

**TC 021.749/2014-0**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Município de Lago da Pedra/MA

**Responsável:** Raimunda Alves de Melo (CPF: 466.866.493-68)

**Advogado ou Procurador:** não há;

**Pedido de sustentação oral:** não há.

**Proposta:** citação.

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor da Sra. Raimunda Alves de Melo, na condição de ex-prefeita de Lago da Pedra/MA (1997/2000), em razão de impugnação total das despesas do Convênio 90676/1998 (Siafi 356541), celebrado entre o Município de Lago de Pedra/MA e o FNDE, tendo por objeto "a transferência de recursos financeiros, para aquisição de veículo automotor destinado ao transporte dos estudantes, matriculados no ensino público fundamental, das redes municipal e/ou estadual, residentes prioritariamente na zona rural", conforme o Plano de Trabalho à peça 1, p. 32-50 e termo do convênio à peça 1, p. 74-90.

2. A vigência da avença foi fixada entre 3/7/1998 a 28/2/1999, com prazo para prestar contas até 29/4/1999. Foram previstos repasses financeiros do FNDE no valor total de R\$ 50.000,00 (peça 1, p. 18-21), e conforme parecer do FNDE para compra de dois veículos tipo ônibus,

## HISTÓRICO

3. O repasse dos recursos federais foi feito por meio da ordem bancária 98OB90618, de 2/9/1998 (peça 1, p. 96), creditados na conta específica em 8/9/1998 (peça 1, p. 144)

4. Em 27/2/2003, o FNDE notificou o município, na pessoa da ainda prefeita, Raimunda Alves, de que o prazo para prestar contas havia expirado e não houve a apresentação da prestação de contas, sendo concedido trinta dias para regularização (peça 1, p. 102 e 112).

5. Por meio de ofício datado de 29/5/2003, a sra. Raimunda Alves enviou a prestação de contas do convênio, composta pela Relação de Pagamentos Efetuados, Relação de Bens Adquiridos e Produzidos, Relatório de Execução Física, Demonstrativo de Execução Financeira, Termos de Adjudicação, notas fiscais, cópia do Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV), extrato bancários (peça 1, p. 114-153).

6. O FNDE analisou a prestação de contas e notificou em 17/8/2006 a ex-prefeita e o município acerca das inconsistências verificadas para que fosse providenciada a regularização (peça 1, p. 154-180). As impropriedades apontadas foram:

1. Divergência entre a quantidade de veículo adquirido e o proposto no processo de concessão (02 ônibus e 01 perua);
2. Nos documentos enviados sobre a licitação não consta o número da licitação e os bens a serem adquiridos. Ausência da homologação da Licitação;
3. Apresentar o Certificado de Registro de Veículo- CRV (enviou o Certificado de Licenciamento e Registro de Veículo - CRLV);
4. Pagamento efetuado antes da emissão da nota fiscal 36788 (COMIL CARROCCERIA E ÔNIBUS LTDA);

5. Emissão do cheque 108701 para pagamento de duas empresas;
6. Restituir ao FNDE o valor de 94,08 (noventa e quatro reais e oito centavos), devidamente corrigido, conforme Demonstrativo de Débito em anexo, referente a não aplicação dos recursos no mercado financeiro, no período de 09/09 a 08/10/1998;
7. Recursos financeiros retirado do banco através de "saque contra recibo", no valor de R\$51.140,00 no dia 09.12.98;
8. Apresentar o extrato da conta bancária do período de 10.12.1998 a 10/06/2003.

7. Foi emitida a Informação 65/2009, em 23/5/2009, que teceu considerações acerca da prestação de contas, basicamente as mesmas já objeto da notificação acima (peça 1, p. 188-192). A ex-prefeita, Raimunda Alves, e a então prefeita, Maura Jorge Alves, foram notificadas em 26/5/2009 (peça 1, p. 194-218). Esta última solicitou e obteve do FNDE cópia do processo (peça 1, p. 221-226).

8. Consta no processo cópia da Ação de Ressarcimento de Recursos Federais movida pelo Município de Lago da Pedra/MA em face da ex-prefeita Raimunda Alves de Melo (peça 1, p. 288-300).

9. Já em 3/11/2010, o FNDE emitiu o Parecer 126/2010 que concluiu pela aprovação parcial da prestação de contas (peça 1, p. 322-330). Registrou que em razão da ausência de cópia autenticada do CRV (Certificado de Registro de Veículo), "foi realizada uma consulta no sítio do DETRAN/MA em 3/11/2010, verificando-se que o veículo permanece na propriedade da Prefeitura Municipal de Lago da Pedra/MA" (peça 1, p. 320). Registrou ainda:

Porém, não foi possível estabelecer um nexo causal entre os recursos retirados integralmente em 9/12/1998 da conta do convênio mediante saque-recibo para pagamento a credores diversos, fato que é contrário a Cláusula Segunda, II, "j" do Termo de Convênio, e a emissão das notas fiscais nº 036788 (COMI CARROCERIAS E ÔNIBUS LTDA) do dia 26/01/1999 e a nº 839504, emitida em 8/12/1998. As notas fiscais não estão identificadas com o título e número do convênio e os termos de adjudicação e homologação da licitação estão sem o número da licitação e sem especificar o objeto adquirido. Foi usado termo genérico para o objeto da licitação: equipamento para o setor da educação, inviabilizando a relação entre o objeto e os documentos apresentados. De acordo com a SÚMULA nº 247 do Tribunal de Contas da União, é obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

6.1 O Diante do exposto, sugerimos a impugnação total da despesa, motivo pelo qual não serão cobrados os rendimentos de aplicação dos recursos e nem os rendimentos do saldo.

10. Por meio da Informação 197/2011, o FNDE concluiu pela necessidade de instauração da tomada de contas especial, notadamente em razão do saque da totalidade dos recursos mediante recibo, o que impede o estabelecimento do nexo causal entre os recursos sacados e os documentos fiscais emitidos (peça 1, p. 4-8).

11. Registrou a devolução da quantia de R\$ 163,00, em 10/6/2003 (peça 1, p. 150), o que reduziria o débito para R\$ 49.837,00.

12. Foi emitido o Relatório de TCE 77/2011 que concluiu nos mesmos termos do parecer acima citada (peça 1, p. 336-344). A responsabilidade recaiu, isoladamente, na ex-prefeita Raimunda Alves de Melo mandatos entre 1997-2000 e 2001-2004, na gestão da qual foram utilizados os recursos, bem como transcorreu o prazo para prestar contas e apresentar a documentação comprobatória. Foi

considerado, ainda, que o prefeito sucessor do Município de Lago da Pedra/MA, ingressou com ação de ressarcimento em face da ex-prefeita para denunciar as irregularidades praticadas pelo antecessor.

12.1. O relatório da TCE destacou:

4. Ressalte-se que, por reiteradas vezes, a CGU restituiu processos de TCE a esta Autarquia, salientando que a ausência de cópia autenticada do CRV, por si só, não é suficiente para caracterizar a ocorrência de dano ao Tesouro Nacional, e informou a esta Autarquia que, para o prosseguimento processual, toma-se necessário demonstrar objetivamente o prejuízo verificado em análise das contas, bem como, se for o caso, verificar idoneidade de documentos fiscais, consultar o respectivo Departamento de Trânsito (DETRAN) estadual, número de chassi, placa, CRV e o Registro Nacional de Veículos Automotores (RENAVAM). Cabe salientar que tal entendimento é corroborado nos Acórdãos nº 54/2008 e 978/2008, ambos da 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União (TCU).

5. Não obstante o entendimento da CGU e apesar do veículo informado na prestação de contas permanecer na propriedade da Prefeitura Municipal de Lago da Pedra - MA, conforme verificado em consulta ao sítio do DETRAN/MA, não foi possível estabelecer nexos causal entre os recursos retirados integralmente da conta do Convênio mediante saque e a emissão das notas fiscais no 036788 e no 839504. Foi utilizado termo genérico para o objeto da licitação "equipamento para o setor de educação", inviabilizando a relação entre o objeto e os documentos apresentados.

6. Após a análise da prestação de contas do convênio e o esgotamento do prazo estabelecido nas notificações enviadas à Conveniente e ao responsável, e ante o não saneamento da irregularidade apontada, a Coordenação de Acompanhamento de Prestação de Contas - COAPC emitiu o Parecer no 126/2010 - GT/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, de 03/11/2010 (fls. 160-165), concluindo pela impugnação de 100% do valor do convênio, ressaltando-se o recolhimento feito aos cofres do FNDE, em 10/06/2006, de R\$ 163,00.

13. A Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) expediu o Relatório e o Certificado de Auditoria 840/2014 em que anuiu integralmente com os elementos constantes da TCE (peça 1, p. 360-364). O Ministro de Estado da Educação atestou ter tomado conhecimento do processo (peça 1, p. 366).

## EXAME TÉCNICO

14. O presente processo de TCE foi instaurado em razão de irregularidades na gestão de recursos repassados pelo FNDE ao Município de Lago da Pedra/MA, na gestão dos recursos repassados pelo Convênio 90676/1998, cujo objeto era a aquisição de veículo automotor para uso no transporte escolar municipal.

15. As irregularidades apontadas foram:

1. Divergência entre a quantidade de veículo adquirido e o proposto no processo de concessão (02 ônibus e 01 perua);
2. Nos documentos enviados sobre a licitação não consta o número da licitação e os bens a serem adquiridos. Ausência da homologação da Licitação;
3. Apresentar o Certificado de Registro de Veículo- CRV (enviou o Certificado de Licenciamento e Registro de Veículo - CRLV);
4. Pagamento efetuado antes da emissão da nota fiscal 36788 (COMIL CARROCCERIA E ÔNIBUS LTDA);
5. Emissão do cheque 108701 para pagamento de duas empresas;

6. Restituir ao FNDE o valor de 94,08 (noventa e quatro reais e oito centavos), devidamente corrigido, conforme Demonstrativo de Débito em anexo, referente a não aplicação dos recursos no mercado financeiro, no período de 09/09 a 08/10/1998;
  7. Recursos financeiros retirado do banco através de "saque contra recibo", no valor de R\$51.140,00 no dia 09.12.98;
  8. Apresentar o extrato da conta bancária do período de 10.12.1998 a 10/06/2003.
16. A divergência entre o objeto do plano de trabalho e o objeto adquirido está esclarecida. Aquele propôs o repasse de R\$ 197.500,00, mas o FNDE firmou o convênio por R\$ 50.000,00, conforme parecer técnico à peça 1, p. 66.
17. Quanto à ausência do Certificado de Registro do Veículo (CRV) e a não aceitação do Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo (CRLV) não se constitui também e motivo para impugnação da despesa, pois o CRLV e a pesquisa no sítio do Detran/MA atendem a comprovação do registro e propriedade do veículo em nome do Município.
18. As demais constatações estão correlacionadas e motivaram a impugnação da despesa total. O mais grave e não justificado foi o saque da totalidade dos recursos mediante recibo, ou seja, sacado pelo próprio município, “na boca do caixa” (peça 1, p.148).
19. O convênio foi firmado sob a égide da IN/STN n. 1, de 15/1/1997, e na cláusula segunda, item II, letra “j”, estava prevista a obrigação de “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 integrantes da conta única do Governo Federal;” (grifei). Essa regra materializa a disciplina estatuída no art. 20 da IN/STN 1/1997.
20. Essa exigência já era prevista no Decreto-Lei 200, de 1967, no título que trata das normas de administração financeira e de contabilidade, que em seu art. 74 preceitua:
- Art. 74. Na realização da receita e da despesa pública será utilizada a via bancária, de acordo com as normas estabelecidas em regulamento.
- (...)
- § 2º O pagamento de despesa, obedecidas as normas que regem a execução orçamentária (lei nº 4.320, de 17 de março de 1964), far-se-á mediante ordem bancária ou cheque nominativo, contabilizado pelo órgão competente e obrigatoriamente assinado pelo ordenador da despesa e pelo encarregado do setor financeiro
21. Esse regramento visa justamente estabelecer a relação entre os recursos sacados da conta específica e a sua destinação final, o que não é possível com o saque em espécie. Não há como ter segurança de que o bem indicado na nota fiscal apresentada foi pago com os recursos do convênio, pois podem ter sido utilizados recursos de outras fontes municipais, por exemplo.
22. A jurisprudência desta Corte informa que a mera execução física do objeto, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e a consecução do objeto (Acórdão 942/2011-TCU-Plenário).
23. Em outra assentada, Acórdão 322/2013-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro José Jorge, consignou-se:
25. Nesse ponto revela-se a importância da outra irregularidade relevante constatada, qual seja; a ausência de nexo causal entre o saque da conta corrente do convênio e a compra do veículo Gol, vez que foi realizado o saque em espécie de todo o valor repassado ao município pelo concedente (peça 5, p. 10). Assim, ainda que o veículo Gol tenha sido registrado em nome no município conveniente, tem-se que não há como afirmar tenha sido

adquirido para os fins aprovados pelo Ministério da Saúde.

26. Ausente, então, como visto, elemento essencial para a comprovação da boa e da regular utilização dos recursos recebidos, qual seja, o nexos de causalidade entre a movimentação bancária e o pagamento efetuado, ainda que efetuada a compra de um veículo Gol e este registrado como propriedade da municipalidade. A esse respeito à jurisprudência do tribunal é firme, a exemplo do seguinte aresto que bem se amolda ao caso em exame:

7. O que tem que restar bem claro é que não basta apresentar a prestação de contas. Esta teria que ser apresentada de conformidade com as normas legais que regem a matéria, na época, e os documentos apresentados deveriam guardar conformidade com os extratos bancários e com a vigência da avença. Ou seja, deveria restar, cabalmente, provado que os recursos transferidos foram efetivamente empregados nas despesas relacionadas com a consecução do objeto conveniado, o que não aconteceu. [...] 9. Assim, os documentos apresentados não têm o condão de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados ao município, uma vez que não evidenciam qualquer nexos de causalidade entre as despesas realizadas e a execução do objeto pactuado. (Acórdão n. 3.808/2010-TCU-2.<sup>a</sup> Câmara)

#### VOTO

5. Em relação às informações do veículo supostamente adquirido com recursos do ajuste, memoro que constam da referida prestação de contas informações de que foi comprado um veículo da marca Volkswagen, modelo Parati 1.8 ambulância, ano 2000/2001, muito embora houvesse a previsão no plano de trabalho de ser adquirido um veículo Gol, de ano 2000/2000.

6. Tal fato, por si só, macularia as contas inicialmente aprovadas pelo concedente, mas como bem destacou a Serur, o principal problema, não enfrentado pelo recorrente no curso do processo, refere-se à ausência de nexos de causalidade entre o saque promovido na conta corrente do convênio e a aquisição de veículo destinado à consecução do objeto pactuado.

7. Neste particular, observo que houve saque integral dos recursos destinados à consecução do objeto e que não há como se comprovar que esses recursos foram aplicados na compra do objeto pretendido. A apresentação extemporânea de documentos de veículo similar àquele previsto na avença não possui o condão de demonstrar este foi adquirido às expensas do convênio em exame.

24. Neste caso, há outros elementos que agravam a conduta irregular. As notas fiscais que supostamente deveriam comprovar as despesas com os recursos do convênio, não indicam o título e nem o número do convênio, registro aparentemente simplório, mas que desempenha o importante papel de vincular os documentos fiscais às despesas daquela avença, sob pena de poderem ser utilizadas para comprovar outras despesas (peça 1, p. 130-132). A ausência desse registro demonstra o descumprimento do inscrito na subcláusula primeira, da cláusula oitava, do termo do convênio e no art. 30 da IN/STN 1/1997.

25. Conclui-se, portanto, ter ocorrido grave irregularidade que enseja a impugnação do valor total repassado.

26. A responsabilidade recai na ex-prefeita Raimunda Alves de Melo, mandatos entre 1997-2000 e 2001-2004, períodos que abarcaram tanto o período de vigência do convênio como o prazo para prestar contas. Com isso, não há que se falar em responsabilidade solidária do prefeito sucessor, pois a própria responsável era a prefeita no mandato seguinte ao final do prazo de prestar contas.

#### CONCLUSÃO

27. O exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico” permitiu, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a responsabilidade individual da Sra. Raimunda Alves de Melo e apurar adequadamente o débito a ela atribuído. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação da responsável (itens 14 a 26).

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Diante do exposto, considerando a delegação de competência aos secretários, conferida pela Portaria MIN-AA n. 1, de 21/7/2014, que em seu art. 1º, inciso II, autoriza promover a citação dos responsáveis em processo de tomada de contas especial, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a citação do Sr. Raimunda Alves de Melo (CPF: 466.866.493-68), ex-prefeita de Lago da Pedra/MA, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos 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) a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo FNDE ao Município de Lago da Pedra/AL, por meio do convênio 90676/1998, cujo objeto era a aquisição de veículo automotor, em razão do saque integral dos recursos em espécie, mediante recibo, e a apresentação de notas fiscais sem o registro do número e título do convênio o que impede o estabelecimento do necessário nexos de causalidade entre os recursos repassados e o objeto da avença, e constitui infração ao disposto nos arts. 20 e 30 da IN/STN n. 1, de 15/1/1997, na cláusula segunda, item II, letra “j”, do termo do convênio e no art. 74, § 2º, do Decreto-Lei 200, de 1967.

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL	D/C
8/9/1998	50.000,00	D
10/6/2003	163,00	C

Valor atualizado até 5/7/2017: R\$ 158.153,98

b) informar o responsável de 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.

Secex/Alagoas, em 5 de julho de 2017.

JOÃO WALRAVEN JUNIOR  
AUGC – Mat. 3514-9