

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara
TC 029.865/2014-0
Natureza: Tomada de Contas Especial
Entidade: Município de São Paulo de Olivença/AM.
Responsável: Alcides Muller (CPF 054.923.432-20)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FNDE. CONVÊNIO. PROGRAMA NACIONAL DE SAÚDE ESCOLAR. KITS DE HIGIENE E PRIMEIROS SOCORROS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. NÃO COMPROVAÇÃO DO NEXO CAUSAL ENTRE OS RECURSOS REPASSADOS E AS DESPESAS INFORMADAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Tratam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor do Sr. Alcides Muller, ex-prefeito de São Paulo de Olivença/AM (gestão: 1997-2000), diante da impugnação total das despesas relativas ao Convênio nº 91.506/1998, com vigência de 14/5/1998 a 28/2/1999, cujo objeto consistia na “aquisição de materiais de uso individual destinados à higiene pessoal do aluno e materiais de uso coletivo na escola destinados aos primeiros socorros para atender os alunos da 1ª a 4ª séries do ensino fundamental das escolas municipais e estaduais”, com a previsão de aporte exclusivo de recursos federais na ordem de R\$ 30.090,00.

2. Após a análise do feito, o auditor federal lançou a sua instrução de mérito à Peça nº 16, com a anuência do dirigente da unidade técnica (Peças nºs 17 e 18), nos seguintes termos:

“(...) Conforme disposto na cláusula quarta do termo de convênio foram previstos R\$ 30.090,00 para a execução do objeto, integralmente a cargo do FNDE (peça 1, p. 77).

3. *Os recursos federais foram repassados em parcela única, mediante a ordem bancária 1998OB91915, no valor de R\$ 30.090,00, emitida em 1º/7/1998 (peça 1, p. 93). Os recursos foram creditados na conta específica em 6/7/1998 (peça 4, p. 351).*

4. *O ajuste vigeu no período de 14/5/1998 a 28/2/1999, já incluído o prazo para apresentação da prestação de contas, conforme cláusula terceira do termo de convênio (peça 1, p. 77).*

5. *O FNDE realizou inspeção in loco cuja conclusão foi que o objeto não foi executado, conforme consta no Relatório de Inspeção 25/2002-DITCE, de 29/5/2002 (peça 1, p. 189-191).*

5.1. *A Câmara de Vereadores produziu relatório oriundo de Comissão Parlamentar de Inquérito no qual diversos recursos financeiros foram objeto de investigação (peça 2, p. 55-105). Os documentos coletados pela CPI foram acrescentados ao processo de TCE (peça 2, p. 37-402; peça 3; peça 4, p. 1-261).*

6. *No relatório do tomador das contas constou a ocorrência de dano ao erário no valor de R\$ 30.090,00 pelo desvio de objeto. Em relação à responsabilidade, imputou ao Senhor Alcides Muller, prefeito à época, uma vez que foi o gestor do convênio (peça 5, p. 23).*

7. *Verifica-se intempestividade do FNDE, haja vista o grande transcurso de tempo entre o término da vigência em 28/2/1999 e a autuação de processo específico, em 6/3/2012 (peça 1, p. 3). Contudo, o responsável foi notificado em 21/9/2005 por meio da Diligência 2539/2005, não operando, portanto, o decurso de dez anos previsto como motivo para impossibilitar a continuação da TCE (peça 4, p. 363-377).*

8. O Sr. Alcides Muller foi inscrito em conta específica no Siafi mediante a nota de lançamento 2012NL000365, de 6/3/2012, pelo valor atualizado de R\$ 179.756,45 (peça 1, p. 13).

9. A Controladoria Geral da União (CGU) emitiu o Relatório de Auditoria 1279/2014, de 13/8/2014, concluindo que o Sr. Alcides Muller encontra-se em débito com a Fazenda Nacional pela importância de R\$ 207.766,65 (peça 5, p. 43-45), e o respectivo certificado de auditoria pela irregularidade das contas (peça 5, p. 47). Consta o parecer do dirigente do Órgão de Controle Interno acatando as conclusões do relatório e do certificado (peça 5, p. 48).

10. O Ministro de Estado atestou ter tomado conhecimento das conclusões do Órgão de Controle Interno, mediante pronunciamento ministerial, de 9/9/2014 (peça 5, p. 49).

11. A instrução inicial no TCU foi realizada por meio da peça 8, tendo sido proposta a citação do Sr. Alcides Muller, ante a existência de irregularidades na execução e na documentação do Convênio 91506/1998 (Siafi 348243).

EXAME TÉCNICO

12. Foi efetivada a citação do responsável por meio do Ofício 1107/2015, de 25/6/2015 (peça 12), recebido no endereço do responsável na data de 7/7/2015, conforme aviso de recebimento constante na peça 13.

13. O Sr. Alcides Muller apresentou suas alegações de defesa por meio da peça 14.

14. Apresentam-se a seguir as irregularidades, excertos da defesa apresentada pelo Sr. Alcides Muller, bem como a análise sobre a defesa apresentada.

15. Irregularidades:

a) a execução física do convênio diverge do plano de trabalho, visto que foram adquiridos medicamentos, enquanto era prevista a aquisição de produtos para higiene pessoal dos alunos e material de primeiros socorros para as escolas;

b) a nota fiscal 679 no valor de R\$ 29.303,38 é inferior ao valor repassado, sem devolução do saldo do convênio;

c) a movimentação dos extratos bancários demonstra o saque em espécie total do valor repassado em 17/7/1998, anterior à data da nota fiscal, de 18/8/1998, e do despacho de homologação da licitação realizada, de 6/8/1998.

15.1. Alegações de defesa:

(...)

2 - Nesta época houve uma doação, pelo Governo do Estado do Amazonas, de material que seria adquirido com a verba oriunda do citado convênio, além de um consultório odontológico para ser instalado no Hospital local e um veículo modelo pick up. Inclusive à esta mesma época, adquirimos com recursos próprios mais um consultório odontológico para o município, e realizamos uma intensa aplicação de flúor e distribuição do material doado pelo Governo do Estado do Amazonas, valendo ressaltar que neste período o consultório adquirido pelo Município, ficou por bastante tempo instalado no Colégio Nossa Senhora da Assunção, na sede do Município, em atendimento aos alunos da rede Municipal e Estadual, com despesas pagas pelo Erário Municipal.

3 - Considerando as condições de pobreza do Município, o então prefeito, ora citado, decidiu com o acompanhamento técnico dos médicos da rede pública de saúde, usar a verba do convênio na compra de medicamentos de natureza preventiva (complexos vitamínicos e anti-viróticos) que foram distribuídos entre os alunos.

(...)

a) A justificativa desta impropriedade já foi devidamente exposta no item 3 desta defesa que consiste na doação do material pelo Governo Estadual, fato este que teria três desdobramentos:

(1) O requerido negar-se-ia a receber a doação do governo estadual - o que seria uma estultice;

(2) O requerido poderia devolver o dinheiro do convênio o que é administrativamente impossível porque o dinheiro público não pode ser objeto de levandade;

(3) O requerido poderia, como o fez, utilizar a verba em benefício dos mesmos estudantes na mesma finalidade que é a saúde dos mesmos;

(4) Não houve portanto, irregularidade material nem formal, nem crime de improbidade administrativa ou peculato, vez que o dinheiro foi empregado nas populações a que foram destinados.

b) A diferença de R\$ 1.059,62 (hum mil, cinquenta e nove reais, sessenta e dois centavos) foi utilizada no frete dos medicamentos comprados em Manaus e enviados via fluvial numa distância de aproximadamente 1.200 Km em linha reta ou 05 dias de embarcação fluvial;

c) A movimentação bancária demonstrada no saque total do valor do convênio está justificada nos fatos:

(1) Na cidade de São Paulo de Olivença, até hoje, não existe agência do Banco do Brasil;

(2) Este fato obriga o prefeito a retirar o dinheiro deste banco e levá-lo em espécie para a sede do Município e lá efetuar os pagamentos necessários;

(3) Com todas as longas distâncias e as dificuldades de acesso nos municípios do interior do Amazonas, não há gestor público que consiga administrar obedecendo todas as normas formais da administração pública sem engessar sua própria administração.

6) Sobretudo, à época da diligência, em 18 de novembro de 2005, o requerido fez juntada de toda a documentação referente às impropriedades o que repete nesta oportunidade.

Desta forma acreditei haver prestado um grande serviço público e sem me locupletar com parte alguma do dinheiro público ou dele usufruir direta ou indiretamente já que os recursos foram efetivamente aplicados com a aquisição de materiais que se destinavam ao atendimento ao escolar, a despeito de não previstos no convenio, findaram por atingir a finalidade pretendida.

Perante o exposto, considerando que: não houve utilização do dinheiro do Convênio para interesses que não fosse o público; o dinheiro foi utilizado com a rede escolar e por isso venho pedir a aceitação da presente defesa pela inexistência de ilícito praticado contra o erário.'

15.2. Análise: o fato de o prefeito ter optado por adquirir com recursos próprios do município ou de terceiros os mesmos bens que eram objeto do Convênio 91506/1998 em nada interferem com as obrigações do responsável em relação ao Convênio 91506/1998. Da mesma forma, o fato de o município realizar os serviços públicos de sua responsabilidade, a exemplo do atendimento médico ou odontológico da população, não afeta as obrigações do responsável em relação ao Convênio 91506/1998.

15.2.1. Na hipótese de o responsável entender que a aquisição dos bens objeto do convênio não era mais necessária, cabia-lhe denunciar ou rescindir o convênio e proceder à devolução integral dos recursos.

15.2.2. As obrigações do responsável estão claramente expressas no termo de convênio (peça 1, p. 73-87). Merecem destaque as obrigações previstas na cláusula segunda, inciso II, alíneas 'c', 'j', 'k' e 'l', transcritas a seguir:

'c) utilizar os recursos de acordo com o plano de trabalho aprovado, realizando procedimento licitatório em conformidade à Lei nº 8.666/93 e alterações posteriores;

(...)

j) manter os recursos em conta bancária específica, indicada no Plano de Trabalho, efetuando saques somente para pagamento das despesas decorrentes da execução do objeto do convênio, mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária, ou para aplicação no mercado financeiro, salvo quando integrante da conta única do Governo Federal;

k) restituir, ao CONCEDENTE, o valor transferido, atualizado monetariamente, desde a data do recebimento, acrescido de juros legais na forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Nacional, nos seguintes casos:

1) quando não for executado o objeto do convênio;

2) omissão de apresentação da prestação de contas, parcial ou final, no prazo estabelecido;

3) utilização dos recursos em finalidade diversa da estabelecida;

l) restituir, ao CONCEDENTE, no prazo de até 30 (trinta) dias, a contar da conclusão do objeto, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, os saldos financeiros remanescentes, inclusive aqueles oriundos das aplicações financeiras realizadas, sob pena de imediata instauração de Tornada de Contas Especial.'

15.2.3. Ademais, a aquisição de medicamentos com recursos do programa nacional de saúde do escolar é expressamente vedada pela alínea 'i', in fine, do item II.4.3 da sistemática de financiamento do ensino fundamental, constante da Resolução FNDE 5, de 26/5/1997, in verbis:

'Poderão ser adquiridos outros itens que se fizerem necessários e pertinentes ao uso dos alunos, vedada a aquisição de medicamentos e material permanente.'

15.2.4. Consequentemente, não pode ser acatada a alegação apresentada pelo responsável em relação à aquisição de bens diversos daqueles que constituíam o objeto do convênio, o que configura infração ao termo de convênio.

15.2.5. Não tendo o responsável apresentado documentos de despesa idôneos para demonstrar a aplicação do valor de R\$ 1.059,62 no objeto do convênio, deveria ele ter providenciado a restituição desse valor. Mera alegação do responsável de que ele o teria utilizado no pagamento do transporte dos bens não é suficiente para demonstrar a regular execução dos recursos, não podendo ser acatada essa alegação. No caso ora analisado, ainda que ele tivesse demonstrado que aplicou regularmente o valor no transporte dos bens (o que não foi demonstrado), a alegação não poderia ser acatada, haja vista que os bens adquiridos não foram os bens previstos no convênio.

15.2.6. Quanto à inexistência de agência do Banco do Brasil no município, tal fato não é impeditivo para o cumprimento da legislação. O responsável poderia perfeitamente ter emitido um cheque em nome do beneficiário (o qual poderia depositá-lo na sua conta corrente, em qualquer banco localizado no Brasil), bem como poderia ter encaminhado ofício ao Banco do Brasil determinando a Transferência Eletrônica Disponível (TED) para a conta corrente do beneficiário, em qualquer banco localizado no Brasil. No caso em questão, observa-se que o beneficiário é uma pessoa jurídica (uma drogaria), localizada em Manaus, e que o valor pago corresponde a mais de R\$ 29.000,00. O saque dos recursos em espécie constitui infração ao termo de convênio e ao art. 20 da Instrução Normativa/STN 01/1997 e impede o estabelecimento de nexo causal entre a execução financeira e a execução física do convênio. Considera-se que a alegação não pode ser acatada.

15.2.6.1 Observa-se que a conta corrente do convênio foi aberta na agência do Banco do Brasil em Tabatinga, município limítrofe ao município de São Paulo de Olivença.

16. As alegações de defesa apresentadas não foram suficientes para elidir as irregularidades, devendo ser efetuado o julgamento das contas como irregulares, com condenação do responsável em débito e aplicação de multa.

CONCLUSÃO

17. Em face da análise promovida no item 15.2, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Alcides Muller, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.

18. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

19. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, sugerindo o seu encaminhamento ao gabinete do Ministro Relator por intermédio do MP/TCU, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Alcides Muller,

CPF 054.923.432-20, prefeito municipal de São Paulo de Olivença/AM na gestão 1997/2000, e condená-lo ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

VALOR ORIGINAL	DATA DA OCORRÊNCIA
R\$ 30.090,00	6/7/1998

Valor atualizado até 11/9/2015: R\$ 227.921,11

b) aplicar ao Sr. Alcides Muller, CPF 054.923.432-20, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde já, caso requerido, o parcelamento da dívida constante do acórdão que vier a ser proferido em até 36 parcelas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, informando ao responsável que incidirão sobre cada parcela os correspondentes acréscimos legais e de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

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

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Amazonas, 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 que entender cabíveis.”

3. Enfim, o Ministério Público junto ao Tribunal (MPTCU), representado nos autos pelo Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin (Peça nº 19), manifestou a sua concordância em relação à aludida proposta da Secex/TO, aduzindo as seguintes considerações:

“Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor do Sr. Alcides Muller, ex-prefeito de São Paulo de Olivença/AM, em razão de desvio de finalidade na aplicação dos recursos do Convênio nº 91506/1998, cujo objetivo era a aquisição de materiais de higiene pessoal e de primeiros socorros para uso nas escolas municipais e estaduais daquela localidade.

2. Mediante o instrumento de parceria, foram transferidos R\$ 30.090,00 da União ao Município, havendo o crédito na conta específica ocorrido em 06/07/1998. O ajuste vigeu entre 14/05/1998 e 28/02/1999.

3. A irregularidade versada nos autos consiste do uso dos recursos em finalidade diversa da pactuada, pois foram adquiridos medicamentos, o que era vedado no termo do convênio. Além disso, o comprovante dessa compra indica valor menor que o transferido pelo FNDE, sem que tenha sido providenciada a devolução do saldo. Também foi constatada movimentação irregular da conta específica, com saque do montante integral antes mesmo de homologada a licitação para a aquisição dos medicamentos.

4. Regularmente citado, o responsável apresentou defesa (peça 14), em que relata haver alterado unilateralmente a destinação da verba repassada, tendo em vista a obtenção do objeto do convênio por meio de outras fontes de recurso. Procura justificar a não devolução do saldo a partir da obrigação de pagamento do frete da mercadoria, o que não comprova documentalmente. Alega a

necessidade de saque dos recursos por não haver agência do Banco do Brasil na cidade de São Paulo da Olivença/AM, mas não explica por que não poderia pagar o fornecedor com cheque bancário.

5. A Secex/AM propõe o não acolhimento das alegações de defesa (peça 16), posicionamento com o qual concordo. Mudanças unilaterais de escopo de convênio não são permitidas, ocorrência neste caso agravada pela adoção de objeto expressamente vedado no instrumento celebrado. Os argumentos trazidos pelo responsável mostram-se insuficientes para a elisão da irregularidade ou de sua culpabilidade.

6. Por conseguinte, este representante do Ministério Público de Contas anui com a proposta apresentada pela unidade técnica (peça 16), no sentido de julgar irregulares as contas do Sr. Alcides Muller, condená-lo ao ressarcimento do total repassado e sancioná-lo com a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92.”

É o Relatório.