

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 025.683/2015-2

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Formosa da Serra Negra - MA

Responsável: Cláudio Vale de Arruda (236.592.203-10)

Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE (00.378.257/0001-81)

Representação legal: Joaquim Adriano de Carvalho Adler Freitas (10004/OAB-MA) e outros, representando Cláudio Vale de Arruda (peça 9).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PNATE. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secex-MA (peças 15-16), que contou a anuência do MPTCU, representado pelo Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé (peça 17):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em desfavor do Sr. Cláudio Vale de Arruda, ex-Prefeito, em razão de irregularidades na prestação de contas dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar Pnate, transferidos em 2008 para o município de Formosa da Serra Negra/MA.

HISTÓRICO

2. Para execução do Pnate no município, o FNDE transferiu R\$ 102.730,82, em 2008, mediante estas ordens bancárias (peça 1, p. 21):

Ordem Bancária	Valor (R\$)	Data
2008OB600026	10.836,61	09/04/08
2008OB600026	10.836,61	18/04/08
2008OB600026	11.579,66	03/06/08
2008OB600026	11.579,66	27/06/08
2008OB600026	11.579,66	29/07/08
2008OB600026	11.579,66	02/09/08
2008OB600026	11.579,66	30/09/08
2008OB600026	11.579,66	31/10/08
2008OB600026	11.579,66	28/11/08

3. O Sr. Cláudio Vale de Arruda encaminhou as contas ao FNDE em abril de 2009 (peça 1, p. 28-39), a qual foi registrada sob o número 77025/09-1.

4. Ao analisar as contas, o concedente verificou que o autor do Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB não constava nos registros do FNDE como presidente do referido Conselho, tendo, por conseguinte, encaminhado ao responsável a Notificação 69560/2009, de 22/4/2009 (peça 1, p. 41).

5. Em resposta, o Senhor Cláudio Vale de Arruda apresentou o Parecer conclusivo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (peça 1, p. 42-44) com o mesmo defeito, o que resultou em nova Notificação 73994/2009, de 17/06/2009 (peça 1, p. 45).

6. A partir de nova análise, o FNDE encaminhou os Ofícios 866/2014 e 867/2014, de 25/6/2014 (peça 2, p. 17-21), respectivamente, aos Srs. Cláudio Vale de Almeida e Edmilson Moreira dos Santos (CPF 516.072.983-68), este último então Prefeito, noticiando o seguinte:

1.1. Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB

• A pessoa que assinou o Parecer do CACS/FUNDEB não corresponde ao período da execução do programa, bem como não consta nos registros do FNDE como presidente do Conselho. Tendo em vista que o conselho não foi cadastrado para esse exercício no Sistema CACS/FUNDEB, não há como constatar que a Senhora Ana Custódia Coelho de Sousa, que assinou o parecer, era a presidente no período da execução do programa, contrariando o disposto na Portaria nº 430, de 10 de dezembro de 2008 que estabelece:

“Art. 10. Cabe às Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e das Municípios, ou órgãos equivalentes, manter atualizados os dados cadastrais dos Conselhos no Sistema CACS/FUNDEB, visando a garantir a transparência e a efetividade da ação do controle social sobre a gestão pública.”

3. Diante do exposto, reiteramos os termos do ofício citado acima, e solicitamos o envio de documentação que comprove a composição do conselho, tais como cópia do ato de criação e de nomeação dos conselheiros, bem como dos demais atos legais que elegeram a Senhora Ana Custódia Coelho de Sousa, que consta no processo de prestação de contas, como presidente do CACS/FUNDEB.

4. Caso não disponha da documentação legal, que encaminhe outro parecer do CACS/FUNDEB, assinado pelo atual presidente, o Sr. Luiz Alves da Silva, justificando a motivação que levou outro presidente a assinar o parecer ou a devolução dos recursos transferidos R\$ 102.730,82.

7. A Informação 56/2015 (peça 1, p. 3-6) deixou claro que, na verdade, durante o período em questão da execução do Pnate, sequer havia no sistema FNDE registro da existência no município do referido Conselho de Acompanhamento Controle Social – CACS.

8. Visto que o então Prefeito, Sr. Edmilson Moreira dos Santos, solicitou instauração de tomada de contas especial e moveu ação contra seu antecessor, o FNDE, considerando ainda a inércia do Sr. Cláudio Vale de Arruda, instaurou a presente tomada de contas especial, cujo relatório final 32/2015 (peça 2, p. 24-30) concluiu haver dano no valor integral dos repasses do Pnate feito em 2008, sob a responsabilidade única desse último Senhor.

9. O Relatório e o Certificado de Auditoria, além do Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, todos de n.º 1611/2015, foram unânimes em concluir pela irregularidade das contas. O Pronunciamento Ministerial também se coaduna aos pareceres anteriores (peça 2, p. 39-44).

EXAME TÉCNICO

10. Em cumprimento ao Despacho do Secretário (peça 6), foi promovida a citação do Sr. Cláudio Vale de Arruda, mediante o Ofício 1915/2017 (peça 7), datado de 13/10/2017.

11. Apesar de o responsável ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 14, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas, em que pese ter solicitado, via representante legal (peças 9-12), e atendido a prorrogação do prazo inicialmente estabelecido na citação.

12. *Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

13. *Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.*

14. *In casu, cabe ressaltar que o débito está embasado nestes fatos descritos na citação (peça 7):*

Ato impugnado: não comprovação da boa e regular aplicação de recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - Pnate, transferidos em 2008 para o município de Formosa da Serra Negra/MA, consubstanciada no fato de o autor do parecer conclusivo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb emitido sobre as contas do Programa não ser Presidente do Conselho, já que no sistema CACS/FUNDEB não havia registro deste órgão colegiado para no citado município.

Evidências: Notificação 69560/2009, de 22/4/2009 (peça 1, p. 41); Parecer conclusivo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (peça 1, p. 42-44); Notificação 73994/2009, de 17/06/2009 (peça 1, p. 45); Informação 56/2015 (peça 1, p. 3-6); Relatório de TCE 32/2015 (peça 2, p. 24-30).

Conduta: encaminhou na prestação de contas dos recursos do Pnate o referido parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.

Nexo causal: uma vez que geriu os recursos e prestou contas do Pnate, fazendo juntada do referido parecer, o responsável deixou de comprovar a boa e regular aplicação da verba.

Dispositivos violados: Resolução CD/FNDE 10, de 07/04/2008 (art. 18); art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal/88; art. 93 do Decreto-Lei 200/67.

15. *O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) foi instituído pela Lei 10.880, de 9/6/2004, com o objetivo de garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizem transporte escolar, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios.*

16. *Dito programa consiste na transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento congênera, para custear despesas com reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras, serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes do veículo ou, no que couber, da embarcação utilizada para o transporte de alunos da educação básica pública residentes em área rural. Serve, também, para o pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar (art. 14 da Resolução FNDE 5, de 28/5/2015).*

17. *O art. 5º da Lei 10.880/2004 prevê que o acompanhamento e o controle social sobre a aplicação dos recursos repassados à conta do Pnate são exercidos pelos respectivos governos e pelos conselhos previstos no § 13 do art. 24 da Lei 11.494, de 20/6/2007, que assim dispõe: Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim. (...) § 13. Aos conselhos incumbe, também, acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do*

Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

18. E assim continua o art. 6º da Lei 10.880/2004:

Art. 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios apresentarão prestação de contas do total dos recursos recebidos à conta do PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, na forma e prazo a serem definidos em regulamentação do Conselho Deliberativo do FNDE.

(...)

§ 2º Os Conselhos a que se refere o art. 5º desta Lei analisarão a prestação de contas e encaminharão ao FNDE demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira dos recursos repassados à conta dos Programas, com parecer conclusivo acerca da aplicação dos recursos transferidos.

§ 3º O responsável pela prestação de contas, que inserir ou fizer inserir documentos ou declaração falsa ou diversa da que deveria ser inscrita, com o fim de alterar a verdade sobre o fato, responderá civil, penal e administrativamente.

§ 4º Os documentos que instruem a prestação de contas, juntamente com os comprovantes de pagamentos efetuados com os recursos financeiros transferidos na forma desta Lei, serão mantidos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em seus arquivos pelo prazo de 5 (cinco) anos, a contar da data da aprovação da prestação de contas do FNDE pelo Tribunal de Contas da União.

§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão disponibilizar a documentação referida no § 4º deste artigo ao Tribunal de Contas da União, ao FNDE, aos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e aos Conselhos previstos no art. 5º desta Lei, sempre que solicitado, bem como divulgar seus dados e informações de acordo com a Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998.

19. A Resolução CD/FNDE 10, de 07/04/2008, por sua vez (art. 18), regrou que a Prefeitura elaborará e remeterá ao Conselho, até 28 de fevereiro do exercício subsequente ao da transferência, a prestação de contas dos recursos financeiros recebidos à conta do Pnate, acompanhada da documentação que o Conselho julgar conveniente para subsidiar a análise das contas, bem como que o órgão Colegiado, após análise da prestação de contas, emitirá parecer conclusivo acerca da aplicação dos recursos e o encaminhará, ao FNDE, até 15 de abril do mesmo ano, acompanhado do Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados, dos estratos bancários da conta corrente e das aplicações financeiras realizadas e conciliação bancária da conta específica, se for o caso.

20. Vê-se, portanto, que o parecer conclusivo do Conselho emitido sobre as contas do Programa é reflexo do acompanhamento pari passu da aplicação dos recursos transferidos pelo FNDE, sendo, assim, retrato sumário do que ocorreu ao longo dessa aplicação. Logo, se partir de alguém alheio ao Conselho, o parecer não seve como prova da boa e regular aplicação dos recursos, já que emanado de alguém incompetente para elaborá-lo e que, teoricamente, desconhece o que de fato ocorreu durante a utilização dos recursos.

21. De fato, pela importância do parecer do Conselho de Acompanhamento Controle Social – CACS para comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Pnate, não serve como tal um parecer assinado por pessoa diversa do respectivo Presidente. No voto do Acórdão 289/2009-TCU-

1ª Câmara, o Ministro Relator AUGUSTO NARDES assim expressou a importância do referido parecer para a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Pnae:

4. ... Reconheço que são fundadas as suspeitas sobre a atuação dos chamados conselhos municipais de controles social, previstos em determinados programas federais de natureza continuada. Tais conselhos, pela relevância de sua atividade, estão sujeitos a toda espécie de tentativa de cooptação pelo executivo municipal, não raro bem-sucedida.

5. No entanto, é compreensível a tendência de fortalecimento dos conselhos locais para o controle dos programas federais que são executados em âmbito exclusivamente municipal, de forma permanente. Além de propiciar a redução significativa de Processos administrativos que se formam a partir do controle mais rígido da documentação, de cunho meramente formal em alguns casos, o Órgão federal concedente poderá direcionar maior parcela de seu esforço de controle para os casos mais agudos, suscitados inclusive pela própria comunidade beneficiária dos recursos transferidos. Essa tendência se me afigura fundamentalmente apropriada a ações federais que, além de se repetirem ano a ano na generalidade dos municípios brasileiros, são de interesse exclusivamente local. (grifo nosso)

6. Se esse procedimento é proveitoso para o FNDE, sem dúvida nenhuma será também para esta Corte, na medida em que não será necessário requisitar e examinar toda a exaustiva documentação prevista na Instrução Normativa nº 1/1997, sem que conste no Processo qualquer indício, ou mesmo acusação, de gestão irregular dos recursos. Se os recursos são de pequena monta e as despesas podem ser atomizadas em vários pequenos gastos, como no presente caso, pode-se imaginar o poder multiplicador de controvérsias que geraria a verificação estritamente formal de todos os documentos, virtualmente sem garantia de benefícios palpáveis para o aperfeiçoamento.

22. Portanto, ante o fato citado, o responsável, ao não apresentar sua defesa, deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, em observância ao contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: “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.”

23. Configurada sua revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, considerados os elementos existentes nos autos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade de suas contas.

24. Importante mencionar que, ao solicitar a prorrogação do prazo estipulado inicialmente na comunicação, o responsável alegou como motivo a complexidade da matéria. Contudo, o fato em questão não tem nenhuma complexidade, pois basta que o gestor comprove que, durante a aplicação dos recursos em tela, o município dispunha do referido Conselho de Acompanhamento Controle Social – CACS e que o seu então presidente era, realmente, a pessoa que assinou o parecer destacado (item 4). Logo, não há justificativa para o não atendimento da citação, passados mais de 60 dias do recebimento da comunicação (ver peça 14).

25. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme combinação dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU.

26. *Esse entendimento está amparado nos Acórdãos 133/2015-TCU-1ª Câmara, rel. BRUNO DANTAS; 2.455/2015-1ª Câmara, rel. BRUNO DANTAS; 3.604/2015-TCU-1ª Câmara, rel. BRUNO DANTAS; 5.070/2015-2ª Câmara, rel. ANDRÉ DE CARVALHO e 2.424/2015-TCU-Plenário, rel. BENJAMIN ZYMLER.*

27. *Assim, devem as presentes contas serem julgadas irregulares, com a condenação em débito e aplicação de multa, com fundamento nos arts. 16, inciso III, alínea “b”, e 57 da Lei 8.443, de 16/7/1992, com remessa de cópia dos elementos pertinentes ao Ministério Público da União, atendendo, assim, ao disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.*

CONCLUSÃO

28. *Diante da revelia do responsável e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável seja condenado em débito, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

29. *Não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, uma vez que os fatos datam de 2008 e o prazo geral de prescrição é aquele indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, podendo, portanto, ser aplicada multa e sanção aos responsáveis, nos termos dos arts. 57 e 60 da Lei 8.443/1992.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. *Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*
30.1. *considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. Cláudio Vale de Arruda (CPF 236.592.203- 10), ex-Prefeito de Formosa da Serra Negra/MA, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;*

30.2. *julgar irregulares, com base nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, as contas do Sr. Cláudio Vale de Arruda (CPF 236.592.203-10), imputando-lhe débito nas quantias originais indicadas e fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento dos citados valores aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora devidos, calculados a partir das respectivas datas, até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação em vigor:*

Valor (R\$)	Data
10.836,61	09/04/08
10.836,61	18/04/08
11.579,66	03/06/08
11.579,66	27/06/08
11.579,66	29/07/08
11.579,66	02/09/08
11.579,66	30/09/08
11.579,66	31/10/08
11.579,66	28/11/08

Valor do débito atualizado e com juros de mora até 3/1/2018: R\$ 265.252,98.

30.3. *aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92 ao Sr. Cláudio Vale de Arruda (CPF 236.592.203-10), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, sob pena de cobrança judicial do valor atualizado monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento;*

30.4. autorizar, desde logo, com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida à notificação;

30.5. autorizar, desde logo, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 217 do Regimento Interno, caso solicitado pelo responsável, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada parcela, os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

30.6. alertar o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

30.7. encaminhar cópia do acordão que for adotado ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República na 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 que entender cabíveis, informando-lhe que o inteiro teor da deliberação pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.”