

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 016.232/2015-1

Natureza(s): Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Município de Palmeirais/PI.

Recorrente: Marcos Antônio Ribeiro de Sousa Almeida (139.114.653-00).

Interessados: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81); e Município de Palmeirais/PI (06.554.851/0001-62).

Representação legal: Lucas de Melo Souza Veras (OAB/PI 11.560) e outros (peça 42).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MUNICÍPIO DE PALMEIRAIS/PI. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR (PNATE) E DO PROGRAMA DE APOIO AOS SISTEMAS DE ENSINO PARA ATENDIMENTO À EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (PEJA). AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA APLICAÇÃO REGULAR DOS RECURSOS FEDERAIS TRANSFERIDOS À MUNICIPALIDADE. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ARGUIÇÃO DE DIFICULDADES DE ORDEM ADMINISTRATIVO-OPERACIONAL. INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO. DOCUMENTAÇÃO AFETA A DESPESAS INCOMPATÍVEIS COM AS EXPRESSAS EM ROL TAXATIVO NORMATIZADO PELO FNDE. NECESSIDADE DE SOLICITAÇÃO PRÉVIA À AUTARQUIA EM CASO DE EXCEPCIONALIDADE, DESDE QUE AS POSSÍVEIS DESPESAS NÃO CONSTANTES DAQUELE ROL TENHAM DE ALGUMA MANEIRA VINCULAÇÃO COM A FINALIDADE DO PEJA. SITUAÇÃO DISTINTA. PRECEDENTES JUDICIAIS REFERENTES A AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE REPERCUSÃO NA ESFERA DECISÓRIO DESTE TRIBUNAL. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução aprovada no âmbito da Secretaria de Recursos (peça 57), cujo encaminhamento contou com a anuência do Ministério Público junto ao TCU, na pessoa da Procuradora-Geral Cristina Machada da Costa e Silva (peça 60):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Marcos Antônio Ribeiro de Sousa Almeida, ex-Prefeito do Município de Palmeirais/PI (peça 43), contra o Acórdão 5.047/2017-TCU-Segunda Câmara (peça 24), retificado por inexatidão material pelo Acórdão 5.673/2017-1ª Câmara.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, 19, *caput*, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Marcos Antônio Ribeiro de Sousa Almeida, condenando-o ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

9.1.1. Recursos do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação para Jovens e Adultos- PEJA (exercício de 2005):

Valor Original (R\$)	Data da ocorrência
8.704,40	09/03/2005
400,00	11/03/2005
4.400,00	28/06/2005
174,00	30/06/2005
348,00	04/07/2005
174,00	06/07/2005
4.500,00	11/08/2005
175,00	18/08/2005
348,00	19/08/2005
6.786,00	15/09/2005
1.600,00	21/09/2005
2.255,31	04/10/2005
7.486,75	06/10/2005
348,00	07/10/2005
1.700,00	26/10/2005
8.400,00	04/11/2005
292,00	30/12/2005

9.1.2. Recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar- PNATE (exercício de 2006):

628,81	13/12/2006
--------	------------

9.2. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.4. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Piauí, nos termos do § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para a adoção das medidas que entender cabíveis.

HISTÓRICO

2. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) instaurou processo de Tomada de Contas Especial (TCE) em desfavor Marcos Antônio Ribeiro de Sousa Almeida, ex-Prefeito do Município de Palmeirais/PI, em razão da impugnação parcial das despesas realizadas com recursos repassados àquele município, na modalidade fundo a fundo, quanto à execução do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação para Jovens e Adultos (Peja) e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), nos exercícios de 2005 e 2006 respectivamente.

2.1. Após o processamento da TCE em sua fase interna, os autos foram encaminhados à Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul (Secex/RS), tendo sido determinada a citação do mencionado responsável, pelas seguintes irregularidades (peças 4):

(...)

a) situação encontrada: Impugnação parcial de despesas, em razão de irregularidade na execução dos recursos do PEJA/2005, consistindo na utilização de recursos com material de expediente, serviços gerais, bolsista, auxiliar de serviços gerais, combustível e lubrificantes, frete de veículos, material permanente, serviços de digitação e manutenção de computador; e na execução dos recursos do PNATE/2006, consistindo em extrapolação do limite de 20% permitido na compra de combustível (Relatório de Auditoria da CGU, peça 1, p. 248); [sublinhados suprimidos do texto original]

(...)

Conduta: Assinou as Prestações de Contas dos Recursos do PEJA, exercício de 2005, e PNATE, exercício de 2006 (peça 1, p. 64-70 e 111-115)

Nexo de causalidade: Como Prefeito Municipal, era responsável pela gestão dos recursos federais recebidos à conta do PEJA/2005 e PNATE/2006 e, no entanto, não tomou as medidas para devida comprovação da execução dos recursos e também para que tais recursos fossem corretamente utilizados.

Culpabilidade: Há evidências nos autos de que o Prefeito Municipal tinha consciência das irregularidades na execução Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação para Jovens e Adultos (PEJA) e Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) em seu município. A ilicitude dessa conduta é de simples compreensão, estando ao alcance do administrador mediano. Não existem nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade.

2.2. Em 12/9/2016, o responsável constituiu advogado (peça 11) que, regularmente citado (peças 16 e 17), acabou não apresentando suas alegações de defesa. Dessa forma, foi proposto o julgamento irregular das presentes contas, a imputação de débito pelas parcelas consideradas irregulares e aplicação de multa proporcional ao débito (peças 20-22), proposta essa que foi acompanhada pelo Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU – peça 23).

2.3. Em 6/6/2017, acolhendo, em parte, os mencionados pareceres uniformes, foi prolatado o Acórdão 5.047/2017-TCU-Segunda Câmara, nos termos subscritos no subitem 1.1 deste Exame.

2.4. Irresignado com aquele julgamento, o responsável, ora recorrente, apresenta recurso de reconsideração, apresentando novos documentos, os quais se passam à análise.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. O exame de admissibilidade desta Secretaria (peças 45-46) propôs o conhecimento do recurso sem a concessão de efeito suspensivo por haver novos documentos e não restar atendido o requisito da tempestividade recursal. Por meio de despacho (peça 48), aquele exame foi ratificado pelo relator do recurso, Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente exame analisar:

- a) se era exigível conduta diversa do responsável apta a desconstituir o débito a ele imputado; e
- b) se o débito pode ser afastado pela aplicação do princípio de vedação ao enriquecimento sem causa por parte da administração pública.

5. Conduta do responsável

5.1. O recorrente, requerendo que seja afastada sua culpabilidade, entende que não era exigível conduta diversa de sua parte asseverando que (peça 43, p. 3-4):

a) ao contrário do que constou no acórdão recorrido, os montantes geridos nos mencionados programas foram de R\$ 130.000,00 (Peja/2005) e R\$ 71.916,04 (Pnate/2006). Dessa forma, o percentual de gastos tidos por indevidos não foi de 100%, mas de apenas 24%; e

b) há 12 anos atrás, gerir um município no interior do Estado do Piauí, população aproximada de 13 mil habitantes, com estruturas físicas e corpo técnico precários, exigindo-se a regularidade para 100% dos recursos repassados nesses dois programas é ‘(...) tornar sobre humano a responsabilidade do ex-gestor’.

Análise:

5.2. Não assiste razão ao recorrente.

5.3. Em que pese acolher o argumento alegado de que a gestão dos recursos tidos por irregulares não se deu sobre a integralidade das receitas repassadas ao Município de Palmeiras/PI para o Peja e o Pnate, na citação do responsável, que é o ato processual que delimita os limites e contornos da controvérsia, não constou a referida imputação, mas sim a impugnação parcial dos recursos nas hipóteses previstas nos normativos dos citados programas (vide item 2.1 deste Exame). Dito por outras palavras, o recorrente apresenta defesa ineficaz.

5.4. Quanto aos problemas de logística enumerados pelo recorrente, sua culpabilidade não pode ser afastada uma vez que, ao concorrer ao cargo de prefeito do citado município, sua população já era, presumivelmente, dimensionada, bem como as eventuais hipossuficiências de recursos materiais e humanos da prefeitura. Via de regra, a maior parte dos problemas apontados pelo recorrente não são exceções àqueles que se verificam em grande parte dos municípios do interior do país.

5.5. Dividindo-se o valor total do débito imputado ao responsável em relação ao somatório dos montantes creditados nos dois programas (de R\$ 130.000,00 no Peja/2005 e de R\$ 71.916,04 no Pnate/2006), chega-se a um percentual de quase 24% de recursos não aplicados de forma devida, ou seja, praticamente um quarto do montante total foi gerido sem observância aos normativos nos dois programas. Tal índice se mostra elevado na medida em que não houve a comprovação, por parte do recorrente, de qualquer evento de força maior ou caso fortuito que justificasse aquele grau de não conformidade.

5.6. Enfim, não se verifica qualquer excludente de culpabilidade que seja apto a desconstituir o débito imputado ao recorrente.

6. Desconstituição do débito

6.1. O recorrente alega que o débito deve ser desconstituído pelas seguintes razões (peça 43, p. 4-40):

a) não houve falta de comprovação de gastos, mas, tão somente, certa desconformidade com as hipóteses previstas na Resolução/CD/FNDE nº 25 de 16 de junho de 2005;

b) os gastos efetuados (documentos juntados às razões recursais) foram direcionados para serviços e/ou produtos ‘(...) diretamente relacionados à operacionalização e consequente concretização dos objetivos dos programas PEJA e PNATE’;

c) dessa forma, a manutenção da condenação do recorrente se caracterizaria enriquecimento sem causa por parte da administração pública federal o que é inadmissível. A seu favor, citam-se diversos precedentes judiciais sob o entendimento de que para ser lícito o ressarcimento há que ser comprovado o efetivo dano ao Erário:

c.1) Acórdão 10240140019052001, 4ª Câmara Cível do TJ-MG, relatoria do Desembargador Renato Dresch;

c.2) Acórdão 01660445220118090113, 4ª Câmara Cível do TJ-GO, relatoria do Desembargador José Carlos de Oliveira; e

c.3) Acórdão 7550225, 5ª Câmara Cível do TJ/PR, relatoria do Desembargador Luiz Mateus de Lima.

Análise:

6.2. Assiste, em parte, razão ao recorrente.

6.3. Entende-se que o rol das destinações das despesas previstas no art. 5º da Resolução/CD/FNDE 25, de 16/6/2005, é taxativo e, à míngua de aprovação do concedente em sentido diverso (devidamente justificado),

deve ser fielmente observado pelos gestores públicos do Peja. São inúmeras situações, com grau de detalhamento suficiente, para, justamente, limitar o poder discricionário do administrador com relação à devida aplicação dos recursos naquele programa. Para tanto, transcreve-se o conteúdo referido normativo:

(...)

Art. 5º A utilização destes recursos destinar-se-á:

I - à formação continuada de docentes do quadro permanente e contratados temporariamente pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que atuam no Programa Fazendo Escola, observados os seguintes aspectos:

a. os programas de formação deverão ter duração mínima de 80 (oitenta) horas, em encontros periódicos, utilizando o horário de estudos coletivos ao longo do ano;

b. poderão ser incluídos, como despesas, o pagamento de hora/aula para o(s) professor(es) ministrante(s), a aquisição e/ou impressão de material didático específico para o curso e, se necessário, os custos referentes à alimentação, transporte e hospedagem de professores cursistas e professor(es) ministrante(s);

c. os conhecimentos a serem tratados nos programas de formação devem estar articulados com as necessidades diagnosticadas juntamente com os professores, considerando as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos (Parecer CEB nº 11/2000 e Resolução CNE/CEB nº 1/2000) e o atendimento aos segmentos especiais tais como: remanescentes de quilombos, populações indígenas, bilíngües, fronteiriças ou não; populações do campo – agricultores familiares, assalariados, assentados, ribeirinhos, caçaras e extrativistas; pescadores artesanais e trabalhadores da pesca; pessoas com necessidades educacionais especiais associadas à deficiência e população carcerária e jovens em cumprimento de medidas sócio-educativas;

II - à aquisição, impressão ou produção de livro didático, adequado à educação de jovens e adultos do ensino fundamental (1ª a 8ª séries), utilizando-se até R\$ 18,00 (dezoito reais) por aluno/ano. O OEx, respeitando a Lei de Direitos Autorais, Lei nº. 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, poderá reproduzir livros didáticos para o aluno e o professor que atua nas classes presenciais de educação de jovens e adultos, cujos resultados tenham sido comprovados na prática pedagógica;

III - à aquisição de material escolar, dentre a lista abaixo, para os alunos matriculados e freqüentes no Programa Fazendo Escola, utilizando-se até R\$ 10,00 (dez reais) por aluno/ano:

- a. apontador de lápis;
- b. bloco para desenho A4;
- c. borracha bicolor;
- d. borracha branca;
- e. caderno brochura;
- f. caderno de cartografia;
- g. caderno universitário espiral;
- h. caneta esferográfica;
- i. caneta hidrográfica;
- j. cola bastão;
- k. cola líquida branca;
- l. giz de cera;
- m. jogo de esquadros 45º e 60º;
- n. lápis de cor;
- o. lápis preto nº2;

- p. pasta com elástico;
 - q. pincel fino;
 - r. pincel grosso;
 - s. régua plástica de 30 cm;
 - t. tesoura de metal sem ponta;
 - u. tinta guache;
 - v. transferidor 18°;
 - w. outro material não relacionado neste inciso, mediante prévia análise e aprovação da SECAD.
- IV - à aquisição de material, dentre a lista abaixo, para os professores que atuam no Programa Fazendo Escola, utilizando-se até R\$ 10,00 (dez reais) por professor/ano:
- a. bloco para desenho A4;
 - b. caderno de cartografia;
 - c. caderno universitário espiral;
 - d. caneta hidrográfica;
 - e. caneta marca texto;
 - f. cartolina;
 - g. cola bastão;
 - h. cola líquida branca;
 - i. compasso sem tira linha;
 - j. fita crepe;
 - k. fita durex;
 - l. giz branco;
 - m. giz colorido;
 - n. giz de cera;
 - o. jogo de esquadros 45° e 60°;
 - p. lápis de cor;
 - q. pacote de etiquetas;
 - r. papel cartão;
 - s. papel celofane;
 - t. papel crepom;
 - u. papel de seda;
 - v. papel pardo;
 - w. papel sulfite;
 - x. pasta catálogo;
 - y. pasta com elástico;
 - z. pincel fino;
 - aa. pincel grosso;
 - ab. régua plástica de 30 cm;

ac. tesoura de metal sem ponta;

ad. tinta guache;

ae. transferidor 18°;

af. outro material não relacionado neste inciso, mediante prévia análise e aprovação da SECAD.

V - à remuneração, utilizando-se até 60% (sessenta por cento) dos recursos financeiros repassados, dos profissionais do magistério, do quadro permanente que atuam no Programa Fazendo Escola e/ou dos contratados temporariamente, quando se fizer necessária a ampliação do quadro de professores, para o alcance do objetivo do programa;

a. a remuneração, de que trata este inciso, obriga o OEx, em se tratando de pagamento de servidores ou empregados públicos da ativa, integrantes de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, a apresentar declaração de que a participação deste servidor ou empregado público em atividades específicas do Programa Fazendo Escola não ocasionam incompatibilidade de horário com as funções por ele desempenhadas em seu órgão ou entidade pública de lotação, nem se equiparam ao serviço de consultoria ou assistência técnica, vedados pelo inciso VIII da art.29 da Lei 10.934, de 11 de agosto de 2004.

VI - à aquisição de gêneros alimentícios para atendimento, exclusivo, à necessidade de alimentação escolar dos alunos matriculados e frequentes do Programa Fazendo Escola;

Parágrafo Único. A utilização dos recursos do Fazendo Escola deverá considerar, dentre as ações referidas nos incisos de I a VI deste artigo, as reais necessidades de cada OEx, podendo executar todas ou parte delas, necessárias ao atendimento dos objetivos propostos.

6.4. Quanto aos documentos juntados pelo recorrente e considerando o normativo acima transcrito, entende-se que pode haver a desconstituição de parte do débito a ele imputado de somente um gasto, qual seja, aquela comprovado à peça 43, p. 35-38, despesa com apontador, valor de R\$ 175,00, mormente não haver a indicação da destinação desse material ao professor ou ao aluno.

6.5. Porém, em face das considerações abaixo mencionadas, não devem ser considerados aptos à desconstituir o débito os seguintes documentos:

6.5.1. [Peça 43, p. 13-24]: pagamento por serviços gerais e digitação de texto, sem amparo no art. 5º da Resolução FNDE 25/2005.

6.5.2. [Peça 43, p. 25-31]: pagamento a bolsistas, sem indicação de CPF e sem a adequada comprovação do recebimento dos valores.

6.5.3. [Peça 43, p. 31-34]: a documentação apresentada se refere a gastos relacionados ao Pnate e não houve a comprovação de qualquer justificativa para a extrapolação do limite de 20% permitido para a compra desse tipo de despesa. Ademais, não constam informações adicionais sobre a efetiva destinação do consumo do combustível supostamente adquirido (veículos abastecidos, quantidade, datas, finalidade, etc.).

6.5.4. [Peça 43, p. 39-40]: ausência de nota de empenho, de recibo, do CPF do beneficiário e de sua devida capacitação didática para ministrar aulas no âmbito do Peja. Ademais, o cheque não foi emitido em nome do beneficiário.

6.6. É importante mencionar que, sem justifica plausível, sopesar a fiel destinação dos recursos do Peja configura autêntica subversão normativa. Com efeito, milhares de municípios no Brasil se submetem ao controle federal sobre a destinação desses recursos e se o órgão de controle máximo, exercido por este Tribunal, reconhecer a conformidade de gastos daquilo que não está previsto na mencionada resolução do FNDE, tal precedente poderá abalizar futuras desconformidades no âmbito do Peja sob o argumento de tratamento isonômico.

6.7. Ademais, não resta caracterizado enriquecimento sem causa por parte da administração pública federal, pois não há comprovação de que todas as despesas tidas por irregulares tiveram a sua devida destinação em prol do Município de Palmeirais/PI. A título de exemplo, constam três cópias de cheques juntados pelo recorrente que foram emitidos ao emitente (peça 43, p. 27, p. 30 e p. 39), o que, à míngua de robusta documentação adicional, impossibilita aferir qual teria sido o seu destino final.

6.8. Menciona-se, igualmente, que os demais cheques nominativos não foram acompanhados, por documentação adicional apta a demonstrar, de forma inequívoca, que tiveram proveito àquela municipalidade. Além disso, se desconhece se os gastos apresentados pelo recorrente com combustíveis tiveram como destinação final, de fato, os carros da própria prefeitura.

6.9. Enfim, competiria ao recorrente apresentar justificativa plausível para as impropriedades constatadas e demonstrar que os gastos efetuados em desconformidade com os normativos do Peja se reverteram, efetivamente, em proveito para os municípios de Palmeirais/PI, o que não se verifica com a documentação por ele juntada aos autos.

6.10. Por fim, melhor sorte não socorre ao recorrente em relação aos precedentes judiciais por ele apontados em seu favor. Com efeito, trata-se de decisões judiciais decorrentes da aplicação Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992) que, pelo princípio de separação de instâncias, não têm o condão de se refletir nas conclusões tomadas por esse Tribunal com base na Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992).

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, conclui-se que:

- a) sem comprovar a ocorrência de caso fortuito ou força maior, não há como excluir a culpabilidade de responsável que deixa de observar os normativos que regem programas como o Peja; e
- b) não havendo comprovação, inequívoca e robusta, de que os gastos tidos por irregulares se reverteram em efetivo benefício à municipalidade, não se pode afastar o débito imputado ao responsável que não deu o devido cumprimento ao normativos daquele programa.

7.1. Com base nessas conclusões e tendo em vista que, da análise da nova documentação apresentada pelo recorrente em suas razões recursais, se constata suficiência para desconstituir uma das parcelas de débito a ele imputadas, propõe-se dar provimento parcial ao recurso para excluir aquela cujo valor é de R\$ 175,00.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, propõe-se, com base nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer o recurso e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para excluir do débito objeto do item 9.1.1 do acórdão recorrido a parcela de R\$ 175,00 (cento e setenta e cinco reais), em 18/8/2005;
- b) dar ciência ao recorrente, aos demais interessados e ao Procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Piauí quanto ao acórdão que vier a ser proferido.

É o relatório.