

TC 021.816/2014-0

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Município de Cândido Mendes/MA

**Responsável:** José Haroldo Fonseca Carvalho  
(CPF: 304.357.732-91)

**{Advogado ou Procurador}:** não há;

**Interessado em 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 do Sr. José Haroldo Fonseca Carvalho, na condição de ex-prefeito do município de Cândido Mendes/MA, mandato entre 2001-2004 e 2009-2012, em razão da impugnação total das despesas realizadas com recursos repassados pelo FNDE ao Município de Cândido Mendes/MA, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos (Peja), no exercício de 2004, programa esse que tem por objeto o “custeio, em caráter suplementar, da formação continuada de docentes, da aquisição, impressão ou produção de livro didático, da aquisição de material escolar ou material para professores, para atendimento dos alunos do ensino fundamental de escolas públicas matriculados e frequentes nos cursos da modalidade educação de jovens e adultos presencial, que apresentem matrículas no Censo Escolar INEPIMEC do ano anterior”.

## HISTÓRICO

2. O FNDE repassou para a execução do objeto, as quantias abaixo detalhadas (peça 1, p. 26. 72-74, 80):

| DATA       | VALOR      | ORDEM BANCARIA | DATA CREDITO CONTA |
|------------|------------|----------------|--------------------|
| 29/4/2004  | 18.249,98  | 2004OB695041   | 3/5/2004           |
| 24/5/2004  | 18.249,98  | 2004OB695100   | 26/5/2004          |
| 25/6/2004  | 18.249,98  | 2004OB695142   | 29/6/2004          |
| 28/7/2004  | 18.249,98  | 2004OB695218   | 30/7/2004          |
| 13/9/2004  | 18.249,98  | 2004OB695259   | 15/9/2004          |
| 11/10/2004 | 18.249,98  | 2004OB695339   | 14/10/2004         |
| 10/11/2004 | 18.249,98  | 2004OB695411   | 12/11/2004         |
| 27/11/2004 | 18.249,98  | 2004OB695453   | 1/12/2004          |
| 24/12/2004 | 18.249,98  | 2004OB695546   | 28/12/2004         |
| 28/12/2004 | 18.250,02  | 2004OB695616   | 30/12/2004         |
| TOTAL      | 182.499,84 |                |                    |

3. A prestação de contas dos recursos do Peja, exercício de 2004, deveria ser apresentada ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF - CACS-FUNDEF até 10/2/2005, e este deveria enviar o parecer conclusivo ao FNDE até 31/3/2005, conforme dispõe o art. 10, *caput* e §3º, da Resolução CD/FNDE 17, de 22/4/2004.

4. Em 31/12/2004, o sr. José Haroldo Fonseca Carvalho apresentou a prestação de contas ao FNDE (peça 1, p. 36-44), composta pelo Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa, Conciliação bancária, Parecer Conclusivo, assinado pelo Presidente do Conselho do CACS-Fundef e Demonstrativo Sintético de Transferência de Recursos.

5. Foi juntado aos autos ofício emitido pelo Município de Cândido Mendes/MA, em 12/9/2005, dirigido à Coordenação de Prestação de Contas do FNDE, por meio do qual o prefeito sucessor, José Ribamar Ribeiro Castelo Branco, comunica que ajuizou Ação de Ressarcimento de Danos em face do ex-prefeito, José Haroldo Fonseca, bem como representação criminal no Ministério Público Federal, em razão da omissão do ex-prefeito “em sua obrigação de repassar à atual gestão a documentação referente ao programa em apreço” (peça 1, p. 48-70).

6. O FNDE, em 22/11/2005, expediu comunicação ao Presidente do CACS Fundef de Cândido Mendes/MA para informar das impropriedades verificadas na prestação de contas do Peja/2004: não informação do CPF e/ou CNPJ ou documento de identificação dos fornecedores/prestadores de serviços; e que o valor da despesa realizada diverge da soma dos pagamentos efetuados, bem como que os lançamentos no extrato bancário apresentado divergem da relação de pagamentos (peça 1, p. 76).

7. Já em 29/12/2006, o FNDE expediu notificação ao ex-prefeito para questionar os mesmos pontos listados no item 6 acima (peça 1, p. 82-94). A resposta foi enviada em 11/5/2007 com o envio da nova documentação pelo ex-prefeito (peça 1, p. 104-116), composta por: relação da folha de pagamento dos servidores do PEJA; Relação de pagamentos com recursos do Peja/2004, com a indicação do CNPJ dos fornecedores/prestadores de serviços; e recibos de pagamento de salários a quatro pessoas relativos a novembro/2004.

8. O FNDE notificou o ex-prefeito em 3/9/2007 para informar da persistência de pendências na prestação de contas (peça 1, p. 122-134):

*1.1 DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO DA RECEITA E DA DESPESA E DE PAGAMENTOS EFETUADOS*

✓ impugnados recursos por terem sido aplicados em desacordo com a legislação pertinente, cujo montante (principal + correção) a ser devolvido acha-se evidenciado no demonstrativo de débito anexo.

✓ Efetuou pagamento em espécie, contrariando a legislação pertinente

9. Não tendo havido resposta, o Parecer 896/2007 concluiu pela não aprovação da prestação de contas por considerar “que a presente prestação de contas não atende às determinações contidas na MP nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001; e Resolução CD/FNDE nº 17, de 22/04/2004” (peça 1, p. 136). Na mesma linha concluiu a Informação 558/2011 (peça 1, p. 4-8).

10. O Tomador de Contas emitiu o Relatório de TCE 166/2011, em 13/2/2017, no qual concluiu pela ocorrência de dano ao erário pelo valor integral repassado em 2004 ao Município de Cândido Mendes/MA, em razão da desaprovação da prestação de contas por conta da impugnação total das despesas, realizadas mediante saques em espécie e não por cheques nominativos aos fornecedores/prestadores de serviços, bem como pela responsabilidade do ex-prefeito, José Haroldo Fonseca Carvalho (peça 1, p. 160-170).

11. A Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) emitiu o Relatório e o Certificado de Auditoria 1175/2014, nos quais anuiu com a quantificação do débito e com a responsabilização indicada no processo de TCE, bem como pela irregularidade das contas do ex-prefeito (peça 1, p. 179-182).

12. O Ministro de Estado da Educação atestou ter tomado conhecimento das conclusões deste do processo de TCE e determinou o envio do processo a este Tribunal (peça 1, p. 185).

## **EXAME TÉCNICO**

13. A TCE em exame trata da impugnação total das despesas realizadas com os recursos repassados pelo FNDE, no âmbito do Programa PEJA, ao Município de Cândido Mendes/MA, no exercício de 2004.

14. De fato, os extratos bancários à peça 1, p. 72-74 comprovam que os recursos foram retirados da conta específica mediante “saques c/recibo” pelos valores totais que eram repassados. Por exemplo, em 3/5/2004 foi creditado R\$ 18.249,98 e em 10/5/2004 foi sacado por recibo R\$ 18.240,58. Esse modo de operar prosseguiu até o último repasse creditado em 30/12/2004, que foi integralmente sacado no mesmo dia.

15. Não foi esclarecido pelo responsável a confusão entre a relação de fornecedores e prestadores de serviços informada na prestação de contas inicialmente enviada (peça 1, p. 38) e a outra informada posteriormente pelo ex-prefeito em atenção à diligência do FNDE (peça 1, p. 108). Nenhuma das empresas constantes da primeira relação consta na segunda. Ademais, na primeira relação foi informado que o pagamento de professores consumiu R\$ 89.424,00, enquanto na segunda relação R\$ 66.395,58. Aliás, na segunda relação constam pagamentos que totalizam apenas R\$140.580,46, restando comprovar a utilização de R\$ 40.919,38.

16. Diante do quadro, a prestação de contas apresentada perdeu a confiabilidade, sendo necessária a apresentação de toda a documentação comprobatória das despesas e cópias dos documentos de saque dos recursos.

17. Além disso, chama atenção, na segunda relação, os pagamentos efetuados a pessoas jurídicas. No caso da empresa Master Treinamentos e Concursos LTDA (CNPJ: 01.727.378/0001-54) foram efetuados dois pagamentos: R\$ 18.240,58, em 10/5/2004; e R\$ 11.189,62, em 15/9/2004. O primeiro pagamento foi coincidentemente pelo mesmo valor repassado pelo FNDE. A empresa era sediada em São Luís/MA (189 km de distância de Cândido Mendes/MA) e não se justifica o pagamento em espécie. Ademais, não há nenhuma comprovação da realização dos cursos, nem mesmo os documentos fiscais.

17.1. Outro fornecedor, o Armazém Luiz (CNPJ: 01.089.137/0001-27), era sediado no município de Paço do Lumiar/MA, distante mais de 200 km de Cândido Mendes/MA. Também teria recebido dois pagamentos por supostos fornecimentos de gêneros alimentícios: R\$ 11.190,12, em 25/6/2004, e R\$ 11.189,62, em 2/8/2004.

17.2. A terceira empresa que teria recebido pagamentos foi a M.P. da Silva – Representações e Distribuição (CNPJ: 04.477.427/0001-36), também sediada em São Luís/MA, que teria fornecido gêneros alimentícios. Recebeu também dois pagamentos: R\$ 11.184,82, em 7/7/2004; e R\$11.190,12, em 30/12/2004.

17.3. Nos dois últimos acima, não há justificativa para o saque em espécie, quando as empresas deveriam ter recebido o pagamento mediante cheque, conforme é tradição no mercado. A agência bancária da conta específica é situada em São Luís/MA, o que torna a conduta ainda mais injustificável.

18. O at. 4º, inciso III, da Resolução CD/FNDE 17/2004 preceitua que os recursos financeiros serão creditados e mantidos, até sua destinação final, em conta corrente específica, e sua utilização estará restrita ao pagamento de despesas admitidas pelo Programa **mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária**.

19. No caso, os recursos sacados em espécie não permitem a verificação da relação entre origem e aplicação dos recursos (nexo de causalidade), pois deveriam ter sido emitidos cheques nominativos às empresas que, credoras dos recursos, fariam elas mesmas os saques na agência do banco sacado, ou depósitos em sua conta bancária, mantida em instituição financeira de sua livre escolha.

20. A jurisprudência desta Corte é remansosa a respeito da ilicitude da conduta e suas consequências. Como exemplo cita-se excerto do Voto proferido pelo Ministro Augusto Nardes, que resultou no Acórdão 286/2009-TCU-1ª Câmara:

8. Observo que o entendimento jurisprudencial do TCU (v.g. Acórdãos nºs 3.145/2006 e 2.018/2007, da 2ª Câmara) é no sentido de que a emissão de cheque nominativo ou ordem bancária é condição essencial à comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos, uma vez que o saque em conta corrente impossibilita a caracterização da pessoa física ou jurídica beneficiária dos recursos e, conseqüentemente, a necessária correlação entre a aquisição do bem ou prestação do serviço e a fonte de pagamento. Não é demais ressaltar que o ônus de comprovar a regular aplicação dos recursos insere-se, por força constitucional (art. 70, parágrafo único) e legal (art. 93 do Decreto-lei nº 200/1967) na esfera de responsabilidade do gestor

21. Na situação aqui enfrentada a dificuldade de conciliar os valores sacados e os supostos pagamentos efetuados ainda é maior, pois o município sacava os valores integrais repassados. Em outras situações já enfrentadas, o gestor sacava por cheque a quantia que correspondia exatamente ao pagamento a ser efetuado.

22. Mesmo os supostos pagamentos aos professores não podem ser acatados sem a apresentação dos respectivos recibos.

23. Da forma como foi apresentada a prestação de contas e a documentação complementar não comprovam a boa e regular aplicação dos recursos repassados, sendo adequada a impugnação total das despesas realizadas.

24. A responsabilidade deve ser imputada ao sr. José Haroldo Fonseca Carvalhal, no mandato do qual foram geridos os recursos. Além disso, ele apresentou a prestação de contas que foi posteriormente por ele mesmo descaracterizada.

25. Ademais, o prefeito sucessor, José Ribamar Ribeiro Castelo Branco, comunicou ao FNDE, já em setembro/2005, que ajuizou Ação de Ressarcimento de Danos em face do ex-prefeito, José Haroldo Fonseca, bem como representação criminal no Ministério Público Federal, em razão da omissão do ex-prefeito “em sua obrigação de repassar à atual gestão a documentação referente ao programa em apreço (vide item 5 acima).

26. Demais dados:

a) Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo FNDE, em 2004, no âmbito do Programa PEJA, em razão da impugnação total das despesas realizadas por conta de: (i) realização de saques dos recursos repassados em espécie, o que impede o estabelecimento do nexos causal entre as verbas transferidas e as despesas realizadas e é vedado pelo art. 4º, inciso III, da Resolução CD/FNDE 17/2004, e no art. 74, §2º, do Decreto-Lei 200/1967; (ii) impossibilidade de identificar os reais fornecedores /prestadores de serviços devido às divergências acentuadas nas relações de pagamentos enviadas em 31/12/2004 e em 11/5/2007, infringindo o disposto no art. 70, parágrafo único, da CF/88 e legal (art. 93 do Decreto-lei nº 200/1967).

b) Exercício: 1/1/2004 a 31/12/2004;

c) Conduta: infringência às normas básicas da gestão do dinheiro público, ao ordenar o saque em espécie da totalidade dos recursos repassados; a apresentação de prestação de contas que não permite a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, posto que contraditada pela documentação apresentada posteriormente pelo próprio ex-prefeito; e não apresentação da documentação comprobatória das despesas;

d) Nexos de Causalidade: Os saques irregulares dos recursos foram realizados na gestão do responsável e a irregularidade nas prestações de contas foram por ele assinadas;

e) Culpabilidade: Não há como presumir ou afastar a boa-fé. Era razoável afirmar que o ex-prefeito tinha consciência da ilicitude e exigir que tivesse adotado outra conduta, pois se trata de infração a regra básica da gestão da coisa pública. No caso da prestação de contas a gravidade também é acentuada, em face da falta de diligência do ex-prefeito em explicitar mudanças tão significativas na relação de fornecedores/prestadores de serviços, sem se acompanhar de documentos comprobatórios.

27. Cabe informar ao responsável que a demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação probatória das despesas efetuadas, tais como processos licitatórios, notas fiscais, recibos, processos de pagamento, cópia dos saques da conta específica, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como documentos que comprovem a execução do objeto, como relação de cursos ministrados, relação de frequência devidamente assinada pelos participantes.

### CONCLUSÃO

28. 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 do Sr. José Haroldo Fonseca Carvalho e apurar adequadamente o débito a ele atribuído. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação do responsável (itens 13 a 26).

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Diante do exposto, submete-se a proposta a seguir à apreciação superior, destacando que há delegação de competência da Exmo. Sra. Ministra-Relatora, Ana Arraes para os secretários autorizarem a realização de citação (Portaria MIN-AA n. 1, de 21/7/2014):

a) realizar a citação do Sr. José Haroldo Fonseca Carvalho (CPF: 304.357.732-91), ex-Prefeito Municipal de Cândido Mendes/MA, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas 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 federais recebidos, em face da impugnação da totalidade das despesas efetuadas com os valores transferidos pelo FNDE, no exercício de 2004, à conta do Programa de Educação de Jovens e Adultos (PEJA), pelas razões a seguir detalhadas:

a.1) realização de saque da totalidade dos recursos repassados em espécie, o que impede o estabelecimento do nexo causal entre as verbas transferidas e as despesas realizadas e é expressamente vedado pelo disposto no art. 4º, inciso III, da Resolução CD/FNDE 17/2004, no art. 74, §2º, do Decreto-Lei 200/1967 e na jurisprudência deste Tribunal, exemplificada pelo Acórdão 289/2009-TCU-1ª Câmara;

a.2) impossibilidade de identificar os reais fornecedores/prestadores de serviços devido às acentuadas divergências nas relações de pagamentos enviadas em 31/12/2004 e em 11/5/2007, e não apresentação da documentação comprobatória das despesas, inclusive do suposto pagamento dos professores, infringindo o disposto no art. 70, parágrafo único, da CF/88 e no art. 93 do Decreto-lei 200/1967;

| VALOR     | DATA CRÉDITO |
|-----------|--------------|
| 18.249,98 | 3/5/2004     |
| 18.249,98 | 26/5/2004    |
| 18.249,98 | 29/6/2004    |
| 18.249,98 | 30/7/2004    |
| 18.249,98 | 15/9/2004    |
| 18.249,98 | 14/10/2004   |
| 18.249,98 | 12/11/2004   |
| 18.249,98 | 1/12/2004    |
| 18.249,98 | 28/12/2004   |
| 18.250,02 | 30/12/2004   |

Valor atualizado até 24/7/2017 : R\$ 377.847,19

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.



c) a demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação probatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como documentos que comprovem a execução do objeto do programa, como relação de cursos ministrados, relação de frequência devidamente assinada pelos participantes.

SECEX-AL, em 24 de julho de 2017.

JOÃO WALRAVEN JUNIOR  
AUGC – Mat. 3514-9