

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trago à apreciação deste Colegiado Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, tendo por responsável o ex-Prefeito Sr. João Antônio Desidério de Oliveira, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos oriundos do Convênio 830.452/2007.

2. O aludido ajuste tinha por objeto conceder apoio financeiro para o desenvolvimento de ações que visavam a proporcionar à sociedade a melhoria da infraestrutura da rede física escolar, com a construção de uma unidade escolar – uma creche, nos termos do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância (peça 1, p. 95/107).

3. Para a implementação do objeto pactuado, ao FNDE coube a quantia de R\$ 700.000,00 e ao concedente o valor de R\$ 7.070,71, a título de contrapartida. O ajuste previa vigência de 27/12/2007 a 20/12/2009, mas foi rescindido unilateralmente pelo FNDE em 02/12/2009, devido às irregularidades na execução de seu objeto (peça 2, p. 5/7).

4. A Secex/RN, unidade responsável pela instrução deste feito, promoveu a citação do Sr. João Antônio Desidério de Oliveira a fim de que recolhesse o valor do débito apurado e/ou apresentasse alegações de defesa pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais no objeto pactuado no Convênio 830.452/2007, em decorrência da omissão no dever de prestar contas dos aludidos recursos e da falta de justificativas para tal omissão (peças 13/16).

5. O responsável encaminhou sua defesa, cujos argumentos e provas foram refutados pela unidade técnica, que concluiu pela irregularidade das contas do ex-Prefeito, com a condenação ao pagamento do débito quantificado e com a aplicação da multa proporcional ao dano causado ao erário.

6. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica.

7. Em suas alegações, o responsável requer a exclusão de sua responsabilidade de prestar contas dos recursos do Convênio 830.452/2007, com a consequente responsabilização do prefeito que o sucedeu, Sr. Antônio Cláudio Mota Martins.

8. Com vistas a sustentar o afastamento de sua responsabilidade, afirma o responsável que a vigência da referida avença alcançou a gestão do sucessor, havendo o seu mandato expirado em 2008. Portanto era obrigação de seu sucessor prosseguir na execução da obra e, ao final, prestar contas do ajuste ao concedente.

9. No mérito, apresentou cópia de dois laudos, no sentido de demonstrar a execução da obra: Laudo 951/2015, realizado por perito criminal federal (peça 17, p. 4/64), e Laudo do Assistente Técnico, elaborado por engenheiro civil inscrito no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Ceará – Crea/CE (peça 17, p. 65/105).

10. A responsabilidade do ex-Prefeito Sr. João Antônio Desidério de Oliveira está bem delimitada nestes autos, conforme os pareceres convergentes emitidos nas fases externa e interna desta TCE – mencionados no Relatório precedente –, não havendo, pois, reparos a fazer nessa matéria.

11. Nos termos pactuados, a vigência do Convênio 830.452/2007 era de 540 dias contados da data de sua assinatura, portanto de 27/12/2007 a 20/12/2009 (peça 1, p. 99, cláusula quarta). O prazo de prestação de contas final do total dos recursos recebidos era de até sessenta dias após o término da vigência do ajuste, o que conduziria à data limite de 18/2/2010 para cumprimento de tal obrigação (peça 1, p. 102, cláusula nona). Com a rescisão unilateral do convênio em 02/12/2009, houve a antecipação do término da vigência em 18 dias e consequentemente na data limite de prestação de contas, passando a ser 1º/02/2010.

12. O Sr. João Antônio Desidério de Oliveira atuou como chefe do Poder Executivo do Município de Palmácia/CE nos exercícios de 2005 a 2008, vindo a renunciar o cargo de Prefeito em

17/11/2008 (peça 19, p. 3).

13. A gestão dos recursos públicos oriundos da multicitada avença se deu durante o mandato do Sr. João Antônio Desidério de Oliveira. Em 07/7/2008 foi efetuado o crédito dos recursos na conta do concedente (peça 2, p. 127), que apresentou saldo zerado em 15/9/2008 (peça 2, p. 83).

14. Nesse contexto, não cabe imputar responsabilidade ao Prefeito que o sucedeu no curto período de novembro a dezembro de 2008, ou seja, ao Sr. Antônio Holanda de Oliveira, seja porque não geriu tais recursos, seja porque o prazo limite para a prestação de contas não venceu nesse lapso temporal.

15. Também não se pode responsabilizar o Sr. Antônio Cláudio Mota Martins, Prefeito nos exercícios de 2009 a 2012, porque, além de não ter administrado os recursos federais da avença, adotou medida judicial para resguardar o erário com a ação de improbidade administrativa c/c pedido de ressarcimento do dano causado (peça 1, p. 193/207), haja vista que o Município se deparou com uma obra inacabada e sem documentos em seu arquivo que permitissem a elaboração da prestação de contas, segundo as normas aplicáveis.

16. A tentativa de justificar a omissão no dever de prestar contas sob a alegação de que o prazo para tal vencera na administração sucessora não procede diante dos elementos fáticos, abordados anteriormente, que bem definiram os limites da atuação de cada um dos prefeitos que sucederam o responsável. Resta comprovado que toda a gestão dos recursos foi realizada pelo Sr. João Antônio Desidério de Oliveira, o qual deveria apresentar a documentação relativa à execução do objeto pactuado à administração seguinte; como assim não o fez, a responsabilidade pela prestação de contas recai exclusivamente sobre sua pessoa.

17. O Laudo 951/2015 foi elaborado por equipe do Setor Técnico-Científico da Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal no Estado do Ceará – SETEC/SR/DPF/CE, que visitou em 03/06/2015 duas obras no Município de Palmácia/CE, em atendimento à determinação de Delegado de Polícia Federal, sendo uma referente à construção de adutora (convênio com DNOCS) e a outra relativa à creche, objeto do Convênio 830.452/2007 (peça 17, p. 4).

18. No referido laudo, consta que foi feita a solicitação dos extratos das movimentações financeiras dos dois convênios investigados, a fim de que a perícia pudesse determinar de maneira inequívoca a origem e o destino dos recursos públicos repassados ao conveniente, entretanto a documentação requerida não foi encaminhada ao SETEC/SR/DPF/CE, o que tornou impossível à equipe responder a todos os quesitos referentes à perícia contábil.

19. Nas alegações de defesa, o responsável destacou a tabela 5 do Laudo 951/2015 que mostra o “resumo de serviços executados mais o primeiro aditivo, de acordo com os preços unitários compatíveis com valores de mercado”, no total de R\$ 619.825,34 (peça 17, p. 24). Porém cabe ressaltar que nesta tabela há serviços incluídos com o primeiro aditivo feito ao contrato celebrado entre o Município de Palmácia e a construtora, cuja fonte de financiamento é desconhecida, não se podendo afirmar, dada a falta de conexão causal adiante abordada, tratar de recursos oriundos do Convênio 830.452/2007. A propósito, não se verificou nestes autos aprovação do órgão concedente a eventual adição de serviços no objeto pactuado no aludido Convênio, tampouco termo aditivo para acrescer o valor de recursos federais a cargo do concedente.

20. Do Laudo 951/2015, destaco, a seguir, os seguintes quesitos com as respostas dadas pela perícia (peça 17, p. 19/20; 46; 47; 49, 57, 62 e 63):

“a) Creche Pró- Infância

Há duas notas fiscais referentes à obra da TP n. 001/2008, conforme convênio 830452/2007-FNDE: n. 536, no valor de R\$ 192.285,92 (fl. 37 1 do IPL) e n. 549, no valor de R\$ 384.571,84 (fl. 378 do IPL). Elas são datadas respectivamente de 11/07/2008 e 08/08/2008 e totalizam R\$ 576.857,76. Por sua vez, os recibos são três: R\$ 192.285,92, referente à nota 536, datado de 11/07/2008 (fl. 370 do IPL); R\$ 192.285,92, datado de 12/08/2008, referente ao pagamento parcial da nota fiscal n. 549 (fl. 374 do IPL); e R\$ 50.000,00, referente ao pagamento

parcial da nota 549 (fl. 377 do IPL).

Nota-se que o valor total dos recibos é de R\$ 434.571,80, portanto menor que o valor total das notas. Analisando-se a compilação realizada por funcionário do FNDE dos extratos da conta 22857-5, da agência 481 do Banco do Brasil (fls. 445/446 do IPL), percebe-se que houve cheques compensados nas mesmas datas e nos mesmos valores dos recibos descritos.

Tal compilação de extratos mostra diversas transferências efetuadas na referida conta corrente. Algumas delas trata-se de transferências entre a conta corrente e aplicação financeira da mesma conta. O resgate representa o retorno de valores da aplicação financeira para a conta corrente. De acordo com informações dos códigos da transferência, sabe-se que as movimentações de final 0070 representam transferência da conta corrente para a aplicação. Não foi encaminhado a este Setor o extrato da movimentação financeira na conta de aplicação, mas é possível, a partir dos documentos de fls. 445 e 446 do IPL, determinar quais as transferências representam saídas de valores da conta de número 22857-5, referente ao convênio com o FNDE. A tabela a seguir apresenta a compilação dessas transferências externas da conta de número 22857-5.

(...)

O valor total de retiradas supera a entrada em R\$ 3.788,49. Isso pode ser possível devido aos rendimentos auferidos na conta aplicação, mas, como não foram encaminhados extratos dessa última, não foi possível determinar o total de ganhos com tais rendimentos. As movimentações referentes aos cheques podem teoricamente ser explicadas pelos recibos fornecidos pela empresa DARUMA. Mas as transferências referentes aos itens 3, 5, 7, 8, 9 e 10 [no total de R\$ 269.000,00] da tabela anterior não apresentam comprovação de gasto, nem o destinatário.

De qualquer maneira, **é possível concluir que o total de recursos provenientes do convênio com o FNDE foram retirados da conta exclusiva do referido convênio (c/c 22857-5, agência 0481).**

(...)

A) As obras objeto dos convênios FNDE e DNOCS foram efetivamente concluídas?

Não. Nenhuma das duas obras estavam concluídas quando da visita deste Perito.

(...)

G) Pode o perito descrever e apresentar o custo financeiro da obra por ele periciada?

O custo financeiro da obra é aquele referente aos pagamentos executados. De acordo com os recibos de folhas 370 a 377 do IPL, foram repassados à empresa DARUMA R\$ 434.571,80. No entanto, foram sacados da conta específica do convênio do FNDE (22857-5) pouco mais do que os R\$ 700.000,00 depositados através de recursos do convênio. O custo da reprodução da obra construída de acordo com o convênio é de R\$ 271.884,18.

L) Afóra as obras detectadas pela perícia, outras teriam sido iniciadas, considerando que a vigência do convênio FNDE seria até 2010?

Não é possível determinar em que momento fora executada cada parte da obra. Toda a obra encontra-se descrita no corpo deste Laudo.

(...)

Perícia Contábil

A) Os recursos dos convênios FNDE e DNOCS foram aplicados, em que montante?

O custo de reprodução da obra do convênio FNDE foi aqui calculado como sendo R\$ 271.884,18 (...) em valores de agosto de 2008.

(...)

B) Creche escola Pro-infância

1) Analisando-se a conta corrente do convênio é possível identificar a ocorrência de pagamentos adiantados, antes da execução dos serviços?

Sim. Dado que houve emissão de recibos que totalizaram R\$ 434.571,80 e o custo de

reprodução da obra é de R\$ 271.884,18, então certamente houve pagamentos por serviços não realizados. Além disso, o valor total repassado através do convênio foi de R\$ 700.000,00, valor esse integralmente sacado da conta específica. Não se conhece a destinação de todas as parcelas da quantia total, o que só pode ser respondido com a documentação solicitada através da Informação Técnica 115/2015 – SETEC/SR/DPF/CE.

2- Quais foram os saques efetuados e quais as datas? Há conciliação dos saques com medições ou notas fiscais emitidas pela pessoa jurídica?

Os saques encontram-se descritos na tabela 1 deste Laudo. Os saques realizados mediante cheque apresentam conciliação com recibos em nome da empresa DARUMA. Há transferências que não possuem conciliação com nenhuma medição nem nota fiscal.

Outros dados julgados úteis

Mesmo considerando-se que as informações acostadas nas folhas 540 a 545 do Processo são verdadeiras, no que tange às quantidades de serviços executadas no 1º aditivo da creche, então ainda assim, se chegaria à conclusão [de] que **a integralidade dos recursos oriundos do convênio com o FNDE não foi aplicada na obra**. Isso porque, aplicando-se os preços unitários do SINAPE para a data-base de maio de 2008 para os serviços descritos, obtêm-se que o custo de reprodução do que fora supostamente executado pela DARUMA é de R\$ 597.609,88 (ver tabela 17 deste Laudo), enquanto o valor repassado pelo convênio foi de R\$ 700.000,00.”

21. Os dados apurados pela perícia não favorecem ao responsável. Ao contrário, evidenciam com maior robustez a falta de regularidade na aplicação dos recursos públicos oriundos do Convênio 830.452/2007.

22. A obra, à época da vistoria em junho/2015, estava inacabada e sem qualquer serventia ao público alvo. Na perícia, apurou-se 28,20% de execução física da obra, enquanto que o FNDE havia indicado 26,83%, correspondente a R\$ 258.714,90 (peça 17, p. 27), havendo, portanto, ligeira diferença de 1,4% entre os percentuais mencionados.

23. Apesar desse pequeno percentual de execução física, 100% dos recursos federais foram retirados da conta corrente específica do ajuste. Como apontado pela perícia, a empresa construtora teria emitido duas notas fiscais, no total de R\$ 576.857,76, porém expediu recibos no montante R\$ 434.571,84, portanto em quantia menor ao das duas notas fiscais mencionadas. Além disso, houve transferências de R\$ 269.000,00 sem qualquer indicativo do beneficiário e do gasto realizado.

24. Diante desse contexto, não é possível afirmar o nexo de causalidade entre os recursos públicos decorrentes do ajuste e as despesas realizadas na execução do objeto pactuado. Isso porque o responsável não apresentou a devida prestação de contas, com os documentos relacionados na norma pertinente, tampouco trouxe na fase de alegações de defesa os comprovantes de despesas incorridas na construção da creche, de modo a indicar, com a segurança necessária, a origem dos recursos e a sua aplicação no objeto.

25. Nem mesmo com a parte executada da obra, ao custo de R\$ 271.884,18, em valores de 2008, conforme estimado na perícia, é possível evidenciar o elo causal entre recursos públicos e custos incorridos, dada a falta de apresentação dos comprovantes de despesas, lastreados em medições da obra, de cópia dos cheques emitidos e das transferências realizadas, com a indicação dos respectivos beneficiários. Portanto não é possível abater do total dos recursos públicos repassados o valor da parcela executada supostamente com os recursos do convênio.

26. Eis alguns enunciados constantes do aplicativo da Jurisprudência Seleccionada do TCU que assentam a necessidade e importância da formação do nexo de causalidade para assegurar a regularidade no emprego dos recursos públicos na execução do objeto pactuado mediante convênios e demais ajustes do gênero:

“A ausência de prestação de contas impede a demonstração do nexo causal entre os recursos federais repassados e as despesas realizadas, de forma que não se pode considerar eventual parcela executada de objeto de convênio para descontar do valor do débito supostos pagamentos

efetuados a terceiros.” (Acórdão 220/2009 – 2ª Câmara, Rel. Min. Subst. André Luís de Carvalho).

“É inerente ao regime de prestação de contas previsto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal o dever de o responsável pelo convênio demonstrar o nexo causal entre os recursos por ele geridos e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, ordens bancárias, cheques, recibos ou notas fiscais e extratos bancários, a confirmar o custeio, com recursos da União, dos bens produzidos e dos serviços realizados no ajuste.” (Acórdão 9.544/2017 – 2ª Câmara – Rel. Min. Subst. Augusto Nardes)

“A mera execução física do objeto ou de parte dele não comprova o regular emprego dos recursos de convênio firmado com a União. É necessário que o responsável demonstre o nexo causal entre os recursos por ele geridos e os documentos de despesas referentes à execução, como notas de empenho, ordens bancárias, cheques, recibos ou notas fiscais e extratos bancários, com vistas a confirmar a utilização dos recursos da União no ajuste.” (Acórdão 5.170/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)

“A existência física do objeto, por si só, não constitui elemento apto a comprovar a regular aplicação dos recursos federais repassados por meio de convênio, deve o gestor demonstrar, por meio de notas fiscais, recibos, procedimentos licitatórios, contratos, extratos bancários, cópias de cheques e ordens de pagamento, que a obra foi executada com os recursos destinados pelo ajuste.” (Acórdão 1.395/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Subst. Augusto Sherman)

27. O Laudo do Assistente Técnico (peça 17, p. 65/105), assinado em 26/01/2016, por engenheiro civil, inscrito no Crea/CE, foi elaborado para responder a quesitos formulados pelo próprio responsável, Sr. João Antônio Desidério de Oliveira, e àqueles feitos pelo Ministério Público, nos autos do Processo 00002929-89.212.4.05.8100 (11ª Vara da Seção Judiciária do Ceará), referentes à construção da creche tratada no Convênio 830.452/2007, e do sistema simplificado de abastecimento d'água, objeto de outro ajuste.

28. Nas considerações iniciais constantes do aludido Laudo, o engenheiro esclareceu que não encontrou na Prefeitura de Palmácia documentos relativos às duas obras periciadas, nem materiais, em estoque, adquiridos para tais construções. Informou ter vistoriado as obras, entrevistado pessoas das localidades conhecedoras dos fatos e servidores municipais contemporâneos à execução das avenças, e efetivado diversos cálculos para apurar os gastos realizados (peça 17, p. 68).

29. Nesse contexto, elaborou a tabela “Resumo dos serviços executados mais o primeiro aditivo, de acordo com os preços unitários compatíveis com valores de mercado, mais BDI 30%” (peça 17, p.70), a qual contém o total de R\$ 788.591,88.

30. Na análise dessa tabela, aplicam-se, no essencial, as ponderações constantes do item 19 retro. A falta da documentação das despesas incorridas (notas fiscais, notas de empenho, recibos, planilhas de medições atinentes aos pagamentos efetuados, movimentação financeira da conta específica do ajuste, cheques, transferências bancárias com indicação do beneficiário, dentre outros) impede o estabelecimento do vínculo de causalidade entre as verbas públicas do Convênio e as supostas despesas realizadas na construção da creche. Assim, esse Laudo não serve para demonstrar a correta aplicação dos recursos públicos do Convênio 830.452/2007.

31. Por fim, sobre as fotografias juntadas aos dois laudos mencionados, cabe registrar que elas desacompanhadas de provas mais robustas são insuficientes para comprovar o regular emprego dos recursos públicos, haja vista que, por si só, não demonstram formação do nexo de causalidade comentado alhures.

32. Assim, considerando que, na condição de gestor público, o responsável tem o ônus de demonstrar o correto emprego dos recursos federais recebidos, a teor das disposições dos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986, acolho os pareceres uniformes da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU no sentido da irregularidade das contas do Sr. João Antônio Desidério de Oliveira, com fundamento no art. 16, III, alíneas a e c, da Lei 8.443/1992, que melhor representam o caso analisado, condenando-o ao

pagamento do débito apurado e da multa proporcional ao dano ao erário.

33. Anoto que, no presente caso, é de todo aplicável a pena de multa retromencionada, haja vista não ter havido a incidência da prescrição da pretensão punitiva do TCU, nos moldes do Acórdão 1.441/2016 – Plenário. O prazo prescricional foi interrompido com o ato que ordenou a citação do responsável em 06/11/2017 (peça 8), não havendo transcorrido mais de dez anos desde 2/2/2010, data em que configurou a irregularidade da omissão no dever de prestar contas.

Nesse contexto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 07 de agosto de 2018.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator