

TC 020.574/2017-7

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: município de Itaipava do Grajaú/MA.

Responsáveis: Luiz Gonzaga dos Santos Barros (CPF: 042.213.621-20)

Procurador ou advogado: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), ente vinculado ao Ministério da Educação, em desfavor do Sr. Luiz Gonzaga dos Santos Barros, ex-prefeito do município de Itaipava do Grajaú/MA (período 1/1/2005 a 31/12/2008), em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, por impugnação total das despesas realizadas à aludida municipalidade, por meio do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), durante o exercício de 2006.

HISTÓRICO

2. Conforme o disposto na Resolução CD/FNDE n. 12, de 5/4/2006, foram repassados R\$ 85.825,74 ao município de Itaipava do Grajaú/MA, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), durante o exercício de 2006. O programa tinha por objeto a transferência, em caráter suplementar, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, de recursos financeiros destinados a custear a oferta de transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, com o objetivo de garantir o acesso à educação.

3. Impende destacar que os referentes valores do programa supracitado não são liberados por meio de convênios celebrados com os entes municipais, as transferências são feitas periodicamente, e de forma automática, diretamente das contas do FNDE para as contas específicas dos Fundos Municipais de Educação das prefeituras beneficiadas, de acordo com informações extraídas do portal do FNDE (www.fnde.gov.br/programas/) e art. 4º da Resolução CD/FNDE n. 12/2006.

4. Em consulta feita ao Sistema Integrado de Administração Financeira-Sigef/FNDE, à peça 5, constatou-se os recursos federais foram repassados em nove parcelas, durante o exercício de 2006, conforme detalhado na tabela a seguir:

Tabela 1: Transferências do FNDE para o município de Itaipava do Grajaú/MA no exercício de 2006

Ordem Bancária	Valor (R\$)	Data	Programa/Ação (FNDE)
2006OB700029	9.536,19	7/4/2006	PNATE-Fundamental
2006OB700069	9.536,19	8/4/2006	PNATE-Fundamental
2006OB700500	9.536,19	1/10/2006	PNATE-Fundamental
2006OB700598	9.536,19	31/10/2006	PNATE-Fundamental
2006OB700662	9.536,19	1/12/2006	PNATE-Fundamental
2006OB700706	9.536,22	14/12/2006	PNATE-Fundamental
2006OB700747	9.536,19	19/12/2006	PNATE-Fundamental
2006OB700748	9.536,19	19/12/2006	PNATE-Fundamental
2006OB700749	9.536,19	19/12/2006	PNATE-Fundamental
TOTAL	85.825,74		

Fonte: Relatório TCE 141/2017, de 1/3/2017 (Peça 3, p. 87-92) e Sigef (peça 5)

5. A prestação de contas foi realizada tempestivamente, data de 26/2/2007, conforme documentos à peça 3, p. 16-18, tendo em vista que a referida resolução do PNATE previa o prazo para envio ao FNDE até 15/4/2007.

6. Embora não tenha expedido parecer de análise de prestação de contas nesta oportunidade, o FNDE emitiu Notificação 48504/2008/DIPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, à peça 3, p. 21, em 13/2/2008, comunicando sobre a impugnação total dos recursos aplicados por estar em desacordo com a legislação vigente, e na oportunidade, solicitou o saneamento das referidas pendências ou devolução dos recursos recebidos, no prazo de 30 dias, sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial.

7. Não verificado o saneamento das irregularidades apontadas em 2008, a concedente emitiu Informação 503/2014 – DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 13/11/2014, à peça 3, p. 50-52, indicando impugnação total de despesas, cujas irregularidades se deu por conta da ausência de demonstrativo que possibilite estabelecer o nexo de causalidade da execução financeira dos recursos repassados, não atestando sua boa e regular aplicação no objeto do programa. O mesmo expediente também denuncia que houve descumprimento ao art. 4º da Resolução CD/FNDE n. 12/2006, uma vez que não houve aplicação dos recursos no mercado financeiro, deixando de auferir o valor de R\$ 26,08.

8. Cumpre mencionar do Parecer 564/2015 - DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, à peça 3, p. 59-64, que verificou prejuízo ao erário oriundo da irregularidade na comprovação da execução dos recursos, imputando o Sr. Luiz Gonzaga dos Santos Barros como responsável pelo débito. Entretanto, foi analisado que o valor referente à não aplicação no mercado financeiro deveria ser dispensado, tendo em vista o que estipula a regra n. 4 do memorando 265-2014/DIFIN, de 18/12/2014, e, conforme verificado no extrato bancário, os recursos repassados eram utilizados imediatamente após os depósitos, não restando saldo no fim do mês para fazer a aplicação financeira.

9. Cabe destacar também que o referido parecer, à peça 3 p. 62 fez uma reanálise financeira ao processo e verificou uma despesa que excedeu o limite de 20% para aquisição de combustíveis ou óleos lubrificantes, em desacordo com o disposto no inciso I, art. 6º, da Resolução CD/FNDE 12/2006, ensejando motivo para impugnação.

10. Da análise dos autos, verificou-se que foi dada oportunidade de defesa ao agente responsabilizado, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa, tendo em vista as notificações em 13/2/2008 à peça 3, p. 21, em 24/11/2014 à peça 3, p. 53-55, em 29/10/2015 à peça 3, p. 71-72, aviso de recebimento à peça 3, p. 57, 58 e 80 e Edital de Notificação 25 (DOU de 5/2/2016) à peça 3, p. 79. No entanto, o referido agente não sanou as irregularidades e nem recolheu a quantia que lhe fora solicitada, motivando, assim, a continuidade da Tomada de Contas Especial.

11. Encerradas as medidas administrativas internas sem a obtenção do ressarcimento do débito causado aos cofres da União, o órgão instaurador, em seu Relatório de Tomada de Contas Especial 141/2017, de 1/3/2017 (peça 3, p. 87-92), circunstanciado com a indicação das providências adotadas pela autoridade administrativa, pugnou pela responsabilização do Sr. Luiz Gonzaga dos Santos Barros, prefeito no período de 1/1/2005 a 31/12/2008, no valor original de R\$ 85.825,74, cujo valor atualizado até 28/2/2017, na monta de R\$ 265.198,57, em face da irregularidade na execução financeira do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), decorrente do descumprimento do § 1º, art. 11 da Resolução 12/2006, tendo em vista a não apresentação de demonstrativos que atestem a boa e regular aplicação dos recursos objeto do programa.

12. O responsável foi inscrito na conta “Diversos Responsáveis”, pelo valor de R\$ 265.198,57, atualizado até 20/3/2017, conforme Nota de Lançamento 2017NS004117 (peça 3, p. 13).

13. O Relatório de Auditoria de Controle Interno 522 / 2017 (peça 2, p. 1-4) contém a devida manifestação acerca dos quesitos mencionados no art. 10, inciso II, alíneas “a” e “b”, da Instrução Normativa – TCU 71/2012, entretanto, verificou-se que houve demora na instauração da TCE, considerando que desde 2008 o fato já era conhecido (peça 3, p. 21), e, no entanto, o processo de TCE somente foi autuado em 1/3/2017 (peça 3, p.87-88).

14. Assim, concluiu aquela instância de controle pela irregularidade das presentes contas, conforme Certificado de Auditoria 522 / 2017 (peça 2, p. 5) e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 2, p. 7).

15. Em Pronunciamento Ministerial de (peça 1, p.1-2), o Ministro de Estado da Educação, na forma do art. 52, da Lei 8.443/1992, atestou haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno acerca das presentes contas, encaminhado o processo ao TCU.

16. Em seguida, a Secex/RR proferiu instrução (peça 8), ratificada pelo Diretor (peça 9), pelo titular da Unidade Técnica (peça 10), a qual resultou na citação do Sr. Luiz Gonzaga dos Santos Barros, ante à ausência de comprovação da boa e regular gestão de recursos referente ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE.

17. Diante disso, em 3/11/2017, esta unidade técnica emitiu ofício 766/2017-TCU/SECEX-RR (peça 11), citando o Sr. Luiz Gonzaga dos Santos Barros para que, no prazo de quinze dias, apresentasse alegações de defesa pelo ato impugnado, com ciência de comunicação em 12/2/2017 (peça 12). Entretanto, passado o prazo de defesa, não houve manifestação do citado, tornando-o, portanto, revel ao processo.

EXAME TÉCNICO

Da revelia do Sr. Luiz Gonzaga dos Santos Barros

18. Apesar de o Sr. Luiz Gonzaga dos Santos Barros ter tomado ciência do expediente que lhe fora encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõem a peça 12, o ex-prefeito não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

19. 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.

20. Ao não apresentar sua defesa, o responsável 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 200/1967: “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.”

21. Entretanto, nos processos do TCU, à 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. Assim, independentemente da revelia, a avaliação da responsabilidade dos agentes nos processos desta Corte não prescinde dos elementos existentes nos autos ou para ele carregados, uma vez que são regidos pelo princípio da verdade material (Acórdãos 163/2015-TCU-2ª Câmara – relatoria André de Carvalho, 2.685/2015 TCU-2ª Câmara de relatoria Raimundo Carreiro, 2.801/2015-TCU-1ª Câmara de relatoria Walton Alencar Rodrigues, 4.340/2015-TCU-1ª Câmara e 5.537/2015 TCU-1ª Câmara ambos de relatoria Weder de Oliveira).

Análise do mérito

22. Durante a análise da prestação de contas do município de Itaipava do Grajaú/MA, constatou-se que os pagamentos efetuados não constavam do demonstrativo, ensejando

descumprimento do §1º, art. 11, da Resolução 12/2006: “A prestação de contas será constituída dos formulários de Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e Pagamentos Efetuados, e o da Conciliação Bancária, acompanhados do extrato bancário da conta única e específica do PNATE. ”

23. Nesta oportunidade, segue demonstração da execução da receita e despesa enviada pelo município no momento da prestação de contas sem o respectivo nexo de causalidade com o demonstrativo da execução financeiro (extrato bancário), conforme tabelas abaixo:

Tabela 2: Demonstrativo da execução da receita e da despesa

Especificação dos bens ou serviços	Pagamento (R\$)	Data da ocorrência
Combustível e lubrificantes	6.000,00	22/4/2006
Transporte de alunos	3.000,00	28/4/2006
Peças de reposição	732,00	8/5/2006
Serviços mecânico	1.100,00	9/5/2006
Peças de reposição	10.680,00	10/5/2006
Serviços mecânico	2.699,28	10/5/2006
Transporte de alunos	2.500,00	18/5/2006
Serviços mecânico	1.500,00	20/5/2006
Transporte de alunos	3.000,00	6/6/2006
Combustível e lubrificantes	3.987,06	24/6/2006
Peças de reposição	5.830,00	26/7/2006
Serviços mecânico	3.042,00	6/8/2006
Peças de reposição	5.955,40	9/8/2006
Transporte de alunos	2.500,00	12/8/2006
Serviços mecânico	1.000,00	10/8/2006
Transporte de alunos	2.500,00	25/9/2006
Transporte de alunos	3.000,00	23/10/2006
Combustível e lubrificantes	5.000,00	23/10/2006
Serviços mecânico	2.500,00	6/10/2006
Combustível e lubrificantes	10.000,00	10/11/2006
Transporte de alunos	3.000,00	10/11/2006
Serviços mecânico	3.800,00	19/12/2006
Transporte De Alunos	2.500,00	28/12/ 2006
Total	85.825,74	

Fonte: demonstrativo de execução da receita e da despesa e de pagamentos efetuados (peça 3, p. 16)

Tabela 3: Extrato Bancário do período de 1/1/2006 até 31/12/2006 (Banco do Brasil – PNATE)

Ordem	Data	Histórico	Débito	Crédito (R\$)	Saldo (R\$)
OC 00817	11/4/2006	Receita		9.536,19	9.536,19

OC 00818	12/4/2006	Receita	9.536,19	19.072,38
TR 00399	13/4/2006	Transferência	19.072,00	0,38
OC 00899	4/10/2006	Receita	9.536,19	9.536,57
TR 00699	4/10/2006	Transferência	9.536,57	0,00
OC 00920	3/11/2006	Receita	9.536,19	9.536,19
TR 00749	13/11/2006	Transferência	9.536,00	0,19
OC 00937	5/12/2006	Receita	9.536,19	9.536,38
TR 00757	5/12/2006	Transferência	9.536,19	0,19
OC 00938	18/12/2006	Receita	9.536,22	9.536,41
TR 00758	18/12/2006	Transferência	9.536,00	0,41
OC 00941	21/12/2006	Receita	28.608,57	28.608,98
TR 00759	21/12/2006	Transferência	28.608,98	0,00
Total			R\$ 85.825,74	R\$ 85.825,74

Fonte: extrato bancário da Prefeitura Municipal de Itaipava do Grajaú (peça 3, p. 19).

24. Com base nisso, verificou-se que a ausência da relação entre o demonstrativo da execução Financeira e o extrato bancário impossibilitou estabelecer o nexo de causalidade entre a receita recebida e a despesa efetuada, ocasionando um prejuízo no valor principal de R\$ 85.825,74. Sobre o tema, vale mencionar alguns entendimentos desta Corte:

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 nexo de causalidade entre uma e outra.

Acórdão 3223/2017-Segunda Câmara | Relator: Marcos Bemquerer

A demonstração da existência do nexo de causalidade entre a movimentação bancária e os comprovantes de despesas faz parte do inafastável ônus do gestor de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos colocados sob sua administração.

Acórdão 6582/2010-Primeira Câmara | Relator: Marcos Bemquerer

Para comprovar a boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos por força de convênios celebrados com a União, não basta a simples apresentação da prestação de contas do ajuste. É imprescindível que o responsável evidencie, por meio de documentos idôneos, que o objeto do convênio foi efetivamente executado com os valores recebidos. Tal evidenciação só se dá mediante inequívoca comprovação da existência de nexo de causalidade entre a fonte de receita e os gastos para consecução do objeto do ajuste. 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.

Acórdão 6098/2017-Primeira Câmara | Relator: Benjamin Zymler

É da responsabilidade pessoal do gestor a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos da União recebidos mediante convênio ou instrumentos congêneres, submetendo-se todo aquele que administra recursos públicos ao dever constitucional e legal de demonstrar o correto emprego dos valores recebidos, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-Lei 200/67.

Acórdão 196/2016-Plenário | Relator: Benjamin Zymler

25. No que concerne à apuração dos fatos, ficou patente que não se comprovou a boa e regular gestão dos valores, sendo que essa situação enseja presunção de dano ao erário. Assim, importa dizer

que recai sobre o responsável a obrigação de demonstrar que os recursos federais recebidos foram utilizados na finalidade prevista. Ao apresentar prestação de contas contendo inconsistências graves, o gestor violou dever constitucional contido no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem como deixou de comprovar a correta aplicação dos recursos.

26. Veja-se que o §1º do art. 11, da Resolução 12/2006, firmou expressamente as obrigações do órgão executor quando da prestação de contas. Assim, o gestor deveria apresentar itens específicos, em face da natureza do objeto do ajuste, a citar, formulários de demonstrativo da execução da receita e da despesa e pagamentos efetuados, bem como a conciliação bancária, acompanhados do extrato bancário da conta específica do PNATE.

27. Ocorre que a prestação de contas do gestor, desde o primeiro momento, não observou a obrigação acima aludida, tendo o órgão concedente solicitado documentação complementar. Entretanto, ainda assim, o gestor não apresentou elementos comprobatórios que permitissem determinar se houvera a regular execução da despesa e a conseguinte boa e regular aplicação dos recursos, fato que ensejou a desaprovação integral das despesas incorridas.

28. Presente, portanto, o liame causal entre a gestão dos recursos realizada pelo Sr. Luiz Gonzaga dos Santos Barros, período (período 01/01/2005 a 31/12/2008), e o resultado danoso, uma vez que possibilitou a materialização de dispêndios públicos em seu mandato e sob a sua responsabilidade em detrimento do erário, porquanto não tenha apresentado documentação probatória da boa e regular aplicação dos recursos públicos recebidos à conta do PNATE. Note-se que, à época da solicitação da documentação, era o Sr. Luiz Gonzaga dos Santos Barros o gestor do município de Itaipava do Grajaú/MA, ou seja, era ele o responsável pela prestação de contas. Merece, portanto, ser responsabilizado.

29. Do acima expendido, denota-se que não ficou comprovada a boa e regular aplicação de recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE/2006, uma vez que, inicialmente, a não apresentação de demonstrativo que possibilite estabelecer o nexo da execução financeira exigível à prestação de contas impediu que se pudesse verificar se o objetivo dele foi atingido, ensejando a impugnação das despesas incorridas. A verdade é que o gestor do recurso deixou de comprovar as despesas que constavam em seu demonstrativo de prestação de contas, tendo em vista que os extratos bancários não evidenciaram correspondência com os demonstrativos da execução da receita e da despesa e pagamentos efetuados, impossibilitando uma análise da correta aplicação dos recursos.

30. Sendo assim, diante da ausência de fatos novos que poderiam refutar a análise desta unidade técnica, não foi possível constatar a boa e regular aplicação dos recursos, sendo necessário imputar a responsabilidade ao Senhor Luiz Gonzaga dos Santos Barros, ex-prefeito e responsável pela execução e prestação de contas dos recursos, apurando-se como prejuízo o valor original das parcelas liberadas, no montante de R\$ 85.825,74.

CONCLUSÃO

31. Diante da revelia do Sr. Luiz Gonzaga dos Santos Barros 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, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU.

32. Cumpre destacar que a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade a ser sancionada (Acórdão 1.441/2016 – Plenário – relatoria de Benjamin Zymler). No caso concreto que ora se analisa, resta caracterizado mais de dez anos sem

ocorrência de citação do responsável por esta Corte. Por isso, somente será condenado em débito, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

33. Em relação ao responsável, o Sr. Luiz Gonzaga dos Santos Barros, foram identificados os seguintes processos pendentes de citação em trâmite nesta Corte de Contas, cujos débitos não são solidários e foram constituídos perante o mesmo órgão (FNAS/MDSA):

Tabela 2: Processo em tramitação no Tribunal do responsável

Processo	Data de atualização do débito	Valor (R\$)
010.241/2015-9	20/10/2017	198.444,25
035.327/2015-4	23/10/2017	160.785,00
020.538/2017-0	1/1/2017	103.843,92

Fonte: Consulta ao CPF do responsável no sistema e-TCU

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c com o art. 202, § 8º do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução TCU 246/2011, considerar revél o Sr. **Luiz Gonzaga dos Santos Barros**;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que sejam julgadas **irregulares** as contas do **Sr. Luiz Gonzaga dos Santos Barros** (CPF: 042.213.621-20), ex-prefeito do município de Itaipava do Grajaú/MA, período 1/1/2005 a 31/12/2008 e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
9.536,19	7/04/2006
9.536,19	8/04/2006
9.536,19	1/10/2006
9.536,19	31/10/2006
9.536,19	1/12/2006
9.536,22	14/12/2006
9.536,19	19/12/2006
9.536,19	19/12/2006
9.536,19	19/12/2006

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

d)encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida e do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Roraima, nos termos do § 3º



do artigo 16 da Lei 8.443, de 1992, c/c o §7º do artigo 209 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), aprovado pela Resolução-TCU 246, de 30 de novembro de 2011, para adoção das medidas que entender cabíveis; e comunicar-lhe que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhe cópia desses documentos sem qualquer custo.

SECEX- RR, em 8 de maio de 2018.

(Assinado eletronicamente)

LUCIANA DE PAULA NAZARENO
MARTINS MARINHO
AUFC – Mat. 11098-1