Tomada de Contas Especial
Responsável: Hélio José de Oliveira (CPF 118.786.491-91)
Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE, contra o Sr. Hélio José de Oliveira, ex-prefeito de Canápolis/BA, em razão da não aprovação da prestação de contas dos recursos relativos ao Convênio nº 93863/98, firmado com aquele município em 30/06/1998, tendo por objeto "*a aquisição de equipamentos e a construção de novas escolas, contemplando o ensino fundamental*" naquela localidade (fls. 04/13).

2. O termo previu repasse da União de R$ 75.000,00, sem contrapartida municipal, com R$ 507,00 para aquisição de equipamentos e R$ 74.493,00 para construção de novas escolas, creditados na conta específica do convênio em 20/10/1998 (fls. 62-Anexo 1).

3. Análise anterior dos autos evidenciou que os recursos foram aplicados na construção do prédio que abriga a sede da prefeitura municipal (item 18, fls. 176), bem como outras irregularidades constatadas na prestação de contas encaminhada ao órgão repassador dos recursos, conforme indicado nos itens 16 e 17 da instrução precedente, fls. 175/176.

4. Diante disso, tendo em vista o disposto nos arts. 11 e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/92, bem como os arts. 1º e 2º da Decisão Normativa 57/2004, foram citados solidariamente o ex-prefeito e o ente municipal, pelo valor total transferido, observando-se a quantia já devolvida, em razão do desvio de finalidade na aplicação dos recursos e das seguintes irregularidades:

- nota fiscal nº 615 (Romano's Madeira), emitida em 03/12/1998, relacionada aos cheques 912781, 912782 e 912783, emitidos em 03, 10 e 11 de novembro/1998, respectivamente;

- nota fiscal nº 4963 (Romano's Material de Construção), emitida em 04/02/1998, data anterior à celebração do convênio;

- nota fiscal nº 107 (Multimáquinas), emitida em 26/08/1999, data posterior ao encerramento do convênio, que vigeu até 07/08/1999;

- nota fiscal nº 615, emitida em data posterior ao pagamento, pela empresa vencedora do Convite nº 57/98 (fls. 94, 95 e 122), Marlon Sérgio Oliveira de Souza – Romano's Madeira, sendo que o valor total, de R$ 20.857,00, foi dividido entre a Romano's, a Prefeitura Municipal de Canápolis e Célio de Oliveira Braz, também participante do certame licitatório;

- notas fiscais emitidas pela Romano's Material de Construção, firma vencedora dos convites 67/98 e 06/99 (fls. 82/92 e 123), com parte dos valores correspondentes pagos ao mesmo Célio de Oliveira Braz, que também participou da Carta Convite 06/99;

- cheques relativos às folhas de pagamentos referentes aos meses de janeiro a junho de 1999, cujos serviços remunerados são desconhecidos, nominais e pagos à prefeitura;

- recibos emitidos por Valdivino Pereira dos Santos quitados com cheques nominais e pagos à tesouraria municipal;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45275167.

- cheques correspondentes a pagamentos diversos destinados (nominais) à prefeitura ou à tesouraria; e

- pagamentos de outras despesas, inclusive com diaristas, sem vínculo aparente com o objeto pactuado.

5. Expedidas as comunicações pertinentes, conforme fls. 178/185, e decorridos os prazos regimentais, a Prefeitura Municipal não apresentou alegações de defesa e tampouco recolheu o débito. Desse modo, poderá ser considerada revel, para todos os efeitos, dando-se seguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

6. O Sr. Hélio José de Oliveira, após obter prorrogação de prazo e vista/cópia integral do processo, apresentou alegações de defesa (no seu dizer "*esclarecimentos complementares*"), consubstanciadas nos elementos de fls. 47/52-Anexo 2.

7. O defendente destaca que foi prefeito nos períodos de 1996-2000 e 2005-2008, para fins de delimitação exata das responsabilidades, e que, por resistência da atual administração do município, não obteve êxito no acesso aos documentos pertinentes aos fatos questionados, "*impossibilitando-o de exercer com plenitude seu direito ao contraditório e à ampla defesa*".

8. Afirma o ex-gestor que o prédio escolar foi construído "*em perfeito atendimento a todas as exigências, especificações e condições constantes no convênio*" e que o atual prefeito, ao assumir a gestão 2009, "*entendeu por bem, em reconhecimento à qualidade do prédio escolar construído por seu antecessor, modificar indevidamente sua finalidade e utilizá-lo como Sede da Prefeitura de Canápolis*". Não lhe caberia, assim, responsabilidade pela "*alteração de finalidade do prédio construído durante sua gestão*".

9. Assevera que o "*município se viu obrigado a realizar a obra sob o regime de contratação direta, contratando materiais e mão de obra necessária para sua perfeita execução*", não tendo havido "*desvio de recursos para pagamentos de despesas sem vínculo aparente com o objeto conveniado*" e que "*todos os pagamentos referem-se efetivamente a despesas diretamente vinculadas à execução do objeto conveniado*".

10. Segundo o ex-gestor, e*ventual divergência na data de emissão das notas, admitida apenas para argumentação, **SE** existiu, decorreu, decerto, única e exclusivamente de equívoco do emitente, não podendo ser atribuído ao gestor qualquer participação neste suposto erro - obrigado a efetuar o pagamento dos materiais adquiridos e empregados na referida obra.*

*As datas dos **pagamentos** realizados, por sua vez, não deixam margem para qualquer dúvida quanto ao dia da sua efetivação, estando expressamente consignados em extratos da conta constantes das referidas prestações de contas. Todos decorreram da compra de materiais empregados no objeto conveniado.*

*A existência de suposto e eventual equívoco neste sentido, admitido apenas para argumentação, em flagrante contradição aos demais elementos existentes - especialmente, a existência de obra em perfeitas condições - não pode sob nenhuma hipótese resultar no entendimento, até porque equivocado, de que os materiais nelas relacionados não foram utilizados na execução da referida obra. **O prédio escolar existe e está disponível para comprovação em sentido contrário***". (destaques do original)

11. O Sr. Hélio entende que o valor pelo qual foi citado "*não decorre do não cumprimento do objeto conveniado, mas de suposta divergência na data determinada na nota fiscal (?)*" e que, por isso, estaríamos "*diante de um verdadeiro absurdo que não encontra guarida na legislação pátria vigente que **veda expressamente o enriquecimento sem causa pretendido pela União***". (destaques do original)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45275167.

12. Prossegue o ex-prefeito, "*por fim, no que concerne aos Cheques relativos às folhas de pagamentos referentes aos meses de janeiro a junho de 1999, cujos serviços remunerados são desconhecidos, nominais e pagos à prefeitura; recibos emitidos por Valdivino Pereira dos Santos quitados com cheques nominais e pagos à tesouraria municipal; cheques correspondentes a pagamentos diversos destinados (nominais) à prefeitura ou à tesouraria municipal; pagamentos de outras despesas, inclusive com diaristas, sem vínculo aparente com o objeto pactuado, observamos o seguinte:*

Conforme esclarecido acima no item 6 desta manifestação, o Município se viu obrigado a executar a obra de construção de uma unidade escolar sob o regime de execução direta, adquirindo materiais e contratando mão de obra temporária, como única forma de viabilizar o cumprimento integral do objeto conveniado, mormente no valor pactuado.

As despesas questionadas, por sua vez, decorrem da contratação de mão obra temporária realizada em estrita observância às disposições legais, notadamente o disposto no art. 37, IX, da Constituição Federal e Lei Municipal.

Em razão da característica das contratações questionadas - pequeno valor, contratação temporária, condições dos contratados, segurança no pagamento, dentre outras - o Município promoveu o pagamento em tesouraria, identificando devidamente todos os credores, colhendo recibos e demais condições que não deixam dúvidas sobre o pagamento das despesas e seus credores.

Não houve, destarte, qualquer pagamento à Prefeitura, mormente utilização dos recursos repassados para pagamento de outras despesas estranhas ao objeto conveniado.

Repete-se, entretanto, que a referida forma de contratação além ter sido realizada em estrita observância às disposições legais vigentes foi realizada como único meio de viabilizar a execução do objeto conveniado, em respeito aos princípios da eficiência, economicidade e dos que lhes são correlatos.

Ademais, todos os pagamentos referem-se efetivamente a despesas diretamente vinculadas à execução do objeto conveniado, impondo a revisão do pronunciamento técnico e constatação da regularidade e pertinência dos referidos pagamentos.

13. Finalizando sua defesa, o ex-gestor pleiteia "*sejam recebidas, analisadas e acatadas as justificativas ora apresentadas, isentando o defendente de responsabilidade por toda e qualquer ação/omissão do Município praticada em período posterior ao término do seu mandato, notadamente a equivocada e absurda mudança de finalidade do prédio construído com recursos conveniados com a União e o objetivo de abrigar unidade escolar, promovida por seu sucessor em flagrante descumprimento às obrigações conveniadas.*

Requer, ainda, sejam acatadas as justificativas, reconsiderando os pronunciamentos técnicos e considerados os procedimentos, contratações e despesas realizadas pelo Município de Canápolis legais e legítimos, todos diretamente relacionados e vinculados ao objeto conveniado, acolhendo a presente Defesa e, ao final, julgando REGULARES as contas apresentadas pelo defendente, pelas razões de fato e de direito aqui aduzidos".

* * *

14. De início, cumpre registrar que o responsável apenas apresenta alegações, desprovidas de quaisquer documentos que lhes deem confirmação ou suporte fático.

15. A afirmação de que a modificação na finalidade e utilização do prédio com sede da prefeitura municipal ocorreu na gestão de seu sucessor, no ano de 2009, é conflitante com a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45275167.

informação prestada pelo presidente da Câmara Municipal de Canápolis, conforme ofício de fls. 46-Anexo 2, datado de 01/07/2008, de que a escola objeto do convênio ora examinado "*foi construída parcialmente, sendo concluída com recursos próprios na gestão 2001/2004, no Bairro Alto Formoso, hoje sendo utilizada como sede do Poder Executivo por necessidade administrativa*".

16. Quanto à alegada resistência da atual gestão municipal, impossibilitando-lhe a obtenção dos documentos necessários a sua defesa, há elemento no processo que desabona o responsável.

17. Conforme demonstra o expediente de fls. 157, em 07/05/2008, ou seja, na gestão do Sr. Hélio, foi promovida diligência junto à prefeitura municipal, solicitando informações relativas à escola construída com os recursos do convênio ora analisado e ao respectivo funcionamento, bem como à outra escola existente no município. O responsável sequer respondeu àquela diligência.

18. É de crer-se que, à época, o ex-prefeito era detentor dos documentos que agora diz que lhe fazem falta.

19. Relativamente à afirmação de que "*todos os pagamentos referem-se efetivamente a despesas diretamente vinculadas à execução do objeto conveniado*", temos, desdizendo o ex-gestor, a nota fiscal 4963, de Romano's Material de Construção, R$ 2.200,00, de 04/02/1998, data anterior à celebração do convênio.

20. As demais alegações do responsável acabam por confirmar as análises promovidas por instruções deste processo, no sentido de que o ente municipal foi beneficiário do desvio de finalidade de uso do bem adquirido. Acrescentam muito pouco de novo ao que já contém os autos.

21. Os gastos que, em princípio, não tinham ligação com o objeto do convênio, mas efetuados em favor da prefeitura (folhas de pagamento, recibos, diaristas **etc**), com as alegações apresentadas, ficaram mais próximos das obras relativas ao prédio escolar.

22. Ressaltamos que os recibos constantes da prestação de contas, fls. 137/139 e 143 indicam que as despesas ali referidas eram relativas a serviços de construção predial.

23. O responsável insiste em que o prédio foi construído e, assim sendo, não lhe seria cabível ter que devolver todo o valor repassado, sendo que conclusão nesse sentido acarretaria enriquecimento ilícito da União.

24. O Sr. Hélio, nesse aspecto, tem parte da razão. Os autos não nos permitem afirmar que houve locupletamento do responsável. As peças processuais também nos autorizam a concluir que a execução física do objeto foi concretizada, embora com utilização diversa da originalmente pactuada.

25. A documentação que compõe a prestação de contas apresentada pelo ex-prefeito, combinada com as cópias de cheques encaminhadas pelo Banco do Brasil e a informação prestada pela Câmara Municipal de Canápolis (fls. 46-Anexo 2), demonstram que o município foi beneficiário do desvio de finalidade na utilização da edificação resultante do objeto conveniado.

26. Contudo, há evidências de pagamentos desprovidos de qualquer vínculo com a obra realizada, sobre os quais o responsável, em suas alegações, sequer tangenciou.

27. Foram emitidos cheques em favor de terceiro, Célio de Oliveira Braz, sem a existência de nenhum documento que suportasse tais pagamentos e, encobertos por documentos fiscais expedidos por empresa diretamente envolvida na obra que se pretendeu executar.

28. A soma dos valores repassados ao Sr. Célio foi de R$ 20.720,00, quantia que não deve ser imputada ao ente municipal, sendo única e exclusivamente de responsabilidade do ex-prefeito. A esse montante também devemos acrescentar o valor da nota fiscal 4963 acima citada, de R$ 2.200,00.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45275167.

29. Desse modo, o município, a nosso ver, deve responder pelo valor de R$ 52.080,00, resultado da diferença entre o valor do repasse e o montante imputado somente ao Sr. Hélio José.

30. Não há como caracterizar boa-fé nos atos praticados pelo ex-gestor. Quanto ao ente municipal, é entendimento corrente nesta Corte a impossibilidade de aferição de tal atributo de pessoa jurídica de direito público, fixando-se, então, novo e improrrogável prazo para recolhimento do débito, atualizado monetariamente, sem a incidência de juros de mora.

31. O encaminhamento proposto adiante, de julgamento das contas do ex-prefeito e de fixação de novo prazo de recolhimento para a prefeitura municipal, com individualização dos débitos, a nosso ver, não invalida o procedimento citatório promovido solidariamente, dado que nenhum prejuízo adicional ou injustificado estará sendo infligido aos responsáveis.

32. Em relação ao prazo improrrogável a ser concedido ao ente municipal, entende-se que, com vista a assegurar a responsabilidade na gestão fiscal dos entes da administração pública, o dia 31 de janeiro de 2011 é o termo **a quo** para a contagem desse prazo legal, na linha de entendimento que vem se consolidando no Tribunal, nos termos dos Acórdãos 1.143/2009, 2.029/2009, 2.072/2009 e 2.880/2009, do Plenário; 5.188/2009- 1ª Câmara; e 3.159/2009, 4.820/2009, 5.273/2009, 6.362/2009 e 6.346/2009, da 2ª Câmara.

Desse modo, feitas as considerações que entendemos pertinentes ao caso ora examinado, propomos ao Tribunal:

I – fixar novo e improrrogável prazo de quinze dias, contado a partir de 31/1/2011, para que o Município de Canápolis/BA, CNPJ 13.812.144/0001-94, providencie o recolhimento da quantia de R$ 52.080,00, (cinquenta e dois mil e oitenta reais), aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, atualizada monetariamente a partir de 20/10/1998, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, a quantia já satisfeita;

II – julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, irregulares as contas do Sr. Hélio José de Oliveira, CPF 118.786.491-91, ex-prefeito do Município de Canápolis/BA condenando-o ao pagamento da quantia de R$ 22.920,00 (vinte e dois mil e novecentos e vinte reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir de 20/10/1998, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

III – aplicar ao Sr. Hélio José de Oliveira a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do RI/TCU, o recolhimento da respectiva quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão que for prolatado até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

IV – autorizar, desde logo, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/92 c/c o art. 217 do RI/TCU, o pagamento das dívidas em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e consecutivas, se solicitado pelos responsáveis, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo os responsáveis ser informados da incidência sobre cada parcela dos encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor, e que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, §§ 1º e 2º, do citado regimento interno;

V – autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45275167.

judicial das dívidas relativas ao Sr. Hélio José de Oliveira, caso não atendidas as notificações;

VI – remeter cópia do Acórdão que for proferido, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, à Procuradoria da República no Estado da Bahia, para o ajuizamento das ações que entender cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92.

À consideração superior.

7ª Secex, 1ª DT, em 26/11/2010.

Edvan Galdino Marques
ACE – Matr. 418-9

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45275167.