

**TC 037.240/2019-6**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial.

**Unidade jurisdicionada:** município de Arame – MA.

**Responsável:** João Menezes de Souza (CPF: 162.682.454-15).

**Advogado ou Procurador:** Antonio Gonçalves Marques Filho (OAB/MA 6.527), representando João Menezes de Souza, conforme procuração à peça 57 e Sérgio Eduardo de Matos Chaves (OAB/MA 7.405), representando João Menezes de Souza, conforme procuração à peça 57.

**Interessado em sustentação oral:** não há.

**Proposta:** Contas iliquidáveis.

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em desfavor de João Menezes de Souza, Ex-Prefeito Municipal de Arame/MA (gestões 2005-2008 e 2009-2012), em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do Convênio 804692/2005, registro Siafi 539928, (peça 9) firmado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e o município, e que tinha por objeto (...) “conceder apoio financeiro para o desenvolvimento de ações que promovam o aperfeiçoamento da qualidade do ensino e melhor atendimento aos alunos do ensino fundamental” com a realização de cursos de capacitação de professores e aquisição de material didático-pedagógico.

## HISTÓRICO

2. Em 18/4/2018, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1328/2018.

3. O Convênio 804692/2005 foi firmado em 26/12/2005 pelo valor de R\$ 96.770,00, sendo R\$ 95.802,30 à conta da concedente e R\$ 967,70 referente à contrapartida da conveniente. A vigência foi estipulada em 300 (trezentos) dias, a contar da data de assinatura, devendo a prestação de contas ser apresentada até 60 (sessenta) dias após o término da vigência. Os repasses da União totalizaram R\$ 95.802,30 (peça 3), havendo aplicação da contrapartida de R\$ 967,70 (peça 19, p.2).

4. A prestação de contas foi analisada por meio dos documentos constantes às peças 20-21 e peça 25.

5. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização à peça 43, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Irregularidade na comprovação da execução dos recursos: não aprovação das contas, em vista da impossibilidade de atestar o atingimento do objeto e objetivos propostos, conforme Parecer Técnico nº 128/2015 / COPES/CGPES/DIGAP/FNDE.

6. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado, conforme peças 22-23 e 29-30, e diante da insuficiência de justificativas para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial (peça 1).



7. No relatório de TCE (peça 44), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 95.533,20, imputando responsabilidade ao Sr. João Menezes de Souza, Ex-Prefeito Municipal (gestões 2005-2008 e 2009-2012), na condição de gestor dos recursos.

8. Em 3/10/2019, a Controladoria-Geral da União emitiu relatório de auditoria (peça 45), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das contas (peças 46 e 47).

9. Em 22/10/2019, o Ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como no parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas e determinando o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 48).

10. Na instrução inicial à peça 51, analisando os documentos nos autos, concluiu a SECEX/TCE pela citação do responsável, consoante as irregularidades abaixo:

10.1. **Irregularidade 1:** irregularidade na comprovação da execução dos recursos: não aprovação das contas, em vista da impossibilidade de atestar o atingimento do objeto e objetivos propostos, conforme Parecer Técnico nº 128/2015 -COPES/CGPES/DIGAP/FNDE.

10.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 42, 34, 6, 23, 17

10.1.2. Normas infringidas: Termo de Convênio e Instrução Normativa-STN Nº 01/97 e alterações posteriores.

10.2. Débito e crédito relacionados ao responsável:

| <b>Data de ocorrência</b> | <b>Valor histórico (R\$)</b> | <b>Identificador da parcela</b> |
|---------------------------|------------------------------|---------------------------------|
| 25/1/2006                 | 95.802,30                    | D1                              |
| 24/4/2006                 | 269,10                       | C1 (crédito)                    |

10.2.1. Cofre credor: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

10.2.2. **Responsável:** João Menezes de Souza (CPF: 162.682.454-15).

10.2.2.1. **Conduta:** deixar de apresentar documentação comprobatória para que possibilitasse a verificação do cumprimento do objeto e objetivos pactuados, quando deveria zelar pela boa e regular execução e comprovação da utilização dos recursos e, conseqüentemente, pelo cumprimento dos objetivos propostos, conforme Termo de Convênio e Instrução Normativa-STN Nº 01/97 e alterações posteriores.

10.2.2.2. Nexo de causalidade: A não apresentação de documentos que comprovassem a execução física e financeira dos itens previstos no plano de trabalho resultou na presunção de dano ao erário.

10.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, comprovar por meio de documentos a efetiva execução física e financeira de todos os itens previstos no plano de trabalho.

11. Encaminhamento: citação.

12. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 53), foi efetuada citação do responsável, Sr. João Menezes de Souza, nos moldes a seguir:

**Comunicação:** Ofício 11080/2019 – Secex-TCE (peça 56)



Data da Expedição: 21/1/2020

Data da Ciência: **31/1/2020** (peças 60 e 58)

Nome Recebedor: Romildo Cardoso Silva

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa de endereço no sistema da Receita Federal (peça 55).

Fim do prazo para a defesa: 15/2/2020

13. À peça 58, constata-se a apresentação de alegações de defesa pelo responsável datada de 11/2/2020.

14. Conforme Despacho da Secretaria de Gestão de Processos (SEPROC) à peça 59, consta que as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

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

#### **Apreciação do Prejuízo ao Contraditório e à Ampla Defesa**

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 o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu a partir de 25/1/2006, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

15.1. João Menezes de Souza, por meio do Ofício n. 4727/2015 acostado à peça 22, recebido em 9/10/2015, conforme AR (peça 23).

#### **Valor de Constituição da TCE**

16. O valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 179.986,37, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

### **OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS**

17. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:

| <b>Responsável</b>    | <b>Processos</b>   |
|-----------------------|--|
| João Menezes de Souza | 012.971/2009-8 (REPR, encerrado), 009.979/2011-5 (DEN, encerrado), 026.191/2011-3 (TCE, encerrado), 009.445/2013-7 (TCE, encerrado), 014.340/2015-1 (TCE, aberto), 030.181/2017-8 (CBEX, encerrado), 008.784/2020-5 (CBEX, aberto), 008.786/2020-8 (CBEX, aberto) e 015.766/2018-7 (CBEX, encerrado) |

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

#### **EXAME TÉCNICO**

19. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereço proveniente de pesquisa realizada pelo TCU (vide parágrafos acima) no sistema CPF da Receita Federal (peça 55). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada, conforme detalhamento a seguir:

19.1. João Menezes de Souza, Ofício 11080/2019 - Secex-TCE (peça 56).



### **Alegações de defesa apresentadas pelo Sr. João Menezes de Souza (peça 58)**

20. Menciona o responsável, por intermédio de representante legal, invocando a doutrina e a jurisprudência, que a Constituição Federal de 1988, art. 5º, inciso LV, assegura "aos litigantes em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes".
21. Cita a parte que as contas serão consideradas ilíquidáveis quando for verificada a ausência de pressupostos de constituição ou de desenvolvimento válido e regular do processo, e quando ocorrer caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, conforme artigo 211 do Regimento Interno do TCU. Nesse caso, ocorrerá o trancamento das contas por impossibilidade de julgamento ou arquivamento sem resolução do mérito, com baixa de responsabilidade do agente.
22. Transcreve o teor da Súmula TCU n. 003, no sentido de que (...) "O arquivamento é a solução indicada para as hipóteses em que as contas de responsáveis por dinheiros, valores e bens públicos se tornarem ilíquidáveis, por causas fortuitas ou de força maior", reforçando entendimento de que a inércia da Administração inviabiliza a apresentação de esclarecimentos por parte do responsável, mesmo o revel, por ter expirado o prazo previsto para a guarda de documentos comprobatórios de despesa por parte do conveniente (cinco anos), previsto na IN STN 2/1993.
23. Expõe que, haja vista tratar-se do exercício financeiro de 2006, uma vez passados 13 (treze) anos, os documentos comprobatórios foram arquivados na Prefeitura Municipal, e, apesar de incansáveis diligências, houve dificuldade na localização. Frisa que a cláusula nona do convênio não exigia o encaminhamento dos referidos documentos, tratando-se de caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável.
24. Diante do exposto, requer sejam julgadas as contas em apreço ilíquidáveis, determinando o seu respectivo trancamento e posterior arquivamento, devido à clara existência de caso fortuito e de força maior, e à impossibilidade de exercer seu direito ao contraditório e à ampla defesa, em fatos alheios a sua vontade, caracterizando a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo. Caso assim não se entenda, o ex-gestor espera ter demonstrado a total improcedência da responsabilidade imputada, acreditando ter ficado patente a boa-fé com que pautou todos os atos administrativos praticados, bem como a ausência de qualquer dano à coisa pública.

### **Análise**

25. Consoante apurado nestes autos, em 9/10/2015, passados quase 10 (dez) anos após a celebração do pacto (26/12/2005), em que pese ter apresentado a prestação de contas, o responsável foi notificado de modo a comprovar a execução física, por meio do Ofício n. 4727/2015 (peças 22-23) e Parecer 99/2015 do FNDE (peça 21). Neste sentido, visando obter provas da efetiva execução do objeto e do alcance dos objetivos, com a realização do curso de capacitação para 100 professores do ensino fundamental, e a aquisição de material didático-pedagógico, foram solicitadas listas de frequência com as assinaturas dos participantes, certificados, declarações ou documentos emitidos que comprovassem a conclusão do curso, a carga horária e o conteúdo programático, além de relatório circunstanciado de sua realização e documentos relativos à entrega do material didático aos alunos.
26. A parte apresentou defesa ao FNDE ainda em 2015, segundo o Ofício n. 009, de 5/11/2015, juntado à peça 24. Em suas considerações, expôs que o município efetuou a prestação de contas em conformidade com o exigido pela IN STN n. 01/1997, encaminhando relatório de cumprimento do objeto, demonstrativos de execução física e financeira, relação de pagamentos efetuados, extratos bancários e documentos relativos à licitação e notas fiscais, que demonstram a execução física e financeira. Quanto aos documentos exigidos posteriormente pelo FNDE, relativos à execução física, alegou que não percebeu a necessidade ou obrigatoriedade de envio, em que pese a elaboração rotineira da prestação de contas durante o decorrer do evento, não havendo apontamento ou solicitação.



27. Na prestação de contas apresentada às peças 12-19, constam licitações realizadas entre janeiro e fevereiro de 2006 (peça 17), na modalidade convite, para realização do objeto do convênio, constando o nome de empresas concorrentes, contratos com os fornecedores, além de notas fiscais e recibos (empresas Diplomata Comercial e Premium Avança Brasil), assim como a relação de pagamentos e extratos bancários que demonstram a movimentação dos recursos, com aporte da contrapartida municipal em 9/2/2006, cheques pagos em 9 e 10/2/2006, e recolhimento do saldo de R\$ 269,10 em abril de 2006 (comprovante juntado à peça 16).

28. O responsável alegou ao FNDE em 2015 que encontrou dificuldades na comprovação, considerando sinistro ocorrido no município em 2009, com inundação da Secretaria Municipal de Educação, e consequente perda e extravio de documentos gerenciais e dados digitais, período o qual foi decretada situação emergencial (peça 24, p.3-5). Em que pesem os fatos, pontuou que estaria buscando cópias de documentos junto à empresa Premium Avança Brasil, que foi a responsável pela execução do curso. No entanto, segundo o apurado, não houve manifestação posterior, constando no Parecer Técnico do FNDE n. 128/2015 à peça 25, e no Ofício n. 308 de 3/3/2016 (peça 26), o não acolhimento das justificativas, considerando não haver elementos suficientes para comprovar a execução das ações e atingimento dos objetivos.

29. Em análise, verifica-se que o curso de capacitação a ser ministrado aos 100 professores da rede educacional previa uma carga horária de 120 horas/aula por turma, segundo o convite formulado à peça 17, p.4, constatando-se que a nota fiscal da empresa Premium, responsável pelo serviço, foi emitida em 9/2/2006, após o julgamento da licitação em 30/1/2006 (peça 17, peça 4). Na nota fiscal, não consta o ateste de recebimento dos serviços pela Prefeitura, não havendo como comprovar o cumprimento do objeto, para efeito de liquidação da despesa, conforme preceitua o art. 63 da Lei n.4320/64, em que pese haver recibo que comprova o valor recebido pela empresa. Por outra via, o pagamento pelo curso mostrou-se relativamente antecipado, considerado as 120 horas/aula previstas. Também não constou na nota fiscal da empresa Diplomata o ateste do material didático recebido pelas escolas, em que pese existir a comprovação documental, com a discriminação dos materiais fornecidos, além de se demonstrar a movimentação de recursos, com base em extratos bancários e recibos, conforme peças 18 e 19.

30. Com relação às justificativas apresentadas pelo responsável nesta TCE, de motivo de força maior, que seria uma das razões para a parte não comprovar a execução física, verificou-se nos autos que, de fato, houve uma inundação no município de Arame/MA no ano de 2009, com declaração da situação de emergência (peça 24, p. 3 a 5). Todavia, não há provas que este incidente tenha acarretado a destruição de provas ou de arquivos, ou que a sede da Prefeitura tenha sido avariada, de sorte a se perder definitivamente a documentação do convênio. O fato é que, se por um lado, não houve a comprovação da execução física, alegando-se motivo de força maior, que impede o levantamento de provas, por outro, há comprovação documental, verificando-se que os recursos do convênio foram realizados, e que as empresas que supostamente receberam os recursos, concorreram em licitações com outras empresas, habilitando-se ao objeto com preços menores.

31. Portanto, em que pese não se configurar nos autos a comprovação da execução física, verificando-se a falta de ateste em notas fiscais, é de se reconhecer que houve a execução financeira, com os elementos previstos na cláusula nona do Termo de Convênio, e requeridos pela IN STN 01/97, art.28, tendo em vista a juntada de documentos que instruíram a prestação de contas, como alegado pelo responsável. Por outra via, a inércia do ente repassador, de cobrar tal documentação 9 (nove) anos depois, contribuiu, de certo modo, no entender deste Auditor, para o insucesso na comprovação, eis que, provavelmente, em menos tempo, ter-se-ia mais condições de demonstrar a execução física, com, inclusive, o chamamento aos autos das empresas responsáveis.

32. No caso retratado, há elementos que comprovam a inundação ocorrida na municipalidade no ano de 2009, constando o estado de calamidade publicado em Decreto (peça 24, p.5), verificando-se



que a Av. Ulysses Guimarães e a Rua Nova, que correspondem ao endereço do Poder Executivo local, foram atingidas pelas cheias, podendo-se cogitar de algum dano. Em que pese não haver provas de que a inundação comprometeu os arquivos municipais, é de se notar que o longo tempo decorrido para a exigência de documentação faltante impõe dificuldades naturais para a reconstituição dos fatos, sobretudo por envolver o resgate de comprovantes referentes à realização de cursos, como listas de frequência, certificados, declarações de participantes, entre outros. Portanto, há que se reconhecer que a mora do Concedente prejudicou o exercício do contraditório.

33. Como discorrido, há elementos nos autos que permitem verificar que o objeto do convênio foi licitado, sendo pagos recursos a duas empresas que apresentaram propostas e foram adjudicadas para a prestação dos serviços, as quais, uma vez comprovada a execução física, fariam jus aos pagamentos. Desse modo, não parece razoável exigir que o responsável devolva, com relativa incerteza dos fatos, recursos supostamente recebidos pelas contratadas, ou que comprove os fatos, diante de uma prestação de contas que alçou no devido tempo ao FNDE, mas que não foi analisada em um tempo razoável, solicitando o Fundo, mais de 9 (nove) anos depois, conforme AR de 9/10/2015 (peça 23) provas da execução física, mesmo verificada a licitação e pagamentos registrados em extratos, com a emissão de notas fiscais.

34. Saliente-se nesta TCE que a própria pretensão punitiva do Tribunal, se bem observada, está prescrita, uma vez que, entre a data do repasse ocorrido em 25/1/2006, ou o efetivo pagamento das despesas, ocorrido em fevereiro de 2006, até o ato de ordenação da citação, com o Despacho do Ministro Relator em 13/12/2019 (peça 58), decorreram-se mais de 13 (treze) anos.

35. Apesar das incertezas geradas, diante da comprovação da execução financeira, aliada ao longo lapso temporal decorrido, que prejudica o contraditório e a ampla defesa, forçoso reconhecer que não se deve imputar débito ao responsável. Conforme se abordou, embora não estejam presentes nos autos elementos que permitam atestar com absoluta segurança a execução física do objeto, há que mencionar, por outro lado, os documentos comprobatórios da execução financeira apresentados na prestação de contas, a exemplo de notas fiscais, recibos, pagamentos, licitações e contratos (peças 17 e 18). Nesse cenário, considera-se que as circunstâncias que ora se apresentam inviabilizam o juízo de mérito quanto às contas.

## **CONCLUSÃO**

36. A presença de uma prestação de contas com notas fiscais e outros documentos que atestam a execução financeira, com licitações realizadas e pagamentos registrados em extratos bancários a fornecedores, que apresentaram notas fiscais, remetem à incerteza na responsabilização e imputação do débito. Considerando, ainda, o longo temporal decorrido de 13 (treze) anos, desde a ocorrência dos fatos, e a existência de elementos probatórios da execução do convênio, concluiu-se pela impossibilidade de julgar o mérito desta TCE, apresentando-se proposta de contas ilíquidáveis, com base no art. 20 da Lei 8443/92 c/c art. 211 do RITCU.

37. Nesse sentido, menciona-se o seguinte julgado:

Julgam-se ilíquidáveis as contas quando, pela excessiva demora na citação, é sensivelmente afetada a capacidade de o responsável contraditar as imputações que lhe são dirigidas. Acórdão 1560/2014-Segunda Câmara, da relatoria do Ministro José Jorge.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

38. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

- a) Acatar as alegações de defesa do responsável, Sr. João Menezes de Souza (CPF 162.682.454-15);
- b) Considerar as contas do responsável, Sr. João Menezes de Souza (CPF 162.682.454-15), Ex-Prefeito Municipal de Arame/MA, ilíquidáveis, com arquivamento do processo, nos termos do



art. 20 da Lei 8.443/92, conjugado com o art. 211 do Regimento Interno do TCU.

c) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e ao Sr. João Menezes de Souza.

Secex/TCE, em 20/5/2020.

*(Assinado eletronicamente)*

**GILBERTO CASAGRANDE SANT'ANNA**  
AUFC – Matrícula TCU 4659-0