

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 043.214/2018-5

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidades: Município de Catingueira – PB e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

Responsável: José Edivan Félix (299.205.404-63)

Representação legal: Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (14.233/OAB-PB) e outros, representando José Edivan Félix.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE DIVERSOS PROGRAMAS FEDERAIS. CITAÇÃO. ARGUMENTOS APRESENTADOS INSUFICIENTES PARA ELIDIR AS OCORRÊNCIAS. CULPA GRAVE NA GESTÃO DOS RECURSOS. CONTAS IRREGULARES COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em razão de supostas irregularidades na execução de recursos transferidos ao município de Catingueira/PB para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (exercícios de 2006 e 2007), do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE (exercícios de 2006, 2007 e 2010), do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE (exercício de 2006), e do Programa Dinheiro Direto na Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola – PDDE/PDE (exercício de 2010).

2. Na fase interna da tomada de contas especial, foram constatados os seguintes indícios de irregularidades, a partir de fiscalização realizada pela Controladoria Geral da União (CGU) e análises proferidas pelo FNDE:

Programa	Exercício	Valor impugnado (R\$)	Irregularidades apontadas
PNAE	2006	38.726,56	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
PNAE	2007	13.404,97	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
PNATE	2006	27.735,00	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
PNATE	2007	25.457,75	Ausência de prova de constituição jurídica do Conselho Municipal de acompanhamento social (CACS-Fundef)
PNATE	2010	10.071,76	Omissão do dever de prestar contas
PDDE	2006	11.611,13	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)
PDDE/PDE	2010	18.000,00	Omissão do dever de prestar contas

3. Após as tentativas de saneamento das irregularidades, o FNDE instaurou tomada de contas especial e, ao final, verificou a ocorrência dos prejuízos assinalados na Informação 169/2015-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 18/12/2015, e imputou responsabilidade ao Sr. José Edivan Félix, ex-Prefeito de Catingueira (PB), nas gestões de 2005 a 2008 e 2009 a 2012.

4. No âmbito desta Corte de Contas, autorizei a citação do aludido responsável, em virtude dos fatos, condutas e débitos relacionados a seguir, discriminados por programa federal:

4.1. Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE 2006:

4.1.1. Irregularidade: *“Inexistência de nexos de causalidade entre os valores repassados e as despesas efetuadas no programa”*;

4.1.2. 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”*;

4.1.3. 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

4.2. Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE 2007

4.2.1. 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”;*

4.2.2. 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”;*

4.2.3. Débito:

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

4.3. Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE – Exercício de 2006

4.3.1. 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”;*

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

4.3.3. Débito:

Data	Valor (R\$)
1º/11/2006	5.190,00

4.4. Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE 2006

4.4.1. 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”;*

4.4.2. 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”;

4.2.3. 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

4.5. Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE 2007

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

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

4.5.3. 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

4.6. Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE 2010

4.6.1. Irregularidade: “Omissão do dever de prestar contas”;

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

4.6.3. Débito:

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

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

4.7.1. Irregularidade: “Omissão do dever de prestar contas”;

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

4.7.3. Débito:

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

5. Ademais, autorizei a audiência do Sr. José Edivan Félix em virtude da “*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*”.

6. A SecexTCE analisou a resposta apresentada, na forma da instrução transcrita parcialmente a seguir com os ajustes de forma que entendi pertinentes:

“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 iniquação 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, assumia 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:*

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

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, posteriormente 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 microsistema 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.

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

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
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)

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;

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.”



7. O corpo diretivo da unidade técnica e o Ministério Público junto ao TCU aquiesceram ao aludido encaminhamento.

É o relatório.