

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara

TC-011.686/2016-2

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Mauriti/CE.

Responsáveis: Isaac Gomes da Silva Júnior (233.647.853-68), Francisco Aécio Alves da Nóbrega (399.961.584-20) e Município de Mauriti/CE (07.655.269/0001-55).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MUNICÍPIO DE MAURITI/CE. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. CONVÊNIO. CONSTRUÇÃO DE ATERRO SANITÁRIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DE PARTE DOS RECURSOS FEDERAIS RECEBIDOS. CITAÇÃO DO EX-PREFEITO, DO FISCAL DA OBRA QUE ATESTOU A EXECUÇÃO DE SERVIÇOS NÃO REALIZADOS E DA MUNICIPALIDADE. ALEGAÇÕES DE DEFESA. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA PARA SERVIDORES. NÃO VERIFICAÇÃO DE EFETIVO BENEFÍCIO PELO MUNICÍPIO COM A VERBA CONVENIADA. EXCLUSÃO DO POLO PASSIVO DO ENTE FEDERADO. CONTAS IRREGULARES DOS OUTROS DOIS RESPONSÁVEIS. DÉBITO. MULTA.

1) Julgam-se irregulares as contas e em débito os responsáveis, em função da não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais recebidos mediante convênio entabulado com a Fundação Nacional de Saúde.

2) O ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos ao objeto do convênio compete ao gestor, por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma efetiva, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e a verba federal recebida.

3) A delegação de poderes não exime a responsabilidade do gestor por atos de sua competência primária, pois, ao delegar suas atribuições, o administrador tem obrigação de escolher bem o subordinado e assume o ônus de supervisioná-lo.

4) A ausência de elementos hábeis a comprovar que o objeto conveniado foi executado com recursos do ajuste, em benefício do município, impossibilita a condenação em débito do ente federativo.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa em desfavor do Sr. Isaac Gomes da Silva Júnior, Prefeito de Mauriti/CE nas gestões 2005/2008 e 2009/2012, em face da não aprovação da execução física do Convênio 2.556/2005 (Siafi 555727).

2. Aquele ajuste teve por objeto a execução de sistema de resíduos sólidos (peça 1, p. 17), consubstanciado na construção de aterro sanitário naquela municipalidade (peça 1, pp. 125/135).

3. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, a instrução da Secex/MT por meio da qual o presente feito é analisado (peça 32):

“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
		300.000,00		

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

Serviços	Previsto	Executado	%	Total
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
Total				274.222,44

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 alguns serviços [terem] sido construídos fora das especificações técnicas, além de dois itens previstos no projeto não [terem] sido executados: i) a linha de recalque; e ii) 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 Federal de Controle Externo – AUFC] 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 de 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 [dessem] conta da participação solidária da empresa contratada para execução do objeto pactuado em tela, razão pela qual não [havia] 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) (...).

(...)

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. [Desse modo], 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 argumentou 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 (...), a defesa argumentou 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 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 argumentou que ela 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 apresentou 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 contestou 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 argumentou 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 argumentou 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 no 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 argumentou 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.

(...)

32. No entanto, conforme [dispõe] 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 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. Em vez 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 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. Em vez 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 (...), 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 (...)

(...)

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) (...).

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 [argumentações]. Nesse 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 argumentou que o Sr. Isaac Gomes da Silva Júnior assinou o termo do Convênio 2.556/2005 na função de ex-Prefeito de Mauriti/CE, havendo completa ausência de responsabilidade, [tendo em vista que os] 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 determinadas funções (peça 25, p. 3). Assim, a defesa solicitou 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 abordou 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 elevatória, 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, [informou] que, de dez poços previstos, apenas quatro foram construídos, sendo que essa diferença (...) decorreu de erro no projeto que 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 [aos] vários registros fotográficos trazidos como forma de atestar a execução do objeto conveniado, é importante destacar que este Tribunal possui firmada 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 (...).

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 [de causalidade] 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 (...).

(...)

63. Ao se constatar que não há nos autos elementos que permitam estabelecer nexos 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, pois 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.

[65.1.] 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 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.”

4. Com essas considerações, a proposta da unidade técnica, em uníssono, foi redigida nos seguintes termos (peças 32, pp. 10/11, 33 e 34):

“I) acolher parcialmente as alegações de defesa do Município de Mauriti/CE para, no mérito, excluí-lo do rol de responsáveis;

II) 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 e do Sr. Francisco Aécio Alves da Nóbrega, condenando-os, 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 (R\$)	DATA
50.034,03	28/1/2008

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

III) aplicar ao Sr. Isaac Gomes da Silva Júnior e ao Sr. Francisco Aécio Alves da Nóbrega, 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 comprovarem, 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;

IV) 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;

V) 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.”

5. O MP/TCU, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral Luas Rocha Furtado, apontou que a cópia do termo de Convênio é elemento indispensável, nos termos do art. 5º, inciso, alínea **d**, da Decisão Normativa TCU 155/2016, ao processamento de Tomada de Contas Especial. Desse modo, considerando que tal documento não fora carreada ao processo, sugeriu o reenvio dos autos à unidade instrutiva para que a falha fosse saneada (peça 35).

6. Por meio do Despacho constante da peça 36, determinei o retorno dos autos à Secex/MT para a realização da medida sugerida pelo **Parquet** especializado.



7. Encaminhada a resposta da Funasa (peça 40), a unidade técnica lançou a instrução constante da peça 41, por meio da qual ratificou a proposta outrora aventada à peça 32.
8. Por fim, o MP/TCU anuiu ao que alvitado pela Secex/MT (peça 42).
É o Relatório.