

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 000.311/2014-6.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Beditinos/PI.

Responsável: Florêncio Mendes da Silva (CPF 008.727.093-53).

Advogado constituído nos autos: Kleber Mendes Pessoa (OAB/PI 4798).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FNDE. AQUISIÇÃO DE KIT ESCOLAR. FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES. IMPUGNAÇÃO DAS DESPESAS REALIZADAS. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

## RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) contra o Sr. Florêncio Mendes da Silva, ex-prefeito de Beditinos/PI (gestão: 2001-2004), em razão da impugnação total das despesas referentes ao Convênio nº 93389/2001, com vigência no período de 6/12/2001 a 1º/10/2002, cujo objeto consistia na assistência financeira direcionada à melhoria da qualidade do ensino oferecido aos alunos da Educação Pré-escolar, com o emprego de recursos financeiros na ordem de R\$ 57.528,90 da parte da concedente, além de R\$ 581,00 da parte do conveniente, perfazendo o montante de R\$ 58.110,00.

2. De acordo com o Relatório, as despesas foram impugnadas em virtude das seguintes irregularidades: não aplicação dos recursos no mercado financeiro; não execução da ação de Formação Continuada de Professores; e não apresentação dos comprovantes de entrega do material adquirido.

3. No âmbito do TCU, após a realização da citação do gestor, para apresentar alegações de defesa ou recolher o débito apontado nos autos, a unidade técnica consignou a instrução acostada à Peça nº 18.

4. Em sua defesa, o responsável, por meio de seu representante legal, apresentou, em síntese, os seguintes argumentos:

a) prescrição quinquenal;

b) realização integral das duas ações previstas no termo do convênio, quais sejam, aquisição de material didático básico para os alunos (kit escolar) e formação continuada de professores;

c) utilização quase que integral do recurso conveniado na primeira ação devido à elevação de preço verificada durante o período decorrido entre o valor inicialmente orçado pela prefeitura (27/06/2001) e a efetiva aquisição do kit (23/01/2002);

d) entrega dos kits pela empresa Distribuidora São José Ltda., vencedora do processo licitatório, conforme notas fiscais anexadas aos autos;

e) treinamento posterior dos professores, parte do objeto conveniado, com a utilização de recursos municipais, “a fim de cumprir com o compromisso assumido”;

f) relato favorável dos técnicos do FNDE, segundo os quais teriam sido “*informados que o material adquirido foi entregue nas escolas, entretanto não foram apresentados comprovantes de entrega do referido material*”;

g) ocorrência de desvio de objeto, e não de finalidade, inexistindo prejuízo ao erário;

- h) inexistência de dolo pelo gestor;
- i) ausência de indícios de malversação e de desvio de recursos ou de locupletamento pessoal;
- j) dificuldade em obter provas documentais tendo, em vista: (i) o tempo decorrido desde as ocorrências citadas; (ii) a negativa do prefeito sucessor, inimigo político, em cooperar; e (iii) o responsável estar acometido do Mal de Alzheimer.

5. Após a análise das alegações, o auditor federal responsável pelo processo, inobstante esclarecer que as ações de ressarcimento ao erário são imprescritíveis, consignou proposta no sentido de que as alegações quanto ao mérito sejam acolhidas, ante a conclusão que não teria havido dano ao patrimônio público, tendo, em conclusão, se manifestado nos seguintes termos:

*“(...) 22. Como ficou demonstrado, não restam dívidas quanto aos fatos relatados que desaguem no desvio do objeto conveniado e não da finalidade, o que não se traduz na imputação de débito ao responsável, tendo em vista, em especial, porque não se vislumbra nos autos qualquer prática nociva intentada pelo ex-gestor do município de Beneditinos/PI, que possa ser considerada como uma ação de improbidade administrativa ou mesmo de locupletação. Os kits, por essenciais, foram comprados e utilizados pelos beneficiários, enquanto o Programa de Formação Continuada dos Professores, que poderia ser postergado, foi realizado posteriormente, como consta dos autos, não trazendo nenhum relance de desvio da finalidade dos recursos conveniados.*

*22.1. Desta forma, não há que se falar em imputação de débito ao responsável, considerando a realização daquilo que se apresentava de maior relevância e urgência para o momento. Prova de tal fato, é que na primeira oportunidade, como salientam, os professores foram beneficiados com o Programa de Formação Continuada. É de se repetir que no presente caso houve, tão somente, o desvio do objeto pactuado, o que não induz ao julgamento pela irregularidade, mas, sim, regulares com ressalvas.”*

6. Desse modo, o auditor federal propôs que as presentes contas sejam julgadas regulares, com ressalva, dando-se quitação ao ex-gestor (Peça nº 18).

7. Ato contínuo, a assessora do Secretário, discordando de tal encaminhamento, lançou a sua instrução à Peça nº 19, com a anuência do dirigente da unidade técnica (Peça nº 20), nos seguintes termos:

*“Peço permissão para consignar, no presente processo, proposta de encaminhamento divergente daquela apresentada pelo AUFC Wilson Herbert Moreira Caland (doc. 52.23.00.96), pelas razões que serão expostas na sequência.*

*O Convênio 93389/2001 (Siafi 426426) foi celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o município de Beneditinos/PI, no valor de R\$ 58.110,00, dos quais R\$ 57.528,90 corresponderiam ao repasse federal, e R\$ 581,10 à contrapartida. O repasse federal foi creditado na conta corrente específica em 28/12/2001 (peça 1, p. 175)*

*O objetivo do convênio se concretizaria com a realização de duas ações, a saber: formação continuada de professores e aquisição de material didático (579 kits), conforme Plano de Trabalho (peça 1, p. 37-61).*

*No acompanhamento da execução do referido convênio e na análise da prestação de contas, o FNDE constatou que a formação continuada dos professores não foi executada, e o recurso foi utilizado na aquisição do material didático-pedagógico, restando um saldo de R\$ 2.583,90; contudo, não foi comprovada a efetiva entrega do referido material (peça 1, p. 133-137). Ao final, a mencionada autarquia concluiu pela não aprovação da prestação de contas do pacto, em razão das seguintes irregularidades (mesma peça, p. 5-11):*

- a) não aplicação dos recursos no mercado financeiro;*
- b) não execução da ação relativa à formação continuada de professores; e*
- c) não apresentação dos comprovantes de entrega do material adquirido.*

*O responsável, Sr. Florêncio Mendes da Silva (CPF 008.727.093-53), ex-Prefeito de Beditinos/PI, gestão 2001-2004, foi citado para apresentar defesa ou recolher a importância devida, conforme Ofício 740/2014-SECEX-PI, de 28/5/2014 (peça 8), referida comunicação foi devolvida (peça 9) e, após mais duas tentativas (peças 10 e 14), apresentou defesa, vista na peça 16.*

*Em sede preliminar, o ex-alcaide alegou a prescrição quinquenal, com fundamento no inciso I, do artigo 23, da Lei 8.429/1992 e artigo 54 da Lei 9.784/1999.*

*No que diz respeito às duas ações programadas, argumentou, na essência, que o material didático básico para os alunos foi totalmente adquirido, e o recurso foi integralmente direcionado para referida ação, em razão de o custo unitário dos kits do material, orçado em R\$ 64,25 na época da aprovação do Plano de Trabalho (Adendo C), em 27/6/2001, ter aumentado para R\$ 95,90, no momento da aquisição, em 23/1/2002. Assim, a falta de recurso impediu a execução da ação relativa à formação continuada dos professores, a qual ocorreu em momento posterior, com recursos do tesouro municipal.*

*Em complementação aos argumentos acima, consignou que o parecer emitido pela Secretaria Federal de Controle Interno afirmou que o motivo capital para a instauração da presente tomada de contas especial foi a não execução da ação relativa à formação continuada de professores, devido ao fato de os recursos terem sido direcionados à ação concernente à aquisição do material didático/pedagógico; contudo, os próprios técnicos do FNDE consignaram no item 5.1.7 do relatório de inspeção que foram informados da aquisição e entrega do material nas escolas, sem, contudo, terem sido apresentados os comprovantes de entrega.*

*Adicionalmente, assinalou que não obstante os problemas apontados no relatório de inspeção, não houve desvio de finalidade, mas, tão somente, desvio do objeto, uma vez que os valores foram aplicados dentro da área do benefício de educação do município de Beditinos. Neste contexto, assinalou que o único ponto de divergência encontrava-se na ausência dos comprovantes de entrega de material, mesmo constando do relatório de inspeção que os kits escolares foram adquiridos e entregues nas escolas.*

*No mesmo sentido, alegou a inexistência de dano efetivo à Administração Pública, bem como ausentes a intenção de obter vantagem própria, dolo ou má-fé, descaracterizando o crime de improbidade administrativa;*

*Por último, alegou a dificuldade de reunir provas aos autos, em razão do lapso temporal existente entre a execução do objeto conveniado e a data da citação, passada mais de uma década e, ainda, encontrar-se doente, com mal de Alzheimer.*

*O auditor do feito acatou as alegações de defesa no sentido de que a irregularidade caracteriza apenas desvio do objeto, e não de finalidade, e propôs o julgamento regular com ressalvas das contas (subitem 11.2.4 da instrução de peça 18). Ocorre que o órgão instaurador desta TCE, em nenhum momento, suscitou o desvio de objeto ou mesmo de finalidade (vide parágrafo quarto acima), tampouco, o ex-gestor foi citado por este motivo (vide peças 8, 10, 14). Na instrução inicial (peça 5), esta questão foi abordada; contudo, não contou com a anuência das instâncias superiores (peças 6 e 7), em cujo pronunciamento, o titular da 1ª Diretoria Técnica assim se manifestou: 'Com efeito, não há que se falar, no presente processo, em desvio de objeto (...)'*

*Extrai-se dos autos, que o cerne da questão se concentra na falta de comprovação da execução do objeto conveniado, uma vez que não foi realizada a formação continuada dos professores, bem como não foi comprovada a efetiva entrega do material. Este último, sim, foi o principal fundamento para a não aprovação da prestação de contas do convênio sob exame e a consequente imputação do débito ao responsável.*

*Sobre os argumentos apresentados pelo responsável, tem-se a comentar:*

*a) não prospera a alegação de que na época da proposição do convênio o kit do material custava R\$ 64,25 e no momento da compra R\$ 95,90. O Adendo 'C' mencionado pelo ex-gestor contradiz a sua afirmação, tendo em vista que o preço ali apresentado corresponde a este último valor e não àquele (peça 1, p. 59-61). O que ocorreu, na verdade, foi que a proposição inicial da*

conveniente, no que diz respeito à compra do material didático-pedagógico, não foi aprovada pelo FNDE, e os recursos solicitados para a compra dos kits, no valor de R\$ 55.526,10 (R\$ 54.970,84 de recursos federais e R\$ 555,26 a título de contrapartida) foi reduzido para R\$ 46.320,00, sob o argumento de que 'o quantitativo de material possibilitava uma margem de negociação por preços mais acessíveis, sem prejuízo da aquisição de todos os itens'. Já o valor requerido para a formação continuada dos professores, R\$ 11.790,00 (R\$ 11.672,10 de recursos federais e R\$ 117,90 relativo à contrapartida), foi aprovado integralmente, peça 1, p. 49-53, 65, 69,71. Sem levar em consideração o posicionamento da entidade concedente e sem qualquer justificativa, o então gestor adquiriu os kits escolares no valor orçado no plano de trabalho (R\$ 55.526,10);

b) necessário se faz esclarecer que a ilação constante da alínea anterior rechaça o argumento do ex-gestor de que o custo do produto à época da compra estava superior ao estimado na proposição do convênio; contudo, impende assinalar que o principal motivo para impugnação do valor total gasto, foi a não comprovação do cumprimento do objeto conveniado, haja vista a ausência de comprovação da efetiva entrega do material e da realização do curso de capacitação dos professores. Some-se a isso, o fato de não constar das notas fiscais a identificação quanto ao título e número do convênio. No caso da capacitação dos professores, embora o gestor tenha alegado a execução posterior, com recursos próprios, também não comprovou a sua afirmação. Por último, contesta-se a alegação de que a comprovação de entrega do material se confirma, porquanto consta do Relatório de Inspeção 543/2002 esta informação, uma vez que ali foi consignado que se teve notícia da entrega, a qual não foi comprovada; razão pela qual a despesa foi impugnada.

c) embora conste do Relatório de Inspeção 543/2002 a existência de um saldo não devolvido no valor de R\$ 2.583,90 (peça 1, p. 135), a Relação de Pagamento (Adendo 9) evidencia que o recurso foi totalmente utilizado: R\$ 2.002,80 (corresponde a diferença entre o valor do repasse federal (R\$ 57.528,90) e o valor pago pela aquisição dos kits escolares, R\$ 55.526,10) foi utilizado para pagamento à mesma empresa fornecedora do material didático-pedagógico (Distribuidora São José Ltda.) e os valores de R\$ 416,85 e R\$ 465,45, para pagamento à empresa Leite e Mendes Ltda. (CNPJ 07.739.049/0001-40);

d) a respeito da ausência de desvio de finalidade, mas, tão somente de objeto, esta questão não foi abordada pelo órgão instaurador, tampouco, constou do ofício citatório; portanto, inócua a defesa. Do mesmo modo, não se suscitou a existência de dolo, má-fé ou improbidade administrativa. Neste contexto, ressalta-se que para fins de responsabilização no âmbito do TCU, é desnecessário perquirir se o agente agiu com dolo específico, ou seja, com intenção de lesar o patrimônio público, basta que reste configurado o dano ao erário e o nexo de causalidade entre este a conduta do gestor, o que se verifica no presente caso, tendo em vista que o Sr. Florêncio Mendes da Silva descumpriu os termos pactuados no sentido de não comprovar a execução do objeto conveniado, conforme demonstrado nos autos;

e) a alegação da dificuldade de reunir provas aos autos, devido ao lapso temporal existente entre a execução do objeto conveniado e a data da citação, não pode ser acatada, tendo em vista que o gestor foi notificado para comprovar a efetiva entrega do material no período em que ainda exercia o seu mandato de Prefeito de Beneditinos/PI, bem como em momentos posteriores como fazem prova o Ofício 3041/02/FNDE/AUDIT/DIATA, de 26/12/2002, e demais documentos de peça 1, p. 145, 159, 269, 287, e não o fez.

Os argumentos apresentados pelo responsável não foram capazes de refutar as irregularidades, tendo em vista que não comprovou a efetiva entrega do material, tampouco, a formação continuada de professores. Deste modo, as presentes contas devem ser julgadas irregulares, e o Sr. Florêncio Mendes da Silva condenado à devolução da importância devida, bem como deve ser-lhe aplicada a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992.

Diante do exposto, a proposta de encaminhamento deve ser modificada para o seguinte:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c' da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III,

do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Florêncio Mendes da Silva (CPF 008.727.093-5), ex-Prefeito de Beneditinos/PI, condenando-o ao pagamento da importância de R\$ 57.528,90, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 28/12/2001, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

b) aplicar ao Sr. Florêncio Mendes da Silva (CPF 008.727.093-5) a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 267 do RI/TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres 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 o pagamento das dívidas em 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze dias), a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal atualização monetária;

d) alertar o responsável que, nos termos do § 2º do artigo 217 do RI/TCU, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

f) 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 Piauí, 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.”

8. Enfim, o Ministério Público junto ao Tribunal, segundo o parecer do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (Peça nº 21), manifestou concordância com a proposta do titular da unidade técnica, nos seguintes termos:

“(…) O objetivo do convênio se concretizaria com a realização de duas ações: formação continuada de professores e aquisição de material didático (579 kits), conforme plano de trabalho (peça 1, pp. 37/61).

No acompanhamento da execução do referido convênio e na análise da prestação de contas, o FNDE constatou que a formação continuada dos professores não foi executada, e o recurso foi utilizado na aquisição do material didático-pedagógico, restando um saldo de R\$ 2.583,90; contudo, não foi comprovada a efetiva entrega do referido material (peça 1, pp. 133/37). Ao final, a autarquia concluiu pela não aprovação da prestação de contas do pacto, em razão das seguintes irregularidades:

a) não aplicação dos recursos no mercado financeiro;

b) não execução da ação relativa à formação continuada de professores; e

c) não apresentação dos comprovantes de entrega do material adquirido.

O responsável, sr. Florêncio Mendes da Silva, ex-prefeito de Beneditinos/PI, gestão 2001-2004, foi citado nos seguintes termos (peça 8):

O débito é decorrente da não aprovação das contas do Convênio 93389/2001, em face das seguintes ocorrências, apontadas no Relatório de Inspeção 543/2002, datado de 3/12/2002, e na Informação 641/2012-COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE, datada de 17/12/2012, e que configuraram infração ao disposto no art. 22 da IN-STN 1/1997, bem assim à cláusula segunda, inciso II, alíneas 'd' e 'e', e à cláusula sexta do Termo de Convênio:

- a. não aplicação dos recursos no mercado financeiro;
- b. não execução da ação de Formação Continuada de Professores;
- c. não apresentação dos comprovantes de entrega do material adquirido.

A rejeição das alegações de defesa poderá ensejar, além do julgamento pela irregularidade das contas do responsável, a condenação ao pagamento do débito, o qual será atualizado monetariamente, desde a respectiva data de ocorrência, acrescido dos juros de mora devidos, até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, a quantia eventualmente ressarcida, nos termos da legislação vigente, bem como a imputação de multa prevista nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992. O valor total da dívida atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora até 28/5/2014 corresponde a R\$ 276.472,02.

Preliminarmente, o responsável, que apresentou defesa à peça 16, alegou a prescrição quinquenal, com fundamento no inciso I do artigo 23 da Lei 8.429/1992 e no artigo 54 da Lei 9.784/1999.

No que diz respeito às ações programadas, argumentou, na essência, que o material didático básico para os alunos foi totalmente adquirido e o recurso foi integralmente direcionado para referida ação, em razão de o custo unitário dos kits do material, orçado em R\$ 64,25 na época da aprovação do plano de trabalho, em 27.6.2001, ter aumentado para R\$ 95,90, no momento da aquisição, em 23.1.2002. Assim, a falta de recurso teria impedido a execução da ação relativa à formação continuada dos professores, a qual ocorreu em momento posterior, com recursos do tesouro municipal.

Aduziu que o parecer emitido pela Secretaria Federal de Controle Interno afirmou que o motivo principal para a instauração da tomada de contas especial foi a não execução da ação relativa à formação continuada de professores; contudo, os próprios técnicos do FNDE consignaram no item 5.1.7 do relatório de inspeção que foram informados da aquisição e entrega do material nas escolas, sem, contudo, terem sido apresentados os comprovantes de entrega.

Informou que não houve desvio de finalidade, mas, tão somente, desvio do objeto, uma vez que os valores foram aplicados dentro da área do benefício de educação do município de Beneditinos e que o único ponto de divergência encontrava-se na ausência dos comprovantes de entrega de material, mesmo constando do relatório de inspeção que os kits escolares foram adquiridos e entregues nas escolas.

Alegou, por fim, a dificuldade de reunir provas aos autos, em razão do lapso temporal entre a execução do objeto conveniado e a data da citação, passada mais de uma década.

Houve divergência entre o auditor, em sua instrução (peça 18), e a assessoria da unidade técnica (peça 19).

O auditor acatou as alegações de defesa no sentido de que a irregularidade caracteriza apenas desvio do objeto, e não de finalidade, e propôs o julgamento pela regularidade com ressalva das contas.

A assessora da unidade técnica, com o aval do Secretário, por sua vez, afirma que o órgão instaurador desta TCE, em nenhum momento, suscitou o desvio de objeto ou mesmo de finalidade, tampouco o ex-gestor foi citado por este motivo. Na instrução inicial (peça 5), a questão foi abordada; contudo, não contou com a anuência das instâncias superiores (peças 6 e 7), em cujo pronunciamento, o titular da 1ª Diretoria Técnica assim se manifestou: 'Com efeito, não há que se falar, no presente processo, em desvio de objeto (...)'.  
II

O Ministério Público de Contas coloca-se de acordo com as ponderações efetuadas pela assessora da unidade técnica, acolhidas pelo secretário (peça 20).

De fato, o ponto central foi a falta de comprovação da execução do objeto conveniado, uma vez que não foi realizada a formação continuada dos professores, bem como não foi comprovada a efetiva entrega do material. Este último foi o principal fundamento para a não aprovação da prestação de contas do convênio sob exame e a consequente imputação do débito ao responsável.

*Os argumentos apresentados pelo responsável não foram capazes de refutar as irregularidades, tendo em vista que não comprovaram a efetiva entrega do material, tampouco a formação continuada de professores. A análise de mérito quanto às alegações de defesa apresentadas realizada pela assessoria da unidade técnica elucida toda a questão controversa (peça 19):*

*(...) O Ministério Público de Contas coloca-se de acordo com o exame dos fatos e com a atribuição de responsabilidades promovidos pela unidade técnica às peças 19 e 20. Assim, anui à proposta de encaminhamento constante da peça 19, pp. 3/4, com a ressalva de que, na hipótese de parcelamento do débito, deverão incidir sobre cada valor mensal, além da atualização monetária, os juros legais.”*

É o Relatório.