

TC 025.680/2015-3 (5 peças)

Tipo: tomada de contas especial

Relator: Walton Alencar Rodrigues

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Penalva/MA

Responsável: Nauro Sérgio Muniz Mendes (CPF 334.392.811-91), ex-prefeito municipal (2005-2008).

Valor histórico do débito: R\$ 420.750,00, a contar de 26/6/2007 (peça 2, p. 258).

Valor atualizado até 16/2/2015: R\$ 1.116.676,80 (peça 5)

Advogado: não há

Proposta: preliminar de citação.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomadas de contas especiais instauradas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em razão de irregularidades na documentação apresentada à guisa de prestação de contas do Convênio 824.023/2005 (SIAFI 535900), cujo objeto residia no apoio financeiro para o desenvolvimento de ações de melhoria da infraestrutura da rede física escolar municipal, mais especificamente para construção e reforma de 17 (dezessete) escolas em comunidades quilombolas, de modo a oferecer melhores condições a alunos da Educação Básica (peça 1, p. 147-165), com vigência original de 20/12/2005 a 12/6/2007, posteriormente prorrogada até 21/6/2008 (peça 2, p. 76), e valor estimado de R\$ 425.000,00, sendo R\$ 4.250,00 à conta de contrapartida e R\$ 420.750,00 repassados pela União por meio da 2007OB824013 (peça 2, p. 256).

HISTÓRICO

2. Em 16/10/2008 foi constatada a omissão na prestação de contas do convênio em lume (Informação nº 1.496/2008 — DIREL/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE, peça 2, p. 86-88), expedindo-se o Ofício nº 1.457/2008 — DIREL/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 2, p. 90-94), requerendo-se ao responsável a comprovação da regular execução dos recursos.

3. Em resposta, o ex-alcaide, por meio do Ofício nº 172/2008 e anexos (peça 2, p. 96-154), apresentou extemporaneamente a prestação de contas.

4. Após análise da área técnica do FNDE (Informação nº 168/2009 - COPAC/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, peça 2, p. 158-160), foram indicadas as seguintes pendências: falta de comprovante de recolhimento de saldo conveniente à conta do concedente; falta de adjudicação e homologação das licitações realizadas ou de justificativa para dispensa ou inexigibilidade; e falta de termo de aceitação definitiva das obras.

5. À vista disso, foi emitido o Ofício nº 257/2009-DIREL/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 2, p. 162-168), datado de 24/3/2009, concedendo ao ex-gestor o prazo de 30 (trinta) dias para regularização das pendências, solicitação que não veio a ser suprida, levando o FNDE a realizar a análise financeira do convênio (Informação nº 33/2010 -

DIPRE/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, peça 2, p. 338-344), que ao final, ademais das irregularidades descritas no parágrafo 4 retro, apontou para a não utilização proporcional da contrapartida e para a ausência de aplicação dos recursos descentralizados no mercado financeiro.

6. A par destas constatações, foram emitidos os ofícios nº 50/2010 e 51/2010 - DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 2, p. 348-364), respectivamente aos srs. Nauro Sergio Muniz Mendes e Maria José Gama Alhadeff, está última prefeita no quadriênio 2009-2012.

7. Em análise subsequente (Informação nº 424/2010 - DIPRE/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE, peça 3, p. 66-72), fora acrescida mais uma irregularidade às cinco anteriormente especificadas, qual seja, a não elaboração de relatório final de cumprimento do objeto, o que contrariaria a Cláusula Nona do Termo de Convênio.

8. Na sequência, foi elaborado o Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiado (Conveniado/Pactuado) — Infraestrutura (peça 3, p. 130-142), de 14/06/2013, sugerindo nova diligência (Diligência nº 372/2013-CGEST/DIGAP/FNDE, peça 3, p. 144) ao responsável, requerendo a remessa de elementos que demonstrassem a execução da obra (fotos da obra concluída; termo de recebimento definitivo; relatório de cumprimento do objeto; planilhas orçamentárias contratadas e planilhas de medição), bem assim a contratação da empresa executora.

9. Como não houve resposta, fora lavrado outro Parecer Técnico Conclusivo de Execução Física de Objeto Financiado Conveniado – Infraestrutura (peça 3, p. 198-202), este de 1/10/2013, onde se conclui pela glosa integral dos recursos descentralizados.

10. A Informação nº 486/2013 — DIPRE/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC (peça 3, p. 212-218), aponta o prejuízo ao erário de R\$ 420.750,00, motivado pela não comprovação da execução do objeto convenial, com subsequente afastamento dos objetivos pactuados no instrumento, ante a falta de evidências que indicam a realização/conclusão da obra.

11. O ente federado e o responsável foram, respectivamente, cientificados do conteúdo da informação acima citada por meio dos ofícios 5/2014 e 4/2014 - DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 3, p. 224-228).

12. Alfim, como não houve o saneamento das irregularidades apontadas na prestação de contas, lavrou-se o Parecer nº 188/2014 - DIPRE/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC (peça 3, p. 288-295), que sacramentou, no âmbito do FNDE, a reprovação das contas do convênio em tela, indicando como responsável o Sr. Nauro Sérgio Muniz Mendes, imputando-lhe o débito de R\$ 420.750,00 e recomendando a instauração desta TCE.

13. Na sequência, foram emitidos ofícios (788/2014 e 787/2014 - DIAFI/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, peça 3, p. 302-316) para cientificação do ente federado e do responsável acerca do Parecer nº 188/2014 - DIPRE/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC.

14. A TCE foi instaurada em 13/3/2015, mediante Relatório 76/2015 - DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC (peça 3, p. 336-352), que indicou como responsável o Sr. Nauro Sérgio Muniz Mendes e imputou-lhe o débito de R\$ 420.750,00, a contar de 22/6/2007, data de emissão da 2007OB824013.

15. Ademais, o convênio em tela foi objeto de diligência da Procuradoria da República no Estado do Maranhão (ICPs nº 1.19.000.000334/2008-11 e 1.01.004.000316/2010-59, peça 3, p. 110-127; 160-188 e 238-252) e da Polícia Federal (IPL nº 179/2012-4) (peça 3, p. 268-276).

16. O responsável foi inscrito na conta “Diversos Responsáveis” do SIAFI pelo valor atualizado do débito em 11/3/2015, segundo consta da 2015NL000396, que reside à peça 1, p. 41.

17. O Relatório e o Certificado de Auditoria emitidos pela da Controladoria Geral da União (CGU) residem à peça 3, p. 374-378, manifestam-se pela irregularidade das contas e imputam ao Sr.

Nauro Sérgio Muniz Mendes o débito correspondente à totalidade dos recursos transferidos pelo FNDE, a contar de 22/6/2007, ante a *“não comprovação da execução do objeto e alcance dos objetivos firmados, tendo em vista que os elementos de prestação de contas apresentados não foram suficientes para comprovar o nexo de causalidade entre a despesa realizada e o objeto da transferência”*.

18. O parecer do dirigente do órgão de Controle Interno (peça 3, p. 379) também conclui pela irregularidade. O pronunciamento ministerial de que trata o art. 52 da Lei 8.443/1922 consta da peça 3, p. 380.

19. Antes de concluir este item, cabe anotar que o presente convenio foi alvo de ação de controle do TCU nos autos do TC 009.840/2008-6 (peça 3, p. 28-59), culminando na prolação do Acórdão 1.154/2009-Plenário (peça 2, p. 174; peça 3, p. 16-17 e 59), donde restou determinado ao FNDE que, em prazo não superior a 60 (sessenta) dias a contar da intimação, saneasse o processo administrativo de acompanhamento do convênio, instaurasse, instrísse e remetesse à Secretaria Federal de Controle Interno o processo de tomada de contas especial respectivo, informando as providências adotadas (Ofício 1.670/2010 – TCU/SECEX-MA, de 31/5/2010, peça 2, p. 390).

20. Também merece registro a liminar exarada no Ação 2009.37.00.008434-4 (peça 2, p. 308-310), aforada na Seção Judiciária da Justiça Federal no Maranhão, na qual foi determinada a suspensão da inadimplência do Município de Penalva/MA no SIAFI/CAUC e CADIN, até ulterior decisão, no que tange ao convênio objeto desta TCE, decisão acatada pelo FNDE consoante despachos de peça 2, p. 336 e 392, passando o ajuste ao *status* “310 – Suspensão por Determinação Judicial”.

EXAME TÉCNICO

21. Consoante se defere das peças referenciadas no item anterior, a presente TCE foi instaurada em razão da não comprovação do objeto pactuado no Convênio 824.023/2005 (SIAFI 535900), considerando que os elementos carreados à guisa de prestação de contas não foram suficientes para estabelecer o nexo de causalidade entre as despesas supostamente realizadas e a regular aplicação dos recursos federais descentralizados.

22. Em especial, destaca-se a ausência dos seguintes elementos de prestação de contas, na forma apontada nas múltiplas informações e pareceres produzidos pelo repassador: comprovante de recolhimento de saldo convenial à conta do concedente; termos de adjudicação e homologação das licitações realizadas ou de justificativa para dispensa ou inexigibilidade; termos de aceitação definitiva das obras; relatório final de cumprimento do objeto; fotos que comprovem a realização/conclusão da obra; planilhas orçamentárias das obras contratadas e planilhas de medição dos serviços, sem olvido do instrumento de contratação da empresa executora; tudo levando a crer na não execução do objeto convenial.

23. Ademais, foram apontadas as seguintes irregularidades na gestão do convênio, ao arrepio das normas da União, de aplicação cogente: não utilização proporcional da contrapartida e ausência de aplicação dos recursos descentralizados no mercado financeiro.

24. De se notar que o responsável e o ente municipal foram, por diversas vezes, notificados pelo FNDE a fim de sanar tais pendências, porém se abstiveram de elidir as falhas documentais e as irregularidades apontadas, não logrando estabelecer o nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos e os desembolsos informados.

25. Como cediço, recai sobre o gestor o ônus de provar a aplicação regular dos recursos públicos sob sua responsabilidade, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, entendimento, confirmado pelo Supremo Tribunal Federal no MS 20.335/DF (de

12/10/1982, Relatoria do Ministro Moreira Alves), e consolidado nesta Corte, entre outros, pelos acórdãos 4.869/2010-TCU-1ª Câmara, 2.665/2009-TCU - Plenário, 5.798/2009-TCU-1ª Câmara, 5.858/2009-TCU-2ª Câmara, 903/2007-TCU-1ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário.

26. Neste sentido, não basta enviar a prestação de contas (como se deu no caso em tela) e, eventualmente, comprovar a execução física do objeto e/ou apresentar documento fiscal para firmar juízo de regularidade no manejo do dinheiro público. Faz-se necessário demonstrar que referida execução se deu à conta dos recursos federais transferidos para tal fim, sem desbordar do objeto e da finalidade fixadas no convênio.

27. Isso se prova, entre outros elementos, com a documentação hábil que ateste a execução do objeto conveniado, com o alcance dos objetivos pactuados entre os entre contratantes, bem assim com a prova cabal da esmerada aplicação dos recursos transferidos, que devem necessariamente integrar a prestação de contas apresentada ao repassador.

28. Caso contrário, não se estabelece a certeza de que os bens e serviços indicados da prestação de contas foram adquiridos, se é que realmente o foram, com recursos do convênio sob análise, ou seja, não se pode afirmar qual a efetiva destinação dada aos valores repassados pela União. Para este norte apontam os acórdãos 1.387/2005 - TCU - 2ª Câmara, 584/2003 - TCU - 1ª Câmara, 2.165/2005 - TCU - 1ª Câmara, 2.332/2006 - TCU - 1ª Câmara, 3.041/2006 - TCU - 2ª Câmara, 723/2008 - TCU - Plenário, 5.276/2008 - TCU - 1ª Câmara e 822/2009 - TCU - 1ª Câmara.

29. Desta feita, ante a patente ausência de comprovação do objeto do convênio, redundando na inexistência de nexo de causalidade entre os montantes sacados da conta específica (decorridos poucos dias do crédito bancário da União - peça 2, p. 258) e os elementos apresentados ao FNDE à guisa de prestação de contas, associado à ausência de recolhimento do saldo não utilizado ao repassador, correta a glosa dos recursos, com subsequente imputação de débito no montante da integralidade dos valores repassados.

30. No que toca à responsabilização, observa-se que o Sr. Nauro Sérgio Muniz Mendes exercia o cargo de prefeito municipal tanto no momento da assinatura do convênio em apreço (peça 1, p. 147-165), quanto nas datas de retiradas dos valores da conta corrente do ajuste (peça 2, p. 258), não havendo como afastar sua responsabilidade em relação aos atos ora inquinados, os quais conduzem ao dano suportado pelo erário.

31. Antes de concluir, cabe somente uma ressalva em relação à data de incidência de correção monetária e juros inicial apontada pelo repassador e pelo controle interno.

32. Com efeito, como se constata do extrato bancário de peça 2, p. 258, o crédito na conta específica do ajuste se deu a 26/6/2007, muito embora a 2007OB824013 (peça 2, p. 256) tenha sido emitida a 22/6/2007, sendo mais consentâneo a adoção da primeira data como termo *a quo* para o débito, em detrimento da segunda, consoante entendimento consolidado nesta Corte.

CONCLUSÃO

33. A partir dos elementos constantes dos autos, foi possível verificar que os recursos repassados pelo FNDE no âmbito do Convênio 824.023/2005 (SIAFI 535900) foram integralmente utilizados na gestão do Sr. Nauro Sérgio Muniz Mendes, prefeito municipal no período 2005/2008, sendo ele também o responsável pelo encaminhamento da prestação de contas ao órgão repassador.

34. Por outro lado, restou patente o responsável não conseguiu elidir as lacunas documentais e irregularidades identificadas pela área técnica do FNDE, não logrando comprovar a realização do objeto conveniado, bem como o nexo causal entre os valores sacados da conta específica do ajuste e os documentos trazidos a lume sob a alcinha de prestação de contas.

35. Desse modo, deve ser promovida sua citação, para que apresente alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos à conta do Convênio 824.023/2005 (SIAFI 535900).

36. Na oportunidade, cabe informar ao responsável que a demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação probatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica (recursos transferidos e da aplicação financeira), processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como de documentos que atestem a execução do objeto do convênio em tela, bem assim o nexo causal entre os valores retirados da conta específica e os pagamentos feitos a fornecedores/prestadores de serviço contratados.

37. Outrossim, urge esclarecer-lhe, ainda, que a não comprovação da regular aplicação dos recursos, caso não seja elidida, poderá ensejar o julgamento pela irregularidade destas contas especiais, com imputação do débito correspondente, sem prejuízo da aplicação da multa prevista na Lei 8.443/92.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

38. Ante o exposto, submetem-se os autos às considerações superiores, a fim de que seja:

- a) determinada a **citação** do Sr. **Nauro Sérgio Muniz Mendes** (CPF 334.392.811-91), prefeito municipal de Penalva/MA no período de 2005 a 2008, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) os valores abaixo indicados, atualizados monetariamente a partir de 26/6/2007 até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor, em decorrência da não de comprovação da execução do objeto do Convênio 824.023/2005 (SIAFI 535900), considerando que os elementos carreados à guisa de prestação de contas não restaram suficientes para comprovar o nexo de causalidade e a regular aplicação dos recursos federais descentralizados, com infração ao disposto nas normas conveniais, bem como no art. 70, parágrafo único, da CF; no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967; no art. 66 do Decreto 93.872/1986, e em consolidada e pacífica jurisprudência desta Corte de Contas acerca da matéria:

Convênio 824.023/2005 (SIAFI 535900)		
DATA	2007OB	VALOR (R\$)
26/6/2007	824013	420.750,00

Valor atualizado até **16/2/2016**: 1.116.676,80 (peça 5).

- b) informado ao responsável que:

b.1) a demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação comprobatória das despesas efetuadas, tais como: notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica (recursos transferidos e da aplicação financeira), processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como de documentos que atestem a execução do objeto do convênio em tela, bem assim o nexo causal entre os valores retirados da conta específica e os pagamentos feitos a fornecedores/prestadores de serviço contratados;

b.2) a não comprovação da regular aplicação dos recursos, caso não seja elidida, poderá ensejar o julgamento pela irregularidade destas contas especiais, com imputação do débito correspondente, sem prejuízo da aplicação da multa prevista na Lei 8.443/92;

b.3) caso venha a ser condenado pelo Tribunal, o(s) débito(s) ora apurado(s) será(ao) atualizado(s) monetariamente e acrescido(s) de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.

Secex/MA, 1ª DT, em 19/2/2016.

(assinatura eletrônica)

José de Ribamar R. Siqueira Júnior
Auditor Federal de Controle Externo
Mat. 4234-0

Anexo à instrução

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO DO TC 025.680/2015-3

(Conforme Memorando-Circular 33/2014-Segecex)

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Não comprovação da execução do objeto do Convênio 824.023/2005 (SIAFI 535900), considerando que os elementos enviados ao FNDE, à guisa de prestação de contas, não foram suficientes para comprovar o nexo de causalidade entre as despesas supostamente realizadas e a regular aplicação dos recursos federais descentralizados.	Nauro Sérgio Muniz Mendes (CPF 334.392.811-91)	2005-2008	Inobservância dos termos do Convênio FNDE 824.023/2005 (SIAFI 535900), que impunha o dever de comprovar a execução do objeto convenial, o alcance de seus objetivos, bem assim a boa e regular aplicação dos recursos públicos descentralizados. Tal conduta afrontou, entre outros, o art. 70, parágrafo único, da CF, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, e consolidada jurisprudência desta Corte de Contas.	A não comprovação do objeto impede que se estabeleça o necessário nexo de causalidade entre os desembolsos realizados contra a conta específica do convênio e os pagamentos informados, não havendo certeza sobre a destinação dada aos recursos descentralizados no âmbito do Convênio FNDE 824.023/2005 (SIAFI 535900).	Era exigida do responsável conduta diversa da adotada, posto que deveria ter cumprido a obrigação assumida no convênio, demonstrando o nexo de causalidade na aplicação dos recursos recebidos, bem assim observado, com rigor, as normas de espeque constitucional, legal e regulamentar que normatizam a execução da despesa pública em nosso ordenamento, sem olvidar da jurisprudência do TCU acerca da matéria.