

TC 011.694/2016-5

Tipo: Tomada de Contas Especial.

Unidade jurisdicionada: Prefeitura de Potengi/CE.

Responsável: Francisco Luiz Rodrigues Mendes de Souza (CPF 222.535.723-49).

Advogado ou Procurador: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: citação.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em desfavor do Sr. Francisco Luiz Rodrigues Mendes de Souza, prefeito de Potengi-CE, gestão 2005-2008, em razão da não aprovação da execução física do Convênio 1409/2005 (Siafi 555829). O termo desse convênio não foi anexado aos autos. O sintético plano de trabalho informa que o objeto conveniado era a execução de sistema de resíduos sólidos (peça 1, p.11).

HISTÓRICO

2. De acordo com informações extraídas do Siafi (peça 2), o valor pactuado entre as partes, por meio do Convênio 1409/2005, atingiu o montante de R\$ 207.707,40, sendo R\$ 200.000,00 oriundos da concedente, R\$ 7.707,40 referentes à contrapartida do município. Os recursos federais foram repassados em três parcelas, mediante ordens bancárias no valor global de R\$ 200.000,00 creditadas na conta específica, conforme Quadro 1 abaixo.

Quadro 1. Ordens bancárias emitidas.

N.	Ordem bancária	Valor	Data OB	Data do Saque
1	20060B905964	80.000,00	7/6/2006	8/6/2006
2	20060B908941	80.000,00	21/8/2006	22/8/2006
3	20080B900170	40.000,00	11/1/2008	14/1/2008
		200.000,00		

Fonte: peça 2, p.8-10.

3. O ajuste vigeu no período de 9/12/2005 a 10/1/2009, e previa a apresentação da prestação de contas até 11/3/2009.

Da instauração da tomada de contas especial

4. A instauração desta tomada de contas especial originou-se de determinação contida no Acórdão 1814/2014-TCU/2ª Câmara, prolatado em 6/5/2014:

1.10. Determinar às Superintendências Estaduais da Funasa nos Estados de Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins, que adotem providências para a conclusão, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, da análise dos convênios pendentes (com valores ‘aprovar’ e ‘a comprovar’) cuja vigência findou até o ano de 2009, com a respectiva regularização do registro no Siafi, sob pena de aplicação de multa.

5. Por meio da Portaria 338/2015, de 4/12/2015 (peça 1, p.3), o Auditor-Chefe da Funasa designou servidores para compor o Grupo de Trabalho de Tomada de Contas Especial (GTTCE) para instrução de processos de TCE relativos a quinze convênios, entre eles, o de Potengi/CE.

6. O impasse na solução do convênio foi contido com a superveniência de acórdão deste Tribunal determinando a instauração de TCE. Assim, registra-se a morosidade pelo órgão instaurador

de finalizar a aprovação ou reprovação do objeto conveniado.

Relatório do tomador de contas

7. O sucinto Relatório do Grupo de Trabalho de Tomada de Contas Especial produzido pelo GTTCE, datado de 9/12/2015 (peça 1, p.329-335), concluiu que o Sr. Francisco Luiz Rodrigues Mendes de Souza, ex-prefeito de Potengi/CE foi o responsável pelo dano ao erário, no valor original de R\$ 200.000,00, devido à não execução total do objeto pactuado por meio do Convênio 1409/2005 (Siafi 555829).

8. O dano imputado está lastreado em dois principais documentos: o Relatório de Visita Técnica 02, de 12/5/2010 que apontou 0% de execução física da obra “uma vez que não há como aproveitar as unidades que estavam em construção e não foram concluídas”, e o Parecer Financeiro 313/2014 que reprovou a totalidade dos recursos repassados.

9. O responsável foi notificado pelo GTTCE em duas ocasiões em 2014 e 2015 (peça 1, p.267/291), tendo apresentado defesa solicitando nova vistoria técnica. Efetuada nova visita em 18/8/2015, despachos da Funasa informam que o percentual atingido foi de 84,64%, porém, “não atingindo etapa útil do sistema” (peça 1 p.297/309).

Da inscrição do responsável no SIAFI

10. A inscrição do responsável no Siafi se deu por meio da Nota de Lançamento 2014NL000266, porém, foi dada baixa nessa inscrição por meio da Nota de Lançamento 2015NL000146, de 15/12/2015 (peça 1, p.289/317/319) em virtude de ação de ressarcimento movida pelo município contra o ex-gestor (peça 1, p.213-231).

Manifestação do órgão de controle interno

11. No Relatório de Auditoria 307/2016, elaborado em 3/3/2016 (peça 1, p.361-364), o controle interno se manifestou a respeito da tomada de contas especial instaurada em relação ao Convênio 1409/2005 (Siafi 555829), concluindo que o Sr. Francisco Luiz Rodrigues Mendes de Souza se encontrava em débito com a Fazenda Nacional pela importância de R\$ 558.017,43 (valor atualizado).

12. De acordo com o controle interno, a não consecução dos objetivos pactuados por meio daquele convênio foi o motivo da instauração da TCE, consignado no Relatório de Visita Técnica 02 onde foi constatado que a obra estava paralisada não tendo havido progresso em relação à visita técnica anterior, e que tanto o objeto quanto o objetivo foram atingidos em 0% uma vez que não havia como aproveitar as unidades que estavam em construção e não foram concluídas.

13. Ressaltou, ainda, a lista de pendências da Notificação Técnica, de 25/8/2015, quais sejam: etapas de drenagem e coleta de chorume, linha de recalque e estação elevatória, paisagismo e drenagem dos gases inconclusas, além de que não havia sido instalada a balança eletrônica e o container.

14. Outras formalidades foram listadas no Parecer Financeiro 198/2012, tais como, não comunicação do recebimento de recursos aos partidos políticos e sindicatos, falta de comprovante de recolhimento do INSS, ISS e IRRF da nota fiscal 0089, ausência da referência do convênio na nota fiscal 0089 e falta de assinatura de atesto das notas fiscais 0089, 0135 e 0213.

15. Verificou o cumprimento das medidas administrativas adotadas para caracterizar o dano (art. 10, II, “a” da IN 71/2012), excetuando a demora havida no processo em razão de a vigência ter se findado em 10/1/2009 e a apuração conclusiva ter se dado em 1/4/2014. As notificações endereçadas ao responsável, denotam o contraditório e ampla defesa havidos.

16. Constatou a ausência do registro da responsabilidade no Siafi, porém, optou por certificar as contas porque a solicitação acerca do registro da responsabilidade seria encaminhada à unidade

instauradora da TCE. Quanto aos outros requisitos formais, registrou que as peças estavam em consonância com a IN-TCU 71/2012.

Certificado, parecer do dirigente e ciência ministerial

17. Tanto o Certificado de Auditoria 307/2016 quanto o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 307/2016 concluíram pela irregularidade das contas (peça 1, p.365-367). O pronunciamento ministerial declarou o conhecimento dessas conclusões (peça 1, p.369). Por meio do Ofício 807/AECI/GM/MS, datado de 12/4/2016, a Assessora Especial de Controle Interno do Ministro da Saúde encaminhou o processo de tomada de contas especial para a SecexSaúde (peça 1, p.1).

EXAME TÉCNICO

18. Ressalte-se que esta Secex/MT atua nesses autos em razão da redistribuição de processos efetuada no âmbito do Projeto TCE Estados por meio da Portaria-Segecex 22/2016, de 25/10/2016.

Relatório de Visita Técnica 02

19. No Relatório de Visita Técnica 02, datado de 12/5/2010 (peça 1, p.185), o engenheiro da Funasa/CE responsável pela vistoria efetuada no dia de 17/7/2009, Sr. Luís Vinícius de Holanda Bezerra, constatou que a obra estava paralisada “não havendo qualquer progresso em relação à visita técnica anterior”. Relatou, ainda, que tanto o objeto quanto o objetivo “foram atingidos em 0% uma vez que não há como aproveitar as unidades que estavam em construção e não foram concluídas”.

20. Na primeira visita técnica efetuada em 10/4/2007 (peça 1, p.181), já havia sido constatada a lentidão da obra que se iniciara em 7/6/2006. Os percentuais de execução da obra estão idênticos nas duas visitas realizadas.

Parecer Financeiro 380/2007

21. O Parecer Financeiro 380/2007 (peça 1, p.147-149) aprovou a prestação de contas referente à primeira parcela do repasse efetuado no valor de R\$ 80.000,00, em 13/8/2007. Foi relatado que o conveniente não havia disponibilizado a contrapartida e que não havia carimbo de atesto nem número de identificação do convênio na nota fiscal 0089. O conveniente foi notificado por meio da Notificação 309/2007 (peça 1, p.159).

22. Em 20/9/2007, o conveniente encaminhou a nota fiscal 0089 com a pendência saneada (peça 1, p.163-165). A prestação de contas final foi encaminhada pelo gestor em 30/3/2009 por meio do Ofício 020/2009 (peça 1, p.177).

Parecer Financeiro 198/2012

23. O Parecer Financeiro 198/2012, datado de 9/10/2012 (peça 1, p.189-191), cuida da análise da prestação de contas final. Segundo o analista, a prestação de contas foi elaborada adotando como referencial o Relatório de Visita Técnico 02 para o qual o objeto e o objetivo do convênio foram atingidos em 0% e o Parecer Técnico da Ascom que recomendou a não aprovação das ações do PESMS.

24. Em relação ao PESMS o valor de R\$ 3.697,01 foi devolvido (peça 1, p.177-179). A prestação de contas final está resumida no Quadro 2 abaixo:

Quadro 2. Execução financeira do Convênio 1409/2005.

Repases	Receita	Despesa	Data
1ª Parcela	80.000,00	80.000,00	7/6/2006
2ª e 3ª Parcelas	120.000,00	120.000,00	21/8/2006 e 11/1/2008
Contrapartida	7.707,40	4.010,39	
TOTAL	207.707,40	201.010,39	

Repasse	Receita	Despesa	Data
Saldo		3.697,01	
Devolução		3.697,01	8/5/2009

Fonte: peça 1, p.147-149 e 189-191.

25. A conclusão do parecer foi de que a conveniente deveria executar os serviços pendentes do Relatório de Visita Técnica 02 e solicitar nova vistoria. As seguintes impropriedades foram elencadas: não comunicação do recebimento de recursos aos partidos políticos e sindicatos, falta de comprovante de recolhimento do INSS, ISS e IRRF da nota fiscal 0089, ausência de referência ao convênio na nota fiscal 0089, falta de assinatura de atesto das notas fiscais 0089, 0135 e 0213, não restituição de R\$ 158,79 correspondente à correção da devolução do saldo de convênio após o fim do prazo de entrega da prestação de contas final.

26. A aprovação da prestação de contas ficou condicionada ao atendimento das pendências relatadas. Em 15/10/2012, o município foi notificado dessas pendências por meio do Ofício 1010/2012 (peça 1, p.199).

Parecer Financeiro 313/2014

27. Em 1/9/2014, a prestação de contas foi reanalisada por meio do Parecer Financeiro 313/2014 (peça 1, p.237-239). Tendo por base as conclusões do Parecer Financeiro 198/2012 e do Relatório de Visita Técnica 02 e, considerando, ainda, que o as pendências não foram regularizadas pelo responsável, apesar de ter sido regularmente delas notificado, a analista da Coordenação-Geral de Convênios da Funasa sugeriu a não aprovação do valor total repassado vez que os recursos “não obtiveram a boa e regular aplicação”, bem como o estorno do valor de R\$ 80.000.00 que estava aprovado no Siafi.

Análise

28. O Parecer Financeiro 198/2012, que reprovou a prestação de contas e apontou as pendências que deviam ser sanadas pelo responsável, foi encaminhado para o município em outubro/2012, quando, na verdade, deveria ter sido encaminhado ao ex-gestor, Sr. Francisco Luiz Souza, comunicação que só foi efetivada em 1/9/2014, por meio da Notificação 219/2014/DEADM/COPON/CGCON (peça 1, p.247-249). Contudo, o registro postal indica o não recebimento dessa comunicação pelo responsável (peça 1, p.257).

29. Ainda assim, considerando o documento à peça 1, p.263-265, o responsável atendeu à notificação em 30/10/2014 solicitando cópias de documentos visando efetuar a manifestação, porém, nada encaminhou. Nova comunicação foi encaminhada ao Sr. Francisco Luiz Souza em 7/5/2015 reiterando a necessidade de atendimento à Notificação 219/2014 e marcando prazo improrrogável de 15 dias para atendimento (peça 1, p.291). Em 27/5/2015, o responsável solicitou nova vistoria com fulcro no art. 38 da Lei 9.784/1999 (peça 1, p.293).

30. A nova vistoria foi realizada no dia 18/8/2015. De acordo com Despacho 171/2015/DIESP/SUEST-CE (peça 1, p.297-299), a execução física atestada foi de 84,64907%, porém, quatro itens de serviços estavam com 0,0% de execução, o aterro sanitário com 98,22% e a unidade de triagem e reciclagem com 94,5%.

31. Por meio da Notificação Técnica, de 25/8/2015 (peça 1, p.301), o Sr. Francisco Luiz Souza foi comunicado das pendências que deveriam ser sanadas no prazo de 120 dias para a aprovação da prestação de contas. As etapas referentes à drenagem e coleta de chorume, linha de recalque, estação elevatória, paisagismo, drenagem dos gases deveriam ser todas concluídas além da instalação da balança eletrônica e do container.

32. A notificação não foi atendida. Em 3/12/2015, a Suest/CE foi instada a se pronunciar sobre se o percentual executado de 84,64% corresponderia a uma etapa útil atendendo a população

(peça 1, p.307).

33. Complementando o Despacho 171/2015 (peça 1, p.309), utilizando como referencial o Manual de Orientações Técnicas para Elaboração de Propostas para o Programa de Resíduos Sólidos que considera etapa útil, “a existência de unidade adequada para instalação e utilização de equipamentos e veículos”, o engenheiro da Diesp/CE informou que o percentual de 84,64% ainda não correspondia a uma etapa útil, vez que a unidade de triagem e compostagem se encontrava em fase final de execução, necessitando de “equipamentos e veículos para a sua perfeita operacionalização”.

34. Fica claro que o engenheiro, apesar de informar que havia quatro itens de serviços sem serem executados, considera a parte referente à unidade de triagem e compostagem/reciclagem único fator impeditivo para a caracterização de etapa útil. Partindo dessa premissa, o objeto conveniado não pode ser considerado parcialmente executado vez que não traz nenhuma possibilidade de utilização para o município. Dessa forma, o dano a ser imputado ao responsável corresponde ao valor total do repasse, R\$ 200.000,00, considerando, porém, que houve uma devolução, referente à não execução do PESMS, no valor de R\$ 3.697,01, efetuada no dia 8/5/2009.

35. Apenas a título de informação, de acordo com dados extraídos do Siafi, o município de Potengi/CE, ao longo dos anos 2005 e 2008, recebeu recursos da Funasa no montante de R\$ 1,32 milhão destinados à implantação dos sistemas de abastecimento de água, esgoto sanitário, resíduos sólidos, melhorias sanitárias domiciliares e melhoria habitacional para o controle da doença de chagas (peça 3, p.12).

Da responsabilização

36. A responsabilização efetuada pelo tomador de contas recaiu sobre o prefeito executor do convênio. Quanto à empresa executora das obras, não há elementos nos autos que indiquem qualquer responsabilidade sobre os itens de serviços não concluídos. Em relação ao município, conforme previsão da Decisão Normativa 57/2004, somente poderia ser responsabilizado se ficasse comprovado que tenha se beneficiado com a aplicação irregular do recurso.

37. Pela análise do engenheiro da Diesp/CE, o percentual apurado de 84,64% não correspondia a uma etapa útil, ou seja, o município não poderia se valer da parte que foi considerada executada. Assim, como não houve qualquer benefício, o ente federativo não pode ser incluído no polo passivo desta demanda.

CONCLUSÃO

38. O exame da ocorrência descrita na seção “Exame Técnico” permitiu, na forma dos art. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a responsabilidade do Sr. Francisco Luiz Rodrigues Mendes de Souza e apurar adequadamente o débito a ele atribuído. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação. (itens 28-34)

39. Registra-se que os autos deste processo não contêm os seguintes documentos: termo de convênio assinado entre as partes; extratos bancários de todo o período do convênio; plano de trabalho aprovado e assinado; planilha com o valor de cada serviço a ser realizado; ordem de serviço de início das obras; contrato com a empresa executora da obra; termo de recebimento definitivo da obra; planilhas de medição dos serviços executados; notas fiscais dos serviços executados; pagamentos realizados à empresa executora da obra; licença de operação do aterro sanitário.

Da prescrição da pretensão punitiva

40. No que se refere à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, consoante o incidente de uniformização de jurisprudência deliberado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, aplica-se o prazo prescricional de dez anos previsto no art. 205 do Código Civil vigente, a contar da data de ocorrência do fato tido por irregular.

41. No presente caso, houve a inexecução total do objeto conveniado. Tomando-se como fato gerador do débito a data imediatamente posterior ao prazo final para a apresentação de prestação de contas, 11/3/2009 (peça 2, p.1), e, considerando que o ato ordenatório da citação dos arrolados está previsto para março/2017, ainda não terá transcorrido dez anos dos fatos impugnados

42. Sendo assim, reconhecida a interrupção do prazo prescricional, com fundamento no art. 202, inciso I, do Código Civil vigente, inexistente no presente processo óbice ao exercício da ação punitiva por parte deste Tribunal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

43. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com a seguinte proposta de encaminhamento:

a) realizar a **citação** do Sr. Francisco Luiz Rodrigues Mendes de Souza (CPF 222.535.723-49), ex-prefeito de Potengi, com fundamento nos art. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres da Funasa as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em virtude da ocorrência descrita abaixo:

Irregularidade: inexecução total do objeto do Convênio 1409/2005 (Siafi 555829).

Quantificação do débito:

Valor original	Data da ocorrência	Lançamento
80.000,00	8/6/2006	Débito
80.000,00	22/8/2006	Débito
40.000,00	14/1/2008	Débito
3.697,01	8/5/2009	Crédito

Valor atualizado do débito, sem juros, até 16/2/2017: R\$ 361.563,53 (peça 3).

Cofre credor: Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

Responsável: Sr. Francisco Luiz Rodrigues Mendes de Souza (CPF 222.535.723-49), ex-prefeito de Potengi/CE, gestão 2005-2008.

Dispositivos violados: art. 22 da IN/STN 1/1997; art. 51 c/c art. 63, § 1º, II, “a” da Portaria Interministerial 127/2008; art. 65 c/c art. 82, § 1º, II, “a” da Portaria Interministerial 507/2011.

Conduta: não executar o objeto do Convênio 1409/2005.

Nexo de causalidade: como ordenador de despesas do município, a autorização de despesas do Convênio 1409/2005 resultou na inexecução total do objeto. Além disso, não tomou nenhuma medida para atender as irregularidades/impropriedades relatadas na análise da prestação de contas efetuada pela concedente dos recursos.

Culpabilidade: Não é possível inferir que houve boa-fé, sendo razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara e de que lhe era exigível conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter saneado as irregularidades/impropriedades relativas ao Convênio 1409/2005 apontadas no Despacho 171/2015/Diesp/Suest/CE de 24/8/2015.



- b) informar o responsável de que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;
- c) encaminhar cópia eletrônica dos autos ao responsável.

SECEX-MT, em 16 de fevereiro de 2017.

(Assinado eletronicamente)

CLÁUDIO VARGAS RODRIGUES

AUFC, Matr. 7639-2