

TC 005.744/2019-9

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: município de Sousa/PB

Responsável: Salomão Benevides Gadelha (CPF 205.099.444-34), **falecido**

Representante do espólio: Myriam Pires Benevides Gadelha (CPF 077.218.614-62)

Advogado constituído nos autos: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em desfavor do Sr. Salomão Benevides Gadelha (CPF 205.099.444-34), **falecido**, ex-prefeito (gestão 2005-2008), em razão de irregularidades na documentação comprobatória das despesas realizadas com os recursos repassados ao município de Sousa/PB, no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado – Bralf/2008, que tem por objetivo a transferência automática de recursos financeiros, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal, municípios, destinados a ações de Formação de Alfabetizadores e Alfabetização de Jovens e Adultos.

HISTÓRICO

2. Para a execução do Programa Brasil Alfabetizado – Bralf/2008, normatizado pela Resolução CD/FNDE 36, de 22/7/2008, o FNDE repassou, ao município de Sousa/PB, a importância total de R\$ 138.280,00, conforme ordem bancária (peça 3). O valor foi creditado na conta específica em 10/11/2008, conforme extrato bancário (peça 8, p. 23). Já o prazo para apresentação da prestação de contas venceu em 31/10/2009 (peça 20, p.1).

3. A prestação de contas (peça 17) foi apresentada ao FNDE em 31/3/2009.

4. O município foi objeto de vistoria *in loco* por parte da Divisão de Auditoria de Programas/FNDE, de forma que foi emitido o Relatório de Auditoria 70/2009 (peça 15), executado entre 3 e 6/11/2009 e assinado em 28/7/2010, apontando irregularidades na execução do Bralf/2008.

5. Houve uma tentativa de notificação do responsável, Salomão Benevides Gadelha, por meio de ofício (peça 12, p. 4) acerca dessas irregularidades, mas o aviso de recebimento dos Correios retornou, datado de 2/12/2010, com o registro de **falecido**.

6. O FNDE emitiu, em 27/5/2015, o Parecer Financeiro 589 (peça 11), o qual considerou a prestação de contas apresentada e relacionou, em seu item 2.5, as ocorrências identificadas no relatório de auditoria (peça 15), entre falhas formais e graves e despesas irregulares, concluindo pelo encaminhamento dos autos à Coordenação de Tomada de Contas Especial – COTCE.

7. Em 29/1/2018, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1).

8. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas (peça 19) e no Termo de Instauração de TCE (peça 1), foram: a) ausência de “atesto” na documentação comprobatória das despesas; b) documentação comprobatória incompleta; c) não aplicação dos recursos no mercado financeiro.

9. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados (peças 12 e 13) e, diante da ausência de justificativas para elidir as irregularidades e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

10. No Relatório de TCE (peça 20), emitido em 6/2/2018, o tomador de contas assentiu as irregularidades levantadas pelo Relatório de Auditoria 70/2009 (peça 15) e reproduzidas no Parecer 589/2015 (peça 11), e concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 132.207,41, imputando-se a responsabilidade a Salomão Benevides Gadelha (CPF 205.099.444-34), **falecido**, ex-prefeito (gestão 2005-2008), na condição de gestor dos recursos.

11. Por meio do Ofício 20631/2017 (peça 12, p. 12) e respectivo Aviso de Recebimento de 4/8/2017 (peça 13, p. 12), o Órgão Instaurador notificou a **representante legal do espólio** acerca das irregularidades em apuração, requerendo as providências devidas ou a devolução dos recursos.

12. O Relatório de Auditoria 161/2018, da Controladoria-Geral da União (peça 21), em 5/10/2018, também chegou às mesmas conclusões.

13. Após serem emitidos o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente de Controle Interno e o Pronunciamento Ministerial (peças 22, 23 e 24), o processo foi remetido a esse Tribunal.

ÓBITO DO RESPONSÁVEL E OUTRAS INFORMAÇÕES

14. Há nos autos informação de que o Sr. Salomão Benevides Gadelha veio a falecer em 25/11/2010 (peça 18).

15. O **espólio** do responsável Salomão Benevides Gadelha tem como inventariante, ou seja, **representante legal** perante o juízo, a herdeira Myriam Pires Benevides Gadelha, conforme consta do Ofício 27/2013 da 3ª Vara da Comarca de Sousa (peça 26, p. 1-2), o qual também relaciona os demais herdeiros e seus endereços (peça 26, p. 3).

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa

16. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19, da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que os recursos foram transferidos a partir de 10/11/2008 (peça 8, p. 23), as irregularidades em apuração se concretizaram em novembro e dezembro de 2008 (peça 20, p. 3), e o responsável, representante do espólio, Myriam Pires Benevides Gadelha, foi notificada sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente em 4/8/2017, por meio do Ofício 20631/2017 (peça 12, p. 12) e respectivo Aviso de Recebimento (peça 13, p. 12).

Valor de Constituição da TCE

17. Verifica-se que o valor original do débito apurado sem juros, R\$ 132.207,41, é superior a R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I e § 3º, inciso I, e 19, da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

18. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

19. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que Salomão Benevides Gadelha (CPF 205.099.444-34), prefeito de Sousa/PB (gestão 2005-2008), era a pessoa responsável pela gestão dos recursos federais recebidos por meio dos repasses do Bralf/2008.

20. Verifica-se que foi dada oportunidade de defesa ao agente responsabilizado na fase interna, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal), conforme detalhado no item “Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN/TCU 71/2012”, subitem “Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa”.

21. Entretanto, não foram apresentadas justificativas para elidir as irregularidades e tampouco recolhido o montante devido aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, razão pela qual sua responsabilidade deve ser mantida.

22. O débito apurado pelo FNDE nesta TCE, R\$ 132.207,41, é decorrente de três constatações distintas, identificadas no Relatório de Auditoria 70/2009 (peça 15) e reproduzido nos Parecer 589/2015 (peça 11) e Relatório de TCE (peça 20, p. 3). Essas constatações são apresentadas na tabela que segue.

Constatação	Valor (R\$)	Data
Ausência de “atesto” na documentação comprobatória das despesas R\$ 131.787,60	19.999,97	12/11/2008
	13.999,80	13/11/2008
	5.000,23	14/11/2008
	7.225,00	14/11/2008
	72.000,00	19/11/2008
	6.909,00	19/11/2008
	6.653,60	16/12/2008
Documentação comprobatória incompleta R\$ 400,00	50,00	28/11/2008
	50,00	28/11/2008
	50,00	28/11/2008
	50,00	28/11/2008
	50,00	28/11/2008
	50,00	28/11/2008
	50,00	28/11/2008
	50,00	28/11/2008
Não aplicação de recursos no mercado financeiro R\$ 19,81	19,81	16/12/2008
TOTAL	132.207,41	

23. Com respeito à constatação “Ausência de ‘atesto’ na documentação comprobatória das despesas”, que totalizou R\$ 131.787,60, embora a jurisprudência do TCU considere falta grave, ela também preconiza que tal irregularidade não será suficiente para imputar débito na ausência de outras evidências da não realização de serviço ou fornecimento do bem, a exemplo do que decidiu o Tribunal nos Acórdãos 13.393/2018 - 1ª Câmara, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, e 4082/2018 - 2ª Câmara, Relator Ministro Marcos Bemquerer Costa:

50. A constatação poderia ser mantida apenas para as duas notas em questão (peça 3, p. 57-58 e p. 39), portanto. No entanto, ainda que se mantenha a constatação e, em que pese o Tribunal ter jurisprudência firme no sentido de que a ausência de atesto caracteriza falta grave (Acórdão 1405/2011 – Plenário; Acórdão 5335/2011 – 1ª Câmara) passível de débito e multa, não parece razoável supor que os serviços não foram executados com base única e exclusivamente na falta de atesto e/ou inclusão do número do convênio na Nota Fiscal. (Acórdãos 13.393/2018 - 1ª Câmara)

7. Ocorre que o aludido documento fiscal contém referência expressa ao convênio celebrado com o Ministério do Turismo e os demais elementos constantes dos autos indicam a efetiva

realização do evento, do que resulta presunção de que os serviços objeto da nota fiscal foram realmente prestados. A simples *falta de atesto*, nesse contexto, deve ser considerada falha meramente formal, sem o condão de impugnar o documento comprobatório da despesa nem de afastar o nexo de causalidade entre as verbas transferidas e o pagamento efetuado. (*Acórdão 4082/2018 - 2ª Câmara*)

24. Registra-se que, enquanto a ordem bancária (peça 3), no valor de R\$ 138.280,00, foi depositada em 06/11/2008 na conta específica, sua movimentação gerou pagamentos realizados com cheques, no período de 14/11 a 16/12/2008, conforme extrato da conta corrente (peça 8, p. 14/16). Desse modo, depreende-se que há contemporaneidade entre o depósito das verbas na conta específica e as datas de realização das despesas e os lançamentos nos extratos bancários, assim como há correspondência entre os valores. Já o Relatório de Auditoria FNDE 70/2009 (peça 20, p. 3), reportou a falta do atesto na documentação comprobatória da despesa realizada entre 12/11 e 16/12/2008, conforme relacionou em tabela (peça 15, p. 7-8), listando o nome favorecidos, CPF/CNPJ e número do documento fiscal, cujos valores e datas são reproduzidos na tabela apresentada no item 22 desta instrução.

25. Pois bem, no caso concreto, verifica-se que não há evidências convincentes no Relatório de Auditoria 70/2009 (peça 15) ou nos presentes autos de outras irregularidades suficientes que evidenciem a não execução dos serviços inerentes ao Bralf/2008, de maneira a que seja possível formar juízo seguro sobre a existência da irregularidade, razão por que se propõe o afastamento do débito decorrente da falta de atesto na documentação comprobatória das despesas.

26. Destaca-se, ainda, o baixo valor envolvido nos outros dois débitos restantes, informados no Relatório de TCE, decorrentes de “não aplicação de recursos no mercado financeiro”, no valor de R\$ 19,81, e da “documentação comprobatória incompleta”, que ao invés de R\$ 400,00, o valor correto do débito seria R\$ 1.380,00, correspondente a despesas a comprovar, segundo o item 1.7 do Relatório de Auditoria do FNDE (peça 15, p. 8), totalizando os dois débitos R\$ 1.399,81.

27. Considera-se que pode ser aplicado a esse valor de débito, R\$ 1.399,81, o Princípio da Bagatela e consequente exclusão desses débitos, inclusive a título de racionalização administrativa e economia processual, com vistas a evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor da importância a ser ressarcida.

28. Nesse aspecto, o próprio TCU já reconheceu a aplicabilidade do Princípio da Bagatela, permitindo afastar o débito quando presentes os seguintes requisitos: a) mínima ofensividade da conduta do agente; b) nenhuma periculosidade social da ação; c) reduzido grau de reprovabilidade do comportamento; d) inexpressividade da lesão jurídica provocada, todos presentes no caso concreto em análise (*Acórdão 2508/2018 - TCU - 2ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, Acórdão 8933/2017 - TCU - 2ª Câmara, Relatora Ministra Ana Arraes*).

29. Em atendimento ao item 9.4, do Acórdão 1772/2017 - TCU - Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, foi efetuada pesquisa no sistema processual do TCU, e foram encontradas as seguintes tomadas de contas especial em tramitação no TCU, em que o Sr. Salomão Gadelha também figura como responsável: TC 018.184/2017-0 e 005.745/2019-5.

30. Não obstante a existência de outros processos de TCE em tramitação no TCU frente ao débito residual desta TCE, R\$ 1.399,81, entende-se que o mesmo não deve ser objeto de citação, em razão de não prosperar a cobrança desse valor em processo específico no âmbito da AGU.

31. Essa posição está fundamentada no art. 2º da Portaria AGU 377, de 25/8/2011, o qual autoriza os órgãos da Procuradoria-Geral da União a não propor ações, a não interpor recursos, assim como a desistir das ações e dos respectivos recursos, quando o valor total atualizado de créditos da União, relativos a um mesmo devedor, for igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

32. O item 7 do Relatório de TCE (peça 20) relaciona ainda, na mesma tabela onde indicou os débitos, outras falhas não associadas a débitos, para as quais poderia ser avaliada a possibilidade de realização de audiência. Não obstante, deve-se descartar essa possibilidade frente ao fato de o responsável, Salomão Benevides Gadelha, ser **falecido** e da possível penalidade resultante, ou seja, multa, ter caráter personalíssimo e, assim, não passar para os herdeiros, em razão da jurisprudência vigente, a exemplo dos Acórdãos TCU Acórdão 6359/2013-1ª Câmara (Relator: Valmir Campelo), 270/2011-Plenário (Ministro Augusto Nardes), Acórdão 2481/2009-Plenário (Relator: André de Carvalho).

33. Inexistindo outra irregularidade grave que dê motivo à atuação do Tribunal, nesse contexto, perde-se o interesse de agir da União, haja vista a verificação de ausência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, cabendo propor, desde logo, o arquivamento do processo, com fundamento no art. 169, inciso VI, 201, § 3º, e 212, do RI/TCU e art. 7º, II, da IN/TCU 71/2012.

34. Nesse sentido, dispõe o Acórdão 9650/2017-Primeira Câmara, Relator Augusto Sherman:

Caso a instrução processual revele que o motivo da instauração da TCE não é apto a sustentar ocorrência de dano ao erário, o processo não deve ser julgado, e sim arquivado por ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular, com fundamento nos arts. 169, inciso III, 201, § 3º, e 212 do Regimento Interno do TCU.

CONCLUSÃO

35. As análises levadas a efeito até o presente momento revelam que o motivo da instauração da TCE não é apto a sustentar a ocorrência de dano ao erário, e que o processo não deve ser julgado, e sim arquivado por ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular, com fundamento nos arts. 169, inciso III, 201, § 3º, e 212, do Regimento Interno do TCU, c/c art. 7º, II, da IN/TCU 71/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) com fundamento nos arts. 169, inciso III, 201, § 3º, e 212, do Regimento Interno do TCU, c/c art. 7º, II, da IN/TCU 71/2012, arquivar esta Tomada de Contas Especial, por ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo; e

b) determinar o encaminhamento de cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e à Sr.^a Myriam Pires Benevides Gadelha, na condição de representante do espólio do Sr. Salomão Benevides Gadelha (CPF 205.099.444-34).

SecexTCE/1ª Diretoria da Secex-TCE,
em 9 de abril de 2019.

(Assinado eletronicamente)
FABIO COUTINHO CLEMENTE
AUFC – Matrícula TCU 3488-6