TC 011.751/2015-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Município de Gurjão/PB

Responsável: José Carlos Vidal (CPF 048.454.634-15), José Martinho Cândido de Castro (CPF 114.181.254-15) e Falconi Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 07.942.236/0001-96)

Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: arquivamento sem o cancelamento do débito

INTRODUÇÃO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor do Senhor José Carlos Vidal, prefeito de Gurjão/PB entre 2001 e 2008, em razão de irregularidades no Convênio 710225/2008 (Siafi 625620), celebrado com o referido Município, visando à melhoria da infraestrutura escolar, com a construção de escola, conforme Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública Infantil (Proinfância).

2. O valor repassado no convênio foi de R$ 940.500,00, sendo R$ 700.000,00 em 4/7/2008 e R$ 240.500,00 em 30/12/2009. O ajuste teve vigência de 27/5/2008 a 10/2/2011, com prazo de mais 60 dias, até 11/4/2011, para prestação de contas.

HISTÓRICO

3. O objeto do convênio em tela foi examinado pelo TCU no âmbito de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), que resultou na publicação do Acórdão 6614/2010-2ª Câmara (TC 009.425/2010-1), o qual determinou ao FNDE o seguinte:

> 1.6.1.1. implemente, no prazo de 60 (sessenta) dias, medidas corretivas para sanar as irregularidades cometidas pelos Municípios de Gurjão/PB [...] na execução da construção de creches, objeto dos Convênios nº 710255/2008, [...] com glosa dos débitos apontados (relatório em anexo), instaurando, se for o caso, as tomadas de contas especiais dos responsáveis;
>
> 1.6.1.2. exija das convenentes, no prazo para apresentação da prestação de contas, planilha comparativa final de custos dos serviços efetivamente executados (situação inicial x situação final), informando o destino dado à diferença dos valores, cobrando a devolução dos recursos não aplicados ou aplicados indevidamente, na prestação de contas final do convênio;
>
> 1.6.1.3. inclua, no prazo normativo para análise das prestações de contas, vistoria final do FNDE para recebimento definitivo das creches e verificação de seu efetivo funcionamento como condição para aprovação da prestação de contas final dos recursos repassados aos municípios.

4. A determinação acima foi objeto de monitoramento pela Secex-PB por meio do TC 034.007/2010-5, sendo considerada cumprida, conforme Acórdão 5357/2014-2ª Câmara.

5. Ainda no âmbito da FOC mencionada, as irregularidades identificadas na execução do Convênio 710225/2008 foram especificamente tratadas no TC 023.211/2010-5 (Relatório de Auditoria), o qual se encontra encerrado e apensado aos presentes autos, consoante determinação do Acórdão 2169/2012-Plenário. Naquele processo (peça 1, p. 14-15), foram registradas, entre outras, as seguintes impropriedades no convênio, as quais foram objeto de audiência dos gestores:

a) Pagamentos antecipados, num total de R$ 248.534,92, referentes a serviços cuja execução não havia sido identificada pela equipe de auditoria do TCU, sendo R$ 111.969,38 no exercício de 2008 e R$ 136.565,54 no exercício de 2010. Da parcela paga em adiantamento em 2008, R$ 53.006,84 corresponderiam ao pagamento, em duplicidade, das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54864527.

6. O apensamento do TC 023.211/2010-5 deveu-se ao fato de o FNDE ter instaurado tomada de contas especial no Convênio 710255/2008, impugnando a totalidade dos recursos repassados, em razão da omissão na prestação de contas. Contudo, a TCE não seguiu para a Controladoria Geral da União (CGU), devido ao encaminhamento intempestivo da documentação por parte do Município, em 21/8/2012 (peça 7, p. 205).

7. Assim, em 17/5/2013, foi emitido o Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiado, o qual concluiu pela ocorrência das seguintes irregularidades (peça 7, p. 215-243):

> a) serviços pactuados e não licitados, no valor total de R$ 138.174,64 (item 4.5 do Parecer), ressaltando-se que os custos unitários foram retirados da planilha conveniada;
>
> b) serviços não pactuados/não financiáveis, pagos com recursos de financiamento ou em duplicidade, não aprovados, no valor total de R$ 72.202,40 (item 4.5 do Parecer), ressaltando-se que os custos unitários foram retirados da planilha licitada [sendo R$ 64.332,00 a título de BDI]; e
>
> c) serviços em desconformidade, no valor total de R$ 45.513,98 (item 4.8 do Parecer), ressaltando-se que os custos unitários foram retirados da planilha conveniada. [itens previstos, mas não executados]

8. Os débitos acima totalizariam R$ 255.891,02 em valores históricos. Entretanto, o referido Parecer Técnico não especificou a data dos pagamentos dos serviços impugnados, o que impossibilitou a definição da responsabilidade pelo ressarcimento, haja vista que os recursos foram geridos por dois prefeitos diferentes. Ademais, não foi apontada a eventual responsabilidade solidária da empresa contratada.

9. De acordo com o singelo Despacho s/nº, do Coordenador Geral de Infraestrutura Educacional, de 20/11/2013, a data dos débitos deveria ser 4/7/2008 (peça 7, p. 361). Desse modo, a responsabilidade pelo ressarcimento recairia apenas sobre o Senhor José Carlos Vidal.

10. Segundo a Informação 383/2013, de 14/10/2013, haveria, ainda, mais R$ 11.471,86 de débitos em valores originais, relacionados à não utilização proporcional de contrapartida (3.570,91), ao atraso no recolhimento do saldo final do convênio (R$ 6.561,12) e à não aplicação regular dos recursos no mercado financeiro (R$ 1.339,83) (peça 7, p. 345-357).

11. Segundo o Parecer 68/2014, de 20/3/2014, o prefeito sucessor, Senhor José Martinho Cândido de Castro, recolheu os débitos adicionais apontados na Informação 383/2013, restando, contudo, um débito de R$ 2.858,19, relativo à não utilização proporcional de contrapartida, bem como outro de R$ 106,91, relativo à aplicação financeira dos recursos. Esses valores remanescentes foram atribuídos ao Senhor José Carlos Vidal, totalizando um débito de R$ 258.856,12 (peça 8, p. 128-143).

12. De acordo com a Informação 217/2014, de 11/8/2014 (peça 2, p. 5-15), após a notificação do responsável e a ausência de manifestação, foi determinada a autuação da presente tomada de contas especial, conforme demonstrativos de débitos acostados à peça 2, p. 19-33.

13. O Relatório de TCE 175/2014 consta da peça 9, p. 6-24, tendo acatado os pareceres até então formulados nos autos.

14. O Relatório de Auditoria, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, todos de número 329/2015, constam da peça 9, p. 42-47, enquanto o Pronunciamento Ministerial, da peça 9, p. 48.

EXAME TÉCNICO

15. Conforme Exame Preliminar à peça 1, o presente processo foi autuado na Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (Secex-PB), tendo sido posteriormente tramitado para instrução nesta Secex-PI.

16. Convém salientar, consoante relatado acima, que o objeto desta TCE foi previamente fiscalizado pela Secex-PB (TCs 009.425/2010-1, 034.007/2010-5 e 023.211/2010-5), sendo que o conhecimento adquirido por aquela Secretaria sobre os fatos ora examinados, se não indispensável para o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54864527.

melhor tratamento da matéria, poderia, em tese, contribuir para a eficiência na instrução do presente feito.

17. Feita essa breve observação, passa-se ao exame das constatações.

18. Conforme se verifica, o Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiado, emitido em 17/5/2013, não indicou as datas dos pagamentos dos serviços impugnados. Logo, não foi apontado se esses pagamentos ocorreram durante o mandato do Senhor José Carlos Vidal, prefeito até 2008, ou do Senhor José Martinho Cândido de Castro, que assumiu a prefeitura em 2009 e geriu a segunda parcela do convênio, tendo sido responsável pela prestação de contas final.

19. Da mesma forma, o Despacho s/nº, de 20/11/2013, do Coordenador Geral de Infraestrutura Educacional, também não fundamentou a imputação de responsabilidade pelo ressarcimento do débito apurado unicamente ao Senhor José Carlos Vidal.

20. Além da evidente falha quanto à caracterização das responsabilidades, verifica-se que as rubricas de débito apontadas pelo FNDE nas alíneas "a", "b" e "c" do item 7-retro merecem uma análise mais aprofundada quanto ao seu conteúdo e aos elementos fáticos assinalados como causadores desses débitos.

21. Com relação à alínea "a", a parcela do débito relativa aos serviços pactuados e não licitados, no valor de R$ 138.174,64, foi obtida pelo FNDE a partir da simples subtração entre os quantitativos previstos na planilha do convênio e os constantes da licitação, que eram menores, conforme peça 7, p. 221-233. Essa rubrica de débito não está associada a nenhum pagamento irregular, ou a serviços não executados ou executados em desconformidade. Entende-se, assim, que o resultado do referido cálculo não constitui, por si só, prejuízo ao erário, haja vista que os recursos em questão possivelmente foram utilizados para o pagamento de outros serviços aceitos pela concedente.

22. No tocante à alínea "b", dos serviços não pactuados, no valor de R$ 72.202,40, R$ 64.332,00 são relativos ao suposto pagamento em duplicidade do BDI da obra, sendo que os outros R$ 7.870,40 seriam relativos a itens não previstos inicialmente na planilha do convênio e que, possivelmente, foram empregados para a consecução do objeto conveniado (peça 7, p. 233).

23. Sobre o BDI, diferentemente do afirmado pela Secex-PB e posteriormente pelo FNDE, entende-se que tal parcela da obra não foi, de fato, paga em duplicidade. Primeiramente, o BDI foi previsto na proposta da empresa contratada com o valor de R$ 75.700,00, para um orçamento total de R$ 1.054.264,89 (peça 1, p. 12, do TC 023.211/2010-5), o que correspondia a um percentual de 7,18%. Esse orçamento não foi aprovado, tendo sido substituído por outro, no total de R$ 951.689,32, do qual não constava o BDI destacado (peça 2, p. 66-76, do TC 009.425/2010-1).

24. Nessa linha, as 5 primeiras medições do contrato foram equivocadamente pagas com base no orçamento inicial que previa o BDI destacado, o que totalizou os R$ 53.006,84 pagos a título de BDI no exercício de 2008, registrados à peça 1, p. 14, do TC 023.211/2010-5. Portanto, não se pode afirmar que tais recursos foram pagos em duplicidade. Ademais, para fins de imputação de débito, deve ser considerado que tais recursos foram, em verdade, aplicados na execução dos serviços constantes do orçamento minorado, haja vista, também, que o repasse total do FNDE foi de apenas R$ 940.000,00.

25. Desse modo, de todos os débitos registrados pelo FNDE, apenas a alínea "c" relaciona serviços executados em desconformidade ou não executados, no valor de R$ 45.513,98, cuja imperfeição ou ausência tenha sido constatada a partir de verificação *in loco* da concedente. Entende-se, assim, que apenas este valor está suficientemente caracterizado para fins de imputação de débito e consequente exigência de ressarcimento.

26. Nesse sentido, merece destaque que o próprio Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiado, em que pese as irregularidades apontadas, considerou a obra 100% executada (peça 7, p. 215). Além disso, o Relatório de Auditoria da Secex-PB constante do TC 023.211/2010-5, peça 1, p. 18, registrou não haver irregularidades quanto às seguintes questões de auditoria: "10 – A movimentação dos recursos do convênio foi respaldada por documentos que comprovam a prestação dos serviços/entrega dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54864527.

materiais?" e "11 – A creche/escola está atendendo os propósitos do programa?".

27. Portanto, entende-se razoável considerar que os recursos, que antes haviam sido pagos em adiantamento, conforme apontado no TC 023.211/2010-5, foram, com exceção da parcela de R$ 45.513,98, empregados na consecução do objeto do convênio.

28. Nada obstante, como já relatado, não foram discriminadas as datas em que os serviços não executados foram pagos, tendo o FNDE responsabilizado apenas o Senhor José Carlos Vidal. Entende-se, contudo, que a responsabilidade pelo ressarcimento dessa parcela deve ser imputada, solidariamente, à empresa contratada, que recebeu os recursos, e aos dois prefeitos (José Carlos Vidal e José Martinho Cândido de Castro), que geriram os recursos do convênio, haja vista que ambos detinham a obrigação de exigir a execução dos serviços contratados em sua totalidade.

29. Apesar disso, o débito de R$ 45.513,98, se atualizado desde 4/7/2008 até 1º/1/2013 (data da entrada em vigor da IN/TCU 71/2012), perfaz o montante de apenas R$ 57.921,09, o qual é inferior ao valor previsto no art. 6º, inciso I, c/c o art. 19 da mesma Instrução Normativa, fazendo como que incida o art. 199, § 2º, do RI/TCU, devendo, portanto, o processo ser arquivado sem o cancelamento do débito, a cujo pagamento continuará obrigado o devedor para que lhe possa ser dada quitação, na forma do art. 213 do RI/TCU.

30. O mesmo raciocínio pode ser empregado quanto ao saldo de contrapartida não aplicado na execução do convênio (R$ 2.858,19), o qual, diferentemente do consignado pelo FNDE, tem como responsável o Município de Gurjão/PB, e não o seu prefeito. Contudo, considerando as peculiaridades do caso concreto e visando afastar possíveis dificuldades e restrições a serem enfrentadas pelo Município para a assinatura de novos convênios, propõe-se a exclusão do referido débito, dada a sua insignificância.

31. Por fim, no tocante à ausência de correta aplicação financeira dos recursos durante o mandato do Senhor José Carlos Vidal, verifica-se que os valores consignados à peça 2, p. 29, importam em débito no valor atualizado de R$ 115,37, o qual deve ser somado aos demais débitos eventualmente atribuídos ao referido responsável, para fins de arquivamento, sem o cancelamento da dívida, na forma do art. 213 do RI/TCU.

CONCLUSÃO

32. Em exame dos autos, foi possível identificar a insubsistência de parte das irregularidades apontadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Identificou-se, ainda, a existência de débito no valor de R$ 45.513,98, com data base em 4/7/2008, decorrente de serviços não executados ou executados em desconformidade. Tal débito deve ser imputado, solidariamente, à empresa Falconi Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 07.942.236/0001-96) e aos gestores José Carlos Vidal (CPF 048.454.634-15) e José Martinho Cândido de Castro (CPF 114.181.254-15) (itens 16-29).

33. O valor do débito, se atualizado desde 4/7/2008, perfaz o montante de R$ 57.921,09, o qual é inferior ao valor previsto no art. 6º, inciso I, da IN/TCU 71/2012, fazendo com que incida o art. 19 do mesmo normativo, bem como o art. 199, § 2º, do RI/TCU, devendo o processo ser arquivado sem o cancelamento do débito, a cujo pagamento continuarão obrigados os devedores para que lhes possa ser dada quitação, na forma do art. 213 do RI/TCU (item 30).

34. Deve ser lançado, ainda, o débito de responsabilidade do Senhor José Carlos Vidal, conforme valores consignados à peça 2, p. 29, no montante atualizado de R$ 115,37, a cujo pagamento continuará obrigado o devedor para que lhe possa ser dada quitação, na forma do art. 213 do RI/TCU (item 32).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. Diante do exposto, propõe-se, a título de racionalização administrativa e economia processual, e com o objetivo de evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor do ressarcimento, o arquivamento do processo sem o cancelamento dos débitos apurados, a cujo pagamento continuarão obrigados os devedores, para que lhes possa ser dada quitação, com fundamento nos arts. 6º, inciso I, e 19

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54864527.

da IN/TCU 71/2012 e art. 213 do RI/TCU, cientificando-se o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) da decisão que vier a ser adotada.

Secex-PI, 2ª DT, em 20/2/2016.

(Assinado eletronicamente)
Frederico M. M. de Araújo
AUFC – Mat. 8177-9

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54864527.