

Processo TC-044.954/2012-3 (c/ 31 peças)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), contra o sr. Vanderley Viana de Lima, prefeito de Xapuri/AC à época dos fatos, em razão da execução parcial do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618), celebrado entre o FNMA e aquele município com o fim de promover a consolidação do processo de capacitação na implementação de políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento sustentável nos municípios acrianos de Assis Brasil, Brasília, Eptaciolândia e Xapuri.

O histórico dos fatos está bem explicitado na instrução preliminar da Secex-AC, o que compensa a reprodução (peça 24, pp. 1/3):

“HISTÓRICO

2. Conforme disposto na Cláusula Terceira do instrumento do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618), foram previstos R\$ 843.472,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 538.072,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 305.400,00 corresponderiam à contrapartida a ser aportada pelo município conveniente (peça 4, p. 295).

3. Os recursos federais foram repassados em três parcelas, mediante as seguintes ordens bancárias descritas na tabela a seguir.

Tabela 1 – Ordens Bancárias

Ordem Bancária	Valor (R\$)	Data de emissão	Localização da O.B.	Data do crédito	Extrato bancário
2004OB900014	180.283,00	2/7/2004	Peça 4, p. 335	6/7/2004	Peça 8, p.159
2004OB900015	161.413,00	2/7/2004	Peça 4, p. 335	6/7/2004	Peça 8, p.159
2006OB900107	119.270,00	22/12/2006	Peça 8, p. 350	27/12/2006	Peça 13, p. 62
2007OB900042	65.693,00	27/8/2007	Peça 12, p. 374	29/8/2007	Peça 13, p. 34
2007OB900043	11.413,00	27/8/2007	Peça12, p. 374	29/8/2007	Peça 13, p. 34

4. O ajuste vigeu no período de 2/7/2004 a 31/12/2007 e previa a apresentação da prestação de contas até 29/2/2008, conforme Cláusula Quarta, item II, e Cláusula Quinta do respectivo termo de convênio (peça 4, p. 299 e 301), alteradas pelo Primeiro (peça 8, p. 256 e 266), Segundo (peça 8, p. 313 – 317 e 330) e Terceiro (peça 12, p. 342 e 378) termos aditivos.

5. Ao longo da vigência do ajuste em tela, o município conveniente encaminhou duas prestações de contas parciais referentes aos exercícios de 2004 e 2005 por intermédio, respectivamente, dos Ofícios 329, de 5/4/2005 (peça 8, p. 184), e 187, 26/12/2006 (peça 8, p. 354).

6. Com base nos documentos fornecidos por ocasião das referidas prestações de contas parciais, o FNMA, por meio do Relatório de Análise Financeira 33, de 18/11/2005 (peça 8, p. 232), aprovou as despesas realizadas à custa da primeira parcela do repasse federal em relação aos aspectos financeiros.
7. Por seu turno, conforme o Parecer Técnico 43/Gepro/FNMA, de 2/3/2007 (peça 11, p. 367 – 389), apurou-se que, relativamente ao plano de trabalho: a) as etapas 1.1, 2.3 e 5.2 estavam pendentes de comprovação; b) as etapas 2.2, 4.1, 4.4 e 4.6 restavam incompletas; c) as etapas 4.2 e 4.3 e a meta 6 estavam em desenvolvimento; e d) a etapa 4.5 e a meta 3 não haviam sido iniciadas.
8. Ante o verificado inadimplemento parcial, a concedente solicitou à prefeitura de Xapuri que complementasse a prestação parcial de contas quando realizasse a entrega da prestação de contas final do objeto (peça 11, p. 391).
9. Em resposta, o município conveniente apresentou justificativas e remeteu parte da documentação probatória faltante (peça 12, p. 40–317).
10. A prestação de contas final do ajuste foi encaminhada por meio do Ofício/Gab/Pref/86, de 27/2/2008 (peças 13, p. 14-392; 14; 15; 16; 17; 18 e 19, p. 1–35), tendo sido recebida pelo FNMA em 27/3/2008.
11. Ao efetuar a análise da documentação encaminhada, a gerência de projetos do FNMA emitiu o Parecer Técnico 117/Gepro/PGT/FNMA, de 3/10/2008 (peça 19, p. 251-295), consignando que as etapas 1.1, 2.1, 4.1, 4.2, 5.1 e 5.2 do plano de trabalho foram cumpridas e comprovadas, bem assim que as etapas 1.2, 2.2, 2.3, 4.3, 4.4, 4.5 e 4.6 e as metas 3 e 6 restaram, total ou parcialmente, pendentes de comprovação.
12. Entrementes, conforme pontuado no referido parecer, identificou-se a realização de atividades que extrapolaram o objeto do ajuste e/ou o plano de trabalho pactuado, a exemplo da realização de ações no município de Capixaba/AC e da promoção de curso de capacitação em geoprocessamento.
13. Em face de tais constatações, o município de Xapuri/AC foi instado a comprovar o cumprimento das metas e etapas pendentes e a glosar as atividades não constantes do plano de trabalho do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (peça 19, p. 239-247).
14. Ante o fato de o conveniente ter se quedado inerte, o FNMA participou a inclusão do município de Xapuri/AC, em 31/1/2009, no cadastro de inadimplentes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), bem assim solicitou a adoção de providências sem as quais seria dado início aos procedimentos de instauração de tomada de contas especial (peça 20, p. 24-25).
15. A resposta a tais expedientes, encaminhada por meio dos Ofícios 178, de 9/7/2009 (peça 20, p. 22 e 26–280), e 233, de 19/8/2009 (peças 20, p. 284– 97 e 21, p.1-79), motivou a exclusão da inadimplência do conveniente no Siafi (peça 21, p. 83).
16. Por seu turno, a partir da análise da documentação probatória complementar encaminhada pelo município de Xapuri/AC, a gerência de projetos do FNMA emitiu o Parecer Técnico 63, de 28/12/2010 (peça 21, p. 137-185), assentando que as atividades essenciais ao cumprimento do objeto do convênio, referentes às metas 1, 2, 4 e 5, haviam sido, em sua maioria, realizadas. Ressalvou-se, contudo, a circunstância de

ações consideradas complementares ao ajuste, referentes às metas 3 e 6, encontrarem-se defasadas em relação ao cronograma definido.

17. Registre-se que, em 14/3/2011, o FNMA expediu o Parecer Financeiro 81 (peça 21, p. 191- 195) assentando que, do total dos recursos repassados, R\$ 383.115,99 teriam sido regularmente comprovados, persistindo R\$ 154.956,01 pendentes.

18. Na oportunidade, foram destacadas as seguintes irregularidades na prestação de contas apresentada: a) ausência dos despachos adjudicatórios e de homologação das licitações realizadas; b) divergência entre os valores debitados na conta específica do convênio e aqueles comprovados nas declarações de pagamentos; c) ausência de documentos comprobatórios de parte das despesas; d) realização de despesas não previstas no plano de trabalho ou não permitidas, como tarifas bancárias; e) ausência de comprovante da devolução do saldo da conta do convênio e; f) não comprovação do valor total da contrapartida pactuada.

19. Malgrado o município de Xapuri/AC tenha sido diligenciado para sanear as pendências detectadas (peça 21, p. 197), não houve manifestação por parte do conveniente. Por conseguinte, o ente foi novamente inscrito em inadimplência (peça 21, p. 203-206).

20. Não obstante, haja vista que o então prefeito da municipalidade, Senhor Francisco Ubiracy Machado Vasconcelos, reportou ter adotado as medidas cabíveis para responsabilização judicial do gestor anterior (peça 21, p. 253-255), deliberou-se pela exclusão da responsabilidade do referido gestor e do ente conveniente (peça 21, p. 269-274).

21. No Relatório de Tomada de Contas Especial 8, de 19/9/2011 (peça 21, p. 301 – 311), a responsabilidade pelo dano causado ao erário, no valor original de R\$ 538.072,00, foi imputada exclusivamente ao Senhor Vanderley Viana de Lima, prefeito do município de Xapuri/AC na gestão de 2005 – 2008. Em decorrência disso, foi realizada a correspondente inscrição na conta “Diversos Responsáveis Apurados”, no Siafi (peça 21, p. 319).

22. Por discordar das conclusões do tomador de contas, a Controladoria-Geral da União (CGU) orientou que se reavaliasse o dano apurado, ajustando-o à execução do objeto e aos gastos devidamente comprovados (peça 21, p. 339-343).

23. Ao reapreciar as prestações de contas apresentadas, o FNMA concluiu pela aprovação do montante de R\$ 383.115,99 referente aos recursos repassados ao município de Xapuri/AC por força do ajuste e ratificou a imputação da responsabilidade pela execução parcial do ajuste exclusivamente ao Sr. Vanderley Viana de Lima, ex-prefeito da referida municipalidade, visto que teria sido em sua gestão que as despesas impugnadas foram realizadas (peça 21, p. 349–353). Assim sendo, foi dado prosseguimento à TCE em análise pelo valor histórico de R\$ 154.956,01 (peça 22, p. 4-8 e 14).

24. Em pronunciamentos uniformes, a CGU emitiu Relatório de Auditoria (peça 22, p. 32-35), Certificado de Auditoria (peça 22, p. 36) e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 22, p. 37) por meio dos quais atribuiu ao Sr. Vanderley Viana de

Lima a responsabilidade pelo débito apurado, certificando a irregularidade das contas do referido gestor.

25. Por fim, a Exma. Ministra do Meio Ambiente, Sra. Izabella Teixeira, atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e no Certificado de Auditoria, bem como no Parecer emanado da CGU (peça 22, p. 38).”

Após realização de diligência e análise dos elementos apresentados em resposta, a unidade técnica manifesta-se, uniforme, nos seguintes termos (peças 30 e 31):

“CONCLUSÃO

48. Tendo em vista que o exame das ocorrências que ensejaram a instauração da presente tomada de contas especial evidenciou que o valor atualizado do débito apurado é inferior a R\$ 75.000,00, limite fixado por este Tribunal para encaminhamento de TCE; considerando, ainda, que o processo encontra-se pendente de citação válida neste Tribunal, cabe propor desde logo, a título de racionalização administrativa e economia processual, com vistas a evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor da importância a ser ressarcida, o arquivamento do processo, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso VI, e 213 do RI/TCU c/c os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012 (itens 46-47).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

- a) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso VI, e 213 do RI/TCU, bem como no art. 6º, inciso I, c/c o art. 19 da IN/TCU 71/2012 (item 48);
- b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) e ao Sr. Vanderley Viana de Lima (CPF 036.034.822-04).”

II

Com as devidas vêniãs, o Ministério Público de Contas diverge da proposição formulada pela Secex-AC (peças 30 e 31). Portanto, é necessário destacar alguns aspectos de maior relevância para o deslinde do processo.

As conclusões da unidade técnica fundam-se em dois pontos, essencialmente: (i) a suposta execução da maioria das atividades principais, assim adjetivadas; e (ii) o aludido valor reduzido de débito atualizado (R\$ 44.795,08 em setembro/2015), o que autorizaria o arquivamento dos autos com fundamento na IN-TCU 71/2012, art. 6º, inciso I, e art. 19.

Entretanto, não parece ser esta a melhor solução, à vista das irregularidades narradas pelo órgão concedente, muitas das quais não foram até o momento elididas.

Com respeito ao primeiro ponto, tanto o Parecer Técnico 117/2008 como o Parecer Técnico 63/2010, produto de uma segunda análise, anota expressamente que as metas 3 e 6 não foram cumpridas em sua totalidade, conforme o cronograma de trabalho, embora consigne que as metas 1, 2, 4 e 5 haviam sido completadas; concluem pela aprovação apenas parcial da prestação de contas (peça 19, pp. 251/295 e peça 21, pp. 137/185). Não deve prosperar o argumento utilizado pela unidade técnica de que tais atividades teriam se tornado desnecessárias em virtude de outras entidades já terem atendido o público com serviço equivalente (peça 30, p. 6). Ora, o convênio é financeiramente dimensionado para custear atividades específicas para atingir determinado fim. Se tais atividades foram prestadas por outras entidades, por meio de outras fontes de financiamento, as despesas equivalentes não podem ser contabilizadas à custa do convênio. Deveriam ter sido objeto de termo aditivo supressivo ao ajuste, à época, com o respectivo reflexo financeiro minorativo.

Ademais, aceitar como normal a suposta execução de atividades alternativas em lugar daquelas originalmente previstas no termo, seria cancelar deliberadamente a odiosa prática da alteração unilateral do objeto por parte do conveniente. É procedimento que frustra completamente a lógica de um ajuste consentâneo dessa natureza e condena à inutilidade todo o trabalho de avaliação e aprovação prévias do plano de trabalho efetuado pelo concedente, bem assim o controle posterior da execução. Por isso a IN-STN 1/1997 exige que as alterações que se mostrem, eventualmente, necessárias, somente se efetivem mediante proposta formal do conveniente a ser formulada ainda durante a vigência do convênio e em prazo suficiente para a análise por parte do concedente (art. 15). O TCU tem sempre repudiado conduta semelhante à do responsável nestes autos, conforme se apura dos seguintes julgados (enunciados elaborados pela Diretoria de Jurisprudência/TCU):

Acórdão 1.631/2012 – 1ª Câmara (Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti)

“É obrigatório que eventuais modificações da execução do Plano de Trabalho do convênio ou de outros instrumentos congêneres somente sejam levadas a efeito após a obtenção de prévia concordância do concedente.”

Acórdão 1.070/2012 – 1ª Câmara (Rel. Min. Ana Arraes)

“A alteração em termo de convênio só pode ser feita mediante proposta, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada ao concedente em, no mínimo, 30 dias antes do término da sua vigência ou no prazo nele estipulado.”

Acórdão 7.402/2012-2ª Câmara (Rel. Min. José Jorge)

“O conveniente é responsabilizado ao alterar os planos de trabalho aprovados, sem prévia autorização, assumindo o risco de insucesso na execução do convênio.”

O segundo argumento (arquivamento em função de hipotética baixa materialidade do débito) também não deve ser acolhido ante o contorno fático do presente caso concreto. Analisando o aspecto documental, o concedente emitiu o Parecer Financeiro 81/2011, onde consigna que R\$ 154.956,01 repassados por meio do convênio permaneciam pendentes de comprovação quanto ao regular emprego (peça 21, pp. 191/5). Na ocasião, foram registradas as seguintes irregularidades (peça 21, p. 193):

- “- ausência de cópia dos despachos adjudicatórios e homologação das licitações realizadas;
- divergência quanto aos valores debitados e aqueles comprovados nas DPG's;
- ausência de documentos comprobatórios de algumas despesas;
- despesas não previstas no plano de trabalho ou que não são admitidas em convênios, como tarifas bancárias;
- ausência de comprovante da devolução do saldo da conta do convênio via GRU;
- não comprovação do valor total da contrapartida pactuada.”

Efetuada diligência sobre tais pontos, não houve manifestação do município. Assim, o Relatório de Tomada de Contas Especial, após reanálise provocada por questionamento da CGU, adotou tais conclusões como razão para imputar ao ora responsável o dever de reparar o dano causado (quantificado em R\$ 170.525,48 em valores históricos). Vale rever a síntese da Secex-AC acerca da caracterização do débito (peça 30, pp. 1/2):

“6. Conforme se depreende das conclusões do ente concedente constantes do Relatório de Tomada de Contas Especial – TCE 8/2011 (peça 21, p. 301-311) e dos Pareceres 63/2010/GEPROCORE/FNMA (peça 21, p. 173-185) e 163/2011/GEPROCORE/FNMA (peça 21, p. 349-353), bem assim dos esclarecimentos adicionais apresentados em resposta à diligência efetuada (peça 29), o débito que ensejou a instauração deste processo, no valor histórico de R\$ 170.525,48, decorre, em suma, de duas ocorrências, quais sejam:

- a) falta de demonstração da execução física das etapas 2.3, 3.2, 3.3-3.7, 3.9-3.11, 3.13-3.14, 3.16, 4.3, 4.5 e 6.1 do plano de trabalho (prejudicada a correlação entre a execução física e financeira);
- b) despesas glosadas no montante histórico de R\$ 170.525,48 em função de: contrapartida não aplicada (R\$ 14.731,30); terem sido realizadas sem procedimento licitatório (R\$ 103.221,68); não ter havido retenção de tributos (R\$ 39.751,00); não terem sido previstas (R\$ 2.100,00) ou consubstanciarem aquisição de material não discriminado (R\$ 860,00); não comprovadas (R\$ 9.861,50).”

A unidade técnica, em suma, embora reconheça infrações às normas relativas à obrigatoriedade de licitação e outras atinentes à retenção de tributos, bem assim desrespeito ao plano de trabalho, entende que não seriam bastantes para caracterizar débito. Passa então a quantificar os valores referentes às despesas não comprovadas e à ausência de aplicação integral da contrapartida. Daí conclui restar um débito total no valor de R\$ 44.795,08 (em valores atualizados até setembro/2015), derivado da soma de (i) R\$ 29.003,17 (despesas não comprovadas) e (ii) R\$ 15.791,91 (contrapartida não depositada na conta do convênio) (peça 30, p. 8/9). Segundo pondera, o valor do débito não justificaria o prosseguimento das apurações por parte do controle externo, com base na IN-TCU 71/2012 (arts. 6º, inciso I, e art. 19). Convém, então, observar o teor dos referidos dispositivos:

“Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

I - valor do débito atualizado monetariamente for inferior a R\$ 75.000,00;

(...)

Art. 19. Aplicam-se as disposições constantes do art. 6º desta Instrução Normativa às tomadas de contas especiais, ainda pendentes de citação válida, que se encontram em tramitação no Tribunal de Contas da União.

Parágrafo único. Instaurada a tomada de contas especial e citados os responsáveis, não se lhe admitirá o arquivamento, ainda na hipótese de o valor apurado como débito ser inferior ao limite estabelecido no art. 6º desta Instrução Normativa.”

Vê-se que a norma, de estatura regulamentar, apenas sinaliza com a opção de o Tribunal não prosseguir com as apurações tendentes a constituir título executivo extrajudicial em favor da União (condenação em débito). De fato, o objeto central de um processo de tomada de contas especial é mesmo viabilizar o ressarcimento do Tesouro Nacional. Entretanto, referida norma infralegal apenas faculta ao TCU adotar o caminho do encerramento precoce do processo, nos casos em que esteja em questão tão somente a persecução de valores financeiros de baixa monta. Não vincula, nem poderia, a atuação do TCU no cumprimento de sua ampla missão constitucional (CF/1988, arts. 70 e 71), vito limitar-se ao aspecto exclusivamente material. Reforça o caráter meramente indicativo do dispositivo o fato de, por se tratar de norma *interna corporis*, poder ser alterada a qualquer momento pelo TCU, de modo a modificar o valor de referência, majorando-o ou diminuindo-o, o que teria aplicação imediata aos processos em curso (Acórdão 3.801/2013-TCU-1ª Câmara).

O Voto que conduziu o Acórdão 6.281/2014-1ª Câmara enfrentou de forma didática questão semelhante à dos presentes autos no contexto das competências constitucional e legalmente conferidas ao TCU. Observe-se que, naquele caso, o valor do débito era ainda menor que o ora apurado. Vejam-se os trechos essenciais:

Acórdão 6.281/2014 – 1ª Câmara (Rel. Min. Benjamin Zymler)

“Não cabe o arquivamento da tomada de contas especial, nem a alteração da natureza do processo, quando subsistem irregularidades que, embora não impliquem a imputação de débito, tenham o potencial de macular as contas e se enquadrem em uma das hipóteses legais de aplicação de multa. Nesses casos, as contas são julgadas irregulares, sem débito.” [Enunciado elaborado pela Diretoria de Jurisprudência/TCU].

“[VOTO]

[...]

11. Resta, portanto, analisar a necessidade de alterar ou não a natureza do processo, tendo em vista o baixo valor do débito apurado, e o encaminhamento adequado às demais irregularidades.

12. Segundo os arts. 6º, inciso I, e 19 da Instrução Normativa-TCU 71/2012:

[...]

13. As disposições mencionadas têm como propósito evitar que o custo do processo, com vistas à constituição de título executivo e a posterior cobrança do débito, supere o valor do benefício a ser gerado, qual seja, o ressarcimento aos cofres públicos.

14. Todavia, a exegese dos artigos citados deve levar em conta as demais competências desta Corte de Contas, em sua atividade de controle externo. Nesse passo, não cabe o arquivamento peremptório da tomada de contas especial, caso haja outras irregularidades que, embora não impliquem a imputação de um débito, tenham o potencial de macular as contas e se enquadrem em pelo menos uma das hipóteses legais de aplicação de multa. Trata-se, portanto, de interpretação que proporciona uma solução de compromisso entre as diversas atribuições deste Tribunal, as quais formam capítulos distintos, com encaminhamentos próprios, nos processos desta Corte de Contas.

15. Aliás, a própria Lei Orgânica do Tribunal admite a possibilidade de tomada de contas, inclusive especial, em que há julgamento irregular de contas, sem a imputação de débito. Nesse sentido, transcrevo o art. 19, *caput* e parágrafo único: [...].”

Desse modo, ante a diversidade de irregularidades anotadas nos pareceres precedentes constantes destes autos, tanto no âmbito do órgão concedente, quanto pela própria unidade técnica do TCU, entende-se que o processo deva prosseguir a fim de, confirmando-se a responsabilidade até aqui levantada, além de constituir o eventual débito, julgar o mérito das contas e apenar exemplarmente o ex-gestor. Nessa linha, faz-se necessário promover a citação do ora responsável, para que possa exercer o contraditório e a ampla defesa no âmbito desta Corte.

III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de que seja adotada a seguinte proposta de encaminhamento:

I) determinar à Secex/AC que caracterize detalhadamente o débito mencionado na instrução de peça 30 (valores, datas dos pagamentos, irregularidades que ensejaram cada despesa impugnada etc), de modo a permitir o contraditório e a ampla por parte do responsável sr. Vanderley Viana de Lima, nos termos da Resolução-TCE 170/2004 (arts. 8º a 12);

II) citar o sr. Vanderley Viana de Lima, prefeito de Xapuri/AC à época da execução do Convênio 31/2004-FNMA/MMA (Siafi 503618), com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 12, inciso II, c/c art. 22, e no Regimento Interno/TCU, art. 157, art. 201, § 1º, observada a Resolução-TCU 170/2004, para que apresente alegações de defesa ou recolha a quantia devida, referente ao débito apontado pela Secex-AC (peça 30), a ser detalhado por aquela unidade técnica nos termos do item I *supra* e que decorre de irregularidades na execução do referido ajuste;

Brasília, em 28 de fevereiro de 2016.

Júlio Marcelo de Oliveira

Procurador