

Processo TC 000.303/2015-1
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), em desfavor do Sr. Paulo César da Silva, ex-prefeito do Município de Plácido de Castro/AC (2006-2012), originalmente em razão de inexecução parcial do Convênio 122/2007, que teve por objeto a instalação de laticínio e aquisição de equipamentos para o beneficiamento do leite, abrangendo uma edificação de 384,98 m², a aquisição de duas câmaras frias e de 4.538,43 kg de sacos plásticos para embalagem de leite.

2. Conforme Plano de Trabalho aprovado (peça 1, p. 7-13), foram previstos R\$ 544.477,57 para a execução do objeto, sendo R\$ 518.550,07 por parte da concedente e R\$ 25.927,50 a título de contrapartida municipal. O convênio teve vigência original de 21/12/2007 a 15/12/2008, prorrogada até 31/12/2011, conforme 8º Termo Aditivo (peça 5, p. 351).

3. Em 17/10/2011, considerando os serviços referentes à 5ª medição, a construção com área prevista de 384,98 m² encontrava-se com percentual de execução correspondente a 88,5% e as duas câmaras frias já estavam alocadas no prédio (peça 6, p. 245-250).

4. Faltando pouco mais de um mês para o fim do prazo de vigência do ajuste, em 24/11/2011, a Prefeitura solicitou prorrogação por mais seis meses, alegando que: a) estava aguardando a expedição de licença do Instituto do Meio Ambiente do Acre (Imac) para dar continuidade às obras de esgotamento sanitário; b) atraso na liberação dos recursos alusivos à 5ª medição; e c) problemas diversos ocasionados pelo período chuvoso, que dificultavam o avanço das obras (peça 6, p. 262-265).

5. Apesar do estágio avançado da obra, a Suframa indeferiu o pedido de prorrogação de prazo em virtude de o Município de Plácido de Castro estar com a certidão do INSS vencida (peça 6, p. 266-270).

6. Após regularizada a pendência, em 30/1/2012 (peça 6, p. 272-276), e ainda por ocasião da prestação de contas, em 15/3/2012 (peça 6, p. 313), o pedido de prorrogação foi reiterado pela Prefeitura. Contudo, o posicionamento da Suframa manteve-se inalterado, pelo indeferimento, posto que naquele ínterim houve o término da vigência do ajuste (peça 6, p. 307; e peça 7, p. 133-153).

7. Como o município não deu andamento à obra com recursos próprios, a Suframa reprovou a prestação de contas final apresentada e sugeriu o registro de sua inadimplência (peça 7, p. 191).

8. Em 26/2/2013, o prefeito sucessor, por meio de ofício, manifestou intenção de fazer um termo de comodato com a cooperativa local (Coopel) e colocar o laticínio em funcionamento, mediante novo convênio, desta feita com o Governo estadual (peça 7, p. 196).

9. A partir de vistoria *in loco*, a Suframa constatou as péssimas condições de conservação da obra: projeto totalmente abandonado e depredado; sem vigilância; equipamentos todos roubados; instalações elétrica, hidráulica e de esgoto, todas roubadas (peça 7, p. 214 e 216-220). Concluiu, portanto, que o conveniente deveria devolver de forma integral e atualizado todo o recurso recebido, a fim de

Continuação do TC 000.303/2015-1

ressarcir o prejuízo causado ao erário, à população e aos produtores do Município de Plácido de Castro e adjacências.

10. Diante disso, foi instaurada a presente TCE (peça 8, p. 224-264), tendo como responsável pelo débito o Sr. Paulo César da Silva, ex-prefeito do Município de Plácido de Castro, no valor histórico de R\$ 518.550,07, deduzido o valor de R\$ 259.470,56, referente à devolução de recurso (peça 7, p. 127; e peça 8, p. 310).

11. Neste TCU, após análises preliminares, Sua Excelência anuiu à proposta deste MPTCU, no sentido de citar o Sr. Paulo César da Silva em decorrência da falta de providências no sentido de manter a integridade da parcela da obra realizada e dos equipamentos adquiridos por meio do Convênio 122/2007, configurando desperdício de recursos públicos:

21. Em situação similar, na qual o concedente obsteu a prorrogação de prazo de convênio por motivos contornáveis, sem levar em conta o estágio avançado de execução, a constatação de que o objeto restou inconcluso não foi admitida como motivo para imputar o débito total ao gestor, passando-se a aferir se haveria a possibilidade de aproveitamento da parcela executada, a fim de concluir quanto à efetiva ocorrência de dano ao erário (Acórdão nº 645/2016-2ª Câmara).

22. No caso em apreço, apesar de o prefeito sucessor ter apresentado a intenção de concluir o laticínio e colocá-lo em funcionamento por meio de convênio com o Estado, a Suframa não considerou que tal possibilidade seria suficiente para descaracterizar o dano, ante o grau de depredação do empreendimento. Ou seja, mesmo que a obra viesse a ser reconstruída com recursos estaduais, isso não alteraria a constatação de desperdício dos recursos federais repassados no âmbito do Convênio nº 122/2007, causado pela falta de zelo com a coisa pública.

23. Como o prefeito sucessor buscou solução para a obra inacabada em fevereiro de 2013 (peça 7, p. 196), há menos de dois meses do início de sua gestão (2013-2016), e em seguida a Suframa confirmou *in loco* as condições de depredação do bem (peça 7, p. 216-220), é possível presumir que o então gestor, Sr. Paulo César da Silva (gestão 2009-2012), deixou de adotar as providências a seu cargo, no sentido de manter a integridade da parcela da obra realizada e dos equipamentos adquiridos com os recursos do repasse em tela.

24. Não se trata, portanto, de imputar débito ao ex-prefeito por inexecução parcial do objeto ou frustração da finalidade pactuada, mas por falta de zelo com o bem público, que restou praticamente destruído, configurando dano ao erário. (Peça 13.)

12. Além disso, considerou oportuno examinar a conduta dos gestores da Suframa no tocante à não prorrogação do ajuste, determinando à Secex/AC que os identificasse e promovesse as respectivas audiências a fim de obter razões de justificativa quanto à adoção de interpretação estrita e automática do disposto no art. 26 da Lei 10.522/2002, sem considerar a adoção de alternativa que preservasse o interesse público e o princípio da razoabilidade (peça 14).

13. As informações visando o saneamento dos autos foram encaminhadas pela Suframa à Secex/AC (peça 20), identificando-se que os seguintes servidores concorreram para a negativa de prorrogação do prazo de execução do Convênio 122/2007:

a) Sr. Elilde Mota de Menezes, autor da primeira manifestação da Suframa no sentido da impossibilidade de prorrogação do Convênio 122/2007, qual seja, o Ofício 212/COFAP/CGDER/SAP, de 10/1/2012 (peça 6, p. 270);

b) Sra. Maria Rita Assis de Oliveira, que emitiu o Parecer Técnico de Análise 54/2012/COFAP, de 3/2/2012 (peça 6, p. 293-299), manifestando-se pela impossibilidade de prorrogação de prazo do Convênio 122/2007;

c) Sra. Syglia Regina de Almeida Said, que anuiu com os termos do Parecer Técnico de Análise 54/2012/COFAP, de 3/2/2012, encaminhando os respectivos autos à COFAP/SUFRAMA para as providências cabíveis; bem como com o Parecer Jurídico 123/2012-DNFO/PF/SUFRAMA, em

Continuação do TC 000.303/2015-1

14/2/2012, que igualmente manifestou-se pela impossibilidade de prorrogação de prazo do Convênio 122/2007;

d) Sra. Bianca da Silva de Santana, que anuiu com os termos do Parecer Técnico de Análise 54/2012/COFAP, de 3/2/2012, que se manifestou pela impossibilidade de prorrogação de prazo do Convênio 122/2007, encaminhando os autos à COFAP/SUFRAMA para as providências cabíveis;

e) Sr. Emmanuel Ribeiro Sales de Aguiar, autor da segunda manifestação da Suframa no sentido da impossibilidade de prorrogação do Convênio 122/2007, qual seja, o Ofício 1568/COFAP/CGDER/SAP, de 23/2/2012 (peça 6, p. 307).

14. Regularmente citado, o ex-prefeito deixou o prazo regimental transcorrer *in albis*, e foi considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92. Por sua vez, os servidores da Suframa ouvidos em audiência compareceram aos autos, conforme razões de justificativa juntadas às peças 55, 56-57, 74 e 75.

15. Na instrução à peça 76, o auditor da então Secex-AC propôs, em essência, considerar revel o Sr. Paulo César da Silva, julgar suas contas irregulares, condená-lo ao débito apurado e cominar-lhe a multa do art. 57 da Lei 8.443/92, bem como acatar as razões de justificativa dos servidores da Suframa. Contudo, o titular daquela unidade técnica observou que o auditor não levou em conta o documento à peça 75, referente à defesa produzida pela Procuradoria Federal da Suframa em nome dos servidores Bianca da Silva de Santana, Emmanuel Ribeiro Sales de Aguiar e Elilde Mota de Menezes, de 3/4/2019. Diante da incompletude da análise, e da convicção de que haveria elementos nos autos capazes de demonstrar que os servidores da Suframa, ainda que de forma indireta, contribuíram para o fracasso do empreendimento objeto do Convênio 122/2007, sugeriu a reapreciação dos argumentos (peça 77). Então, foi retomada a fase de instrução de mérito, desta feita elaborada pela Secex-TCE.

16. Na instrução mais recente, configurado o conflito entre o dever de cumprir as normas e de agir em prol do interesse público (neste caso representado pela conclusão da obra do laticínio), a unidade técnica passou a avaliar os pressupostos exigidos para responsabilização em processos de controle externo, quais sejam, “(i) o ato ilícito na gestão dos recursos públicos; (ii) a conduta dolosa ou culposa, nesta por imprudência, imperícia ou negligência, e que pode ser omissiva ou comissiva; (iii) o nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente”. Nesse sentido, foram apresentadas as seguintes ponderações:

61.6.11.1 No caso em apreço, a conduta de Elilde Mota de Menezes foi subscrever o Ofício 212/COFAP/CGDER/SAP, de 10/1/2012, informando o indeferimento do pedido de prorrogação e exigindo a apresentação da prestação de contas; a de Bianca da Silva de Santana, foi aprovar o Parecer Técnico 54/2012/COFAP, indeferindo pedido de reconsideração ao constante no Ofício GAB/PMPC 011/2011, em decorrência da impossibilidade jurídica de se prorrogar a vigência de ajuste que havia expirado há 30 dias em 31/12/2011, pois nesta data a certidão de regularidade previdenciária estava vencida; e a de Emmanuel Ribeiro Sales de Aguiar foi emitir o Parecer 123/2012-DNFO/PF/SUFRAMA, fls. 1251-1253, que ratificou os termos do Parecer Técnico 54/2012/COFAP, também opinando desfavoravelmente à prorrogação do convênio 122/2007.

61.6.11.2 Não há como classificar à primeira vista essas condutas como ilícitas, pois em tese estariam em consonância com a disposição contida no art. 3º da IN/STN 01/1997.

61.6.11.2 Afasta-se de plano que as condutas sejam dolosas; e não se vislumbra, também, que as condutas tenham sido culposas, no máximo poder-se-ia atribuir-lhes a característica da imprudência ao não privilegiar o interesse público que se alcançaria com a conclusão do empreendimento.

61.6.12 Quanto à possibilidade de as condutas terem causado dano, decerto que a negativa de prorrogação impediu o prosseguimento da obra com recursos do convênio, mas não que ele fosse concluído com recursos próprios municipais ou de outras fontes, e não foi a causa direta da depredação do prédio do laticínio e nem da perda dos bens, pois a guarda e manutenção destes bens eram obrigações de responsabilidade exclusiva do município convenente.

Continuação do TC 000.303/2015-1

61.6.13 Portanto, os servidores da Suframa agiram observando e cumprindo os normativos que regem os convênios, afastando a atribuição de ilicitude, ainda que subjetivamente se possa questionar que o rigorismo formal e legal impediu o alcance das metas almejadas pelo ajuste que se daria com a conclusão do empreendimento. Ademais, não se estabeleceu o nexo de causalidade entre as condutas e o perdimento dos bens que caracterizou o dano ao erário, pois um gestor diligente garantiria a guarda e manutenção do que foi feito e concluiria o empreendimento com recursos próprios municipais ou de outras fontes, até mesmo com eventual convênio outro com a própria Suframa. (Peça 78, p. 20-21.)

17. As análises das responsabilidades atribuídas à Sra. Maria Rita Assis de Oliveira e à Sra. Syglia Regina de Almeida Said seguiram essa mesma linha (peça 78, p. 22-23 e 25-26). Diante disso, e da revelia do Sr. Paulo César da Silva, foi apresentada proposta de encaminhamento no sentido de:

a) julgar irregulares as contas do ex-prefeito, imputando-lhe o respectivo débito atualizado (descontado o valor anteriormente recolhido), e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92; e

b) julgar regulares com ressalva as contas dos servidores da Suframa à época (Elilde Mota de Menezes, Maria Rita Assis de Oliveira, Syglia Regina de Almeida Said, Bianca da Silva de Santana e Emmanuel Ribeiro Sales de Aguiar), dando-lhes quitação.

II

18. Depreende-se dos autos que a irregularidade objeto das audiências foi a resposta negativa da Suframa ao pedido de prorrogação do prazo de execução do Convênio 122/2007 apresentado pelo então prefeito de Plácido de Castro/AC, Sr. Paulo César da Silva (peças 26, 28, 29, 30 e 67).

19. Ainda que se possa reconhecer razão ao titular da Secex/AC, quando observa que a Suframa poderia ter prorrogado o ajuste “de ofício”, uma vez que impôs condições excessivas para o desbloqueio da 5ª medição, ocasionando o atraso na liberação dessa parcela (peça 77, p. 5); tem-se que essa questão não foi explicitada nos ofícios de audiência encaminhados aos responsáveis, obstando a aplicação de qualquer penalidade sob esse fundamento.

20. Ademais, é coerente a observação do auditor instrutor, de que o gestor municipal dispôs de tempo suficiente para demonstrar a regularidade do município junto ao INSS antes do término da vigência do convênio, ou para justificar-se perante o concedente, e permaneceu inerte; o que foi determinante para o desfecho indesejado, de interrupção dos repasses federais antes da conclusão da obra:

61.6.5 Como relatou o titular da então Secex-AC, a Suframa fez exigência irregular de apresentação de comprovação da contrapartida para poder desbloquear pagamentos referentes à quinta medição de serviços da obra (R\$ 42.867,86) e da aquisição de equipamentos (R\$ 66.000,00), **cujas notas fiscais e relatório fotográfico foram apresentados em 27/6/2011, mas cujos pagamentos somente vieram a ocorrer em 22/11/2011 e 1º/12/2011**, conforme demonstrado na tabela do item 38 desta instrução, após exigências da Suframa e cumprimento de condicionantes pelo município convenente.

61.6.6 Ainda que se possa alegar que o pedido de prorrogação de vigência do convênio, apresentado pelo município em 25/11/2011, somente se fez necessário em decorrência deste atraso nos pagamentos citados, **não se vislumbra conexão deste atraso com a não apresentação de certidão negativa pelo município convenente até a data de vencimento do convênio em 31/12/2011, após ela ter sido exigida pela Suframa em 6/12/2011.** (Grifei; peça 78, p. 19.)

21. Por fim, em relação ao Sr. Paulo César da Silva, reitero o posicionamento apresentado no parecer anterior, no sentido de responsabilizá-lo pelo débito exclusivamente em razão da falta de providências no sentido de manter a integridade da parcela da obra já realizada e dos equipamentos adquiridos por meio do Convênio 122/2007, configurando desperdício de recursos públicos (peça 13, p. 3), tendo em vista que fatores alheios à sua vontade concorreram para que a obra não fosse concluída até o final da vigência do ajuste.

Continuação do TC 000.303/2015-1

22. Feitas essas ressalvas, este representante do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento constante da instrução de peça 78.

Ministério Público de Contas, em maio de 2021.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral