

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, contra o Sr. José Wellington Martins Belarmino, ex-prefeito de Pedro Afonso/TO, em face da impugnação total de despesas relativas ao Convênio 751.030/2001, cujo objeto se refere à aquisição de veículo automotor de transporte coletivo, zero quilômetro, com capacidade de 9 até 20 passageiros.

2. Após a citação do ex-prefeito e examinadas as suas alegações de defesa, esta Câmara, constatando desvio de finalidade na aplicação das verbas repassadas ao município, julgou irregulares as contas do Sr. José Wellington Martins Tom Belarmino, condenou-o ao pagamento da quantia de R\$ 49.500,00 (quarenta e nove mil e quinhentos reais), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora a partir de 02/01/2002, e ainda aplicou-lhe a multa proporcional ao dano no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), nos termos do Acórdão 5.675/2014.

II

3. Em face da omissão do nome dos representantes legais do responsável na pauta de julgamentos desta Corte e no Acórdão 5.675/2014 – 1ª Câmara, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU propõem que seja declarada, de ofício, a nulidade do referido acórdão, porquanto pode ter havido prejuízo ao exercício da ampla defesa e do contraditório.

4. Incide na espécie o disposto no art. 236, § 1º, do Código de Processo Civil, empregado subsidiariamente aos processos deste Tribunal:

“Art. 236. No Distrito Federal e nas Capitais dos Estados e dos Territórios, consideram-se feitas as intimações pela publicação dos atos no órgão oficial.

§ 1º É indispensável, sob pena de nulidade, que da publicação constem os nomes das partes e de seus advogados, suficientes para sua identificação.”

5. Compulsando os autos, verifico que os procuradores do ex-prefeito foram constituídos em data anterior à publicação da pauta de julgamentos 35/2014, da sessão ordinária de 30/9/2014 (peça 18).

6. Diante desse contexto, ante a ausência de identificação dos mandatários na pauta de julgamento desta Corte e na deliberação, o que vai de encontro ao dispositivo precitado do Código de Processo Civil e aos princípios do contraditório e da ampla defesa, acolho a proposta de encaminhamento sugerida pela Secex/TO e pelo **Parquet** de tornar insubsistente, de ofício, o Acórdão 5.675/2014 – 1ª Câmara, a fim de assegurar a reinclusão do feito em pauta com o devido registro dos patronos do responsável.

7. Não havendo providências instrutórias a serem adotadas, cabe desde logo trazer o processo à nova apreciação, reproduzindo adiante o Relatório e a Proposta de Deliberação que ofereci na Sessão do dia 30/09/2014.

III

8. A Secex/TO examinou o processo por meio da instrução inserida à peça 30, que reproduzo em parte e com ajustes de forma:

“4. Em 18/7/2002, o ex-gestor municipal encaminhou a prestação de contas relativa ao Convênio em tela (peça 1, p. 62-122).

5. Em 09/7/2004, o FNDE enviou ao ex-prefeito em epígrafe o Ofício n. 1976/2004 – DICIN/AUDIT/FNDE/MEC (peça 1, p. 182), encaminhando-lhe cópia da Nota Técnica n. 635/2004 – DSEDU/DS/SFC/CGU-PR (peça 1, p. 162-164), ao mesmo tempo em que informava que o não atendimento da diligência imposta no prazo de 15 dias a contar do recebimento daquele ofício, implicaria a instauração de Tomada de Contas Especial. Comunicou ao ex-prefeito que os recursos deveriam ser devolvidos, atualizados monetariamente e creditados em conta corrente própria para tal fim.

6. O senhor José Wellington Martins Belarmino tomou ciência do ofício acima mencionado em 03/8/2004 (peça 1, p. 196) quando remeteu o Ofício/GAB n. 133/2004 ao Auditor-Chefe do FNDE.

7. Conforme o Relatório de TCE n. 07/2010 - COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC (peça 2, p. 22-30), de 18/1/2010, foram constatadas as seguintes irregularidades na execução do convênio em questão:

a) não foram apresentados o Certificado de Registro do Veículo – CRV e a Apólice de Seguro Total, contrariando as letras ‘g’ e ‘h’ da Cláusula Nona do termo de Convênio e o art. 30 da Instrução Normativa STN n. 01/1997;

b) o veículo adquirido não foi zero quilômetro, como determinava as diretrizes do Programa e a Cláusula 1ª do Convênio; o veículo adquirido tinha dois anos de uso e, à época da inspeção, encontrava-se em uma oficina mecânica da cidade, sem motor;

c) de acordo com informações prestadas pelo mecânico, o motor do veículo fundiu cerca de 5 meses após sua aquisição, foi recuperado e em seguida apresentou um superaquecimento, provocando a rachadura do bloco; o motor foi enviado para a Retífica Capital com sede em Palmas/TO, e aguardava a compra de um bloco novo; por isso, percebe-se que o objetivo do convênio não foi alcançado;

d) o veículo, quando funcionou, não era usado, exclusivamente, por alunos matriculados no ensino público fundamental, sendo utilizado em eventos religiosos para transporte de jogadores do time local e de alunos do 3º grau para a cidade de Guaraí/TO, o que comprova o desvio de finalidade, contrariando a cláusula 1ª do termo de Convênio;

e) no veículo constava apenas a logomarca da Prefeitura, contrariando o que determina o item ‘m’, inciso II, cláusula 2ª do Convênio.

8. A Secretaria Federal de Controle Interno/CGU elaborou o Relatório de Auditoria n. 679/2013 (peça 2, p. 46-48), concluindo que o senhor José Wellington Martins Belarmino encontrava-se em débito com a Fazenda Nacional pela importância de R\$ 163.347,38, conforme descrito no item 9 do mesmo relatório. Em concordância com tal relatório, foram emitidos o Certificado de Auditoria n. 679/2013 (peça 2, p. 49), Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno nº 679/2013 (peça 2, p. 50) e Pronunciamento Ministerial (peça 2, p. 52).

9. Em decorrência das irregularidades acima mencionadas, esta Secretaria promoveu a citação do responsável, por meio do Ofício 510/2013-TCU/SECEX-TO, de 7/8/2013 (peça 8), reiterado pelo Ofício 936/2013-TCU/SECEX-TO, de 27/12/2013 (peça 14), o qual foi recebido conforme AR Digital de peça 15. Em resposta a este último ofício, o responsável em epígrafe apresentou, por meio de seu advogado, suas alegações de defesa constantes do documento de peça 28, p. 1-18, as quais serão consideradas a seguir.

EXAME TÉCNICO

10. Por aquelas alegações de defesa, o senhor José Wellington Martins Tom Belarmino afirma que, realmente, não realizou o objeto do convênio em comento, que previa a aquisição de veículo **zero quilômetro** (grifo nosso), conforme Plano de Trabalho, segundo algumas assertivas abaixo transcritas:

‘Não foi possível a compra de veículo zero quilômetro, como previsto no convênio, porque o valor pactuado não se mostrou - no momento da aquisição - suficiente para tanto.

(...)

O recurso disponível, R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), não se mostrou suficiente para a aquisição de veículo zero quilômetro, com as características previstas no convênio.

(...)

O veículo, mesmo sendo usado, trouxe benefícios à população, razão pela qual foram atendidos os fins para os quais foi firmado o convênio.

Ora, um veículo com pouco mais de um ano de uso é perfeitamente útil para o objetivo de transporte ao qual se destinava.’

11. Portanto, pelas próprias afirmações do imputado neste processo, foram transgredidas a Cláusula Primeira – DO OBJETO (Convênio nº 751030/2001) e Instrução Normativa STN n. 001/1997, em seu artigo 15, Capítulo IV – DA ALTERAÇÃO, onde se lê o seguinte, respectivamente:

‘DO OBJETO (Convênio)

CLÁUSULA PRIMEIRA - Aquisição de veículo automotor de transporte coletivo, zero quilômetro, com capacidade de 9 (nove) até 20 (vinte) passageiros, conforme o plano de trabalho, destinado exclusivamente ao transporte de alunos matriculados no ensino público fundamental, residentes prioritariamente na zona rural, de modo a garantir o seu acesso e permanência na escola.

CAPÍTULO IV (Instrução Normativa/STN 001/1997)

DA ALTERAÇÃO

Art. 15. O convênio, ou Plano de Trabalho, este quando se tratar de destinação por Portaria Ministerial, somente poderá ser alterado mediante proposta do conveniente, devidamente justificada, a ser apresentada em prazo mínimo, antes do término de sua vigência, que vier a ser fixado pelo ordenador de despesa do concedente, levando-se em conta o tempo necessário para análise e decisão.’

12. E, consoante os presentes autos, o responsável em tela não solicitou a alteração do objeto do convênio em lide.

13. Ademais, com os fatos ocorridos após a aquisição do veículo usado (motor fundido cerca de cinco meses após sua aquisição; superaquecimento do motor, provocando a rachadura do bloco), confirmados pelo próprio ex-prefeito, que deixou de observar, com essa compra imprópria e indevida, o princípio da eficiência, eficácia e economicidade da aplicação de recursos públicos, como se pode ver pelas suas próprias afirmativas:

‘Por mais que tenha sido constatado que o veículo apresentava defeito, à época da inspeção, encontrando-se em uma oficina mecânica da cidade, sem motor, esse fato é justificado na própria inspeção.

As informações que a equipe de fiscalização colheu do mecânico dão conta de que o motor do veículo fundiu cerca de cinco meses após sua aquisição, contudo foi recuperado.

Algum tempo depois o motor apresentou um superaquecimento, provocando a rachadura do bloco, razão pela qual o motor foi retirado e enviado para a Retífica Capital, com sede em Palmas/TO, e aguardava a compra de um bloco novo.’

(...)

17. E, positivamente, a gestão dos recursos públicos em análise trouxe prejuízos operacionais e financeiros à municipalidade de Pedro Afonso, ou mais precisamente aos alunos do ensino fundamental da região rural que tanto precisavam dos serviços que deveriam ter sido prestados, caso não tivessem ocorridos os problemas de ordem mecânica no veículo adquirido de forma irregular pela administração do ex-prefeito em tela. E esses problemas, com certeza, além de prejudicar no atendimento daqueles alunos, acarretaram mais despesas para os cofres públicos municipais.

18. Além das irregularidades acima, o ex-prefeito utilizou o veículo para fins diferentes daquele para o qual fora adquirido, mesmo que tal aquisição tenha sido contrária às normas, então, vigentes, como pode-se ver pelas declarações do ex-gestor, abaixo transcrita:

‘O veículo foi temporariamente utilizado para outros fins - também públicos - que não estavam previstos na avença, como o transporte de alunos do 3º grau.

Ocorre que não deixou de cumprir o objetivo ao qual se destinava, apenas foi utilizado pontualmente e de forma complementar para outras finalidades que atendiam a população, seja em sua necessidade religiosa/cultural, seja na esportiva/recreativa - todas amparadas pela Constituição.’

19. O alegante também prestou esclarecimentos ou informações procedentes e possíveis de serem aceitas ou acatadas acerca dos documentos pertinentes ao veículo adquirido, sendo que tais informações não o eximem das responsabilidades pelas irregularidades constatadas na aplicação dos recursos do convênio ora analisado, como podemos ver pelas seguintes assertivas suas:

‘No que diz respeito à alegada não apresentação do Certificado de Registro do Veículo - CRV e da Apólice de Seguro Total, verifica-se que a fl. 312 da peça 1 encontramos o CRV do veículo. Além disso, foi feito seguro, conforme comprovam os documentos constantes as fls. 316 e seguintes da peça 1. (peça 1, p. 312 e 316)

As últimas manifestações da Auditoria Interna do FNDE demonstram que esse órgão do controle interno reconhece que tais impropriedades de natureza formal estão sanadas, restando apenas esclarecimentos quanto à aquisição de veículo usado - assunto ao qual se dedicou o item anterior desta defesa. (peça 1, p. 328-329)

Quanto à verificação de que constava apenas a logomarca da Prefeitura no veículo, descumprindo-se cláusula do convênio que estabelecia situação distinta, cumpre esclarecer que à época da inspeção realizada no município a secretaria responsável pelo transporte escolar era a Secretaria de Infraestrutura, a qual deixou de dar cumprimento adequado ao pactuado no convênio, entretanto a situação foi corrigida posteriormente - dando-se integral cumprimento a referida cláusula do convênio (como comprovam os documentos constantes as fls. 270 e seguintes da peça 1).’

20. No tocante à aferição da ocorrência de boa-fé em sua conduta, conforme determina o mandamento contido no § 2º do art. 202 do RI/TCU, entende-se que constam dos autos elementos que permitem não reconhecê-la, conforme itens 10 a 17 acima. (...)”

9. Com base nesse exame, a Secex/TO propõe ao Tribunal (peças 30 e 31):

9.1. julgar irregulares as contas do Sr. José Wellington Martins Tom Belarmino, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c e 19, todos da Lei 8.443/1992, condenando-o ao pagamento da quantia de R\$ 49.500,00 (quarenta e nove mil e quinhentos reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data de 02/01/2002, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.2. aplicar ao responsável a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.4. encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado de Tocantins, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992.

10. O Ministério Público junto ao TCU, neste feito representado pelo Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin, concorda com encaminhamento sugerido pela unidade técnica (peça 32).

IV

11. Vistas as manifestações de mérito da Unidade Técnica e do Ministério Público, inicio minha apreciação acerca da matéria.

12. O veículo objeto do convênio destinava-se exclusivamente ao transporte de alunos matriculados no ensino público fundamental, residentes prioritariamente na zona rural, de modo a garantir acesso e permanência dos discentes na escola.

13. Compulsando o Relatório 038/2003 da Secretaria Federal de Controle Interno, destaco as principais irregularidades encontradas mediante vistoria no local realizada entre 28 a 30/04/2003 (peça 1, fl. 172):

13.1. não foi adquirido veículo zero quilômetro como determinavam as diretrizes do programa e a Cláusula 1ª do Convênio, pois o micro-ônibus contava com dois anos de uso e, à época da inspeção, encontrava-se em uma oficina mecânica da cidade, sem motor;

13.2. informações prestadas pelo mecânico noticiaram que o motor do veículo fundiu cerca de cinco meses após sua aquisição; apesar de recuperado, em seguida apresentou superaquecimento, provocando a rachadura do bloco do motor; após, foi enviado à Retífica Capital com sede em Palmas/TO e aguardava a compra de um bloco novo por parte da Prefeitura de Pedro Afonso/TO;

13.3. o veículo, quando funcionava, não era usado exclusivamente por alunos matriculados no ensino público fundamental, sendo empregado em eventos religiosos e para transporte de jogadores do time local e de alunos do 3º grau para a cidade de Guaraí/TO, o que contrariava a cláusula 1ª do termo de Convênio.

14. Diante dessas irregularidades, o ex-alcaide foi instado a se manifestar nos autos. Em substância, o responsável alegou que não foi possível comprar um veículo zero quilômetro, porque o valor de R\$ 50.000,00 não seria suficiente para tanto, razão pela qual optou por adquirir um veículo com pouco mais de um ano de uso. Afirmou ainda que o micro-ônibus comprado trouxe benefícios à população ao ser usado na finalidade pactuada mediante o Convênio n. 751.030/2001, em que pese reconheça que “o veículo foi temporariamente utilizado para outros fins”.

15. Sobre a assertiva de que os recursos não seriam bastantes para comprar o micro-ônibus, registre-se que em situações desse jaez o administrador público deve entrar em contato com o órgão ou entidade concedente para empreender tratativas com vistas a renegociar os termos do convênio. Não pode o gestor, ao seu alvedrio, transmutar o plano de trabalho ou os demais termos do ajuste que antes fora avençado, alterando-os unilateralmente.

16. Nessa linha, vale conferir o art. 15 da Instrução Normativa/STN 001/1997: “O convênio, ou Plano de Trabalho, este quando se tratar de destinação por Portaria Ministerial, somente poderá ser alterado mediante proposta do conveniente, devidamente justificada, a ser apresentada em prazo mínimo, antes do término de sua vigência, que vier a ser fixado pelo ordenador de despesa do concedente, levando-se em conta o tempo necessário para análise e decisão.”

17. Ao que consta nos autos, essa providência de levar o alegado problema ao conhecimento do concedente, FNDE, sequer foi tentada pelo ex-prefeito.

18. De ressaltar que a aquisição de veículo usado sem qualquer autorização do concedente, além de ir de encontro ao art. 15 da Instrução Normativa/STN 001/1997, infringiu o disposto na Ficha de Análise/Aprovação do Projeto, elaborada pelo FNDE – ao aprovar o Plano de Trabalho do ajuste –, que dispõe: “O proponente não poderá conforme as diretrizes do programa adquirir veículo usado sob pena de proceder à devolução do recurso repassado.” (peça 1, p. 28).

19. Está cristalino que a defesa ofertada pelo ex-alcaide acerca da aquisição de veículo usado não deve prosperar.

20. Quanto à assertiva de que o micro-ônibus trouxe benefícios à população ao ser empregado na finalidade do Convênio 751.030/2001, entendo igualmente que essa alegação não merece guarida, porque os defeitos mecânicos sucessivos apresentados pelo veículo – motor fundido cerca de cinco meses após sua aquisição, superaquecimento do motor, rachadura do bloco e aguardo de substituição de peça (bloco do motor) – não permitiram o pleno emprego do veículo no fim a que se destinava, que, repisa-se, seria o transporte de alunos matriculados no ensino público fundamental, residentes prioritariamente na zona rural, de modo a garantir acesso e permanência dos discentes locais na escola.

21. De mais a mais, inspeção **in loco** efetuada pela Secretaria Federal de Controle Interno e as declarações do ex-prefeito oferecidas em contraditório nos autos atestaram que o veículo, ao tempo em que funcionava, não era empregado, exclusivamente, por alunos matriculados no ensino público fundamental. Ao revés, era usado em eventos religiosos e para transporte de jogadores do time local e de alunos do 3º grau para a cidade de Guaraí/TO.

22. O magistério jurisprudencial desta Casa de Contas tem distinguido as noções de desvio de finalidade e de objeto do convênio, com repercussões, em regra, diferenciadas: contas irregulares, com

débito, no caso de desvio de finalidade; e contas regulares com ressalva na hipótese de desvio de objeto (v., entre outros, os Acórdãos 2.606/2013 – Plenário e 3.515/2013 – 2ª Câmara).

23. O desvio de objeto se configura quando o conveniente, sem autorização prévia do concedente, executa ações não previstas no plano de trabalho da avença, mas, em alguma medida, preserva o fim a que se destinam os recursos. O desvio de finalidade ocorre quando os recursos são aplicados em fim diverso daquele anteriormente pactuado ou ainda quando o escopo específico da avença não é atendido em decorrência de irregularidades na execução do ajuste. Esta prática (desvio de finalidade) evidencia maior reprovabilidade de conduta do que a anterior (desvio de objeto), porque obsta o atendimento das necessidades específicas da comunidade que se beneficiaria com o ajuste, se não fosse o desvio de finalidade.

24. Na hipótese deste processo, não houve desvio de objeto, porquanto o fim pretendido pelo convênio deixou de ser atingido. Ao revés, a situação fática verificada nos autos se subsume ao desvio de finalidade, haja vista que os defeitos contidos no micro-ônibus impediram o uso efetivo desse meio de transporte no fim previamente pactuado e, ainda, porque não foi respeitada a exclusividade de emprego do veículo no curto tempo em que funcionou, servindo a objetivos outros – religiosos, desportivos –, conforme noticiado acima. É dizer: em face dessas irregularidades que versam o desvio de finalidade, estão evidenciados o descumprimento do plano de trabalho e a inexecução total do objeto do convênio.

25. Nessas situações como a delineada nos autos deve-se imputar a integralidade do débito ao responsável ante o não atendimento da finalidade específica do convênio, qual seja, de propiciar transporte aos alunos do ensino fundamental da região rural local. Assim, o ex-alcaide deverá ter suas contas julgadas irregulares, sob o fundamento legal adequado à situação – art. 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, da Lei 8.443/1992 –, com imposição de ressarcir aos cofres públicos federais a totalidade dos recursos transferidos, além do que deve ser apenado com a multa capitulada no art. 57 da Lei n. 8.443/1992.

26. Entendo ainda que se deve encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado de Tocantins, com base no art. 16, § 3º, da Lei n. 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU.

Ante o exposto, acolho a proposta de encaminhamento sugerida pela unidade técnica e voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 8 de março de 2016.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator