

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor da Associação Nacional de Cooperação Agrícola – Anca, devido a irregularidades na aplicação dos recursos repassados à entidade pelo FNDE por força dos Convênios 835011/2004 (Siafi 515135) e 808022/2005 (Siafi 537821).

2. O Convênio 835011/2004 teve por objeto a assistência financeira direcionada à execução de ações visando à melhoria da qualidade do ensino oferecido aos alunos da educação básica, constando no termo de convênio como finalidade a capacitação de professores. O valor pactuado do ajuste foi de R\$ 259.585,00, sendo R\$ 255.033,15 aportados pelo concedente e outros R\$ 4.551,85 a título de contrapartida.

3. As irregularidades verificadas na referida avença ensejaram a citação solidária da Anca e do Sr. Adalberto Floriano Greco Martins, Secretário-Geral da entidade à época dos fatos, em vista das seguintes ocorrências:

a) Atraso no recolhimento do saldo do convênio, em afronta ao disposto na alínea “q” do inciso II da cláusula terceira do Termo de Convênio e ao inciso XI do art. 7º e § 6º do art. 21 da IN STN 1/1997;

b) Impugnação parcial de despesas, em face da previsão contida na cláusula décima do Termo de Convênio c/c o **caput** do art. 20 da IN STN 1/1997 e da alínea “c” do inciso II da cláusula terceira do Termo de Convênio c/c inciso VII do art. 8º da IN STN 1/1997, uma vez que:

b.1) o cheque 850067, sacado em 29/4/2005, foi utilizado para o pagamento de 13 credores distintos; cada um dos cheques 850070 e 850071, de 30/5/2005, foi usado para o pagamento de quatro beneficiários distintos; e o cheque 850074, de 2/6/2005, foi empregado para o pagamento de três diferentes credores;

b.2) houve realização de despesas com taxas bancárias dos recursos do convênio;

c) Utilização parcial dos recursos da contrapartida pactuada, em discordância com o estabelecido na subcláusula primeira da cláusula quinta do Termo de Convênio e em afronta ao disposto na alínea “a” do inciso II da cláusula terceira do Termo de Convênio, ao disposto no inciso XIII do art. 7º da IN/STN 1/997 e com a alínea “s” do inciso II da cláusula terceira do Termo de Convênio;

d) não aplicação dos recursos no mercado financeiro, em afronta ao §1º do art. 19 da IN STN 1/1997 e à cláusula sétima do termo do convênio.

4. A expedição dos ofícios de citação se baseou na quantificação do débito do Convênio 835011/2004 realizada pelo FNDE, sintetizada no quadro a seguir:

Origem do débito	Valor original (R\$)	Data da ocorrência
Não aplicação dos recursos recebidos no mercado financeiro.	1.125,06 (D)	18/1/2005
	772,77 (D)	23/3/2005
	57,82 (D)	30/3/2005
	45,54 (D)	11/4/2005
	250,68 (D)	25/4/2005
	42,96 (D)	29/4/2005
	169,23 (D)	23/5/2005
	4,69 (D)	30/5/2005

Atraso no recolhimento do saldo.	10.589,66 (D)	18/8/2005
	10.645,54 (C)	5/9/2005
Impugnação parcial de despesas.	337,96 (D)	3/1/2005
	23.540,00 (D)	29/4/2005
	4.800,00 (D)	30/5/2005
	4.800,00 (D)	31/5/2005
	2.400,00 (D)	2/6/2005
Utilização parcial dos recursos da contrapartida pactuada.	4.417,99 (D)	3/1/2005

5. Por sua vez, o Convênio 808022/2005 (Siafi 537821), celebrado em 26/12/2005, teve por objeto a concessão de apoio financeiro para a capacitação de 120 educadores para melhoria do atendimento de alunos da educação de jovens e adultos da área rural, na Região Nordeste, em áreas de assentamentos da reforma agrária. O valor acordado totalizou R\$ 101.010,10, composto por R\$ 100.000,00 de recursos da União e outros R\$ 1.010,10 de contrapartida do conveniente.

6. No referido convênio, foi apurada a inexecução parcial correspondente a 15,9% do valor total do projeto, relativo à não localização de educandos e educadores e à ausência de documentos comprobatórios da efetiva prestação do serviço. Também foram apurados a não aplicação dos recursos no mercado financeiro dos recursos conveniados e o atraso no recolhimento do saldo remanescente da avença. O débito oriundo das citadas irregularidades foi quantificado pelo tomador de contas da seguinte forma:

Origem do débito	Valor original (R\$)	Data da ocorrência
Não aplicação dos recursos recebidos no mercado financeiro.	229,73 (D)	13/6/2006
	12,67 (D)	17/5/2006
Atraso no recolhimento do saldo.	7.360,28 (D)	5/7/2006
	7.549,91 (C)	26/1/2007
Execução parcial do objeto.	15.900,00 (D)	3/3/2006

7. Em vista do dano ao erário no Convênio 808022/2005, foram citados, em solidariedade, a Anca e o Sr. Pedro Ivan Christoffoli, Secretário Geral da entidade durante o período de gestão dos recursos repassados.

8. Regularmente citados, os responsáveis arrolados pelos débitos em ambos os convênios não se manifestaram quanto às irregularidades verificadas nem recolheram o débito. Por não terem atendido às citações, considero caracterizada a revelia dos responsáveis, o que autoriza o prosseguimento do feito, consoante o disposto no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

9. Assim, no exame de mérito desta TCE, a Secex-SP, em pareceres uniformes, considerou que as contas dos responsáveis deveriam ser julgadas irregulares e propôs a sua condenação em débito e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

10. O Ministério Público de Contas discordou pontualmente sobre a imputação dos débitos oriundos dos rendimentos que seriam auferidos caso os recursos aportados na conta específica do convênio tivessem sido aplicados, situação que resultaria apenas em multa e na irregularidade das contas.

11. Com as vênias de estilo, acompanho o entendimento da unidade técnica pelos fundamentos expostos a seguir, em particular, porque a permanência de recursos na conta específica do convênio, sem aplicação no mercado financeiro, está em desacordo com o disposto no art. 116, §4º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 20, § 1º, da IN STN 1/1997.

12. Apesar de reconhecer a linha jurisprudencial colacionada pelo **Parquet** em sua manifestação, a exemplo do Acórdão 3075/2011-1ª Câmara, observo que a motivação para o afastamento dos débitos oriundos da falta de aplicação dos recursos do convênio se baseia na configuração de **bis in idem**, pois, no débito imputado, já constaria a incidência dos encargos legais.

13. Considero que esse entendimento não possa ser generalizado indiscriminadamente, pois nem sempre haverá a suposta duplicidade entre os débitos decorrentes da ausência de aplicação dos recursos conveniados no mercado financeiro e os acréscimos legais decorrentes dos débitos imputados pelo Tribunal.

14. Nos casos em que o prejuízo ao erário decorre exclusivamente de omissão no dever de prestar contas ou de total inexecução do objeto conveniado, é cabível afirmar que exista a suposta duplicidade, pois, nessas circunstâncias, a citação dos responsáveis é corriqueiramente realizada imputando o débito nas datas originais em que os valores foram repassados. Assim, a incidência de correção monetária e de juros de mora a partir do aporte dos recursos federais na conta do convênio supre a perdas oriundas da não aplicação dos recursos repassados em aplicações financeiras.

15. Por outro lado, no caso do Convênio 835011/2004, não se pode afirmar que exista sobreposição da correção monetária e dos juros de mora incidentes entre a data-base do débito decorrente da ausência de aplicação financeira com a data-base do débito proveniente da inexecução parcial do objeto.

16. Explico melhor, tomando a parcela do débito de R\$ 1.125,06 como exemplo. Tal montante decorre da falta de aplicação dos recursos recebidos no mercado financeiro e foi apurado conforme memória de cálculo à peça 2, fl. 231, na qual se constata que decorre da simulação de rendimento que seria auferido pela aplicação do saldo existente na conta específica do convênio entre o período de 3/1/2005 a 18/1/2005. Ocorre que o referido débito foi imputado tendo como data de ocorrência o dia 18/1/2005. Portanto, não existe duplicidade entre o rendimento perdido no período de 3/1/2005 a 18/1/2005 e a incidência de correção monetária e juros de mora que incidirão sobre o débito a partir de 18/1/2005.

17. Além disso, em situações nas quais o débito decorra de impugnação parcial de despesas, também não verifico qualquer simultaneidade na incidência correção monetária/juros de mora sobre os débitos constituídos e o dano caracterizado pela ausência de aplicação do saldo remanescente da conta do convênio, pois, nesses casos, os encargos legais e a perda de rendimentos incidem sobre diferentes bases de cálculo, sem nenhuma superposição entre elas. A tabela exemplificativa a seguir, apresentando um extrato hipotético da conta corrente de um convênio, ilustra tal raciocínio:

Data	Histórico	Débito/Crédito	Valor	Saldo
01/01/2005	Saldo Anterior			R\$ 0,00
03/01/2005	Ordem Bancária	Crédito	R\$ 100.000,00	R\$ 100.000,00
18/01/2005	Cheque Compensado 01 (despesas impugnadas pelo tomador de contas)	Débito	R\$ 60.000,00	R\$ 40.000,00
30/01/2005	Cheque Compensado 02 (despesas regularmente comprovadas e acolhidas pelo tomador de contas)	Débito	R\$ 40.000,00	R\$ 0,00

18. Como se observa, o débito decorrente da impugnação parcial de despesas, no valor de R\$ 60.000,00, foi imputado com a data-base de origem em 18/1/2005, enquanto o débito oriundo da perda de rendimento financeiro pode ser decomposto em duas parcelas distintas:

a) a primeira corresponde ao rendimento perdido no período de 3/1/2005 até 18/1/2005, incidente sobre o valor total repassado de R\$ 100.000,00, que não se sobrepõe ao débito decorrente da impugnação parcial de despesas, corrigido a partir de 18/1/2005.

b) a segunda parcela corresponde à perda de rendimento, no período de 18/1/2005 a 30/1/2005, sobre o saldo dos recursos remanescentes da conta específica do convênio, no total de R\$ 40.000,00, incidindo de forma suplementar ao débito apurado sobre os gastos não comprovados de R\$ 60.000,00.

19. Portanto, é cabível a imputação do débito em relação aos prejuízos causados pela não aplicação financeira dos recursos de convênio sempre que restar demonstrado que não houve nenhum tipo de sobreposição com a atualização monetária do débito e aplicação de juros de mora, previstos no art. 202, §1º, do Regimento Interno do TCU, a qual é exatamente a situação verificada no caso em concreto.

20. Por fim, devo ressaltar que, em contraposição à linha jurisprudencial do TCU que fundamentou a proposta do Ministério Público de Contas nestes autos, há diversos outros precedentes desta Corte de Contas entendendo que a ausência de aplicação financeira dos recursos conveniados responsabiliza os gestores pelos débitos decorrentes. Cito, como exemplo, os Acórdãos 4711/2014-1ª Câmara, 6440/2011-1ª Câmara, 1596/2007-1ª Câmara, 1650/2014-1ª Câmara, 133/2008-Plenário e 1926/2013-Plenário, dentre outros. Dada a similaridade com o caso ora em exame, reproduzo trecho do voto condutor deste último julgado, de relatoria do eminente Ministro Marcos Bemquerer Costa:

“Analisando a matéria sob o enfoque dado pela IN-TCU nº 71/2012, que define a data do dano como marco para o cômputo dos acréscimos legais [...], considero que os fatos tratados nesta TCE não refletem uma única irregularidade, cujo débito deve ser dividido em duas parcelas, mas sim, duas irregularidades distintas.

A primeira irregularidade, a ser imputada ao gestor, corresponde ao não cumprimento do dever de aplicar os valores recebidos no mercado financeiro e o débito correspondente não está sujeito à incidência de juros, até a saída dos respectivos valores da conta específica. Nesse sentido, considerando a previsão legal de que os pagamentos aconteçam na medida em que os serviços são realizados e devidamente liquidados, bem assim que os recursos do convênio não permaneceram parados na conta específica por tempo injustificadamente superior ao previsto no termo de convênio, o dano de que trata o atual normativo do Tribunal (art. 9º da IN-TCU nº 71/2012) ocorre no momento em que os recursos são retirados da conta específica, sem que os respectivos rendimentos financeiros, que deveriam ter sido garantidos pelo gestor, tenham sido revertidos em favor do objeto do convênio.

Assim, o débito a ser atribuído exclusivamente ao prefeito deve ser calculado a partir da atualização monetária de cada despesa realizada, até a data em que o respectivo valor foi debitado da conta específica do convênio. O resultado dessa atualização passará a corresponder ao valor devido, ao qual, para efeito de quitação, deverão ser acrescidos correção monetária e juros, computados a partir das mesmas datas em que ocorreram os débitos.

A segunda irregularidade diz respeito ao pagamento indevido efetuado à contratada, cujos débitos solidários devem ser corrigidos e acrescido de juros de mora, a partir das datas em que foram debitados da conta específica.

No presente caso, o débito solidário corresponde aos valores pagos à contratada, com a atualização e a incidência de juros moratórios calculados a partir dos respectivos pagamentos, a saber:

[...]

Tendo em vista que o repasse ao município ocorreu em 8/1/2002, o débito relativo à falta de aplicação dos recursos no mercado financeiro deverá ser calculado da seguinte forma: Valor do pagamento indevido (A) Data do Pagamento Valor corrigido a partir de 8/1/2002 até a data do pagamento (B) Valor do débito, sobre o qual incidirá correção monetária e juros, a partir das respectivas datas de pagamento (B-A)".

21. Dessa forma, adequadamente responsabilizados pelo dano ao Erário, os responsáveis, revêis, não trouxeram elementos capazes de elidir as irregularidades nem demonstraram boa-fé. Por esse motivo, com base no art. 16, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei nº 8.443/1992, julgo irregulares as contas dos Srs. Adalberto Floriano Greco Martins e Pedro Ivan Christoffoli, bem como da Associação Nacional de Cooperação Agrícola – Anca, e os condeno ao pagamento dos débitos apurados, aplicando-lhes, ainda, com fundamento no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, as multas individuais discriminadas a seguir:

Responsável	Valor da Multa
Adalberto Floriano Greco Martins	R\$ 15.000,00
Pedro Ivan Christoffoli	R\$ 5.000,00
Associação Nacional de Cooperação Agrícola - Anca	R\$ 20.000,00

Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de novembro de 2015.

BENJAMIN ZYMLER
Relator