

TC 036.137/2020-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: município de Jeriquara/SP

Responsáveis: Alexandre Alves Borges (CPF 149.600.658-50) e Éder Luiz Carvalho Gonçalves (CPF 122.207.688-80)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: citação

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor dos Srs. Alexandre Alves Borges, prefeito municipal de Jeriquara/SP na gestão 2009-2012, e Éder Luiz Carvalho Gonçalves, prefeito municipal de Jeriquara/SP nas gestões 2017-2020 e 2021-2024, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos por força do Programa Educação Infantil - Novos Estabelecimentos, no exercício de 2012.

HISTÓRICO

2. Em 8/7/2020, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1960/2020.

3. Os recursos repassados pelo FNDE ao município de Jeriquara/SP, no âmbito do Programa Educação Infantil - Novos Estabelecimentos, exercício 2012, totalizaram R\$ 107.733,89 (peça 3).

4. O fundamento para a instauração da tomada de contas especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

 Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à Prefeitura Municipal de Jeriquara - SP, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos no exercício de 2012, no âmbito do Programa Educação Infantil - Novos Estabelecimentos, cujo prazo encerrou-se em 20/01/2019.

5. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

6. No relatório (peça 12), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 107.733,89, imputando-se a responsabilidade aos Srs. Alexandre Alves Borges, prefeito municipal de Jeriquara/SP na gestão 2009-2012, e Éder Luiz Carvalho Gonçalves, prefeito municipal de Jeriquara/SP nas gestões 2017-2020 e 2021-2024.

7. Em 29/9/2020, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 16), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 17 e 18).

8. Em 14/10/2020, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das



conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 19).

9. Estando os autos à espera da elaboração da instrução preliminar, já no âmbito desta Corte, foi recebido, em 5/7/2021, o Ofício 18027/2021/Dimoc/Cotce/Cgapc/Difin-FNDE (peça 22, p. 1-2), mediante o qual o FNDE informou o seguinte:

Informamos que foi apresentada no âmbito desta Autarquia documentação a título de prestação de contas intempestiva do Programa Educação Infantil - Novos Estabelecimentos 2012. Tendo em vista que o Processo de TCE encontra-se no âmbito desse Tribunal de Contas sem deliberação, conforme consulta ao sítio eletrônico do TCU, enviamos cópia da documentação recebida, informando que a mesma será objeto de Nota Técnica por parte desta Autarquia, a ser encaminhada ao TCU, em atendimento ao disposto no Acórdão nº 1580/2008 – TCU – 1ª Câmara e, de acordo com a Portaria Interministerial nº 424, de 30/12/2016.

10. Em face disso, foi elaborada uma primeira instrução preliminar (peças 24, 25 e 26), mediante a qual foi proposta diligência ao FNDE para solicitar o seguinte:

- a) cópia de nota técnica a ser expedida em face da prestação de contas do Programa Educação Infantil - Novos Estabelecimentos, município de Jariquera/SP, tanto em relação à análise da execução física, quanto no que tange à análise financeira;
- b) cópia da documentação apresentada a título de prestação de contas;
- c) informações sobre a pertinência e a possibilidade de os documentos oferecidos servirem de subsídio ao exame de mérito por parte do TCU.

11. A aludida diligência foi efetuada por meio do ofício 38846/2021-TCU/Seproc (peça 27), recebido pelo FNDE em 30/7/2021 (peça 28), tendo sido respondida por aquela autarquia por intermédio do Ofício 28414/2021/Dimoc/Cotce/Cgapc/Difin-FNDE, de **20/10/2021** (peça 33, p. 1-2), por meio do qual o FNDE encaminhou a Nota Técnica 2578293/2021/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN (peça 33, p. 3-6) e o Parecer 226/2021/COGEI/DPD/SEB/SEB (peça 33, p. 7-9).

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

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

12. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 21/1/2019, haja vista que o vencimento do prazo para prestação de contas deu-se em 20/1/2019, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

12.1. Alexandre Alves Borges, por meio do ofício acostado à peça 6, recebido em 7/1/2020, conforme AR (peça 8).

Valor de Constituição da TCE

13. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 115.266,66, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

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

14. Informa-se que não foi encontrado débito imputável ao responsável em outros processos no Tribunal.

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



instruída.

EXAME TÉCNICO

16. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que o Sr. Alexandre Alves Borges era a pessoa responsável pela gestão e execução dos recursos federais recebidos à conta do Educação Infantil - Novos Estabelecimentos, exercício 2012, tendo o prazo final para apresentação da prestação de contas expirado em 20/1/2019.

17. Apesar de o tomador de contas haver incluído Éder Luiz Carvalho Gonçalves como responsável neste processo, após análise realizada sobre a documentação acostada aos autos, conclui-se que sua responsabilidade deve ser excluída, uma vez que não há evidências de que tenha tido participação na irregularidade aqui verificada.

18. Verifica-se que foi dada oportunidade de defesa ao agente responsabilizado na fase interna, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal), conforme detalhado no item “Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN/TCU 71/2012”, subitem “Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa”.

19. Entretanto, o responsável não apresentou justificativas suficientes para elidir a irregularidade e não recolheu o montante devido aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, razão pela qual sua responsabilidade deve ser mantida.

20. O FNDE encaminhou o Parecer 226/2021/COGEI/DPD/SEB/SEB (peça 33, p. 7-9), no qual se apurou que a meta física definida para o programa (86 novas matrículas em creches e pré-escolas) havia sido cumprida em 104,65%, uma vez que foram realizadas noventa novas matrículas em creches e pré-escolas.

21. Entretanto, por meio da Nota Técnica 2578293/2021/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN (peça 33, p. 3-6), o FNDE destacou a ocorrência de movimentações irregulares na conta do programa.

22. Dessa forma, a autarquia manifestou-se pela insuficiência da documentação apresentada para fins de prestação de contas.

23. De acordo com as análises empreendidas nesta fase instrutória, a irregularidade descrita no relatório do tomador, bem como as respectivas condutas identificadas, que deram origem a esta TCE, podem ser melhor descritas da forma que se segue. A estrutura adotada nesta instrução reflete a matriz de responsabilização (peça logo anterior a esta nos autos do processo):

23.1. **Irregularidade 1:** movimentação indevida na conta do programa, em face da constatação de que foram realizadas duas transferências para outra conta do município, totalizando R\$ 84.022,09.

23.1.1. Fundamentação para o encaminhamento:

23.1.1.1. Foram constatadas movimentações a débito irregulares registradas na relação de pagamento e no extrato da conta específica do programa (transferências para conta do município), como segue:

Nº Ordem	Tipo	Número	Data	Valor (R\$)	Nome
3	Ordem Bancária	556949000005474	26/6/2012	45.844,19	Município de Jeriquara
5	Ordem Bancária	556949000005474	31/7/2012	38.177,99	Município de Jeriquara
Total (R\$)				84.022,09	-

13.1.1.2. Não se pode verificar o nexos causal entre os recursos federais repassados e as despesas realizadas quando os recursos são retirados da conta específica aberta para a movimentação dos recursos do programa.



23.1.1.3. Essa situação vai de encontro à jurisprudência consolidada no TCU, a qual, em síntese, estabelece que a transferência de recursos da conta específica do convênio para outra conta que não seja do fornecedor do bem ou serviço impede o estabelecimento do necessário nexos entre os recursos repassados e o objeto avençado. Nesse sentido, os seguintes enunciados da jurisprudência selecionada do TCU:

A comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos mediante convênio e outros instrumentos congêneres evidencia-se mediante a execução física e a execução financeira da avença, acompanhada do nexos de causalidade entre uma e outra. A transferência de recursos da conta específica do convênio para outra conta ou a emissão de cheques nominais à própria entidade ou a outrem, que não seja o fornecedor do bem ou serviço, impede o estabelecimento do necessário nexos entre os recursos repassados e o objeto avençado. (Acórdão 597/2019 - TCU - Segunda Câmara - Relator Marcos Bemquerer)

A transferência de recursos de convênio de conta específica para outra conta do município impede a perfeita aferição do nexos de causalidade entre as despesas declaradas e os recursos federais voluntariamente transferidos ao ente. (Acórdão 344/2015 - TCU - Plenário - Relator Walton Alencar Rodrigues)

A realização de saques contra a conta de convênio, por meio de cheques nominativos à prefeitura, impede o estabelecimento do nexos entre os recursos sacados e a execução do objeto pactuado. (Acórdão 2823/2016 - TCU - Primeira Câmara - Relator Weder de Oliveira)

Os pagamentos efetuados mediante transferência ou débito autorizado, em que não seja possível a identificação do beneficiário, não comprovam a boa e regular aplicação dos recursos transferidos pela União mediante convênio. (Acórdão 8955/2017 - TCU - Segunda Câmara - Relator José Mucio Monteiro)

A movimentação dos recursos transferidos à conta bancária específica do convênio por meio de cheque nominal à prefeitura, e não à empresa contratada, impossibilita o estabelecimento do nexos de causalidade entre origens e aplicações dos recursos, não elidindo essa irregularidade o fato de a conta específica ter sido aberta em agência bancária situada em outro município. (Acórdão 4626/2016 - TCU - Primeira Câmara - Augusto Sherman).

23.1.1.4. Assim, se é certo que os recursos repassados entraram na conta bancária específica e destinada a um determinado fim, não há qualquer indício seguro sobre qual destino foi dado a esse montante removido da conta específica para outra conta do município. Não há, então, como presumir que tenham sido utilizados para os fins pactuados, nem como afastar acima de qualquer dúvida a possibilidade de desvio ou locupletamento do responsável pela gestão dos recursos.

23.1.2. Evidências da irregularidade: extratos bancários (peça 38, p. 3-4), relação de pagamentos (peça 38, p. 22), Nota Técnica 2578293/2021/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN (peça 33, p. 3-6) e Parecer 226/2021/COGEI/DPD/SEB/SEB (peça 33, p. 7-9).

23.1.3. Normas infringidas: art. 15 da Resolução CD/FNDE 15/2013.

23.1.4. Débitos:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador da parcela
16/6/2012	45.844,19	D1
31/7/2012	38.177,99	D2
24/6/2021	4,39	C1*

Valor atualizado do débito (sem juros) em 18/12/2021: R\$ 146.638,16

*Valor recolhido aos cofres do FNDE (peça 38, p. 63)

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

23.1.6. **Responsável:** Alexandre Alves Borges, prefeito municipal de Jariquera/SP na gestão 2009-2012.



23.1.6.1. **Conduta:** transferir recursos da conta específica do programa para outra conta do município.

23.1.6.2. Nexo de causalidade: a transferência de recursos da conta específica para outra conta do município impede o estabelecimento do nexos de causalidade entre os recursos repassados e o objeto do programa.

23.1.6.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não transferir recursos da conta específica do programa para outra conta do município.

23.1.7. Encaminhamento: citação.

24. Em razão de a irregularidade apontada encontrar-se devidamente demonstrada, deve ser citado o responsável, Alexandre Alves Borges, para apresentar alegações de defesa e/ou recolher o valor total do débito quantificado em relação à irregularidade descrita anteriormente.

Prescrição da Pretensão Punitiva

25. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016 - TCU - Plenário, Relator 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 dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo esse prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

26. No caso em exame, a perspectiva de aplicação de penalidade ao responsável dificilmente será alcançada pela prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada deu-se em 21/1/2019 e o ato de ordenação da citação muito provavelmente ocorrerá em prazo inferior a dez anos.

Informações Adicionais

27. Informa-se, ainda, que há delegação de competência do relator deste feito, Weder de Oliveira, para a citação proposta, nos termos da portaria WDO 9, de 8/10/2021.

CONCLUSÃO

28. A partir dos elementos constantes nos autos e do exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico”, foi possível definir a responsabilidade do Sr. Alexandre Alves Borges, e quantificar adequadamente o débito a ele atribuído, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação do responsável.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) realizar a **citação**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, o responsável abaixo indicado, em decorrência das condutas praticadas, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres especificados, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:

Responsável: Alexandre Alves Borges (CPF 149.600.658-50), prefeito municipal de Jariquera/SP na gestão 2009-2012, na condição de gestor dos recursos.

Irregularidade: movimentação indevida na conta do programa, em face da constatação de que foram realizadas duas transferências para outra conta do município, totalizando R\$ 84.022,09.



Evidências da irregularidade: extratos bancários (peça 38, p. 3-4), relação de pagamentos (peça 38, p. 22), Nota Técnica 2578293/2021/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN (peça 33, p. 3-6) e Parecer 226/2021/COGEI/DPD/SEB/SEB (peça 33, p. 7-9).

Normas infringidas: art. 15 da Resolução CD/FNDE 15/2013.

Cofre credor: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador da parcela
16/6/2012	45.844,19	D1
31/7/2012	38.177,99	D2
24/6/2021	4,39	C1*

Valor atualizado do débito (sem juros) em 18/12/2021: R\$ 146.638,16

Conduta: transferir recursos da conta específica do programa para outra conta do município.

Nexo de causalidade: a transferência de recursos da conta específica para outra conta do município impede o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos repassados e o objeto do programa.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não transferir recursos da conta específica do programa para outra conta do município.

b) informar ao responsável que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º, do RI/TCU;

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

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

e) esclarecer ao responsável, em obediência ao art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VII, da Resolução TCU 170/2004, que o não atendimento à citação ou à audiência implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

Secex-TCE, em 21 de dezembro de 2021.

(Assinado eletronicamente)
JANAÍNA MARTINS DO NASCIMENTO
 AUFC – Matrícula TCU 9797-7