GRUPO I – CLASSE II – 2ª CÂMARA
TC 020.060/2013-0
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidades: Município de Cândido Mendes/MA e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.
Responsável: José Ribamar Ribeiro Castelo Branco (CPF 177.220.983-04).
Advogados: Adriano Santana de Carvalho Santos (OAB/DF 40.005) e outros (peça 11).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPUGNAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSOS REPASSADOS PELO FNDE. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS, DÉBITO E MULTA.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir a instrução elaborada pelo auditor federal de controle externo da Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão – Secex/MA (peça 20), com a qual se manifestaram de acordo os dirigentes daquela unidade (peças 21/22):

"**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor do Sr. José Ribamar Ribeiro Castelo Branco, ex-prefeito municipal de Cândido Mendes/MA (gestão 2005-2008, peça 1, p. 23), em razão da ausência de comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos transferidos àquela municipalidade para a execução do Programa de Apoio ao Sistema de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA) no exercício de 2005, e da ausência de comprovação da boa e regular aplicação da totalidade dos recursos transferidos para a execução do mesmo programa no exercício de 2006, conforme Resolução CD/FNDE 25/2005 e Resolução CD/FNDE 23/2006, respectivamente.

HISTÓRICO

2. A Lei 10.880, de 24/6/2004, instituiu o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA), também conhecido como 'Fazendo Escola', no âmbito do Ministério da Educação, a ser executado pelo FNDE. Tem como objetivo a ampliação da oferta de vagas na educação fundamental pública de jovens e adultos, em cursos presenciais, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos sistemas de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal.

3. Basicamente, o PEJA serve exclusivamente para assistência financeira para aquisição de livros didáticos destinados aos alunos adultos em busca de completar o ensino fundamental; contratação temporária de professores, quando necessária a ampliação do quadro; formação continuada de docentes; e aquisição de gêneros alimentícios.

4. São Órgãos Executores (OEx) o estado, representado pela secretaria estadual de educação, e o município, representado pelas prefeituras. O estado é responsável pelo atendimento às escolas do sistema estadual e o município, às do sistema municipal. O acompanhamento e o controle social sobre a transferência e a aplicação dos recursos repassados à conta do PEJA são exercidos pelos governos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (CACS/Fundef).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53027239.

5. O montante dos recursos financeiros é repassado em parcelas mensais e calculado com base no número de matrículas na modalidade de ensino. Cabe ao Conselho Deliberativo do FNDE divulgar, a cada exercício financeiro, por resolução, a forma de cálculo, o valor a ser repassado aos sistemas de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal, bem como as orientações e instruções necessárias à execução do referido programa. No ano de 2005, estas orientações foram regulamentadas pela Resolução CD/FNDE 25, de 16/6/2005, e, em 2006, Resolução CD/FNDE 23, de 24/4/2006.

6. Impende destacar que o FNDE não pode proceder ao repasse dos recursos do programa quando estes forem utilizados em desacordo com as normas estabelecidas para sua execução ou a prestação de contas for apresentada em desconformidade com a forma e o prazo estabelecidos.

7. Foram repassados pelo FNDE ao município de Cândido Mendes/MA, por meio das ordens bancárias listadas à peça 1, p. 15 e 19, os recursos destinados à execução do PEJA 2005 e 2006.

8. Após a apresentação das prestações de conta relativas ao exercício de 2005 (peça 1, p. 61-103) e 2006 (peça 1, p. 253-263), o FNDE emitiu a Informação 625/2008-DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 1, p. 121-123), onde foram apontadas as seguintes irregularidades:

a) Quanto ao PEJA/2005: pagamento de fornecedores diversos por meio do mesmo cheque (cheques 850009 e 850010), impossibilitando o nexo causal necessário entre a movimentação dos recursos na conta específica e os pagamentos declarados, fato que ocasionou a glosa das respectivas despesas, conforme evidenciado na tabela anexa a esta instrução (Anexo I). Na mesma tabela se verifica que os cheques 850007 e 850008, embora destinados a quitar vários débitos, foram direcionados ao pagamento dos mesmos credores, no caso, o pessoal contratado para atuar no programa, razão pela qual, os pagamentos foram considerados regulares pelo concedente.

b) Quanto ao PEJA/2006: divergências entre os dados declarados no Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e dos Pagamentos Efetuados e os dados do extrato bancário da conta específica, a saber:

b.1) saldo do exercício anterior declarado (peça 1, p. 253), não corresponde ao efetivamente registrado no extrato bancário (peça 1, p. 87); e

b.2) despesas declaradas no exercício não guardam o necessário liame de causalidade com a movimentação dos recursos na conta específica, realizada por meio de transferências bancárias, fato que levou à reprovação da prestação de conta, com impugnação total das despesas (v. Anexo II).

9. Por meio do Ofício 1688/2009-DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC (peça 1, p. 127-129) intentou-se a notificação do Sr. José Ribamar Ribeiro Castelo Branco, a qual foi devolvida pelos Correios com a informação de que o destinatário não mais residia no endereço. Diante desse fato, foi publicado o Edital de Notificação 40, de 11/11/2009 (peça 1, p. 147). De igual modo, foi encaminhado o Ofício 1689/2009-DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC (peça 1, p. 137-139) ao Prefeito sucessor, Sr. José Haroldo Fonseca Carvalhal.

10. O Sr. José Haroldo Fonseca Carvalhal adotou as providências legais contra o antecessor, como demonstram as representações encartadas à peça 1, p. 187-197. Também representou ao TCU (TC 015.712/2012-5), tendo sido prolatado, sobre o assunto, o Acórdão 8833/2012-1ª Câmara, o qual determinou ao FNDE que adotasse providências com vistas à instauração da competente Tomada de Contas Especial caso não saneadas as irregularidades verificadas nas respectivas prestações de contas dos recursos recebidos pelo Município de Cândido Mendes/MA no âmbito do PEJA, nos exercícios de 2005 e 2006, remetendo à Secretaria Federal de Controle Interno, no prazo de sessenta dias, sem prejuízo de encaminhar a este Tribunal, em igual prazo, as informações sobre as conclusões e providências adotadas.

11. Após o encaminhamento do processo de TCE a este Tribunal, o Sr. José Ribamar Ribeiro Castelo Branco protocolou no FNDE, justificativas para as irregularidades verificadas nas prestações de contas do PEJA, exercícios de 2005 e 2006 (peça 4, p. 2-47). No bojo do documento alega, relativamente ao PEJA/2005, que o fato de o mesmo cheque destinar-se ao pagamento de mais de um fornecedor decorreu da escassez de folhas de cheque à época, associada à urgência de cumprir com todas as obrigações com os fornecedores, não restando outra alternativa senão sacar os recursos para suprir o caixa da prefeitura, e,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53027239.

através deste, realizar os pagamentos. Quanto ao exercício de 2006, limitou-se a tratar do equívoco no valor do saldo do exercício anterior informado no demonstrativo da execução da receita e da despesa, atribuindo o fato a um lapso do setor de contabilidade da Prefeitura Municipal.

12. As justificativas apresentadas intempestivamente ao FNDE pelo Sr. José Ribamar Ribeiro Castelo Branco foram encaminhadas a este Tribunal por meio do Ofício 25/2014 –DIMOC/COTCE (peça 4, p. 1), no qual a Coordenadora-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas consigna que a documentação recebida é insuficiente para elidir as irregularidades constatadas.

13. No âmbito deste Tribunal, na exordial do feito (peça 5) foi proposta citação do Sr. José Ribamar Ribeiro Castelo Branco, na condição de ex-prefeito municipal de Cândido Mendes/MA, em decorrência de: a) impugnação de despesas em razão do pagamento de fornecedores diversos por meio do mesmo cheque, ocasionando a ruptura do nexo de causalidade entre os pagamentos declarados na prestação de contas dos recursos descentralizados ao Município de Cândido Mendes/MA para a execução do PEJA no exercício de 2005 e a movimentação bancária dos referidos recursos na conta específica, em desacordo com o art. 4º, inciso IV, Resolução CD/FNDE 25/2005 e com a jurisprudência do TCU; e b) impugnação total das despesas descentralizadas para a execução do PEJA no exercício de 2006, em virtude das seguintes divergências verificadas entre os dados declarados no Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados e aqueles consignados no extrato bancário da conta específica: saldo do exercício anterior declarado não correspondente ao efetivamente registrado no extrato bancário; despesas declaradas no exercício não guardam o necessário nexo com a movimentação dos recursos na conta específica, uma vez que foram constatadas diversas transferências bancárias, procedimento em desacordo com o art. 4º, incisos IV e VI da Resolução CD/FNDE 23/2006 e com a jurisprudência do TCU.

14. A citação do responsável foi realizada por meio do Ofício 2272/2014- TCU/SECEX-MA (peça 8). O responsável compareceu aos autos, por intermédio de advogado legalmente constituído, conforme asseveram as peças 10-11, momento em que requereu vista e cópia dos autos deste processo de TCE. A peça 15 consigna o pedido de prorrogação de prago para alegações de defesa do responsável, tendo sido acatado pelo Sr. Diretor da Unidade Técnica (peça 17).

EXAME TÉCNICO

15. Regularmente citado, o Sr. José Ribamar Ribeiro Castelo Branco apresentou tempestivamente suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 16, cujos argumentos passamos a examinar.

Alegações de defesa do Sr. José Ribamar Ribeiro Castelo Branco, peça 16:

16. A realização da citação do responsável (peça 8) decorreu de a) impugnação de despesas em razão do pagamento de fornecedores diversos por meio do mesmo cheque, ocasionando a ruptura do nexo de causalidade entre os pagamentos declarados na prestação de contas dos recursos descentralizados ao Município de Cândido Mendes/MA para a execução do PEJA no exercício de 2005 e a movimentação bancária dos referidos recursos na conta específica, em desacordo com o art. 4º, inciso IV, Resolução CD/FNDE 25/2005 e com a jurisprudência do TCU; e b) impugnação total das despesas descentralizadas para a execução do PEJA no exercício de 2006, em virtude das seguintes divergências verificadas entre os dados declarados no Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados e aqueles consignados no extrato bancário da conta específica: saldo do exercício anterior declarado não correspondente ao efetivamente registrado no extrato bancário; despesas declaradas no exercício não guardam o necessário nexo com a movimentação dos recursos na conta específica, uma vez que foram constatadas diversas transferências bancárias, procedimento em desacordo com o art. 4º, incisos IV e VI da Resolução CD/FNDE 23/2006 e com a jurisprudência do TCU.

17. De plano, cabe ressaltar que o responsável cingiu-se a repetir as mesmas justificativas apresentadas ao FNDE (v. item 11 desta instrução e peça 4, p. 2-6), não trazendo nenhum fato novo em suas alegações de defesa expostas à peça 16. Em síntese, no que se refere ao objeto da citação, o defendente alega, relativamente ao PEJA/2005, que o fato de o mesmo cheque destinar-se ao pagamento de mais de um fornecedor decorreu da escassez de folhas de cheque à época, associada à urgência de cumprir com todas as obrigações com os fornecedores, não restando outra alternativa senão sacar os recursos para suprir o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53027239.

caixa da prefeitura, e, através deste, realizar os pagamentos. Quanto a esses recursos, informou, ainda, que foram devidamente aplicados, conforme constaria dos autos às 'fls. 5 e 17' e 'fls. 12 e 14'.

18. Quanto ao exercício de 2006, restringiu-se a tratar do equívoco no valor do saldo do exercício anterior informado no demonstrativo da execução da receita e da despesa, atribuindo o fato a um lapso do setor de contabilidade da Prefeitura Municipal, uma vez que o saldo do exercício anterior informado (R$ 0,00) na prestação de contas divergiu do valor que, efetivamente, constava no sistema (R$ 0,75). Alega, assim, que este valor imputado de R$ 0,75 teria gerado a irregularidade apontada, e a consequente condenação à devolução de R$ 146.982,00 (peça 16, p. 3-4).

19. Alega, por fim, que o defendente não incorreu em qualquer irregularidade ante a manifesta ausência de dolo, principalmente, diante da comprovação da aplicação dos recursos oriundos do PEJA 2005 e 2006.

Análise das alegações de defesa

18. No que tange à preliminar suscitada, tem-se por improsperáveis as alegações apresentadas. É obrigação constitucional e legal do gestor de recursos públicos comprovar a sua correta aplicação, na forma estabelecida nas normas regulamentadoras pertinentes. As Resoluções CD/FNDE 25/2005 e 23/2006, que regulamentaram a descentralização de recursos para o PEJA 2005 e 2006, respectivamente, estabeleceram que os recursos devem ser mantidos aplicados em conta específica e de lá retirados apenas efetuar os pagamentos de bens e serviços relacionados à execução do programa (cf. art.4º, incisos IV e VI).

19. Além disso, a jurisprudência do TCU (v. Acórdãos 1102/2008-2ª Câmara, 7068/2010 – 1ª Câmara, 3513/2010 - 1ª Câmara e 7617/2012 – 1ª Câmara) é firme no sentido de estabelecer como requisito para a demonstração da boa e regular aplicação dos recursos, a necessidade de existência de nexo causal entre a movimentação dos mesmos na conta bancária específica e os pagamentos declarados na prestação de contas.

20. No presente caso, o necessário liame de causalidade foi rompido, na medida em que os recursos do PEJA/2005 foram sacados para o caixa da prefeitura, não havendo suporte documental para afiançar que os mesmos foram efetivamente direcionados aos pagamentos declarados. De igual forma se verifica na prestação de contas do PEJA/2006, consoante tabela anexa a esta instrução, desta feita atingindo a integralidade das despesas declaradas, uma vez que o extrato bancário demonstra a ocorrência de diversas operações de transferência de recursos para outras contas bancárias, sem motivo justificável, em desacordo com a norma que exige que os recursos sejam mantidos em conta específica e daí sacados apenas para realizar os pagamentos de despesas relacionados ao programa.

21. Ressalta-se que os documentos mencionados acima na defesa não lograram justificar as referidas irregularidades, tampouco conseguiram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais, de modo que as alegações de defesa devem ser rejeitadas, cabendo imputar ao responsável o débito apurado.

22. Desse modo, verifica-se que o responsável, ao realizar os saques em espécie da conta-corrente destinada para a movimentação dos recursos do PEJA, e ao realizar transferência de recursos para outras contas bancárias, sem motivo justificável, em desacordo com a norma que exige que os recursos sejam mantidos em conta específica e daí sacados apenas para realizar os pagamentos de despesas relacionados ao programa, impossibilitou a verificação do necessário nexo de causalidade da execução financeira, o que se faz mediante a movimentação dos recursos na conta corrente específica com transferências nominalmente identificadas.

22. Acerca da alegação de equívoco no valor do saldo do exercício anterior informado no demonstrativo da execução da receita e da despesa, no valor irrisório de R$ 0,75, decerto que este montante não teve o condão, isoladamente, de gerar as irregularidades apontadas, e a consequente condenação à devolução de R$ 146.982,00, conforme afirma o defendente (peça 16, p. 3-4). Este valor apenas compõe uma ínfima parcela do total do débito original imputado (relativo ao PEJA/2006) ao responsável, e que será afastado na quantificação de débito consignado na proposta de encaminhamento a seguir, por se tratar de mero erro formal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53027239.

23. Outrossim, conforme itens 8.b.2 e 13 desta instrução, as despesas declaradas no exercício (v. Anexo II) não guardam o inafastável nexo de causalidade com a movimentação dos recursos na conta específica, uma vez que foram constatadas diversas transferências bancárias, em desacordo com o art. 4º, incisos IV e VI da Resolução CD/FNDE 23/2006 e com a jurisprudência consolidada do TCU, fato este que levou à reprovação da prestação de conta, com impugnação total das despesas, pelo FNDE (peça 4, p.1). Desse modo, as alegações apresentadas não são suficientes para elidir as irregularidades apontadas e demonstrar a correta aplicação dos recursos, conforme mandamento constitucional, devendo suas alegações de defesa serem rejeitadas.

24. Assinala-se, por derradeiro, em atendimento ao Memorando-Circular - Segecex 33, de 26/8/2014, que a descrição da conduta do responsável, o nexo de causalidade e a culpabilidade estão resumidos na Matriz de Responsabilização que constitui o anexo III desta instrução.

CONCLUSÃO

25. O responsável Sr. José Ribamar Ribeiro Castelo Branco, conquanto tenha apresentado defesa, não logrou afastar as irregularidades a ele imputada, conforme análise contida nos itens 16 a 22 da instrução em tela, inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

26. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial podem-se mencionar os débitos imputados e as sanções aplicadas pelo Tribunal, que visam a coibir a ocorrência de fraudes e desvios de recursos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) rejeitar as alegações de defesa do Sr. José Ribamar Ribeiro Castelo Branco, ex-prefeito municipal de Cândido Mendes/MA (gestão 2005-2008), CPF 177.220.983-04;

b) 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 arts. 1º, inciso I, 209, incisos III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam **julgadas irregulares** as contas do Sr. José Ribamar Ribeiro Castelo Branco (CPF 177.220.983-04), ex-prefeito municipal de Cândido Mendes/MA, período de gestão 2005-2008 (peça 2, p. 23), e condená-lo em débito ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprove, 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, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

b.1) Quantificação do Débito:

Data de Ocorrência	Valor Histórico (R$)
14/10/2005	15.080.00
16/11/2005	12.916,00
02/05/2006	16.331,25
02/05/2006	16.331,25
02/05/2006	16.331,25
31/07/2006	16.331,25
02/10/2006	16.331,25

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53027239.

10/11/2006	16.331,25
01/12/2006	16.331,25
07/12/2006	16.331,25
27/12/2006	16.331,25

Nota: valor atualizado até 1º/1/2015: R$ 463.431,82 (peça 19)

c) aplicar ao Sr. José Ribamar Ribeiro Castelo Branco (CPF 177.220.983-04), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) 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;

e) 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 Maranhão, 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."

2. O representante do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU aquiesceu à proposta da unidade técnica, mas sugeriu a inclusão de menção, na alínea "e" da proposta de encaminhamento, aos números identificadores de procedimentos administrativos instaurados pelo Ministério Público Federal com o mesmo objeto e o envio de cópia da deliberação que sobrevier às autoridades que demonstraram interesse no processo (peça 23).

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53027239.