

Proc. TC-026.873/2016-8
Tomada de Contas Especial

PARECER

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor de Haroldo Celso Cruz Maciel (gestão 2005-2008) e de Tomaz Antônio Brandão Júnior (gestão 2009-2012), ambos na condição de então Prefeitos de São Benedito/CE, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais, decorrente do não cumprimento do objeto do Convênio 820200/2006 (peça 1, p. 80-88) e da não execução do objeto do Convênio 830126/2007 (peça 2, p. 86-97).

O Convênio 820200/2006 teve por objeto a “implementação de Ações Educativas Complementares, entendidas como qualquer trabalho educativo complementar à escola, realizado em conformidade com o projeto político-pedagógico local, voltado para o desenvolvimento das potencialidades da criança, do adolescente, do jovem e de sua família e que contribua para os processos de desenvolvimento pessoal, promoção social, fortalecimento da autoestima, transformando seus beneficiários em cidadãos conscientes e participantes do contexto socioambiental em que vivem” (peça 1, p. 80).

O valor total pactuado para a execução do referido objeto foi R\$ 8.580,00, sendo o montante de R\$ 8.494,20, a cargo do órgão concedente. A responsabilidade pelo não cumprimento do objeto foi atribuída exclusivamente a Haroldo Celso Cruz Maciel.

O segundo convênio, de número 830126/2007, teve por objeto “a Construção de Escola(s) conforme estabelece o Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância” (peça 2, p. 86).

O valor inicial pactuado para a execução do mencionado objeto era de R\$ 707.070,71, sendo que R\$ 700.000,00 repassado pelo FNDE e R\$ 7.070,71 a título de contrapartida (peça 2, p. 90). Após o 1º Termo Aditivo, de 29/12/2008, o valor total foi elevado para R\$ 950.528,36, sendo o montante de R\$ 941.000,00, a ser repassado pelo concedente, e R\$ 9.528,36, como contrapartida do município.

A quantia de R\$ 700.000,00 foi repassada ainda na gestão de Haroldo Celso Cruz Maciel, em 20/06/2008. O montante de R\$ 241.000,00 foi transferido na gestão do sucessor, Tomaz Antônio Brandão Júnior, em 29/01/2009.

O fundamento do órgão concedente para a devolução da integralidade dos recursos relativos ao mencionado ajuste foi o Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiado (Conveniado) – Infraestrutura (peça 3, p. 181-186), de 19/6/2013, pela reprovação total da execução do objeto. O referido parecer, resultante de vistoria *in loco*, informa que a obra estava paralisada, com 60,40% executados, e com serviços “em desconformidade”.

No âmbito do TCU, relativamente a este convênio, houve a citação solidária dos gestores no tocante à quantia de R\$ 700.000,00, recebida na gestão de Haroldo Celso Cruz Maciel, e a citação individual de Tomaz Antônio Brandão Júnior, relativamente ao montante de R\$ 241.000,00, recebido em sua gestão.

Quanto ao outro convênio (Convênio 820200/2006), a citação foi dirigida exclusivamente a Haroldo Celso Cruz Maciel, apontando débito no valor de R\$ 8.494,20.

Os responsáveis tomaram ciência dos ofícios que lhes foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 18 e 21, respectivamente, mas apenas Haroldo Celso Cruz Maciel trouxe alegações de defesa.

A Secex/RN não acolheu a defesa apresentada e formulou a seguinte proposta de

encaminhamento, no essencial:

- a) considerar revel de Tomaz Antônio Brandão Júnior;
- b) julgar irregulares as contas de Haroldo Celso Cruz Maciel e Tomaz Antônio Brandão Júnior.
- c) condená-los solidariamente ao pagamento de R\$ 700.000,00 quanto ao Convênio 830126/2007;
- d) condenar individualmente Tomaz Antônio Brandão Júnior ao pagamento de R\$ 241.000,00 relativamente ao Convênio 830126/2007;
- e) condenar individualmente Haroldo Celso Cruz Maciel ao pagamento de R\$ 8.494,20 quanto Convênio 820200/2006;
- f) aplicar aos gestores a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Manifestamos nossa concordância apenas no tocante à proposta relativa ao Convênio 820200/2006, de menor materialidade, eis que Haroldo Celso Cruz Maciel não trouxe aos autos elementos que comprovassem a execução do ajuste nos moldes pactuados.

Quanto ao convênio cujo objeto era a construção de escola, envolvendo quantias mais expressivas, dissentimos respeitosamente da sugestão apresentada pela unidade técnica.

Em nosso entendimento, não há como existir solidariedade entre Haroldo Celso Cruz Maciel e a Tomaz Antônio Brandão Júnior, pois as provas objetivas do processo revelam que cada ex-prefeito geriu parcela dos recursos perfeitamente identificável.

A esse respeito, importa ter presente alguns fatos atinentes ao feito, conforme breves registros que se seguem.

A quantia de R\$ 700.000,00 foi repassada em 20/06/2008, na gestão de Haroldo Celso Cruz Maciel, cujo mandato se encerrou em 31/12/2008. Consoante as informações do Sistema Simec, do FNDE (vide peça 25), foram utilizados na gestão de Haroldo Celso R\$ 237.725,60 (resultante da soma de R\$ 157.070,04 e R\$ 80.655,56, liquidados em 23/8/2008 e 09/10/2008, respectivamente.

Os demais valores teriam sido gastos na gestão do prefeito sucessor, conforme indica o mesmo documento do Sistema Simec, com a discriminação das datas e respectivos valores, sendo o último gasto na quantia de R\$ 40.426,04, em 05/02/2010.

Diante desses elementos e não havendo qualquer argumentação que desenvolva ou justifique a proposta de solidariedade, entendemos que tal medida não pode prosperar.

Convém ainda assinalar que Haroldo Celso Cruz Maciel (o primeiro gestor) traz em sua defesa diversos documentos relativos aos valores que administrou, tais como notas de empenho, notas fiscais emitidas pela construtora contratada, cópias de cheques do Banco do Brasil, documentos esses que são convergentes entre si. A soma dos cheques destinados à construtora totaliza R\$ 224.888,43, valor um pouco inferior à quantia indicada no Sistema Simec.

A diferença pode ser explicada pelos valores discriminados no documento de folha 76 da peça 19, alusivo à nota fiscal 0150, de 23/9/2008, no valor de R\$ 157.070,04, que sugere a retenção dos impostos, pois o cheque nominativo à construtora referente à nota fiscal foi de R\$ 148.588,26. A diferença dos valores corresponde exatamente aos tributos discriminados no documento.

Desse modo, como as devidas vênias, não vemos como atribuir débito solidário a Haroldo Celso Cruz Maciel, no valor de R\$ 700.000,00. O valor limite que a ele poderia ser individualmente imputado seria, em tese, a quantia de R\$ 224.888,43, que corresponde ao montante por ele gerido, equivalente a 23,89% do valor total repassado para a construção da escola (R\$ 941.000,00). O restante foi gerido pelo sucessor, a quem caberia a responsabilidade pelos valores não aplicados corretamente na execução do objeto pactuado.

Ocorre que nem mesmo essa conclusão nos parece correta, ante outras provas do processo. A prova mais contundente nesse sentido é a constatação feita em vistoria **in loco** de que 60,40% do objeto foi executado, conforme os documentos constantes à peça 3, pp. 181 a 200, que incluem amplo conjunto fotográfico a revelar as edificações da escola, abrangendo fachada principal, cozinha, refeitório,

banheiros, secretaria etc (p. 199/200).

Na página 198 da peça 3 encontra-se a tabela elaborada pelo vistoriador em que assegura ter havido a execução de 100% dos seguintes serviços: a) preliminares/técnicos, b) infraestrutura/fundações simples, c) impermeabilização, isolamento térmica e acústica. Seguem outros índices de execução: 97% da cobertura, 99% da superestrutura, 91% dos revestimentos e 62% do item alvenaria/vedação/divisórias. Itens como instalações hidráulicas e elétricas tinham menor percentual de execução, respectivamente, 34 e 13%.

Conveniente ainda registrar algumas das observações do vistoriador (p. 198):

- a execução da estrutura dos prédios da escola está de acordo com o projeto;
- “Alvenaria executada em tijolos cerâmicos; executadas as muretas e vedações com elementos de vazados (cobogós); execução de vergas e contra-vergas em todos os vãos de janelas, as divisórias dos banheiros e salas ainda não foram instaladas”;
- os muros das divisas do terreno foram executados, faltando instalar os portões;
- “as janelas em sua totalidade ainda não foram colocadas; as forras de madeira das portas já foram instaladas”.

A data da primeira vistoria que pudemos identificar ao compulsar os autos foi 19/01/2012 e a terceira foi em 21/03/2013 (p. 192 e 197, peça 3), todas indicando o mesmo índice de execução da obra, 60,40%, e asseverando que a obra estava paralisada. Ou seja, não houve avanço no interregno das três vistorias.

Vale salientar que foi justamente o fato de a obra não ter sido concluída associado à constatação de que se encontrava paralisada que deu ensejo à instauração da tomada de contas especial. Tal cenário poderia conduzir ao entendimento de prejuízo integral à União, baseado na afirmação de que a parcela da obra edificada não teria gerado benefício à coletividade, seguindo linha jurisprudencial na Corte.

Ocorre que tal não é o caso, pois consoante afirma a auditora que instruiu o feito a obra foi concluída com recursos municipais, consoante pesquisa que realizou, informação coerente com os dados trazidos por Haroldo Celso Cruz em sua defesa.

O fato de a obra ter sido concluída com recursos municipais não constitui elemento hábil a sustentar a conclusão pelo débito integral. Ora, se 60% do objeto foi construído com os recursos federais – e disso se tem prova nos autos – e se há nexo de causalidade entre o financeiro e o físico no referido percentual (questão em aberto), não se pode imputar débito pela totalidade, sob pena de enriquecimento ilícito do Estado. O débito corresponderia então, nesse cenário, a cerca de 40% dos recursos transferidos, em princípio imputável ao prefeito sucessor.

Quanto à regularidade da execução financeira, porém, as manifestações no processo são difusas e precárias.

Na peça 4 (p. 64/67), encontramos a análise da prestação de contas pelo FNDE (Informação nº 397/2015 DIESP/FNDE), em cujo tópico destinado à execução financeira afirma-se que consta do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) “dados referentes às notas fiscais de execução de serviço que correspondem com as informações contidas na Relação de Pagamentos Efetuados”. Contudo, na sequência, assevera-se que “os recursos foram repassados à conta do convênio, mas não foram utilizados na execução do objeto proposto, pois a obra não foi concluída, estando paralisada, consoante Parecer Técnico de Execução Física”. Mais à frente, sustenta-se que devido à ausência de aprovação por parte da área técnica não há como “afirmar se houve nexo de causalidade entre a execução da despesa realizada e a receita auferida”. Com base no contido nesse documento, pode-se concluir que se deixou de fazer o ordinário exame da regularidade da execução financeira, com a verificação da compatibilidade dos documentos bancários e comprovantes da despesa, ante o teor do Parecer Técnico de Execução Física.

Com as devidas escusas, não podemos aquiescer ao raciocínio subjacente nas linhas anteriores. É absolutamente possível haver nexo causal entre a execução da despesa e a execução do objeto pactuado ainda que parcial, em casos como o presente. A jurisprudência do TCU é farta em casos

Ministério Público junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico

da espécie. A constatação de execução apenas parcial do objeto e de paralização da obra não implica automaticamente a reprovação integral da execução financeira, pois parte do que foi executado pode guardar adequada correspondência com parcela da execução financeira, remanescendo como débito a parcela não aprovada.

Convém registrar que não há no documento acima referenciado, nem nas instruções processuais, qualquer registro de específicas e graves irregularidades na execução financeira, a exemplo de saques indevidos da conta específica, incompatibilidades entre os lançamentos dos extratos bancários e os documentos fiscais, irregularidades licitatórias etc.

Ao contrário, há, como dito, expresse registro de que consta do Sistema de Gestão de Prestação de Contas “(SiGPC) dados referentes às notas fiscais de execução de serviço **que correspondem** com as informações contidas na Relação de Pagamentos Efetuados” (grifo acrescido), além da afirmação de que o “conveniente, cumprindo o conveniado, aplicou financeiramente os recursos durante todo o período de execução do convênio”, bem como da existência de extratos bancários e Demonstrativo de Execução Financeira na prestação de contas apresentada.

Diante do cenário aqui delineado, sustentamos que a melhor medida para o momento consiste em retornar o processo para a unidade técnica para que examine a regularidade da execução financeira, manifestando-se especificamente sobre as questões atinentes ao assunto, entre elas a compatibilidade entre os lançamentos dos extratos bancários, cópia de cheques, documentos fiscais emitidos e demais comprovantes de despesas.

Sugerimos ainda que, caso a unidade técnica venha a verificar que houve pagamento às empresas contratadas sem a correspondente contraprestação dos serviços, que seja de antemão determinada a realização a citação solidária da pessoa jurídica de direito privado com o gestor, tendo em vista que constitui benefício do credor a solidariedade passiva, ampliando as possibilidades de ressarcimento do prejuízo.

Caso Vossa Excelência entenda desnecessária a medida ora sugerida, solicitamos o reenvio dos autos para a nossa manifestação de mérito.

Ministério Público, em 14 de agosto de 2017.

(Assinado Eletronicamente)
Marinus Eduardo De Vries Marsico
Procurador