

## VOTO

Em apreciação a Tomada de Contas Especial – TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE contra o Sr. Francisco Vieira Costa, ex-prefeito de Quiterianópolis/CE (gestão: 2005-2008 e 2009-2013), em face da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio 807.448/2005, com vigência de 27/10/2005 a 22/8/2006.

2. O aludido ajuste teve por objetivo “conceder apoio financeiro para o desenvolvimento de ações que promovam o aperfeiçoamento da qualidade do ensino e melhor atendimento aos alunos da Educação Básica, por meio da Formação Continuada de Profissionais de Apoio”. Conforme o plano de trabalho (peça 1, p. 134-138), seriam capacitados 149 profissionais de apoio daquele município, em curso de 120 horas presenciais, dividido em módulos de 40 horas-aula, com abordagem de temas e palestras sobre gestão escolar, relações interpessoais, autoestima, ética e cidadania, assim como higiene e saúde.

3. Para a execução do ajuste, foi pactuado o aporte de R\$ 79.837,27 pelo concedente e de R\$ 822,73 pelo Município de Quiterianópolis/CE. Os recursos federais foram repassados, em parcela única, por meio da Ordem Bancária 2005OB807589, cujo crédito na conta específica do convênio ocorreu em 29/12/2005.

4. A previsão era de utilização dos valores pactuados com as seguintes despesas: contratação de instrutores, transporte, alimentação e hospedagem de educadores e capacitandos e aquisição de materiais de consumo.

5. Em 2007, o município de Quiterianópolis/CE foi fiscalizado pela então Controladoria-Geral da União – CGU, que registrou, no Relatório de Fiscalização 945/2007-CGU, as seguintes irregularidades relacionadas ao Convênio 807.448/2005 (peça 1, p. 344-376):

- “1. não adoção da modalidade obrigatória de prego na licitação do objeto do programa do convênio;
2. ausência da devida pesquisa de preço de mercado;
3. ausência de previsão no Edital da exigência de prova da regularidade fiscal dos licitantes junto às fazendas federal, estadual e municipal;
4. ausência de prova da regularidade fiscal junto às fazendas estaduais e municipais na habilitação das licitantes;
5. ausência das rubricas dos licitantes e da Comissão Permanente de Licitação nas propostas dos concorrentes e na documentação habilitatória;
6. ausência de descrição clara do objeto licitado [no edital, no contrato e no processo];
7. indícios de realização da capacitação em carga horária e número de cursandos inferiores ao especificado no Convênio e na licitação [de acordo com entrevista realizada com cinco pessoas indicadas pela prefeitura];
8. pagamento de despesa injustificada com base em aditivo contratual sem amparo legal [sem justificativa e celebrado após o fim da vigência do contrato];
9. indícios de simulação do procedimento licitatório e da respectiva despesa;
10. ausência, no processo e no Edital, da exigência de prova da regularidade fiscal dos licitantes junto às fazendas federal, estadual e municipal, ao INSS e ao FGTS;
11. ausência, no processo e no Edital, da exigência de prova da regularidade fiscal dos licitantes junto às secretarias de fazenda estadual e municipal;
12. ausência de identificação dos signatários representantes dos licitantes nas Atas de Habilitação, Abertura e Julgamento das propostas, bem como das rubricas nas propostas das concorrentes e na documentação habilitatória;
13. ausência do atesto da realização da despesa nos processos de pagamento;
14. ausência de referência ao Convênio nos documentos comprobatórios das despesas;
15. pagamento de despesa com transporte à empresa com objeto social incompatível com o serviço a ser executado e em valor acima do especificado no projeto do Convênio;

16. pagamentos não justificados e sem comprovação da despesa;
17. ausência de prova da regularidade fiscal por ocasião dos pagamentos;
18. ausência de pesquisa de preço nas compras e serviços contratados diretamente;
19. desempenho de atividades sem delegação de competência;
20. violação do princípio da segregação de função;
21. inexistência de empresas nos locais indicados na documentação fiscal;
22. cheques sacados pelo Secretário de Finanças para pagamento de despesas.”

6. Quando da análise da prestação de contas, o FNDE destacou as irregularidades acima identificadas e apontou a não aplicação dos recursos no mercado financeiro. A diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Especiais do FNDE, mediante o Parecer Pedagógico 40/2014, datado de 27/2/2014 (peça 1, p. 396-398), registrou a ausência de documentação comprobatória que permitisse confrontar o disposto no Plano de Trabalho Aprovado e o efetivamente executado, de modo que solicitou à Prefeitura Municipal: o plano do curso de capacitação; a lista de docentes capacitados; o modelo de certificação emitido, contendo carga horária, período do curso e conteúdo programático efetivamente realizado; os comprovantes fiscais das despesas efetuadas; e o relatório circunstanciado da realização do curso de capacitação, assim como justificativas a respeito das impropriedades listadas pela CGU. Contudo, apesar das notificações efetivadas à prefeitura e ao ex-prefeito, não houve resposta.

7. Diante da impugnação das despesas do Convênio 807.448/2005, o FNDE instaurou a presente Tomada de Contas Especial, cuja conclusão foi pela responsabilização do Sr. Francisco Vieira Costa pela quantia total transferida à municipalidade. A então Controladoria-Geral da União emitiu Relatório de Auditoria e certificou a irregularidade das contas e a autoridade ministerial manifestou a sua ciência sobre esse parecer.

8. Consoante consta nos autos, o prefeito sucessor, Sr. José Barreto Couto Neto (gestão 2013-2016), em nome do município, adotou providências contra o responsável ao ingressar com duas ações judiciais, uma de improbidade administrativa e outra de ressarcimento, comunicando os fatos ao FNDE.

9. No âmbito deste Tribunal, a Secex/RS, em análise dos elementos constantes dos autos, promoveu, com base na delegação de competência por mim conferida, a citação do ex-prefeito a fim de que recolhesse o valor do débito apurado, de R\$ 79.837,27 (data de ocorrência: 29/12/2005) e/ou oferecesse suas alegações de defesa pela falta de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por meio do convênio em foco, quanto às ocorrências registradas nos Pareceres Pedagógicos 40/2014 e 85/2014, do FNDE, e no Relatório de Fiscalização 945/2007-CGU.

10. Após devidamente notificado, o Sr. Francisco Vieira Costa apresentou o documento de peça 10, no qual, no essencial, alegou que: i) as exigências mencionadas nos itens 3, 4, 10 11, 17 do Relatório de Fiscalização 945/2007-CGU (reproduzidas no item 5 acima) estariam previstas na Lei 8.666/1993, a qual teria sido citada no edital de licitação; ii) a ausência de pesquisa de preços não deve ser considerada falha de natureza grave nem representar dano ao Erário (itens 2 e 18 do relatório mencionado); iii) a falta de rubrica nos documentos de habilitação, propostas e atas de abertura e julgamento das propostas não geram prejuízo à finalidade do processo e aos licitantes (itens 5 e 12 do citado relatório); e iv) o curso de capacitação ocorreu regularmente conforme especificado no convênio. Por fim, indagou a ausência de provas e afirmou não haver indícios de falhas no convênio em apreço que seja capaz de ocasionar a irregularidade das contas.

11. Devidamente avaliadas as alegações de defesa oferecidas, a unidade técnica, em síntese, propôs julgar irregulares as contas do ex-alcaide, condenando-o ao pagamento do débito que lhe foi atribuído. O Ministério Público junto ao TCU aquiesce a essa proposição, sugerindo, ainda, aplicar ao Sr. Francisco Vieira Costa a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, observando-se que a pretensão punitiva está prescrita com relação às irregularidades ocorridas no período anterior a 25/7/2006.

12. De início, convém ressaltar que incumbe àquele que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária, o dever de demonstrar a adequada aplicação dos valores que lhe foram confiados, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-lei 200/1967. Desse modo, é ônus do responsável oferecer documentação que demonstre, de forma efetiva, os gastos efetuados.
13. No caso que ora se analisa, além das diversas irregularidades constatadas, não foi possível atestar a execução do objeto pactuado.
14. Conforme visto, o objeto não está claramente descrito no edital do certame, no contrato, nem em qualquer parte do processo licitatório. Não há sequer informação quanto ao período, ao local, aos instrutores, à distribuição de turmas, ao material e à proposta didática de realização do curso de capacitação (peça 1, p. 353-354).
15. Ademais, não foram apresentados documentos expressamente requeridos e essenciais para a demonstração da efetiva realização da capacitação, tais como: o plano do curso de capacitação; a lista de docentes capacitados; o modelo de certificação emitido; o conteúdo programático realizado; os comprovantes fiscais das despesas efetuadas; e o relatório circunstanciado da realização do curso de capacitação (peça 1, p.10).
16. Entrevista promovida pela então CGU com cinco supostos beneficiários, apontados pela prefeitura, identificou informações assimétricas. Dois responderam não terem participado de qualquer capacitação; um, ter participado por um dia, em 18/5/2006, enquanto a prefeitura registrava o período de 23 a 27/1/2006; outro, por uma semana, em setembro/2006, apesar de ser indicado o período de 20 a 24/2/2006 pela prefeitura; e o último, por três dias, em junho/2006, enquanto a prefeitura teria informado o período de 27 a 31/3/2006 (peça 1, p. 354-355). Registre-se, ainda, não ter sido fornecido o certificado de conclusão do curso.
17. Também não foi indicada a forma de distribuição dos capacitandos nem apresentada a folha de frequência dos 149 cursandos e dos instrutores (peça 1, p. 354).
18. Desse modo, não obstante as alegações do ex-prefeito, os elementos trazidos aos autos não são capazes de demonstrar a execução do objeto do convênio, visto que não foram oferecidas provas capazes de evidenciar o efetivo cumprimento do plano de trabalho.
19. Em acréscimo, as diversas ocorrências apontadas pela CGU, relacionadas aos procedimentos licitatórios e à execução financeira, reforçam as irregularidades praticadas.
20. Dentre os apontamentos feitos, menciono a constatação de n. 9, “indícios de simulação do procedimento licitatório e da respectiva despesa”, identificados na análise do processo do Convite 2712.02/2005, referente à prestação de serviço de hospedagem de professores e instrutores do curso objeto do convênio em tela, no valor de R\$ 15.750,00. Embora tenha sido informado pela prefeitura que o curso teria ocorrido no município de Quiterianópolis/CE, houve pagamento de hospedagem para capacitandos deste município.
21. A empresa vencedora, em resposta à entrevista realizada pela CGU, não lembrava de quais licitações teria participado, nem datas, locais e concorrentes, mas afirmou que, apesar de não possuir hospedaria no município onde seria realizado o curso, teria providenciado hospedagem na cidade. Todavia não informou em que condições teriam ocorrido as hospedagens (período, quantidade de pessoas e locais) nem apresentou documentos comprobatórios. Segundo informação dos demais licitantes, sequer apresentaram proposta escrita para essa licitação.
22. Observou-se, ainda, que o termo de homologação e adjudicação possui data anterior às da ata de habilitação, abertura e julgamento das propostas; os documentos de habilitação e as propostas dos concorrentes não possuem as rubricas dos licitantes e da Comissão de licitação e não houve pesquisa prévia de preços.
23. Nesse caso, como se pode perceber são diversas as evidências de que o objeto não foi executado na forma como pactuado.

24. Como se nota, as argumentações do Sr. Francisco Vieira Costa não são suficientes para afastar o débito ou sua responsabilização no âmbito destes autos.

25. Nesse contexto, em que a correta aplicação dos recursos públicos no cumprimento do objeto da avença não é comprovada, assiste razão ao parecer da unidade técnica, o qual contou com a concordância do representante do Ministério Público junto ao TCU. Desse modo, entendo que as contas do Sr. Francisco Vieira Costa devem ser julgadas irregulares, com base no art. 16, III, alíneas **b** e **c**, da Lei 8.443/1992, condenando-o ao pagamento do débito apurado nos autos.

26. Em razão da gravidade da falta constatada e da reprovabilidade da sua conduta, deve-se aplicar a ele a multa proporcional ao dano prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, observando-se que, nos termos do Acórdão 1.441/2016 – Plenário, incidiu a prescrição da pretensão punitiva em relação aos fatos cujas datas de ocorrência (contadas dos pagamentos efetuados, peça 1, p. 218) excedem dez anos da data do ato que ordenou a citação (25/07/2016, peça 5).

27. Outrossim, cumpre autorizar, se solicitado, o parcelamento das dívidas e a cobrança judicial, bem como encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Procuradoria da República no Estado do Ceará, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, e ao juízo da 24ª Vara Federal/SJ/CE, a título de subsídio ao julgamento do processo 0800030-64.2014.4.05.8106.

Com essas considerações, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 3 de julho de 2018.

MARCOS BEMQUERER COSTA  
Relator