



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

TC 043.214/2017-5

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Catingueira (PB)

Responsável: Sr. José Edivan Félix (CPF 299.205.404-63), ex-Prefeito Municipal – gestões 2005-2008; 2009-2012

Advogado ou Procurador: Newton Nobel Sobreira Vita (OAB-PB 10.204) e Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (OAB-PB 14.233), sem poderes para receber citação (peça 19)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: Mérito (revelia e irregularidade das contas)

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em desfavor do Sr. José Edivan Félix (CPF 299.205.404-63), ex-Prefeito de Catingueira (PB), nas gestões 2005 a 2008 e 2009 a 2012 (peça 3, p. 5), em razão de irregularidades na execução de diversos programas federais, a saber, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (exercícios de 2006 e 2007), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE (exercícios de 2006, 2007 e 2010), o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE (exercício de 2006), e o Programa Dinheiro Direto na Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola – PDDE/PDE (exercício de 2010), com recursos repassados por aquela autarquia.

HISTÓRICO

2. Em intervenção inicial nos autos, a SECEX-TCE, em pareceres convergentes (peças 9-11), após atestar a presença, no processo, dos pressupostos legais e regimentais de constituição e de procedibilidade, em especial as disposições constantes da Instrução Normativa 71/2012, com a redação e mudanças estipuladas pela Instrução Normativa TCU 76/2016, diante da diversidade de assuntos tratados, de suas legislações correspondentes aplicáveis, e de eventos inquinados, valores e períodos abrangidos, coligiu as anomalias levantadas pelo repassador na execução dos programas nos períodos pertinentes, os quais foram sintetizados e expostos no seguinte diagrama:

Programa	Exercício	Valor Repassado (R\$)	Valor impugnado (R\$)	Prestação de contas	Irregularidades apontadas	Fonte
PNAE	2006	38.729,60 (peça 2, p. 7)	38.726,56 (peça 2, p. 85-89)	Peça 2, p. 12-23	Superfaturamento na aquisição de gêneros; falta de distribuição dos gêneros às escolas; uso de nota fiscal inidônea; cópia de cheques adulterados; atestados de recebimento anteriores à emissão de notas fiscais; irregularidades em processo licitatório; atuação deficiente do Conselho de Alimentação Escolar;	Relatório de Fiscalização CGU 00964 – 23º Sorteio do Projeto de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

					desconto de cheques sem a execução de despesas (peça 2, p. 26-38)	
PNAE	2007	38.280,00 (peça 3, p. 70)	13.404,97 (peça 3, p. 148-151)	Peça 3, p. 86-100	Superfaturamento na aquisição de gêneros; falta de distribuição dos gêneros às escolas; uso de nota fiscal inidônea; cópia de cheques adulterados; atestados de recebimento anteriores à emissão de notas fiscais; irregularidades em processo licitatório; atuação deficiente do Conselho de Alimentação Escolar; desconto de cheques sem a execução de despesas (peça 2, p. 26-38)	Relatório de Fiscalização CGU 00964 – 23º Sorteio do Projeto de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos
PNATE	2006	34.072,75 (peça 2, p. 126)	27.735,00 (peça 2, p. 77-79)	Peça 2, p. 129-140	Desvio de finalidade na aplicação dos recursos; pagamento de transporte durante o período de recesso; ausência de parecer do conselho de acompanhamento social na prestação de contas; inexistência de equipe coordenadora do programa; emprego de veículos que não atendem à legislação de trânsito; falta de parametrização da remuneração do prestador de serviços pela quilometragem rodada; cheques emitidos à tesouraria da Prefeitura e sacados em espécie; adulteração documental com o objetivo de escamotear a ocorrência de saques em dinheiro (peça 2, p. 44-49)	Relatório de Fiscalização CGU 00964 – 23º Sorteio do Projeto de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos
PNATE	2007	25.484,55 (peça 3, p. 280)	25.457,75 (peça 4, p. 172-177)	Peça 3, p. 283-289; peça 4, p. 1-10	Ausência de prova de constituição jurídica do Conselho Municipal de acompanhamento social (CACS-Fundef)	Parecer 33/2017- (peça 4, p. 172-177), de 8/10/2015
PNATE	2010	10.071,76 (peça 3, p. 186)	10.071,76 (peça 3, p. 199)	Não foi apresentada	Omissão do dever de prestar contas	Informação 752/2015-SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 3, p. 199)
PDDE	2006	11.976,00 (peça 2, p. 220)	11.611,13 (peça 2, p. 39-44)	Peça 2, p. 223-238; peça 3, p. 1-20	Material não entregue às escolas; comprovação de despesas com notas fiscais irregulares; produtos adquiridos sem cotação de preços; notas fiscais irregulares; cheques emitidos à tesouraria, com saque pelo Prefeito (peça 2, p. 39-44)	Relatório de Fiscalização CGU 00964 – 23º Sorteio do Projeto de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

PDDE/PDE	2010	18.000,00 (peça 3, p. 205)	18.000,00 (peça 3, p. 219)	Não foi apresentada	Omissão do dever de prestar contas	Informação 751/2015-SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 3, p. 219), de 24/9/2015
----------	------	-------------------------------	-------------------------------	---------------------	------------------------------------	---

3. Houve omissão do dever de prestar contas no caso do Programa Dinheiro Direto na Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola – PDDE/PDE e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, especificamente no exercício de 2010. As irregularidades relativas aos demais programas ou exercícios foram apuradas a partir de fiscalização da lavra da Controladoria Geral da União, em evento do 23º Sorteio do Projeto de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, de que resultou o Relatório de Fiscalização CGU 00964, cujos excertos pertinentes à área da função governamental de Educação foram reproduzidos nos autos (peça 2, p. 24-49). Quando o FNDE tomou ciência das irregularidades levantadas pela CGU, tendo em vista unicamente as peças técnicas constantes dos autos, somente a prestação de contas do PDDE, no exercício de 2006, havia sido aprovada, pelo Parecer 074475/2009- COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/PC/2006/PDDE (peça 3, p. 21).

4. Houve manifestação do responsável a respeito dos achados do controle interno, por meio dos Ofícios 151/2008-DIAFI/ COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 30/7/2008 (peça 2, p. 91-92) e 688/2009-DIAFI/ COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 7/7/2009 (peça 2, p. 93-94), especificamente sobre a execução do PNAE e do PNATE, ambos nos exercícios de 2006 e 2007, tendo apresentado elementos de defesa na fase interna do processo (peça 2, p. 145-162), sustentando, em síntese, que as irregularidades seriam de caráter formal e não fora declinada a metodologia para apuração dos supostos superfaturamentos pela CGU.

5. Tais alegações foram objeto de análise na Informação 1444/2011 – DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 2, p. 163-165), que se absteve de adentrar nas considerações meritórias, as quais, no seu entendimento, deveriam ser enfrentadas pela CGU, a quem seria enviada a manifestação. Não documentam os autos, todavia, nenhum registro de envio destes questionamentos à CGU, nem de eventual resposta do controle interno neste sentido.

6. No tocante à execução do PDDE, no exercício de 2006, o Parecer 1232/2017-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 3, p. 35-39) desaprovou, com base nas constatações da CGU, as contas que haviam sido aprovadas com base no Parecer COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/PC/2006/PDDE 074475/2009 (peça 3, p. 21).

7. Importante assinalar que, na execução do PDDE, como relatou a CGU (peça 2, p. 39-44), a gestão dos recursos coube exclusivamente, de forma centralizada, à própria Prefeitura (em contrariedade à concepção do programa), descabendo qualquer responsabilidade por parte das unidades executoras.

8. As informações aduzidas pela CGU, bem como as omissões na apresentação de prestação de contas, irregularidades as quais estearam a imputação dos débitos nos programas abaixo enumerados, nos exercícios correspondentes, foram analisadas e referendadas pelo FNDE nos seguintes pronunciamentos da área técnica da autarquia:

Programa	Pronunciamento	Localização nos autos
PNAE 2006	Informação 169/2015-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 18/12/2015	(peça 2, p. 72-83)
PNATE 2006	Informação 169/2015-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 18/12/2015	(peça 2, p. 72-83)
PDDE 2006	Informação 169/2015-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 18/12/2015	(peça 2, p. 72-83)



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

PNAE 2007	Informação 169/2015-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 18/12/2015	(peça 2, p. 72-83)
PNATE 2007	Informação 609E/2011-DIPRA/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 9/6/2011 e Parecer 33/2017-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 8/10/2015	peça 3, p. 197-198 e peça 4, p. 172-177, respectivamente
PNATE 2010	Informação 752/2015-SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 24/2/2015	(peça 3, p. 199)
PDDE/PDE 2010	Informação 751/2015-SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 24/2/2015	(peça 3, p. 219)

9. As notificações expedidas ao responsável, bem como ao seu sucessor, estão coligidas no demonstrativo abaixo:

Ofício	Destinatário	Programa	Objeto	Aviso de Recebimento
Notificação 43119/2007/DIPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 23/10/2007 (peça 3, p. 40)	José Edivan Felix	PDDE 2006	Inconsistências em prestação de contas	Não localizado nos autos
151/2008-DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 30/7/2008 (peça 2, p. 91-92)	José Edivan Felix	PNAE 2006 e PNATE 2006	Solicita devolução dos recursos	Peça 2, p. 113, de 12/8/2008
DIPRA 56729/2008 – PNAE, DE 8/7/2008 (peça 3, p. 153)	José Edivan Felix	PNAE 2007	Comunica pendência em prestação de contas	Não localizado nos autos
688/2009-DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 7/7/2009 (peça 2, p. 93-94)	José Edivan Felix	PNAE 2006 e 2007 e PNATE 2006	Comunica registro de inadimplência	Peça 2, p. 114, de 14/7/2009
451E/2011- DIPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 9/6/2011 (peça 3, p. 188)	José Edivan Felix	PNATE 2010	Comunica omissão do dever de prestar contas	Peça 3, p. 192, em 16/6/2011
2391E/2011- DIPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 19/7/2011 (peça 3, p. 208)	José Edivan Felix	PDDE/PDE 2010	Comunica omissão do dever de prestar contas	Peça 3, p. 213, em 26/7/2011
500/2015-DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 7/12/2015 (peça 3, p. 190-191) – documento incompleto	José Edivan Felix	PNATE 2010; PDDE/PDE 2010	Comunica omissão do dever de prestar contas	Peça 3, p. 195, em 21/12/2015
1231/2015-SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, em data não consignada (peça 3, p. 209)	Albino Felix de Souza Neto, Prefeito Municipal – gestão 2013-2016	PDDE/PDE 2010	Solicita a remessa da prestação de contas, ou, alternativamente, representação ao MPF contra o ex-Prefeito	Peça 3, p. 214, em 27/10/2015
1232/2015-SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, em data não consignada (peça 3, p. 189)	Albino Felix de Souza Neto, Prefeito Municipal – gestão 2013-2016	PNATE 2010	Solicita a remessa da prestação de contas, ou, alternativamente, representação ao MPF contra o ex-Prefeito	Peça 3, p. 193, em 27/10/2015



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

56/2016- COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 26/2/2016 (peça 4, p. 180-181)	DAESP/ Albino Felix de Souza Neto, Prefeito Municipal – gestão 2013-2016	PNATE 2007	Adotar providências ou proceder à devolução dos recursos	Peça 4, p. 192, de 28/3/2016
57/2016- COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 26/2/2016	DAESP/ José Edivan Felix	PNATE 2007	Regularizar pendências ou devolver os recursos	Peça 4, p. 194, de 23/3/2016
70/2016-DAESP/ COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 20/2/2016	Albino Felix de Souza Neto, Prefeito Municipal – gestão 2013-2016	PNAE 2006 e 2007; PNATE 2006; PDDE 2006 e PDDE/PDE 2010	Solicita devolução dos recursos	Peça 2, p. 115, de 25/3/2016
71/2016- COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 20/2/2016 (peça 2, p. 100-107)	DAESP/ José Edivan Felix	PNAE 2006 e 2007; PNATE 2006; PDDE 2006 e PDDE/PDE 2010	Apresentar justificativas ou proceder à devolução dos recursos	Peça 2, p. 117 – data ilegível
76/2016- COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 26/6/2016 (peça 3, p. 41-43)	DAESP/ Albino Felix de Souza Neto, Prefeito Municipal – gestão 2013-2016	Encaminha cópia do Ofício 71/2016- DAESP/ COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE	Adotar providências ou proceder à devolução dos recursos	Não localizado nos autos
27349/2016 - COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, 19/12/2016 (peça 3, p. 171-172)	DAESP/ José Edivan Felix	Encaminha cópia do Parecer 2312/2016 - DAESP/ COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, sobre o PNAE 2007	Adotar providências ou proceder à devolução dos recursos	Peça 3, p. 181, em 4/1/2017
27350/2016 - COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, 19/12/2016 (peça 3, p. 174-175)	DAESP/ Albino Felix de Souza Neto, Prefeito Municipal – gestão 2013-2016	Encaminha cópia do Parecer 2312/2016 - DAESP/ COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, sobre o PNAE 2007	Adotar providências ou proceder à devolução dos recursos	Peça 3, p. 183, em 30/12/2016
160/2017-DAESP/ COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 13/3/2017 (peça 4, p. 187-188)	DAESP/ José Edivan Felix	Encaminha cópia do Parecer 33/2016- DAESP/ COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE	Adotar providências ou proceder à devolução dos recursos	Peça 4, p. 196, de 27/3/2017
8989/2017- COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 29/5/2017 (peça 2, p. 201-202)	DAESP/ José Edivan Felix	Encaminha cópia do Parecer 1577/2017- DAESP/ COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE	Adotar providências ou proceder à devolução dos recursos	Peça 2, p. 215 - devolução por motivo de mudança do destinatário
8991/2017-DAESP/ COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 29/5/2017 (peça 2, p. 203-204)	DAESP/ Odair Pereira Borges Filho, Prefeito Municipal,	Encaminha cópia do Parecer 1577/2017- DAESP/ COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE	Adotar providências ou proceder à devolução dos recursos	Peça 2, p. 217, em 16/6/2017



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

	gestão 2017-2020			
9503/2017- COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 20/5/2017 (peça 3, p. 54-55)	José Edivan Felix	Encaminha cópia do Parecer 1232/2017- DAESP/ COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE	Adotar providências ou proceder à devolução dos recursos	Peça 3, p. 67 - devolução por motivo de mudança do destinatário
9504/2017- COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 20/5/2017 (peça 3, p. 56-57)	Odair Pereira Borges Filho, Prefeito Municipal, gestão 2017-2020	Encaminha cópia do Parecer 1232/2017- DAESP/ COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE	Adotar providências ou proceder à devolução dos recursos	Peça 3, p. 63
9553/2017- COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 20/5/2017 (peça 2, p. 108-109)	José Edivan Felix	PNAE 2006 e 2007; PNATE 2006; PDDE 2006 e PDDE/PDE 2010	Adotar providências ou proceder à devolução dos recursos	Peça 2, p. 121 – devolução por motivo de mudança do destinatário
9555/2017- COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 20/5/2017 (peça 2, p. 110-111)	Odair Pereira Borges Filho, Prefeito Municipal, gestão 2017-2020	PNAE 2006 e 2007; PNATE 2006; PDDE 2006 e PDDE/PDE 2010	Adotar providências ou proceder à devolução dos recursos	Peça 2, p. 123, de 7/6/2017
16269/2017- COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 18/7/2017 (peça 4, p. 189-190)	Odair Pereira Borges Filho, Prefeito Municipal, gestão 2017-2020	PNATE 2007	Adotar providências ou proceder à devolução dos recursos	Peça 4, p. 198, de 14/8/2017
Edital de Notificação 49, de 29/6/2017 (peça 2, p. 112)	José Edivan Felix	PNAE 2006, PNATE 2006 e PDDE 2006	Regularizar pendências	Não se aplica

10. Com base nas análises empreendidas, o FNDE elaborou demonstrativos de débito individualizados por programa e exercício abrangido, tomando inclusive a iniciativa de compartimentalizá-los conforme as irregularidades invocadas. Encontram-se arrolados na tabela abaixo esses demonstrativos, com as segregações referidas, que serão abordadas amiúde no exame técnico:

Programa	Valor impugnado (R\$)	Demonstrativo de débito
PNAE 2006	38.726,56	Peça 3, p. 230-236
PNATE 2006 – desvio de finalidade	4.455,00	Peça 3, p. 237-240
PNATE 2006 – saques em espécie	23.280,00	Peça 3, p. 241-247
PDDE 2006 – material não entregue às escolas	6.100,00	Peça 3, p. 248-249



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

PDDE 2006 – notas fiscais irregulares e cheques emitidos à tesouraria	5.190,00	Peça 3, p. 250-251
PDDE 2006 – valores não aplicados no mercado financeiro	321,13	Peça 3, p. 252-254
PNAE 2007 – superfaturamento	1.936,37	Peça 3, p. 255-256
PNAE 2007 – adulteração de cheques	3.820,00	Peça 3, p. 257-258
PNAE 2007 – pagamentos sem comprovação documental	7.648,00	Peça 3, p. 259-260
PNAE 2007 - valores não aplicados no mercado financeiro	4,33	Peça 3, p. 262-265
PNATE 2010 – omissão prestação de contas	10.071,76	Peça 3, p. 266-268
PDDE/PDE 2010 - omissão prestação de contas	18.000,00	Peça 3, p. 269-270
PNATE 2007 – parecer do conselho sem assinatura válida	25.457,75	Peça 3, p. 271-277

15. A responsabilidade do Sr. Odair Pereira Borges Filho, Prefeito Municipal na gestão 2017-2020, foi afastada a partir da apresentação de cópia de representação do ao MPF (peça 3, p. 75-77), sobre o PNAE 2007, considerada suficiente para afastamento de responsabilidade (peça 3, p. 81). Os outros programas em que fora verificada omissão de prestação de contas, a saber, PDDE/PDE e PNATE, no exercício de 2010, circunscrevem-se às gestões do Sr. José Edivan Félix (CPF 299.205.404-63).

16. Examinando de forma individualizada cada programa gerido, no exercício pertinente, a unidade técnica formulou as seguintes considerações e proposições:

Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE 2006

17. Foi afastada a imputação de superfaturamento na aquisição de gêneros alimentícios, apurada no percentual de 25,74%, no Convite 10/2006, eis que refutado critério empregado pela CGU.

18. O controle interno empregou como referenciais comparativos dois elementos definidos como critérios. O primeiro fora a aquisição de gêneros alimentícios, no Convite 09/2006, também promovido pela municipalidade. O segundo seria um conjunto de notas fiscais, todas do exercício pertinente, de emissão da própria empresa vencedora do Convite 10/2006, ATL Alimentos do Brasil Ltda. (CNPJ 00.785.860/0001-88), onde restou apurado um superfaturamento de 36,60%.

19. Entendeu a unidade técnica que não seria prudente empregar essa técnica, pois caracterizações de sobrepreço e superfaturamento deveriam ser ancoradas em índices referenciais de preços, ou pesquisas amplas, para evitar distorções advindas de flutuações mercadológicas ou de excepcionalidades decorrentes de fatores peculiares da gestão empresarial. Reforçou esse posicionamento a indisponibilidade das evidências colhidas pela CGU, que deveriam estar à disposição do responsável, para exercício profícuo do contraditório.

20. A despeito disso, considerando outras irregularidades graves, tais como: falta parcial de distribuição dos gêneros alimentícios adquiridos; distribuição de gêneros vedados pela legislação do programa; documentos fiscais inidôneos; aquisições possivelmente fictícias, a nove dias do término do ano letivo; e fraude documental, sugeriu-se a impugnação total dos valores.

Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE 2007

21. A despeito de outras irregularidades executivas (irregularidades no processo licitatório (habilitação de empresa em situação irregular, propostas comerciais sem data, falta de assinatura em ata;



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

atuação deficiente do Conselho de Alimentação Escolar), as quais não representaram prejuízo passível de quantificação ao programa, foram impugnados valores decorrentes de cheques descontados sem comprovação da despesa correspondente.

Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE – Exercício de 2006

22. Apurou a CGU que os recursos do programa foram geridos pela Prefeitura, e não pelas unidades executoras contempladas. Houve ainda de documentos fiscais inidôneos e adulteração de cheque, para saque em espécie de recursos, bem como inexistência de comprovação de recebimento pelas escolas, de material supostamente adquirido com recursos do programa. Impugnou-se o valor de R\$ 5.190,00.

Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE 2006

23. Restou apurada a ocorrência de desvio de finalidade na execução dos serviços, com o transporte de pessoas fora do público-alvo do programa, serviço de transporte em período fora do calendário escolar, saque de recursos em espécie a partir de práticas fraudulentas e quebra do nexo de causalidade entre os recursos repassados e as ações desenvolvidas. Foi impugnada a totalidade dos recursos geridos.

Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE 2007

24. Também foi rejeitada a totalidade das aplicações, tendo em vista a falta de registro no cadastro do FNDE do Conselho de Acompanhamento Social (CACS-Fundef, hoje CACS-Fundeb), colegiado responsável pelo acompanhamento e fiscalização do referido programa.

Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, e do Programa Dinheiro Direto na Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola – PDDE/PDE, ambos no exercício de 2010

25. Considerando a omissão do dever de apresentar prestação de contas nestes programas, a unidade técnica propugnou no sentido de imputar responsabilidade ao Sr. José Edivan Félix, ex-Prefeito Municipal nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, tratando de convocá-lo aos autos, em sede de citação e de audiência.

26. Tal providência foi envidada (peça 18), com autorização prévia do nobre Relator (peça 12), nos seguintes termos:

70.1 Citação, nos termos dos arts. 10, § 1º e 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso II, e § 1º, do Regimento Interno do TCU, do Sr. José Edivan Félix (CPF 299.205.404-63), ex-Prefeito Municipal de Catingueira (PB) nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, para, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento do ofício citatório, apresentar alegações de defesa quanto às ocorrências abaixo indicadas, em razão das condutas também identificadas, na gestão dos programas e nos exercícios referidos, ou recolher aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE - as importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas até o seu recolhimento:

Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE 2006

Irregularidade: inexistência de nexo de causalidade entre os valores repassados e as despesas efetuadas no programa;

Conduta: distribuir apenas parcialmente os gêneros alimentícios adquiridos às escolas; adulterar cópia de documentos (cheques), com o intuito de dissimular a prática de saques dos recursos em espécie;

Evidências: Relatório de Fiscalização CGU 00964 – 23º Sorteio do Projeto de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos (peça 2, p. 26-38);

Dispositivos legais e infralegais violados: art. 15, inciso VII e 16, inciso III, da Resolução CD/FNDE 38/2004;

Débito:

Data	Valor (R\$)
3/3/2006	3.351,60
4/4/2006	3.351,60
3/5/2006	3.351,60
5/6/2006	4.096,40
10/7/2006	4.096,40
2/8/2006	4.096,40
8/9/2006	4.096,40
4/10/2006	4.096,40
6/11/2006	4.096,40
5/12/2006	4.088,91
Total	38.722,11

Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE 2007

Irregularidade: Saque de recursos em espécie, dissimulados com a emissão de cheques nominais à empresa Marquesa Distribuidora de Alimentos Ltda. (CNPJ 07.163.532/0001-99), sem qualquer contraprestação associada, rompendo nexos de causalidade entre os valores repassados e as despesas efetuadas no programa;

Conduta: emitir cheques nominais à empresa Marquesa Distribuidora de Alimentos Ltda. (CNPJ 07.163.532/0001-99), sem contraprestação de serviço, com o intuito de dissimular retiradas em espécie dos recursos do programa;

Evidências: Relatório de Fiscalização CGU 00964 – 23º Sorteio do Projeto de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos (peça 2, p. 38-39);

Dispositivos legais e infralegais violados: art. 15, inciso VII, da Resolução CD/FNDE 38/2004;

Débito:

Data	Valor (R\$)
16/4/2007	3.820,00
9/5/2007	3.828,00

Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE – Exercício de 2006

Irregularidade: Retirada em espécie dos recursos, mediante adulteração de cópia do cheque 850003, apresentado para pagamento da nota fiscal 1466, emitida pela empresa Livraria do Colegial Ltda., em 1/11/2006, no valor de R\$ 5.190,00;

Conduta: Apresentar documento inidôneo na prestação de contas, mediante expediente fraudulento, com o intuito de dissimular o saque de recursos em espécie;

Evidências: Relatório de Fiscalização CGU 00964 – 23º Sorteio do Projeto de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos (peça 2, p. 43-44)

Dispositivos legais e infralegais violados: art. 16, § 5º, da Resolução CD/FNDE 27/2006;

Data	Valor (R\$)
1/11/2006	5.190,00

Valor atualizado em 1/1/2017: R\$ 9.555,31 (sem juros)

Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE 2006

Irregularidade: inobservância das exigências da legislação de trânsito nos veículos empregados na prestação do serviço; saque de recursos em espécie, mediante emprego de expediente fraudulento de adulteração documental;

Conduta: apresentar documento inidôneo na prestação de contas, mediante expediente fraudulento, com o intuito de dissimular o saque de recursos em espécie; permitir o uso de veículos na prestação do serviço sem a observância das exigências da legislação brasileira de trânsito;

Evidências: Relatório de Fiscalização CGU 00964 – 23º Sorteio do Projeto de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos (peça 2, p. 44-49);

Dispositivos legais e infralegais violados: art. 6º, § 3º, da lei 10.880/2004; art. 6º, inciso II, alínea “a” e 15 da Resolução CD/FNDE 12/2006

Débito:

Data	Valor (R\$)
11/4/2006	3.785,86
12/4/2006	3.785,86
17/5/2006	3.785,86
4/7/2006	3.785,86
28/7/2006	3.785,86
4/10/2006	3.785,86
3/11/2006	3.785,86
5/12/2006	3.785,86
18/12/2006	3.785,87
Total	34.072,75

Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE 2007

Irregularidade: Apresentação de parecer inidôneo do Conselho de Acompanhamento Social – CACS-Fundeb, de aprovação das contas, por falta de registro daquele colegiado no FNDE;

Conduta: Deixar de comprovar a constituição jurídica do Conselho de Acompanhamento Social junto ao FNDE, tornando inválido o parecer disponibilizado na prestação de contas;

Evidências: Parecer 33/2017-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN, de 8/10/2015 (peça 4, p. 172-177); Informação 247/2009- DIPRA/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 15/10/2009 (peça 4, p. 30-32); Parecer da Procuradoria Federal Especializada do FNDE (peça 4, p. 98-105)

Dispositivos legais e infralegais violados: art. 24, § 1º, inciso IV, da Medida Provisória 339, de 28/12/2006; art. 24, § 1º, inciso IV, da lei 11.494/2007;

Débito:

Data	Valor (R\$)
3/5/2007	2.810,86
3/5/2007	2.831,61
4/6/2007	2.831,61
3/7/2007	2.831,61



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

2/8/2007	2.831,61
4/9/2007	2.831,61
2/10/2007	2.831,61
31/10/2007	2.831,61
18/12/2007	2.831,67
Total	25.463,80

Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE 2010

Irregularidade: Omissão do dever de prestar contas;

Conduta: Deixar de prestar contas dos recursos recebidos para a execução do programa, nas condições e prazos estabelecidos;

Evidências: Informações 609E-DIPRA/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 9/6/2011 (peça 3, p. 186-187) e 752/2015-SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 24/2/2015 (peça 3, p. 199);

Dispositivos legais e infralegais violados: art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, na redação conferida pela Emenda Constitucional 19/2008, art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 18, § 1º, da Resolução CD/FNDE 14/2009;

Débito:

Data	Valor (R\$)
1/4/2010	4.964,12
3/5/2010	5.035,88
Total	10.000,00

Programa Dinheiro Direto na Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola – PDDE/PDE – Exercício de 2010

Irregularidade: Omissão do dever de prestar contas;

Conduta: Deixar de prestar contas dos recursos recebidos para a execução do programa, nas condições e prazos estabelecidos;

Evidências: Informação 751/2015- SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 3, p. 219), de 24/9/2015;

Dispositivos legais e infralegais violados: art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, na redação conferida pela Emenda Constitucional 19/2008, art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 31, inciso III, da Resolução CD/FNDE 3/2010;

Débito:

Data	Valor (R\$)
1/11/2010	18.000,00

70.2 Audiência do Sr. José Edivan Félix (CPF 299.205.404-63), ex-Prefeito Municipal de Catingueira (PB) nas gestões 2005-2008; 2009-2012, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à omissão no dever de prestar contas dos recursos federais repassados àquele município, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE e do Programa Dinheiro Direto na Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola – PDDE/PDE, ambos no exercício de 2010;

Ocorrência: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Catingueira (PB), em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE e do Programa Dinheiro Direto na Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola – PDDE/PDE, ambos no exercício de 2010;

Conduta: em face da omissão na prestação de contas dos valores transferidos, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE e do Programa Dinheiro Direto na Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola – PDDE/PDE, ambos no exercício de 2010, cujos prazos para apresentação encerraram-se, respectivamente, em 15/4/2011 e 28/2/2011, o mesmo não logrou demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos à conta dos referidos programas, repassados ao município de Catingueira (PB), na qualidade de ex-Prefeito Municipal;

Dispositivos legais e infralegais violados: art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, na redação conferida pela Emenda Constitucional 19/2008; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 18, § 1º, da Resolução CD/FNDE 14/2009; art. 31, inciso III, da Resolução CD/FNDE 3/2010.

27. O responsável recebeu a notificação (peça 22) e compareceu aos autos (peça 23), para apresentar peça de defesa, por meio de advogado devidamente constituído (peça 19). Esse material será examinado amiúde na sequência.

EXAME TÉCNICO

28. Na variedade de programas e exercícios abrangidos e na forma da defesa apresentada, a análise será compartimentalizada.

Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE 2006

29. A defesa alega, em síntese, que: inexistiria nexo de causalidade entre a irregularidade apontada e a conduta do gestor; a narrativa não descreve como o agente teria laborado para desviar os produtos alimentícios, em proveito próprio ou alheio; a instrução ressalva os métodos de análise sem que haja estendido estas restrições no tocante à distribuição parcial dos gêneros; inexistiu interrupção executória do programa; a responsabilização exigiria um elemento volitivo do agente em sua conduta; não restou demonstrada a ocorrência de desvio ou aplicação indevida dos recursos; a adulteração dos cheques não teve respaldo em perícia técnica; todos os cheques, notas fiscais, de empenho e recibos foram apresentados na prestação de contas.

30. Iniciando pela aventada desconexão entre a conduta atribuída ao agente e a irregularidade destacada, cumpre reproduzir a redação do expediente citatório neste particular:

Conduta: distribuir apenas parcialmente os gêneros alimentícios adquiridos às escolas; adulterar cópia de documentos (cheques), com o intuito de dissimular a prática de saques dos recursos em espécie;

Irregularidade: inexistência de nexo de causalidade entre os valores repassados e as despesas efetuadas no programa.

31. Na condição de gestor municipal de pequeno burgo, ainda que não execute diretamente as ações administrativas, o Prefeito assume a função de ordenador de despesas, assumindo a responsabilidade por todas as etapas – intermediárias e derradeiras - da execução financeira, a saber, empenho, liquidação, autorização de pagamento e mesmo o pagamento propriamente dito. Distorções que advenham deste processo são decorrentes, salvo prova em contrário, de culpa *in eligendo* ou *in vigilando*. Observe-se que a população estimada do município, em 2017, era de 4.934 habitantes (https://pt.wikipedia.org/wiki/Catingueira_-_acesso_em_26/5/2020). Despiciendas se apresentam, assim, evidências no sentido da participação direta do dirigente no cometimento destes ilícitos, pois, em sua omissão, voluntária ou não, dolosa ou culposa, assume a responsabilidade perante o controle externo.

32. Note-se, outrossim, que os expedientes fraudulentos mencionados, apurados pela Controladoria Geral da União em fiscalização *in loco*, não são elementos nucleares exclusivos da inquinação dos atos executórios pertinentes, pois outras anomalias, como distribuição parcial dos gêneros, distribuição de gêneros vedados pelas normas do programa e, principalmente, saque de recursos em espécie, são espécies autônomas e plenamente suficientes para sustentar, mesmo isoladamente, a irregularidade que lhe foi atribuída.

33. Na processualística do controle externo, não se mostra necessária a realização de perícia técnica para referendar as provas que se apresentam na forma documental. Infirmá-las é ônus do gestor, a quem incumbe evidenciar a boa e regular gestão dos recursos que lhe foram confiados (Acórdão 2648/2015-Plenário - Relator: Min. André de Carvalho; Acórdão 3623/2015 - Primeira Câmara - Relator: Min. José Múcio Monteiro). No caso particular, o controle interno apresenta (peça 2, p. 34) a relação dos cheques nos quais os pagamentos na prestação de contas, por meio de cheques, supostamente efetuados a agentes privados contratados, foram realizados em espécie à Tesouraria Municipal, fato descoberto a partir de procedimento de circularização realizado junto à instituição bancária.

34. Não merecem acolhida, destarte, os argumentos de defesa apresentados.

Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE 2007

Irregularidade: Saque de recursos em espécie, dissimulados com a emissão de cheques nominais à empresa Marquesa Distribuidora de Alimentos Ltda. (CNPJ 07.163.532/0001-99), sem qualquer contraprestação associada, rompendo nexo de causalidade entre os valores repassados e as despesas efetuadas no programa;

Conduta: emitir cheques nominais à empresa Marquesa Distribuidora de Alimentos Ltda. (CNPJ 07.163.532/0001-99), sem contraprestação de serviço, com o intuito de dissimular retiradas em espécie dos recursos do programa;

35. Segundo a defesa, a qual reproduz decisão judicial absolutória no processo 0003841-50.2009.4.05.8200 (peça 23, p. 15-21), os cheques emitidos à empresa indigitada, embora emitidos no final do ano, referiam-se a aquisições de gêneros que haviam sido distribuídos anteriormente, o que seria corriqueiro na realidade dos municípios da região. Outrossim, existiriam programas onde não haveria recesso ao final do exercício.

36. É defendida, ainda a tese de que a *“ausência, ainda que formal, de comprovação de despesas não significa que estas não tenham sido realizadas”* e que a responsabilização derivaria de *“presunções e especulações”*, o que seria vedado, sobretudo, na esfera penal.

37. As teses de defesa, expostas sucintamente, apresentam-se inadequadas para seu emprego na esfera administrativa de maneira geral, e, em especial, no controle externo.

38. No Direito Penal, até pelo caráter extremo de seus escarmentos abstratamente previstos e em decorrência de uma evolução milenar dos direitos individuais, a atribuição do ônus probatório é integralmente distribuída para a acusação.

39. Na esfera de controle externo, situada no plano administrativo no direito pátrio, em caráter *lato sensu*, por expressa dicção constitucional, quando se trata de aplicação de recursos públicos, o ônus da prova, ao reverso, é acometido ao gestor (grifo nosso):

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. **Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos**

quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação conferida pela Emenda Constitucional 19/1998)

40. Igualmente se impõe a obrigação em condições determinadas, conforme a regulamentação específica venha a requerer, como pontuado no Decreto-lei 200/1967:

Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

41. Sendo a omissão – ou a falta de comprovação da realização da despesa - um ato ilícito, ainda que isoladamente considerada, independentemente da regularidade ou não da aplicação dos recursos, sua caracterização perfaz a condição *juris tantum* de irregularidade de gestão. Trata-se de entendimento sedimentado na jurisprudência do controle externo federal (Acórdão 5742/2016 - Primeira Câmara - Relator: Min. Bruno Dantas; Acórdão 3512/2006 - Segunda Câmara - Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues; Acórdão 5374/2016 - Segunda Câmara -Relator: Min. Vital do Rêgo).

42. Quanto à decisão judicial – de primeiro grau – reproduzida, refere-se a ação penal com réus, imputações e demais elementos em tudo diversos dos fatos narrados nos autos e que ensejaram a citação do responsável. No aresto trazido aos autos pela defesa, inclusive, a própria inexistência de materialidade delitiva foi reconhecida pelo Ministério Público Federal.

43. Insuficiente, neste particular, a defesa apresentada, para elidir a irregularidade levantada.

Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE – Exercício de 2006

Irregularidade: Retirada em espécie dos recursos, mediante adulteração de cópia do cheque 850003, apresentado para pagamento da nota fiscal 1466, emitida pela empresa Livraria do Colegial Ltda., em 1/11/2006, no valor de R\$ 5.190,00;

Conduta: Apresentar documento inidôneo na prestação de contas, mediante expediente fraudulento, com o intuito de dissimular o saque de recursos em espécie;

Evidências: Relatório de Fiscalização CGU 00964 – 23º Sorteio do Projeto de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos (peça 2, p. 43-44)

Dispositivos legais e infralegais violados: art. 16, § 5º, da Resolução CD/FNDE 27/2006;

44. O responsável apresentara na prestação de contas um documento inidôneo, a saber, um cheque adulterado, para dissimular o saque de recursos em espécie, conforme apurado pela CGU (peça 2, p. 43-44). A nota fiscal não foi apresentada pelo contribuinte emitente à autoridade fazendária estadual. Outrossim, a cópia microfilmada do título, fornecida pela instituição bancária, evidencia a sua adulteração, documentando a ocorrência de saque em espécie.

45. Na peça de defesa, o responsável sustenta que não pode ser prejudicado por uma omissão do contribuinte, que deixou de comunicar a emissão da nota ao fisco estadual, para se furtar ao pagamento de tributo.

46. Menciona, além disso, trecho do “relatório de auditoria” (rectius: instrução técnica, à peça 9) em que fora consignado que *"não resta comprovada a participação do gestor na ilicitude, não havendo suporte probatório suficiente para responsabilizá-lo por tais valores. Adernais, a distribuição apenas parcial dos artigos à escola não foi mensurada."*

47. Confunde-se a defesa ao mencionar o excerto reproduzido no parágrafo anterior. Segue adiante o trecho correspondente:

43. Em três aquisições, nos valores abaixo tabulados, os materiais não teriam sido entregues nos quantitativos indicados, conforme depoimento oral dos docentes entrevistados pelo controle interno. Ademais, em procedimento de circularização efetuado junto às autoridades do Fisco

estadual, as três notas fiscais emitidas seriam inidôneas, ou seja, não foram autorizadas, ou, mesmo quando autorizadas, não foram informadas pelo contribuinte à autoridade fazendária para fins de cumprimento da legislação fiscal:

Empresa	Nota Fiscal	Valor (R\$)
Livraria do Colegial Ltda.	1475, de 4/12/2006	650,00
Livraria do Colegial Ltda.	1467, de 22/11/2006	4.000,00
MS Comércio e Serviços Ltda.	168, de 6/12/2006	1.450,00

44. A partir desta constatação, não apenas resta ignorada a destinação de parte destes recursos, como novamente se reconhece a quebra do nexo de causalidade entre os valores repassados e as despesas efetuadas. **Entretanto, não resta comprovada a participação do gestor na ilicitude, não havendo suporte probatório suficiente para responsabilizá-lo por tais valores.** Ademais, a distribuição apenas parcial dos artigos à escola não foi mensurada.

45. Adicionalmente, compulsando a nota fiscal 1466, emitida pela empresa Livraria do Colegial Ltda., em 1/11/2006, no valor de R\$ 5.190,00 e o cheque 850003, apresentado como empregado para o pagamento respectivo, constatou-se igualmente, pelo mesmo motivo e mediante circularizações, a inidoneidade tanto do documento fiscal, quanto do próprio cheque utilizado, que fora adulterado, para escamotear saque em espécie dos recursos, conforme cópia microfilmada fornecida pela instituição bancária.

48. Há duas classes de dispêndios. Na tabela acima são mencionadas despesas também sem documentação fiscal válida como arrimo. Neste caso, a argumentação do defendente é sólida, pois, de fato, somente o uso da nota fiscal inválida não satisfaria o elemento subjetivo do ilícito. **Essas ocorrências, contudo, não foram objeto da citação.**

49. Contrariamente, o dispêndio retratado na nota fiscal 1466, emitida pela empresa Livraria do Colegial Ltda., em 1/11/2006, no valor de R\$ 5.190,00, não se enquadra nesse conjunto. Ao contrário dos dispêndios referidos no item anterior, o cheque 850003, que teria sido empregado como pagamento pelos bens ou serviços, foi objeto de circularização junto à instituição financeira, sendo que a cópia microfilmagem comprova que o saque foi feito em espécie.

50. Sem razão, portanto, a defesa quanto a este ponto.

Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE 2006

Irregularidade: inobservância das exigências da legislação de trânsito nos veículos empregados na prestação do serviço; saque de recursos em espécie, mediante emprego de expediente fraudulento de adulteração documental;

Conduta: apresentar documento inidôneo na prestação de contas, mediante expediente fraudulento, com o intuito de dissimular o saque de recursos em espécie; permitir o uso de veículos na prestação do serviço sem a observância das exigências da legislação brasileira de trânsito;

51. Sustenta a defesa que inexistiria prova da infração cometida unicamente pelo saque de recursos em espécie, modalidade de pagamento que facilitaria, na sua narrativa, o pagamento de servidores municipais, que não precisariam ir ao banco para receber seus proventos.

52. Em prol de sua tese, apresenta precedente jurisprudencial do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, de natureza absolutória, quando se invocava meramente saque de valores em espécie como

prova da prática de desvio de recursos públicos, infração (crime de responsabilidade) prevista no Decreto-lei 201/1967, em seu art. 1º, inciso I.

53. Se não havia irregularidade no manejo dos recursos em espécie, não se entende porque houve a necessidade de adulteração documental, fartamente documentada no item 1.2.9 do Relatório de Auditoria da CGU (peça 2, p. 47-49).

54. Resta repetida a tese de que caberia ao controle externo provar que os recursos não foram corretamente aplicados, e não ao responsável evidenciar o contrário, a qual foi rechaçada a partir dos comentários vertidos nos itens 35 a 41 desta instrução.

55. Outrossim, é feita alusão à manifestação da instrução técnica de que o controle interno não especificaria a metodologia empregada na mensuração do débito. Na verdade, a instrução faz referência a valores que foram pagos pela prestação de serviços durante o recesso escolar. Este achado perdeu o objeto, ou foi absorvido diante da quebra do nexo de causalidade que se verificou diante da constatação de que a retirada dos valores da conta corrente foi feita em espécie, o que amparou a rejeição da aplicação dos valores repassados em sua integralidade.

Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE 2007

56. Afirma, de forma singela, que a prestação de contas do programa foi aprovada parcialmente pelo FNDE, informação que estaria registrada no sistema de gestão de prestação de contas da autarquia (SiGPC).

57. A reprovação das contas havia se dado pela falta de cadastro do Conselho de Acompanhamento Social (CACS-Fundef, hoje CACS-Fundeb), junto à autarquia, pendência que impedia a identificação do colegiado encarregado da fiscalização, do acompanhamento e do pronunciamento conclusivo sobre a execução do programa. **Pondera que essa pendência seria mera falha formal.**

58. Em primeiro lugar, mister é esclarecer que, após o ingresso da prestação de contas no TCU, não cabe mais ao repassador e instância primária de fiscalização aprová-la, ou não, sem prejuízo da possibilidade de fornecimento de subsídios a esta Corte, de modo a assistir a sua análise.

59. Neste sentido, cabe mencionar o Acórdão 1.580/2008-1ª Câmara (Relator Min. Substituto Marcos Bemquerer), o qual, por intermédio do seu item 9.1, deu nova redação à determinação emanada no item 9.4 do Acórdão 430/2008-1ª Câmara, nos seguintes termos:

9.4. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que se abstenha de aprovar prestação de contas apresentada por responsável após encaminhamento da tomada de contas especial ao TCU, submetendo novos documentos eventualmente recebidos à Corte de Contas, com manifestação conclusiva quanto à pertinência deles e suficiência para justificar as irregularidades ensejadoras da instauração da tomada de contas especial, ficando reservado exclusivamente ao TCU deliberar quanto ao mérito das contas;

60. Por oportuno, cabe também explicitar os itens 8 e 9 do Voto do referido julgado:

8. Acontece que, no processo em epígrafe, houve o esgotamento das providências administrativas antes do ingresso da presente TCE no Tribunal, não havendo mais espaço para aprovação ou avaliação das contas pelo concedente após a remessa da TCE à Corte de Contas, ao contrário do que praticou o FNDE, que aprovou as referidas contas após o envio dos autos ao TCU. Noutro dizer, exauridas as medidas a cargo do tomador de contas sem sucesso e tendo sido encaminhada a TCE a esta Casa, findada estará a competência administrativa, restando, por conseguinte, somente ao TCU emitir juízo de mérito acerca das irregularidades que deram causa à deflagração da TCE.

9. É de se registrar, porém, que tal fato não implica que o órgão ou a entidade de origem deva se abster de trazer ao conhecimento do TCU novos documentos referentes às prestações de contas já ingressas no Tribunal, ao revés, deve submetê-los à apreciação da Corte de Contas, informando sobre

a pertinência e a possibilidade de os documentos oferecidos servirem de subsídio ao exame de mérito por parte do TCU. O que se veda, repisa-se, é que o órgão administrativo venha decidir sobre a aprovação ou não das contas em momento processual inoportuno, qual seja, ulteriormente ao envio da TCE ao Tribunal.

61. Qualquer posicionamento do repassador, destarte, na fase externa da tomada de contas especial, não ostenta efeito vinculante perante o Tribunal, tendo natureza meramente opinativa.
62. A condição de “aprovação parcial” da prestação de contas, de fato, constante do sistema de gestão de prestação de contas do FNDE (SiGPC), é mais bem esclarecida a partir da leitura do Parecer 33/2017/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN (peça 28), que ora juntamos aos autos.
63. Naquela peça resta esclarecido que sequer a assinatura no parecer, eis que não legível, pode ser identificada como de lavra do Presidente daquele colegiado. **Em caráter hipotético**, é afirmado que a prestação poderia ser classificada como regular com ressalvas, desde que o gestor apresentasse a documentação faltante (decreto ou portaria municipal que institua o referido conselho, além de esclarecer o motivo da falta da informação no sistema do FNDE).
64. Não há qualquer menção nos autos a alguma providência possivelmente envidada neste sentido.
65. A aprovação parcial deve-se ao fato de que a autarquia, ao calcular o valor impugnado, não desaprovou totalmente a aplicação dos recursos, tendo em vista a existência, na conta corrente específica, de saldo a ser reprogramado para o exercício seguinte. Assim, do valor total repassado de R\$ 25.484,55, fora impugnado o montante de R\$ 25.457,45. Irrisório, nesta perspectiva, o valor efetivamente aprovado.
66. Destaque-se, apenas a título de informação, que há outras irregularidades verificadas na execução, mencionadas no documento trazido aos autos, as quais não integraram a citação do responsável, tais como inadequação dos veículos empregados no transporte em relação às exigências da legislação de trânsito e saques efetuados em espécie na conta corrente específica.
67. Quanto à alegação de que a ausência do parecer do colegiado municipal encarregado da fiscalização e acompanhamento da execução do programa seria mera falha formal, não assiste razão à defesa.
68. Encontra-se sedimentado na jurisprudência do TCU o entendimento que a ausência de parecer dos conselhos municipais de controle social, quando previstos em programas federais de natureza continuada, principalmente nas hipóteses de singeleza, não existindo outras provas que demonstrem a correta aplicação dos recursos repassados, conduzem ao julgamento pela irregularidade das contas.
69. O volume e a capilaridade extrema das transferências automáticas, quando confrontados com as disponibilidades logísticas e operacionais do controle federal, dificultam o acompanhamento e fiscalização efetuados de maneira remota. Esse quadro, aliado aos incontestáveis riscos associados à descentralização financeira em um ambiente de precariedade instrumental dos entes federados, inviabiliza indiscutivelmente um acompanhamento mais efetivo dessas aplicações, a despeito do progresso tecnológico. Foi nutrida e conferida, destarte, no controle externo e na jurisprudência específica deste Tribunal sobre essas transferências, uma enorme relevância à atuação das instâncias colegiadas de controle social, formadas por representantes comunitários, capazes de relatar eventuais disfunções executivas e desencorajar a prática de ilícitos, por parte de mandatários municipais ou pelos agentes públicos gestores das unidades escolares.
70. A singeleza das rotinas de prestação de contas, onde é dispensada até mesmo a apresentação de documentação comprobatória da execução das despesas, consistindo unicamente em relatórios de elaboração unilateral, de cunho declaratório, contribui para potencializar essa valorização.

71. Nesse quadro, a jurisprudência do TCU reputa, como regra, indispensável o parecer favorável destes conselhos para aprovação das prestações de contas dos gestores (Acórdãos 3871/2019 – Segunda Câmara – Rel. Min. Marcos Bemquerer; 4811/2016 - Segunda Câmara – Rel. Min. Ana Arraes; 5131/2017 – Primeira Câmara – Rel. Min. Bruno Dantas; Acórdão 2762/2016 - Segunda Câmara – Rel. Min. Vital do Rego).

72. Neste quadro, as alegações de defesa não merecem acolhida.

Omissão do dever de prestar contas - Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, e do Programa Dinheiro Direto na Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola – PDDE/PDE, ambos no exercício de 2010

73. É alegado que o defendente jamais houvera se furtado ao dever de prestar contas e não se manteve inerte quanto às tentativas de colacionar a documentação necessária a este mister. No entanto, por infortúnio, as providências envidadas não foram exitosas.

74. Não haveria, outrossim, prova de que haja se locupletado das verbas geridas no âmbito destes programas, mesmo porque, notadamente, os recursos teriam sido empregados nos correspondentes objetos. Não haveria, no seu entendimento, “*possibilidade jurídica*” e “*nexo causal*”, para lhe imputar responsabilidade quanto a estes valores.

75. Menciona, em sequência, precedente jurisprudencial do STJ, em sua 1ª Turma, lavrado no âmbito do REsp 1193160/RS, de Relatoria do Ministro Benedito Gonçalves, com julgamento em 17/2/2011, publicado em 24/2/2011, o qual, em seu entendimento, leciona que a responsabilização do agente público exige a comprovação de conduta dolosa.

76. A decisão judicial retrocitada, contudo, não se refere a omissão do dever de apresentar prestação de contas, mas matéria concernente ao microssistema de improbidade administrativa, cujos pressupostos não podem ser transplantados para a órbita do controle externo, muito menos de forma automática.

77. As prestações de contas não foram apresentadas, donde se presume o emprego irregular dos recursos e o correspondente dever de ressarcir. A ausência de apresentação de prestação de contas, sem justificativa, como bem destaca o eminente Ministro Benjamin Zymler, ao externar o voto condutor do Acórdão 196/2016 – Plenário, traz a presunção de dano, por imposição legal:

Logo, a omissão no dever de prestar contas configura ofensa não só às regras legais, mas também aos princípios basilares da administração pública, já que, ao final e ao cabo, o gestor deixa de prestar satisfação à sociedade sobre o efetivo emprego dos recursos postos sob a sua responsabilidade, dando ensejo, inclusive, ao surgimento de presunção legal de integral dano ao erário, pela não aplicação dos valores com desvio dos recursos federais.

78. Eventual dificuldade na obtenção da documentação necessária, por problemas burocráticos ou lições políticas paroquiais, deve ser suplantada por demanda judicial.

79. Nesse particular, deve ser mencionada a jurisprudência monolítica do TCU a respeito:

Compete ao gestor de recursos públicos, por expresse mandamento constitucional e legal, comprovar adequadamente o destino dado a recursos públicos sob sua responsabilidade, cabendo-lhe o ônus da prova. (Acórdão 84/2009-Segunda Câmara – Rel. Min. Raimundo Carreiro);

O ônus de demonstrar a regular aplicação de recursos federais recai sobre o agente público responsável por sua gestão. (Acórdão 95/2013-Plenário – Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues);

Eventuais dificuldades do gestor na obtenção dos documentos necessários à prestação de contas dos recursos geridos, inclusive as derivadas de ordem política, se não resolvidas administrativamente, devem ser por ele levadas ao conhecimento do Poder Judiciário por meio de ação própria, uma vez

que a responsabilidade pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos é pessoal. (Acórdão 1838/2019-Primeira Câmara – Rel. Min. Vital do Rêgo);

As dificuldades de ordem política na obtenção de documentos necessários à prestação de contas de recursos de convênio, se não resolvidas com a administração municipal, devem, por meio de ação apropriada, ser levadas ao Poder Judiciário, não cabendo ao TCU garantir ao responsável o acesso à referida documentação. (Acórdão 1731/2014-Segunda Câmara – Rel. Min. Marcos Bemquerer).

80. Por final, considerando que, em dois programas geridos pelo responsável, houve omissão de prestação de contas, é preciso perquirir sobre a possibilidade de cumulação das multas previstas nos artigos 57 e 58 da Lei Orgânica do TCU.

81. Entendemos que somente seria admissível tal cumulação quando os fatos geradores das penalidades fossem distintos (Acórdãos 1791/2012 – Plenário – Rel. Min. Ana Arraes; 1592/2017 – Primeira Câmara – Rel. Min. Bruno Dantas; 4342/2018 – Segunda Câmara – Rel. Min. Ana Arraes).

82. No caso vertente, o dano ao erário decorre, por presunção legal, da omissão do dever de prestar contas, ilícito que ensejou a audiência do responsável. Existe uma relação de subordinação, de natureza de causa e efeito, entre a omissão e a falta de comprovação da aplicação regular dos recursos, no sentido que, no caso específico, a segunda decorre da primeira, esta representando o desvalor da conduta (a omissão, que é o fato gerador da penalidade) e aquela o desvalor do resultado (a incerteza se os valores foram aplicados corretamente no objeto do programa). Nesse cenário, a jurisprudência do TCU termina por adotar a teoria da exasperação, de forma analógica às figuras dos arts. 70 e 71 do Código Penal (concurso formal e crime continuado), dispensando ou absorvendo a multa do art. 58 da lei orgânica, mas atribuindo repercussão dosimétrica à penalidade do art. 57, que guarda relação de proporcionalidade com o dano ao erário. É a tese prevalecente no Acórdão 9579/2015 – Segunda Câmara, da relatoria do eminente Ministro Vital do Rêgo.

83. Merecem integral rejeição, portanto, todas as alegações de defesa apresentadas pelo responsável, em relação a todos os programas e exercícios abrangidos.

PRESCRIÇÃO

84. No que diz respeito à pretensão punitiva do TCU, conforme o Acórdão 1441/2016 - Plenário – Rel. Min. Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

85. De início, é preciso definir o termo inicial deste interregno. O critério que se adota comumente, em casos da espécie, é considerar a data limite para apresentação da prestação de contas ao aplicador dos recursos. Essa opção apresenta como fundamento o princípio da *actio nata*, pois, segundo seus defensores, representaria o termo inicial aquele momento em que o Estado teria condições de agir na defesa de seus interesses, quando se mostrasse necessário.

86. Tal critério é passível de críticas, na medida em que a prestação de contas possui um caráter declaratório, e não constitutivo, das referências fáticas que se relacionam com as possíveis irregularidades que se habilitam a ser objeto de sanção. Desconsidera, sobretudo, o poder-dever estatal de acompanhar *pari passu*, a execução da ação governamental, com potencial ablativo das desconformidades. Opera logicamente em desfavor do agente punível. Sua adoção será, contudo, sugerida, em coerência com a linha interpretativa mantida por esta Corte.

87. Como o processo trata de diversos programas e exercícios, onde foram inquinadas as aplicações dos recursos descentralizados, faz-se necessário empregar o critério em cada caso específico.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

Programa	Data limite para a apresentação da prestação de contas	Interrupção	Situação
PNAE 2006	28/2/2007	16/8/2019	Prescrito
PNATE 2006	15/4/2007	16/8/2019	Prescrito
PDDE 2006	28/2/2007	16/8/2019	Prescrito
PNAE 2007	28/5/2007	16/8/2019	Prescrito
PNATE 2007	15/4/2008	16/8/2019	Prescrito
PNATE 2010	15/4/2011	16/8/2019	Não prescrito
PDDE/PDE 2010	28/2/2011	16/8/2019	Não prescrito

CONCLUSÃO

88. Diante da omissão do dever de prestar contas dos recursos recebidos pelo município de Catingueira (PB), no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola – PDDE/PDE e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, ambos no exercício de 2010; e da desaprovação das contas relativas ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, do PNATE, estes nos exercícios 2006 e 2007 e do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, no exercício de 2006; e da rejeição total das alegações de defesa e razões de justificativa apresentadas pelo responsável, deve recair sobre a pessoa do Sr. José Edivan Félix, ex-Prefeito Municipal de Catingueira (PB), nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, a irregularidade das contas e a condenação em débito, nas parcelas que geriu, delimitadas nos expedientes citatórios encaminhados, bem como a multa do art. 57 da lei 8.443/92.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

89.1. julgar irregulares as contas do Sr. José Edivan Félix (CPF 299.205.404-63), ex-Prefeito de Catingueira (PB), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas e fixando-lhe o prazo de 15 dias, para que comprove, perante este Tribunal, em respeito art. 214, inciso III, alíneas “a” e “b”, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente:

Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE 2006

Débito:

Data	Valor (R\$)
3/3/2006	3.351,60
4/4/2006	3.351,60
3/5/2006	3.351,60
5/6/2006	4.096,40



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

10/7/2006	4.096,40
2/8/2006	4.096,40
8/9/2006	4.096,40
4/10/2006	4.096,40
6/11/2006	4.096,40
5/12/2006	4.088,91
Total	38.722,11

Valor atualizado em 28/5/2020 (sem juros): R\$ 80.004,02

Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE 2007

Débito:

Data	Valor (R\$)
16/4/2007	3.820,00
9/5/2007	3.828,00

Valor atualizado em 28/5/2020: R\$ 15.384,02 (sem juros)

Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE – Exercício de 2006

Data	Valor (R\$)
1/11/2006	5.190,00

Valor atualizado em 28/5/2020: R\$ 10.703,34 (sem juros)

Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE 2006

Débito:

Data	Valor (R\$)
11/4/2006	3.785,86
12/4/2006	3.785,86
17/5/2006	3.785,86
4/7/2006	3.785,86
28/7/2006	3.785,86
4/10/2006	3.785,86
3/11/2006	3.785,86
5/12/2006	3.785,86
18/12/2006	3.785,87
Total	34.072,75

Valor atualizado em 28/5/2020: R\$ 70.307,21 (sem juros)



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE 2007

Débito:

Data	Valor (R\$)
3/5/2007	2.810,86
3/5/2007	2.831,61
4/6/2007	2.831,61
3/7/2007	2.831,61
2/8/2007	2.831,61
4/9/2007	2.831,61
2/10/2007	2.831,61
31/10/2007	2.831,61
18/12/2007	2.831,67
Total	25.463,80

Valor atualizado em 28/5/2020: R\$ 50.707,04 (sem juros)

Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE 2010

Débito:

Data	Valor (R\$)
1/4/2010	4.964,12
3/5/2010	5.035,88
Total	10.000,00

Valor atualizado em 28/5/2020: R\$ 17.265,72 (sem juros)

Programa Dinheiro Direto na Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola – PDDE/PDE – Exercício de 2010

Débito:

Data	Valor (R\$)
1/11/2010	18.000,00

Valor atualizado em 28/5/2020: R\$ 30.475,80 (sem juros)

89.2 aplicar ao Sr. José Edivan Félix (CPF 299.205.404-63), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

89.3 autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU, caso não atendida a notificação;



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

89.4 autorizar, desde logo, se requerido pelo responsável, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma, os encargos legais devidos, sem prejuízo de alertá-lo de que, caso opte por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §2º, do Regimento Interno do TCU;

89.5 enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao FNDE e ao responsável, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa;

89.6 enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis.

SECEX-TCE, 1ª Diretoria Técnica, em 28/5/2020

MARCELLO MAIA SOARES

Auditor Federal de Controle Externo

Mat. 3530-0