

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 037.284/2018-5

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão: Prefeitura Municipal de Baixa Grande do Ribeiro/PI

Responsável: Raimundo Gomes da Silva (050.247.573-00)

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

Representação legal: Carlos Fábio Pacheco Santos (OAB/PI 4.864)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA. EXERCÍCIO DE 2010. PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR. EXERCÍCIO DE 2011. OMISSÃO DO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. ALEGAÇÕES DE DEFESA REJEITADAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, com alguns ajustes de forma, a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE) inserta à peça 21:

**“INTRODUÇÃO**

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em desfavor do Sr. Raimundo Gomes da Silva (050.247.573-00), ex-prefeito municipal de Baixa Grande do Ribeiro/PI (gestão 2009/2012), quanto aos recursos repassados em virtude dos programas cujas vigências e prazos para prestação de contas estão especificados na tabela a seguir:*

<b>Programa</b>	<b>Vigência</b>	<b>Prazo para prestação de contas</b>
<i>Programa Dinheiro Direto na Escola - Plano de Desenvolvimento da Escola – PDDE-PDE (exercício 2010)</i>	<i>01/01 a 31/12/2010</i>	<i>28/02/2011 (peça 2; p. 78)</i>
<i>Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE (exercício 2011)</i>	<i>01/01 a 31/12/2011</i>	<i>30/04/2013 (peça 2; p. 4)</i>

2. *A TCE foi instaurada em razão da omissão na prestação de contas dos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Baixa Grande do Ribeiro/PI à conta do **PDDE-PDE/2010** e do **PNATE/2011**.*

3. *Por seu turno, os aludidos programas tiveram os objetivos especificados a seguir:*

<b>Programa</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Norma</b>
-----------------	-----------------	--------------

<b>PDDE-PDE/2010</b>	<i>Beneficiar as escolas: I. públicas das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, que possuam alunos matriculados na educação básica, de acordo com dados extraídos do censo escolar, realizado pelo Ministério da Educação (MEC), no ano anterior ao do atendimento; e II. privadas de educação básica, na modalidade de ensino especial, recenseadas pelo MEC no ano anterior ao do atendimento, mantidas por entidades definidas na forma do inciso III, parágrafo único, do art. 3º.</i>	<i>Art. 1º da Resolução/CD/FNDE 3, de 1/4/2010 (peça 8; p. 2)</i>
<b>PNATE/2011</b>	<i>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 educação básica pública, residentes em área rural, com o objetivo de garantir o acesso à educação.</i>	<i>Art. 2º da Resolução CD/FNDE 12, de 17/3/2011 (peça 7; p. 1)</i>

### **HISTÓRICO**

4. O presente processo foi objeto de instrução preliminar (peça 10), a qual concluiu pela realização da citação e da audiência do sr. Raimundo Gomes da Silva. A mencionada proposta de encaminhamento contou com a anuência do Diretor e do Secretário da unidade (peças 11 e 12), tendo sido a citação e a audiência do responsável autorizadas por despacho do relator deste feito, Ministro Benjamin Zymler (peça 13). As aludidas citação e audiência do responsável foram levadas a cabo por meio do Ofício 3.893/2019-TCU/Secex-TCE (peça 16), o qual foi recebido no domicílio do responsável (peça 15), em 18/7/2019, conforme atesta o AR de peça 17.

5. Por oportuno, cabe ressaltar que o responsável foi citado quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos no âmbito do **PDDE-PDE/2010** e do **PNATE/2011**, e ouvido em audiência quanto à omissão no dever de prestar contas dos recursos do **PDDE-PDE/2010** e quanto à não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do **PNATE/2011**, em razão das irregularidades e da condutas omissivas especificadas a seguir (peça 17, p. 6-7):

‘a) realizar a **CITAÇÃO** do Sr. Raimundo Gomes da Silva (CPF 050.247.573-00), ex-prefeito Municipal de Baixa Grande do Ribeiro/PI (gestão 2009/2012), uma vez que, em face da omissão na prestação de contas, o mesmo não logrou demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos à conta do **PDDE-PDE/2010** e do **PNATE/2011**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso II, §1º, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento do ofício citatório, apresente alegações de defesa quanto à ocorrência abaixo indicada, em razão da conduta especificada, e/ou recolha, aos cofres do FNDE, as importâncias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, as quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor:

**Irregularidade:** Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Baixa Grande do Ribeiro/PI, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do **PDDE-PDE/2010** e do **PNATE/2011**;

<b>Datas das ordens bancárias</b>	<b>Valores Original (R\$)</b>	<b>Programa</b>
31/12/2009	47.000,00	<b>PDDE-PDE/2010</b>
31/3/2011	5.236,49	<b>PNATE/2011</b>
29/4/2011	5.236,49	
31/5/2011	5.236,49	
1/7/2011	5.236,49	
29/7/2011	5.236,49	
1/9/2011	5.236,49	
30/9/2011	5.236,49	
31/10/2011	5.236,49	
30/11/2011	5.236,49	

Valor atualizado do débito (sem juros) em 30/11/2018: R\$ 152.323,04 (peça 9).

**Responsável:** Sr. Raimundo Gomes da Silva (CPF 050.247.573-00), ex-prefeito Municipal de Baixa Grande do Ribeiro/PI (gestão 2009/2012).

**Conduta:** Em face da omissão na prestação de contas do **PDDE-PDE/2010** e do **PNATE/2011**, cujos prazos se encerraram em 28/02/2011 (peça 2; p. 78) e 30/04/2013 (peça 2; p. 4), o responsável não logrou demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos à conta de ambos os programas;

**Dispositivos violados:** art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil, art. 93, do Decreto-lei 200/1967, art. 66, do Decreto 93.872/1986, art. 22, inciso IV, alínea "o" da Resolução CD/FNDE nº 03, de 01/04/2010 (peça 8; p. 10) e art. 17, § 1º, da Resolução CD/FNDE nº 12, de 17/03/2011 (peça 7; p. 4);

**Evidências:** Informação 1767/2016/SEOPC/COPRA/CGAPC/DIFIN-FNDE (peça 2; pp. 125-126), Informação 1714/2017/SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN-FNDE (peça 2; pp. 69-70) e Relatório de TCE 578/2017 – DIREC/COTCE/CGAPC/DIFIN-FNDE/MEC (peça 2; pp. 135-141);

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

b) 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 saneará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

c) realizar a **AUDIÊNCIA** do Sr. Raimundo Gomes da Silva (CPF 050.247.573-00), ex-prefeito Municipal de Baixa Grande do Ribeiro/PI (gestão 2009/2012), com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à omissão no dever de prestar contas dos recursos do **PDDE-PDE/2010** e quanto à não disponibilização das condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do **PNATE/2011**;

**Irregularidade:** Não permitir a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Baixa Grande do Ribeiro/PI, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do **PDDE-PDE/2010** e do **PNATE/2011**;

**Responsável:** Sr. Raimundo Gomes da Silva (CPF 050.247.573-00), ex-prefeito Municipal de Baixa Grande do Ribeiro/PI (gestão 2009/2012).

**Conduta:** Não prestar contas dos recursos recebidos à conta do **PDDE-PDE/2010** e não disponibilizar as condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse apresentar a prestação de contas do **PNATE/2011**, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica (recursos federais transferidos e contrapartida) e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como outros documentos que comprovem a execução do objeto, cujos prazos para prestação de contas se encerraram respectivamente em 28/02/2011 (peça 2; p. 78) e 30/04/2013 (peça 2; p. 4);

*Dispositivos violados:* art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil, art. 93, do Decreto-lei 200/1967, art. 66, do Decreto 93.872/1986, e art. 22, inciso IV, alínea “o” da Resolução CD/FNDE nº 03, de 01/04/2010 (peça 8; p. 10) e art. 17, § 1º, da Resolução CD/FNDE nº 12, de 17/03/2011 (peça 7; p. 4);

*Evidências:* Informação 1767/2016/SEOPC/COPRA/CGAPC/DIFIN-FNDE (peça 2; pp. 125-126), Informação 1714/2017/SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN-FNDE (peça 2; pp. 69-70) e Relatório de TCE 578/2017 – DIREC/COTCE/CGAPC/DIFIN-FNDE/MEC (peça 2; pp. 135-141);’

6. Posteriormente, o sr. Raimundo Gomes da Silva, por meio de advogado constituído (procuração à peça 20), apresentou suas alegações de defesa (peça 19), as quais serão objeto de análise na sessão ‘EXAME TÉCNICO’ da presente instrução.

### **EXAME TÉCNICO**

#### **Análise Preliminar:**

7. De início, salienta-se que está clara a competência deste Tribunal para julgar este processo, pois se trata de recursos federais repassados pelo FNDE ao município de Baixa Grande do Ribeiro/PI. Outrossim, não restou caracterizada nenhuma nulidade processual oriunda da inobservância de formalidades que acarretassem prejuízo processual ao responsável ou ao interesse público (art. 171 do RI/TCU). Também foram atendidos os pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular desta tomada de contas especial (art. 71, inciso II, da Constituição Federal, art. 8º, caput, da Lei 8.443/1992, art. 84 do Decreto-Lei 200/1967 e art. 5º, caput, parágrafo único e incisos I a IV, da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016).

8. Ademais, verifica-se que **não houve o transcurso de mais de dez anos** desde os fatos geradores da dívida 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 os recursos foram transferidos em **2009 (PDDE-PDE/2010)** e **2011 (PNATE/2011)**, conforme registrado na peça 2 (pp. 5-6 e 79), as omissões nas prestações de contas se concretizaram em **28/2/2011** (peça 2; p. 78; **PDDE-PDE/2010**) e **30/4/2013** (peça 2; p. 4; **PNATE/2011**), e o responsável foi notificado sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente em **2011 (PDDE-PDE/2010)** e **2017 (PNATE/2011)**, por meio dos ofícios listados na tabela constante /do subitem 6 desta instrução.

9. Também se verifica que o valor atualizado da soma dos débitos apurados, sem juros, em 1/1/2017, é igual a **R\$ 170.995,44 (R\$ 74.884,40 + R\$ 96.111,04)** (peça 2; pp. 72 e 128), portanto, superior a R\$ 100.000,00, na forma estabelecida nos arts. 6º, inciso I, e 19, da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

10. A propósito, registra-se que, em atendimento ao subitem 9.4 do Acórdão 1.772/2017-Plenário (relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), foi efetuada pesquisa no sistema processual do TCU, e **não foram encontradas** tomadas de contas especiais em tramitação com débitos imputáveis ao responsável com valores inferiores ao fixado no art. 6º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 71/2012, a fim de que seja observado o disposto no art. 6º, § 1º, da mesma norma.

11. Por oportuno, cabe ressaltar que houve a devida formulação da imputação das irregularidades ao responsável, como também a sua descrição no expediente de citação, com base na individualização das suas condutas omissivas, como já foi detalhado no item 5 desta instrução.

12. Ressalta-se que foi viabilizado o exercício da ampla defesa e do contraditório em sua dimensão substancial, pois se realizou a citação e a audiência do responsável Raimundo Gomes da Silva por meio do Ofício 3.893/2019-TCU/Secex-TCE (peça 16), o qual foi recebido no seu domicílio (peça 15), em 18/7/2019, conforme atesta o AR (peça 17), atendendo ao art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal c/c o art. 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992.

**Prescrição da Pretensão Punitiva:**

13. *Outrossim, à luz do parâmetro delineado pelo Acórdão 1.441/2016-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, eventual sanção administrativa a ser aplicada ao responsável pelo Tribunal não estaria prejudicada pelo manto prescricional, uma vez que os exercícios abrangidos foram os de 2010 e 2011, e o ato que ordenou as citações e as audiências se deu em 28/1/2019 (peça 13).*

14. *Portanto, o lapso de tempo entre as ocorrências irregulares e o ato que interrompeu o prazo prescricional é inferior ao decênio considerado no referido decisum.*

**Análise das Alegações de Defesa do responsável Raimundo Gomes da Silva (peça 19):****Argumentos**

15. *Em suas alegações de defesa, o responsável alega, em síntese, o seguinte (peça 19):*

a) *ocorreu a violação do devido processo legal pela ausência de instauração do inquérito civil, como etapa preparatória de uma ação civil pública por improbidade administrativa, mencionando doutrina e dispositivos normativos relacionados ao tema;*

b) *houve ofensa ao contraditório e à ampla defesa, inculpidos no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, citando doutrina afeta ao tema;*

c) *deve ser declarada a nulidade do presente processo por haver lide na esfera judicial;*

d) *sua atuação não concorreu para causar os supostos danos ao erário e conclui que restaria caracterizada a sua ilegitimidade passiva, pois a responsabilidade seria dos secretários de educação nos anos de 2010 e 2011, e cita doutrina relacionada ao seu raciocínio;*

e) *impõe-se a denúncia à lide dos diretores das escolas e dos secretários municipais de educação no período de 2011/2012;*

f) *os gestores/ordenadores de despesas executadas à conta do PDDE-PDE/2010 e do PNATE/2011 eram os secretários municipais de educação à época, não havendo prova de que o responsável praticou atos relacionados aos mencionados programas, nem tampouco existe qualquer procedimento administrativo ou judicial para apurar irregularidades relativas ao PDDE-PDE/2010 e ao PNATE/2011;*

g) *não descumpriu a Lei 8.429/1992, acerca de cujos dispositivos e interpretações discorre longamente, e argumenta que uma ação por improbidade administrativa sem provas deve ser arquivada, colacionando diversas lições doutrinárias e julgados do STJ a esse respeito;*

h) *por fim, requer:*

h.1) *que não seja recebida a inicial, por ausência de fundamentação;*

h.2) *que sejam deferidas as matérias preliminares, julgando-se extinto o processo sem julgamento do mérito;*

h.3) *que seja rejeitada a inicial, em função de não ter sido demonstrada nenhuma ofensa ao art. 11 da Lei 8.429/1992;*

h.4) *que seja extinto o feito sem julgamento do mérito, em função da ilegitimidade passiva;*

h.5) *que seja deferida a preliminar de denúncia à lide dos diretores das escolas e dos secretários municipais de educação à época dos fatos;*

h.6) *que seja negado seguimento ao presente processo, por não haver provas em desfavor do responsável;*

h.7) *que seja julgado totalmente improcedente o presente processo pelos fatos e*

*fundamentos apresentados;*

*h.8) que seja declarada a improcedência do pedido inicial, ante a ausência de culpa do responsável em possíveis irregularidades; e*

*h.9) por fim, requer a produção das provas em direito admitidas, sem exceção de uma só, notadamente a oitiva de testemunhas e a juntada posterior de novos documentos comprobatórios, tudo em função do princípio constitucional do contraditório processual.*

### **Análise**

*16. Preliminarmente, deve-se ressaltar que os processos de controle externo sob jurisdição desse Tribunal são regidos por lei específica, a saber, a Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), tendo os julgados desse Tribunal respaldo constitucional (art. 71 da Carta Magna). Portanto, não é cabível a invocação de dispositivos da Lei 8.429/1992 para obstar a atuação do TCU, até porque a aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa ocorre na esfera judicial. Desse modo, não merece prosperar alegação relativa à ausência de instauração do inquérito civil ou a qualquer nulidade relativa a uma suposta ação civil pública por improbidade administrativa.*

*17. Por seu turno, restou plenamente demonstrada a viabilidade do exercício da ampla defesa e do contraditório em sua dimensão substancial e a regularidade na abertura do contraditório e o exercício da ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal c/c o art. 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992), pois o responsável foi validamente citado por meio do Ofício 3.893/2019/Secex-TCE (peça 16), o qual foi recebido no domicílio do responsável (peça 15), em 18/7/2019, conforme atesta o AR (peça 17), tendo sido apresentadas, tempestivamente, as suas alegações de defesa (peça 19).*

*18. Por outro lado, no que concerne à eventual existência de lide judicial relativa aos mesmos fatos discutidos nos presentes autos, ou dos precedentes judiciais específicos evocados pelo responsável, deve-se ressaltar que esta Corte tem competência e jurisdição privativas lastreadas no art. 71 da Constituição Federal e na Lei 8.443/1992, pautando a sua atuação no princípio da independência das instâncias e não se vinculando obrigatoriamente a nenhuma decisão de outros órgãos ou entidades, tanto na esfera administrativa, como na esfera judicial. Por oportuno, salienta-se que o TCU, obviamente, sujeita-se às decisões judiciais que lhe são diretamente dirigidas ou quando possuem caráter vinculante para toda a Administração.*

*19. Por oportuno, como bem apontou o Ministro Bruno Dantas no Acórdão 2.067/2015-Plenário, a vinculação dos processos de contas aos processos judiciais poderia decorrer da sentença criminal absolutória, a qual só afasta a responsabilidade administrativa e cível quando for reconhecida ou provada a inexistência do fato ou a negativa da autoria em relação ao responsável (art. 935 do Código Civil). Contudo, a alegação do responsável não se amolda a nenhuma dessas hipóteses em que o controle externo estaria submetido à decisão judicial.*

*20. Por sua vez, como as irregularidade tratada nos presentes autos se referem à omissão na prestação de contas do **PDDE-PDE/2010** e do **PNATE/2011**, a responsabilidade pela não demonstração da boa e regular aplicação dos recursos de ambos os programas recai, indubitavelmente, sobre o sr. Raimundo Gomes da Silva (050.247.573-00), ex-prefeito municipal de Baixa Grande do Ribeiro/PI (gestão 2009/2012), pois, à época dos fatos, ele era o representante legal do ente executor/entidade executora (EEx), no caso concreto, a prefeitura municipal.*

*21. Por sua vez, tampouco se pode acolher a alegação do responsável de que a responsabilidade nos presentes autos caberia aos secretários municipais à época. É pacífico o entendimento deste Tribunal no sentido de que o dever de prestar contas competia ao dirigente máximo da entidade beneficiária, inclusive conforme consta das normas que regulamentam os programas ora impugnados, a saber, o art. 22, inciso IV, alínea 'o', da Resolução CD/FNDE 3, de*

1/4/2010 (peça 8; p. 10, **PDDE-PDE/2010**) e o art. 17, § 1º, da Resolução CD/FNDE 12, de 17/3/2011 (peça 7; p. 4, **PNATE/2011**). Portanto, não merece guarida a alegação do responsável de simplesmente transferir a terceiros o dever que lhe recaía por imposição legal, na condição de dirigente máximo do ente municipal.

22. Nesse diapasão, esta Corte, efetivamente, reconhece a importância fundamental da prestação de contas como a forma de os gestores públicos demonstrarem à sociedade a boa e regular aplicação dos recursos que lhes foram confiados. Prova disso é que tal conduta omissiva é considerada como grave infração à norma legal, punível com a imposição de multa (Acórdão 2.841/2007-Segunda Câmara, relator ministro Aroldo Cedraz). No caso concreto, observa-se que o responsável não logrou afastar a irregularidade consistente na omissão do dever legal de prestar contas dos recursos do **PDDE-PDE/2010** e do **PNATE/2011**, a qual restou claramente demonstrada nos autos. Incabíveis, portanto, as alegações de defesa tendentes a defender a sua ilegitimidade passiva.

23. Nesse particular, a ausência de apresentação de prestação de contas, sem justificativa, como bem destaca o eminente Ministro Benjamim Zymler, ao proferir o voto condutor do Acórdão 196/2016-Plenário, traz a presunção de dano, por imposição legal:

*‘A omissão no dever de prestar contas configura ofensa não só às regras legais, mas também aos princípios basilares da Administração Pública, já que, nesse caso, o gestor deixa de demonstrar o efetivo emprego dos recursos postos sob a sua responsabilidade, dando ensejo, inclusive, ao surgimento de presunção legal de integral dano ao erário, pela não aplicação dos valores, mediante desvio dos recursos da União.’*

24. O efeito da omissão é que a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos é indicio de potencial dano ao erário. Com efeito, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, assim como dos artigos 93 do Decreto-lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986, compete exclusivamente ao gestor dos recursos públicos fazer prova adequada da regularidade da sua gestão. Nesse diapasão, é pacífica a jurisprudência deste Tribunal no sentido de que compete ao gestor o ônus de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos que lhe foram confiados.

25. Nesse diapasão, como restou comprovada a omissão do dever legal de prestar contas dos recursos do **PDDE-PDE/2010** e do **PNATE/2011**, restou devidamente caracterizada uma conduta culposa por omissão por parte do responsável.

26. Nesse sentido, deve-se esclarecer que, conforme jurisprudência pacífica desta Corte, para que se imponha a obrigação de repor um dano ao erário, não é necessário caracterizar enriquecimento ilícito, locupletamento, dolo ou má-fé por parte dos responsáveis, bastando que se caracterize uma conduta culposa *stricto sensu*, por imperícia, imprudência ou negligência, da qual resulte um dano ao erário, passível de ressarcimento à luz da Lei 8.443/1992 e da Constituição Federal (Acórdãos 1.559/2014-Plenário e 5.297/2013-1ª Câmara). Basta identificar o responsável pelos atos ilícitos e pelo dano ocasionado, quantificar o mencionado dano e estabelecer o nexo de causalidade entre o citado dano e os atos omissivos ou comissivos praticados pelo responsável. Tudo isso está claramente demonstrado nos autos, não podendo ser aceitos os argumentos de defesa do responsável.

27. Por outro lado, o pleito do responsável de denúncia à lide dos diretores das escolas e dos secretários municipais de educação à época dos fatos, os quais não foram citados nem ouvidos em audiência nestes autos, deve ser rejeitado, haja vista que:

*‘A solidariedade passiva é instituída em benefício do credor, que pode exigir de um ou de todos os devedores a integralidade da dívida. A impossibilidade de cobrança de um dos devedores não gera óbice a que seja imputada responsabilidade exclusivamente ao devedor remanescente’ (Acórdão 368/2014-2ª Câmara, Boletim de Jurisprudência TCU 25/2014).*

*‘O instituto da solidariedade passiva constitui benefício legal erigido em favor do credor, razão por que a eventual ausência de chamamento ao processo de outros responsáveis solidários não obsta a imputação de débito ao agente devidamente citado pelo TCU.’ (Acórdão 1.737/2014-2ª Câmara, Boletim de Jurisprudência TCU 35/2014).*

28. Por seu turno, quanto à solicitação de emprego de outros meios probatórios que não o documental, a jurisprudência do TCU é firme no sentido de que não compete ao Tribunal determinar, a pedido do responsável, a realização de vistoria, diligência, perícia, inspeção ou oitiva de testemunhas para a produção e a obtenção de provas, uma vez que apresentar os elementos que entender necessários para a sua defesa constitui obrigação da parte (e.g., Acórdãos 859/2013-Plenário; 8.089/2014 e 6.214/2016-1ª Câmara; e 5.920 e 6.214/2016-2ª Câmara).

29. Especificamente no que se refere a uma eventual prova testemunhal, a qual necessariamente teria que ser apresentada na forma de uma declaração que seria eventualmente anexada aos autos, deve-se esclarecer que as declarações constantes do documento particular escrito e assinado ou somente assinado presumem-se verdadeiras em relação ao signatário, mas, quando contiver declaração de ciência de determinado fato, o documento particular em questão prova a ciência, mas não o fato em si, incumbindo o ônus de prová-lo ao interessado em sua veracidade (conforme art. 408, caput e parágrafo único, do CPC). Ou seja, uma eventual prova testemunhal teria que ser corroborada por outras provas documentais.

### CONCLUSÃO

30. Como se verificou na seção ‘EXAME TÉCNICO’ anterior, restou evidenciada a competência do TCU para julgar o presente processo, pois se trata de recursos federais que foram repassados pelo FNDE ao município de Baixa Grande do Ribeiro/PI. Também foi caracterizada adequadamente a responsabilidade do sr. Raimundo Gomes da Silva, conforme detalhado no item 5 desta instrução.

31. Além disso, restaram demonstrados: (i) a viabilidade do exercício da ampla defesa e do contraditório em sua dimensão substancial e a regularidade na abertura do contraditório e o exercício da ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal c/c o art. 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992); (ii) a suficiência dos elementos probatórios indispensáveis à formação do juízo quanto à ocorrência do dano ao erário ocasionado por atos ilícitos e a vinculação destes com as condutas do responsável arrolado no polo passivo deste processo (art. 5º, caput, parágrafo único e incisos I, II e IV, da IN TCU 71/2012); e (iii) a ausência de nulidades processuais oriundas da inobservância de formalidades que acarretem prejuízo processual ao responsável ou ao interesse público (art. 171 do RI/TCU). Portanto, estão presentes todos os pressupostos necessários para a formação do juízo de mérito das presentes contas.

32. Por sua vez, restou claramente comprovado o dano ao erário ocasionado em virtude das irregularidades enumeradas no item 5 desta instrução, em relação ao do **PDDE-PDE/2010** e ao **PNATE/2011**.

33. Por conseguinte, por meio da análise levada a cabo na seção ‘EXAME TÉCNICO’ anterior, conclui-se pela rejeição de todas as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Raimundo Gomes da Silva (peça 19). De fato, o responsável não se desincumbiu do seu ônus de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos do **PDDE-PDE/2010** e do **PNATE/2011**.

34. Por outro lado, no que tange ao exame da boa-fé do responsável Raimundo Gomes da Silva, será adotado, aqui, o sentido objetivo da cláusula de boa-fé, isto é, examinando, ‘diante de um caso concreto e nas condições em que o agente atuou, qual o cuidado exigível de uma pessoa prudente e de discernimento. Assim o fazendo, encontraremos o cuidado objetivo necessário, fundado na previsibilidade objetiva. Devemos, a seguir, comparar esse cuidado genérico com a conduta do agente, tentando saber se a conduta imposta pelo dever genérico de cuidado harmoniza-se com o

*comportamento desse agente. A resposta negativa leva à reprovabilidade da sua conduta, à culpa e, enfim, à não caracterização da boa-fé objetiva' (conforme entendimento plasmado no Acórdão 2.436/2016-Plenário, relator ministro Augusto Nardes).*

35. *No presente caso concreto, à vista dos elementos constantes dos autos, percebe-se que os atos praticados pelo responsável não se ajustam ao mencionado modelo objetivo de conduta, pois as suas condutas omissivas foram, no mínimo, culposas (por negligência e imprudência), tendo restado comprovado que o dano ao erário resultou diretamente daquelas condutas.*

36. *Nesse contexto, não é possível afirmar que houve boa-fé por parte do responsável, pois é razoável concluir que lhe era possível ter consciência das ilicitudes de suas condutas omissivas e que eram exigíveis condutas diversas daquelas que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam. Portanto, tampouco foram identificados excludentes de culpabilidade.*

37. *Então, tendo em vista as irregularidades comprovadas nos autos, e como não foi possível reconhecer a boa-fé do responsável, este Tribunal pode proferir, desde logo, o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das presentes contas, com fundamento no art. 202, § 6º, do RI/TCU.*

38. *Nesse diapasão, como restou caracterizada a omissão da prestação de contas dos recursos repassados à conta do **PDDE-PDE/2010** e do **PNATE/2011**, também se verificou a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos objeto deste processo, sendo pacífica a jurisprudência deste Tribunal no sentido de que compete ao gestor o ônus de provar a aplicação regular dos recursos que lhe foram confiados, conforme Acórdãos 974/2018-Plenário (relator Bruno Dantas), 511/2018-Plenário (relator Aroldo Cedraz), 3.875/2018-Primeira Câmara (relator Vital Do Rêgo), 1.983/2018-Primeira Câmara (relator Bruno Dantas), 1.294/2018-Primeira Câmara (relator Bruno Dantas), 3.200/2018-Segunda Câmara (relator Aroldo Cedraz), 2.512/2018-Segunda Câmara (relator Aroldo Cedraz), 2.384/2018-Segunda Câmara (relator José Múcio Monteiro), 2.014/2018-Segunda Câmara (relator Aroldo Cedraz), 901/2018-Segunda Câmara (relator José Múcio Monteiro), entre outros.*

39. *Como já analisado, não restou caracterizada a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte, especificamente no que tange à aplicação de sanção na forma de multa, uma vez que os fatos geradores dos débitos aconteceram entre 2010 e 2011, menos de dez anos antes do ato que ordenou a citação da responsável (peça 13), que ocorreu em 28/1/2019.*

40. *Por oportuno, deve-se ressaltar que, quando da citação do sr. Raimundo Gomes da Silva, foram consideradas como datas das parcelas de débito as datas das ordens bancárias respectivas correspondentes aos recursos do **PDDE-PDE/2010** e do **PNATE/2011** (conforme peça 2, p. 5-6 e 79), quando o correto seria ter considerado as datas dos créditos das parcelas transferidas nas contas correntes específicas dos programas (conforme peça 2, p. 7-8 e 80). No entanto, como as datas dos créditos nas contas correntes específicas são sempre posteriores às datas das ordens bancárias, a menção àquelas datas das parcelas de débito na proposta de encaminhamento a seguir e a consequente inclusão no acórdão que vier a ser proferido por esta Corte de Contas são menos gravosas ao sr. Raimundo Gomes da Silva, não lhe ocasionando nenhum prejuízo financeiro efetivo no que tange à atualização monetária dos débitos e aos eventuais juros de mora.*

41. *Destarte, ante todo o exposto, entende-se que esta Corte deve:*

- a) rejeitar as alegações de defesa do responsável Raimundo Gomes da Silva;*
- b) em face da impossibilidade de reconhecer a boa-fé do responsável (com espeque art. 202, § 6º, do RI/TCU), julgar irregulares, desde logo, as contas do sr. Raimundo Gomes da Silva, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'a' e 'c', 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do RI/TCU;*
- c) condenar o responsável Raimundo Gomes da Silva a ressarcir os débitos especificados*

no item 5 desta instrução aos cofres do FNDE;

d) aplicar ao responsável Raimundo Gomes da Silva a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992, na dosimetria a ser definida pelo exmo. relator deste feito;

e) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, com fundamento no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação;

f) autorizar, antecipadamente, caso requerido pelo responsável, o pagamento da dívida decorrente em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU (providência que tem sido adotada seguidamente pela Corte, em homenagem à racionalidade processual, conforme se observa, a título de exemplo, nos Acórdãos 2.266/2018, 600/2017, 2.059/2016 e 1.000/2015 do Plenário); e

g) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao sr. Raimundo Gomes da Silva; ao FNDE; ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Piauí, 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 cabíveis.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

42. Em face de todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) rejeitar as alegações de defesa do responsável Raimundo Gomes da Silva;

b) em face da impossibilidade de reconhecer a boa-fé objetiva do responsável Raimundo Gomes da Silva, com espeque art. 202, § 6º, do RI/TCU, julgar irregulares, desde logo, as suas contas, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'a' e 'c', 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e III, 210 e 214, inciso III, do RI/TCU, em função das irregularidades, condutas e dispositivos violados especificados a seguir:

Irregularidade 1: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Baixa Grande do Ribeiro/PI, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do PDDE-PDE/2010 e do PNATE/2011;

Conduta 1: em face da omissão na prestação de contas do PDDE-PDE/2010 e do PNATE/2011, cujos prazos se encerraram em 28/02/2011 (peça 2; p. 78) e 30/04/2013 (peça 2; p. 4), o responsável não logrou demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos à conta de ambos os programas;

Dispositivos violados 1: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil, art. 93, do Decreto-lei 200/1967, art. 66, do Decreto 93.872/1986, art. 22, inciso IV, alínea 'o', da Resolução CD/FNDE nº 03, de 01/04/2010 (peça 8; p. 10) e art. 17, § 1º, da Resolução CD/FNDE nº 12, de 17/03/2011 (peça 7; p. 4);

Evidências 1: Informação 1767/2016/SEOPC/COPRA/CGAPC/DIFIN-FNDE (peça 2; pp. 125-126), Informação 1714/2017/SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN-FNDE (peça 2; pp. 69-70) e Relatório de TCE 578/2017 – DIREC/COTCE/CGAPC/DIFIN-FNDE/MEC (peça 2; pp. 135-141);

Irregularidade 2: não permitir a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Baixa Grande do Ribeiro/PI, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do PDDE-PDE/2010 e do PNATE/2011;

Conduta 2: não prestar contas dos recursos recebidos à conta do PDDE-PDE/2010 e não disponibilizar as condições materiais mínimas e necessárias para que o seu sucessor pudesse

apresentar a prestação de contas do **PNATE/2011**, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica (recursos federais transferidos e contrapartida) e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como outros documentos que comprovem a execução do objeto, cujos prazos para prestação de contas se encerraram respectivamente em 28/02/2011 (peça 2; p. 78) e 30/04/2013 (peça 2; p. 4);

Dispositivos violados 2: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil, art. 93, do Decreto-lei 200/1967, art. 66, do Decreto 93.872/1986, e art. 22, inciso IV, alínea “o” da Resolução CD/FNDE nº 03, de 01/04/2010 (peça 8; p. 10) e art. 17, § 1º, da Resolução CD/FNDE nº 12, de 17/03/2011 (peça 7; p. 4);

Evidências 2: Informação 1767/2016/SEOPC/COPRA/CGAPC/DIFIN-FNDE (peça 2; pp. 125-126), Informação 1714/2017/SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN-FNDE (peça 2; pp. 69-70) e Relatório de TCE 578/2017 – DIREC/COTCE/CGAPC/DIFIN-FNDE/MEC (peça 2; pp. 135-141);

c) condenar o responsável Raimundo Gomes da Silva ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do FNDE, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

<b>Datas dos créditos nas contas específicas</b>	<b>Valores Originais (R\$)</b>	<b>Programa</b>
5/1/2010	47.000,00	<b>PDDE-PDE/2010</b>
4/4/2011	5.236,49	<b>PNATE/2011</b>
3/5/2011	5.236,49	
2/6/2011	5.236,49	
5/7/2011	5.236,49	
2/8/2011	5.236,49	
5/9/2011	5.236,49	
4/10/2011	5.236,49	
3/11/2011	5.236,49	
2/12/2011	5.236,49	

d) aplicar ao responsável Raimundo Gomes da Silva a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992, na dosimetria a ser definida pelo Exmo. Relator deste feito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data em que for proferido o Acórdão condenatório até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, com fundamento no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação;

f) autorizar, antecipadamente, caso requerido pelo responsável, o pagamento da dívida decorrente em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o

*vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU;*

*g) encaminhar cópia do acordo que vier a ser prolatado por este Tribunal, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentarem:*

*g.1) ao sr. Raimundo Gomes da Silva, assim como ao seu advogado, o dr. Carlos Fábio Pacheco Santos (OAB/PI 4.864);*

*g.2) ao FNDE; e*

*g.3) ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Piauí, 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 cabíveis, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias impressas.”*

2. O sr. Diretor e o sr. Secretário da SecexTCE ratificaram a instrução acima (peças 22 e 23).

3. O d. representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU), em sua intervenção regimental, acolheu o encaminhamento alvitrado pela unidade técnica (peça 24).

É o relatório.