

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara
TC 031.870/2015-5

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Município de Itatuba (PB)

Responsáveis: José Ronaldo Martins de Andrade (CPF n.º 250.451.054-34), ex-Prefeito de Itatuba (PB)

Representação legal: não há

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. PREJUÍZO AO DIREITO DE AMPLA DEFESA E AO CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. ARQUIVAMENTO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO.

RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Especial de responsabilidade do Sr. José Ronaldo Martins de Andrade, ex-Prefeito do Município de Itatuba (PB), instaurada em razão da execução parcial e deficiente do objeto do Convênio n.º 0928/96 (peça 2, p. 121/131), firmado entre o município e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para melhorar a qualidade do ensino fundamental em escolas públicas da rede municipal, contemplando a aquisição de equipamentos, reforma e ampliação de escolas, capacitação de professores, aquisição de material escolar e aquisição de material didático/pedagógico, no valor de responsabilidade da União de R\$ 136.988,00 e contrapartida de R\$ 13.698,80.

2. O tomador de contas, em seu relatório de peça 3, p. 240/254, constatou, *in loco*, que o plano de trabalho não fora cumprido, tendo relatado verificar serviços não executados, inadequados e de qualidade, em geral, ruim, que não atenderam à finalidade do acordo. Concluiu ter sido causado prejuízo ao erário federal no valor total da participação da União, sob a responsabilidade do Sr. José Martins de Andrade (peça 3, p. 254).

3. A Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), em relatório de auditoria (peça 3, p. 280/283), acompanhou o parecer do Tomador de Contas. Destarte, certificou a irregularidade das contas em apreciação (peça 3, p. 284), tendo a autoridade ministerial competente atestado haver tomado conhecimento de suas conclusões (peça 3, p. 286).

EXAME PRELIMINAR

4. O disposto no art. 10 da IN n.º 71, de 2012, foi observado, uma vez que constam dos autos os documentos elencados no referido dispositivo normativo que se enquadram ao caso vertente.

CITAÇÃO

5. A unidade técnica entendeu que não estariam presentes os pressupostos para desenvolvimento válido e regular do processo, tendo em vista que o responsável deixou de ser

notificado pela autoridade competente em prazo razoável para o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa. Por isso, deixou de proceder à sua citação, propondo o arquivamento do processo sem julgamento de mérito.

ANÁLISE DE MÉRITO

6. A seguir, com fundamento no art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, transcrevo excerto do exame da matéria tratada nos autos levado a efeito pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul (Secex/RS) à peça 4, ratificado pelo titular da unidade técnica à peça 6.

HISTÓRICO

1. *Conforme disposto na cláusula quarta do termo de convênio, foram previstos R\$ 150.686,80 para a execução do objeto, dos quais R\$ 136.988,00 eram recursos do FNDE (concedente) e R\$ 13.698,80 correspondiam à contrapartida (conveniente). Os recursos federais foram repassados mediante as Ordens Bancárias nº 19960B007185, 19960B007187 e 19960B008305, nos valores de R\$ 32.000,00, R\$ 74.988,00 e R\$ 30.000,00, respectivamente (peça 2, p.47), emitidas em 6/5/1996 e creditadas em 14/6/1996 (as duas primeiras) e emitida em 3/6/1996 e creditada em 7/6/1996 (a última). O ajuste vigeu por 210 (duzentos e dez) dias, no período de 2/5 a 27/12/1996, e previa a apresentação da prestação de contas 30 (trinta) dias após o prazo final de vigência, conforme cláusulas terceira e sétima.*

2. *Nos autos, consta que antes do prazo final de vigência do convênio, foi realizada Supervisão Técnica (visita in loco) no município (de 9 a 13/12/1996), por parte da Delegacia do MEC no Estado da Paraíba, a qual apontou que o padrão de qualidade dos serviços executados, de forma geral, era ruim, que os quantitativos de serviços das planilhas de preços não refletiam as reais necessidades das reformas e ampliações, que nas planilhas de ampliações estavam embutidos diversos serviços de reformas e que diversos serviços constantes nas planilhas de preços não foram executados, devendo ser solicitado ao município planilhas de preços do processo licitatório para cálculo do valor a ser devolvido, uma vez que houve redução de metas, alterando os preços unitários e quantidades de números de reforma.*

3. *Na fase de análise da prestação de contas, inicialmente o FNDE expediu o Ofício nº 638/97, de 10/6/1997 (peça 2, p.247), reiterado pelo Ofício nº 761/97, de 15/7/1997 (peça 2, p.253) ao sucessor do responsável, solicitando apresentar o Termo de Aceitação de Obra, referente à ação de ampliação de 2 (duas) unidades escolares, além de cópias dos processos licitatórios realizados com recursos do convênio. Em resposta, o Sr. José Ronaldo Martins de Andrade encaminhou em 1/12/1997 documentação (peça 2, p.261-263), procedendo a Delegacia do MEC, por meio do Ofício nº 1166/98 de 6/10/1998 (peça 2, p.267), e novo Relatório de Supervisão datado de 13/8/1998 (peça 2, p.269-277), aos seguintes apontamentos:*

(...) "Isto posto, entendemos que o conveniente mediante os recursos não aplicados deve ressarcir ao FNDE o valor total de R\$ 46.401,83, sendo R\$ 702,00 da Ação-01, R\$ 32.000,00 da Ação-02 e R\$13.699,83 da Ação-3. Devemos ressaltar, ainda, que o pleito de redução de metas requerido pela conveniente foi aprovado por esta DEMEC com ressalva de que deveria ser reformada 03 escolas e não duas conforme solicitado. De forma que o parecer técnico na sua parte final não foi cumprido pelo conveniente".

4. *Em 10/11/1998, o FNDE emitiu o Parecer Técnico nº 2178/98 (peça 2, p. 279-281), relatando a inexistência de prejuízo ao erário, sendo aprovadas as contas. Todavia, após*

arquivamento do processo, quase nove anos depois, o Ministério Público Federal, por intermédio da Procuradoria da República no Município de Campina Grande-PB, solicitou ao FNDE, por meio do Ofício n° 1.305, de 16/8/2007 (peça 2, p.287), informações no sentido de saber se houve devolução de verba ao erário, devido à contradição existente entre o Relatório e o Parecer, ou qual a justificativa para aprovação das contas.

5. Reportando-se à demanda, o Fundo expediu os Ofícios n° 2304/2007 e 2305/2007 em 30/11/2007 (peça 2, p.333 e 375), respectivamente, ao Sr. José Ronaldo Martins de Andrade, Ex-Prefeito Municipal de Itatuba/PB, e Sr. Renato Lacerda Martins, Prefeito Municipal na gestão 1997-2000, 2005-2008 e 2009-2012, solicitando o recolhimento do valor de R\$ 46.401,83, referente aos apontamentos da DEMEC, além dos valores de R\$ 97,48 e R\$ 31,54 devidamente atualizados, referentes a não aplicação no mercado financeiro dos recursos de R\$ 106.988,00 e R\$ 30.000,00, nos períodos de 9/5/1996 à 14/5/1996 e 7/06/1996 à 12/6/1996.

6. Em 14/12/2007, face ao não atendimento ao pleito, o FNDE emitiu a Informação n° 150/2007 (peça 2, p.315-321), concluindo o seguinte:

(...) "Diante dos fatos apresentados e em atenção à solicitação do Ministério Público Federal, informamos que não houve a devolução ao erário da quantia especificada no Relatório de Supervisão Técnica, bem como não há fatos que evidenciem o motivo pelo qual a Prefeitura não tenha sido diligenciada à época. Ciente das divergências e no cumprimento da legislação vigente informamos que a Prefeitura foi notificada a recolher o valor de R\$ 46.401,83, com as devidas correções, por meio dos Ofícios n° 2304/2007—DIPRE/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC e 2305/2007—DIPRE/COAPC/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, encaminhados respectivamente, ao ex-gestor e atual prefeito.

7. Na sequência, em atendimento a pedido formulado pelo Sr. José Ronaldo Martins de Andrade, o FNDE concedeu em 10/6/2008 prorrogação do prazo para atender a demanda, registrando, posteriormente, face ao não atendimento à pendência, mediante o Parecer n° 117 de 24/6/2010 (peça 2, p.391-401 e peça 3, p.6-8), a desaprovação das contas. Em novo Parecer elaborado pelo Fundo sob o n° 465, de 24/08/2010 (peça 3, p.34-36), considerou-se que, "do ponto de vista da execução física, o conveniente não cumpriu a finalidade e os objetivos do convênio conforme as especificações no plano de trabalho e também não cumpriu os termos do convênio e a legislação que rege as transferências voluntárias dos recursos".

8. Em 14/10/2010, o FNDE elaborou a Informação n° 345/2010 (peça 3, p.42-54), solicitando o envio de comunicações aos responsáveis com relação às irregularidades, informando o registro da inadimplência no SIAFI, caso não fossem adotadas providências. Foram expedidos o Ofício n° 677/2010 e o Ofício n° 678/2010 de 19/10/2010 (p.3, p.58-80), ao Sr. José Ronaldo Martins de Andrade e Sr. Renato Lacerda Martins, com demonstrativos de débito, exigindo a devolução dos recursos repassados mediante o referido convênio (R\$ 136.988,00). Ressalte-se que comunicação ao Sr. José Ronaldo Martins de Andrade retornou dos Correios com a informação "mudou-se", sendo expedido o Edital de Notificação n° 9/2011, publicado no Diário Oficial da União de 6/7/2011 (peça 3, p.104).

9. Diante da inércia das partes, o FNDE emitiu o Parecer n° 286/2013, de 30/7/2013 (peça 3, p.156-168), encaminhando os autos para adoção das medidas de exceção competentes, com responsabilização do Sr. José Ronaldo Martins de Andrade pelo débito de R\$ 136.988,00, devidamente atualizado, relativo aos recursos transferidos mediante o convênio. Em 05/08/2013, foram expedidos os Ofícios n° 882/2013 e n° 883/2013 (peça 3, p.178-184), respectivamente, ao Sr. José Ronaldo Martins de Andrade e ao Sr. Aron René Martins de Andrade (Prefeito na gestão 2013-2016), comunicando o Fundo o resultado

conclusivo da prestação de contas, retratando o não cumprimento da finalidade e objetivos do convênio, descumprindo-se o disposto na alínea "g", Inciso II, cláusula segunda do Termo do Convênio.

10. *Mais à frente, consta informação de ação judicial movida pela atual gestão, suspendendo a inadimplência do município, sendo a documentação analisada pela Procuradoria Federal da autarquia,. Diante do exposto, considerando que o prejuízo restou devidamente caracterizado, que o responsável foi identificado e notificado, e que o Fundo adotou todas as medidas possíveis para recuperação do dano em âmbito administrativo, os autos prosseguiram ao Controle Interno para posterior encaminhamento ao TCU.*

11. *À peça 2, p.240-256, consta Relatório de Tomada de Contas Especial sob o nº 64, exarado em 4/3/2005, apurando os fatos, identificando o responsável e quantificando o dano. No documento, o Tomador de Contas informou as providências adotadas, segundo preceitua a IN TCU nº 71/2012. Mais à frente, avista-se Parecer de TCE nº 258 de 13/3/2015 (peça 2, p.93), confirmando as irregularidades. À peça 2, p.280-285), verificam-se, pela ordem, Relatório, Certificado de Auditoria e Parecer do Dirigente de Controle Interno (CGU), todos sob o nº 1444/2015 e datados de 22/7/2015, opinando pela irregularidade das contas. À peça 2, p.286, observa-se Pronunciamento Ministerial datado de 3/11/2015 , atestando o Ministro de Estado da Educação o conhecimento das conclusões e a opinião pela irregularidade das contas.*

EXAME TÉCNICO

12. *Nos presentes autos, quanto à situação encontrada, constatou-se a irregular execução do convênio, cujo objeto consistia em melhorar a qualidade do ensino fundamental em escolas publicas da rede municipal, contemplando as ações “Escola reformada, Escola ampliada e Escola equipada”. Consoante as informações de Relatório de Supervisão datado de 13/8/1998 (peça 2, p.269-277), foram apurados serviços não executados ou executados em desconformidade com o Plano de Trabalho, em um total impugnado de R\$ 46.401,83 sendo R\$ 702,00 da Ação-01 - aquisição de equipamentos para escola, R\$ 32.000,00 da Ação-02 - reforma de 3 unidades escolares e R\$13.699,83 da Ação-3 - ampliação de duas Unidades Escolares, sendo os demais serviços em cada uma das ações executados a contento.*

13. *Em relação à ação 01 - aquisição de equipamentos, não foi localizado um dos itens, o corredor grande de alumínio para macarrão, em nenhuma escola mencionada na relação de distribuição dos equipamentos. Em relação à ação 02 - reforma de 3 unidade escolares (Unidade Escolar Madre Adelma, Unidade Escolar Adílio Pereira e Unidade Escolar Mário Veloso Borba), detectou o MEC, em vistoria realizada, que os serviços previstos, conforme as planilhas(quantitativos e qualitativos) constantes no projeto original, para as três escolas citadas não foram executados. Quanto à ação 03 - - ampliação de duas Unidades Escolares (Unidade escolar Mariano Rodrigues e Unidade escolar Benvido Alves da Silva), não foram executados uma série de itens, conforme detalhado em planilha à peça 2, p275, sendo que até a visita não tinha sido executado nenhum serviço pertinente à instalação elétrica, além do que a cisterna em alvenaria existente na escola não foi executada com recursos do convênio, estando construída alguns anos atrás.*

14. *O objeto o qual foram identificadas as irregularidades foi o convênio nº 0928/96 – SIAFI nº 301724, celebrado pelo município de Itatuba/PB com o FNDE em 2/5/1996 (peça 1, p.121-131). O detalhamento das ações no Plano de Trabalho previa a aquisição de equipamentos, reforma de escolas, ampliação de escolas, capacitação de professores, aquisição de material escolar e aquisição de material didático/pedagógico.*

15. *Quanto aos critérios (referenciais) para aferir a boa gestão, cite-se que o ajuste previa na cláusula segunda, item II, alíneas “a” e “g.1”, a obrigação da conveniente em executar os*

recursos em conformidade com o Plano de Trabalho aprovado, além de restituir o valor transferido, acrescido dos juros legais e correção monetária, a partir da data do recebimento, quando não for executado o objeto, salvo caso fortuito ou força maior, devidamente comprovado.

16. *Em relação às evidências, salienta-se que o Relatório de Supervisão datado de 13/8/1998 (peça 2, p.269-277), a Informação nº 150/2007 (peça 2, p.315-321) e o Parecer nº 286/2013, de 30/7/2013 (peça 3, p.156-168), entre outros documentos, são suficientes e apuram serviços e itens não executados ou executados em desconformidade com o pactuado no Plano de Trabalho, como na reforma e ampliação de escolas, adotando a Unidade Técnica os referidos documentos como fonte de informação para fins de comprovação das irregularidades.*

17. *Quanto ao desfecho sucinto acerca das constatações, conclui-se pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados mediante convênio, responsabilizando-se o Sr. José Ronaldo Martins de Andrade (CPF 250.451.054-34) - Ex-Prefeito Municipal de Itatuba/PB, visto que era o gestor encarregado da execução (gestão 1993-1996). No caso, o sucessor do responsável não foi responsabilizado, mesmo recaindo a prestação de contas em sua gestão, visto que toda a execução do convênio ocorreu na gestão do responsável, quando foram apuradas todas as irregularidades, findando a vigência do convênio em 27/12/1996.*

18. *Neste caso, por se tratar de convênio muito antigo, há que se verificar se a hipótese prevista no art. 6º, Inciso II, da IN TCU nº 71/2012 não está presente, podendo ser dispensada e mesmo arquivada a presente TCE por decurso de prazo. Atente-se que o normativo do TCU preceitua que, salvo determinação em contrário, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, quando houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável da ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente. No caso do prazo de 10 (dez) anos, a jurisprudência do Tribunal sugere avaliar, ainda, se não houve prejuízo à defesa em decorrência do prazo (vide Acórdãos 3983/2010 e 7693/2010, todos da 1ª Câmara; 1694/2007, 1178/2008 e 3527/2008, todos da 2ª Câmara; e 2.325/2011- Plenário).*

19. *Conforme se extrai dos autos, o valor referente ao convênio foi repassado em junho de 1996, sendo executado o objeto parcialmente no mesmo exercício. Em 1998, consoante o Relatório de Supervisão datado de 13/8/1998 (peça 2, p.269-277), a Prefeitura sofreu vistoria “in loco” por parte da Delegacia do MEC no Estado da Paraíba, que apontou as irregularidades, não sendo, todavia, efetuadas notificações ao responsável. Observe-se que o FNDE, até aquele momento, somente havia expedido o Ofício nº 638/97, de 10/6/1997 (peça 2, p.247), reiterado pelo Ofício nº 761/97, de 15/7/1997 (peça 2, p.253) ao sucessor, requerendo documentos. Por outra via, em 10/11/1998, mesmo já tendo apurado as irregularidades constantes do Relatório e quantificado o débito, o FNDE emitiu o Parecer Técnico nº 2178 de 10/11/1998 (peça 2, p. 279-281), aprovando as contas e não notificando o gestor.*

20. *A partir daí, verifica-se que mais de 10 (dez) anos se passaram após a execução, quando o Fundo notificou o responsável mediante o Ofício nº 2304/2007 de 30/11/2007 (peça 2, p.333), e, ainda, tão somente, por ter recebido comunicação do Ministério Público Federal (peça 2, p.287), apurando contradição entre o Relatório de Vistoria e o Parecer de aprovação das contas. Portanto, de fato, ocorreu lapso temporal maior do que 10 (dez) anos entre a ocorrência do dano ao erário e a notificação do ex-Prefeito, Sr. José Ronaldo Martins de Andrade.*

21. *Nestes termos, consoante entende a Unidade Técnica, há prejuízo ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, eis que não há possibilidade de reconstituição do quadro*

que sustenta a imputação de débito, relacionado a reformas e ampliação de escolas não realizadas, considerando itens previstos e não executados, passados quase 20 (vinte) anos da demanda. Em casos como este, a jurisprudência desta Corte considera a possível limitação aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, razão pela qual, conjugado o valor de baixa monta, se sugere o arquivamento da demanda.

CONCLUSÃO

22. *O exame das ocorrências descrito 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 do Sr. José Ronaldo Martins de Andrade, Ex-Prefeito Municipal de Itatuba/PB (gestões 1993-1996 e 2001-2004), em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados por força do convênio nº 0928/96 – SIAFI nº 301724, celebrado pelo município com o FNDE em 2/5/1996.*

23. *Foram detectadas irregularidades na execução do convênio celebrado pelo município de Itatuba/PB com o FNDE, retratando-se a irregular execução do objeto, relativo à aquisição de equipamentos, reforma e ampliação de escolas, consoante Pareceres Técnicos, Informações e documentos do FNDE. As irregularidades apuradas foram objeto de notificações ao responsável e, em que pese ter sido oportunizado o contraditório, não consta que o ex-gestor tenha apresentado documentos e/ou justificativas.*

24. *No caso em exame, constatou-se que o FNDE efetuou notificação ao responsável somente em 2007, porém, os fatos geradores das irregularidades ocorreram no decorrer do exercício de 1996, ou seja, ocorreu um lapso temporal entre a prática dos atos e a notificação do responsável de mais de 10 (dez) anos, ressaltando-se que o Tribunal, em sua jurisprudência, tem considerado, para fins de arquivamento do processo, sem julgamento de mérito, além do prazo mínimo de dez anos indicado no art. 6º, inciso II, da IN-TCU 71/2012, o prejuízo causado pela possível limitação aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, o que resta evidenciado. Neste sentido, considerando, ainda, os baixos valores envolvidos, propõe-se arquivar, sem julgamento do mérito, as contas do responsável.*

25. *Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:*

a) arquivar, sem julgamento do mérito, com fulcro no art. 212 do RI/TCU c/c artigo 6º, II, da IN/TCU 71/2012, por ausência de pressupostos para desenvolvimento válido e regular, a presente Tomada de Contas Especial, em relação ao responsável, Sr. José Ronaldo Martins de Andrade (CPF 250.451.054-34) - Ex-Prefeito Municipal de Itatuba/PB, instaurada em face da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados ao município, por força do convênio nº 0928/96 – SIAFI nº 301724, celebrado pelo município com o FNDE em 2/5/1996 (peça 1, p.121-131).

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

7. O Ministério Público manifestou-se de acordo com a proposta de encaminhamento alvitrada pela unidade técnica. Acrescentou a esta, apenas, a sugestão de dar ciência da deliberação ao FNDE (peça 7).

É o Relatório.