

TC 035.171/2017-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: município de Juazeirinho/PB

Responsável: Bevilacqua Matias Maracajá (CPF 250.376.414-20)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: arquivamento

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor do Sr. Bevilacqua Matias Maracajá, prefeito municipal de Juazeirinho/PB nas gestões 2009-2012 e 2017-2020 (atual), em razão da impugnação total das despesas do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), exercício de 2011, que teve por objeto 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 da educação básica pública, residentes em área rural, com o objetivo de garantir o acesso à educação.

HISTÓRICO

2. Para a execução do Pnate/2011, o FNDE repassou ao município de Juazeirinho/PB a importância total de R\$ 165.125,10, conforme relação de ordens bancárias constantes do documento de peça 12. Os recursos foram creditados na conta específica em várias datas ao longo do exercício de 2011, conforme extrato bancário (peça 5).

3. A execução do Pnate/2011 no município foi fiscalizada pelo FNDE por meio do Relatório de Auditoria 12/2014 (peça 9, p. 4-5), que constatou a ausência de documentação comprobatória da execução do programa, tais como notas de empenho, notas fiscais, comprovação de pagamentos, entre outros.

4. A prestação de contas enviada por meio do Sistema de Gerenciamento de Prestação de Contas (peça 3) foi analisada pelo Parecer 2296/2016/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN (peça 10).

5. O fundamento para a instauração desta tomada de contas especial, conforme apontado no parecer acima aludido, foi a constatação de irregularidade pelo FNDE, conforme o Relatório de Auditoria 12/2014 (peça 9, p. 4-5), supramencionado no item 3 desta instrução, e a emissão de parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (Cacs) pela não aprovação das contas do Pnate/2011 no município de Juazeirinho/PB, uma vez que, conforme a Resolução CD/FNDE 12/2011, compete ao referido conselho receber e analisar a prestação de contas do Pnate enviada pela entidade executora.

5.1. A irregularidade constatada pelo FNDE foi a ausência de documentação comprobatória da execução do Pnate/2011, conforme item 3 do Relatório de Auditoria 12/2014 (peça 9, p 4-5).

5.2. O parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (peça 29) registrou as seguintes irregularidades:

- a) o Cacs não tem local e equipamentos para o seu funcionamento;
- b) não são disponibilizados documentos e informações suficientes para desenvolver as atividades de acompanhamento e análise das contas do Pnate;

c) os veículos destinados ao transporte escolar transportam outras pessoas (caronas) além dos estudantes da educação básica;

d) os veículos do transporte escolar circulam com número de estudantes além da sua capacidade, ou seja, em pé por falta de assento.

6. Por meio do Ofício 27238/2016/Daesp/Copra/Cgcap/Difin-FNDE (peça 8, p. 1-2) e do Ofício 27242/2016/Daesp/Copra/Cgcap/Difin-FNDE (peça 8, p. 3-4), ambos de 25/11/2016, o FNDE notificou, respectivamente, o Sr. Bevilacqua Matias Maracajá e o município de Juazeirinho/PB da reprovação da prestação de contas do Pnate/2011, requerendo a devolução dos recursos.

7. Diante do não saneamento das irregularidades apontadas e da não devolução dos recursos, instaurou-se a presente tomada de contas especial. No Relatório de Tomada de Contas Especial 296/2017 (peça 16), concluiu-se que o prejuízo importaria no valor total das despesas realizadas com recursos do Pnate/2011, totalizando R\$ 176.846,92, imputando-se a responsabilidade ao Sr. Bevilacqua Matias Maracajá, prefeito municipal de Juazeirinho/PB, gestões 2009-2012 e 2017-2020 (atual), em razão das irregularidades apuradas.

8. O Relatório de Auditoria 1075/2017 da Controladoria-Geral da União (peça 17) também chegou às mesmas conclusões. Após serem emitidos o certificado de auditoria (peça 18), o parecer do dirigente de controle interno (peça 19) e o pronunciamento ministerial (peça 20), o processo foi remetido a este Tribunal.

9. No âmbito deste tribunal (peça 32), analisando-se os documentos nos autos, constatou-se que o FNDE encaminhou o Ofício 32909/2018/Dimoc/Cotce/Cgapc/Difin-FNDE (peça 31), informando que o Sr. Bevilacqua Matias Maracajá, atual prefeito de Juazeirinho/PB, apresentou documentação intempestiva a título de prestação de contas do Pnate/2011, e que a prestação de contas seria objeto de nota técnica, a ser encaminhada ao TCU.

10. Diante desse cenário, verificou-se a necessidade de realização de diligência ao FNDE (peça 37), para que encaminhasse o mencionado documento técnico.

11. Em resposta à diligência realizada, o FNDE encaminhou a Nota Técnica 84/2019/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN (peça 47).

EXAME TÉCNICO

12. Analisando-se a Nota Técnica 84/2019/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN (peça 47), encaminhada pelo FNDE, constata-se que a autarquia concluiu que o gestor havia apresentado documentação suficiente para sanar a irregularidade referente à ausência de documentação comprobatória da execução do programa (item 5.4 – peça 47, p. 3), porém se manifestou pela insuficiência da defesa apresentada, em face da não aprovação da prestação de contas pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (itens 5.5, 5.6 e 6.1 – peça 47, p. 3-4).

13. Apesar de o TCU ter atribuído considerável valor probante ao parecer dos conselhos municipais, a manifestação pela não aprovação da prestação de contas não conduz necessariamente à impugnação total se houver outros elementos nos autos que demonstrem a correta aplicação dos valores repassados, sobretudo quando o próprio conselho reconhece que não houve dano ao erário.

14. Informado o processo de tomada de contas especial pelo princípio da verdade material, e constatada a inexistência, em nosso direito e como regra geral, (inclusive no controle externo, regido subsidiariamente pela legislação processual civil), de sistema de tarifação de prova, em que há hierarquização e atribuição prévia de valores em abstrato, impõe-se a livre apreciação das evidências constantes dos autos, para a construção autônoma e justa de um juízo de mérito sobre a gestão dos recursos.

15. O sistema de valoração da prova adotado pela legislação processual civil, na tradição histórica do direito pátrio, é o do livre convencimento (**motivado**, na dicção corrente, ressaltando a necessidade de fundamentação), também referido como princípio da persuasão racional, hoje timbrado no art. 489 do vigente Código de Processo Civil (grifamos):

Art. 489. (...) § 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

16. Nesse referencial, descabe, no julgamento de contas onde é perseguida a verdade material, macular a gestão unicamente em decorrência da não aprovação das contas pelo órgão colegiado de controle local na prestação de contas, sem prejuízo do reconhecimento de sua relevância, quando presentes outros elementos capazes de conduzir o julgador a conclusão diversa, no tocante à inocorrência de dano ao erário.

17. Ponderados os fatores capazes de determinar o juízo de mérito sobre as contas em exame, e novamente exaltando a prevalência da verdade material, entendemos desproporcional o julgamento pela irregularidade unicamente pela não aprovação das contas pelo Cacs.

18. Deve-se observar que essa não aprovação das contas (peça 29, p. 4) não advém da constatação de graves irregularidades pelo referido conselho, uma vez que o mesmo parecer que se manifestou pela não aprovação das contas do Pnate/2011 concluiu que não houve prejuízo financeiro (peça 29, p. 3) e que o serviço de transporte escolar prestado no município era de boa qualidade, conforme resposta à pergunta 13 do formulário (peça 29, p. 2).

19. Assim, tendo em conta que foi apresentada ao FNDE documentação considerada suficiente para sanar a irregularidade referente à ausência de documentação comprobatória da execução do programa e que, apesar de ter reprovado as contas, o próprio Cacs afirmou não ter havido prejuízo financeiro e ter sido prestado um bom serviço de transporte escolar no município, não é possível vislumbrar a ocorrência de dano ao erário na execução do programa, o que constitui elemento fundamental para o desenvolvimento válido e regular da TCE.

20. Uma vez que o responsável não foi citado, não se estabilizando a relação processual perante o TCU, deve-se arquivar os autos por ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular, conforme jurisprudência a seguir:

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. (Acórdão 9650/2017-Primeira Câmara - Relator Augusto Sherman)

É possível, com base no art. 212 do Regimento Interno do TCU, o arquivamento de tomada

de contas especial instaurada em decorrência de omissão no dever de prestar contas quando constatada a ausência de débito e de irregularidades graves imputadas aos responsáveis. (Acórdão 3569/2019-Segunda Câmara – Relator Raimundo Carreiro)

CONCLUSÃO

21. Considerando que:

21.1 Sem que houvesse sido realizada a citação do responsável, este apresentou a documentação de comprovação das despesas realizadas para a execução do programa, exigida pela equipe de auditoria do FNDE, sanando a omissão inicial;

21.2. Os documentos apresentados foram considerados suficientes pelo FNDE para comprovar a existência denexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas efetuadas e comprovadas, não havendo indicações de desvio de valores na execução do programa;

21.3 A inexistência de comando normativo, em qualquer nível, que imponha a rejeição de prestação de contas de recursos descentralizados, unicamente com base em sua não aprovação por colegiado representativo local incumbido de acompanhamento de execução de ação governamental, sem a demonstração de irregularidades que fundamentem a decisão,

21.4. Não restou configurado dano ou indício de dano ao erário;

22. Cabe propor, desde logo, o arquivamento dos autos, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 212 do RI/TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) arquivar a presente tomada de contas especial, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno do TCU;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ao Sr. Bevilacqua Matias Maracajá (CPF 250.376.414-20).

Secex-TCE, em 28 de novembro de 2019.

(Assinado eletronicamente)

JANAÍNA MARTINS DO NASCIMENTO

AUFC – Mat. 9797-7