



Processo TC 001.162/2011-0 (com 20 peças)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em desfavor do sr. José Ribamar de Sousa Riba Rabelo, ex-Prefeito do Município de Turiaçu/MA, em virtude de irregularidades na prestação de contas dos recursos repassados àquela municipalidade por força do Convênio 95284/1998 (peça 1, pp. 35/51), com vigência para o período de 3.7.1998 a 7.5.1999, já incluídas as prorrogações.

O objeto do referido acordo consistia na capacitação de docentes e/ou técnicos e na impressão de material didático para classe de aceleração da aprendizagem do ensino fundamental, orçado e aprovado em R\$ 65.688,00, a ser custeado integralmente com recursos federais, os quais foram repassados em 8.10.1998, por meio da Ordem Bancária 1998OB095314 (peça 1, p. 89).

Em 27.2.2003, o FNDE emitiu o primeiro ofício cobrando a prestação de contas do sr. José Ribamar de Sousa Riba Rabelo (peça 1, p. 57).

A prestação de contas foi apresentada em 2.6.2003 (peça 1, p. 73) e, em 8.12.2005, o FNDE expediu ofício cobrando do ex-Prefeito documentos faltantes (peça 1, p. 95). Diante da persistente omissão do responsável, foi encaminhado, pelo FNDE, ofício ao sr. Joaquim Umbelino Ribeiro, Prefeito Municipal à época, solicitando suas providências para solução da falha, sob pena de enquadrá-lo como corresponsável, fundamentado no Enunciado de Súmula/TCU 230 (peça 1, p. 109).

Ante a inércia dos responsáveis, o FNDE instaurou a presente TCE.

Foram emitidos o Relatório de Auditoria 212530/2010 (peça 1, pp. 155/7), o Certificado de Auditoria 212530/2010 (peça 1, p. 158), certificando a irregularidade das contas, e o Parecer do Dirigente do órgão de Controle Interno (peça 1, p. 159), concluindo pela irregularidade das presentes contas.

O Excelentíssimo Ministro de Estado da Educação, sr. Fernando Haddad, emitiu Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 161), atestando haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e no Certificado de Auditoria, encaminhando o processo a este Tribunal para julgamento.

No âmbito do TCU, foram realizadas as seguintes medidas saneadoras (peças 8,9 e 10):

“17.1. com fundamento no art. 12, II, da Lei 8.443/92, a citação do sr. José Ribamar de Sousa Rabelo (CPF 062.311.443-72), para que apresente suas alegações de defesa ou recolha aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação a quantia de R\$ 65.688,00, que, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora no período de 8.10.1998 a 2.2.2012, perfaz o total de R\$ 385.861,22, conforme memória de cálculo anexa (peça 3), em virtude da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação,



tendo em vista a impossibilidade de aferir que o referido montante foi realmente aplicado no objeto do Convênio 95284/1998, posto que não foram apresentados os seguintes documentos, contrariando a Cláusula Nona do Termo de Convênio e os itens 'IX' e 'X' do art. 28, bem como o art. 30, da Instrução Normativa STN n.º 1, de 15 de janeiro de 1997 :

- a) relação de frequência dos docentes ao curso de capacitação;
 - b) extrato bancário da conta específica do convênio;
 - c) recibos dos pagamentos apresentados na prestação de contas;
 - d) guia de recolhimento referente à restituição do saldo do convênio;
 - e) despacho de adjudicação/homologação das licitações realizadas ou justificativas para sua dispensa ou inexigibilidade, com respectivo embasamento legal;
- 17.2. com fundamento no art. 12, III, da Lei 8.443/92, a audiência do Sr. Joaquim Umbelino Ribeiro (CPF 080.923.113-15) para que apresente suas razões de justificativa para o não atendimento das notificações encaminhadas pelo FNDE por meio dos Ofícios 91195/2003 – SECEX/DIROF/GECAP (p. 65, peça 1) e 3195/2005 – DIPRE/COAPC/CGCAP/DIFIN/ FNDE/MEC (p. 109, peça 1), tendo em vista o disposto na Súmula 230 deste Tribunal.”

O senhor Joaquim Umbelino Ribeiro apresentou suas justificativas, por meio de sua representante legal, devidamente credenciada nos autos (peças 12 e 13), enquanto o sr. José Ribamar de Sousa Riba Rabelo, apesar de corretamente citado, manteve-se silente.

Depois de analisar as razões de justificativas apresentadas, a unidade técnica propôs (peça 18, p. 4):

- “a) acatar as razões de justificativas do senhor Joaquim Umbelino Ribeiro.
- b) considerar revel o senhor José Ribamar de Sousa Riba Rabelo, com amparo no § 3º e inc. IV do art. 12 da Lei 8.443, de 16/7/1992;
- c) julgar irregulares as contas do senhor José Ribamar de Sousa Riba Rabelo, nos termos dos arts. 1º, inc. I, e 16, inc. III, alínea ‘c’, e 19, *caput*, da Lei 8.443, de 1992; e condená-lo ao pagamento da importância de R\$ 65.688,00, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 8.10.1998 até a efetiva quitação do débito, na forma da legislação vigente; fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, nos termos do art. 23, inc. III, alínea ‘a’, da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea ‘a’ do Regimento Interno/TCU;
- d) aplicar ao senhor José Ribamar de Sousa Riba Rabelo multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data da deliberação proferida até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma prevista na legislação em vigor;



e) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inc. II, da Lei 8.443, de 1992, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor; e

f) remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada dos correspondentes relatório e voto, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para ajuizamento das ações penais e civis cabíveis, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443, de 1992, c/c os arts. 71, inc. XI, da Constituição Federal, e 209, § 7º, do RI/TCU”.

II

O Ministério Público anui à proposta da unidade instrutiva.

Como visto, o convênio em exame previa a capacitação de docentes e/ou técnicos e a impressão de material didático para classe de aceleração da aprendizagem do ensino fundamental.

Segundo o concedente, não foi demonstrada a correta aplicação dos recursos, porque, da prestação de contas apresentada, não constavam os seguintes documentos:

- relação de frequência dos docentes ao curso de capacitação;
- homologação e adjudicação para aquisição de material didático ou termo de dispensa, com respectivo embasamento legal;
- extratos bancários, demonstrando a movimentação financeira;
- recibos dos pagamentos apresentados na prestação de contas.

Realmente, nas situações em que o objeto acordado cuida de cursos de capacitação, o Tribunal tem exigido a apresentação de notas fiscais, recibos, pagamentos aos instrutores, lista de presença dos alunos, bem como outros documentos aptos a formar o conjunto probatório da boa e regular aplicação dos recursos federais.

Nesse sentido são os seguintes acórdãos:

“2.Quanto às demais ações conveniadas, assiste razão à Unidade Técnica quando afirma que os elementos contidos na prestação de contas não permitem, da mesma forma, aferir acerca da sua realização, pela ausência de elementos básicos como relação de escolas beneficiárias; lista de presença nos cursos de capacitação; programa realizado; número de docentes atendidos; etc.

3.Vale ressaltar que é obrigação do gestor público prestar contas da aplicação dos recursos recebidos, sendo sua omissão ou inexatidão motivo para impugnação de valores. Pelo que consta nos autos, não restou cabalmente comprovada a aplicação dos recursos no objeto pactuado, mostrando-se, assim, pertinente a impugnação total dos valores repassados ao responsável”. (Acórdão 319/2001 - Segunda Câmara)

“9. À descentralização irregular dos recursos soma-se, ainda, a inexistência de documentos aptos a demonstrar a efetiva execução do objeto pactuado, tais como extratos bancários que retratem a movimentação financeira nas secretarias estaduais, cadastro de educadores e alunos, listas de presença, relatórios de atividades desenvolvidas e de resultados, dentre outros”. (Acórdão 618/2008 - Segunda Câmara)



“O convênio teve por objeto a concessão de assistência financeira para formação continuada de docentes em educação de jovens e adultos e para aquisição de material didático para alunos. De acordo com o plano de trabalho aprovado, R\$ 469.153,18 deveriam ser aplicados em cursos de capacitação para 1.120 docentes, distribuídos em 329 municípios, com atividades de 120 horas-aulas, e R\$ 554.400,00 em aquisição de material escolar para 28.000 alunos.

[...]

Ademais, não há nos autos documentos aptos a demonstrar a efetiva execução do objeto pactuado, tais como, cadastro de educadores e alunos, listas de presença, relatórios de atividades desenvolvidas e de resultados, dentre outros”. (Acórdão 1207/2009 – Plenário)

“13. No aludido ano de 2004, a única atividade com os professores do PEJA se deu com a parceria entre o Município de São Gabriel/BA e Faculdade do Sertão da Bahia - UESSBA, situada no Município de Irecê/BA. Os alunos graduandos do curso de Pedagogia da referida instituição de ensino superior participavam das atividades pedagógicas com os professores do PEJA a título de estágio, sem qualquer ônus para o Município de São Gabriel/BA. Ademais, o responsável não trouxe aos autos provas de que tenha efetivamente realizado o referido curso, tais como cópia do contrato, conteúdo programático do curso ou ainda lista de presença dos professores participantes”. (Acórdão 2959/2010 - Primeira Câmara).

Considerando que, no caso em exame, segundo notícia o concedente, a documentação exigida não foi apresentada, não há como inferir que ocorreu a capacitação dos docentes.

Outrossim, a ausência apontada pelo FNDE dos demais documentos, notadamente a falta de cópia do termo de homologação e de adjudicação para aquisição de material didático ou termo de dispensa, com respectivo embasamento legal, impede concluir que houve a compra, bem como a distribuição deste material didático para classe de aceleração da aprendizagem do ensino fundamental, conforme previsto no acordo.

E mesmo que essa parcela do objeto tivesse sido cumprida, a não apresentação do despacho homologatório e adjudicatório faz deduzir que o certame não foi realizado, quando era exigível, o que é repellido pelo ordenamento jurídico, configurando grave infração à norma legal.

Igualmente, a não apresentação dos extratos bancários, demonstrando a movimentação financeira, e dos recibos dos pagamentos apresentados na prestação de contas, além de obstar a conclusão de que o objeto foi realizado, impossibilita que seja estabelecido o nexos causal entre os recursos repassados ao município e qualquer ação que possa ter sido realizada.

O Tribunal tem entendido que a ausência de nexos causal é suficiente para a caracterização do dano:

“4. De fato, há jurisprudência pacífica no âmbito desta Corte de Contas no sentido de que, ex vi do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-lei nº 200/1967, o ônus de comprovar a regularidade integral na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente,



que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexo causal entre estes e os recursos repassados, o que não ocorreu nos presentes autos”. Acórdão 317/2005 - Primeira Câmara.

Isto porque, conforme jurisprudência deste Tribunal, para que se configure a boa e regular aplicação de recursos públicos descentralizados, não basta que o gestor afirme a consecução de determinado objeto. A este compete demonstrar efetivamente que o objeto fora realizado com a verba recebida por meio do ajuste, mediante o estabelecimento de nexo causal entre as despesas realizadas e os valores transferidos.” Acórdão 386/2008-Plenário.

“Em face dessas evidências e, considerando esse descumprimento constitucional, devidamente caracterizado pela ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do convênio, reforçado pela inexistência do devido nexo de causalidade entre tais recursos e o objeto do convênio, tenho por irregulares as presentes contas, com imputação de débito e cominação de multa ao responsável, a quem cabe a obrigação de restituir integralmente aos cofres públicos os recursos transferidos, na forma da legislação em vigor”. Acórdão 968/2008 - Primeira Câmara

Além disso, nos termos dos Acórdãos 198/2007 e 978/2008, ambos da 2ª Câmara, a tomada de contas especial, sendo procedimento de exceção, deve estar instruída com todos os elementos necessários à comprovação da aplicação dos recursos e que motivaram os pagamentos.

Também nesse sentido os Acórdãos 923/2006 e 3.329/2006, ambos da 2ª Câmara, segundo os quais, após a instauração da tomada de contas especial, torna-se insuficiente a remessa de documentos exigidos em normas atinentes à prestação de contas ordinária, devendo a comprovação da aplicação dos recursos estar acompanhada de todos os elementos que motivaram os pagamentos, ou seja, dos elementos necessários e suficientes que levem ao convencimento da boa e regular aplicação dos recursos.

O ônus de comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma efetiva, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos (Acórdãos 1.971/2006 - 2ª Câmara e 2.092/2006 - 1ª Câmara e Enunciado de Decisão TCU 176).

Nesse contexto, cumpre destacar que, nos processos de contas, cabe ao responsável provar a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais repassados, visto que o dever constitucional de prestar contas atribui ao responsável o ônus da prova, conforme o art. 70, parágrafo único.

A respeito do tema, o Tribunal já se manifestou:

“A não comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão 176, **verbis**: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’. Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal



e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes”. Decisão 225/2000 - Segunda Câmara.

“4. De fato, há jurisprudência pacífica no âmbito desta Corte de Contas no sentido de que, *ex vi* do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-lei 200/1967, o ônus de comprovar a regularidade integral na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexo causal entre estes e os recursos repassados, o que não ocorreu nos presentes autos”. Acórdão 317/2005 - Primeira Câmara.

Todavia, apesar de devidamente citado, o ex-Prefeito não compareceu aos autos, e, por conseguinte, não juntou qualquer documentação que comprovasse a correta aplicação dos recursos federais em comento.

Assim, em consonância com a jurisprudência deste Tribunal, o sr. José Ribamar de Sousa Riba Rabelo deve ser responsabilizado a restituir o valor impugnado.

III

No que tange à audiência do sr. Joaquim Umbelino Ribeiro, importa lembrar que decorreu do não atendimento das notificações encaminhadas pelo FNDE por meio dos Ofícios 91195/2003 - Secex/Dirof/Gecap e 3195/2005 - Dipre/Coapc/Cgcap/Difin/ FNDE/MEC, tendo em vista o disposto na Súmula 230 deste Tribunal.

Em pesquisa, a unidade instrutiva verificou que a gestão do sr. Joaquim Umbelino Ribeiro se iniciou em 2005, sendo que o mandato do sr. José Ribamar de Sousa Riba Rabelo se encerrou em 2000 (peça 17). Ainda, que, para a gestão 2001-2004, foi eleito o sr. Murilo Mário Alves dos Santos.

Dessarte, o Ofício 91195/2003 - Secex/Dirof/Gecap, de abril de 2003, foi endereçado a este último ex-Prefeito, era ele, portanto, quem tinha obrigação atender a esta notificação.

Por sua pertinência, transcreve-se o referido enunciado que fundamentou a audiência do responsável:

“Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de corresponsabilidade”.

Nos termos da súmula acima, as medidas requeridas devem ser adotadas pelo prefeito sucessor, o qual, por imperativo lógico, pode ter acesso aos documentos exigidos, bem



como ter conhecimento da omissão de prestar contas e, assim, adotar as providências cabíveis.

Não é razoável que essa obrigação se perpetue para os prefeitos seguintes, pois teriam obrigações a cumprir em relação a todos os convênios e congêneres firmados nas gestões anteriores, para os quais não tivesse havido a prestação de contas, independentemente do tempo decorrido desde o fim do prazo para cumprimento deste dever. Além disso, o período relativo a um ou mais mandatos dificulta, em muito, a adoção das providências aventadas pelo enunciado *supra*.

Assim, considerando que o sucessor do sr. José Ribamar foi o sr. Murilo Santos, o qual não foi chamado aos autos, não há fundamento para a responsabilização do sr. Joaquim Umbelino Ribeiro.

Ademais, o sr. José Ribamar de Sousa Riba Rabelo prestou contas dos recursos federais, ainda que intempestivamente, após a provocação do concedente, e incompleta. Deste modo, não seria hipótese de aplicação do Enunciado de Súmula/TCU 230.

Diante dessa situação, cabe exclusivamente ao gestor dos recursos comprovar a sua boa e regular aplicação.

Por essas razões, não cabia ao sr. Joaquim Umbelino Ribeiro atender aos Ofícios 91195/2003 - Secex/Dirof/Gecap e 3195/2005 - Dipre/Coapc/Cgcap/Difin/ FNDE/MEC.

IV

Pelo exposto, o Ministério Público aquiesce à proposta de encaminhamento da Secex/MA, à peça 18, p. 4, sugerindo, apenas, que a cópia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada dos correspondentes relatório e voto, seja encaminhada ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão (alínea “f” da referida proposta).

Brasília, em 6 de julho de 2012.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador