

VOTO

Como visto, trata-se de tomada de contas especial autuada por conversão de processo de auditoria, nos termos do Acórdão 5131/2010-2ª Câmara, em face de irregularidades apontadas na execução do Convênio nº 806066/2008 celebrado entre o Município de Juazeiro do Norte/CE e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para a construção de três creches contempladas pelo programa Proinfância.

2. Os recursos federais repassados ao Município de Juazeiro do Norte/CE para a execução do aludido ajuste alcançaram a importância de R\$ 2.079.000,00 e foram transferidos em parcela única, por meio da ordem bancária emitida em 30/6/2008, cabendo registrar que a contrapartida municipal estabelecida para o ajuste era de R\$ 21.000,00.

3. As principais irregularidades que deram ensejo à instauração da presente TCE dizem respeito à ocorrência de pagamentos indevidos por serviços não executados no âmbito do aludido convênio, cabendo destacar que, em um primeiro momento, diante da insuficiência de elementos nos autos capazes de balizar a apuração de eventuais danos, irregularidades e responsabilidades, o TCU promoveu o sobrestamento do feito, além de fazer determinações ao FNDE e à Secex/CE, por intermédio do Acórdão 4292/2014-2ª Câmara (Relação nº 20/2014) proferido nos seguintes termos:

“Considerando que os presentes autos tratam de tomada de contas especial instaurada por determinação do Acórdão 5.131/2010-TCU-2ª Câmara, prolatado no âmbito do TC-012.184/2010-1, em razão de irregularidades identificadas na execução do Convênio nº 806066 (Siafi nº 601323), celebrado entre o município de Juazeiro do Norte/CE e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE em 30/6/2008, com vistas à construção de três creches do Proinfância no valor total de R\$ 2.100.000,00;

Considerando que o TC-012.184/2010-1, que tratou de auditoria de conformidade no aludido município, identificou a ocorrência de pagamentos irregulares por serviços não executados pela empresa Atlântida Construções e Serviços Ltda. (Contrato nº 2008.05.02.03 – Seduc/2008), contratada para realização das obras objeto do Convênio nº 806066 (Siafi nº 601323), verificando, ainda, que, na fase em que se encontravam as obras, nenhuma das três creches tinha serventia alguma à comunidade;

Considerando que, em vistoria realizada no município em 25/4/2011, o FNDE também verificou que a execução financeira não estava de acordo com a execução física das obras, ou seja, confirmou a conclusão da auditoria realizada pela Secex/CE de que foram realizados pagamentos à empresa Atlântida sem a correspondente prestação de serviços;

Considerando que, de acordo com Ofício nº 158/2014-DIFIN/FNDE/MEC encaminhado ao TCU em 28/1/2014, o FNDE informou que, apesar da vigência do Convênio nº 806066 (Siafi nº 601323) ter se encerrado em 15/11/2011, com prazo final para prestação de contas finalizado em 14/1/2012, até aquela data, por problemas na implantação do Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SiGPC e sua familiarização pelos usuários, não haviam sido disponibilizadas as funcionalidades para o registro das prestações de contas de convênios;

Considerando que a unidade técnica, por meio de diligência realizada ao município de Juazeiro do Norte/CE, teve ciência de que o aludido município firmou o Termo de Ajustamento de Conduta – TAC 01/2013/PRM/JN/CE com o Ministério Público Federal para que fossem concluídas, com recurso municipal, as creches objeto do Convênio nº 806066 (Siafi nº 601323), tendo sido contratada a empresa FP Construtora Ltda. – ME, pelo valor de R\$ 2.109.5654,14, conforme Contrato nº 2014.01.14.1, firmado em 14/1/2014;

Considerando que o referido TAC estabeleceu como prazo máximo para conclusão das obras o período de 6 meses contados a partir de 1º/1/2014, não havendo informação nos autos se tais obras foram, de fato, concluídas no prazo ajustado, qual seja a data de 1º/7/2014;

Considerando que há interseção entre os objetos do Contrato nº 2008.05.02.03 – Seduc/2008, firmado com a empresa Atlântica para realização das obras do Convênio nº 806066, e do

Contrato nº 2014.01.14.1, firmado pelo município de Juazeiro do Norte/CE com a empresa FP Construtora Ltda., para realização dos serviços que deixaram de ser realizados pela empresa Atlântida;

Considerando que, mesmo se estiverem concluídas as obras contratadas no âmbito do TAC 01/2013/PRM/JN/CE, subsiste a ocorrência de débito em razão dos pagamentos indevidos à empresa Atlântida Construções e Serviços Ltda. efetuados com recursos federais;

Considerando que não se encontra devidamente indicado nos autos o valor efetivamente pago a maior à empresa Atlântida por conta de serviços não executados e, por conseguinte, o valor do prejuízo causado ao erário federal a ser imputado como débito aos responsáveis arrolados neste processo;

*Considerando que, como a apuração efetiva deste dano só será possível com a emissão de novo parecer técnico por parte do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, mostra-se conveniente determinar ao 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;*

Considerando, por fim, com vistas à racionalidade processual, que se mostra conveniente determinar o sobrestamento do feito até o recebimento da resposta do FNDE, no prazo máximo de 90 (noventa) dias;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de 2ª Câmara, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, 157, e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução nº 246/2011, e no art. 47 da Resolução/TCU nº 259/2014, em sobrestar os presentes autos até o recebimento da resposta do FNDE, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, e fazer as seguintes determinações:

(...) 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; e*

1.8.2. à Secex/CE que realize diligências com vistas a verificar se já houve o efetivo cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC 01/2013/PRM/JN/CE, firmado pelo município de Juazeiro do Norte/CE com o Ministério Público Federal.”

4. Após as notificações processuais pertinentes, o FNDE encaminhou os novos elementos acostados à Peça nº 85 e, assim, a Secex/CE propôs o envio de nova determinação à autarquia, reiterando a necessidade do envio do parecer conclusivo sobre a prestação de contas do aludido convênio, vez que a documentação então apresentada ainda não se mostrava suficiente para atender integralmente à determinação proferida pelo Acórdão 4292/2014-2ª Câmara.

5. Mais adiante, encontrando-se o processo no MPTCU para a oitava regimental, o FNDE compareceu mais uma vez aos autos com outros novos elementos, à Peça nº 86, tendo o feito retornado, então, à Secex/CE, por força do despacho à Peça nº 92, destacando que a unidade técnica, após examinar a referida documentação, opinou pela manutenção do sobrestamento do processo até o deslinde definitivo do exame da prestação de contas do convênio pelo FNDE, além de propor a audiência do ex-prefeito de Juazeiro do Norte/CE para que apresentasse as suas razões de justificativa quanto ao descumprimento da determinação contida no item 1.8.1 do Acórdão 4292/2014-2ª Câmara.

6. Ocorre que, quando o processo encontrava-se novamente no MPTCU, ocorreu derradeiramente aos autos o FNDE, encaminhando finalmente a cópia da análise conclusiva da prestação de contas do Convênio nº 806066/2007, destacando, aí, que a análise destas contas concluiu

pela não aprovação da totalidade das despesas realizadas com os recursos do ajuste, restando pendente, todavia, a adoção das demais providências pertinentes à instauração da TCE, a exemplo da impugnação quanto à totalidade do montante repassado e da identificação dos responsáveis solidários para fins de notificação, permanecendo inconcluso o saneamento dos autos.

7. Diante dessas circunstâncias, peço licença para divergir da proposta da Secex/CE e, assim, alinhar-me ao **Parquet** especial, de modo a propor que a presente TCE seja arquivada pelo TCU, sem o julgamento de mérito, diante da ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, destacando que, ao final e ao cabo, o deslinde do feito no âmbito do controle interno deve resultar no encaminhamento da TCE eventualmente instaurada a este Tribunal, contemplando, aí, todos os elementos necessários à regular constituição e desenvolvimento do processo.

8. De todo modo, no que concerne à proposta da Secex/CE no sentido do acolhimento das razões de justificativa do Sr. Manoel Raimundo de Santana Neto, como ex-prefeito (gestão: 2009-2012), e do Sr. Daniel Silva Balaban, como então presidente do FNDE, deixo de me manifestar conclusivamente, tendo em vista a presente solução deste feito sem o julgamento do mérito.

9. Já no que atine à proposta de aplicar ao Sr. Raimundo Antônio de Macêdo, como ex-prefeito (gestão 2001-2004), a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei nº 8.443, de 1992, peço também licença para divergir da proposta da Secex/CE e, assim, acompanhar o MPTCU, sobretudo quando ele aduz que:

“(...) 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.”

10. Por tudo isso, entendo que a presente TCE deve ser arquivada, sem o julgamento de mérito, por ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, sem prejuízo de fixar o prazo para que seja instaurada a devida TCE, contemplando todos os elementos necessários à regular constituição e desenvolvimento do processo.

Ante o exposto, voto para que seja prolatado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de agosto de 2016.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator