

Proc. TC-018.162/2015-0
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssima Senhora Ministra-Relatora

Trata-se de tomada de contas especial que adentra em fase de recurso de reconsideração interposto por Francisco Andrade Carreiro, ex-prefeito do Município de São Bentinho-PB (gestão 2006-2012), em face do Acórdão nº 9.439/2016-TCU-2ª Câmara, que julgou suas contas irregulares, condenou-o em débito pela totalidade dos recursos repassados (R\$ 2.500.000,00 em valores originais) e lhe aplicou multa com base no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.

Em exame de mérito, a Serur (peças 64 a 66), propõe negar provimento ao recurso.

Com as devidas vênias, dissinto da unidade técnica.

Entendo que o responsável deve ter seu recurso parcialmente provido, para se afastar parte do débito constante da condenação.

Em primeiro lugar, anoto que o motivo da instauração da tomada de contas especial foi a omissão na prestação de contas final do Convênio 1.111/2008, situação que não deveria ter sido imputada ao recorrente, uma vez que o ajuste teve sua vigência final definida para o dia 25 de agosto de 2013, conforme peça 9, pg. 157. Ou seja, a prestação de contas final do convênio deveria ter sido apresentada pela prefeita sucessora, Sra. Giovana Leite Cavalcanti Olímpio, visto que o mandato do recorrente findou em

2012. O convênio em tela tinha por objeto a construção do Açude Comunitário da comunidade de Forquilha.

De outra parte, a imputação da responsabilidade ao Sr. Francisco Andrade Carreiro decorreu justamente da ausência da prestação de contas final, situação que não lhe era imputável, conforme já assinalado. Em razão da não apresentação da prestação de contas final o órgão concedente – Ministério da Integração Nacional – resolveu tornar sem efeito as duas primeiras prestações de contas parciais **que tinham sido aprovadas, em relação às duas primeiras parcelas repassadas**, no valor de R\$ 500.000,00 cada.

Não se pode desconsiderar a farta documentação integrante do processo do convênio (peças 2 a 9), que comprova o adequado andamento da obra e a regularidade da aplicação dos recursos repassados, culminando nos seguintes atos administrativos emanados do concedente antes do término da gestão do Sr. Francisco Andrade à frente da prefeitura: Parecer Financeiro nº 312/2012 (peça 9, pgs. 109 a 112), que aprova a prestação de contas parcial referente à segunda parcela; Relatório de Inspeção nº 034/2012 (peça 9, pgs. 74 a 81), que atestou que o percentual de execução física se aproximava a 90%; e, finalmente, a autorização para liberação simultânea das três últimas parcelas, no total de R\$ 1.500.000,00 (peça 9, pg. 121).

Deve ser ressaltado que a justificativa para a liberação integral do restante dos recursos foi a especificidade da obra, conforme ressaltado no relatório de inspeção. Destaco os seguintes trechos desse relatório:

“Constatamos que as obras estão bastante avançadas, faltando apenas para a conclusão a execução do Sangradouro, alguns detalhes do sistema de Tomada d’água, a proteção de grama no Talude de jusante, entre outros pequenos detalhes. **Evidente se torna que o Conveniente antecipou a execução das obras para que não houvesse uma interrupção no seu andamento.**” (Grifei).

“Alertamos para a especificidade dos serviços acordados. Os serviços de execução de Barragens são majoritariamente serviços de terraplanagem e que por isso não podem ser paralisados, sob

pena de inviabilizar o Projeto acordado e/ou de colocar em risco todo o executado parcialmente. Assim, a rápida liberação dos recursos se faz absolutamente imprescindível.”

“Com tudo observado não temos mais nada em seu desfavor a relatar, ao contrário, **a execução do Açude Forquilha aparenta boa técnica, bons materiais e boa estabilidade.**” (Grifei).

Da dinâmica da execução do convênio acima narrada, o que aparenta ter ocorrido foi a execução dos serviços num ritmo superior à liberação dos recursos federais, o que resultou na liberação da maior parte dos recursos (R\$ 1.500.000,00) quando já havia 90% da obra concluída. Então, diante da regularidade testemunhada pelos pareceres técnico e financeiro, o concedente liberou o restante dos recursos em 16 de novembro de 2012 (peça 9, pg. 133), quando se aproximava o fim do mandato o ex-prefeito responsabilizado nestes autos. E, logo em seguida à liberação desses recursos, a prefeitura efetuou o pagamento à construtora, conforme se depreende do resultado da diligência efetuada pela Serur ao Banco do Brasil, que encaminhou a movimentação financeira da conta do convênio, onde se constata esses pagamentos na data de 23/11/2012 (cf. quadro resumo à peça 62, pg. 180).

Somente em setembro de 2013, após a expiração do prazo para prestação de contas, é que o Ministério da Integração Nacional cobrou da prefeitura – naquele momento sob a gestão da Sra. Giovana Leite Cavalcanti Olimpio – a prestação de contas final, que não foi apresentada e motivou o início da TCE.

Impende destacar ainda que o relatório técnico posterior, levado a efeito em abril de 2014, constatou algumas divergências entre o que foi executado e o projetado, **mas não concluiu que os serviços executados eram imprestáveis para a finalidade almejada pela obra**, nem atribuiu um percentual do que não teria sido executado no empreendimento. Relatou, ainda, a existência de algumas patologias que podem ser atribuídas ao tempo, a exemplo da vegetação alta e da erosão do talude. Nesse ponto, a própria instrução da Serur reconhece que não se pode imputar ao recorrente o desleixo e o aparente abandono da parte executada dos serviços.

A situação fática, portanto, é de uma obra que não foi integralmente concluída, mas que teve todos os recursos previstos no convênio repassados. E a parte do açude que foi finalizada apresenta funcionalidade e pode ser aproveitada. Nessas circunstâncias, a meu ver, não se mostra justa a decisão recorrida, que condenou o ex-prefeito à devolução da integralidade do valor repassado, mormente quando a motivação da TCE foi a não apresentação da prestação de contas final, responsabilidade que não pode ser a ele atribuída. Aliás, incumbiria à prefeita sucessora adotar as providências necessárias para a conclusão dos serviços, uma vez que a construtora tinha sido integralmente paga e a vigência do convênio adentrou no seu período de gestão.

Considerar que, por não ter sido concluído o objeto do ajuste, ele não alcançou funcionalidade, é presumir que esse objeto que não foi efetivamente utilizado apenas transitoriamente, em 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 e como reforçaremos mais adiante, com base em mais uma manifestação do próprio Ministério, posterior à decisão recorrida. 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.

Com relação à regularidade financeira, milita a favor do recorrente o fato de que as prestações de contas parciais por ele apresentadas foram aprovadas pelo repassador e que o Ministério da Integração Nacional não se pronunciou conclusivamente acerca da regularidade da aplicação dos recursos aportados ao convênio, “mesmo tendo sido enviados pelo recorrente àquele órgão os documentos fiscais e financeiros”, conforme destaca a Serur no item 3.13 da instrução de mérito.

Deve ser refutada a afirmação da unidade técnica de que a transferência de recursos no montante de R\$ 57.143,43 diretamente da

conta do ajuste para a conta da prefeitura impede o estabelecimento do nexo financeiro entre os recursos. Esses recursos transferidos para conta da prefeitura muito provavelmente decorrem do desconto do imposto sobre serviços – ISS incidente sobre as parcelas pagas à construtora. Como é um tributo de propriedade do município, nada mais coerente que o valor correspondente seja carregado aos cofres locais. Evidência dessa circunstância é extraída do recibo emitido pela contratada à peça 7, pg. 269 e datado de 8/2/2012, em que se verifica a incidência de ISS no valor de R\$ 8.020,93, exato valor constante do quadro resumo de movimentação da conta do convênio à peça 62, pg. 180, tendo por beneficiário o município de São Bentinho, na mesma data de 8/2/2012.

Avalio, ao contrário da Serur, que os elementos recursais de peça 47 coadunam-se com a movimentação da conta bancária apresentada pelo Banco do Brasil, notadamente a correspondência existente entre os pagamentos à construtora ocorridos em 19/11/2012 e noticiados à pg. 13 da peça 47 e os recursos repassados após a aprovação das duas primeiras prestações de contas parciais, no valor de R\$ 1.500.00,00. Dentro da limitação imposta ao recorrente, na medida em que não se encontra mais à frente da gestão da prefeitura, os elementos que logrou obter na prefeitura e que fez juntar aos autos nesta fase recursal, a meu ver, guardam coerência com os pagamentos efetuados à conta do convênio.

A Serur, na instrução de peça 64, repisa a questão da imprestabilidade da obra para justificar a inaptidão dos argumentos recursais e defender a manutenção do acórdão recorrido. Todavia, a unidade técnica não levou em conta, em sua análise, o Ofício nº 148/AECI/MI, do Ministério da Integração Nacional, encaminhado ao TCU em atendimento ao item 9.7 do Acórdão nº 9.439/2016-2ª Câmara. Referido item da decisão guerreada veiculou a seguinte recomendação:

“9.7. recomendar ao Ministério da Integração Nacional que busque adotar providências com vistas a viabilizar tratativas com o Município de São Bentinho/PB no intuito de empreender as ações que se façam necessárias para a conclusão do Açude Comunitário na Comunidade de Forquilha, uma vez que a parcela da obra executada com recursos do Convênio 1.111/2008 (Siconv

026153/2008 - Siafi 652663) não trouxe os benefícios esperados para a coletividade administrada;”

Buscando atender esse comando, o Ministério encaminhou o Ofício nº 148/AECI/MI à Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (peça 51), em que consta despacho do Coordenador-Geral de Análise de Projetos manifestando concordância com a Nota Técnica 073/2017/CGAPR, que destaca os seguintes aspectos relativos ao açude:

“A referida Nota apresenta informações técnicas sobre a funcionalidade da obra tal como concluída e sobre o estado de conservação da mesma, para o processo de tomada de decisão quanto ao montante de recursos a serem aportados em um novo instrumento de repasse para a conclusão do objeto.

Conforme exposto, **a barragem objeto do convênio foi concluída, sendo que a funcionalidade atual é comprometida apenas pela ausência de manutenção por parte do conveniente**, para controle de pequenos processos erosivos e desmatamento da bacia hidráulica, principalmente.

Os elementos construtivos ausentes que ocasionaram a reprovação das contas, *riprap* e *rockfill*, não comprometem a funcionalidade do objeto do convênio, mas necessitam ser construídos para garantir a vida útil da barragem, protegendo-a de processos erosivos.” (Grifei).

Tampouco essa relevante informação foi referenciada pelo documento de peça 63, encaminhado pelo Ministério a título de “parecer técnico conclusivo relativo à prestação de contas final”, que alude apenas às visitas técnicas realizadas em 2012 e 2014.

De tudo quanto aqui exposto e tendo em conta, principalmente, a Nota Técnica 073, conforme transcrição acima, entendo, renovando vênias à Serur, que o recurso de reconsideração merece parcial provimento, de modo a que o recorrente responda pelo débito em relação apenas aos elementos não construídos. Para estimar esse montante, penso que se deva aplicar o art. 210, inciso II, do Regimento Interno e se valer do parecer técnico elaborado pelo órgão concedente em 2012 (Relatório de Inspeção nº 034/2012 à peça 9, pgs. 74 a 81), único documento constante dos autos

em que se apontou um percentual de execução física da obra (quase 90%). Portanto, para que a quantia pela qual deva responder o recorrente 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.

Manifesto-me, portanto, no sentido de se conceder parcial provimento ao recurso para alterar o item 9.2 do acórdão recorrido, conferindo-lhe a seguinte redação, além de se reduzir o valor da multa aplicada no item 9.3:

9.2. julgar, 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/TCU, irregulares as contas do Sr. Francisco Andrade Carreiro (CPF 350.860.684-87), na condição de prefeito à época das irregularidades perpetradas, 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.

À consideração de Vossa Excelência.

Ministério Público, em 18/04/2018.

(Assinado eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO

Subprocurador-Geral