

CONCLUSÃO

35. Considerando que, a partir do acervo documental dos autos, inexistente dano ou indício de dano comprovado, pois os eventos inquinados não se circunscrevem temporalmente ao exercício apurado, o que traduz ausência de pressupostos de constituição do processo, e que as graves irregularidades apontadas no relatório do controle interno referem-se a atos de gestão cujo tratamento se opera em outros processos em tramitação no TCU, o arquivamento do processo é a medida adequada à situação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, fazendo-os acompanhar das seguintes proposições:

36.1 Promover seu arquivamento, por ausência de pressupostos de constituição, na forma do art. 212 do Regimento Interno do TCU;

36.2. dar ciência ao FNDE e ao responsável da decisão que vier a ser proferida.

SECEX-TCE, 1ª Diretoria Técnica, em 29/10/2018

MARCELLO MAIA SOARES

Auditor Federal de Controle Externo

Mat. 3530-0