

TC 028.031/2016-4

Tipo de processo: Tomada de Contas Especial.

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Curuçá/PA

Responsável: Fernando Alberto Cabral da Cruz, CPF 123.709.592-15 (prefeito de Curuçá/PA, no período de 2009-2012)

Procurador: não há

Proposta: mérito

Relator: Raimundo Carreiro

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, na condição de prefeito municipal de Curuçá/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, Siasi 656931 (peça 1, p. 7), celebrado entre o FNDE e o município de Curuçá/PA

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, sendo o programa regido pelas orientações e diretrizes da Resolução CD/FNDE 6, de 24/4/2007

HISTÓRICO

3. Como parte desta seção, transcreveremos excerto da instrução à peça 11, com alguns ajustes:

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 do concedente (peça 4, p. 49, cláusula sexta do ajuste). O valor a cargo do FNDE foi liberado em 3 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 (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, combinada 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 mencionados, 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) 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) 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 apontada 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.

4. Quanto à não imputação de responsabilidade à ex-prefeita sucessora, gestão 2013-2016, a instrução à peça 11, assim se manifestou:

(...)

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 Curuçá/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.

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 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).

(...)

5. Após minucioso exame técnico que abrangeu as peças que compõem estes autos, a análise da irregularidade relatada bem como as razões do não arrolamento da sucessora do Sr. Fernando Alberto Cabral da Cruz como responsável solidária no processo, a instrução à peça 11 propôs a citação do responsável, sugestão corroborada pelo corpo dirigente desta unidade técnica (peças 12 e 13). Despacho do relator à peça 14 determinou a citação.

6. Em cumprimento à determinação do relator, a Secex/PA realizou várias tentativas, por intermédio dos Correios, para a citação do Sr. Fernando Alberto Cabral da Cruz, como segue:

a) Ofício 1112/2017-TCU/Secex/PA, de 12/6/2017 (peça 15), cujo AR 652995264CC, de 22/8/2017 contém a chancela de "não procurado" (peça 16), tendo sido o envelope devolvido (peça 17);

b) Ofício 1938/2017-TCU/Secex/PA, de 11/10/2017 (peça 19), endereçado à empresa Campasa Camarões do Pará S/A, da qual o responsável é presidente, conforme pesquisa de CNPJ à peça 18, p. 1. O respectivo AR 733596355CC contém a chancela de "não procurado" (peça 24), tendo sido o envelope devolvido (peça 23);

c) Ofício 1937/2017-TCU/Secex/PA, de 11/10/2017 (peça 20) endereçado à empresa Paramariscos Serviços Ltda. - ME, da qual o responsável é sócio-administrador, conforme pesquisa de CNPJ à peça 18, p. 2. O respectivo AR 733596341CC contém a chancela de "não procurado" (peça 21), tendo sido o envelope devolvido (peça 22);

d) Ofício 352/2018-TCU/Secex/PA, de 16/3/2018 (peça 27), encaminhado ao endereço obtido da base de dados RENACH - Registro Nacional de Carteira de Habilitação, conforme consta do Despacho à peça 26. O respectivo AR 733716835CC contém a chancela de "não procurado" (peça 28), tendo sido o envelope devolvido (peça 29)

6.1. Como todas as tentativas foram infrutíferas, foi realizada citação do Sr. Fernando Alberto Cabral da Cruz pelo Edital 23/2018-TCU/Secex-PA, de 15/6/2018, publicado no DOU de 15/6/2018 (peça 32).

EXAME TÉCNICO

7. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel. Operam-se, portanto, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

8. O efeito da revelia não se restringe ao prosseguimento dos atos processuais, como erroneamente se pode inferir do disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, vez que esse seguimento constitui decorrência lógica na estipulação legal dos prazos para que as partes produzam os atos de seu interesse. O próprio dispositivo legal citado vai mais além ao dizer que o seguimento dos atos, uma vez configurada a revelia, se dará para todos os efeitos, inclusive para o julgamento pela irregularidade das contas, como se pode facilmente deduzir.

9. O comando legal não vai ao extremo de dizer que, com a revelia, presumir-se-ão verdadeiras todas as imputações levantadas no processo contra os responsáveis jurisdicionados a esta Corte, à semelhança do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Certamente pela maior proximidade com o direito penal, o legislador orgânico, ao não fazer menção expressa a qualquer tipo de presunção, não deixou espaço para o incondicionalismo na avaliação da responsabilidade do agente decorrente de sua eventual revelia. Para tanto, não se pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

10. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

11. A situação encontrada nos autos evidencia a omissão no dever de prestar contas e a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais relativos ao Convênio FNDE 656666/2009, de 31/12/2009, Siafi 656931, celebrado entre o FNDE e o município de Curuçá/PA.

12. É importante registrar que a omissão no dever de prestar contas configura ofensa não só às regras legais, mas também aos princípios basilares da administração pública, já que o gestor dos recursos deixa de prestar satisfação à sociedade sobre o efetivo emprego dos recursos postos sob a sua responsabilidade, dando ensejo, inclusive, ao surgimento de presunção legal no sentido da não aplicação dos valores com desvio de recursos federais.

13. Ademais, incumbe ao gestor que recebe recursos federais o dever de demonstrar a correta aplicação dos valores que lhes foram repassados, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal c/c art. 93 do Decreto-Lei 200/1967. A omissão no dever de prestar contas dá ensejo à presunção legal de dano ao erário. Esse entendimento vai ao encontro do que a jurisprudência desta Corte de Contas afirma, consoante, dentre outros, os Acórdãos 1319/2014-1ª Câmara, 4471/2015-1ª Câmara e 4755/2010-1ª Câmara, todos relatados pelo Ministro José Múcio Monteiro.

14. Configurada a revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade das contas, imputação de débito e aplicação de multa ao responsável.

PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA

15. Com relação à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, este Tribunal aprovou por meio do Acórdão 1441/2016-Plenário incidente de uniformização de jurisprudência em que firma o entendimento de que a matéria se subordina ao prazo prescricional de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade a ser sancionada, nos termos do art. 189 da Lei 10.406/2002 (Código Civil).

16. No presente caso, a data de ocorrência da irregularidade é **17/1/2015**, um dia após a data final para apresentação da prestação de contas referente ao Convênio FNDE 656666/2009, de 31/12/2009, Siafi 656931, celebrado entre o FNDE e o município de Curuçá/PA, que era **16/1/2015**.

17. O ato que autorizou as citações dos responsáveis foi o Despacho do Ministro-Relator de **7/6/2017**, à peça 14, antes, portanto, do transcurso de 10 anos entre esse ato e a ocorrência da irregularidade.

18. Reconhecida a interrupção do prazo prescricional, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil, inexistente no presente processo óbice ao exercício da ação punitiva por parte deste Tribunal.

CONCLUSÃO

19. Os elementos constantes dos autos demonstram que o Sr. Fernando Alberto Cabral da Cruz, CPF 123.709.592-15, prefeito de Curuçá/PA, no período de 2009-2012, deixou de prestar contas da aplicação dos recursos do Convênio FNDE 656666/2009, de 31/12/2009, Siafi 656931, celebrado entre o FNDE e o citado município. (itens 1-13)

20. Configurada a revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, será dado seguimento ao processo, proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade das contas, imputação de débito e aplicação de multa ao responsável. Inexistente no presente processo óbice ao exercício da ação punitiva por parte deste Tribunal. (itens 14-18)

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

21. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **considerar**, para todos os efeitos, revel Fernando Alberto Cabral da Cruz, CPF 123.709.592-15, dando-se prosseguimento ao processo, conforme preceitua o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, § 8º, do RI/TCU;

b) **julgar irregulares** as contas do Sr. Fernando Alberto Cabral da Cruz, CPF 123.709.592-15, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “a”, 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso I, 210 e 214, inciso III, do RI/TCU,

c) **condenar** o Sr. Fernando Alberto Cabral da Cruz, CPF 123.709.592-15, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas e fixando-lhe o prazo de 15 dias para que comprove perante este Tribunal, em respeito ao art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente:

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 20/2/2019, com juros: R\$ 2.547.217,67 (peça 34)

d) **aplicar**, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RI/TCU, multa aos Sr. Fernando Alberto Cabral da Cruz, CPF 123.709.592-15, fixando o prazo de 15 dias, a partir da notificação, para que, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, comprove perante este Tribunal o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional do valor atualizado monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) **autorizar**, desde logo, a cobrança judicial das dívidas nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 219, inciso II, do RI/TCU, caso não atendida a notificação;

f) **autorizar**, desde logo, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU, caso seja do interesse do responsável, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma, corrigida monetariamente, os juros de mora devidos, sem prejuízo de alertá-lo de que, caso opte por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 2º, do RI/TCU;

g) **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 Pará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do RI/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

Secex/PA (2ª DT), 20 de fevereiro de 2019.

(Assinado eletronicamente)
Clemente Afonso Pereira de Sousa
AUFC 379-4