

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 012.830/2013-5

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidades: Município de Fernando Falcão/MA e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Responsável: Zeferino Cavalcante Almeida (CPF 027.625.953-04).

Advogados: Carlos Augusto Moraes (OAB/MA 3.715) e outra.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA GARANTIA DE RENDA MÍNIMA. SAQUES DA CONTA ESPECÍFICA. AUSÊNCIA DE EVIDÊNCIAS QUE ESTABELEÇAM NEXO ENTRE REPASSES E DESPESAS. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o parecer do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU (peça 21), integralmente de acordo com a proposta elaborada em pareceres uniformes na Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão – Secex/MA (peça 18 a 20):

“Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em desfavor do sr. Zeferino Cavalcante Almeida, ex-prefeito, em razão de irregularidades na prestação de contas do Convênio 6000241/2000 (peça 1, pp. 6/18), celebrado com o município de Fernando Falcão/MA, objetivando a concessão de apoio financeiro para implementação do Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM, com vigência inicial de 2.6.2000 a 13.3.2003, já incluído o prazo final para a prestação de contas (peça 1, p. 50).

Conforme disposto na cláusula quarta do termo de convênio (peça 1, p. 12), foi previsto o valor de R\$ 333.333,34, sendo R\$ 166.666,67 pelo concedente e R\$ 166.66,67 a título de contrapartida do convenente. Para a continuidade da execução do programa, em 2000, foi alocado o valor de R\$ 833.333,34, sendo R\$ 416.666,67 a cargo da concedente, e R\$ 416.666,67 arcados pelo convenente, conforme previsto no Primeiro Apostilamento ao convênio (peça 1, p. 28).

Os recursos federais foram repassados em três parcelas, mediante ordens bancárias (peça 1, pp. 136 e 172):

Data	Valor em R\$
30.6.2000	166.666,67
15.12.2000	250.000,00
15.12.2000	166.666,63
TOTAL	583.333,34

No âmbito do TCU, o responsável foi citado, nos seguintes termos (peças 4, 6, 7, 8, 9 e 10):

‘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, na forma da legislação em vigor:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRENCIA
166.666,67	5/7/2000
250.000,00	20/12/2000

166.666,63	20/12/2000
------------	------------

Valor atualizado até 20/6/2013: R\$ 3.120.298,82

b) Ocorrências:

b.1. *impugnação total das despesas realizadas com os recursos do Convênio 600241/2000 repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE à Prefeitura Municipal de Fernando Falcão/MA, objetivando a concessão de apoio financeiro para a implementação do Programa de Garantia de Renda Mínima-PGRM no município;*

b.2. *ausência da documentação comprobatória, conforme informação no Relatório de Inspeção 369/2001, realizada em inspeção in loco pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE;*

b.3. *o extrato apresentado na prestação de contas demonstra saque de recursos, em desacordo à norma que determina o pagamento por meio de cheque nominal;*

c) *informar ao responsável 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.*

O sr. Zeferino Cavalcante Almeida apresentou defesa (peça 15), a qual foi devidamente analisada pela unidade técnica, que, ao final, propôs, em pareceres coincidentes (peças 18 a 20):

'a) rejeitar as alegações de defesa apresentada pelo Sr. Zeferino Cavalcante Almeida, CPF 027.625.953-04, ex-Prefeito do Município de Fernando Falcão (MA), no período de 1997/2001;

b) com fundamento nos arts. 1º, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19, caput, 23, inciso I e 57 da mesma Lei, e com fundamento ainda nos arts. 1º inciso I, 202, § 6º, 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas do Sr. Zeferino Cavalcante Almeida, CPF 027.625.953-04 ex-prefeito do Município de Fernando Falcão (MA), condenando-o ao pagamento das importâncias abaixo discriminadas, acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir das correspondentes datas até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pelas ocorrências constatadas em relação à aplicação dos recursos Convênio 46000241/2000 (Siafi 396221).

DATA DA OCORRENCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
5/7/2000	166.666,67
20/12/2000	250.000,00
20/12/2000	166.666,63

Valor atualizado até 12/3/2015: R\$ 3.412.314,10

c) aplicar ao Sr. Zeferino Cavalcante Almeida, CPF 027.625.953-04 ex-prefeito do município de Fernando Falcão (ex-prefeito, gestão 1997-2000), a multa prevista no art. 57, caput, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 210 e 267 do Regimento Interno do TCU, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a' do RI/TCU) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga 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 da dívida, caso não atendida à notificação; e

e) encaminhar cópia do Acórdão a ser proferido, acompanhado do Relatório e do Voto, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no estado do Maranhão, nos termos do art. 16, § 3º da Lei 8.443/1992.'

II

O Ministério Público de Contas anui ao encaminhamento proposto pela unidade instrutiva.

Por oportuno, transcreve-se excerto do Relatório de TCE 144/2011 (peças 1, pp. 175/8 – destaques acrescidos):

‘Com base no relatório de Fiscalização 369/20001, de 31.8.2001, relativo à vistoria ‘in loco’ realizada no objeto do Convênio, a área técnica deste órgão/entidade expediu a Informação nº 768/03 - DIVAP/AUDIT/FNDE/MEC, de 05/11/2003 (fls. 80-81), por meio da qual concluiu pela necessidade de instauração de Tomada de Contas Especial, no valor de R\$ 583.333,34, tendo em vista que, tanto pelo observado na referida inspeção, quanto pela documentação referente à prestação de contas apresentada pelo ex-gestor responsável, reencaminhada a esta Autarquia, não é possível atestar que os recursos foram utilizados para execução do objeto pactuado no Termo de Convênio, visto que não foram apresentados, conforme solicitado no Ofício nº 3854/2001/FNDE/AUDIT/DIATA, de 17/10/2001, a relação de todas as parcelas repassadas às famílias, contendo a assinatura dos responsáveis, os documentos comprobatórios da aplicação da contrapartida prevista no Convênio e, ainda, que os extratos bancários apresentados demonstram que a movimentação financeira da totalidade dos recursos foi efetuada por meio de saque à conta corrente, contrariando o disposto no art. 20 da Instrução Normativa STN 01/97.

Dessa forma, ainda que, da amostragem de 39 famílias realizada pela equipe de auditoria, 20 tenham declarado ter recebido recursos, embora não regularmente, não é possível afirmar que, para tais pagamentos, tenham sido utilizados os recursos repassados àquela municipalidade a título do Convênio nº 600241/2000.

Assim, por meio da Informação nº 532/2006 - DIATA/AUDIT/FNDE/MEC, de 07/08/2006, à fl. 107, a Auditoria Interna do FNDE solicitou a instauração de Tomada de Contas Especial no valor de R\$ 583.333,34, arrolando como responsável o Sr. Zeferino Cavalcante Almeida.

III - DAS IRREGULARIDADES MOTIVADORAS DA TCE

5. O motivo para a instauração da presente Tomada de Contas Especial foi a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio nº 600241/2000 na execução do objeto pactuado, fato que se encontra demonstrado na documentação constante do processo, conforme verificado no Relatório de Inspeção ‘in loco’ nº 369/2001 (fls. 6 1-63) e nas demais peças técnicas constantes dos autos.

IV - DA DEMONSTRAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DOS AGENTES ENVOLVIDOS

Da análise dos documentos às fls. 20 e 80 verifica-se que o Senhor Zeferino Cavalcante Almeida, ex-Prefeito Municipal durante o período de 1997-2000, era a pessoa responsável pela gestão dos recursos federais recebidos por meio do Convênio e, no entanto, não tomou as medidas para que tais recursos fossem corretamente utilizados, sendo, portanto, o responsável pelo prejuízo apurado nesta tomada de contas especial.

Tal afirmação baseia-se no fato de que o responsável efetuou saques à conta corrente específica do Convênio, contrariando o art. 20 da Instrução Normativa STN nº 01/97, bem como não apresentou a esta Autarquia a documentação comprobatória da regular execução dos recursos, solicitada por esta Autarquia por meio do Ofício nº 22 19/2003 - DIATA/AUDIT/FNDE/MEC’.

A não comprovação do correto emprego dos recursos públicos, no caso vertente, decorre especialmente dos saques efetuados na conta corrente específica do convênio, impedindo que se estabeleça a relação causal entre os valores repassados ao município e as ações eventualmente realizadas, uma vez que não foram apresentados documentos que demonstrassem esse nexo de causalidade.

A prestação de contas nos moldes exigidos pelas normas que regem a matéria, notadamente a IN/STN 1/1997, não é mera formalidade, pois é a reunião de todos os documentos requisitados que forma o conjunto probatório da correta aplicação dos recursos.

Igualmente, a necessidade de os recursos serem mantidos em conta bancária específica e de serem movimentados exclusivamente mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade em que fiquem identificados sua destinação e o credor (art. 20 da IN/STN 1/1997), não é mera formalidade, pois tem por objetivo possibilitar que se perquir a destinação final dos recursos e evitar o desvio de finalidade.

Dessarte, na situação em exame, tornou-se impossível descortinar a origem dos recursos empregados nas ações supostamente executadas. Fica latente, pois, a possibilidade de que os recursos federais repassados tenham sido integralmente desviados para finalidades diversas das previstas. Outrossim, que as despesas apresentadas tenham sido realizadas com recursos alheios à avença.

A respeito, não basta ao gestor demonstrar a realização do objeto do convênio, cumpre também comprovar que este foi executado com os valores transferidos para este mister. Do contrário, nada obstará, por exemplo, que os serviços pactuados fossem realizados com recursos de outras fontes e as verbas federais repassadas fossem desviadas.

A jurisprudência deste Tribunal estabelece que a congruência entre a movimentação bancária e os comprovantes de despesas é elemento crucial para o estabelecimento do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos transferidos, indispensável para a aprovação das contas. Demonstrar a existência deste nexo faz parte do inafastável ônus do gestor de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos colocados sob sua administração.

No entanto, em momento algum, o ex-prefeito apresentou documento que se prestasse a esse fim.

Em casos semelhantes, o Tribunal tem adotado o encaminhamento que ora se propõe:

'VOTO

Em exame tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), inicialmente em nome de Leonardo Reis Carvalho Costa, ex-prefeito do Município de Igarapé Grande/MA, em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por intermédio do Convênio nº 600.244/2000, cujo objeto era a concessão de apoio financeiro necessário à implementação do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), visando ao atendimento às famílias que cumprissem os requisitos estabelecidos no art. 5º da Lei nº 9.533/97.

2. No âmbito deste Tribunal, foi promovida a citação do ex-prefeito, em razão da ausência da documentação relativa à execução do mencionado convênio e da movimentação irregular de recursos recebidos por meio do ajuste, tendo em vista a falta de comprovação de que as retiradas da conta corrente específica representaram a distribuição de benefícios às famílias amparadas pelo PGRM; e do ex-tesoureiro, por ter sido beneficiário de cheque no valor de R\$ 54.000,00, configurando o enriquecimento sem causa.

3. As defesas trazidas aos autos não foram suficientes para afastar as irregularidades, como demonstrado pela unidade técnica. De fato, em lugar de apresentarem documentação consistente que pudesse provar a adequada execução do convênio, os responsáveis afirmam, sem acrescentar qualquer elemento de prova, que as etapas do convênio 'foram executadas em consonância com a legislação vigente à época'.

4. O que se observa, ao contrário, é uma movimentação financeira indicativa de que os recursos não foram empregados na finalidade pactuada. Isso porque as transferências não se concretizaram por meio de cheques nominais aos beneficiários (em desacordo com o art. 20 da IN/STN nº 1/1997) e/ou não apresentaram valores compatíveis com as finalidades do PGRM, em geral baixos, dada a fórmula de cálculo prevista na Lei nº 9.533/97. Assim, os cheques foram emitidos em favor do ex-prefeito, da prefeitura e do ex-tesoureiro e apresentaram valores elevados (R\$ 10.000,00, R\$ 160.158,13 e R\$ 54.000,00, respectivamente). Além disso, houve saque das quantias, impedindo o estabelecimento de qualquer vínculo entre as retiradas da conta bancária do convênio e a suposta distribuição de benefícios às famílias alvo do programa.' (ACÓRDÃO Nº 1886/2015 - TCU - 1ª Câmara).

'Em exame processo de tomada de contas especial de responsabilidade do Sr. Cleomenes Neres Costa, ex-prefeito de Santa Terezinha/MT, instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE em decorrência de irregularidade na prestação de contas do Convênio nº 60503/99, consistente na ausência dos extratos bancários da conta corrente específica do ajuste e do Parecer do Conselho de Acompanhamento e Avaliação do PGRM (Programa de Garantia de Renda Mínima).

2. No âmbito desta Corte, inúmeras foram as tentativas de citação do responsável mediante carta registrada, sem sucesso. Por conta disso, promoveu-se ainda, na forma regimental, a citação por edital publicado no Diário Oficial da União, a qual também não obteve resposta.

3. Caracterizada a revelia, deu-se prosseguimento ao processo, conforme prevê o art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92, que resultou na proposta da unidade técnica de julgar irregulares as contas do Sr. Cleomenes Neres Costa, com base na alínea 'd' do inciso III do art. 16 da Lei nº 8.443/92,

condenando-o ao pagamento dos recursos federais transferidos ao município por meio do Convênio nº 60503/99 e da multa prevista no art. 57 da mencionada Lei.

4. Não há como discordar desse encaminhamento. Lembro que diligências do Tribunal confirmaram que os recursos do Convênio foram retirados da sua conta corrente específica na forma de saques em dinheiro contra recibos assinados pelo ex-prefeito e de transferências bancárias sobre as quais não se tem maiores informações. Quanto à multa, fixo o valor de R\$ 5.000,00.’ (ACÓRDÃO Nº 905/2009 - TCU – 1ª Câmara).

III

Pelo exposto, o Ministério Público de Contas se manifesta de acordo com a unidade técnica.”

É o relatório.