

**TC 028.031/2016-4**

**Tipo de processo:** Tomada de Contas Especial.

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Curaçá/PA

**Responsáveis:** Fernando Alberto Cabral da Cruz, CPF 123.709.592-15

**Procurador:** não há

**Proposta:** citação

**Relator:** José Múcio

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)/Ministério da Educação, em desfavor do Sr. Fernando Alberto Cabral da Cruz, CPF 123.709.592-15 (peça 07), na condição de prefeito municipal de Curaçá/PA, gestão 2009-2012 (peça 9), em razão da omissão no dever legal de prestar contas do Convênio FNDE 656666/2009 (peça 4, p. 44-55), de 31/12/2009, Siafi 656931 (peça 1, p. 7), celebrado entre o FNDE como CONCEDENTE, e o Município de Curaçá (PA), como CONVENIENTE.

2. O objeto do convênio era a construção de uma creche/escola de educação infantil, tipo B, modelo padronizado pelo FNDE para atender 224 crianças de 0 a 6 anos, no âmbito Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância) (peça 3, p. 7, peça 4, p. 44 e 80), conforme Plano de Trabalho (peça 4, p. 35-39) integrante do termo de convênio e documento de cadastro de projeto (peça 3, p. 1), de 27/11/2009, com o programa regido pelas orientações e diretrizes da Resolução CD/FNDE 6, de 24/4/2007

## HISTÓRICO

3. Os recursos previstos para execução do objeto convênio em tela foram orçados em R\$ 1.320.651,17, dos quais R\$ 13.206,51 correspondiam à contrapartida do Conveniente e R\$ 1.307.444,66 à conta da Concedente (peça 4, p. 49, Cláusula Sexta do ajuste). O valor a cargo da Concedente foi liberado em 3 (três) parcelas, conforme abaixo (peça 1, p. 13):

DATA EMISSÃO DA OB	NÚMERO DA OB (*)	VALOR DA OB
26/2/2010	20100B700907	653.722,33
25/10/2011	20110B703938	326.861,17
11/11/2011	20110B704012	326.861,16

(\*) ordem bancária

4. O ajuste vigorou, inicialmente, de 31/12/2009 a 23/6/2011 (peça 4, p. 49, 56 e 57), com prazo de prestação de contas em 22/8/2011 (peça 4, p. 52 e 99), sendo prorrogado “de ofício” para 17/6/2012 (peça 4, p. 116), com prazo de prestação de contas em 16/8/2012 (peça 4, p. 117), tendo em vista entendimento do Memo FNDE 109/2011 (peça 4, p. 109-111) e do Parecer 277/2011 da Procuradoria Federal junto ao FNDE (Profê-FNDE) (peça 4, p. 112-114), e depois prorrogado para 14/12/2012, de acordo com o Segundo Termo Aditivo ao Convênio (peça 4, p. 152-154), de 15/6/2012, com prestação de contas final para 12/2/2013 (peça 1, p. 7 e peça 5, p. 15).

4.1. Embora não conste dos autos formalização de alteração do prazo de prestação de contas final do convênio, a Informação FNDE 123 (peça 5, p. 19-20), de 21/8/2015, combinado com os parágrafos 1º e 2º do Ofício 663-E (peça 4, p. 191), informaram que aquele prazo passou a ser 16/1/2015, em atendimento ao art. 2º, § 3º-A da Resolução CD/FNDE 2, de 18/1/2012. Essa resolução

instituiu como obrigatória, a partir de 2012, a utilização do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) para o processamento *on-line* de todas as fases relacionadas ao rito de prestação de contas dos recursos repassados a título de Transferências Voluntárias e Obrigatórias/Legais, como por exemplo o convênio em tela.

5. Não houve prestação de contas e o FNDE notificou, por via eletrônica, os ex-prefeitos de Curuçá (PA), abaixo, a apresentarem prestação de contas final do Convênio 656666/2009 por meio do SiGPC ou devolver os recursos federais repassados à conta daquela avença:

a) à Sra. Nadege do Rosário Passinho Ferreira, gestão 2013-2016 (peça 4, p. 199), por intermédio do Ofício 662-E (peça 4, p. 189), de 26/1/2015, com comprovante de ciência à peça 4, p. 190;

b) o Sr. Fernando Alberto Cabral da Cruz, gestão 2009-2012, por intermédio do Ofício 663-E (peça 4, p. 191), de 26/1/2015, não havendo comprovação de entrega da comunicação, sendo essa notificação reencaminhada anexa ao Ofício FNDE 372 (peça 4, p. 192), de 30/6/2015, entregue e recebido no endereço do destinatário em 13/7/2015 (peça 4, p. 193).

6. Por ocasião de auditoria *in loco* do FNDE no município de Curuçá (PA), de 23 a 27/3/2015, com o escopo de fiscalizar a execução e aplicação de recursos federais repassados por aquela autarquia, dentre eles o Convênio FNDE 656666/2009, o Relatório de Auditoria 13 (peça 4, p. 169-187), de 7/4/2015, no seu item 3 (peça 4, p. 174-176), constatou que a prefeitura daquele município não apresentou a documentação comprobatória da realização das despesas incorridas com aquele ajuste e apesar disso concluiu:

a) que “a obra aparentemente foi concluída e que a creche construída está em pleno funcionamento, atendendo a comunidade local”;

b) que “segundo informações obtidas no SIMEC, os documentos da despesa relacionados à obra foram inseridos no sistema entre os anos de 2010 a 2012, bem como a obra encontra-se na situação de "concluída" e 100% dos recursos repassados pelo FNDE foram utilizados”

c) que, porém, “a ausência de documentação impossibilita verificar a regularidade dos débitos evidenciados nos extratos bancários da conta específica do convênio, de forma a atestar que as saídas de recursos da conta foram utilizadas na consecução do objeto pactuado”.

7. Também após essa fiscalização “*in loco*” do FNDE não houve apresentação de prestação de contas e a Informação FNDE 123 (peça 5, p. 19-20), de 21/8/2015, recomendou a abertura de processo de tomada de contas especial do Convênio 656666/2009.

8. O FNDE instaurou em 6/4/2016, após análises da Informação CD/FNDE 132/2016, processo de TCE, sob número 23034.001385/2016-14, alusivo aos recursos do Convênio 656666/2009, após análises da Informação FNDE 123/2015, finalizando-o com o Relatório FNDE 28 do Tomador de Contas Especial (peça 5, p. 21-26), de 12/4/2016, concluindo-se que houve dano ao erário de R\$ 1.307.444,66, distribuídos a partir das datas da planilha constante do item 2 desta instrução, tendo como responsável o ex-prefeito de Curuçá (PA), o Sr. Fernando Alberto Cabral da Cruz, CPF 123.709.592-15, motivada pela sua omissão no dever de prestar contas final daquele convênio.

8.1. Além dos fatos que motivaram a instauração da TCE, não foi apontado no relatório do tomador de contas do FNDE a corresponsabilidade da ex-prefeita sucessora.

9. A Controladoria-Geral da União (CGU) emitiu Relatório (peça 5, p. 36-38) e Certificado de Auditoria 817 (peça 5, p. 39), de 27/6/2016, ratificando as conclusões do tomador de contas do FNDE. O Parecer 817 (peça 5, p. 40), de 27/6/2016, do dirigente do Órgão de Controle Interno da CGU concluiu pela irregularidade das referidas contas e concordou com o Relatório de Auditoria da CGU. O pronunciamento ministerial (peça 5, p. 41), de 13/9/2016, atestou haver tomado conhecimento do Relatório e Certificado de Auditoria, do Parecer do Dirigente do Controle Interno da CGU e opinou pela irregularidade das contas pelos motivos evidenciados pela tomadora de contas do FNDE.

## EXAME TÉCNICO

10. Quanto à ocorrência do item 8.1 acima, referente a não imputação de responsabilidade à ex-prefeita sucessora, gestão 2013-2016, o tomador de contas do FNDE concluiu que “apesar do prazo para prestação de contas ter se encerrado em 16/01/2015, durante o período de gestão da Senhora Nadege do Rosário Passinho Ferreira, esta adotou as medidas legais de resguardo ao erário, conforme Representação protocolizada junto ao Ministério Público Federal” (peça 5, p. 23, item 10), concorda-se com essa vertente.

10.1. Verifica-se que o mandato da ex-prefeita sucessora iniciou-se em 2013 e o recebimento, a execução e a utilização dos recursos do Convênio 656666/2009, ocorreram no mandato do responsável, o Sr. Fernando Alberto. Quanto à prestação de contas da avença, o prazo final de prestação de contas adentrou no mandato da ex-prefeita sucessora, para 16/1/2015, por conta das sucessivas prorrogações ocorridas, inclusive “de ofício” (vide item 4 acima), sem a participação daquela ex-prefeita nos termos firmados para essa dilação de prazo.

10.2. O FNDE notificou a ex-prefeita sucessora (item 5-“a” desta instrução), cientificando-a a prestar contas ou a devolver os recursos federais transferidos à conta da avença ou a adotar as medidas legais para recomposição do erário.

10.3. Nesse sentido, mediante o Ofício 3 e anexos (peça 4, p. 196-220 e peça 65, p. 4-12), de 28/6/2013, a Prefeitura Municipal de Curaçá (PA), informou ao FNDE a distribuição de Representação junto ao Ministério Público Federal em desfavor do ex-prefeito o Sr. Fernando, com anexação de parte da ação à peça 5, p. 5-7, solicitando o ressarcimento do patrimônio público, ou requerendo a prestação de contas de recursos federais repassados pelo por conta do Convênio FNDE 656666/2009, com confirmação da ação pela Nota 2241/2013 da Profe-FNDE (peça 5, p. 13) e Despacho Assessoria/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 5, p. 14), de 19/7/2013.

10.4. Desse modo, de acordo com a jurisprudência consolidada deste Tribunal, caso não tenham sido apresentadas as contas relativas a convênios (ou, por analogia, programas) executados na gestão anterior, compete ao prefeito sucessor apresentar toda a documentação comprobatória da aplicação dos recursos federais recebidos por seu antecessor e, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as ações legais visando ao resguardo do patrimônio público (Súmula 230 do TCU).

10.5. Este entendimento funda-se no princípio da continuidade administrativa, segundo o qual a obrigatoriedade de apresentar a prestação de contas recai sobre o administrador que se encontra na titularidade do cargo, independentemente do fato de ter ou não sido ele o signatário do convênio, plano de aplicação ou recebedor dos recursos.

10.6. Sendo assim, entende-se que o repasse e utilização dos recursos dos programas ocorreram no mandato do ex-prefeito antecessor e há informações nos autos de que a Prefeitura de Curaçá (PA), representada pela ex-prefeita sucessora, adotou medidas legais em desfavor daquele ex-prefeito antecessor com vista à recuperação dos recursos repassados por conta do ajuste em tela, concordando-se com a posição do tomador de contas do FNDE e da CGU de não imputação de responsabilidade àquela ex-prefeita sucessora, a Sra. Nadege do Rosário Passinho Ferreira, em atendimento à Súmula 230 do TCU.

11. Quanto à responsabilização do ex-prefeito o Sr. Fernando Alberto Cabral da Cruz neste processo de TCE, verifica-se que em seu mandato em Curaçá (PA): foi proposta ao FNDE a construção da creche/escola de educação infantil, no âmbito do ProInfancia, que aprovada contou como aquele responsável como signatário do Plano de Trabalho e Termo do Convênio 656666 em 31/12/2009; a vigência do convênio foi prorrogada pelo Primeiro e Segundo Termo Aditivo de 31/12/2010 e 15/6/2012, respectivamente, sendo que os prazos das prestações de contas anteriores ao último aditamento eram em 22/8/2011 e 16/8/2012 (vide item 4 esta instrução); a integralidade dos recursos federais previstos foram transferidos para a Conveniente entre março/2010 e novembro/2011. Em suma, todos esses eventos ocorrem em seu mandato de 2009-2012 à frente da administração daquela municipalidade.

11.1. Instado a cumprir com o seu dever de prestar contas do convênio em tela, o responsável manteve-se silente, por isso caracterizada sua omissão quanto ao cumprimento daquele dever constitucional.

12. Cumpre registrar, que apesar do Relatório de Auditoria FNDE 13/2015, de 7/4/2015, comprovar que o objeto do convênio estava concluído, em funcionamento e atendendo a comunidade (vide item 6 acima), havendo informações no Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC) em 2012 (peça 4, p. 161) que a obra estava concluída, o entendimento reiterado do TCU é de que a execução a execução física do objeto ou de parte dele, 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 os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, recibos, notas fiscais, extratos bancários, de forma que seja possível confirmar que determinada obra foi executada com os recursos transferidos ( Acórdãos 2.024/2016-TCU-2ª Câmara, 1.449/2016-TCU-2ª Câmara, 11.236/2015-TCU-2ª Câmara, 11.222/2015-TCU-2ª Câmara e 7.612/2015-TCU-1ª Câmara).

12.1. Corroborando com esse entendimento, a fiscalização “in loco” acima concluiu que “a ausência de documentação impossibilita verificar a regularidade dos débitos evidenciados nos extratos bancários da conta específica do convênio, de forma a atestar que as saídas de recursos da conta foram utilizadas na consecução do objeto pactuado” (peça 4, p. 175-176, item 3.1).

12.2. A notificação do Ofício FNDE 663-E/2015, de 26/1/2015, entregue no endereço do responsável em 13/7/2015, via postal, anexo ao Ofício FNDE 372/2015, de 30/6/2015, no endereço do responsável, informou que:

“(…) considerando o teor da Resolução CD/INDE nº02/2012, de 18101/2012 e alterações, o prazo para prestar contas encerrou-se em 16/01/2015, e, até a presente data, não foi confirmado o envio da prestação de contas para o ENDE por meio do SiGPC - Contas Offline. Desta forma, evidenciase que a obrigação de prestar contas não foi cumprida na forma exigida pela Resolução sobredita.”

12.2. Desse modo, restou comprovada a omissão no dever legal de prestar contas do convênio, devendo o responsável ser citado a apresentar alegação de defesa a respeito da irregularidade, ou devolver os recursos federais correspondentes.

13. A análise dos fatos acima sintetizados no campo “Histórico” e “Exame Técnico” evidenciam que estão atendidos os pressupostos de constituição e desenvolvimento válidos deste feito para proposta de citação do ex-prefeito de Curaçá (PA), o Sr. Fernando Alberto Cabral da Cruz (responsável):

- a) situação encontrada: omissão no dever legal de prestar contas do Convênio FNDE 656666/2009;
- b) objetos nos quais foram identificadas a constatação: Termo do Convênio FNDE 656666/2009 e respectivo Plano de Trabalho;
- c) os critérios a serem cumpridos pelo responsável e pelo FNDE: Constituição Federal (art. 70, parágrafo único), Lei 8.443/1992 (art. 8º c/c art. 16, inc. III, alínea “a”), Decreto-lei 200/1967 (art. 93), Decreto-lei 201/1967 (art. 1º), Lei 8.429/1992 (art. 11, inc. VI), Decreto 93.872/1986 (artigos 66, 145 e 148), Lei 8.666/1993, no que couber, Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (art. 82, § 1º, inc. I), Resoluções CD/FNDE 6/2007, 47/2007, 2/12 e 43/2012, Termo do Convênio FNDE 656666/2009 e demais normas específicas que definem os critérios e condições de execução do objeto e de prestação de contas dos recursos transferidos, dentre outras regras
- d) evidências: Termo do Convênio 656666/2009 e Plano de Trabalho, Ofício FNDE 372/2015, Relatório FNDE de Auditoria “in loco” 13/2015, Informação FNDE 123/2015 e 132/2016, Relatório 28/2016 do Tomador de Contas do FNDE, Relatório de Auditoria 817/2016 da CGU
- e) exame da suficiência e da adequação das informações, contidas em pareceres de agentes públicos, quanto à identificação e quantificação do dano, conforme itens 3 a 9 desta instrução (“Histórico”);

- f) comprovação da ocorrência do dano ao Erário (pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos) pela omissão no dever legal de prestar contas do convênio em tela;
- g) quantificação do dano (débito) como sendo R\$ 1.307.444,66, repassados ao Conveniente conforme valores e datas da planilha do 3 desta instrução;
- h) organização da TCE com a composição dos documentos capitulados no art. 10 da IN 71/2012;
- i) certificação pelo FNDE, por intermédio do Relatório de TCE 28/2016, que não houve apresentação de prestação de contas final do responsável após a notificação das irregularidades pelo Ofício FNDE 372/2015.

20. Cabe informar ao responsável que a demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação comprobatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários das contas específicas e da aplicação financeira, esta quando houver, processos licitatórios, se for o caso, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como documentos que comprovem a execução do objeto, de acordo com as Lei 8.666/1993, no que couber, Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 e Resoluções CD/FNDE 6/2007, 2/2012 e 43/2012 e Cláusula Décima Sétima do termo do convênio.

21. As irregularidades descritas nesta instrução configuram prejuízo ao erário, cujo valor atualizado é superior ao limite de R\$ 100.000,00, fixado no art. 6º da Instrução Normativa (IN) TCU 71/2012, atualizada pela IN TCU 76, de 23/11/2016, com vigência a partir de 1º/1/2017.

21.1 Comprova-se que transcorreram menos de dez anos entre o fato gerador do dano ao erário – a omissão no dever legal de prestar contas do Convênio 656666/2009 – causada porque o responsável não prestou contas do ajuste até 16/1/2015 (vide item 4.1 desta instrução) e a primeira notificação válida ao responsável pela autoridade administrativa (FNDE) quanto à irregularidade em 13/7/2015 (vide item 5-“b” desta instrução).

21.2 Neste sentido, não se configuram as hipóteses de dispensa da TCE do art. 6º da IN 71/2012 TCU.

## CONCLUSÃO

22. O município de Curaçá (PA) firmou o Convênio 656666/2009 com o FNDE para construção de uma creche/escola de ensino infantil, tipo B, para 224 crianças, no âmbito do ProInfância, não havendo a prestação de contas final da avença pelo responsável (omissão no dever de prestar contas, ex-prefeito daquela municipalidade, à época dos fatos, o Sr. Fernando Alberto).

23. A conclusão é pela citação do responsável para que apresente alegações de defesa a respeito da irregularidade lhe imputada, conforme matriz de responsabilização (peça 8), ou promova a devolução da integridade dos recursos repassados por força daquele convênio (R\$ 1.307.444,66, repassados conforme valores e datas da planilha do item 3 desta instrução).

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Ante os fatos expostos, submetemos os autos à apreciação, propondo o envio desses autos ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator José Múcio Monteiro para que autorize:

I) **citar** o Sr. Fernando Alberto Cabral da Cruz (responsável), CPF 123.709.592-15, ex-prefeito municipal de Curaçá (PA) no período de 2009-2012, 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 15 dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a quantia a seguir, atualizada monetariamente a partir das respectivas datas até a data do efetivo recolhimento e abatendo-se valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente, em razão da seguinte conduta irregular:

a.1) **Conduta irregular:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais, pela omissão no dever de prestar contas final do Convênio FNDE 656666/2009, causando a impugnação das despesas incorridas com esses recursos federais repassados;

b) **Dispositivo infringido:** Constituição Federal (art. 70, parágrafo único), Lei 8.443/1992 (art. 8º c/c art. 16, inc. III, alínea “a”), Decreto-lei 200/1967 (art. 93), Decreto-lei 201/1967 (art. 1º), Lei 8.429/1992 (art. 11, inc. VI), Decreto 93.872/1986 (artigos 66, 145 e 148), Lei 8.666/1993 (no que couber), Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (art. 82, § 1º, inc. I), Resoluções CD/FNDE 6/2007, 2/12 e 43/2012 e Cláusula Décima Sétima do Termo do Convênio FNDE 656666/2009;

c) **Valor do débito:**

Valor original R\$	Data da Ocorrência
653.722,33	26/2/2010
326.861,17	25/10/2011
326.861,16	11/11/2011

Valor atualizado até 29/3/2017, sem juros: R\$ 1.970.732,09 (peça 10)

II) **informar** ao responsável que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, desde as datas da ocorrência até a data do recolhimento, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

III) **esclarecer** ao responsável, em obediência ao art. 12, inciso VI, da Resolução-TCU 170/2004, que o recolhimento tempestivo dos débitos somente saneará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

IV) **esclarecer** ao responsável, em obediência ao art. 12, inciso VII, da Resolução-TCU 170/2004, que o não atendimento à citação implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo;

V) **esclarecer** ao responsável que demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação comprobatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários das contas específicas e da aplicação financeira, esta quando houver, processos licitatórios, se for o caso, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como documentos que comprovem a execução do objeto e que o acervo documental citado deverá atender aos preceitos das Resoluções CD/FNDE 6/2007, 2/2012 e 43/2012 e Cláusula Décima Sétima do Termo do Convênio FNDE 656666/2009.

Secex/PA (2ª DT), 29 de março de 2017.

(Assinado eletronicamente)

Francisco Carlos dos Santos Barros  
AUFC 10.182-6