

TC 006.956/2014-9

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Arari/MA

Responsável: José Antônio Nunes Aguiar (CPF: 459.375.163-20), ex-prefeito

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 Antônio Nunes Aguiar, ex-prefeito, em razão da impugnação parcial de despesas dos recursos repassados ao Município de Arari/MA, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos/PEJA, no exercício de 2005.

2. O referido programa tem por objetivo, respectivamente, “custeio, em caráter suplementar, de recursos financeiros em favor dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, destinados a ampliar a oferta de vagas no ensino fundamental público de jovens e adultos e propiciar o atendimento educacional, com qualidade e aproveitamento, aos alunos matriculados nessa modalidade de ensino”, em conformidade com o disposto na Resolução CD/FNDE 25, de 16/6/2005.

HISTÓRICO

3. Os recursos foram repassados da seguinte forma (peça 1, 21):

ORDEM BANCÁRIA	VALOR (R\$)	DATA CRÉDITO
2005OB695156	26.890,83	22/6/2005
2005OB695155	26.890,83	22/6/2005
2005OB695154	26.890,83	22/6/2005
2005OB695289	26.890,83	3/8/2005
2005OB695290	26.890,83	3/8/2005
2005OB695469	26.890,83	31/8/2005
2005OB695468	26.890,83	31/8/2005
2005OB695762	26.890,83	29/9/2005
2005OB695763	26.890,83	29/9/2005
2005OB695980	26.890,83	28/10/2005
TOTAL	268.908,30	

4. A então presidente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS/Fundeb), Marly de Jesus Freitas Fernandes, enviou ao FNDE a prestação de contas em 10/7/2006, composta pelo Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados, pela conciliação bancária, pelo Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social, a relação nominal dos professores e extratos bancários (peça 1, p. 37-73).

4.1. O FNDE analisou a documentação e notificou o ex-prefeito acerca das seguintes inconsistências na prestação de contas (peça 1, p. 75-79):

- ✓ não foi(ram) especificado(s) o(s) serviço(s) prestado(s)o(s) e/ou material(is) / bem(ens) adquirido(s);
- ✓ não foi informado o CNPJ, CPF ou documento de identificação do(s) fornecedor(es) ou prestador(es) de serviço(s);
- ✓ o cargo ou a função da pessoa que o assinou não foi informado;

- ✓ 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;
- ✓ Não informou o número da(s) Nota(s) Fiscal(s)

5. O prefeito sucessor apresentou ao FNDE cópia da representação criminal movida junto ao Ministério Público, em 2/7/2007, em face do antecessor, José Antônio Nunes Aguiar, por conta da falta de prestação de contas de diversos programas do FNDE, dentre eles, o PEJA, exercício de 2005 (peça 1, p. 81-97).

6. O FNDE emitiu a Informação 639/2011, em 26/4/2011, na qual analisou a documentação apresentada pelo município e indicou as despesas impugnadas (peça 1, p. 103-105). Relatou que o Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados apresenta um cheque que foi utilizado para o pagamento de diversos fornecedores, o que contrariou a legislação. Foi o caso do cheque 850021, no valor de R\$ 134.000,00, que teria sido utilizado para o pagamento de despesas com as seguintes empresas: Alessandra Vieira Campelo e outros, Edições Bagaço Ltda. E J.V. Silva Júnior. Essa despesa foi impugnada. Registrou, ainda, que não foi informado o número da nota fiscal referente ao pagamento do “curso de formação de professores”.

6.1. Do extrato bancário foi verificado que não foi realizada a aplicação financeira dos recursos repassados. A simulação dos rendimentos que teriam sido auferidos alcançou R\$ 2.963,81. O FNDE utilizou para o cálculo o fundo de investimento BB Fix Tradicional, para períodos inferiores a trinta dias, e a poupança, para períodos superiores.

6.2. Concluiu a Informação indicando um débito total de R\$ 136.963,81, a ser imputado ao ex-prefeito, José Antônio Nunes Aguiar, que foi notificado em 2/5/2011 (peça 1, p. 107-115). Não há resposta nos autos.

7. O Tomador de Contas produziu o Relatório de TCE 171/2013 que apontou como irregularidades motivadoras da TCE foi o “pagamento de fornecedores utilizando o mesmo cheque, relacionados no Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados, impossibilitando o estabelecimento do nexo de causalidade entre a receita recebida e a despesa realizada e a não aplicação de recursos no mercado financeiro, recebidos por meio do PEJA/2005, fato que se encontra demonstrado na documentação constante do processo” (peça 1, p. 137-149).

7.1. Concluiu pela responsabilidade do ex-prefeito, José Antônio Nunes, ex-prefeito entre 1/1/2005 a 25/11/2006, e que não adotou as medidas para a correta utilização das verbas repassadas, e na gestão do qual transcorreu o prazo para prestar contas.

7.2. Registrou não haver, por essas razões, aliado ao fato de que o sucessor comprovou a adoção das medidas cabíveis em face do antecessor, a corresponsabilidade do prefeito sucessor, consoante o entendimento firmado na Súmula TCU 230.

8. A SFCI emitiu o Relatório e o Certificado de Auditoria 114/2014, nos quais anuiu com a responsabilização do sr. José Antônio Nunes Aguiar e com os débitos e irregularidades indicados no relatório do Tomador de Contas (peça 1, p. 159-167). Acrescentou as impugnações de despesas listadas na Informação 311/2013 e reproduzidas no item 4.1 supra.

9. O Ministro de Estado da Educação atestou ter tomado conhecimento das conclusões deste processo (peça 1, p. 168).

EXAME TÉCNICO

10. O presente processo de TCE foi instaurado em razão de irregularidades na gestão de recursos repassados pelo FNDE ao Município de Arari/MA, no âmbito do Programa Peja, exercício de 2005.

11. A situação encontrada em relação ao Peja/2005 constitui-se em um conjunto de



irregularidades apuradas pelo FNDE quando do exame da prestação de contas, detalhadas nos itens 4.1 e 6 acima.

12. No âmbito deste Tribunal, a instrução técnica preambular concluiu pela proposta de realização de diligência ao Banco do Brasil para solicitar cópia dos cheques sacados da conta específica (peças 5-6). Realizada a diligência, o Banco enviou as cópias dos documentos solicitadas (peças 7-12).

13. Em relação às ocorrências indicadas no item 4 considera-se que foram elididas. A prestação de contas indica o CNPJ das pessoas jurídicas fornecedoras e a relação anexadas contém os números do CPF dos professores. Quanto à descrição dos materiais adquiridos, a descrição foi de fato bastante sucinta, mas nem mesmo a resolução CD/FNDE 25/2005 prescreve o nível de informação que deve ser inserida. Os números das notas fiscais foram informados. Por fim, a falta da aplicação financeira dos recursos foi também tratada e mensurada no item 6 acima.

14. Quanto ao pagamento de diversos fornecedores e pessoal contratado por meio de um único cheque, no caso o cheque 850021, no valor de R\$ 134.000,00, sacado em 23/8/2005, constituiu, de fato, grave irregularidade e foi confirmada pela cópia do cheque à peça 9, p. 2-3. Esses recursos teriam sido utilizados, segundo o Demonstrativo à peça 1, p. 41, para os seguintes pagamentos:

Favorecido	Objeto	Data	Valor
Alessandra Vieira Campelo e outros	Pagamento da folha de 64 professores	23/8/2005	93.840,00
Edições Bagaço Ltda.	Impressão de livros didáticos	16/8/2005	20.808,00
J. V. Silva Júnior	Aquisição de gêneros alimentícios	23/8/2005	19.352,00
		TOTAL	134.000,00

14.1. O art. 4º da Resolução CD/FNDE 25/2005, em seu inciso IV, dispunha que “os recursos financeiros de que trata o *caput* deste artigo serão creditados e mantidos, até sua destinação final, em conta corrente específica, a ser aberta pelo FNDE, e sua utilização estará restrita ao pagamento de despesas admitidas pelo Fazendo Escola, definidas no art. 5º desta Resolução, **mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária**” (grifei).

14.2. No caso, a Prefeitura emitiu um cheque nominal à própria prefeitura, o que equivale a um cheque ao portador. Os recursos foram sacados em espécie, conforme indicam as cópias à peça 9, p. 2-3, que registram o endosso ao portador feito pelo ex-prefeito, José Antônio Nunes Aguiar. Nada indica qual a destinação dos valores sacados. Com isso, não permite a verificação da relação entre origem e aplicação dos recursos (nexo de causalidade), pois deveria ter emitido os cheques nominalmente às empresas que, credora 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.

14.3. O cheque 850030, no valor de R\$ 11.000,00, também foi emitido nominal à prefeitura e endossado pelo prefeito (peça 9, p. 26-27), e deveria ser destinado ao pagamento à empresa J. V. da Silva Junior, por suposto fornecimento de gêneros alimentícios.

14.4. No caso do pagamento da folha de professores, até se pode admitir o saque dos recursos, por se tratar de agência situada em outro município (de Arari/MA para São Luís/MA são 154 quilômetros). Mesmo assim, deve a prefeitura apresentar toda a documentação relativa aos pagamentos efetuados. É o caso do cheque 850026, no valor de R\$ 38.600,00, emitido nominal à Prefeitura Municipal de Arari/MA (peça 9, p. 17-18).

14.5. No caso das empresas, uma era sediada em Recife/PE (Edições Bagaço Ltda.) e a outra em São Luís/MA (J. V. da Silva Junior), o que torna ainda mais suspeita as transações realizadas.

14.6. Uma análise abrangendo outros processos em tramitação neste Tribunal envolvendo o mesmo responsável e o município de Arari/MA revelou que o saque dos recursos federais mediante cheque nominal à própria prefeitura e endossados pelo ex-prefeito era prática comum. No

TC 000.770/2014-0, tomada de contas especial relacionada a recursos do Programa Brasil Alfabetizado repassados em 2006, verificou-se que os valores (R\$ 122.764,00) foram sacados com cheques nominativos à prefeitura e endossados ao portador pelo ex-prefeito. Processo aguardando distribuição para instrução na Secex/MA.

14.7. No TC 018.538/2014-2, outra TCE, agora tratando de repasses do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), exercício de 2005, e do convênio 807172/2005-FNDE, o mesmo modo de operar se repetiu: valores sacados por cheques nominativos à prefeitura, endossados pelo ex-prefeito. Processo aguardando distribuição para instrução na Secex/MA.

14.8. Com isso, fica-se diante de evidências que demonstram que a prática dessa conduta ilícita era regra na gestão do Sr. José Antonio Nunes Aguiar à frente da Prefeitura de Arari/MA.

14.9. 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

14.10. Para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos deveria o ex-prefeito ter atendido aos chamamentos do FNDE e apresentado a documentação comprobatória das despesas, para que se pudesse, com sua análise, buscar elementos que pudessem permitir o estabelecimento do nexo causal. Nas palavras do Ministro Bruno Dantas, no Voto condutor do Acórdão 3.917/2016-TCU-1ª Câmara, a “realização de saques em espécie diretamente da conta bancária específica **não constitui óbice intransponível à comprovação do nexo de causalidade** entre as receitas e as despesas realizadas no convênio. Contudo, nessa situação, torna-se necessária a apresentação de provas que permitam, ainda que indiretamente, demonstrar que o destino dos recursos foi realmente aquele previsto na norma ou no ajuste firmado. ”

14.11. O art. 13 da resolução CD/FNDE 25/2005 indica a documentação comprobatória para cada tipo de despesa:

I - Os documentos comprobatórios a que se refere o caput deste artigo deverão ser acompanhados das seguintes peças:

a) no caso de execução da formação continuada de docentes: relatórios de execução dos eventos; lista de professores e demais profissionais participantes, contendo nome, assinatura, CPF, endereço residencial, nome e endereço do empregador, telefones residencial e profissional;

b) no caso de execução das ações aquisição, impressão ou produção de livro didático, aquisição de material escolar e aquisição de material para os professores: atestados de recebimento assinados por representantes das escolas beneficiadas, contendo nome, assinatura, CPF, endereço e telefones residencial e profissional do responsável, enumeração dos títulos, editoras e quantitativos dos livros, enumeração dos quantitativos e especificações dos materiais;

c) no caso de execução da remuneração de professores do quadro permanente e dos contratados temporariamente: lista de professores, contendo nome, assinatura, CPF, endereço residencial, nome e endereço do empregador, telefones residencial e profissional, nome e endereço da escola em que atua, disciplina ministrada e, quando for o caso, período de contratação;

d) no caso de execução da aquisição de gêneros alimentícios: atestados de recebimento assinados por representantes das escolas beneficiadas, contendo nome, assinatura, CPF, endereço e telefones



residencial e profissional do responsável, lista das especificações e quantitativos dos gêneros alimentícios adquiridos.

14.12. A documentação acima deveria ter sido apresentada em atendimento às notificações do FNDE, o que não foi feito. No caso do pagamento de professores houve a ausência de comprovação documental de que as despesas realizadas por meio dos cheques 850021, no valor de R\$ 93.840,00, e 850026, no valor de R\$ 38.600,00, de fato destinaram-se nos pagamentos da remuneração de professores. A Prefeitura tem que apresentar os seguintes documentos: lista de professores, contendo nome, assinatura, CPF, endereço residencial, nome e endereço do empregador, telefones residencial e profissional, nome e endereço da escola em que atua disciplina ministrada e período de contratação; lista de frequência; folhas de pagamento e contratos dos professores.

14.13. No caso da despesa com a impressão de livros didáticos, que teria sido paga com recursos sacados pelo cheque 850021, no valor de R\$ 20.808,00, o responsável deverá apresentar os atestados de recebimento assinados por representantes das escolas beneficiadas, contendo nome, assinatura, CPF, endereço e telefones residencial e profissional do responsável, enumeração dos títulos, editoras e quantitativos dos livros, enumeração dos quantitativos e especificações dos materiais.

14.14. Há, ainda, despesa com gêneros alimentícios no valor de R\$ 19.352,00, feita por meio do cheque 850021, em favor da firma J. V. da Silva Junior, que exigirá, para sua comprovação, a apresentação dos atestados de recebimento assinados por representantes das escolas beneficiadas, contendo nome, assinatura, CPF, endereço e telefones residencial e profissional do responsável, lista das especificações e quantitativos dos gêneros alimentícios adquiridos.

15. No caso dos rendimentos financeiros não auferidos em razão da falta de aplicação dos recursos ociosos no mercado financeiro, no valor de R\$ 2.963,81 cabe também razão ao tomador de contas. O art. 4º, incisos V e VI, da Resolução CD/FNDE 25/2005 estabelecem, *litteris*:

V - a aplicação financeira dos recursos recebidos à conta do Fazendo Escola deverá ser feita, obrigatoriamente, em caderneta de poupança, se sua previsão de uso for igual ou superior a 01 (um) mês; e se inferior a 01 (um) mês, serão, obrigatoriamente, aplicados em fundo de aplicação financeira de curto prazo, ou operação de mercado aberto, lastreada em título de dívida pública federal, caso seja mais rentável;

VI - a aplicação financeira, de que trata o inciso V deste artigo, deverá ocorrer na mesma instituição bancária em que os recursos financeiros do Fazendo Escola foram creditados pelo FNDE, devendo as receitas obtidas, em função das aplicações efetuadas, serem, obrigatoriamente, computadas a crédito na conta específica da transferência e utilizadas, exclusivamente, em sua finalidade, na forma definida no art. 5º desta Resolução.

15.1. Isso posto, esses rendimentos não auferidos devem constituir em débito a ser imputado ao gestor responsável pela aplicação dos recursos, em razão da sua conduta omissiva que causou dano ao erário.

16. A responsabilidade pelas irregularidades praticadas em relação a esse repasse recai integralmente no ex-prefeito, José Antônio Nunes Aguiar, mandato entre 2005-2008, em razão de que os atos irregulares foram praticados em sua gestão, bem como os prazos para prestar contas.

17. O débito total, abaixo detalhado, atualizado monetariamente até 1/1/2017 monta R\$363.448,93.

CHEQUE	VALOR (R\$)	DATA
850021	134.000,00	23/8/2005
850026	38.600,00	19/10/2005
850030	11.000,00	1/12/2005
Rend. Financ.	2.963,81	31/12/2005
TOTAL	186.563,81	

CONCLUSÃO

18. 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 Antônio Nunes Aguiar e apurar o débito a ser imputado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

19. Diante do exposto, considerando a delegação de competência aos secretários, conferida pela Portaria MIN-AA n. 1, de 21/7/2014, propõe-se:

a) realizar a citação do Sr. JOSÉ ANTÔNIO NUNES AGUIAR (CPF: 459.375.163-20), ex-prefeito de Arari/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) 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 razão da não comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja), exercício de 2005, devido às irregularidades abaixo detalhadas, verificadas pelo FNDE na gestão dos referidos recursos:

a.1) Cheques emitidos sem identificação do credor, pois nominais à Prefeitura, o que impediu o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos repassados e os gastos efetuados, e transgrediu o disposto no art. 4º, inciso IV, da Resolução CD/FNDE 25/2005, bem como a pacífica jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo dos Acórdãos 286/2009 e 3.917/2016-TCU-1ª Câmara; e ausência de comprovação do recebimento e distribuição do material didático, do recebimento e distribuição dos gêneros alimentícios e do efetivo pagamento aos professores, o que feriu o preconizado no art. 13 da resolução CD/FNDE 25/2005:

CHEQUE	VALOR (R\$)	DATA
850021	134.000,00	23/8/2005
850026	38.600,00	19/10/2005
850030	11.000,00	1/12/2005

a.2) não aplicação dos recursos ociosos no mercado financeiro, o que resultou na perda de rendimentos financeiros, no valor abaixo, e transgrediu ao disposto no art. 4º, incisos V e VI, da Resolução CD/FNDE 25/2005:

VALOR (R\$)	DATA
2.963,81	31/12/2005

b) informar o responsável de que:

b.1) 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;

b.2) a demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de todos os documentos previstos para prestação de contas, além da documentação probatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, medições, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica (recursos federais transferidos e contrapartida) e da aplicação financeira, cópias dos cheques, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, folha de pagamento, recibos.

Secex/Alagoas, em 31 de agosto de 2017.

João Walraven Júnior
AUFC – Mat. 3514-9