

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 018.162/2015-0

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de São Bentinho/PB

Responsável: Francisco Andrade Carreiro (CPF: 350.860.684-87)

Interessado: Ministério da Integração Nacional

Representação legal: Johnson Gonçalves de Abrantes (OAB-PB 1663 – peça 20)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO ENCAMINHAMENTO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL DO CONVÊNIO 1.111/2008. O ACORDO TINHA POR OBJETO A CONSTRUÇÃO DE AÇUDE COMUNITÁRIO. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA CARREADAS AOS AUTOS SÃO INSUFICIENTES PARA DEMONSTRAR A CORRETA APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS TRANSFERIDOS. DEFESA BUSCOU TRANSFERIR A RESPONSABILIDADE PARA A PREFEITA SUCESSORA. NÃO ACOLHIMENTO DA DEFESA APRESENTADA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório, com fulcro no inciso I do § 3º do art. 1º da Lei nº 8.443/92, a instrução da Tomada de Contas Especial feita no âmbito da Secex/PB, a qual foi lavrada nos termos que se seguem e obteve a aprovação do Diretor da Unidade Técnica, conforme delegação de competência concedida pela Portaria Secex/PB 02/2015 (peças 22 e 23). Vejamos:

“INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional, em desfavor do Sr. Francisco Andrade Carreiro, ex-prefeito do Município de São Bentinho-PB (2006-2012), em razão do não encaminhamento da prestação de contas final do Convênio 1.111/2008 (siconv 026153/2008 - siafi 652663), celebrado com a Prefeitura Municipal de São Bentinho /PB, tendo por objeto "a construção do Açude Comunitário da comunidade de Forquilha" conforme o Plano de Trabalho, com vigência estipulada para o período de 30/12/2008 a 25/8/2013 (peças 2, p. 41-47, 153-169 e 195-199, 6, p. 104-108, 152-156, 194 e 266-268, 7, p. 190-194 e 9, p. 91-99, 149-151 e 157).

HISTÓRICO

2. Os recursos previstos para a implementação do objeto conveniado foram orçados no valor total de R\$ 2.577.320,00, com a seguinte composição: R\$ 77.320,00 de contrapartida da Conveniente e R\$ 2.500.000,00 à conta da Concedente, tendo sido liberado, por meio das Ordens Bancárias 2011OB800283, 2012OB800021, 2012OB800363, 2012OB800364 e 2012OB800365, respectivamente, de 10/8/2011, 2/2/2012 e as três últimas de 16/11/2012 (peças 2, p. 129, 6, p. 280, 7, p. 242 e 9, p. 127-131).

3. Em instrução anterior de peça 13, constatou-se a partir dos elementos constantes dos autos que os recursos repassados por força do ajuste tinham sido gastos na gestão do Sr. Francisco Andrade Carreiro, ex-prefeito do Município de São Bentinho/PB, e que a sucessora, Sra. Giovana Leite Cavalcanti Olímpio, responsável pela apresentação da prestação de contas e não tendo condições de

efetua-la, adotou medida legal, com vistas a resguardar o patrimônio público, sendo pois afastada a corresponsabilidade pelo débito imputado.

4. Foi também afastada a responsabilidade da empresa executora da obra, Extra Construções e Incorporações (CNPJ 11.094.171/001-43), em razão de constar das prestações de contas parciais apresentadas e aprovadas a informação da execução da obra pela empresa (Parecer Técnico 133/2011 e Pareceres Financeiro 605/2011 e 312/2012). E, em razão de não existir a comprovação do restante da obra, seria temerário incluir a empresa na citação pelas irregularidades apontadas.

5. Sendo assim, foi procedida a citação do Sr. Francisco Andrade Carreiro pelo valor total repassado de R\$ 2.500.000,00 pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos por ele geridos, mediante Ofício 0301/2016-TCU/SECEX-PB de 31/3/2016 (peças 15 e 19).

6. Em atendimento ao chamamento do Tribunal, o ex-gestor apresentou, intempestivamente, defesa de peça 19, por intermédio de seu procurador. Apesar da intempestividade da defesa, a mesma será analisada em observância ao princípio da verdade material dos fatos.

EXAME TÉCNICO

7. A defesa apresentada pelo Sr. Francisco Andrade Carreiro de peça 19, trouxe os argumentos a seguir resumidos, para desconstituir a imputação de débito a ele imputado:

7.1. inicialmente alega que o término da vigência do convênio (25/08/2013) deu-se na gestão subsequente, além da última liberação, no montante de R\$ 1.500.000,00 (mais de 50% do total conveniado) ter ocorrida apenas na última quinzena do último mês do seu mandato. Sendo assim, no prazo para apresentação da prestação de contas, além de não mais ocupar o cargo de prefeito, sequer tinha afinidade política com a sua sucessora, encontrando-se impossibilitado de fazê-la;

7.2. e, em vista da disponibilidade da documentação necessária para apresentação da prestação de contas na época adequada, deixada nos arquivos da prefeitura, bem como ciente da gestão dos valores repassados ao término do mandato do defendente e aplicados pela sua sucessora à frente do executivo municipal (mais de 50% do orçamento para a obra), invocou a Súmula nº 230 do Tribunal de Contas da União, para assegurar que a responsabilidade pela competente prestação de contas seria da gestora em pleno exercício do mandato; e

7.3. dando prosseguimento, ressalta o efeito da prescrição em razão de terem decorrido quase 7 anos da formalização do convênio em questão.

8. Da análise dos argumentos trazidos pelo gestor, verifica-se que se apresentam de forma superficial, sem dados adicionais que pudessem modificar o posicionamento trazido pelo concedente de irregularidade das contas.

9. Quanto à preliminar de prescrição ou decadência arguida pelo responsável, cumpre rejeitá-la, considerando que esta Corte de Contas adotou o entendimento atual do STF, intérprete maior e guarda da Constituição, que ao apreciar o Mandado de Segurança nº 26.210-9/DF em 4/9/2008, deu à parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal, a interpretação de que as ações de ressarcimento são imprescritíveis. Já o prazo da prescrição da pretensão punitiva do TCU é de dez anos, nos termos do art. 205 do Código Civil (Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário).

10. Sobre o argumento da responsabilidade de prestar contas dos recursos recebidos pelo convênio ser de exclusividade de quem estiver em pleno mandato à época, não procede. É sabido que o gestor de recursos públicos, deve zelar e comprovar a correta aplicação dos recursos públicos federais recebidos e pela licitude dos pagamentos dele decorrentes, conduta prevista no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 e no art. 66 do Decreto 93.872/1986, o que torna o prefeito responsável pelos recursos recebidos e pela sua regular aplicação na consecução do objeto conveniado, bem como a comprovação final, conforme pacífica jurisprudência desta Corte de Contas, fato que não ocorreu na sua gestão, ao deixar de prestar contas.

11. Ademais, resta ressaltar que a Súmula 230 do TCU, prevê que compete ao prefeito sucessor apresentar a prestação de contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de

corresponsabilidade. Ao contrário da afirmação do gestor de que tinha deixado toda a documentação nos arquivos da edilidade, a sucessora informou ao concedente da impossibilidade de prestar contas ante a falta de documentação. Sendo assim, ingressou com ação na justiça em desfavor do Sr. Francisco Andrade Carreiro.

12. O Sr. Francisco Andrade Carreiro afirmou (peça 19, p. 5) que os recursos repassados ao final de seu mandato, mais especificamente em 16/11/2012 foram “posteriormente aplicados pela sua sucessora à frente do executivo municipal (mais de 50% do orçamento para a obra)”. Tal afirmação difere da realidade, ao examinar o Empenho 27162 emitido pela Prefeitura Municipal de São Bentinho (Fonte-Sistema Sagres do TCE-PB- peça 21, p. 6) que indica pagamento à empresa em 23/11/2012, logo, ainda na sua gestão.

13. Complementando a análise, constatou-se que não obstante os relatórios iniciais terem informado do avanço da obra, além da obra aparentar boa técnica, materiais e estabilidade, estando satisfatoriamente cumprida com percentual executado de 90,00%, o relatório de visita datado de 30/4/2014 verificou algumas divergências entre a obra executada e a projetada, além de outros aspectos que influenciariam na qualidade, quais sejam: o reservatório de abastecimento de água e irrigação e os pontos da bacia hidráulica já desmatados, encontravam-se com vegetação que contribuíam para a má qualidade da água, a soleira do sangradouro desnivelada e com dimensões menores que as previstas no projeto, o dreno de pé (rock-fill) não foi executado, existência de previsão do sistema de drenagem interna em projeto, porém sem constar na planilha orçamentária, erosão hídrica em toda a extensão do talude de montante e tomada d'água executada em desconformidade com o projeto executivo apresentado. Sendo assim, como forma de comprovar a estabilidade, segurança e funcionalidade da obra, solicitou ao conveniente o projeto da obra executada (peças gráficas, memorial de dimensionamento, planilha orçamentária, memorial descritivo, etc.) com respectiva anotação de responsabilidade técnica (peça 9, p. 203-210).

14. Por sua vez, a prefeita sucessora, Sra. Giovana Leite Cavalcanti Olímpio após notificada dos fatos elencados no relatório de visita, acima descrito, informou da impossibilidade de apresentar qualquer justificativa solicitada em razão da inexistência de documentação nos arquivos da prefeitura, ao tempo que comunicou que tramitava na Procuradoria da República de Sousa-PB o inquérito (IPC 240.000.002151/2012-57, para a apuração de possíveis irregularidades ocorridas na construção do Açude Forquilha do Município de São Bentinho-PB (peça 9, p. 217-218 e 221-223).

15. Nesta defesa, o responsável teve a oportunidade de esclarecer sobre o projeto solicitado pelo concedente descrito nos itens anteriores, porém limitou-se a transferir a responsabilidade a sucessora, sem contudo, oferecer dados que pudessem alterar o posicionamento do concedente e elidir as irregularidades apontadas na sua gestão, que resultaram na glosa total dos valores recebidos. Não sendo pois acatada a defesa apresentada.

16. No tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, conforme determina o § 2º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela mesma ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, poderá este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do § 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, bem como imputar o débito e aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92. (Acórdãos TCU 2.064/2011, 2.141/2014 e 4.448/2014, todos da 1ª Câmara e 4.307/2014 da 2ª Câmara).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

17.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Francisco Andrade Carreiro (CPF 350.860.684-87), prefeito à época da aplicação da totalidade dos recursos do Convênio 1.111/2008 (siconv 026153/2008 - siafi 652663);

17.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 209, incisos III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Francisco Andrade Carreiro

(CPF 350.860.684-87), na condição de prefeito à época, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos.

Valor Histórico (R\$)	Data de ocorrência
15/8/2011	500.000,00
8/2/2012	500.000,00
16/11/2012	1.500.000,00

17.3. Aplicar ao responsável, Sr. Francisco Andrade Carreiro, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

17.4. Com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

17.5. Autorizar, desde logo, caso requerido, o pagamento da dívida em até trinta e seis parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovação perante o Tribunal do recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovação dos recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor; e

17.6. Remeter cópia do Acórdão que vier a ser prolatado pelo Tribunal, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentaram, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, para ajuizamento das ações cabíveis.”

2. O Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Dr. Lucas Rocha Furtado, manifestou discordância parcial em relação à proposta de encaminhamento oferecida pela Unidade Técnica, nos seguintes termos (peça 24), *verbis*:

“Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional em face do Sr. Francisco Andrade Carreiro, ex-prefeito do Município de São Bentinho-PB (gestão 2006-2012), em razão de omissão no dever de prestar contas do Convênio 1.111/2008, tendo por objeto a construção de um açude.

O débito foi imputado pela totalidade dos recursos transferidos, no caso, R\$ 2.500.000,00.

Regularmente citado e apresentada a defesa, a unidade técnica concluiu pela rejeição dos argumentos e pela condenação do responsável, com aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.

Com as devidas vênias, entendo que não cabe a condenação pela integralidade dos valores repassados.

A procedência da imputação de responsabilidade ao Sr. Francisco Andrade Carreiro pela omissão no dever de prestar contas é patente, tendo em vista que a cláusula nona do convênio estabelece o prazo de trinta dias para comprovar o regular emprego dos recursos públicos, contados a partir do último pagamento efetuado, que ocorreu em 11 de novembro de 2012 (cf

doc. de peça 21). Então, deveria o ex-prefeito ter prestado contas em dezembro de 2012, ainda durante a sua gestão à frente da prefeitura. Todavia, essa omissão não conduz, necessariamente, à conclusão de que exista débito. Deve ser averiguada a realidade material que envolve a questão.

Dos elementos constantes dos autos, verifica-se que o Relatório de Visita Técnica produzido pelo órgão concedente (peça 9, pgs. 203 e seguintes) indica expressamente que, apesar de algumas falhas na execução da obra, “a meta possui funcionalidade aparente”. Ou seja, as falhas existentes ao tempo da visita técnica não comprometem os serviços que foram realizados até então. O açude, caso sejam sanadas essas falhas, tem capacidade de ser utilizado e cumprir a sua finalidade de atender à população.

Ademais, Relatório de Inspeção anterior ao acima citado (peça 9, pgs. 75 e seguintes), informa que “... as metas físicas do Convênio 1111/2008-MI estão sendo satisfatoriamente cumpridas e que nesse momento o percentual executado se aproxima dos 90,00%”. Na sequência, o parecer financeiro nº 312 (peça 9, pgs. 109 e seguintes), atestou a regularidade das aplicações até então realizadas e a comprovação da correta utilização dos valores liberados ao município. Posteriormente, despacho do gestor financeiro (peça 9, pg. 121) solicitou autorização para transferência dos recursos ainda pendentes de liberação, o que efetivamente veio a ocorrer. Note-se que essa liberação possibilitou o empenho dos valores destinados ao pagamento da construtora (cf. peça 21), em contraprestação aos serviços que já haviam sido executados e que correspondiam a 90% do objeto do convênio, conforme relatório de inspeção já mencionado.

Considerar que, por não ter sido concluído o objeto do ajuste, ele não alcançou funcionalidade, é presumir que, por não ter esse objeto apenas transitoriamente e por um período de tempo que se estende até a sua conclusão definitiva (que é possível de acontecer), seria incidir em uma injustiça, na medida em que as obras realizadas não estão fadadas, inexoravelmente, à perda total dos serviços realizados. Aliás, a funcionalidade do até então executado foi expressamente reconhecida em relatório técnico do repassador, como já apontado acima. Caso seja concluído o açude, todos os serviços realizados com os recursos repassados podem ser aproveitados, não havendo, daí, que se falar em débito pela integralidade dos recursos federais transferidos à municipalidade.

Da omissão da prestação de contas não deriva, automaticamente, conclusão de ocorrência de dano, mormente quando a documentação carreada aos autos permite presumir a regular aplicação dos recursos. Muito menos ainda a existência de falhas construtivas sanáveis, especialmente no presente caso, em que o concedente confirmou a realização de 90% da obra e a funcionalidade do até então executado.

Dessa forma, não se mostra justo condenar o ex-prefeito pela devolução da integralidade do valor repassado.

Importante salientar que outra possível hipótese de ocorrência de dano ao erário – execução do objeto a preços superiores aos de mercado – não foi cogitada no curso do processo.

No entanto, efetivamente existem serviços a serem executados para que o objeto da avença venha a cumprir finalidade e o açude entre efetivamente em operação. Assim, apoiando-me no art. 210, inciso II, do Regimento Interno, entendo que a estimativa do débito pode ser feita a partir do parecer técnico elaborado pelo órgão concedente, onde se apontou um percentual de execução física de quase 90%. Portanto, para que a quantia a que vier a ser condenado o responsável seguramente não exceda o real valor devido, o ex-prefeito deve ser responsabilizado pela não aplicação no objeto do avença do montante de 10% do valor transferido, ou seja, R\$ 250.000,00, com a incidência dos consectários legais a partir de 16/11/2012, data em que ocorreu o último repasse.

Ante o exposto, pedindo vênias por dissentir parcialmente da proposta da unidade técnica, manifesto-me no sentido de que o encaminhamento sugerido no item 17.2 da instrução de peça 22 seja o seguinte: com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei

8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 209, incisos III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Francisco Andrade Carreiro (CPF 350.860.684-87), na condição de prefeito à época, e condená-lo ao pagamento da quantia de R\$ 250.000,00, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 16/11/2012, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos.

Sugiro ainda, para que a população não fique prejudicada com mais uma obra inacabada, que seja expedida recomendação ao Ministério da Integração Nacional no sentido de que sejam viabilizadas tratativas com o Município de São Bentinho/PB no intuito de se empreender as ações necessárias à conclusão do açude.”

É o relatório.