

**TC 011.686/2016-2**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Mauriti/CE

**Responsáveis:** Sr. Isaac Gomes da Silva Júnior (CPF 233.647.853-68); Sr. Francisco Aécio Alves da Nóbrega (CPF 399.961.584-20); Município de Mauriti/CE (CNPJ 07.655.269/0001-55)

**Advogado ou Procurador:** Everton Montenegro Leite, (OAB-CE 16.682, peça 18-19), na condição de procurador do município de Mauriti/CE; Alanna Castelo Branco Alencar (OAB-CE 6.854), Lyanna Magalhães Castelo Branco (OAB-CE 17.841) e Tiago Ribeiro Rebouças (OAB-CE 22.745), na condição de procuradores dos Srs. Isaac Gomes da Silva Júnior e Francisco Aécio Alves da Nóbrega (peças 24-26)

**Interessado em sustentação oral:** não há.

**Proposta:** mérito.

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em desfavor do Sr. Isaac Gomes da Silva Júnior, prefeito do município de Mauriti/CE, gestões 2005-2008 e 2009-2012, em razão da não aprovação da execução física do Convênio 2.556/2005 (Siafi 555727).

2. De acordo com o plano de trabalho do ajuste (peça 1, p. 17), o objeto conveniado era a execução de sistemas de resíduos sólidos. Não há nos autos cópia do termo do referido convênio. No entanto, da leitura de parecer elaborado pela Funasa (peça 1, p. 125-135), conclui-se que o ajuste tinha como finalidade a construção de um aterro sanitário naquela municipalidade.

## HISTÓRICO

3. Tal convênio, conforme parecer financeiro elaborado pela Funasa, teve sua vigência entre 9/12/2005 e 24/1/2009 (peça 2, p. 40). Conforme informações do Siafi, o valor pactuado entre as partes atingiu o montante de R\$ 321.003,53, sendo R\$ 300.000,00 oriundos do concedente, R\$ 16.924,47 relacionados à contrapartida do conveniente, além de R\$ 4.079,06 referentes aos rendimentos de aplicação financeira (peça 3). Os recursos federais foram repassados mediante três ordens bancárias, conforme quadro abaixo.

Quadro 1: Ordens bancárias emitidas.

N.	Ordem bancária	Valor	Data OB	Data do Saque
1	2006OB903482	100.000,00	19/4/2006	20/4/2006
2	2006OB912517	100.000,00	29/11/2006	30/11/2006
3	2008OB900669	100.000,00	25/1/2008	28/1/2008
		<b>300.000,00</b>		

Fonte: peça 3, p.8-10.

4. Por meio do Acórdão 1814/2014-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro José Jorge, este Tribunal determinou que as Superintendências Regionais da Funasa localizadas em diversos estados adotassem providências para a conclusão, no prazo de 180 dias, da análise dos convênios pendentes cujas vigências

findaram até o ano de 2009, com a respectiva regularização do registro no Siafi, sob pena de aplicação de multa.

5. Desta maneira, mediante a Portaria 338/2015, de 4/12/2015 (peça 1, p. 3), a Funasa designou grupo de trabalho para instrução, desenvolvimento e envio de processos de tomada de contas especial (TCE) decorrentes dos instrumentos de transferências celebrados no estado do Ceará e que estavam inseridos no âmbito de tal acórdão.

6. Visita técnica realizada pela Funasa em 23/10/2014 apontou que 83,54% do objeto do convênio havia sido executado, conforme documento em anexo (peça 1, p. 109). Somando os valores executados, chegava-se a um total de R\$ 274.222,44, conforme demonstrado abaixo.

Quadro 2: Execução dos serviços aferidos pela Funasa

<b>Serviços</b>	<b>Previsto</b>	<b>Executado</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
Disposição final dos resíduos sólidos urbanos/Rejeitos (aterro sanitário)	1	0,88	88%	152.883,94
Terraplenagem e Pavimentação	1	1	100%	61.018,35
Construção de unidades de apoio (administração e guarita)	1	0,95	95%	59.273,33
Construção do sistema de drenagem de águas pluviais/gases (drenagem e coleta de chorume)	1	0,06	6%	1.001,72
Paisagismo	1	0	2%	45,10
Construção de sistema de tratamento do chorume (linha de recalque e estação elevatória)	1	0	0%	0,00
<b>Total</b>				<b>274.222,44</b>

Fonte: Relatório de Visita Técnica (peça 1, p.109)

7. Com base em tal visita técnica, a Funasa elaborou parecer em 21/1/2015 sobre a execução da obra (peça 1, p. 125-135), o qual aponta pendências documentais (peça 1, p. 127) e reserva trecho para tratar de impropriedades e irregularidades identificadas (peça 1, p. 129-135). Ao constatar a inexecução dos sistemas de gestão elevatório e da linha de recalque do chorume, tal parecer considerou que o objetivo do ajuste, qual seja, o tratamento e disposição final adequada dos resíduos sólidos urbanos, não havia sido atingido (peça 1, p. 135).

8. Face a tais irregularidades, a Coordenação Geral de Convênios da Funasa identificou a necessidade de ressarcimento total dos recursos repassados, os quais, atualizados até 9/3/2015, atingiram a monta de R\$ 759.242,47, conforme notificações endereçadas ao Sr. Isaac Gomes da Silva Júnior (peça 2, p. 44), bem como ao então prefeito do município de Mauriti/CE (peça 2, p. 52). Como tais valores não foram ressarcidos, a Funasa instaurou processo de Tomada de Contas Especial (TCE), conforme informações da Notificação 07GT/TCE/CE, de 16/12/2015 (peça 2, p. 104).

9. O relatório do tomador de contas apontou dano ao erário, sendo a responsabilização atribuída ao Sr. Isaac Gomes da Silva Júnior, ex-prefeito do município de Mauriti/CE (peça 2, p. 108). Ainda, tal relatório apontou que o débito alcançava a totalidade dos valores federais repassados, vale dizer, R\$ 300.000,00, o qual, atualizado até 14/12/2015, atingiu o montante de R\$ 816.495,45 (peça 2, p. 110).

10. A Controladoria-Geral da União (CGU) confirmou o entendimento do concedente pelo dever de ressarcimento ao erário e, neste sentido, foram expedidos o Relatório de Auditoria 305/2016 (peça 2, p.144-146), o Certificado de Auditoria 305/2016 (peça 2, p. 148), e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 305/2016 (peça 2, p. 149). O Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52 da Lei 8.443/92 foi exarado em 12/4/2016 (peça 2, p. 150).

11. No âmbito da fase externa desta tomada de contas, esta unidade técnica apontou em instrução preliminar que a Funasa reprovou a prestação de contas do Convênio 2556/2005, em vista de que alguns serviços haviam sido construídos fora das especificações técnicas, além de que dois itens previstos no

projeto não haviam sido executados: a linha de recalque e a estação elevatória, em específico (peça 5, p. 6).

12. Considerando a jurisprudência do TCU, a instrução, no entanto, apontou que a impugnação total do convênio não poderia ser acolhida, visto que o objeto do convênio era constituído de etapas úteis, e que a aprovação parcial das duas primeiras parcelas repassadas denotava que os serviços até então executados estavam em conformidade com as exigências técnicas; desta forma, as irregularidades deveriam recair sobre a execução do terceiro repasse (peça 5, p. 6).

13. Comparando os valores de execução atestados pela Funasa (R\$ 274.222,44) com os valores contratados para o convênio (R\$ 328.230,40), chegou-se a uma glosa de R\$ 54.007,96; considerando que os recursos federais eram responsáveis por 92,64% do valor do contrato, a instrução preliminar apontou débito de R\$ 50.034,03 (peça 5, p. 7). Ainda, o auditor considerou que a responsabilização deveria recair solidariamente entre gestor municipal, o Sr. Isaac Gomes da Silva Júnior, e o engenheiro designado para fiscalizar a obra, o Sr. Francisco Aécio Alves da Nóbrega (peça 5, p. 7-8).

14. Ademais, propôs-se também a responsabilização do município, visto que ele havia se beneficiado da obra executada (peça 5, p. 8). Desta forma, foi formulada proposta de citação solidária a tais responsáveis (peça 5, p. 8).

15. Em que pese o enquadramento do valor atualizado do débito apurado na oportunidade da instrução preliminar no limite de alçada estatuído na Instrução Normativa TCU 71/2012, a ausência de diversos documentos importantes ao exame conclusivo e o envolvimento de outros responsáveis não arrolados na fase interna desta TCE pela Funasa justificaram o prosseguimento do feito em homenagem ao contraditório e à ampla defesa, assim como à busca da verdade material.

16. Com efeito, ressalta-se que não foram constatados informes nos autos que deem conta da participação solidária da empresa contratada para execução do objeto pactuado em tela, razão pela qual não há elementos comprobatórios capazes de estabelecer, neste caso concreto, o liame causal entre ela e o dano ocorrido.

## EXAME TÉCNICO

### Citação do município de Mauriti/CE

17. A citação do município de Mauriti/CE foi promovida mediante o Ofício 123/2017-TCU/SECEX-MT, de 14/2/2017 (peça 12). Tal expediente, com fundamento nos arts. 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, informou ao Sr. Mano Moraes, representante legal daquela municipalidade, que no prazo de quinze dias, a contar do recebimento da respectiva comunicação, o responsável deveria apresentar alegações de defesa quanto à ocorrência descrita e/ou recolher aos cofres da entidade credora, solidariamente com os responsáveis indicados, o valor histórico atualizado monetariamente desde a respectiva data de ocorrência até o efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor (peça 12, p. 1).

18. O ofício de citação, além de informar que a dívida atualizada monetariamente até 14/2/2017 correspondia a R\$ 87.824,73, trouxe os elementos caracterizadores do débito imputado, que seguem (peça 12, p. 1), com exceção da conduta e da culpabilidade inaplicáveis à pessoa jurídica:

**Dispositivos violados:** art. 22 da IN/STN 1/1997; art. 65 c/c art. 82, § 1º, II, “a” da Portaria Interministerial 507/2011; Decisão Normativa-TCU 57/2004.

**Nexo de causalidade:** Foi beneficiado com aplicação dos recursos do Convênio 2556/2005, portanto, torna-se solidário ao dano, conforme Decisão Normativa 57/2004 deste Tribunal.

### Alegações de defesa do município de Mauriti/CE

19. Após ter tomado conhecimento da citação em 7/3/2017 (peça 15), o responsável requereu a habilitação de defensor nos autos (peça 18), regularmente identificado à peça 19, sendo as alegações de defesa apresentadas às peças 27-31.

20. Em apertada síntese, a defesa argumentou, preliminarmente, que o valor do suposto débito corresponderia a R\$ 87,229,33, o qual não atingiria a cifra mínima de R\$ 100.000,00 estabelecida no art. 7º, II da IN TCU 71/2012, cuja redação era dada pela IN TCU 76/2016; visto que o dano não alcançaria tal cifra, a defesa argumentou haver impedimento ao prosseguimento do feito, sendo então necessário o arquivamento do processo (peça 27, p. 2-3).

21. No mérito, a defesa informou que as conclusões das supostas irregularidades haviam sido detectadas nos relatórios de visitas técnicas realizados em 21/11/2006, 28/2/2007 e 4/3/2009, sendo que tais relatórios demonstrariam o acompanhamento indireto da execução do objeto do convênio (peça 27, p. 3). A defesa argumenta então que em 21/1/2015 a Funasa elaborou Relatório de Visita Técnica Final, o qual embasou o Parecer do Processo de Prestação de Contas (peça 27, p. 3).

22. Sobre este relatório de 2015, mencionado anteriormente no item 7 desta instrução, a defesa argumenta que tal documento era confuso, não sendo possível a sua utilização como meio idôneo de prova dos fatos nele narrados (peça 27, p. 4). Além disso, a defesa apontou que a visita técnica final havia sido realizada em 23/10/2014, ou seja, cinco anos após a conclusão da obra (peça 27, p. 4-5). A defesa ainda questionou a informação de que havia sido adotada como referência o acompanhamento indireto, inferindo-se assim que o relatório final foi baseado em visita ocorrida em 2014 (peça 27, p. 5).

23. Acerca das pendências documentais identificadas na execução do objeto, a defesa informou anexar aos autos cópia integral do procedimento licitatório, de forma a sanar as irregularidades imputadas (peça 27, p. 5). Sobre a não apresentação da licença ambiental, a defesa argumenta que fora expedida em 2/4/2014, conforme documentação anexa (peça 27, p. 5).

24. Sobre o trecho do parecer elaborado em 21/1/2015 que trata das irregularidades e impropriedades durante visita técnica da Funasa, a defesa apresenta informações refutando os questionamentos daquele órgão (peça 27, p. 6-8). Especificamente sobre a linha de recalque e estação elevatória, item 4.3.0 do parecer elaborado pela Funasa (peça 1, p. 201), a defesa respondeu apenas que “os serviços foram executados” (peça 27, p. 8), não apresentando maiores argumentos ou evidências sobre o tema.

25. Acerca do percentual de execução da obra, a defesa contesta a estimativa de 83,6% calculada pelo concedente, afirmando que a obra foi executada no percentual de 100%, atendendo ao objeto do ajuste (peça 27, p. 10). No entanto, também não houve a apresentação de evidências sobre tal afirmação.

26. Em seguida, mencionando a Decisão Normativa TCU 57/2004, a defesa argumenta que a responsabilização do ente só seria cabível caso o município houvesse utilizado tais recursos em benefício próprio, o que não teria acontecido (peça 27, p. 10). Assim, alegando que não havia nos autos provas de que o município havia se beneficiado, a defesa argumenta que o ente público deveria ser eximido de qualquer responsabilidade (peça 27, p. 11).

27. Por fim, alegando que ficou provado que não houve qualquer dano e que não havia pressupostos válidos para instauração do processo de TCE, a defesa pleiteou o arquivamento do processo com base nos art. 2º, II e 5º, I da IN TCU 71/2012 (peça 27, p. 12).

### **Análise**

28. Verifica-se que o débito imputado está relacionado ao percentual de 16,46% do objeto não realizado, o qual decorre do cálculo efetuado pela área técnica da Funasa, conforme o parecer elaborado pela Superintendência Estadual do Ceará em dia 20/1/2015 (peça 1, p. 125-135).

29. Considerando a parcela não executada e com amparo em sólida jurisprudência deste Tribunal, esta unidade técnica apontou que seria desarrazoado o ressarcimento integral dos valores

repassados pela União, vez que o próprio órgão concedente havia atestado execução de cerca de 83,6% do objeto conveniado. Assim, o ressarcimento integral só seria cabível caso fosse configurada a imprestabilidade absoluta da obra.

30. Neste sentido, a defesa argumenta que o débito de R\$ 87.824,73, presente na citação promovida por esta unidade técnica, é inferior ao limite mínimo de R\$ 100.000,0 exigido pela IN TCU 71/2012. Inicialmente, deve-se considerar que tal normativo dispõe sobre a instauração, organização e encaminhamento dos processos de TCE a este Tribunal, vale dizer, tal IN é voltada essencialmente para as autoridades competentes para instauração do processo de TCE, no âmbito da chamada fase interna do processo.

31. No entanto, a IN apresenta também certos dispositivos voltados para a fase externa dos processos de TCE. Exemplo disso é o art. 7º, inciso II, da IN TCU 71/2012, cuja redação foi alterada IN TCU 76/2016. Conforme argumentado pela defesa, esse dispositivo ensina que serão arquivadas as TCE, antes do encaminhamento ao TCU, na hipótese de subsistência de débito inferior ao limite de R\$ 100.000,00. Este limite mínimo imposto pela IN TCU 71/2012 se justifica pelos princípios da racionalidade processual e eficiência, conforme preceitua o art. 213 do Regimento Interno do TCU:

Art. 213. A título de racionalização administrativa e economia processual, e com o objetivo de evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor do ressarcimento, o Tribunal poderá determinar, desde logo, nos termos de ato normativo, o arquivamento de processo, sem cancelamento do débito, a cujo pagamento continuará obrigado o devedor, para que lhe possa ser dada quitação.

32. No entanto, conforme leciona o art. 19, § 1º, da IN TCU 71/2012, instaurado o processo de TCE e citados os responsáveis, não é possível o arquivamento dos autos, mesmo na hipótese de o valor apurado como débito ser inferior ao limite fixado. Desta maneira, esta unidade técnica deverá analisar o mérito do processo e emitir opinião conclusiva sobre os autos.

33. O débito ora calculado está tem como fundamento o parecer elaborado pela Funasa, o qual apontou que os serviços de linha de recalque e a estação elevatória não foram executados, havendo mera construção parcial de alguns destes elementos, mas não de forma funcional (peça 1, p. 131). Sobre isso, a defesa meramente argumentou que “os serviços foram executados” (peça 27, p. 8). No entanto, a defesa não fez referência a qualquer documento ou evidência que pudesse atestar tal execução.

34. Em sentido similar, a defesa argumentou que a obra havia sido concluída, mas não apresentou evidência que suportassem tais afirmações. Assim, deveria a defesa evidenciar a realização da totalidade da obra. No entanto, não há referência nos autos que permita concluir com razoável segurança que os serviços foram executados em sua plenitude. Ao invés disso, a defesa trouxe vasta documentação relacionada ao projeto do aterro (peça 27, p. 26-54 e p. 72-79) e à contratação de empresa para execução de serviços (peça 27, p. 55-71).

35. Registra-se que há extratos bancários de conta corrente da Prefeitura Municipal de Mauriti/CE (peça 31, p. 22-88), cujo número da conta coincide com as informações do Siafi (peça 2, p. 86). No entanto, tais extratos servem apenas para atestar movimentação financeira, não sendo úteis para se avaliar a execução da obra.

36. Quanto à tese de que o município não deveria ser responsabilizado, a defesa tem razão em apontar que não há nos autos prova robusta o suficiente para que se configure o benefício do ente em relação aos recursos repassados. Ao invés disso, os pareceres da Funasa apontaram falta de correlação entre os recursos destinados a tal obra e o percentual de execução do objeto, não havendo apontamento de que tais recursos haviam sido utilizados pelo município, vale dizer, ocorrido o desvio de finalidade.

37. Por fim, da leitura dos relatórios da Funasa, bem como das instruções desta unidade técnica, não parece razoável o argumento da defesa sobre a inexistência de dano. Neste sentido, como reportado nos itens 31-32, a defesa meramente afirmou que o objeto do convênio havia sido realizado, não apresentando evidências que suportassem tais afirmações. No entanto, considerando que não há indícios

de que tal municipalidade tenha se beneficiado pela aplicação dos recursos repassados, propõe-se acolher parcialmente as alegações de defesa e afastar a responsabilidade do Município de Mauriti/CE.

### **Citação do Srs. Isaac Gomes da Silva Júnior e Francisco Aécio Alves da Nóbrega**

38. A citação do Sr. Isaac Gomes da Silva Junior foi promovida mediante Ofício 121/2017-TCU/SECEX/MT, de 14/2/2017, o qual informava que no prazo de quinze dias, a contar do recebimento de tal comunicação, o responsável deveria apresentar alegações de defesa quanto à ocorrência descrita e/ou recolher aos cofres da entidade credora, solidariamente com os responsáveis indicados, o valor histórico atualizado monetariamente desde a respectiva data de ocorrência até o efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, conforme ensinam arts. 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 (peça 14, p. 1).

39. Além de informar que a dívida atualizada monetariamente até 14/2/2017 correspondia a R\$ 87.824,73, o ofício de citação também apresentou os elementos caracterizadores do débito imputado, que seguem (peça 14, p. 1):

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

**Conduta:** deixar de executar parte dos serviços do aterro sanitário previstos no Convênio 2556/2005 quando deveria tê-los executado integralmente.

**Nexo de causalidade:** como ordenador de despesas do município, a autorização de despesas do Convênio 2556/2005 resultou na inexecução parcial do objeto com pagamentos indevidos. 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 apontadas no relatório final de visita técnica relativa ao Convênio 2556/2005.

40. Por sua vez, a citação do Sr. Francisco Aécio Alves da Nóbrega ocorreu por meio do Ofício 122/2017-TCU/SECEX-MT, de 14/2/2017 (peça 13). Tal qual ocorrido com os demais responsáveis, ao Sr. Francisco foi informado que a dívida atualizada monetariamente até 14/2/2017 correspondia a R\$ 87.824,73, sendo apresentados estes elementos de responsabilização:

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

**Conduta:** atestar medições que contemplavam serviços não executados no âmbito do Convênio 2556/2005 e assinar termo de recebimento de obra em que certificou a execução de 100% dos serviços e afirmar que estavam de acordo com os padrões técnicos exigidos e pactuados (peça 1, p. 193).

**Nexo de causalidade:** como fiscal da obra, o atesto em medições que contemplavam serviços não executados, relativo ao Convênio 2556/2005, resultou na inexecução parcial do objeto com pagamentos indevidos. Além disso, assinou o termo de recebimento da obra em que certificou a execução de 100% dos serviços e que estavam de acordo com os padrões técnicos exigidos e pactuados.

**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 não deveria ter certificado que as obras estavam 100% concluídas quando alguns serviços previstos no Convênio 2256/2005 não tinham sido executados.

### **Alegações de defesa dos Srs. Isaac Gomes da Silva Júnior e Francisco Aécio Alves da Nóbrega**

41. Ao se comparar as alegações de defesa entregues por estes responsáveis (peças 23 e 25), verifica-se que apresentaram, essencialmente, as mesmas alegações. Neste sentido, constata-se inclusive que, a partir de determinado trecho, as peças são virtualmente idênticas (peça 23, p. 3-45 e peça 25, p. 5-47). Por tal motivo, tais alegações serão apresentadas de forma consolidada nesta instrução.

42. Especificamente, a defesa argumenta que o Sr. Isaac Gomes da Silva Júnior assinou o termo do Convênio 2.556/2005 na função de ex-Prefeito Municipal de Mauriti/CE, havendo completa ausência de responsabilidade, vez outros atos haviam sido praticados por servidores públicos competentes, com fundamento no princípio da segregação das funções (peça 25, p. 2). Desta forma, segundo a defesa, não deveria o então prefeito responder por atos de execução do convênio, visto que tais atos seriam específicos de determinados funções (peça 25, p. 3). Assim, a defesa solicita que seja afastada qualquer responsabilidade quanto aos atos específicos à execução do ajuste, visto que tal gestor não teria participado de “qualquer ato de sua execução que resultou nos supostos danos mencionados” (peça 25, p. 4).

43. Sobre os trechos coincidentes, as defesas elaboraram breve relato sobre os fatos relacionados a este processo de tomada de contas especial (peça 23, p. 2 e peça 25, p. 4). Em seguida, as defesas trataram do mérito deste processo (peça 23, 2-3 e peça 25, p. 5-6), abordando as pendências documentais identificadas. A licença de operação do aterro sanitário havia sido expedida em 2/4/2014, sendo válida por um ano (peça 23, p. 4 e peça 25, p. 6). A defesa dos dois responsáveis anexou documento relacionado a respectiva licença (peça 23, p. 43-45 e peça 25, p. 45-47).

44. Sobre as impropriedades e irregularidades identificadas durante a visita técnica da Funasa, a defesa dos responsáveis apresentou justificativas sobre a aquisição e colocação de drenos e britas (peça 23, p. 4-5 e peça 25, p. 6-7). Também foi informado que a Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará orientou que o município transformasse as quatro células de tratamento de resíduos sólidos em duas (peça 23, p. 9 e peça 25, p. 11).

45. Por fim, as defesas apresentaram documento denominado Licença de Operação nº 91/2014, expedido pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará (Semace), a qual aborda a utilização de duas trincheiras e uma vala séptica, contemplando também uma sede administrativa e uma balança rodoviária com capacidade mínima para pesagem de 50 toneladas, a qual só poderia ser utilizada após aferição do Instituto Nacional de Meteorologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), à peça 23, p. 43.

46. Acerca de itens de esquadria previstos para obra e que não foram visualizados na visita técnica (treliça de madeira, prateleiras, balcão, lavatórios e porta-papel), as defesas apresentaram diversos registros fotográficos os quais serviriam para atestar a execução de tais itens (peça 23, p. 14-21 e peça 25, p. 16-23).

47. Sobre a linha de recalque e estação elevatório, itens apontados pela Funasa como executados parcialmente e relevantes para o funcionamento do aterro sanitário, as alegações de defesa também apresentaram fotos as quais, supostamente, deveriam atestar a execução de tais itens (peça 23, p. 22-27 e peça 25, p. 24-29).

48. As defesas alegaram que o sistema de drenagem e chorume havia sido implantado conforme orientações da Semace (peça 23, p. 27-28 e peça 25, p. 29-30). Quanto aos poços de visita, que de dez poços previstos, apenas quatro foram construídos, sendo que essa diferença entre o planejado e executado decorreu de erro no projeto o qual poderia inviabilizar a drenagem do chorume, mas que as mudanças operadas serviram para garantir a funcionalidade do projeto (peça 23, p. 30-32 e peça 25, p. 32-34).

49. Acerca da pendência detectada pela Funasa quanto às deficiências relacionadas ao paisagismo, as defesas alegam que foram realizadas diversas tentativas de plantio e criação de cinturão

verde na área, mas a seca e dificuldades na irrigação ocasionaram a perda de diversas mudas, sendo realizado plantio de mudas de espécies nativas na área interna do aterro, conforme fotos em anexo (peça 23, p. 32-33 e peça 25, p. 34-35). Também foi apresentada foto de placa contendo registro da licença emitida pela Semace (peça 23, p. 38 e peça 25, p. 40).

50. Sobre o percentual de execução da obra, as defesas alegam que o percentual de 83,6% identificado pela Funasa pode ser explicado entre pequenas divergências do projeto básico licitado com o executado; que a obra foi 100% concluída e que a função principal do projeto foi atendida, o que se comprovaria pela aceitação da estrutura do aterro e liberação de funcionamento junto à Semace, conforme atestaria registro fotográfico contendo a licença de operação do aterro (peça 23, p. 38-39 e peça 25, p. 40-41).

51. Por fim, as defesas encerram as alegações afirmando que o objetivo maior do convênio (o tratamento e disposição final adequada dos resíduos sólidos urbanos), deveria ser considerado atingido, visto que as pendências identificadas pelo concedente haviam sido sanadas, notadamente os sistemas de estação elevatória e linha de recalque do chorume (peça 23, p. 39 e peça 25, p. 41).

### **Análise**

52. Inicialmente, ao se constatar que as duas alegações de defesa tratam de documentos quase idênticos, é conveniente avaliar no que tais peças diferem. Neste sentido, a argumentação do Sr. Isaac Gomes da Silva Júnior de que este meramente assinou o termo do convênio, havendo ausência de responsabilidade em decorrência de que outros atos haviam sido praticados por outros servidores, conforme reportado no item 42, não deve prosperar, visto que visto que, enquanto signatário do ajuste, o então gestor municipal era o responsável pela correta aplicação dos recursos transferidos.

53. Assim, mesmo delegando atribuições para realização de pagamentos, acompanhamento físico do ajuste ou prestação de contas, o gestor municipal responde solidariamente pelos atos praticados pelos delegados escolhidos, conforme ensina o Acórdão 2360/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler.

54. No que se refere à análise dos trechos coincidentes das peças relacionadas às alegações de defesa dos dois responsáveis, e notadamente sobre os vários registros fotográficos trazidos como forma de atestar a execução do objeto conveniado, é importante destacar que este Tribunal possui firma da jurisprudência em considerar que fotos, bem como declarações de terceiros, não constituem, isoladamente, prova suficiente do estabelecimento de vínculo entre a execução do objeto e os recursos transferidos, conforme Acórdão 2012/2011-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro.

55. Ao se analisar as peças de alegações de defesa, além dos registros fotográficos e das informações de que a obra foi executada a contento, verifica-se que o principal argumento para se afastar eventual débito reside na emissão de documento denominado Licença de Operação nº 91/2014, expedido pela Semace. A atuação deste órgão, inclusive, foi mencionada pelas defesas como indutora de certas alterações na execução do projeto conveniado, tal qual reportado no item 46 desta instrução.

56. Especificamente sobre a licença de operação (peças 23, p. 43-45 e 25, p. 45-47), é relevante destacar que esse documento trata da operacionalização de aterro sanitário no município de Mauriti, localizado no Sítio Mandassaia, contemplando a utilização de duas trincheiras e uma vala séptica, bem como uma sede administrativa e uma balança rodoviária com capacidade mínima para pesagem de 50 toneladas (peça 23, p. 43 e peça 25, p. 45).

57. Conforme informa o sítio eletrônico da Secretaria de Meio Ambiente do estado (endereço eletrônico: <http://www.semace.ce.gov.br/tipos-de-licenca-e-autorizacao-prazos-de-validade-e-renovacao/?pai=11>), a licença de operação autoriza a operação da atividade, obra ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento das exigências das licenças anteriores, bem como do adequado funcionamento das medidas de controle ambiental, equipamentos de controle de poluição e demais condicionantes determinados para a operação.

58. Sobre a foto da placa contendo registro de tal licença emitida pela Semace (peça 23, p. 38 e peça 25, p. 40), verifica-se que tanto o número da licença (91/2014) quanto o número do processo na Semace (5729394/2013) correspondem aos informados na Licença de Operação (peça 23, p. 43 e peça 25, p. 45). Tal correspondência traz robustez ao registro fotográfico e ao argumento de que o órgão competente (Semace) considerou que o aterro estava em condições de funcionamento.

59. Ainda sobre a eventual existência e funcionamento do mencionado aterro, reportagem de agosto de 2014, que tratava de diagnóstico realizado pelo Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente do Ceará (Conpam) acerca da política de resíduos sólidos naquele estado, informou que dos 184 municípios cearenses, apenas dez destinavam os resíduos sólidos a aterros sanitários, sendo um destes o município de Mauriti/CE (sítio: <http://g1.globo.com/ceara/noticia/2014/08/com-prazo-esgotado-ceara-ainda-tem-280-lixoes-em-funcionamento.html>).

60. Considerando os variados registros fotográficos trazidos nestes autos, a licença de operação expedida por órgão competente, bem como a menção em reportagem de que havia aterro sanitário operante no município de Mauriti/CE, é razoável concluir que o aterro, objeto do convênio em deslinde, foi construído e entrou em operação.

61. Ocorre que as defesas não trouxeram documentos capazes de atestar que os valores relacionados ao percentual de inexecução apontado na citação foram devidamente utilizados no objeto do Convênio 2.556/2005. Assim, não foi estabelecida relação entre parte dos recursos federais repassados e a execução do aterro sanitário em tal municipalidade.

62. Assim sendo, verifica-se a necessidade de nexos de causalidade entre a execução física e a execução financeira do ajuste, não bastando que o objeto do convênio seja executado. Sobre a correlação entre a execução física e a execução, convém trazer o sumário do Acórdão 3223/2017-TCU-Segunda Câmara, Relator Ministro Marcos Bemquerer (destaques inseridos):

A comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos mediante convênio e outros instrumentos congêneres evidencia-se mediante a execução física e a execução financeira da avença, acompanhada do nexo de causalidade entre uma e outra.

**A execução física do convênio, por si só, não confere regularidade aos gastos e efetuados, pois é preciso atestar que as ações foram custeadas com recursos do ajuste**, em escorreita execução financeira, sob pena de não se confirmar o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e a verba federal recebida.

63. Ao se constatar que não há nos autos elementos que permitam estabelecer nexo de causalidade entre parte dos recursos federais repassados, conclui-se que tais valores devem ser ressarcidos ao Erário Federal. Em consonância ao apontado na instrução preliminar, tal ressarcimento deve recair tanto ao ordenador de despesas quanto ao responsável por fiscalizar a execução da obra.

64. Assim, propõe-se sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Isaac Gomes da Silva Júnior (CPF 233.647.853-68), ex-prefeito do município de Mauriti/CE nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, visto que era dele a responsabilidade na condição de ordenador de despesas do convênio em questão. Ademais, propõe-se também que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Francisco Aécio Alves da Nóbrega (CPF 399.961.584-20), fiscal da obra realizada por meio do Convênio 2.556/2005, posto que atestou a execução de serviços os quais não restaram comprovados.

### **Análise da prescrição da pretensão punitiva**

65. Em decorrência do 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.

1. Conforme registrado na instrução preliminar, verifica-se que o fato gerador do débito neste processo de TCE é o saque da última ordem bancária emitida em 28/1/2008 (peça 3, p.10). Considerando

que os responsáveis foram citados em março de 2017 (peças 16 e 17), conclui-se que não houve o transcurso do prazo decenal capaz de configurar a prescrição da pretensão punitiva por parte deste Tribunal. Desta forma, não há óbice para imposição de sanções aos responsáveis.

## CONCLUSÃO

66. Verificada a inexecução parcial no objeto do Convênio 2.556/2005, o qual tratava de construção de aterro sanitário no município de Mauriti/CE, bem como a existência de débito cujo valor atualizado até 9/2/2017 era de R\$ 87.824,73, foram promovidas as citações do Sr. Isaac Gomes da Silva Júnior, ex-prefeito do município de Mauriti/CE e ordenador das despesas; do Sr. Francisco Aécio Alves da Nóbrega, fiscal da obra; e do ente municipal, visto que havia a possibilidade de que tais recursos tivessem sido utilizados em benefício do município.

67. Ao se analisar as alegações de defesa, não restou comprovado que os recursos foram gastos em favor do município de Mauriti/CE, motivo pelo qual sua responsabilidade deve ser afastada (item 35 desta instrução). Ainda, apesar de ser possível concluir que tal aterro foi realmente construído em condições de operação (item 58), não foi possível estabelecer nexo de causalidade entre a execução física da obra e parte dos recursos repassados.

68. Considerando a necessidade de ressarcimento de tais valores, propõe-se que tal ressarcimento recaia tanto ao ordenador de despesas quanto ao responsável por fiscalizar a execução da obra (item 61). Sendo assim, não havendo nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno, propõe-se que sejam julgadas irregulares as contas dos Srs. Isaac Gomes da Silva Júnior e Francisco Aécio Alves da Nóbrega (item 62), procedendo-se à condenação solidária em débito no montante original de R\$ 50.034,03, equivalente a 16,46% adimplidos com recursos federais e não executados, e à aplicação da multa individual prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

69. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

70. a) acolher parcialmente as alegações de defesa do Município de Mauriti/CE (CNPJ 07.655.269/0001-55) para, no mérito, excluí-lo do rol de responsáveis;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, e § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Isaac Gomes da Silva Júnior (CPF 233.647.853-68), na condição de ex-prefeito do município Mauriti/CE nas gestões 2005-2008 e ordenador de despesas do Convênio 2.556/2005, e do Sr. Francisco Aécio Alves da Nóbrega (CPF 399.961.584-20), na qualidade de fiscal da obra, e condená-los solidariamente ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, 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;

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA	DÉBITO/CRÉDITO
50.034,03	28/1/2008	Débito

Valor atualizado até 16/6/2017: R\$ 136.079,04

c) aplicar ao Sr. Isaac Gomes da Silva Júnior (CPF 233.647.853-68) e ao Sr. Francisco Aécio Alves da Nóbrega (CPF 399.961.584-20), individualmente, 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 das notificações, 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 até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

SECEX-MT, em 16 de junho de 2017.

*(Assinado eletronicamente)*

EDUARDO MÁRIO JOERKE MENDES  
JUNIOR

AUFC – Mat. 10651-8

## Apêndice I – Elementos de responsabilização

### Responsável 1

**Qualificação do responsável:** Sr. Isaac Gomes da Silva Júnior (CPF 233.647.853-68), na condição de ex-prefeito do município Mauriti/CE nas gestões 2005-2012, signatário e ordenador de despesas do Convênio 2.556/2005;

**Irregularidade:** inexecução parcial dos serviços do aterro sanitário previstos no Convênio 2.556/2005;

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

**Conduta:** deixar de executar parte dos serviços do aterro sanitário previstos no Convênio 2.556/2005, quando deveria tê-los executado integralmente;

**Nexo de causalidade:** como ordenador de despesas do município, a autorização de despesas do Convênio 2.556/2005 resultou na inexecução parcial do objeto com pagamentos indevidos. 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 apontadas no relatório final de visita técnica relativa ao Convênio 2.556/2005.

### Responsável 2

**Qualificação do responsável:** Sr. Francisco Aécio Alves da Nóbrega (CPF 399.961.584-20), fiscal da obra realizada por meio do Convênio 2.556/2005;

**Irregularidade:** inexecução parcial dos serviços do aterro sanitário previstos no Convênio 2.556/2005;

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

**Conduta:** deixar de executar parte dos serviços do aterro sanitário previstos no Convênio 2556/2005, quando deveria tê-los executado integralmente;

**Nexo de causalidade:** como fiscal da obra, o atesto em medições que contemplavam serviços não executados, relativo ao Convênio 2.556/2005, resultou na inexecução parcial do objeto com pagamentos indevidos. Além disso, assinou o termo de recebimento da obra em que certificou a execução de 100% dos serviços e que estavam de acordo com os padrões técnicos exigidos e pactuados;

**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 não deveria ter certificado que as obras estavam 100% concluídas quando alguns serviços previstos no Convênio 2556/2005 não tinham sido executados.