

**TC 026.873/2016-8**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Município de São Benedito/CE

**Responsável:** Haroldo Celso Cruz Maciel, CPF 090.653.263-91, gestão de 2005 a 2008 (peça 5); e Tomaz Antônio Brandão Júnior, CPF 299.537.403-30, gestão 2009 a 2012 (peça 6);

**Advogado:** Sr. Haroldo Celso Cruz Maciel Júnior, OAB/CE 17.411 (peça 19, p. 5)

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** diligência

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor do Srs. Haroldo Celso Cruz Maciel, CPF 090.653.263-91, gestão 2005-2008, e Tomaz Antônio Brandão Júnior, CPF 299.537.403-30, gestão 2009-2012, ambos na condição de então prefeitos municipais 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, Siafi 573134 (peça 1, p. 80-88), e da não execução do objeto do Convênio 830126/2007, Siafi 598192 (peça 2, p. 86-97).

## HISTÓRICO

2. O Convênio 820200/2006 (peça 1, p. 80-88), com vigência inicial de 21/11/2006 a 20/11/2007 (peça 1, p. 84), 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 Projeto Educacional aprovado estabeleceu como objetivo “capacitar profissionais, incluindo 25 alunos, para trabalhar com 3030 alunos das escolas do município de São Benedito-CE” (peça 1, p. 68), sendo que as metas (ações) foram especificadas na Ficha de Análise à peça 1, p. 72.

2.1. O valor total pactuado para a execução do objeto foi de R\$ 8.580,00, sendo o montante de R\$ 8.494,20, a ser repassado pelo concedente, e R\$ 85,80, como contrapartida do município. Os recursos financeiros foram disponibilizados por intermédio da Ordem Bancária 2006OB820245 de 14/12/2006 (peça 1, p. 147).

3. O Convênio 830126/2007 (peça 2, p. 86-97), com vigência de 18/12/2007 a 26/11/2011 (peça 3, p. 116), teve por objeto “o desenvolvimento de ações que visem proporcionar à sociedade a melhoria da infraestrutura da rede física escolar, com 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).

3.1. O valor inicial pactuado para a execução do 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 de responsabilidade do conveniente (peça 2, p. 90). Após o 1º Termo Aditivo (peça 1, p. 36; e peça 3, p. 24), de 29/12/2008, o valor total do Convênio 830126/2007 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.

3.2 Os recursos financeiros foram disponibilizados por intermédio das Ordens Bancárias 0080B656153, de 20/06/2008, no valor de R\$ 700.000,00; e 20090B700001 de 29/01/2009, no valor de R\$ 241.000,00 (peça 1, p. 40).

4. Estes autos foram instruídos pela Secex/RN, com proposta de citação dos responsáveis, nos seguintes termos (peça 10 e 11):

**I - Convênio 820200/2006, Siafi 573134:**

**Responsável:** Sr. Haroldo Celso Cruz Maciel, CPF 090.653.263-91, gestão de 2005 a 2008.

**Situação encontrada:** não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais evidenciada pelo não cumprimento do objeto do Convênio 820200/2006, Siafi 573134, firmado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Prefeitura Municipal de São Benedito/CE, uma vez que a Prefeitura contratou o Instituto Prisma de Desenvolvimento Humano para capacitar os professores em métodos inovadores de ensino-aprendizagem, sendo que o Plano de Trabalho Aprovado previu a execução de sub-ações destinadas ao atingimento do objeto pactuado, tais como: alimentação de professor, hospedagem, pagamento de instrutor, material instrucional e transporte de professor e instrutor, não sendo possível afirmar se a empresa contratada pelo ente municipal responsabilizou-se pela execução de todas as sub-ações, inclusive porque o conveniente deixou de apresentar o relatório de execução física, bem como o relatório de cumprimento do objeto, consoante o Parecer FNDE 481/2013, apontando a não aprovação da prestação de contas, ante a impugnação do valor total repassado à municipalidade.

**Dispositivo violado:** cláusula 3ª, inciso II, alínea “y”, item 1, do Convênio 820200/2006 (peça 1, p. 83).

**Evidências:** Parecer FNDE 481/2013 (peça 1, p. 204-210).

**Conduta:** deixar de comprovar o cumprimento do objeto do Convênio 820200/2006, Siafi 573134, nos termos definidos no Termo de Convênio firmado entre a Prefeitura Municipal de São Benedito/CE e o FNDE.

**Data e valor original do débito:**

Data	Valor (R\$)
14/12/2006	8.494,20

**Valor atualizado do débito em 14/2/2017:** R\$ 15.649,71 (peça 7).

**II - Convênio 830126/2007, Siafi 598192:**

**Dívida 1**

**a) Responsáveis solidários:** Srs. Haroldo Celso Cruz Maciel, CPF 090.653.263-91, gestão de 2005 a 2008 e Tomaz Antônio Brandão Júnior, CPF 299.537.403-30, gestão 2009 a 2012.

**Situação encontrada:** não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais evidenciada pela não execução do objeto do Convênio 830126/2007, Siafi 598192 (construção de Creche/Escola Infantil), firmado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Prefeitura Municipal de São Benedito/CE, uma vez que a área técnica concluiu pela reprovação total do objeto executado, mediante Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiado (Conveniado) - Infraestrutura, de 19/6/2013, o qual, ao pronunciar-se pela reprovação total da execução do objeto, ressalta, sobretudo, a existência de serviços não executados que comprometem tecnicamente a obra, a falta de manifestação da municipalidade sobre o cumprimento do objetivo pactuado, a paralisação e a não conclusão da obra, e o não envio, pelo responsável, de documentos comprobatórios de saneamento das pendências apontadas nas vistorias da obra objeto do Convênio.

**Dispositivo violado:** cláusula 3ª, inciso II, alínea “z”, item 1, do Convênio 830126/2007 (peça 2, p. 89).

**Evidências:** Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiado (Conveniado) - Infraestrutura do FNDE, de 19/6/2013 (peça 3, p. 181-186).

**Conduta:** deixarem de comprovar o cumprimento do objeto do Convênio 830126/2007, Siafi 5981923134, nos termos definidos no Termo de Convênio firmado entre a Prefeitura Municipal de São Benedito/CE e o FNDE.

**Data e valor original do débito:**

Data	Valor (R\$)
20/6/2008	700.000,00

**Valor atualizado do débito em 14/2/2017:** R\$ 1.194.340,00 (peça 8).

**Dívida 2**

**b) Responsável:** Sr. Tomaz Antônio Brandão Júnior, CPF 299.537.403-30, gestão 2009 a 2012.

**Situação encontrada:** não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais evidenciada pela não execução do objeto do Convênio 830126/2007, Siafi 598192 (construção de Creche/Escola Infantil), firmado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Prefeitura Municipal de São Benedito/CE, uma vez que a área técnica concluiu pela reprovação total do objeto executado, mediante Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiado (Conveniado) - Infraestrutura, de 19/6/2013, o qual, ao pronunciar-se pela reprovação total da execução do objeto, ressalta, sobretudo, a existência de serviços não executados que comprometem tecnicamente a obra, a falta de manifestação da municipalidade sobre o cumprimento do objetivo pactuado, a paralisação e a não conclusão da obra, e o não envio, pelo responsável, de documentos comprobatórios de saneamento das pendências apontadas nas vistorias da obra objeto do Convênio.

**Dispositivo violado:** cláusula 3ª, inciso II, alínea “z”, item 1, do Convênio 830126/2007 (peça 2, p. 89).

**Evidências:** Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiado (Conveniado) - Infraestrutura do FNDE, de 19/6/2013 (peça 3, p. 181-186).

**Conduta:** deixar de comprovar o cumprimento do objeto do Convênio 830126/2007, Siafi 5981923134, nos termos definidos no Termo de Convênio firmado entre a Prefeitura Municipal de São Benedito/CE e o FNDE.

**Data e valor original do débito:**

Data	Valor (R\$)
29/1/2009	241.000,00

**Valor atualizado do débito em 14/2/2017:** R\$ 399.481,60 (peça 9).

5. Ante os termos acima, o Diretor da 2ª DT, em 16/2/2017, manifestou-se em nome da Secex-RN, de acordo com a proposta da subunidade técnica (peça 11).

6. Em cumprimento ao Despacho do Diretor da Secex/RN (peça 11), foi promovida a citação dos Srs. Haroldo Celso Cruz Maciel e Tomaz Antônio Brandão Júnior, mediante os Ofícios 0110/2017-TCU/Secex-RN (peça 15) e 0111/2017-TCU/Secex-RN (peça 12), respectivamente, datados de 16/2/2017.

7. Os responsáveis tomaram ciência dos ofícios que lhes foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 18 e 21, respectivamente.

8. O Sr. Tomaz Antônio Brandão Júnior deixou transcorrer o prazo para sua defesa e, portanto, foi considerado revel, enquanto o Sr. Haroldo Celso Cruz Maciel apresentou alegações de defesa às peças 19 e 20.

9. Após análise das alegações de defesa do Sr. Haroldo Celso Cruz Maciel, a Secex/RN concluiu que suas contas deveriam ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

10. O MP/TCU concordou com a posição da Secex/RN quanto ao Convênio 820200/2006, uma vez que o responsável não trouxe aos autos elementos que comprovassem a execução do ajuste nos moldes pactuados (peça 31, p. 2)

11. Quanto ao Convênio 830126/2007, o MP/TCU entendeu que não há como existir solidariedade entre Haroldo Celso Cruz Maciel e Tomaz Antônio Brandão Júnior, pois as provas objetivas do processo revelam que cada ex-prefeito geriu parcela dos recursos perfeitamente identificável. Assim, a responsabilização do Sr. Haroldo Celso Cruz Maciel estaria limitada ao valor de R\$ 237.725,60 (resultante da soma de R\$ 157.070,04 e R\$ 80.655,56, liquidados, respectivamente, em 23/8/2008 e 9/10/2008), e os demais valores teriam sido gastos na gestão do seu sucessor (peça 31, p. 2).

12. O MP/TCU também destacou que as manifestações do FNDE quanto à execução financeira foram difusas e precárias, tendo citado que (peça 31, p. 3):

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 aqui escusar 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 da espécie. A constatação de execução apenas parcial do objeto e de paralisação 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.

13. Ante as razões expostas pelo MP/TCU, o relator destes autos determinou preliminarmente e, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno/TCU, a restituição dos autos à Secex/RN, com vistas à adoção das seguintes medidas (peça 32):

a) examine a regularidade da execução financeira do Convênio n. 830126/2007, 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;

b) caso venha a verificar que houve pagamento às empresas contratadas sem a correspondente contraprestação dos serviços, que seja de antemão determinada a realização da citação solidária da pessoa jurídica de direito privado com o gestor.

À Secex/RN, para adoção das providências a seu cargo, devendo, posteriormente, o processo ser

remetido a este Gabinete via MP/TCU.

## EXAME TÉCNICO

14. Inicialmente, cumpre registrar que estes autos, originalmente da Secex/CE, foram instruídos pela Secex/RN em virtude da Portaria-Segecex 28/2016 e passaram a ser instruído pela Secex-TCE por força da Portaria-Segecex 7/2018.

15. Diante da necessidade de perquirir o nexo de causalidade entre a execução da despesa realizada e a execução do objeto pactuado, faz-se necessária diligência ao FNDE para que realize o regular exame da execução financeira, uma vez que, de acordo com a jurisprudência deste Tribunal, tem-se que:

15.1. a responsabilidade primária pela fiscalização da correta aplicação dos recursos federais transferidos a estados e municípios compete ao órgão ou entidade concedente, tendo lugar a ação do TCU, em regra, após a devida atuação do repassador, evitando-se com isso a duplicidade de esforços e a supressão de responsabilidades (AC 3737/2018-TCU-2ª Câmara, Relator: Aroldo Cedraz);

15.2. É responsabilidade fiscalizatória do concedente o acompanhamento da execução e o exame final da prestação de contas de seus convênios. (AC 3643/2011-TCU-2ª Câmara, Relator: Augusto Sherman).

16. Visando, ainda, ao pleno atendimento do parecer acostado à peça 32, verificou-se que, para execução do objeto do Convênio 830126/2007, foi contratada a empresa Nacional Construções e Serviços Ltda. (peça 3, p. 123, p. 177, p. 187), que poderá ser responsabilizada solidariamente com o ex-prefeito pelo débito apurado nesta TCE.

17. Assim, para que se possa melhor definir a responsabilização e a quantificação do débito, de forma a proceder à citação da aludida empresa, faz-se necessária diligência para que o FNDE encaminhe todos os documentos comprobatórios das despesas realizadas pelo município de São Benedito/CE no âmbito do Convênio 830126/2007 (contrato firmado entre o município e a empresa contratada, notas fiscais/recibos expedidos pela empresa, boletins de medições, relação de pagamentos e outros), bem como a identificação do(s) beneficiário(s) dos valores debitados na conta específica do ajuste.

## CONCLUSÃO

18. Em face da análise promovida no tópico acima (itens 25 a 29), verificou-se necessária diligência ao FNDE para que:

18.1. proceda ao regular exame da execução financeira, com a verificação do nexo de causalidade entre a execução da despesa realizada e a execução do objeto pactuado, emitindo parecer conclusivo sobre se o que foi executado no Convênio 830126/2007 guarda adequada correspondência com a execução financeira.

18.2. encaminhe a este Tribunal o contrato firmado entre o município e a empresa contratada para executar o objeto do Convênio 830126/2007, notas fiscais/recibos expedidos pela empresa, boletins de medições, relação de pagamentos, extratos da conta específica do convênio e outros necessários a possibilitar a avaliação da inclusão da citada empresa como responsável solidária.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) realizar **diligência**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do Regimento Interno/TCU, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para que, no prazo de trinta dias:

a.1) proceda ao regular exame da execução financeira, com a verificação do nexo de causalidade entre a execução da despesa realizada e a execução do objeto pactuado, emitindo parecer

---

conclusivo sobre se o que foi executado no Convênio 830126/2007 guarda adequada correspondência com a execução financeira; e

a.2) encaminhe todos os documentos comprobatórios das despesas realizadas pelo Município de São Benedito/CE no âmbito do Convênio 830126/2007 (Siafi 598192), tais como, cópias do contrato firmado entre o município e a empresa contratada para executar o objeto conveniado, notas fiscais/recibos expedidos pela empresa, boletins de medições, relação de pagamentos, extratos da conta específica do convênio e outros necessários a possibilitar a avaliação da inclusão da citada empresa como responsável solidária;

a.3) encaminhar ao FNDE cópia desta instrução e do parecer do Ministério Público junto ao TCU (peça 31), a fim de subsidiar o atendimento da medida saneadora que ora se propõe.

Secex-RN/D1, em 16 de julho de 2018.

*(Assinado eletronicamente)*

Monique Ribeiro Emerenciano Maltarollo

AUFC – Mat. 5672-3