

Proc. TC-027.883/2010-8
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de tomada de contas especial instaurada por determinação do Acórdão 5131/2010 – 2ª Câmara (TC-012.184/2010-1), em razão de irregularidades identificadas na execução do Convênio 806066 (Siafi 601323), celebrado entre o Município de Juazeiro do Norte/CE e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em 30/6/2008. Esse convênio tinha por objeto a construção de três creches do Proinfância e foi firmado pelo valor total de R\$ 2.100.000,00, sendo R\$ 2.079.000,00 a cargo da União e R\$ 21.000,00 a título de contrapartida municipal.

Em parecer de peça 61, este representante do MP/TCU acompanhou proposta da unidade técnica no sentido de que o presente processo fosse arquivado sem julgamento do mérito por ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular. Ao mesmo tempo, propôs que o Fundo Nacional de Educação – FNDE apurasse se as obras das creches foram concluídas, bem assim qual o montante pago indevidamente à empresa Atlântida Construções e Serviços Ltda., por parte da conveniente, a Prefeitura de Juazeiro do Norte/CE.

Todavia, o Tribunal, por meio do Acórdão 4.292/2014-2ª Câmara, considerou adequado sobrestar o processo até o recebimento da resposta do FNDE à seguinte determinação:

“1.8. Determinar:

*1.8.1. ao Fundo Nacional de Educação – FNDE que preste informações, no prazo de 90 (noventa) dias, sobre a execução físico-financeira atualizada do convênio, realizando nova inspeção **in loco** se necessário, e encaminhe a análise da prestação de contas da avença, apresentando manifestação específica sobre o montante pago indevidamente à empresa Atlântida Construções e Serviços Ltda. com recursos federais;”*

Fundamentou essa decisão, consoante colho dos considerandos que integram o acórdão mencionado, o fato de que a apuração efetiva do dano só seria possível com a emissão de novo parecer técnico por parte do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, manifestando-se sobre o montante pago indevidamente à empresa Atlântida Construções e Serviços Ltda. com recursos federais.

Não obstante a determinação do Tribunal ao FNDE, as informações encaminhadas pela autarquia (peça 85) não atenderam completamente a determinação do TCU, o que motivou a unidade técnica a propor (instrução de peça 86) mais uma determinação para o encaminhamento de parecer conclusivo sobre a prestação de contas do convênio. Posteriormente a essa proposta, novos elementos foram encaminhados pelo Fundo, quando o processo encontrava-se para parecer deste membro do MP/TCU, razão pela qual sugeri – e Vossa Excelência aquiesceu – o retorno dos autos à Secex-CE, para seu pronunciamento.

Examinada a documentação colacionada pelo órgão concedente, a derradeira proposta da unidade técnica, consubstanciada no pronunciamento do seu titular (peça 95) consiste na manutenção do sobrestamento do processo, na expedição de determinação ao FNDE com o mesmo intuito daquela já constante do Acórdão nº 4.292/2014-2ª Câmara e ainda na aplicação de multa ao atual prefeito, pelo não atendimento de diligência. Divergiu o Secretário de Controle Externo do auditor instrutor no ponto em que esse último (peça 92) preconizou intervenções do TCU no sentido de determinar ao município adoção de providência para a conclusão das obras das creches e realização de audiência ao prefeito em razão do atraso na execução dos empreendimentos.

E, mais uma vez, estando os autos aguardando parecer do MP/TCU, sobreveio inédito expediente do FNDE (peça 95), enfim encaminhando cópia da análise conclusiva sobre a prestação de contas do Convênio nº 806066/2007.

Seria o caso, portanto, de novamente sugerir a Vossa Excelência o retorno do feito à unidade técnica, para que essa examine o possível impacto desses elementos oriundos do concedente sobre as derradeiras propostas por ela emitidas.

Todavia, considerando que este processo já se arrasta no TCU por quase seis anos sem avanços significativos e tendo em mente a celeridade processual, entendo adequado formular encaminhamento alternativo, com base na análise que a seguir se segue.

Avalio que o sobrestamento que recai sobre o processo pode ser levantado, eis que o principal motivo para essa medida era aguardar o FNDE emitir seu pronunciamento conclusivo sobre a prestação de contas do convênio sob investigação. E, conforme se colhe da peça 95, a autarquia já adotou tal providência.

O Parecer nº 300/2015 (pág. 2 a 7 da peça 95) consigna que as contas não podem ser aprovadas e que devem ser adotadas as medidas cabíveis para recuperação do débito apurado, no valor integral dos recursos transferidos, ou seja, R\$ 2.079.000,00. Assinala, ainda, que foi propiciado o exercício do contraditório e ampla defesa, mediante documentos entregues aos destinatários conforme avisos de recebimento datados de 31/7/2015 e 3/8/2015, sem que houvesse resposta.

Citado parecer contou com a concordância do Presidente do FNDE (peça 95, pag. 8), que determinou as providências necessárias à recuperação do débito. Ou seja, será instaurada tomada de contas especial a ser posteriormente encaminhada ao TCU para julgamento.

Até o momento, o presente processo teve curso na Corte de Contas na expectativa de se conseguir apurar supostos valores pagos indevidamente à empresa que iniciou a construção das creches (Atlântida Construções e Serviços Ltda.) bem como perquirir se as obras foram concluídas por força do Termo de Ajuste de Conduta celebrado entre a prefeitura e o Ministério Público Federal.

Nem uma coisa nem outra ocorreu.

O FNDE, no exercício de sua discricionariedade como órgão repassador dos recursos, concluiu pela reprovação das contas e adotou outro caminho que não a investigação acerca de possíveis valores pagos indevidamente à primeira construtora. Sua conclusão foi no sentido de que deveriam ser deflagradas as providências atinentes à fase interna da TCE, com a impugnação da totalidade do montante repassado. A futura identificação dos responsáveis e eventual solidariedade entre eles por parte ou totalidade dos valores devidos dependerá do desenvolvimento do procedimento interno de tomada de contas especial, tudo em consonância com a obrigação que cabe ao concedente para adotar as providências necessárias à recomposição do erário, de acordo com o

que preconiza o art. 8º da Lei nº 8.443/1992, o art. 197 do Regimento Interno e a Instrução Normativa TCU nº 71/2012.

Por sua vez, as últimas informações obtidas do MPF dão conta de que as obras ainda não tinham sido concluídas (peças 80 e 81), nada tendo sido noticiado nas respostas do *Parquet* federal acerca dos reais valores despendidos nos empreendimentos na nova fase dos serviços construtivos, a cargo da empresa FP Construtora Ltda, de modo a que se possa fazer a separação conclusiva de contas entre os custos relacionados à essa empresa (paga com recursos municipais) e os valores pagos indevidamente à construtora Atlântica com recursos do convênio.

Nessas condições entendo que não subsistem elementos que permitam calcular o dano ao Erário, segundo as premissas que foram adotadas para a prolação do Acórdão nº 4.292/2014-2ª Câmara. Somando a isso o fato de que o órgão repassador está prosseguindo nas apurações que originalmente lhe incumbem, afigura-me que restam prejudicados os pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do presente processo de TCE, razão pela qual incide sobre a hipótese o art. 212 do Regimento Interno do TCU, que orienta para o arquivamento do feito.

Assim, os princípios da economicidade e da razoável duração do processo me inspiram a sugerir proposta diversa da unidade técnica. Acredito que – diante do quadro atual dos fatos relacionados à prestação de contas do convênio, conforme comentado neste parecer – não há elementos suficientes para identificar com precisão o limite da responsabilidade da empresa Atlântica e o real montante de recursos federais eventualmente aplicados nas creches. Ademais, não se mostra recomendável prosseguir com dispendiosos custos de investigação a cargo do TCU, o que representaria sobreposição de esforços com as apurações dos controles internos que já foram deflagradas para a recomposição do erário e que culminarão no encaminhamento de tomada de contas especial para julgamento da Corte de Contas, caso não sejam recolhidas as importâncias devidas na fase interna.

Diante desse contexto fático, penso como mais adequado ao desfecho deste processo a prolação de decisão pelo arquivamento, sem prejuízo de que seja expedida determinação ao FNDE para que ultime as providências para instauração da tomada de contas especial em prazo certo, informando ao TCU as providências adotadas.

Deve, ainda, ser proferido juízo de acolhimento das razões de justificativa de dois gestores públicos que foram ouvidos em audiência.

O Sr. Manoel Raimundo de Santana Neto (ex-prefeito na gestão 2009-2012) foi inquirido sobre a não conclusão das obras bem como sobre o não encaminhamento da prestação de contas. A resposta oferecida pelo responsável e os demais elementos constantes dos autos informam que as graves irregularidades observadas na execução do convênio são atribuíveis à gestão anterior. Ademais, o Sr. Manoel Raimundo não geriu recursos federais à conta do aludido convênio no tempo em que exerceu o mandato. Além disso, adotou as providências necessárias à instauração de ação de improbidade administrativa contra seu antecessor. Há que se notar, por fim, que a Informação nº 595/2014, do FNDE (peça 85, pg. 127), consigna que, após sucessivas prorrogações, o prazo para prestar contas era 23/10/2014, data em que o Sr. Manoel não era mais prefeito. Feitos esses registros, avalio, portanto, que a defesa deva ser acolhida.

O outro gestor ouvido em audiência foi o Sr. Daniel Silva Balaban, então Presidente do FNDE, por ter celebrado convênio com valores aquém do montante estimado para a realização do objeto (peça 4, fls. 161 – digitalizado). Corroboro com a Secex-CE a análise (peça 17) de que as suas razões de justificativas possam ser acolhidas, conforme já havia consignado em parecer de

peça 22, tendo em vista que de acordo com a Nota Técnica n.º 004/2008 (peça 12, p. 9 – 10), o convênio foi assinado com base em um pré-projeto do FNDE, no qual se previa uma área de construção menor do que a efetivamente estabelecida após a assinatura do convênio, com custo maior.

Por fim, debruço-me sobre a proposta de aplicação de multa ao Sr. Raimundo Antônio de Macêdo, por não atendimento a diligência do TCU (cf. instrução de peça 92 e pronunciamentos de peças 93 e 94).

Considero desnecessária a aplicação da multa cogitada.

A penalidade prevista para o descumprimento de diligência não deve ser entendida como tendo um fim em si mesma. Ela é uma multa de caráter processual e tem por finalidade preservar o regular andamento dos autos e compelir o jurisdicionado à prática que interessa ao deslinde do processo. São exemplos desse tipo de multa as cominadas para descumprimento de diligência; a obstrução ao livre exercício das auditorias e inspeções; a sonegação de processo (incisos IV, V e VI do art. 268 do RITCU).

A característica diferenciada das multas aplicadas nessas hipóteses é atestada pelo tratamento especial conferido pelo § 2º do art. 268 do Regimento Interno:

*"§ 2º Nos casos em que ficar demonstrada a inadequação da multa aplicada com fundamento nos incisos IV, V, VI ou VII, o Tribunal poderá revê-la, de ofício, diminuindo seu valor **ou tornando-a sem efeito.**" (Grifei).*

No caso concreto deste processo, a informação objeto da diligência (saber se o termo de ajustamento de conduta já havia sido cumprido) foi prestada pelo MPF (peças 80 e 81) e a falta de resposta do Sr. Raimundo de Macêdo em nada prejudica o deslinde do feito. É relevante registrar, ainda, que esse responsável responderá por fatos muito mais graves na tomada de contas especial a ser instaurada pelo FNDE, do que a simples omissão na resposta de uma diligência.

Ante o exposto, e renovando vênias por divergir da proposta da Secex-CE, manifesto-me no sentido de que o Tribunal:

- a) levante o sobrestamento do presente processo;
- b) acolha as razões de justificativas de Manoel Raimundo de Santana Neto e de Daniel Silva Balaban;
- c) arquive os autos por ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular, com base no art. 212 do RITCU;
- d) determine ao FNDE que ultime, no prazo de 30 dias, as medidas necessárias a instauração de tomada de contas especial, dando ciência ao tribunal;
- e) determine à Secex-CE que monitore a medida sugerida no item anterior.

Ministério Público, em 08/03/2016.

(Assinado eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral