

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 026.725/2016-9

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Sena Madureira/AC

Responsáveis: Cepel Construcoes Estudos e Projetos de Engenharia Ltda. (04.034.005/0001-96); Jose Raimundo de Souza da Silva (622.731.832-91); Nilson Roberto Areal de Almeida (138.144.432-68)

Interessado: Fundação Nacional de Saúde (Funasa)

Representação legal: Jesse Ralf Schifter (527/OAB-RO) e outro, representando Cepel Construções Estudos e Projetos de Engenharia Ltda.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FUNASA. PARALISAÇÃO DA OBRA SEM ETAPA ÚTIL. CITAÇÃO DOS EX-PREFEITOS E DA EMPRESA CONTRATADA. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DA EMPRESA. REJEIÇÃO EM PARTE DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. DÉBITO. MULTA. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Adoto como relatório, com os ajustes de forma pertinentes, a instrução (peça 50) elaborada pela Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex-TCE):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em desfavor dos Srs. Nilson Roberto Areal de Almeida (CPF 138.144.432-68), ex-prefeito, gestão 2005-2008 e 2009-2012; José Raimundo de Souza da Silva (CPF 622.731.832-91), ex-prefeito, gestão 2013-2016; e Cepel – Construções Estudos e Projetos de Engenharia Ltda. (CNPJ 04.034.005/0001-96), em razão de irregularidades na aplicação de recursos federais repassados mediante Convênio EP 189/2007 (Siafi/Siconv 623200), celebrado entre a Funasa e o município de Sena Madureira/AC em 31/12/2007, tendo por objeto a ‘Execução do Sistema de Resíduos Sólidos’, conforme Plano de Trabalho aprovado (peça 1, p. 20-29), em decorrência de irregularidades na execução física e financeira do ajuste.

HISTÓRICO

2. Conforme disposto nas cláusulas quinta e sexta do Termo de Convênio 189/2007 (peça 1, p. 85-86), foi previsto para execução da avença o valor de R\$ 315.960,12, sendo R\$ 300.000,00 à cargo do concedente e R\$ 15.960,12 referentes à contrapartida municipal.

3. Desse valor, foi liberado apenas a importância de R\$ 150.000,00, em duas parcelas, sendo a primeira de R\$ 60.000,00, mediante a Ordem Bancária 2010OB803267, de 14/4/2010 (peça 1, p. 130); e a segunda de R\$ 90.000,00, mediante a Ordem Bancária 2010OB805433, de 7/6/2010 (peça 1, p. 133).

4. O ajuste, após várias prorrogações de prazo (peça 2, p. 50), teve sua vigência estipulada para o período de 31/12/2007 a 15/8/2014, e previa o prazo de sessenta dias, após o

término da vigência do convênio, para a apresentação da prestação de contas, em 14/10/2014 (peça 2, p. 40).

5. No decorrer da vigência do convênio foram emitidos diversos pareceres acerca da execução do convênio os quais respaldaram a instauração desta TCE. Dentre eles destacam-se:

a) Relatório e Visita Técnica, de 30/7/2013 (peça 2, p. 52), que concluiu, *in verbis*:

Apesar da obra ter sido iniciada em 11/08/2011, apenas algum serviço de terraplenagem foi executado, estando a obra paralisada. A prefeitura deve encaminhar a documentação pendente acima pontuada, além do relatório R1. Sugiro que a obra seja reiniciada imediatamente (devido ao "verão") ou o contrato rescindido e efetuada nova licitação, com readequação do projeto. Caso contrário o convênio poderá ser cancelado.

b) Relatório de Visita Técnica, de 18/12/2013 (peça 2, p. 53-54), que concluiu, em síntese, que as obras se encontravam paralisadas, com o percentual de 31,8% dos trabalhos executados;

c) Parecer Técnico/DIESP/067/2014, de 30/4/2014 (peça 2, p. 55-57), referente à visita técnica realizada pelo Eng. Paulo Cesar de A. Tourinho, que verificou, em síntese, que o objeto pactuado não foi realizado; e que os trabalhos estavam abandonados por um grande período de tempo, exigindo um posicionamento da prefeitura acerca da consecução do objeto ou distrato do convênio;

d) Parecer Técnico/DIESP/280/2014, expedido em 27/11/2014 (peça 2, p. 58-59), conclusivo no sentido de que o convênio foi encerrado sem vida útil, devendo os recursos repassados serem ressarcidos ao erário.

6. A prestação de contas foi apresentada, por meio do Ofício 206/2014, de 12/11/2014 (peça 1, p. 148), cuja análise foi realizada por meio dos seguintes documentos:

a) Parecer Financeiro 036/2014, de 18/12/2014 (peça 2, p. 65-68), no qual se manifestou no sentido de condicionar a aprovação da prestação de contas ao recolhimento do valor de R\$ 164.746,24, em decorrência do encerramento do convênio sem etapa útil;

b) Parecer Financeiro 007/2015, de (peça 2, p. 83-88), retificado pelo Parecer Financeiro 012/2015, de 2/7/2015 (peça 2, p. 110-115) e, no que se refere aos cálculos, pelo Parecer Financeiro 013/2015, de 30/9/2015 (peça 2, p. 127-131), no qual a concedente concluiu:

(...) manifesto-me favorável e ratifico A APROVAÇÃO de valor de R\$ 17.623,29 da conta A APROVAR no Siafi, referente à devolução de saldo dos recursos, restando na conta A APROVAR o valor de R\$ 132.376,71 referente ao Convênio nº 189/2007, SIAFI nº 623200, pois conforme PARECER TÉCNICO/DIEST/280/2014 presente convênio foi considerado encerrado sem etapa útil. (...)

7. Da análise dos autos, verifica-se que foi dada oportunidade de defesa ao agente responsabilizado, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e da ampla defesa, tendo em vista as notificações constantes à peça 2, p. 70-71, 75-77, 81-82, 89-90, p. 92-93, 97-99, 103, 104-109, 122-124, 126, 136-137, 139-142, 144-145, 148-149, 151-153, 155, e 176-179. No entanto, não apresentaram justificativas nem recolheram a importância devida aos cofres da Fazenda Pública, subsistindo o motivo que legitimou a instauração da Tomada de Contas Especial.

8. Diante do não saneamento das irregularidades apontadas e da não devolução dos recursos, instaurou-se a Tomada de Contas Especial. No Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 180-186), concluiu-se que o prejuízo importaria no valor parcial dos recursos repassados por meio do convênio EP 189/2007, de R\$ 150.000,00, imputando-se a responsabilidade aos ex-prefeitos do município de Sena Madureira/AC, Srs. Nilson Roberto

Areal de Almeida (gestão 2005-2012), pelo valor atualizado até 19/1/2016 de R\$ 147.620,38; e José Raimundo de Souza da Silva (gestão 2013-2016), pelo valor atualizado até 19/1/2016 de R\$ 68.198,89.

9. No roteiro de TCE (peça 1, p. 6), há a informação de que o Sr. José Raimundo de Souza da Silva, então prefeito do município de Sena Madureira, impetrou Ação Civil Pública contra o ex-prefeito Nilson Roberto Areal de Almeida, em decorrência das irregularidades praticadas no Convênio 189/2007, mesmo figurando como um dos responsáveis pelo dano.

10. O Relatório de Auditoria 792/2016 da Controladoria Geral da União (peça 2, p. 212-218) também chegou às mesmas conclusões. Após serem emitidos o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente do Controle Interno e o Pronunciamento Ministerial (peça 2, p. 216-218), o processo foi remetido a esse Tribunal.

11. Na instrução inicial (peça 9), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação solidária dos Srs. Nilson Roberto Areal de Almeida (gestão 2005-2012) e José Raimundo da Souza da Silva (gestão 2013-2016), ex-prefeitos; e da empresa Cepel – Construções Estudos e Projetos de Engenharia Ltda., na condição de empresa contratada para execução do objeto do Convênio 189/2007:

Ocorrência atribuída aos ex-gestores: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos objeto do Convênio 0189/2007, celebrado entre a Funasa e a Prefeitura Municipal de Sena Madureira/AC, em razão da não aprovação da prestação de contas, face o encerramento da avença sem etapa útil executada (31,8%), sem qualquer benefício à comunidade, e, em consequência, sem o alcance do objetivo almejado no pacto, conforme Parecer Técnico/DIESP/280/2014 e Parecer Financeiro 013/2015 (peça 2, p. 128-131);

Ocorrência atribuída à empresa contratada Cepel – Construções Estudos e Projetos de Engenharia Ltda. (CNPJ 04.034.005/0001-22): recebimento dos recursos federais oriundo do Convênio 0189/2007 e execução parcial da obra objeto do Contrato n. 032/2011, celebrado com o município de Sena Madureira/AC, referente ao percentual 31,8% do previsto, concorrendo para a paralisação da obra, sem etapa útil construída e sem funcionalidade para a comunidade, contribuindo para o dano ao erário, quando deveria ter obedecido o contrato firmado com o município e construído integralmente a obra e entregue à comunidade em perfeito estado de funcionamento.

Valor (R\$)	Data
14/4/2010	60.000,00
7/6/2010	90.000,00
20/9/2011	(101.519,14)
21/8/2013	(46.817,69)

Valor atualizado até 21/6/2017: R\$ 26.169,76 (peça 7)

Responsáveis solidários: Nilson Roberto Areal de Almeida (gestão 2005-2012) e José Raimundo de Souza da Silva (gestão 2013-2016), ex-prefeitos municipais de Sena Madureira/AC.

Valor (R\$)	Data
20/9/2011	101.519,14
21/8/2013	46.817,69
13/11/2014	(43.480,13)
21/8/2013	(46.817,69)

Valor atualizado até 21/6/2017: R\$ 155.810,96 (peça 6)

Responsáveis solidários: Nilson Roberto Areal de Almeida (gestão 2005-2012), ex-prefeito; José Raimundo da Souza da Silva (gestão 2013-2016), ex-prefeito; e Cepel – Construções Estudos e Projetos de Engenharia Ltda., na condição de empresa contratada para execução do objeto do Convênio 189/2007.

Conduta dos responsáveis: gerir os recursos federais recebidos por meio do Convênio 0189/2007 e executar parcialmente o seu objeto, correspondente a 31,8% do previsto, deixando a obra paralisada, sem etapa útil executada e nenhuma funcionalidade, quando deveria ter executado integralmente a obra e entregue à comunidade nos termos previsto no convênio.

12. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 10) foram efetuadas as citações dos responsáveis:

12.1 A empresa CEPTEL Construções Estudos e Projetos de Engenharia Ltda., por meio do Ofício 0631/2017-TCU/SECEX-RN, de 28/6/2017 (peças 11-13), o qual foi devidamente recebido conforme AR (peça 22). Após ter requerido prorrogação de prazo por 30 dias (peça 25), concedida por meio do despacho à peça 26, a empresa apresentou suas alegações de defesa às peças 28-31.

12.2 O Sr. Nilson Roberto Areal de Almeida, por meio do Ofício 0632/2017-TCU/SECEX-RN, de 28/6/2017 (peças 14-16), o qual foi devidamente recebido conforme AR (peça 21). O responsável apresentou suas alegações de defesa às peças 27 e 32.

12.3 O Sr. José Raimundo de Souza da Silva, por meio do Ofício 0633/2017-TCU/SECEX-RN, de 28/6/2017 (peças 17-19), o qual foi devidamente recebido conforme AR (peça 20). O responsável apresentou suas alegações de defesa à peça 23.

13. Na instrução à peça 35, analisando-se as alegações de defesa apresentadas, propôs-se a rejeição de todas elas e, ante a ausência da boa-fé ou da ocorrência de outros excludentes de culpabilidade, o julgamento logo pela irregularidade das contas dos responsáveis arrolados, as condenações solidárias em débito e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

13.1 O titular da Secex-RN manifestou sua concordância com a proposta da instrução (peça 37).

14. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), entretanto, discordou da unidade técnica quanto ao fato de a empresa contratada ter respondido pela totalidade dos valores a ela pagos, em razão de supostos vícios construtivos, propondo que fosse refeita a citação da empresa, nos seguintes termos (peça 38):

(...) Incabível, a meu ver, argumentar, conforme assentado na instrução de mérito, que a empresa deveria responder pela totalidade dos valores a ela pagos, em razão de supostos vícios construtivos. Ora, esse ponto (má qualidade dos serviços executados) não foi objeto da citação (cf. ofício de peça 11), impossibilitando a defesa da construtora, em ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, não sendo fundamento cabível para condenação.

Dessa forma, entendo que, preliminarmente, deva ser refeita a citação da empresa, para que seja instada a apresentar defesa em relação a eventual débito decorrente de recebimento por serviços efetivamente não executados e de vícios construtivos. Para se aquilatar com justeza o eventual débito da Cepel, deverão ser considerados os custos da desmobilização e nova mobilização, tendo em conta que não concluiu os trabalhos no prazo contratado por culpa da administração, que paralisou indevidamente os serviços, bem como deve ser calculado o impacto do necessário reajuste do contrato, no período entre a primeira medição/primeiro pagamento (set/2011) e a retomada da obra (ago/2013).

Considerando o disposto no art. 62, § 2º, do RITCU, e na eventualidade da preliminar acima suscitada não ser acolhida, manifesto-me, quanto ao mérito, no sentido de se excluir da

relação processual a empresa Cepel – Construções Estudos e Projetos de Engenharia Ltda., tendo em vista que o estado atual dos autos não permite apontar com segurança eventual débito sob a responsabilidade da construtora.

Quanto aos ex-prefeitos, acompanho a análise da unidade técnica com relação à culpabilidade de ambos, pois, ao não adotarem providências para a continuidade e conclusão da obra em prol da comunidade, devem responder solidariamente pela devolução dos recursos federais transferidos, acrescidos dos consectários legais a partir da data dos repasses e abatendo-se o valor restituído em 13/11/2014 (peça 1, pg. 149).

15. O Ministro Relator Weder de Oliveira acompanhou o Parecer do MPTCU quanto à exclusão da empresa do polo processual, pois não há informações suficientes que confirmem a premissa de que a empresa concorreu para a paralisação da obra e 'não constam dos autos cálculos que indiquem minimamente quais os débitos deveriam ser imputados à construtora e nem em relação a quais parâmetros esses itens deveriam ser considerados adimplidos'.

15.1 O Ministro Relator também entendeu haver inconsistências na utilização do instituto da solidariedade para responsabilização dos ex-prefeitos, bem como na quantificação dos débitos, no sentido de que não se trata de responsabilização solidária, considerando que as condutas dos responsáveis são adstritas a atos de gestão específicos, devendo ser responsabilizado pelo montante proporcional ao pagamento realizado a seguir identificado e considerando o valor devolvido de R\$ 43.480,13 (peça 39):

a) Nilson Roberto Areal de Almeida, ex-prefeito, gestão 2005-2012 - efetuou o pagamento de R\$ 101.519,69, referente a 1ª medição, Nota Fiscal 2332, de 20/9/20 (peça 2, p. 30);

b) José Raimundo da Souza da Silva, ex-prefeito, gestão 2013-2016 - realizou o pagamento no valor de R\$ 46.817,69, referente à 2ª medição, Nota fiscal 2455, de 21/ 8/2013 (peça 2, p. 32).

16. Na instrução precedente (peça 42), consignou-se os termos das citações.

17. Em cumprimento ao despacho do Exmo. Ministro Relator (peça 39), foram efetuadas as citações dos responsáveis:

17.1 O Sr. Nilson Roberto Areal de Almeida, por meio do Ofício 0976/2018-TCU/SECEX-RN, de 9/10/2018 (peça 45), o qual foi devidamente recebido conforme AR (peça 46).

17.2 O Sr. José Raimundo de Souza da Silva, por meio do Ofício 0977/2018-TCU/SECEX-RN, de 9/10/2018 (peça 44), o qual foi devidamente recebido conforme AR (peça 47).

18. Transcorrido o prazo regimental, os Srs. Nilson Roberto Areal de Almeida e José Raimundo de Souza da Silva permaneceram silentes.

EXAME TÉCNICO

19. Nos ofícios de citação, assim ficaram consignadas as ocorrências e os débitos imputados aos dois responsáveis arrolados:

19.1 Ocorrência: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos objeto do Convênio 0189/2007, celebrado entre a Funasa e a Prefeitura Municipal de Sena Madureira/AC tendo por objeto a 'Execução Sistema de Resíduos Sólidos', em razão da realização do pagamento no valor de R\$ 101.519,69, em 21/9/2011, referente à 1ª medição, objeto da Nota Fiscal 2332, datada desde 20/9/2011, com recursos do Convênio 0189/2007 e por, ainda, paralisar a execução da obra, sem etapa útil executada e sem nenhuma funcionalidade à

comunidade, quando deveria ter executado regularmente até o final do mandato nos termos previstos no convênio:

Data	Valor (R\$)
21/9/2011	101.519,69

Valor atualizado até 9/10/2018: R\$ 154.584,03

Responsável: Nilson Roberto Areal de Almeida (CPF 138.144.432-68).

19.2 Ocorrência: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos objeto do Convênio 0189/2007, celebrado entre a Funasa e a Prefeitura Municipal de Sena Madureira/AC tendo por objeto a "Execução Sistema de Resíduos Sólidos", em razão da realização do pagamento no valor de R\$ 46.817,69, em 21/8/2013, referente à 2ª medição, Nota fiscal 2455, de 21/ 8/2013; com recursos do Convênio 0189/2007 e paralisar a obra, sem etapa útil executada e sem nenhuma funcionalidade à comunidade, quando deveria executá-la regularmente até o final do mandato nos termos previstos no convênio:

Data	Valor (R\$)
21/8/2013	46.817,69
13/11/2014	(7.980,06)

Valor atualizado até 9/10/2018: R\$ 53.881,63

Responsável: José Raimundo de Souza da Silva (CPF 622.731.832-91).

20. Conforme despacho do Relator (peça 39), como o gestor restituiu a União, em 13/11/2014, o saldo existente na conta corrente específica do convênio, no valor de R\$ 43.480,13, nele estava compreendido a devolução da contrapartida integral (R\$ 15.960,12) e de aplicação financeira (R\$ 25.856,85). Como a devolução da contrapartida deveria ter sido proporcional ao valor transferido pela Funasa (50%), o valor de metade da contrapartida devolvida a maior (R\$ 7.980,06) foi considerado como crédito em favor do gestor que processou o recolhimento.

21. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade material que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial e nas alegações de defesa anteriormente apresentadas, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

22. No entanto, reanalisando os autos, permanecem como válidas as análises e as rejeições das alegações de defesa, então apresentadas pelos responsáveis a seguir identificados, realizadas na instrução à peça 35, a seguir transcritas:

a) por Nilson Roberto Areal de Almeida:

I.2. Análise

24. De fato, constata-se que houve um lapso temporal entre a assinatura do ajuste e a liberação dos recursos, ou seja, o convênio foi assinado em 2007 e somente, em 2010, houve a liberação dos recursos (peça 2, p. 40 e 43).

25. Esse fato, no entanto, não pode ser alegado como causa da paralisação e não conclusão da obra. Veja-se que o responsável ficou no cargo até o final de 2012, tempo suficiente para executar a obra, cujo o prazo previsto para execução era doze meses (cláusula décima-primeira do convênio – peça 1, p. 88).

26. Igualmente, não há elementos nos autos demonstrando que a não execução do empreendimento nos moldes pactuado foi decorrente de fiscalização deficiente por parte do

concedente. Ao contrário, observa-se a atuação da fiscalização da autarquia em vários momentos, consoante se verifica no relato constante no Parecer Técnico/DIEST/129/2014 (peça 2, p. 60-61).

27. Além disso, nota-se que, no mandato do responsável, a obra iniciou e foi paralisada, vejamos: o contrato foi assinado com a empresa Cepel, em 11/8/2011 (peça 2, p. 27), e foi realizado o pagamento da primeira medição, no valor de R\$ 101.519,14, em 20/9/2011, ou seja, 32% do valor do contrato em menos de dois meses após o início da obra (peça 2, p. 85)

28. Após esse período, apesar de ficar à frente da gestão do município por mais um ano e dois meses e existir recursos na conta específica do convênio, o ex-gestor não deu continuidade a execução da obra, conforme se depreende dos pareceres emitidos nos autos, exemplificado nos trechos citados a seguir extraído do Parecer Técnico DIESP/129/2014, de 4/8/2014 (peça 2, p. 61): RELATÓRIO DE VISITA TÉCNICA 'Apesar da obra ter sido iniciada em 11/8/2011, apenas algum serviço de terraplenagem foi executado, estando a obra paralisada. RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO ANOAMENTO - RAA (...) a obra estava paralisada até julho de 2013, tendo sido reiniciada recentemente. Para continuação do processo a prefeitura deve encaminhar o restante da documentação, (...) além das ordens de paralisação e reinício dos serviços'.

29. Outra questão levantada pelo defendente para não execução da obra foram as várias prorrogações 'de ofício' efetuadas pelo concedente (peça 2, p. 48-50). Essa situação com certeza contribuiu para o não cumprimento do cronograma físico-financeiro. Todavia, não há nenhum elemento nos autos sinalizando que tenham sido as sucessivas prorrogações um dos fatores preponderantes para que a obra não fosse concluída. Corroborando essa afirmação, cita a posição do concedente exposta no Parecer Técnico/DIESP/129/2014 (peça 2, p. 63): (...) o presente Convênio já recebeu 10 (dez) termos Aditivos de Prazo, sendo 06 (seis), de 'ofício', por atraso na liberação dos recursos de responsabilidade da FUNASA, 01 (um), de 'ofício', por responsabilidade da PMSM e 03 (três), por solicitação da Prefeitura, ou seja, 11 (onze) períodos de execução, sem que a PMSM tenha conseguido seu intento de concluir a execução do objeto conveniado.

30. Também, não foi o rigoroso inverno que paralisou a execução da obra, como afirma a defesa. Veja-se que não há nos autos qualquer informação demonstrando que, na gestão do responsável (2005-2008 e 2009-2012), as chuvas foram um empecilho à execução Sistema de Resíduos Sólidos no município de Sena Madureira/AC. Segundo informações nos autos (peça 29, p. 2), no exercício de 2014, houve enchente do Rio Madeira. Fato que levou a decretação da situação de emergência no estado do Acre/AC. Nesse período, entretanto, o defendente já não estava à frente da gestão daquela municipalidade.

31. Diante do exposto, fica clara a responsabilidade do defendente pelo dano ao erário, vez que sua conduta contribuiu para execução parcial do objeto pactuado, sem nenhuma funcionalidade à comunidade do município. Nesse sentido é a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1731/2015TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, e 3324/2015-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Nardes).

32. Portanto, propõe-se que sejam rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pelo responsável.

b) por José Raimundo da Souza da Silva:

I.4. Análise

37. O entendimento do ex-gestor de que não tem responsabilidade pelos recursos transferidos antes de sua gestão está equivocado. Veja-se que o Sr. José Raimundo da Souza da Silva assumiu a gestão do município de Sena Madureira/AC, no exercício de 2013, na vigência do convênio. À época, havia ainda disponível na conta específica do convênio o valor de

R\$ 48.480,86 (R\$ 150.000,00 [valor liberado – item 4] – R\$ 101.519,14 (valor pago pelo antecessor – item 27) e mais os rendimentos oriundos da aplicação no mercado financeiro. Além disso, ainda existia 50% dos recursos pactuados passíveis de transferência (correspondente a R\$ 150.000,00).

38. A jurisprudência desta Casa é pacífica no sentido de que fica caracterizada a responsabilidade do prefeito sucessor quando, com recursos garantidos para tal, não retomar obra iniciada e não acabada pelo seu antecessor, por implicar desperdício de recursos públicos e contrariar o princípio da continuidade administrativa (Acórdãos 6363/2017 e 13590/2016, ambos da 2ª Câmara da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer).

39. Note-se que, apesar de o prefeito sucessor ter retomado a execução da obra e efetuado o pagamento da segunda medição, no valor de R\$ 46.817,69, em 21/8/2013 (peça 2, p. 85), não concluiu a execução da obra e não cobrou a liberação dos recursos restantes, limitando-se a requerer prorrogações do ajuste (vide relato no Parecer Técnico/DIEST/129/2014 – peça 2, p. 60-64). Foi recolhido aos cofres da Fundação o valor de R\$ 43.480,13 (peça 1, p. 149).

40. Em 2014, já com a obra paralisada, bastante deteriorada e sem nenhum comprometimento do gestor de dar continuidade a execução da obra (vide pareceres à peça 2, p. 58-64), o concedente emitiu o Parecer Técnico/DIESP/280/2014 (peça 2, p. 58-59), no qual recomenda o cancelamento do convênio, considerando que o mesmo foi encerrado sem etapa útil.

41. O responsável também alega que foram as enchentes ocorridas à época que inviabilizaram a execução da obra. Como já mencionado no item 30 desta instrução, as chuvas fortes podem ter contribuído para execução lenta e/ou paralisação temporária da obra, mas nunca a paralisação sem retomada, como ocorreu no caso em exame.

23. Dessa forma, as alegações de defesa anteriormente apresentadas e analisadas pela instrução à peça 35, não elidem as irregularidades apontadas.

24. Portanto, verificou-se que a execução do objeto conveniado foi parcial, tendo sido executado apenas 31,8% do previsto, sem etapa útil construída e sem funcionalidade para a comunidade, conforme se depreende do Relatório de Visita Técnica, de 18/12/2013 (peça 2, p. 53-54); do Parecer Técnico/DIESP/067/2014, de 30/4/2014 (peça 2, p. 55-57) e do Parecer Técnico/DIESP/280/2014, expedido em 27/11/2014 (peça 2, p. 58-59).

25. Registre-se que foram pagos à empresa contratada o montante de R\$ 148.336,83 (47,12%) de um total de contratual previsto de R\$ 314.826,80, o que denota o pagamento de parcela do objeto maior que a efetivamente executada.

26. Em geral, a responsabilização do gestor pela inexecução deve ser apenas pelo valor correspondente à fração não concretizada do objeto.

27. Entretanto, quando o objeto é executado parcialmente e fora das especificações contidas no plano de trabalho, e sendo impossível seu aproveitamento futuro, deve o gestor ser responsabilizado pela totalidade dos recursos repassados.

28. Conforme já relatado anteriormente, no caso em tela não se vislumbra a possibilidade de aproveitamento do que foi executado para conclusão posterior do objeto avençado, não podendo ser extraídos daquilo que foi executado quaisquer dos benefícios almejados originalmente. Houve, portanto, completo desperdício de dinheiro público, o qual deve ser integralmente devolvido aos cofres federais.

29. A jurisprudência desta Corte tem reiterado esse entendimento de acordo com os Acórdãos 2.828/2015-TCU-Plenário, 1.731/2015-TCU-1ª Câmara, 1.960/2015-TCU-1ª Câmara, 3.324/2015-TCU-2ª Câmara, 7.148/2015-TCU-1ª Câmara e 2.158/2015-TCU-2ª Câmara.

30. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que as datas dos pagamentos indevidos ocorreram em 21/9/2011 e 21/8/2013 e o ato de ordenação da citação ocorreu em 19/7/2018.

31. Não havendo nos autos elementos que possam atestar a boa-fé dos responsáveis, devem ser rejeitadas as alegações de defesa dos Srs. Nilson Roberto Areal de Almeida e José Raimundo de Souza da Silva, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-os aos débitos apurados e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

32. Tendo como base as informações apresentadas no histórico e a análise empreendida no exame técnico da presente instrução, apresenta-se pertinente excluir da relação processual a empresa Cepel – Construções Estudos e Projetos de Engenharia Ltda. e rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Srs. Nilson Roberto Areal de Almeida e José Raimundo de Souza da Silva, devendo as contas destes responsáveis serem julgadas irregulares, condenando-os aos débitos apurados e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

33. Ante todo o exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

33.1. rejeitar as alegações de defesa de Nilson Roberto Areal de Almeida (CPF 138.144.432-68), ex-prefeito municipal de Sena Madureira/AC, gestão 2005-2008 e 2009-2012; e de José Raimundo de Souza da Silva (CPF 622.731.832-91), ex-prefeito municipal de Sena Madureira/AC, gestão 2013-2016;

33.2. excluir da relação processual Cepel – Construções Estudos e Projetos de Engenharia Ltda. (CNPJ 04.034.005/0001-96), empresa contratada para executar o objeto conveniado;

33.3. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, § 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, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, as contas de Nilson Roberto Areal de Almeida (CPF 138.144.432-68), ex-prefeito municipal de Sena Madureira/AC, gestão 2005-2008 e 2009-2012, condenando-o ao pagamento da importância a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data discriminada até a data do efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’, da citada lei:

Data	Valor (R\$)
21/9/2011	101.519,69

Valor atualizado com juros de mora até 19/6/2019: R\$ 176.844,10

33.4. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘b’ e ‘c’, § 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, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, as contas de José Raimundo de Souza da Silva (CPF 622.731.832-91), ex-prefeito municipal de Sena Madureira/AC, gestão 2013-2016, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data do efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove,

perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei:

Data	Valor (R\$)
21/8/2013	46.817,69
13/11/2014	(7.980,06)

Valor atualizado com juros de mora até 19/6/2019: R\$ 65.023,53

33.5. aplicar individualmente ao Srs. Nilson Roberto Areal de Almeida (CPF 138.144.432-68) e José Raimundo de Souza da Silva (CPF 622.731.832-91), ex-prefeitos municipais de Sena Madureira/AC, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RI/TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

33.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

33.7. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443, de 1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

33.8. enviar cópia do Acórdão a ser prolatado ao Procurador-Geral da República no Estado do Acre, 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 cabíveis, informando-lhe que o inteiro teor da deliberação pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

2. O representante do MP/TCU (peça 53), subprocurador Lucas Rocha Furtado, manifestou-se de acordo com a proposta da unidade instrutiva, tecendo as seguintes considerações:

“Em instrução de peça 35, a unidade técnica (Secex-RN) havia proposto o julgamento das contas pela irregularidade e a condenação solidária de todos os responsáveis.

Discordei, todavia, da proposta e mediante parecer de peça 38 manifestei-me no sentido de se excluir a empresa Cepel – Construções, Estudos e Projetos de Engenharia Ltda. da relação processual.

Assinaei, na ocasião, que, diferentemente dos agentes públicos, a empresa não se vincula às obrigações convencionais. Ela não atua como gestora de recursos públicos. A sua responsabilidade advém do contrato e, tendo em vista que esse não foi concluído por culpa da administração, que fez cessar o andamento da obra, não havia que se falar em inadimplemento da construtora aos termos avençados, visto que não lhe fora concedida a oportunidade de concluir o empreendimento. Registrei, ainda, que não havia nos autos nenhuma análise acerca de eventual descumprimento dos termos contratuais acertados

entre a prefeitura e a empresa. Ressaltei, por fim, que não constavam dos autos cálculos que indicassem minimamente quais os débitos deveriam ser imputados à construtora pelo recebimento de pagamentos eventualmente indevidos e nem em relação a quais parâmetros esses itens deveriam ser considerados não adimplidos.

Vossa Excelência, mediante despacho de peça 39, acompanhou a manifestação deste representante do MP/TCU quanto à exclusão da empresa da relação processual, além de determinar à unidade técnica que renovasse a citação aos ex-prefeitos, de modo a explicitar a responsabilidade individual de cada um relativamente aos valores despendidos efetivamente nas respectivas gestões.

Em cumprimento à determinação de Vossa Excelência, novas citações foram efetivadas, sendo que, desta feita, os ex-prefeitos, regularmente citados, quedaram-se silentes, operando-se, portanto, a revelia.

Em derradeira instrução de mérito, agora sob a responsabilidade instrutiva da SecexTCE, o auditor, corroborado pela instância dirigente (peças 50 a 52), propõe excluir da relação processual da empresa Cepel, julgar irregulares as contas dos Srs. Nilson Roberto Areal de Almeida e José Raimundo de Souza da Silva, condenando-os ao ressarcimento das importâncias discriminadas, de acordo com os dispêndios efetivados pelos ex-gestores em suas respectivas gestões, bem como aplicar-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.553/1992.

Manifesto-me de acordo com a referida proposta, tendo em conta estar em linha de concordância com o parecer anterior emitido por este representante do MP/TCU no que se refere à exclusão da responsabilidade da empresa e à análise da culpabilidade dos ex-prefeitos que, ao não adotarem providências para a continuidade e conclusão da obra em prol da comunidade, devem responder pela devolução dos recursos federais transferidos e inutilmente despendidos.”

É o relatório.