TC 043.449/208-2

Tipo: Tomada de Contas Especial.

Unidade jurisdicionada: Município de Casa Nova/BA.

Responsável: Orlando Nunes Xavier (CPF 078.336.525-04).

Advogado constituído nos autos: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: Preliminar. Citação. Audiência.

INTRODUÇÃO

1. Trata o presente processo 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 Municipal de Casa Nova/BA(gestão 2009/2012), em razão de irregularidades na comprovação dos recursos repassados ao Município de Casa Nova/BA, referente ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – Fundamental, no exercício de 2010 (PNATE/2010), cujo prazo final para a apresentação da prestação de contas expirou em 15/4/2011 (peça 17, p. 1).

2. O repasse e prestação de contas dos recursos do PNATE/2010 são regidos pela Resolução CD/FNDE nº14, de 8/4/2009 (peça 17, p. 2, item 2).

3. O PNATE/2010 tinha por objetivo a transferência, em caráter suplementar, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, de recursos financeiros destinados a custear a oferta de transporte escolar aos alunos educação básica pública, residentes em área rural, com o objetivo de garantir o acesso à educação, conforme Resolução CD/FNDE no 14, de 8/04/2009 (peça 17, p. 1).

HISTÓRICO

4. Para execução do programa, foram repassados ao Município, mediante ordens bancárias, determinados valores conforme a tabela que se segue:

Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE/2010 (peça 17, p. 1-2).

Data	Valor Original (R$1,00)
31/03/2010	13.581,33
03/05/2010	13.581,33
31/05/2010	13.581,33
01/07/2010	13.581,33
30/07/2010	13.581,33
31/08/2010	13.581,33
01/10/2010	13.581,33
12/11/2010	13.581,33
07/12/2010	13.581,36
31/03/2010	58.687,81
01/05/2010	58.687,81
31/05/2010	58.687,81
01/07/2010	58.687,81
30/07/2010	58.687,81

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61383777.

31/08/2010	58.687,81
01/10/2010	58.687,81
29/10/2010	58.687,81
07/12/2010	58.687,92
31/03/2010	806,64
03/05/2010	806,64
31/05/2010	806,64
01/07/2010	806,64
30/07/2010	806,64
31/08/2010	806,64
04/10/2010	806,64
12/11/2010	806,64
07/12/2010	806,72
Total	**657.682,24**

5. O prazo para prestar contas encerrou-se em 15/4/2011 (peça 17, p. 1) e o envio da prestação de contas foi registrado no Sistema de Controle de Documentos do FNDE, em 19/5/2011, mediante o Ofício nº 118/2011, de 12/5/2011, emitido pela Secretária de Educação da Prefeitura de Casa Nova/BA, conforme peça 7.

6. Durante o período de análise das contas do PNATE/2010, o Município de Casa Nova/BA foi objeto de fiscalização por parte da Controladoria Geral da União (CGU), no período de 18/3/2013 a 22/3/2013, motivo pelo qual foi emitido o Relatório de Fiscalização n° 38004/2013 (peça 9), em 4/3/2013, que apontou irregularidade na "contratação de OSCIP para prestação de serviço de transporte escolar em desconformidade com seu Estatuto" (peça 17, p. 3, item 3).

7. Para melhor entendimento, transcreve-se o item do Relatório de Fiscalização n° 38004/2013 (peça 9, p. 43/45) que apresentou a irregularidade, com os ajustes de forma adequados:

> 1.2.1.8. Constatação: contratação de OSCIP para prestação de serviço de transporte escolar em desconformidade com seu Estatuto.
> Fato: Analisando os dados históricos do transporte escolar no município, constatou-se que desde 2007 a OSCIP Instituto Alfa Brasil (que já teve como nome fantasia "Alpha", "Instituto Alpha Brasil", "Instituto Alfa Brasil") vem sendo contratada para prestar este serviço ao município de Casa Nova, conforme se comprova pelos dados de despesas com educação informados pelo município no sítio do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM-BA), exercícios de 2007 a 2012.
> Ocorre que embora desde sua criação em 2005 a entidade esteja qualificada como OSCIP pelo Ministério da Justiça, somente em 2007 o instrumento de contratação utilizado foi o Termo de Parceria. Desde 2008, a entidade vem firmando contratos de prestação de serviços com o município, decorrentes de supostos processos licitatórios, conforme a seguir (exercício/instrumento de licitação ou contratação): 2007-Termo de Parceria; 2008-Concorrência Pública 001/2008; 2009 Dispensa nº 66/09; 2010-Não identificado; 2011-Pregão Presencial 090/2011 e contrato 0441/2011; 2012-Aditivo 006/2012, ao contrato 0441/2011.
> A equipe de fiscalização verificou, no entanto, que dentre os objetivos da OSCIP Instituto Alfa Brasil constantes de seu Estatuto, o que se refere a transporte escolar assim está definido: "promover, implantar e operacionalizar empreendimentos econômicos com vista à alavancagem de processos de desenvolvimento social, em suas múltiplas áreas, priorizando: os relacionados à comercialização, serviços de comunicação e transportes, com ênfase na gestão de transportes de massa, escolar, operacional e administrativo, dos entes públicos;..."
> Verifica-se que o objetivo da OSCIP é a gestão de serviços de transporte escolar e no entanto o objeto efetivo do Pregão inclui, além da gestão, também a contratação de mão-de-obra para prestação destes serviços. Vê-se, portanto, que a contratada não está autorizada estatutariamente a prestar o referido serviço. Prova disso é que nenhum dos veículos que presta o serviço no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61383777.

município de Casa Nova pertence à OSCIP Alfa Brasil. Todos eles têm por proprietários moradores do município, que para a consecução do objeto do contrato 0411/2011, foram subcontratados pela Alfa Brasil.

Ratificando este entendimento, o próprio sítio da *internet* pertencente à OSCIP assim informa: "O Instituto Alfa Brasil conta com *know-how* para gestão do transporte público escolar dos municípios. Com a experiência de quatro anos neste serviço desenvolve todos os processos para gestão eficiente do transporte público escolar dos municípios: contratação dos veículos para o transporte; gestão dos contratos; mapeamento das rotas; controle de pagamentos dos contratos; as retenções de INSS, ISS, SEST/SENAT e IRRF; consignações de serviços para os transportadores; fiscalização do transporte emissão de carteira (sic) de identificação (sic) para os alunos transportados sistema totalmente informatizado".

Conclui-se que a participação da Alfa na licitação é impedida pela incompatibilidade entre o a previsão estatutária das atividades contratadas e o objeto do Edital, matéria que inclusive já foi objeto do acórdão TCU 1021/2007-Plenário.

Manifestação da Unidade Examinada:

Não houve manifestação.

Análise do Controle Interno:

Não se aplica.

8. Por sua vez, o FNDE emitiu Parecer Técnico nº 2662/2016-COATE/CGAME/DIRAE (peça 16), em 19/12/2016, de análise técnica de execução do programa, manifestando-se pela não aprovação das contas (peça 17, p. 3, item 5).

9. Assim, após análise da documentação a título de prestação de contas, das constatações da CGU e do Parecer nº 2662/2016-COATE/CGAME/DIRAE, foi emitido o Parecer n° 357/2017-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN, em 17/3/2017, pela aprovação parcial com ressalvas da prestação de contas (peça 8).

10. Por meio do Ofício nº 2548/2017/DAESP/COPRA/DIFIN-FNDE (peça 10, p. 1-2 – Edital nº 27, peça 11, p .3), em 20/4/2017, e Ofício nº 2549/2017/DAESP/COPRA/DIFIN-FNDE (peça 10 e AR, peça 11, p.1), em 21/3/2017, o órgão instaurador notificou o Sr. Orlando Nunes Xavier (CPF 078.336.525-04), ex-Prefeito Municipal de Casa Nova/BA (gestão 2009/2012), e o Sr. Wilker Oliveira Torres (CPF 926.662.725-91), Prefeito sucessor, (gestão 2017/2020), respectivamente, acerca do Parecer n° 357/2017-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN, requerendo as providências devidas ou a devolução dos aludidos recursos.

11. Após as devidas notificações por meio das quais foi dada a oportunidade dos interessados se manifestarem com relação às irregularidades, o Sr. Orlando Nunes Xavier (CPF 078.336.525-04), ex-Prefeito Municipal de Casa Nova/BA (gestão 2009/2012), não apresentou justificativas nem recolheu o valor do débito imputado (peça 17, p. 6, item 12). Por sua vez, o Sr. Wilker Oliveira Torres (CPF 926.662.725-91), Prefeito sucessor, (gestão 2017-2020), também não se manifestou.

12. Diante da não demonstração da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados, assim como da não devolução dos recursos, instaurou-se a Tomada de Contas Especial (peça 1). Nesse sentido, no Relatório de TCE 387/2017 - DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN-FNDE/MEC (peça 17), concluiu que o prejuízo importaria no valor total dos recursos repassados, de R$ 657.682,24, acrescido do saldo do exercício anterior, repassados à conta do PNATE/2010 no valor de R$ 3.207,09, totalizando um valor original de R$ 660.889,33, conforme quadro que segue (peça 17, p. 5, item 10):

Origem do Débito	Valor Original(R$)	Data
	3.207,09	01/01/2010
	73.075,78	05/04/2010

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61383777.

Irregularidades na comprovação dos recursos	73.075,78	05/05/2010
	73.075,78	02/06/2010
	73.075,78	05/07/2010
	73.075,78	03/08/2010
	73.075,78	02/09/2010
	72.269,14	05/10/2010
	806,64	07/10/2010
	58.687,81	04/11/2010
	14.387,97	17/01/2010
	73.076,00	09/12/2010
Total dos Débitos	**660.889,33**	

13. Desta forma, segundo o Relatório de TCE, a responsabilidade da prestação de contas recaiu sobre o Sr. Orlando Nunes Xavier (CPF 078.336.525-04), ex-Prefeito Municipal de Casa Nova/BA (gestão 2009/2012), uma vez que o mesmo era a pessoa responsável pela gestão dos recursos federais recebidos à conta do PNATE/2010, cujo prazo para prestação de contas expirou em sua gestão, em 15/4/2011 (peça 17, p. 1).

14. O Relatório de Auditoria 1185/2018 da Controladoria-Geral da União (peça 18), chegou às mesmas conclusões. Adicionalmente, após serem emitidos o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente de Controle Interno e o Pronunciamento Ministerial (peças 19, 20 e 21, respectivamente), o processo foi remetido a este Tribunal.

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

15. 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 em 2010 (peça 2), as irregularidades na prestação de contas se concretizaram ao longo da execução do programa PNATE/2010 (peça 9, p. 43/45), e o responsável foi notificado pela autoridade administrativa competente em 2017, por meio do Edital nº 27, publicado no D.O.U., em 20/4/2017 (peça 11, p.3).

16. Verifica-se que o valor original do débito é superior a R$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19, da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

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

18. Em atendimento ao item 9.4, do Acórdão 1772/2017-Plenário (Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), foi efetuada pesquisa no sistema processual do TCU, e não foram encontradas tomadas de contas especiais em tramitação com débitos imputáveis ao responsável com valores inferiores ao fixado no art. 6º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 71/2012.

EXAME TÉCNICO

19. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que o Sr. Orlando Nunes Xavier (CPF 078.336.525-04), ex-Prefeito Municipal de Casa Nova/BA (gestão 2009/2012), era a pessoa responsável pelo recebimento dos recursos federais transferidos à conta do Programa PNATE/2010, bem como pela apresentação da respectiva prestação de contas.

20. Segundo o Relatório de TCE nº 387/2017-DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN-FNDE/MEC (peça 17, p. 6, item 12), o Sr. Wilker Oliveira Torres (CPF 926.662.725-91), Prefeito

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61383777.

sucessor, (gestão 2017/2020), foi notificado sobre a conclusão da prestação de contas, por meio do Ofício nº 2549/2017/DAESP/COPRA/DIFIN-FNDE (peça 10 e AR, peça 11, p.1), em 21/3/2017, no entanto não apresentou justificativas.

21. Por conseguinte, a responsabilidade sobre a gestão do PNATE/2010 recaiu sobre o Sr. Orlando Nunes Xavier (CPF 078.336.525-04), ex-Prefeito Municipal de Casa Nova/BA (gestão 2009/2012), a quem cabe dirigirmos a competente citação pela irregularidade na comprovação dos recursos recebidos, qual seja: não logrou demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos repassados ao Município de Casa Nova/BA, no âmbito do PNATE/2010, em face de contratação de Organização de Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) para prestação de serviço de transporte escolar, em desconformidade com seu estatuto social, e impedida de participar na competente licitação por incompatibilidade entre a previsão estatutária das atividades contratadas e o objeto do edital, matéria que inclusive já foi objeto do Acórdão 1.021/2007 – TCU – Plenário, que assim dispôs em trecho de seu Voto, *ipsis litteris*:

> 3. Em relação ao primeiro aspecto, mencionei, no despacho em que determinei a suspensão cautelar do certame, que a questão se insere em perspectiva mais ampla, e não somente pela presença de regime tributário diferenciado. É que, no meu modo de ver, a participação de Oscips em licitações objetivando a prestação de serviços à Administração desvirtua os delineamentos traçados pelo ordenamento jurídico para este tipo de entidade.
>
> 4. As Oscips fazem parte do Terceiro Setor, onde se situam as "organizações privadas com adjetivos públicos, ocupando pelo menos em tese uma posição intermediária que lhes permita prestar serviços de interesse social sem as limitações do Estado, nem sempre evitáveis, e as ambições do Mercado, muitas vezes inaceitáveis" (José Eduardo Sabo Paes, "Fundações e Entidades de Interesse Social - Aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários", Brasília Jurídica, 2ª edição, p. 57). "Trata-se de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado com incentivo e fiscalização pelo Poder público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de termo de parceria" (Di Pietro, "Direito Administrativo", 13ª edição).

22. Outrossim, da análise dos autos, verifica-se que foi dada oportunidade de defesa ao agente responsabilizado, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal), tendo em vista as notificações realizadas por meio do ofício de peça 10 (AR-peça 11, p.1) e Edital nº 27 de 19/4/2017, publicado no D.O.U. em 20/4/2017 (peça 11, p.3).

23. Como restou caracterizada a ocorrência de irregularidades, também se verificou a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos objeto deste processo. Nesse diapasão, cabe ressaltar que é pacífica a jurisprudência deste Tribunal no sentido de que compete ao gestor o ônus de provar a aplicação regular dos recursos que lhe foram confiados (vide Acórdãos 974/2018 – Plenário (Relator Bruno Dantas), 511/2018–Plenário (Relator Aroldo Cedraz), 3875/2018–Primeira Câmara (Relator Vital Do Rêgo), 1983/2018–Primeira Câmara (Relator Bruno Dantas), 1294/2018–Primeira Câmara (Relator Bruno Dantas), 3200/2018–Segunda Câmara (Relator Aroldo Cedraz), 2512/2018–Segunda Câmara (Relator Aroldo Cedraz), 2384/2018–Segunda Câmara (Relator José Múcio Monteiro), 2014/2018–Segunda Câmara (Relator Aroldo Cedraz), 901/2018–Segunda Câmara (Relator José Múcio Monteiro), entre outros).

CONCLUSÃO

24. Assim, temos que o Sr. Orlando Nunes Xavier (CPF 078.336.525-04), ex-Prefeito Municipal de Casa Nova/BA (gestão 2009/2012), era a pessoa responsável pelo recebimento dos recursos federais transferidos à conta do Programa PNATE/2010, bem como pela apresentação da respectiva prestação de contas. Instado regularmente para sanear as irregularidades encontradas nas contas, não o fez, nem devolveu o débito imputado.

25. Desse modo, deve ser promovida a citação do responsável, Sr. Orlando Nunes Xavier

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61383777.

(CPF 078.336.525-04), ex-Prefeito Municipal de Casa Nova/BA (gestão 2009/2012), para que apresente alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos no âmbito do PNATE/2010.

26. Por oportuno, informa-se que há delegação de competência do Relator deste feito, Ministro Weder de Oliveira, para as citações e audiências alvitradas, nos termos do, inciso II, do art. 1º, da Portaria-MINS-WDO nº 8, de 6/8/2018.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

27.1. realizar a **CITAÇÃO** do Sr. Orlando Nunes Xavier (CPF 078.336.525-04), ex-Prefeito Municipal de Casa Nova/BA (gestão 2009/2012), uma vez que, em face de irregularidades na comprovação dos recursos na prestação de contas, não logrou êxito em demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos à conta do PNATE/2010, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso II, §1º, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento do Ofício citatório, apresente alegações de defesa quanto à ocorrência abaixo indicada, em razão da conduta especificada, e/ou recolha, aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a importância abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, as quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor:

Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais, em face de irregularidades na aplicação dos valores repassados ao Município de Casa Nova/BA, no âmbito do PNATE/2010, em face de contratação de Organização de Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) para prestação de serviço de transporte escolar, em desconformidade com seu estatuto social, e impedida de participar na competente licitação por incompatibilidade entre a previsão estatutária das atividades contratadas e o objeto do edital;

Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNATE/2010 (peça 17, p. 5, item 10).

Valor Original(R$)	Período de Atualização (Data Inicial)
3.207,09	01/01/2010
73.075,78	05/04/2010
73.075,78	05/05/2010
73.075,78	02/06/2010
73.075,78	05/07/2010
73.075,78	03/08/2010
73.075,78	02/09/2010
72.269,14	05/10/2010
806,64	07/10/2010
58.687,81	04/11/2010
14.387,97	17/01/2010
73.076,00	09/12/2010

Valor atualizado monetariamente (sem juros), até 27/03/2019: R$ 1.090.262,09 (peça 23).

Responsável: Sr. Orlando Nunes Xavier (CPF 078.336.525-04), ex-Prefeito Municipal de Casa Nova/BA (gestão 2009/2012);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61383777.

Conduta: não logrou demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos repassados ao Município de Casa Nova/BA, no âmbito do PNATE/2010, em face de contratação de Organização de Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP);

Dispositivos violados: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; arts. 18 e 19 da Resolução CD/FNDE no 14, de 8/43/2009.

Evidências: Relatório de Fiscalização n° 38004/2013 da Controladoria Geral da União - CGU, Parecer Técnico nº 2662/2016-COATE/CGAME/DIRAE, Parecer n° 357/2017-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN, Relatório de Tomada de Contas Especial nº 387/2017-DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN-FNDE/MEC;

27.2. informar ao responsável, Sr. Orlando Nunes Xavier (CPF 078.336.525-04) que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

27.3. esclarecer ao responsável, Sr. Orlando Nunes Xavier (CPF 078.336.525-04),em obediência ao art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VI, da Resolução TCU 170/2004, que o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

27.4. informar ao responsável que a demonstração da correta aplicação dos recursos, perante este Tribunal, deve ocorrer por meio da apresentação de documentação comprobatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica (recursos federais transferidos e contrapartida) e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como documentos que comprovem a execução dos objetos dos respectivos programas;

27.5. encaminhar cópia da presente instrução ao responsável, a fim de subsidiar a apresentação de suas alegações de defesa e/ou razões de justificativa.

Secex-TCE/1ª Diretoria, em 15 de maio de 2019.

(assinado eletronicamente)
AMOQUE BENIGNO DE ARAUJO
AUFC – Mat. 3513-0

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61383777.

Anexo
Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Casa Nova/BA, em face de irregularidades na comprovação dos recursos repassados ao PNATE/2010.	Sr. Orlando Nunes Xavier CPF 078.336.52504.	ex-Prefeito Municipal na gestão 2009/2012.	Não logrou demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos repassados ao Município de Casa Nova/BA, no âmbito do PNATE/2010, em face de contratação de Organização de Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).	Ao descumprir norma de execução de despesa pública, aplicou os recursos irregularmente.	Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade. É razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta. Há normas estabelecendo explicitamente o procedimento a adotar. Era exigível conduta diversa da praticada.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61383777.