

TC-002.762/2015-3

Tipo: tomada de contas especial (recurso de reconsideração).

Unidade jurisdicionada: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Prefeitura Municipal de Cachoeira Grande/MA.

Recorrente: Antônio Ataíde Matos Pinho (CPF 027.479.283-49).

Advogado: Sâmara Santos Noletto, OAB/MA 12.996; procuração: peça 27; substabelecimento: peça 24.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de contas especial. Convênio. Contas irregulares. Débito. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Pagamento em espécie. Não comprovação de nexo de causalidade. Não comprovação da boa-fé. Não provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peças 53) interposto por Antônio Ataíde Matos Pinho, contra o Acórdão 6.471/2017-TCU-1ª Câmara (peças 37), da relatoria do Ministro Walton Alencar. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (destacando-se os itens impugnados):

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, com fundamento nos art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Antônio Ataíde Matos Pinho (CPF 027.479.283-49), prefeito do Município de Cachoeira Grande/MA no período de gestão 2001/2004, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), nos termos do art. 214, III, “a”, do Regimento Interno do TCU;

Valor Original (R\$)	Data da Ocorrência
15.475,00	3/5/2004
15.475,00	26/5/2004
15.475,00	29/6/2004
15.475,00	30/7/2004
15.475,00	15/9/2004
15.475,00	14/10/2004
15.475,00	12/11/2004
15.475,00	1º/12/2004
15.475,00	28/12/2004

15.475,00

30/12/2004

9.2. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/92, caso não atendida a notificação; e

9.3. encaminhar cópia e dar ciência desta deliberação, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam, ao responsável, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), à Prefeitura Municipal de Cachoeira Grande/MA e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do art. 16, § 3º da Lei 8.443/1992, para adoção das medidas que entender cabíveis.

HISTÓRICO

2. A tomada de contas especial (TCE) sob comento foi instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor de Antônio Ataíde Matos Pinho, ex-prefeito de Cachoeira Grande/MA, em razão de impugnação total de despesas realizadas com os recursos do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos – Peja, no exercício de 2004 (peça 1, p. 248-250).

2.1. Para a execução do Programa, o FNDE repassou à Prefeitura Municipal de Cachoeira Grande/MA, em 2004, o montante de R\$ 154.750,00, através das ordens bancárias listadas abaixo (peça 1, p. 224), creditadas na Agência/BB 2555-0, na conta 10.637-2 (extrato à peça 1, p. 66-84):

OB	Data da OB	Data do crédito no Banco do Brasil	Valor	Parcela
2004013695041	29/04/2004	3/5/2004	15.475,00	1
2004013695100	24/05/2004	26/5/2004	15.475,00	2
2004013695142	25/06/2004	29/6/2004	15.475,00	3
2004013695218	28/07/2004	30/7/2004	15.475,00	4
2004013695259	13/09/2004	15/9/2004	15.475,00	5
20040B695339	11/10/2004	14/10/2004	15.475,00	6
20040B695411	10/11/2004	12/11/2004	15.475,00	7
2004013695453	27/11/2004	1º/12/2004	15.475,00	8
20040B695546	24/12/2004	28/12/2004	15.475,00	9
2004013695616	28/12/2004	30/12/2004	15.475,00	10
			154.750,00	

2.2 Segundo o Relatório de TCE 58/2014 (peça 1, p. 228-236), a impugnação total das despesas, ocorreu em função de:

a) indícios de utilização de um mesmo cheque para pagamento de fornecedores diversos, o que caracteriza pagamento em espécie, contrariando a Resolução CD/FNDE 17 de 22/4/2004, com um valor impugnado de R\$ 154.749,20 conforme consta da Informação 284/2012, de 16/2/2012 (peça 1, p. 8-10 e 228-230)

b) utilização de recursos para pagamento de tarifas bancárias no valor de R\$ 12,00 contrariando a legislação pertinente à época;

c) não aplicação financeira dos recursos repassados pelo FNDE para atendimento ao Peja, em desacordo com a Resolução vigente à época, com um valor impugnado de R\$ 322,20.

2.3 Na fase externa da TCE, foi acrescentado como indício de irregularidade a ausência de nexo de causalidade em razão da divergência entre os beneficiários descritos na prestação de contas e aquele efetivamente favorecido pelos cheques avulsos emitidos (encaminhados pelo Banco do

Brasil) à conta dos recursos do Peja/2004.

2.4. Citado no âmbito deste Tribunal (peça 17), o ex-gestor ofereceu alegações de defesa, que, após analisadas pela unidade técnica, foram consideradas insuficientes para afastar a responsabilidade do citado. A unidade técnica propôs a irregularidade das contas e imputação de débito e multa. Essa conclusão foi endossada, no essencial, pelo MP/TCU (peça 36) e pelo ministro relator (peça 38), resultando no acórdão recorrido, não sendo aplicada a multa em razão do reconhecimento da prescrição.

2.5. O ex-prefeito interpôs o recurso de reconsideração ora em análise, requerendo que (peça 53):

- a) sejam julgadas regulares as suas contas, com exclusão do débito;
- b) caso não seja acatado o pedido anterior, sejam julgadas regulares com ressalvas as suas

contas.

2.6. Passa-se à análise do presente recurso.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade contido na peça 55, ratificado pelo Ministro-Relator Benjamin Zymler na peça 58, que concluiu pelo conhecimento do recurso, com a suspensão dos efeitos dos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 6.471/2017-TCU-1ª Câmara.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do recurso as seguintes questões:

- a) se cabe o débito imputado, no valor total dos recursos repassados (peça 53, p. 3-5);
- b) se o recorrente agiu com boa-fé (peça 53, p. 4).

5. Se cabe o débito imputado no valor total dos recursos repassados (peça 53, p. 3-5).

5.1. Defende-se no recurso que não cabe a devolução dos valores repassados, com base nos seguintes argumentos:

a) embora a forma de pagamento esteja em desacordo com a Resolução CD/FNDE 17, de 22/4/2004, não se pode negar a devida realização dos pagamentos, comprovada em sede de prestação de contas, por meio dos comprovantes de todos os pagamentos, das folhas assinadas pelos beneficiários do Peja, bem como dos demonstrativos contábeis que evidenciaram com clareza a relação entre os pagamentos informados e os realizados;

b) não houve ausência de pagamento, mas tão somente impropriedades na execução do pagamento que o gestor foi levado a cometer, em razão das condições bancárias do Município e das condições financeiras dos beneficiários;

c) contribuiu para o erro formal a mudança da resolução sobre a prestação de contas durante o exercício de 2004, que não foi sensível às questões singulares de cada Município;

d) essa norma foi alterada sem que houvesse orientação aos gestores e sem prazo para que o Município se organizasse para cumprir a nova regra, de forma a oferecer condições para que os beneficiários do programa pudessem abrir conta bancária em outro Município, já que à época não

havia agência no Município de Cachoeira Grande;

e) a forma de pagamento não causou dano ao erário ou aos beneficiários do programa, conforme demonstrado na prestação de contas;

f) não há que se falar em divergência entre os extratos bancários e os pagamentos, uma vez que os valores foram sacados para que os pagamentos fossem realizados em espécie;

g) considerando que o objeto foi cumprido e que houve comprovação adequada da aplicação dos recursos, é infundada a imputação de débito no valor total do repasse;

h) no que tange aos pagamentos das tarifas bancárias e da ausência de aplicação financeira dos recursos recebidos, o recorrente fará juntada de pagamento da GRU em que esses valores serão atualizados e recolhidos, não restando mais essas falhas;

i) o nexo de causalidade se dá entre a conduta e o resultado, de forma que não cabe a imputação de débito somente porque não foram realizados pagamentos em cheque.

Análise

5.2. A tese do recorrente não merece prosperar, uma vez que os documentos apresentados nos autos, mesmo em conjunto com a situação fática relatada, não permitem que se estabeleça um liame entre os recursos liberados e os pagamentos realizados, dificultando o estabelecimento do nexo de causalidade necessário para a devida prestação de contas.

5.3. Além de comprovar a realização das despesas, a documentação acostada a título de prestação de contas deve ser apta a demonstrar também o nexo entre essas despesas e os recursos empregados, ou seja, possibilitar que se constate que as despesas apresentadas foram realmente custeadas com os recursos federais, não com recursos de outras fontes, com possíveis desvios das verbas próprias da origem. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto na Constituição Federal/1988 e nas demais normas pertinentes (artigo 70, parágrafo único, da CF/1988, artigos 90 e 93 do Decreto-Lei 200/1967 e 39 e 145 do Decreto 93.872/1986), bem como farta jurisprudência desta Corte de Contas.

5.4. Tal demonstração depende da consistência da documentação acostada pelo gestor a título de prestação de contas. A responsabilização se dá em função de que os recursos concedidos pertencem à União, e, caso o gestor não consiga demonstrar sua regular aplicação, devem ser restituídos ao legítimo titular.

5.5. Ressalte-se que, uma vez instaurada a TCE e sendo esta um procedimento de exceção, a comprovação da aplicação dos recursos deve estar acompanhada de todos os elementos que motivaram os pagamentos, como notas fiscais, recibos, procedimentos licitatórios, contratos, extratos bancários, cópias de cheques e/ou ordens de pagamentos.

5.6. Consoante o art. 4º, inciso III, da Resolução/CD/FNDE 17, de 22/4/2004, os recursos repassados deveriam ser mantidos em conta bancária específica, com utilização restrita ao pagamento de despesas admitidas pelo Programa, pagamento esse realizado mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária, o que não ocorreu.

5.7. O recorrente utilizou cheques avulsos, em benefício do emitente (a própria Prefeitura Municipal de Cachoeira Grande/MA), para, com um mesmo cheque, pagar diversos fornecedores do programa, o que demonstra a realização de pagamentos em espécie, confirmada pelo recorrente no

presente recurso, prática que contraria os normativos legais vigentes por dificultar significativamente a efetiva demonstração do nexo de causalidade entre as despesas declaradas e os recursos empregados.

5.8. Ao se examinar a jurisprudência desta Corte de Contas, relacionada à responsabilização no caso de pagamento em espécie, o entendimento dominante é a imputação de débito e multa, pela falta de comprovação do necessário nexo de causalidade (10.581/2017-TCU-1ª Câmara, 3.005/2016-TCU-Plenário, 4.626/2016-TCU-1ª Câmara, todos da relatoria do Ministro Augusto Sherman, 3.451/2015-TCU-2ª Câmara, relatoria do Ministro André de Carvalho, 2.464/2013-TCU-Plenário, relatoria da Ministra Ana Arraes, 3384/2011-TCU-2ª Câmara, relatoria do Ministro André de Carvalho, 2831/2009-TCU-2ª Câmara, relatoria do Ministro Augusto Sherman, 1298/2008-TCU-2ª Câmara, relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, 1385/2008-TCU/Plenário, Ministro Aroldo Cedraz, entre outros).

5.9. Entretanto, há também entendimentos em que se admite a comprovação do nexo de causalidade nesses casos, dependendo da apresentação de provas que permitam, ainda que indiretamente, demonstrar que o destino dos recursos foi realmente aquele previsto na norma ou no ajuste firmado (Acórdão 5423/2017-2C – Aroldo Cedraz, 1607/2017-1C Vital do rego, 12.472/2016-2C, Vital do Rego, 1.748/2016-Plenário, Vital do Rego, 3917/2016-1C, Bruno Dantas, 6309/2009-2C, Walton Alencar, 2089/2008-2C, Raimundo Carreiro, 274/2008-Plenário, Raimundo Carreiro, 1099/2007-2C Aroldo Cedraz).

5.10. Ocorre que, no presente caso, embora o recorrente tenha apresentado notas fiscais de fornecedores e relação de pagamentos mensais, conforme quadros a seguir, além de argumentar com a questão das limitações impostas pela ausência, à época, de agência bancária no Município, não há como estabelecer o nexo causal entre os recursos disponibilizados e as despesas informadas nas notas fiscais e nas relações de pagamentos.

Quadro demonstrativo das despesas com pessoas jurídicas:

Data	Beneficiário	Valor (R\$)	Nota fiscal	Localização
4/5/2004	Luciene da Silva (Comercial Bom Preço)	3.476,79	253	Peça 32, p. 24-25
30/6/2004	W. Ramos Junior Comércio de Alimentos - ME (Comercial Ramos)	11.333,93	499	Peça 32, p. 22-23
31/7/2004	J. H. C. Maia Filho Comércio de Alimentos (João Paulino)	11.517,93	203	Peça 32, p. 26-27
5/8/2004	S. G. de Jesus	8.317,84	221	Peça 32, p. 10-12
5/8/2004	W. Ramos Junior Comércio de Alimentos - ME (Comercial Ramos)	6.513,00	500	Peça 32, p. 28-29
28/9/2004	J. H. C. Maia Filho Comércio de Alimentos (João Paulino)	6.725,00	212	Peça 32, p. 30-31
20/10/2004	Maria I. da Silva Comércio - ME (Doce Sabores)	12.991,92	027	Peça 32, p. 32-33
19/11/2004	Brasil Norte Distribuidora de Livros Ltda.	30.000,00	337	Peça 32, p. 13-15
21/11/2004	Luciene da Silva (Comercial Bom Preço)	5.470,00	262	Peça 32, p. 16-17
4/12/2004	J. H. C. Maia Filho Comércio de Alimentos (João Paulino)	18.510,04	224	Peça 32, p. 18-21
TOTAL		114.856,45		

Quadro demonstrativo das despesas com pessoas físicas:

Mês/Emissão da Folha de Pagamento	Beneficiários	Valor (R\$)	Localização
31/1/2004	Contratados EJA	240,00	Peça 32, p. 37
24/2/2004	Contratados EJA	240,00	Peça 32, p. 38
31/3/2004	Contratados EJA	3.438,08	Peça 32, p. 39
30/4/2004	Contratados EJA	3.811,06	Peça 32, p. 40
31/5/2004	Contratados EJA	4.266,07	Peça 32, p. 41
30/6/2004	Contratados EJA	4.066,07	Peça 32, p. 42
31/7/2004	Contratados EJA	4.026,07	Peça 32, p. 43
31/8/2004	Contratados EJA	3.958,08	Peça 32, p. 44
30/9/2004	Contratados EJA	3.958,08	Peça 32, p. 45
31/10/2004	Contratados EJA	3.958,08	Peça 32, p. 46
30/11/2004	Contratados EJA	3.958,08	Peça 32, p. 47
29/12/2004	Contratados EJA	3.904,81	Peça 32, p. 48
	TOTAL	39.824,48	

5.11. Com relação às despesas com pessoas jurídicas, de valores mais expressivos, não procede o argumento de falta de agência no município para os pagamentos em espécie, considerando que é improvável admitir que esses fornecedores não possuíam conta bancária e, ainda, que o pagamento poderia ser feito por meio de cheque nominal, ordem bancária ou até mesmo transferência bancária, possibilitando a identificação do destino dos recursos públicos recebidos.

5.12. Sobre as despesas com pessoas físicas, cujos valores são de pequena monta, verifica-se total impossibilidade do estabelecimento de nexos com os recursos repassados, em razão de:

a) pagamento de contratados do programa nos meses de janeiro a abril/2004, sendo que os recursos foram repassados a partir do mês de abril/2004 e o primeiro cheque tem data de 4/5/2004;

b) apresentação de relação de pagamentos mensais assinados, sem indicação identificando recibo por atividades previstas no Peja/2004, e sem compatibilidade com os cheques avulsos emitidos da conta específica, a seguir relacionados:

Data	Beneficiário	Valor	Cheque	Localização
4/5/2004	P M de Cachoeira Grande/MA	15.475,00	Avulso	Peça 13, p. 28
23/6/2004	P M de Cachoeira Grande/MA	11.000,00	Avulso	Peça 13, p. 6
1/7/2004	P M de Cachoeira Grande/MA	15.544,00	Avulso	Peça 13, p. 14
5/8/2004	P M de Cachoeira Grande/MA	4.400,00	Avulso	Peça 13, p. 2
6/8/2004	P M de Cachoeira Grande/MA	4.000,00	Avulso	Peça 13, p. 20
30/8/2004	P M de Cachoeira Grande/MA	472,00	Avulso	Peça 13, p. 16
28/9/2004	P M de Cachoeira Grande/MA	14.000,00	Avulso	Peça 13, p. 18
20/10/2004	P M de Cachoeira Grande/MA	15.480,00	Avulso	Peça 13, p. 8
19/11/2004	P M de Cachoeira Grande/MA	10.000,00	Avulso	Peça 13, p. 12

22/11/2004	P M de Cachoeira Grande/MA	5.470,00	Avulso	Peça 13, p. 22
9/12/2004	P M de Cachoeira Grande/MA	9.227,20	Avulso	Peça 13, p. 26
13/12/2004	P M de Cachoeira Grande/MA	2.000,00	Avulso	Peça 13, p. 24
17/12/2004	P M de Cachoeira Grande/MA	4.250,00	Avulso	Peça 13, p. 10
30/12/2004	P M de Cachoeira Grande/MA	30.949,00	Avulso	Peça 13, p. 4
TOTAL		142.267,20		

c) o beneficiário dos cheques é a própria Prefeitura Municipal de Cachoeira Grande/MA, o que impede a correlação com o descrito na relação de pagamentos apresentada na prestação de contas (credores diversos à peça 1, p. 60, 96 e 96);

d) os cheques, os quais, declara o recorrente, serviram para pagamento dos credores, não ocorreram em consonância temporal com os comprovantes de pagamento, como se pode verificar da tabela a seguir:

Data dos Cheques	Valor (R\$)	Data dos comprovantes - pagamentos pessoa física	Valor (R\$)	Data dos comprovantes - pagamentos pessoa jurídica	Valor (R\$)
-	-	31/1/2004	240,00	-	-
-	-	24/2/2004	240,00	-	-
-	-	31/3/2004	3.438,08	-	-
-	-	30/4/2004	3.811,06	-	-
4/5/2004	15.475,00	31/5/2004	4.266,07	4/5/2004	3.476,79
23/6/2004	11.000,00	30/6/2004	4.066,07	30/6/2004	11.333,93
1/7/2004	15.544,00	31/7/2004	4.026,07	31/7/2004	11.517,93
5/8/2004	4.400,00	31/8/2004	3.958,08	5/8/2004	8.317,84
6/8/2004	4.000,00	-	-	5/8/2004	6.513,00
30/8/2004	472,00	-	-	-	-
28/9/2004	14.000,00	30/9/2004	3.958,08	28/9/2004	6.725,00
20/10/2004	15.480,00	31/10/2004	3.958,08	20/10/2004	12.991,92
19/11/2004	10.000,00	30/11/2004	3.958,08	19/11/2004	30.000,00
22/11/2004	5.470,00	-	-	21/11/2004	5.470,00
9/12/2004	9.227,20	29/12/2004	3.904,81	4/12/2004	18.510,04
13/12/2004	2.000,00	-	-	-	-
17/12/2004	4.250,00	-	-	-	-
30/12/2004	30.949,00	-	-	-	-
TOTAL	142.267,20	TOTAL	39.824,48	TOTAL	114.856,45

e) não há nos autos elementos que comprovem que houve, como afirma o recorrente, o cumprimento do objeto;

5.13. Também não procede a alegação de indução ao erro do recorrente em razão de mudança no normativo do FNDE, relacionado ao uso e à forma de aplicação dos recursos, tendo em vista que,

conforme verificado pela unidade técnica (peça 33, p. 4-5), não ocorreram tais mudanças. Essas regras já faziam parte, desde muito antes, do arcabouço normativo do próprio FNDE, em estreita harmonia com a fase de pagamento da despesa definida na Lei 4320/1964 (art. 65), Decreto-Lei 200/1967 (art. 74, § 2º), bem assim no Decreto Federal 93872/1996 (artigos 44).

5.14. Quanto aos pagamentos das tarifas bancárias e da ausência de aplicação financeira dos recursos recebidos, em desacordo com o que afirma o recorrente, não constam dos autos a referida a GRU desses valores.

5.15. Assim, não se mostrando possível acolher os argumentos apresentados pelo recorrente, permanece o débito imputado, no valor total dos recursos repassados.

6. Se o recorrente agiu com boa-fé (peça 53, p. 4).

6.1. O recorrente afirma que sua boa-fé está comprovada, considerando que foram apresentados todos os documentos necessários para demonstrar a boa e regular execução do Peja/2004, quais sejam, a prestação de contas, as justificativas e os comprovantes de pagamentos.

Análise

6.2. À época do exame das alegações de defesa (peça 33), a unidade técnica concluiu inexistir elementos que possibilitassem concluir pela ocorrência de boa-fé do recorrente. Isso porque a boa-fé não pode ser presumida ou acatada a partir de mera alegação, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos, o que também não ocorreu neste caso.

6.3. Assim, não sendo possível aferir a boa-fé do recorrente, fica inviabilizada a desconstituição do acórdão recorrido de forma a lhe ser concedido novo prazo para o recolhimento do débito.

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, conclui-se que:

- a) permanece o débito imputado no valor total dos recursos recebidos (peça 53, 3-5);
- b) não há nos autos elementos que permitam concluir pela boa-fé do recorrente (peça 53, p. 4).

7.1. Com base nessas conclusões propõe-se o não provimento do recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. Ante o exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I; e 33, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte ao recorrente, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, à Prefeitura Municipal de Cachoeira Grande/MA, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão e demais interessados.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 19 de fevereiro de 2018.

[assinado eletronicamente]
Mônica Maria Torquato Villar



AUFC – mat. 6468-8