

GRUPO I – CLASSE II – 1ª CÂMARA

TC 000.303/2015-1

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Plácido de Castro/AC

Responsáveis: Paulo César da Silva, ex-Prefeito (CPF 372.822.712-91); Elilde Mota de Menezes, ex-Superintendente Adjunto de Planejamento e Desenvolvimento Regional da Suframa (CPF 041.485.092-00); Maria Rita Assis de Oliveira, ex-técnica da Cofap/Suframa (CPF 135.562.232-87); Syglia Regina de Almeida Said, ex-Coordenadora da Cgder/Suframa, em exercício (CPF 136.679.982-87); Bianca da Silva de Santana, ex-Coordenadora da Cofap/Suframa, em exercício (CPF 754.197.342-49); Emmanuel Ribeiro Sales de Aguiar, ex-Superintendente Adjunto de Planejamento e Desenvolvimento Regional da Suframa, em exercício (CPF 061.551.972-53)

Representações legais: Paulo Luiz Pedrazza (OAB-AC 1917), representando Paulo César da Silva (peça 47); Cassiano C. Calandrelli, Procurador Federal junto à Suframa, representando Bianca da Silva de Santana, Elilde Mota de Menezes e Emmanuel Ribeiro Sales de Aguiar

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SUFRAMA. CONVÊNIO. CONSTRUÇÃO DE LATICÍNIO. EXECUÇÃO PARCIAL. ABANDONO DA OBRA SEGUIDO DE DEPREDACÃO. CITAÇÃO DO EX-PREFEITO. REVELIA. AUSÊNCIA DE PROVIDÊNCIAS PARA PROTEÇÃO DA OBRA. DESPERDÍCIO DOS RECURSOS APLICADOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. AUDIÊNCIA DOS SERVIDORES DA SUFRAMA RESPONSÁVEIS PELO INDEFERIMENTO DE SOLICITAÇÃO DE PRORROGAÇÃO DA VIGÊNCIA DO CONVÊNIO. APRESENTAÇÃO DE RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. ACOLHIMENTO. EXCLUSÃO DOS SERVIDORES DA RELAÇÃO PROCESSUAL.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada e aprovada no âmbito da SecexTCE, assim como trecho do parecer do MP/TCU (peças 78/81).

I – INSTRUÇÃO DA SECEXTCE

“Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), em desfavor do Sr. Paulo César da Silva (gestão 2006-2012), ex-prefeito do município de Plácido de Castro/AC, em razão de inexecução parcial do Convênio 122/2007 (Siafi 599330), celebrado com a própria Suframa, que teve por objeto a instalação de laticínio e aquisição de equipamentos para o beneficiamento do leite produzido no referido município, conforme Plano de Trabalho (peça 1, p. 7-13).

HISTÓRICO

2. O Convênio 122/2007 foi firmado em 21/12/2007 no valor de R\$ 544.477,57, sendo R\$ 518.550,07 à conta do concedente e R\$ 25.927,50 referentes à contrapartida municipal (peça 1, p. 215-229).

3. Conforme disposto no Plano de Trabalho (peça 1, p. 7-13) e no respectivo projeto (peça

1, p. 15-23), o objeto conveniado consistia de Laticínio com 384,98m² de área construída e das aquisições de 2 câmaras frias e de 4.538,433 kg de sacos plásticos para acondicionamento, que beneficiariam 720 famílias produtoras de leite.

3. Os recursos federais foram repassados por meio das ordens bancárias 20070B902481 e 20070B902482, emitidas em 26/12/2007, nos valores respectivos de R\$ 475.326,88 (peça 1, p. 247) e R\$ 43.223,17 (peça 2, p. 249). Os créditos ocorreram na data de 16/1/2008, conforme extrato da Caixa Econômica Federal (peça 3, p. 357), gerenciadora financeira dos recursos.

4. O ajuste tinha vigência inicial de 21/12/2007 a 15/12/2008, com mais 30 dias para a apresentação da prestação de contas (peça 1, p. 237).

4.1 O prazo final foi sucessivamente prorrogado, por meio do segundo termo aditivo, até 22/2/2010 (peça 4, p. 75); despacho autorizativo, até 16/4/2010 (peça 4, p. 117); quarto termo aditivo, até 13/10/2010 (peça 4, p. 141); despacho autorizativo, até 15/11/2010 (peça 4, p. 291); sétimo termo aditivo, até 4/6/2011; e oitavo termo aditivo, em 3/6/2011 (peça 5, p. 351), prorrogando o prazo de vigência até 31/12/2011.

5. Foram realizadas as seguintes fiscalizações pela Suframa que atestaram o andamento da obra:

a) Laudo Técnico de Fiscalização 019/2009 - COFAP/CGDER/SAP, de 6/4/2009 (peça 3, p. 55-73), que registrou a execução de 20,25% da obra, correspondente ao valor de R\$ 79.137,97;

b) Laudo Técnico de Fiscalização 081/2009 - COFAP/CGDER/SAP, de 1º/10/2009 (peça 3, p. 257-287), que registrou a execução de 38% da obra, correspondente ao valor de R\$ 146.865,84;

c) Laudo Técnico de Fiscalização 189/2010, de 29/9/2010 (peça 4, p. 259-287), que registrou a execução de 70% da obra;

d) Laudo Técnico de Fiscalização 026/2011, de 6/4/2011, atestando a realização de 75,45% da obra, correspondente ao valor de R\$ 294.795,64 (peça 5, p. 305-315);

e) Laudo Técnico de Fiscalização 096/COFAP/CGDER/2011, de 22/11/2011, atestando a realização de 88,50% da obra, correspondente ao valor de R\$ 345.739,96 e de 100% dos equipamentos, correspondente ao valor de R\$ 66.000,00 (peça 6, p. 245-258);

f) Laudo Técnico de Fiscalização 023/COFAP/CGDER/2013, de 2/4/2013 (peça 7, p. 216-230), que assim relatou:

O Projeto de Construção do Laticínio, Aquisição de Equipamentos e Insumos, encontra-se em estado de total abandono, não existe vigilância, o terreno está totalmente tomando pelo mato, as edificações estão todas depredadas, foram roubadas e/ ou danificadas todas as instalações elétricas, hidráulicas, esgoto, forro, louças sanitárias, portas, aduelas, interruptores, as tomadas das Câmaras Frias, todos os motores suas instalações. Só restam as placas de paredes e as portas, que inclusive, se não colocarem um vigia no local serão os próximos a serem roubadas.

6. Mediante expedição do Ofício 68, de 15/3/2012, a prefeitura apresentou a Prestação de Contas Final do Convênio e solicitou novamente um prazo de seis meses para concluir a obra (peça 6, p. 313-390, e peça 7, p. 3-126).

7. O Memorando Suframa 38, de 15/3/2012, informou que houve o recolhimento de R\$ 259.470,56, conforme registro de arrecadação 2012RA037623 (peça 7, p. 127).

8. O Parecer Técnico Suframa 421, de 23/12/2012, concluiu pela não aprovação da Prestação de Contas Final do Convênio e sugeriu o registro de inadimplência do ajuste (peça 7, p. 181-191);

9. Por meio da expedição do Ofício 10, de 26/2/2013 (peça 7, p. 196), a nova gestão do município informou à Suframa que: a) o laticínio foi alvo de depredação, tendo sido saqueado e destruído, por estar localizado em área afastada da cidade, encontrando-se abandonado por parte do ex-gestor; b) o atual prefeito teria a intenção de fazer um termo de comodato com a cooperativa local (Coopel) e colocá-lo em funcionamento, mediante convênio com o governo estadual; c) a prefeitura necessitaria de sessenta dias de prazo para poder enviar a documentação pendente (relatório de atividades, termos de obrigação de fazer, relatório de resultados alcançados, termo de comodato).

10. Após a fiscalização no município, a Suframa emitiu o Termo de Notificação 1, de 21/3/2013, por meio do qual informou à prefeitura sobre as seguintes impropriedades: projeto totalmente abandonado e depredado; sem vigilância; equipamentos todos roubados; instalações elétrica, hidráulica e esgoto, todas roubadas (peça 7, p. 214).

11. Então, houve a emissão do Laudo de Fiscalização 23, de 2/4/2013 (peça 7, p. 216-220), concluindo que a obra estava abandonada e depredada, sugerindo que o conveniente devolvesse de forma integral e atualizada todo o recurso recebido, aplicando-se as penalidades cabíveis.

12. 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 Suframa Portaria 23/2014, de 16/6/2014 (peça 8, p. 224-264), conclui-se que o prejuízo importaria no valor integral dos recursos repassados e desbloqueados de R\$ 518.550,07 (26/12/2007), imputando-se a responsabilidade ao Sr. Paulo César da Silva, ex-prefeito do município de Plácido de Castro (gestão 2005-2012), no valor histórico de R\$ 518.550,07, ante a não conclusão do objeto conveniado, não apresentação de documentação complementar da prestação de contas final e abandono e depredação do prédio concluído.

13. Em 23/10/2014, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 8, p. 307-311), em concordância com o relatório do tomador de contas, deduzindo-se do débito o valor de R\$ 259.470,56, conforme registro de arrecadação 2012RA037623 (peça 7, p. 129). O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peça 8, p. 312-313).

14. Em 3/12/2014, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 8, p. 313).

15. Na instrução inicial (peça 10), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a irregularidade abaixo:

- a) irregularidade: inexecução parcial do objeto pactuado no Convênio 122/2007 (Siafi 599330), firmado entre o município de Plácido de Castro/AC e a Suframa, conforme consignado no Relatório de Tomada de Contas Especial Portaria 23/2014 da Suframa (peça 8, p. 224-264), configurando afronta ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e ao art. 22 da Instrução Normativa/STN 01/1997, c/c os arts. 66, 76 e 116 da Lei 8.666/1993;
- b) conduta: não executar de maneira adequada o objeto pactuado no Convênio 122/2007 (Siafi 599330), celebrado com a Suframa, que teve por finalidade a instalação de laticínio e aquisição de equipamentos para o beneficiamento do leite produzido no município de Plácido de Castro, aprovando e efetuando o pagamento de despesas no montante de R\$ 413.368,05, quando restavam apenas 11,5% para sua finalização, contribuindo, desta forma, para que houvesse depredação do imóvel e sumiço de equipamentos, conforme consignado no Relatório de Tomada de Contas Especial Portaria 23/2014 da Suframa (peça 8, p. 224-264), com infração ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e ao art. 22 da Instrução Normativa/STN 01/1997, c/c os arts. 66, 76 e 116 da Lei 8.666/1993;

- c) nexa de causalidade: inexecução do objeto gera a presunção da ocorrência de dano ao erário;
- d) culpabilidade: será avaliada quando da apreciação do mérito do processo;
- e) composição do débito:

Data	Valor R\$
16/1/08	518.550,05 (D)
7/3/12	259.470,56 (C)
Valor histórico	259.079,49 (D)
Valor atualizado	520.477,09 (D)

16. Em pronunciamento do Diretor da Secex-AC (peça 11), divergindo da proposta técnica constante do item anterior, sugeriu-se substituir tal proposta pelo seguinte encaminhamento:

47.1 julgar iliquidáveis as presentes contas, ordenando-se seu trancamento e consequente arquivamento, com fundamento nos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/92, c/c o art. 211, *caput* e § 1º, do Regimento Interno/TCU (item 44);

47.2 cientificar à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), acerca das seguintes constatações referente ao Convênio 122/2007 (Siafi 599330), firmado entre a entidade e o município de Plácido de Castro/AC, que indicam ter havido equívocos tanto na gestão da avença quanto na análise da prestação de contas final apresentada (item 46):

a) demasiado rigor formalista na avaliação do pedido de prorrogação da avença feito por meio do Ofício PMPC 285, de 24/11/2011, da Prefeitura de Plácido de Castro/AC, que foi indeferido em virtude de pendência do município para com o INSS no mês de dezembro de 2011, quando o ajuste já estava em fase avançada de execução, com percentual de 80% de seu objeto concluído, o que configura afronta aos princípios da finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, interesse público e eficiência, consoante disposto no art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/99, assim como do formalismo moderado;

b) erro no exame da prestação de contas final do Convênio 122/2007, porquanto deveria ter analisado a situação do objeto avençado no momento em que o ajuste foi extinto, buscando avaliar se as obras/serviços até então realizados eram capazes de, ainda que parcialmente, atingir os objetivos pactuados, ou seja, se havia a possibilidade de aproveitamento do que já tinha sido executado em eventual retomada das obras em empreitada futura, podendo para isso ter utilizado o Laudo Técnico de Fiscalização 096/COFAP/CGDER/2011, de 22/11/2011 (peça 6, p. 245-258), que atestou a regularidade da execução física do objeto até novembro de 2011. Deve-se considerar ainda que o Parecer Técnico de Análise 110/2012/COFAP, de 12/4/2012 (peça 7, p. 133-153), que examinou a prestação de contas final, atestou a regularidade financeira do ajuste a partir do exame dos extratos bancários. Assim, a situação verificada afrontou os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, interesse público e eficiência, consoante disposto no art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/99;

47.3 dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Sr. Paulo César da Silva (CPF: 372.822.712-91).

17. Então, o Secretário da Unidade manifestou-se de acordo com a proposta formulada pelo Diretor (peça 12).

18. Em seguida, o Ministério Público de Contas manifestou-se preliminarmente pela devolução dos autos à Secex/AC, a fim de que fosse realizada a citação do Sr. Paulo César da Silva pelo débito correspondente ao valor do repasse abatido da parcela devolvida, no valor histórico de R\$ 259.079,51, 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 (peça 13).

19. Diante dos elementos reunidos nos autos, o Ministro-Relator manifestou-se de acordo com a proposição elaborada pelo MP de Contas (peça 14) e determinou à Secex-AC que promovesse a citação do ex-prefeito Paulo César da Silva na forma indicada no parecer citado no

item anterior e, adicionalmente, determinou à Secex-AC que:

- a) identifique os gestores e técnicos responsáveis pela negativa de prorrogação do Convênio 122/2007;
- b) promova a audiência desses responsáveis pela não prorrogação do Convênio 122/2007, celebrado entre a Suframa e o Município de Plácido de Castro/AC com vistas à instalação de laticínio e à aquisição de equipamentos para o beneficiamento do leite, com base em 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, vez que todas as cinco medições realizadas até então haviam sido aprovadas e que o objeto pactuado apresentava percentual de mais de 80% de execução física, resultando a negativa de prorrogação na inviabilidade de prosseguimento da obra e no consequente perdimento da totalidade dos recursos públicos aplicados.

20. Atendendo à determinação do Ministro-Relator, por meio de instrução (peça 15), a Secex-AC propôs o seguinte encaminhamento de diligência à Suframa solicitando os dados cadastrais de Maria Rita Assis de Oliveira (técnica da COFAP/SUFRAMA), Danielle Natália Freire de Oliveira (OAB/AM 4206 - Procuradora Federal da Suframa), Fernando Nunes da Frota (Procurador-Chefe da Suframa), Syglia Regina de Almeida Said (Coordenadora em exercício da CGDER/Suframa, à época dos fatos indigitados), Maria do Socorro dos Santos Loureiro (Coordenadora em exercício da COFAP/Suframa, à época dos fatos indigitados) e Elilde Mota Menezes (Superintendente Adjunto de Planejamento e Desenvolvimento Regional da Suframa, à época dos fatos indigitados); bem como os despachos e pareceres destes gestores e técnicos responsáveis pela negativa de prorrogação do Convênio 122/2007.

20.1 Em cumprimento, a Secex-AC emitiu diligência a Suframa, por meio do Ofício 664/2016, de 23/11/2016, recebido conforme Aviso de Recebimento (peça 17).

20.2 Em resposta, a Suframa forneceu os dados cadastrais dos servidores citados e informou que somente um deles pertence ao quadro de servidores ativos da Suframa, conforme tabela a seguir (peça 18):

Nome	Situação à Época	Situação Atual
Maria Rita Assis de Oliveira	Estagiária/técnica da Cofap/Suframa	Desligada
Danielle Natália Freire de Oliveira	Procuradora federal da Suframa	Exonerada
Fernando Nunes da Frota	Procurador-Chefe da Suframa	Destituído
Syglia Regina de Almeida Said	Coordenadora em Exercício da Cgder/Suframa	Exonerada
Maria do Socorro dos Santos Loureiro	Coordenadora em Exercício da Cofap/Suframa	Analista tec. Administrativa da Cglog/Suframa
Elilde Mota de Menezes	Superintendente Adjunto de Planejamento e Desenvolvimento Regional da Suframa	Aposentado

20.3 Em resposta, a Suframa informou, adicionalmente, o seguinte:

- a) Ao que consta nos autos processuais, o Ofício 212/COFAP/CGDER/SAP de 10/01 2012 está fundamentado na Certidão INSS vencida em 23/11/2011, não havendo quaisquer pareceres anteriores que se dispusessem a analisar o pleito;
- b) Encontramos nos autos Fac-Símile de 05/12/2011, encaminhado ao fax (068) 3237-1050 com confirmação de recebimento emitida eletronicamente, informando a conveniente quanto a Certidão INSS para regularização;
- c) Note-se que o Art. 3º da Instrução Normativa 01/1997 é bastante preciso quanto à necessidade de regularidade quanto a Celebração, Aditamentos e Liberações de Recursos:

d) Posteriormente houve encaminhamento do Ofício OF/GAB/PMPC N° 011/2011 de 30/01/2012, requerendo reconsideração do pedido, informando dentre outras coisas que o Município ficou adimplente em 06/01/2012, ou seja, em data posterior ao vencimento do ajuste:

e) Em resposta foram emitidos os Pareceres técnico N° 54/2012 COFAP de 03/02/2012 e 123/2012 - DNFO/PF/SUFRAMA de 09/02/2012, desfavoráveis ao Aditamento do Ajuste:

21. Então a Secex-AC enviou e-mail à Suframa (peça 20, p. 4), a fim de sanear os autos, solicitando as seguintes informações:

a) cópia integral do Ofício 1568/COFAP/CGDER/SAP, de 23/02/2012, indicando os dados cadastrais do (a) servidor (a) (nome completo, matrícula, CPF, endereço residencial, e-mail, telefone etc.);

b) dados cadastrais (nome completo, matrícula, CPF, endereço residencial, e-mail, telefone etc.) do (a) servidor (a) que despachou o 'de acordo' no Parecer Técnico de Análise 54/2012/COFAP, cuja assinatura encontra-se na parte inferior direita da última página do parecer, abaixo da data (conforme anexo); e

c) encaminhar cópia do ato que efetivamente indeferiu o pedido de reconsideração no tocante à negativa em se prorrogar o prazo do Convênio Suframa 122/2007, formulado por meio do OF/GAB/PMPC/N 011/2011, de 30/1/2012, caso exista.

22. Em resposta ao e-mail citado, a Suframa enviou documentos e forneceu informações adicionais, conforme consta à peça 20.

23. Na instrução à peça 21, analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação e audiência para as irregularidades abaixo:

66.1 realizar a **citação** do Sr. Paulo César da Silva – CPF 372.822.712-91, na condição de prefeito de Plácido de Castro/AC no período de 1º/1/2006 a 31/12/2012(..), em virtude dos seguintes fatos:

a) **irregularidade:** a) não execução total do objeto pactuado no Convênio 122/2007 (Siafi 599330), firmado entre o município de Plácido de Castro/AC e a Suframa, conforme consignado no Relatório de Tomada de Contas Especial Portaria 23/2014 da Suframa (peça 8, p. 224-264); e b) falta de providências no sentido de manter a integridade da parcela da obra realizada e dos equipamentos adquiridos por meio do referido ajuste, caracterizando falta de zelo com o bem público, que restou praticamente destruído, configurando afronta ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e ao art. 22 da Instrução Normativa/STN 01/1997, c/c os arts. 66, 76 e 116 da Lei 8.666/1993;

b) **conduta:** a) não executar de maneira adequada o objeto pactuado no Convênio 122/2007 (Siafi 599330), celebrado com a Suframa, que teve por finalidade a instalação de laticínio e aquisição de equipamentos para o beneficiamento do leite produzido no município de Plácido de Castro; e b) não tomar providências a fim de garantir a integridade da parcela da obra realizada e dos equipamentos adquiridos mediante convênio, contribuindo, desta forma, para que houvesse depredação do imóvel e sumiço de equipamentos, conforme consignado no Relatório de Tomada de Contas Especial - Processo 52710.000638/2014-41 da Suframa (peça 8, p. 224-264), com infração ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e ao art. 22 da Instrução Normativa/STN 01/1997, c/c os arts. 66, 76 e 116 da Lei 8.666/1993;

c) **nexo de causalidade:** tanto não executar o objeto pactuado integralmente quanto não manter a segurança adequada da parcela da obra realizada e dos equipamentos adquiridos por meio do Convênio 122/2007 geram a presunção de ocorrência de dano ao erário;

d) **culpabilidade:** será avaliada quando da apreciação do mérito do processo;

e) **composição do débito:**

Data	Valor R\$
16/1/08	518.550,05 (D)
31/12/11	120.801,03 (D)
7/3/12	259.470,56 (C)
Valor histórico	379.880,52 (D)
Valor atualizado	719.408,18 (D)

(...)

66.4 realizar **audiência** dos servidores da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) responsáveis pela não prorrogação do Convênio 122/2007, celebrado entre a Suframa e o Município de Plácido de Castro/AC (...):

b) **irregularidade**: negativa de prorrogação do prazo de execução do Convênio 122/2007;

c) **condutas**:

c.1) Sra. Elilde Mota de Menezes – autora 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, que indeferiu o pedido de prorrogação formulado por meio do ofício OF/GAB/PMPC 285/2011, sem que houvesse quaisquer pareceres anteriores que se dispusessem a analisar o pedido de prorrogação de prazo do ajuste;

c.2) Sra. Maria Rita Assis de Oliveira: emitir o Parecer Técnico de Análise 54/2012/COFAP, de 3/2/2012 (peça 6, p. 293), manifestando-se pela impossibilidade de prorrogação de prazo do Convênio 122/2007, celebrado entre a Suframa e o Município de Plácido de Castro/AC, com vistas à instalação de laticínio e à aquisição de equipamentos para o beneficiamento do leite, com base em interpretação estrita e automática do disposto no art. 3º, e parágrafos 1º e 2º, da IN 1/97, sem considerar a adoção de alternativa que preservasse o interesse público e o princípio da razoabilidade, vez que todas as cinco medições realizadas até então haviam sido aprovadas e que o objeto pactuado apresentava percentual de mais de 80% de execução física;

c.3) Sra. Syglia Regina de Almeida Said: anuir 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 respectivos autos à COFAP/SUFRAMA, para as providências cabíveis, não exercendo o poder/controlar hierárquico necessário ao caso vertente, em atenção aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade; ainda anuiu com o Parecer Jurídico 123/2012-DNFO/PF/SUFRAMA, em 14/2/2012, que igualmente manifestou-se pela impossibilidade de prorrogação de prazo do Convênio 122/2007, com base em interpretação estrita e automática do disposto no art. 3º, e parágrafos 1º e 2º, da IN 1/97, sem considerar a adoção de alternativa que preservasse o interesse público e o princípio da razoabilidade, vez que todas as cinco medições realizadas até então haviam sido aprovadas e que o objeto pactuado apresentava percentual de mais de 80% de execução física;

c.4) Sra. Bianca da Silva de Santana: anuir 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, não exercendo o poder/controlar hierárquico necessário ao caso vertente, em atenção aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade;

c.5) 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, que indeferiu o pedido de reconsideração formulado por meio do OF/GAB/PMPC 11/2012, acerca da de prorrogação da vigência do aludido convênio.

d) **nexo de causalidade**:

d.1) Elilde Mota de Menezes – a subscrição do primeiro ato que indeferiu a prorrogação do Convênio 122/2007, qual seja, o Ofício 212/COFAP/CGDER/SAP, de 10/1/2012, colaborou para a negativa de prorrogação da vigência do ajuste e para a consequente inviabilidade de prosseguimento da obra e perdimento de bens;

d.2) Maria Rita Assis de Oliveira - emissão de parecer propondo o indeferimento do pedido de reconsideração formulado por meio do OF/GAB/PMPC 11/2012, face à negativa da prorrogação do prazo de execução do Convênio 122/2007, o qual serviu de embasamento para os demais atos que resultaram na negativa de prorrogação da vigência do ajuste e na consequente inviabilidade de prosseguimento da obra e perdimento de bens;

d.3) Syglia Regina de Almeida Said – ao anuir com parecer que propôs o indeferimento do pedido de reconsideração formulado por meio do OF/GAB/PMPC 11/2012, face à negativa da prorrogação do prazo

de execução do Convênio 122/2007, colaborou para a negativa de prorrogação da vigência do ajuste e para a consequente inviabilidade de prosseguimento da obra e perdimento de bens;

d.4) Bianca da Silva de Santana – ao anuir com parecer que propôs o indeferimento do pedido de reconsideração formulado por meio do OF/GAB/PMPC 11/2012, face à negativa da prorrogação do prazo de execução do Convênio 122/2007, colaborou para a negativa de prorrogação da vigência do ajuste e para a consequente inviabilidade de prosseguimento da obra e perdimento de bens;

d.5) Emmanuel Ribeiro Sales de Aguiar - ao subscrever o Ofício 1568/COFAP/CGDER/SAP, de 23/2/2012, ato que negou o pedido de reconsideração formulado por meio do OF/GAB/PMPC 11/2012, face ao indeferimento da prorrogação do prazo de execução do Convênio 122/2007, colaborou para a negativa de prorrogação da vigência do ajuste e para a consequente inviabilidade de prosseguimento da obra e perdimento de bens.

e) **culpabilidade**: será avaliada quando da apreciação do mérito do processo.

24. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 22), foram efetuadas a citação e as audiências dos responsáveis, conforme delineado a seguinte:

Destinatários	Ofício/Edital	Localização (Peça)	AR - Peças	Pedidos prazo/ cópias	Resposta
Paulo César da Silva	94/2017	Peça 25	52	48, 50 e 54	Não houve
Elilde Mota de Menezes	95/2017	Peça 26	31	45-46	55 e 75
Maria Rita Assis de Oliveira	96/2017 148/2017 199/2017 200/2017 Edital	Peça 27 Peça 51 Peça 61 Peça 62 Peça 67	41 e 53(negativo) 58 (negativo) 65 (negativo) 63-64(negativo) 68	71-73	74
Syglia Regina de Almeida Said	97/2017	Peça 28	32	37-38	56-57
Bianca da Silva de Santana	98/2017	Peça 29	36	42-43	75
Emmanuel Ribeiro Sales de Aguiar	99/2017	Peça 30	33	39-40	75

25. Portanto, após pedidos de prorrogação de prazo, apresentaram razões de justificativa, que serão analisadas na seção Exame Técnico:

a) Elilde Mota de Menezes, pessoalmente (peça 55) e por meio da Procuradoria Federal da Suframa (peça 75);

b) Maria Rita Assis de Oliveira, pessoalmente (peça 74);

c) Syglia Regina de Almeida Said, pessoalmente (peças 56-57);

d) Bianca da Silva de Santana, por meio da Procuradoria Federal da Suframa (peça 75);

e) Emmanuel Ribeiro Sales de Aguiar, por meio da Procuradoria Federal da Suframa (peça 75).

26. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Paulo César da Silva permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

27. Na instrução à peça 76, 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 8.443/1992; bem como acatar as razões de justificativa apresentadas por 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.

28. O titular daquela unidade técnica em pronunciamento à peça 77, entretanto, anuiu em parte com a proposta apresentada, divergindo da análise do auditor nos seguintes termos:

39. Não obstante, ao se analisar as considerações do Auditor responsável pela instrução dos autos (peça 76), em particular acerca das justificativas que, em tese, afastariam a responsabilidade dos gestores da Suframa, percebe-se que em nenhum momento foram suscitados os argumentos esposados no Tópico II, bem como *nenhuma das justificativas apresentadas pelos servidores foram articuladas em sua análise*.

40. Ademais, analisando-se mais detidamente, percebeu-se que, até 3/4/2019, os servidores Bianca da Silva de Santana, Emmanuel Ribeiro Sales de Aguiar e Elilde Mota de Menezes *sequer apresentaram defesa acerca das condutas que lhes foram imputadas e pelas quais foram ouvidos em audiência, por meio dos ofícios 98/2017, 99/2017 e 95/2017-TCU/SECEX-AC*. Importa salientar que tal fato sequer foi mencionado pelo Auditor responsável pela instrução do feito.

41. Outrossim, *por meio de peça de defesa produzida pela Procuradoria Federal da Suframa, de 3/4/2019 (peça 75), os responsáveis arrolados no item 40 ofertaram suas defesas*, motivo pelo qual entendo ser necessária a reapreciação dos argumentos trazidos a lume pelos atuais respondentes, não obstante as demais defesas possam ser revistas, tudo em respeito ao princípio da ampla defesa e contraditório, inscritos no art. 5º, inciso LV, da CF/88, somado ao princípio da verdade real, princípio norteador da ação judicante desta Corte de Contas.

42. Ademais, em face da nova estruturação organizacional promovida nesta Corte de Contas, por meio da Resolução-TCU 305/2018, de 28/12/2018, submeto ao crivo do titular da Unidade Técnica que receberá os presentes autos as ponderações e divergências presentes na presente peça, nas defesas apresentadas extemporaneamente (peça 75) e a instrução ofertada pelo Auditor instrutor dos presentes autos (peça 76).

29. O presente processo foi redistribuído para esta unidade técnica em 9/4/2019.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Apreciação do Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa

30. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que os fatos geradores das irregularidades sancionadas ocorreram em 26/12/2007, data da liberação dos recursos, para o débito imputado ao Sr. Paulo César da Silva; e entre 10/1/2012 e 23/2/2012, para os atos praticados objetos das audiências dos demais; os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente e por este Tribunal, conforme abaixo:

30.1 Paulo César da Silva, por meio do Ofício 1.327/2014/COTCE/SAD (peça 8, p. 192-193), recebido em 6/5/2014 (peça 8, p. 210).

30.2 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, em 2017, conforme demonstra a tabela do item 24.

Valor de Constituição da TCE

31. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 716.673,97, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

32. Informa-se que foram encontrados outros processos no Tribunal nos quais constam os seguintes responsáveis:

Responsável	Processos
Paulo César da Silva (CPF 372.822.712-91)	006.043/2008-0 (RL), 006.250/2008-6 (TCE, encerrado), 019.957/2009-0 (CBEX, encerrado), 007.425/2010-4 (TCE, encerrado), 018.519/2010-5 (SOLI, encerrado), 011.121/2011-4 (RA, aberto), 029.655/2014-5 (SOLI, encerrado)
Elilde Mota de Menezes (CPF 041.485.092-00)	016.602/2014-5 (RA, aberto), 015.349/2020-9 (CBEX, encerrado), 008.415/2004-4 (PC, encerrado), 012.373/2005-7 (PC, encerrado), 015.241/2006-0 (PC, encerrado), 019.707/2007-1 (PC, encerrado), 019.725/2008-8 (PC, encerrado), 017.078/2009-2 (PC, encerrado), 021.231/2010-9 (PC, encerrado), 032.477/2011-2 (PC, encerrado), 026.856/2013-1 (PC, encerrado)
Emmanuel Ribeiro Sales de Aguiar (CPF 061.551.972-53)	026.399/2016-4 (REP, encerrado), 026.201/2020-8 (REP, aberto), 012.373/2005-7 (PC, encerrado), 018.599/2008-6 (PCSP, encerrado), 021.231/2010-9 (PC, encerrado), 030.027/2016-0 (PC, encerrado), 033.503/2016-8 (PC, encerrado), 034.217/2017-7 (PC, aberto), 033.430/2018-7 (PC, aberto), 002.080/2019-2 (PC, encerrado), 006.760/2020-1 (PC, aberto)

33. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da execução do objeto conveniado

34. Para execução dos serviços de construção do Laticínio, realizou-se a Tomada de Preços 8/2008 (peça 2, p. 107-385), tendo sagrado vencedora a empresa licitante Rocha e Carvalho Ltda. (CNPJ 07.320.415/0001-91), que apresentou proposta no valor de R\$ 390.739,52, conforme termo de homologação de 2/7/2008 (peça 2, p. 183), contrato celebrado em 30/6/2008 (peça 2, p. 315-321). A ordem de serviços foi emitida em 23/9/2008 (peça 3, p. 5).

35. Para aquisição de 2 câmaras frias, realizou-se o Pregão Presencial 013/2010 (peça 4, p. 179-255 e peça 5, p. 219-237), tendo sagrado vencedora a empresa licitante D. L. Ramos (CNPJ 05.146.814/0001-52), que apresentou proposta no valor de R\$ 66.000,00, conforme termo de homologação de 10/8/2010 (peça 4, p. 231) e contrato de fornecimento celebrado em 16/8/2010 (peça 4, p. 217-223). A nota fiscal foi emitida em 12/5/2011, no valor de R\$ 66.000,00 (peça 5, p. 367 ou peça 6, p. 33).

36. Ainda foi firmado contrato de prestação de serviços de fiscalização das obras em 19/1/2009, no valor de R\$ 18.186,66 (peça 3, p. 111-115), tendo como contratado o engenheiro Alexandre Vieira Silva (CPF 117.332.478-97).

37. Segundo o Demonstrativo da Execução das Receitas e Despesas do Convênio (peça 6, p. 352 ou peça 7, p. 147), a movimentação financeira do ajuste foi a seguinte:

Receitas em R\$		Despesas em R\$	
Valores recebidos	518.550,05	Despesas realizadas	413.368,05
Contrapartida	25.927,50	Saldo recolhido	259.470,56

Receitas em R\$		Despesas em R\$	
Recursos Próprios	1.232,79	Total	672.838,61
Rendimentos	127.128,27		
Total	672.838,61		

38. Conforme Relação de Pagamentos (peça 6, p. 354), notas fiscais constantes do processo referentes à obra (peça 6, p. 384, 387 e peça 7, p. 3, 7 e 16) e à compra de equipamentos (peça 7, p. 13), bem como os extratos bancários (peça 7, p. 25, 31, 35, 41, 56 e 57), os valores pagos foram os seguintes:

Empresa	Medição	Nota Fiscal	Data	Valor (R\$)	Pagamentos		
					Data	União (R\$)	Município (R\$)
Rocha e Carvalho	1ª	278	16/2/2009	78.147,90	20/2/2009	73.394,63	4.753,27
Rocha e Carvalho	2ª	4	28/7/2009	56.679,67	31/7/2009	49.301,89	7.377,78
Rocha e Carvalho	3ª	5	27/11/2009	63.493,08	12/1/2010	60.469,60	3.023,48
Rocha e Carvalho	4ª	7	28/12/2010	96.179,54	29/12/2010	91.599,56	4.579,98
D. L. Ramos		2713	12/5/2011	66.000,00	22/11/2011	64.767,21	1.232,79
Rocha e Carvalho	5ª	10	19/5/2011	52.867,86	1/12/2011	48.836,02	4.031,84
TOTAL				413.368,05		388.368,91	24.999,14

39. O município conveniente apresentou as seguintes prestações de contas:

a) em 13/3/2009, relativa à primeira parcela no valor de R\$ 78.147,90 (peça 3, p. 157-239), aprovada conforme Parecer Técnico 609/2009 de 12/8/2009 (peça 3, p. 241-245);

b) em 27/11/2009, relativa à primeira e segunda parcelas nos valores de R\$ 78.147,90 (peça 3, p. 317-391 e peça 4, p. 5-53), aprovada conforme Parecer Técnico 13/2010 de 12/8/2009 (peça 3, p. 393-245);

c) em 1º/9/2010, relativa à terceira parcela no valor de R\$ 63.493,08 (peça 4, p. 319-397), aprovada conforme Parecer Técnico 558/2010 de 9/11/2010 (peça 5, p. 5-13) e Parecer Técnico 659/2010 de 23/12/2010 (peça 5, p. 255-261);

d) em 5/7/2011, relativa à quarta parcela no valor de R\$ 96.179,54 (peça 6, p. 23-171), aprovada conforme Parecer Técnico 284/2011 de 15/7/2011 (peça 6, p. 193-199);

e) em 22/3/2012, a prestação de contas final no valor de R\$ 672.838,61 (peça 6, p. 313-388 e peça 7, p. 3-125).

Da citação e revelia do responsável Paulo César da Silva

40. O Sr. Paulo César da Silva, ex-prefeito do município de Plácido de Castro/AC, conforme relatado nos itens 24 e 25, foi citado pela irregularidade abaixo:

a) **irregularidade:** a) não execução total do objeto pactuado no Convênio 122/2007 (Siafi 599330), firmado entre o município de Plácido de Castro/AC e a Suframa, conforme consignado no Relatório de Tomada de Contas Especial Portaria 23/2014 da Suframa (peça 8, p. 224-264); e b) falta de providências no sentido de manter a integridade da parcela da obra realizada e dos equipamentos adquiridos por meio do referido ajuste, caracterizando falta de zelo com o bem público, que restou praticamente destruído,

configurando afronta ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e ao art. 22 da Instrução Normativa/STN 01/1997, c/c os arts. 66, 76 e 116 da Lei 8.666/1993;

b) **conduta:** a) não executar de maneira adequada o objeto pactuado no Convênio 122/2007 (Siafi 599330), celebrado com a Suframa, que teve por finalidade a instalação de laticínio e aquisição de equipamentos para o beneficiamento do leite produzido no município de Plácido de Castro; e b) não tomar providências a fim de garantir a integridade da parcela da obra realizada e dos equipamentos adquiridos mediante convênio, contribuindo, desta forma, para que houvesse depredação do imóvel e sumiço de equipamentos, conforme consignado no Relatório de Tomada de Contas Especial - Processo 52710.000638/2014-41 da Suframa (peça 8, p. 224-264), com infração ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e ao art. 22 da Instrução Normativa/STN 01/1997, c/c os arts. 66, 76 e 116 da Lei 8.666/1993;

c) **nexo de causalidade:** tanto não executar o objeto pactuado integralmente quanto não manter a segurança adequada da parcela da obra realizada e dos equipamentos adquiridos por meio do Convênio 122/2007 geram a presunção de ocorrência de dano ao erário;

d) **culpabilidade:** será avaliada quando da apreciação do mérito do processo;

e) **composição do débito:**

Data	Valor R\$
16/1/08	518.550,05 (D)
31/12/11	120.801,03 (D)
7/3/12	259.470,56 (C)
Valor histórico	379.880,52 (D)
Valor atualizado	719.408,18 (D)

41. O dano ao erário mencionado provém tanto da não execução total do objeto pactuado no período de validade do convênio, conforme preceitua o art. 38, inciso II, alínea 'a', da Instrução Normativa STN 1/97, quanto 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.

42. Assim, restou configurado que o gestor não executou o objeto do convênio, nos moldes do que foi pactuado, afinal, não finalizou a obra dentro do prazo de vigência, além de não ter zelado pela conservação da obra e dos equipamentos adquiridos, que ficaram vulneráveis e foram objeto de depredação e furto, atentando, desta forma, contra os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, finalidade e eficiência.

43. Conforme Relatório de Tomada de Contas Especial Suframa Portaria 23/2014 (peça 8, p. 224-264), os serviços e equipamentos adquiridos junto às empresas contratadas, quais sejam, Rocha e Carvalho e D. L. Ramos, foram de fato pagos e realizados ou entregues conforme o pactuado, eximindo tais empresas de alguma responsabilização.

44. Citado para apresentar defesa em face da irregularidade que lhe foi imputada, conforme consta nos itens 24 e 25 desta instrução, o Sr. Paulo César da Silva não atendeu à citação e não se manifestou quanto à ocorrência verificada, não obstante ter constituído advogado, conforme procuração à peça 47, que solicitou cópia deste processo em 10/4/2017 (peça 48), fornecida em 18/4/2017 (peça 54).

45. Assim, transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, deve ser considerado revel, na forma do disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.442/93, c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno/TCU, dando-se prosseguimento ao processo.

46. Verifica-se que foi dada oportunidade de defesa ao agente responsabilizado na fase interna, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal), conforme detalhado no item 'Análise dos

Pressupostos de Procedibilidade da IN/TCU 71/2012', subitem 'Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa'.

47. Entretanto, o responsável não apresentou justificativas suficientes para elidir a irregularidade e não recolheu o montante devido aos cofres do Tesouro Nacional, razão pela qual sua responsabilidade deve ser mantida.

48. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1009/2018 - TCU - Plenário, Relator: BRUNO DANTAS; 2369/2013 - TCU - Plenário, Relator: BENJAMIN ZYMLER e 2449/2013 - TCU - Plenário, Relator: BENJAMIN ZYMLER). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

49. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.'

50. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna e externas desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor. Contudo, os argumentos apresentados não elidiram as irregularidades apontadas.

51. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (relator: Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (relator: Weber de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (Relator: Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (Relator: Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator: Aroldo Cedraz).

52. Registre-se que o valor do débito a ser imputado ao gestor corresponde ao montante dos recursos repassados, no valor de R\$ 518.550,05, não se justificando a inclusão no débito dos rendimentos financeiros no valor de R\$ 120.801,03, pois assim desaguardaria no *bis in idem*, uma vez que a correção monetária do período substituiu os rendimentos financeiros.

53. Dessa forma, o responsável Paulo César da Silva (CPF 372.822.712-91) deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e suas contas julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 daquela mesma Lei.

Da não prorrogação da vigência do convênio

54. Por meio de Ofício Suframa 8187/2011, de 7/11/2011 (peça 6, p. 239), o órgão concedente solicitou à Caixa Econômica Federal o desbloqueio dos valores a liberar que somados a recursos próprios totalizaram o montante de R\$ 118.867,86 (R\$ 52.867,86 + R\$ 66.000,00).

54.1 Segundo o Laudo Técnico de Fiscalização da Suframa 96, de 22/11/2011 (peça 6, p. 245), comprovou-se a seguinte situação:

a) que os serviços estavam em andamento referentes à 5ª medição e que o maior problema

da obra seriam os projetos sanitários (fossa, sumidouro, digestor) e do reservatório para tratamento de soro lácteo, em virtude do alcance do nível do lençol freático, apontando como solução uma Estação de Tratamento Elevada (peça 6, p. 248);

b) que as duas Câmaras Frias estavam alocadas no prédio, ou seja, houve aquisição de 100% dos equipamentos no valor de R\$ 66.000,00, previstos no projeto original;

c) que os sacos plásticos para embalagens de leite não haviam sido adquiridos, estando em estudos de readequação;

d) que 88,5% da obra havia sido executada correspondendo a R\$ 345.739,96;

e) que a última medição havia sido liberada em 14/7/11;

f) que o município deveria encontrar solução junto ao órgão ambiental estadual acerca das Estações de Tratamento Elevadas.

55. Por meio do Ofício PMPC 285, de 24/11/2011, o município solicitou prorrogação de prazo da vigência do convênio por mais seis meses, devido a problemas na expedição de licença do Instituto do Meio Ambiente do Acre (Imac) e conseqüentemente atraso na liberação dos recursos, restando ainda a conclusão da obra do sistema de esgotamento sanitário do laticínio (peça 6, p. 262).

56. Conforme Ofício Suframa 212/2012, de 10/1/2012, foi indeferido o pedido de prorrogação da vigência, pois o município se encontrava em débito com a seguridade social (peça 6, p. 270).

57. Em 9/2/2012, o Parecer 123/2012-DNFO/PF/SUFRAMA, de 9/2/2012, vislumbrou óbices à elaboração do Termo Aditivo ao Ajuste e ao pedido de reconsideração formulado pelo conveniente, uma vez que a regularidade fiscal foi apresentada após o término da vigência (peça 6, p. 301).

58. Então, a Suframa emitiu o Ofício 1568, de 23/2/2012, ratificando a informação de não prorrogação da vigência do ajuste e informando ao prefeito que, caso não houvesse continuidade na execução das obras, deveriam ser devolvidos os recursos que foram desbloqueados, concedendo prazo de 30 dias a contar da expedição do ofício, sob pena de registro de inadimplência da prefeitura no Siafi, conforme preceitua a legislação pertinente (peça 6, p. 307).

Das audiências dos servidores da Suframa

59. Os servidores da Suframa responsáveis pela não prorrogação do Convênio 122/2007 foram ouvidos em audiência quanto a seguinte irregularidade:

59.1 **Irregularidade:** negativa de prorrogação do prazo de execução do Convênio 122/2007.

60. Passa-se a seguir a descrever as condutas e nexos de causalidade e cada argumento apresentado nas razões de justificativa dos servidores da Suframa, seguidas das suas análises.

61. **Responsáveis:** Elilde Mota de Menezes, Bianca da Silva de Santana e Emmanuel Ribeiro Sales de Aguiar.

61.1 **Responsável:** Elilde Mota de Menezes (CPF 041.485.092-00).

61.1.1 **Conduta:** autora 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, que indeferiu o pedido de prorrogação formulado por meio do ofício OF/GAB/PMPC 285/2011, sem que houvesse quaisquer pareceres anteriores que se dispusessem a analisar o pedido de prorrogação de prazo do ajuste.

61.1.2 Nexo de causalidade: a subscrição do primeiro ato que indeferiu a prorrogação do Convênio 122/2007, qual seja, o Ofício 212/COFAP/CGDER/SAP, de 10/1/2012, colaborou para a negativa de prorrogação da vigência do ajuste e para a consequente inviabilidade de prosseguimento da obra e perdimento de bens.

61.2 **Responsável:** Bianca da Silva de Santana (CPF 754.197.342-49).

61.2.1 Conduta: anuir 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, não exercendo o poder/controlado hierárquico necessário ao caso vertente, em atenção aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

61.2.2 Nexo de causalidade: ao anuir com parecer que propôs o indeferimento do pedido de reconsideração formulado por meio do OF/GAB/PMPC 11/2012, face à negativa da prorrogação do prazo de execução do Convênio 122/2007, colaborou para a negativa de prorrogação da vigência do ajuste e para a consequente inviabilidade de prosseguimento da obra e perdimento de bens.

61.3 **Responsável:** Emmanuel Ribeiro Sales de Aguiar (CPF 061.551.972-53).

61.3.1 Conduta: 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, que indeferiu o pedido de reconsideração formulado por meio do OF/GAB/PMPC 11/2012, acerca da de prorrogação da vigência do aludido convênio.

61.3.2 Nexo de causalidade: ao subscrever o Ofício 1568/COFAP/CGDER/SAP, de 23/2/2012, ato que negou o pedido de reconsideração formulado por meio do OF/GAB/PMPC 11/2012, face ao indeferimento da prorrogação do prazo de execução do Convênio 122/2007, colaborou para a negativa de prorrogação da vigência do ajuste e para a consequente inviabilidade de prosseguimento da obra e perdimento de bens.

61.4 **Razões de justificativa apresentadas (peças 55 e 75)**

61.4.1 Registre-se, preliminarmente, que a primeira peça de defesa foi apresentada em conjunto por Elilde Mota de Menezes, Bianca da Silva de Santana e Emmanuel Ribeiro Sales de Aguiar (peça 55), e a segunda pela Procuradoria Federal junto à Suframa (peça 75), representando aqueles três responsáveis, sob o argumento de que haveria subsunção da controvérsia ao Decreto 7.153/2010 (art. 1º, § 3º), que prevê a defesa dos gestores pela Advocacia-Geral da União perante este Tribunal.

61.4.1.1 As duas peças reproduzem quase na íntegra os argumentos apresentados, com raríssimos ajustes de texto ou forma; portanto, a análise será conjunta.

61.4.2 As peças de defesa iniciam informando que o oitavo termo aditivo de 3/6/2011 prorrogou a vigência do ajuste até 31/12/2011.

61.4.3 Após o município convenente ter solicitado em 25/11/2011 a prorrogação do ajuste por mais 180 dias, a Suframa verificou que a certidão de regularidade do convenente, quanto às contribuições previdenciárias, havia expirado em 23/11/2011, dois dias antes do pedido.

61.4.4 A Suframa então teria enviado um fax, em 6/12/2011, informando que a certidão apresentada estava vencida e solicitando providências urgentes para sua regularização, sob pena da impossibilidade da prorrogação da vigência do convênio. Embora não tenha sido formalizado um parecer técnico, argumenta que essa ausência não provocou a não prorrogação do ajuste.

61.4.5 O município, então, quedou-se inerte e não apresentou a certidão negativa quanto às contribuições previdenciárias, não obstante ter sido avisado 24 dias antes da expiração do

convênio, dando causa a não prorrogação do ajuste e à consequente extinção do ajuste.

61.4.6 Para justificar os atos da Suframa, que seriam de natureza vinculada, recorre às disposições cogentes que tratam da exigência da certidão negativa previdenciária contidas na Constituição Federal (art. 195), Lei 8.212/1991 (art. 56), Lei 8.666/1993 (arts. 29, V e art. 116), IN/STN 1/1997 (arts. 3º e 5º); bem como a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1.933/2007-Plenário, relator Valmir Campelo; e 2.306/2009-1ª Câmara).

61.4.7 Entendem os responsáveis que os atos posteriores à extinção do ajuste ocorrido em 31/12/2011 não teriam mais relevância.

61.4.8. Assim, Elilde Mota de Menezes, ao subscrever o Ofício 212/COFAB/CGDR/SAP, de 10/1/2012, tão somente teria exigido a apresentação da prestação de contas, não obstante também ter comunicado ‘o indeferimento do pedido de prorrogação, não há como olvidar que o Convenente já estava ciente da impossibilidade de prorrogação desde 06/12/2011, enquanto não apresentada a CND/CPEN’.

61.4.8.1 Assim, defende que o referido Ofício não teria provocado o indeferimento do pedido de prorrogação do ajuste, mas sim a própria inércia do convenente, e que embora não tenha sido formalizado um parecer técnico denegando o pedido, argumenta que o fax enviado cobrando a certidão negativa observou as ‘formalidades essenciais à garantia dos direitos do convenente (inciso VIII) bem como foi suficiente para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos seus direitos (inciso IX do art. 2º da Lei 9.784/1999).

61.4.8.2 Assim, o responsável concluiu suas razões de justificativa:

O quadro posto denota que o servidor ELILDE MOTA DE MENEZES não teve qualquer domínio sobre a sequência de fatos que resultaram na expiração do prazo do convênio nº 122/2007, pois que, por força do cargo, coube-lhe apenas informar o Convenente do início do prazo para apresentação da prestação de contas. Sequer foi ele a exigir do Município a apresentação de CND/CPEN.

61.4.9 Quanto à responsável Bianca da Silva de Santana, acrescenta que ela aprovou 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. Deferir o pedido afrontaria jurisprudência pacífica deste Tribunal no sentido de que é impossível a continuidade ou prorrogação de execução de contrato extinto (Acórdão 100/2008-Plenário, Acórdão 1.724/2004-Plenário).

61.4.9.1 Ademais, o município convenente também estava inscrito no Cadin, o que também configuraria impeditivo para celebração de termo aditivo, conforme art. 6º da Lei 10.522/2002 e posicionamento deste Tribunal (Acórdão 445/2009-Plenário, relator Walton Alencar Rodrigues e Acórdão 4.601/2008-2ª Câmara, relator Augusto Sherman), no sentido de que, para antes que se encontrem em situação de inadimplência, as transferências voluntárias somente serão possíveis para ações de educação, saúde e assistência social e, em situações excepcionais, de defesa nacional (faixa de fronteira). O convênio 122/2007 não se enquadrava em nenhuma dessas hipóteses, porque tinha por objeto o fomento à atividade econômica, através da aquisição de equipamentos para o beneficiamento de leite.

61.4.9.2 Por último, justifica que a ausência de fundamentação do parecer encontraria respaldo na parte final do § 1º do art. 50 da Lei 9.784/1999, que permite que a motivação de um ato administrativo consista na declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas.

61.4.10 Por último, quanto ao responsável Emmanuel Ribeiro Sales de Aguiar, a defesa argumentou:

(...)

Na sequência, o feito seguiu para análise jurídica, tendo sido emitido o Parecer nº 123/2012-DNFO/PF/SUFRAMA, fls. 1251-1253, que ratificou os termos do Parecer Técnico nº 54/2012/COFAP, também opinando desfavoravelmente à prorrogação do convênio nº 122/2007.

E diante do conteúdo uniforme dessas duas manifestações, coube ao servidor EMMANUEL RIBEIRO SALES DE AGUIAR apenas tarefa, também por força do cargo, de comunicar ao Município de Plácido de Castro o indeferimento do pedido de reconsideração, através do Ofício nº 1568/COFAP/CGDER/SAP, de 23/02/2012, ressaltando a necessidade de apresentação da prestação de contas.

Diante do quadro narrado, irregular seria o servidor EMMANUEL RIBEIRO SALES DE AGUIAR destoar das manifestações técnica e jurídica, e permitir a ressurreição do convênio nº 122/2007, conduzindo a celebração de um termo aditivo com efeitos retroativos (quase dois meses depois da expiração da vigência), hipótese vedada pelo TCU:

Não são admitidos contratos de efeitos retroativos ou com vigência indeterminada. Acórdão 6583/2010-Primeira Câmara I Relator: Marcos Bemquerer.

61.5 Análise anterior das razões de justificativa

61.5.1 Na instrução à peça 76, o auditor registrou que as razões de justificativa mereciam guarida, ante os seguintes argumentos:

62. Percebe-se pela cronologia dos fatos constantes do item 60 desta instrução que a prefeitura solicitou a prorrogação do ajuste quando restavam menos de dois meses para expiração da vigência e, além disso, com certidão negativa vencida no dia anterior ao pedido, então, o ente municipal foi alertado, por meio de fac-símile, a corrigir tal impropriedade a fim de que fosse atendido seu pedido, mas ficou inerte o gestor municipal, apresentando a regularidade da referida certidão após o prazo da vigência do ajuste, tornando-se impossível atender ao pleito do prefeito, pois os servidores não poderiam praticar ato ilegal com base em princípios norteadores da administração pública que não prevalecem sobre a lei, afinal o ato de prorrogação do ajuste é vinculado e não caberia, neste caso, juízo de conveniência e oportunidade em detrimento de cumprir os ditames legais.

63. Portanto, é nítido que os gestores ouvidos em audiência agiram corretamente ao seguirem os normativos legais, principalmente o estabelecido na In STN 1/1997, conforme trecho a seguir destacado:

Art. 3º A obrigação de os entes federativos e respectivos órgãos ou entidades vinculados comprovarem sua situação de regularidade, perante os órgãos ou entidades públicos federais, e o atendimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal será procedida mediante apresentação da devida documentação impressa ou, alternativamente, conforme previsto na lei federal de diretrizes orçamentárias, via consulta ao Cadastro Único de Convênio (Cauc), de que trata a Instrução Normativa no 1, de 17 de outubro de 2005, desta Secretaria.

§ 1º A comprovação de que trata o 'caput' deste artigo deve ser realizada no ato de celebração (assinatura) do convênio ou respectivos aditamentos, se houver, e quando da liberação de cada parcela de recursos envolvidos.

§ 2º Quando o aditamento ao convênio não implicar liberação, pelo concedente, de recursos adicionais aos previstos no Termo de Convênio, a comprovação de que trata o 'caput' deste artigo poderá, a critério do concedente, mediante despacho formal apensado ao processo administrativo relativo ao convênio, ser limitada à verificação da regularidade fiscal de que tratam os incisos III, neste caso, especificamente quanto à regularidade perante a Fazenda Pública federal, e IV do art. 29 de Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. IN 7/2007

64. Ademais, a Lei de Responsabilidade Fiscal também corrobora os atos administrativos praticados pelos gestores da Suframa ao não prorrogarem a vigência do convênio com certidão do Inss vencida, conforme trecho transcrito a seguir:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

- I - existência de dotação específica;
- II - (VETADO)
- III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;
- IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:
 - a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;
 - b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
 - c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;
 - d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

65. Portanto, os gestores da Suframa agiram sob a ótica da legalidade ao instar o prefeito que sanasse a pendência relativa à certidão de regularidade previdenciária a fim de autorizar a prorrogação do convênio, mas, o gestor municipal ficou inerte e não tomou nenhuma providência, impedindo, desta forma, o órgão concedente de formalizar a prorrogação do ajuste dentro do prazo de vigência.

66. Por outro lado, o prefeito do município foi omissivo ao não apresentar documento hábil no prazo legal sendo o único responsável pelo dano ao erário relativo ao Convênio 122/2007, afinal, não foi zeloso ao gerenciar o ajuste, pois, além da falha documental não sanada, a obra restou inacabada e foi depredada no decorrer do tempo, tornando-se inócuo o objetivo do gasto público que era atender à comunidade local.

61.5.2 O então titular da Secex-AC, por seu turno, primeiro relata o que seria exigência ilegal de comprovação do depósito da contrapartida para liberar os recursos referentes à 5ª medição, o que por si só justificaria a prorrogação de prazo da avença, por parte da Sra. Elilde Mota de Menezes, na condição de Superintendente Adjunto de Planejamento e Desenvolvimento Regional e um dos servidores da Suframa arrolados nos autos. Em seguida, desenvolve os seguintes argumentos para divergir da proposta do auditor e propor rejeitar as razões de justificativa e aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, a todos os servidores da Suframa ouvidos:

29. Ato contínuo, por meio do ofício 8334/COFAP/CGDER/SAP, de 9/11/2011 (peça6, p. 241), foi informado à Prefeitura de Plácido de Castro-AC a aprovação da 4ª Medição Parcial daquele convênio, bem como providenciado o desbloqueio dos valores associados 5ª Medição de Serviços e parcela de aquisição de maquinário (2 câmaras frigoríficas), no montante de R\$ 118.867,86, *condicionado ao depósito de R\$ 1.232,79 correspondente à contrapartida daquele conveniente*. Requereu ainda observância ao disposto no art. 2º, da Lei 9.452/97. Tal expediente foi subscrito pelo Sr. Elilde Mota de Menezes, na condição de Superintendente Adjunto de Planejamento e Desenvolvimento Regional e um dos servidores da Suframa arrolados nos presentes autos.

30. Observa-se que, consoante o disposto no item II, da Cláusula Segunda, do Termo do Convênio 122/2007 (peça 1, p. 217), *apenas quando da liberação da última parcela dos recursos seria exigido do conveniente a comprovação do depósito da a contrapartida daquela avença*, e não em momento anterior.

31. Ou seja, *a presente exigência foi exorbitante e extrapolou os próprios ditames da avença pactuada entre concedente e conveniente*, colocando o concedente (Suframa) em mora, sendo exigível prorrogação do prazo daquela avença, 'de ofício', nos exatos termos da Subcláusula Única da Cláusula Quarta do Termo do Convênio 122/2007 (peça 1, p. 219).

32. Ou seja, o rigor e apego ao ordenamento jurídico suscitados nas defesas dos servidores da Suframa restaram muito menos intenso, no que tange às condutas e atos praticados pelos mesmos

servidores da convenente, quando da liberação dos recursos atinentes à 5ª Medição Parcial de Serviços e aquisição de equipamentos, uma vez que retenção desarrazoada e ilícita – a luz dos ditames que a própria Suframa anuiu, qual seja, o Termo do Convênio 122/2007 (peça 1, p. 217) – certamente, impactou as finanças dos prestadores de serviços e fornecedores de bens aplicados naquele objeto conveniado, prejudicando sobremaneira o deslinde de convênio, ainda que próximo à sua conclusão.

33. De fato, a inadimplência esdrúxula e ilícita da Suframa, por desrespeito àquele dispositivo contratual, por si só, justificaria a prorrogação de prazo daquela avença. Não obstante, a inércia inescusável daquela Suframa foi sublimada pelos responsáveis que promoveram a análise do pedido de prorrogação, nas diversas fases que se seguiram à apresentação do ofício GAB/PMPC/Nº 285/2011, de 24/11/2011, pela Prefeitura de Plácido de Castro.

34. Ademais, tal conduta – negar prorrogação de prazo em obra quase finalizada, com 88,5% dos serviços de engenharia e com equipamentos instalados (2 câmaras frigoríficas), em face da exigência pretérita ilícita de conduta diversa da exigível em Termo de Convênio, vedando liberação de recursos correspondentes ao pagamento de serviços e aquisições por diversas vezes atestadas como efetivamente realizada em várias instâncias daquela Suframa, inclusive por meio do Laudo Técnico de Fiscalização nº 96/COFAP/CGDER/2011, realizado em 17/10/2011 (peça 6, p. 245/250) – em nada resguardou o interesse público.

35. Pelo contrário, a negativa injustificada e ilícita, como esposado nos itens anteriores, só promoveu a paralisação de empreendimento com avançado estágio de obra (88,5% dos serviços executados), com equipamentos instalados e destinado à fixação do homem do campo em território sensível à Segurança Nacional, empreendimento que, se concluído, beneficiaria diretamente 720 famílias viventes naquele município. Não se vislumbra qualquer guarida às condutas equivocadas e atentatórias ao interesse público praticada por servidores da Suframa arrolados nos autos, que em sua maioria sequer possuíam vínculos permanentes com a aquele ente da Administração Pública Indireta (vide item 41, da instrução ora analisada – peça 76).

36. Importa ainda destacar que as condutas inquinadas poderiam ter sido evitadas se os suscitados servidores tivessem seguido à risca tanto os dispositivos ora suscitados e contidos no Termo do Convênio 122/2007, quais sejam, item II, da Cláusula Segunda, no que tange à exigibilidade da aplicação da contrapartida apenas na última parcela a ser desbloqueada em favor do convenente; e Subcláusula Única da Cláusula Quarta, uma vez caracterizada mora inescusável do concedente e que acarretaria a recomposição, ‘de ofício’, de prazo daquela avença por tempo suficiente para que a Prefeitura de Plácido de Castro-AC pudesse apresentar nova certidão de regularidade tributária, como o fez, expedida em 6.1.2012 (peça 6, p. 292).

36.1 Importante destacar que o Parecer nº 123/2012-DNFO/PF/SUFRAMA, de 9/2/2012 (peça 6, p. 301/305), simplesmente ignorou todos os atos e condutas que poderiam ter sido articulados em defesa da prorrogação do Convênio 122/2007, não sendo crível que o aludido parecer vincularia os gestores da Suframa em corrigir ilegalidade outrora cometida ou mesmo reconhecer a relevância em dar continuidade à obra praticamente concluída e de elevado interesse público.

37. Pelo exposto, dirijo da proposta contida no item 70.2 da proposta formulada e ora analisada, entendendo ser necessário aplicar aos Srs. Elilde Mota de Menezes (CPF 041.485.092-00), Maria Rita Assis de Oliveira (CPF 135.562.232-87), Syglia Regina de Almeida Said (CPF 136.679.982-87), Bianca da Silva de Santana (CPF 754.197.342-49) e Emmanuel Ribeiro Sales de Aguiar (CPF 061.551.972-53) multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhe(s) o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da(s) notificação(ões), para comprovar(em), perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o(s) recolhimento(s) da(s) dívida(s) aos cofres da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), atualizada(s) monetariamente desde a data do presente acórdão até a do(s) efetivo(s) recolhimento(s), se for(em) paga(s) após o vencimento, na forma da legislação em vigor, pelos motivos a seguir enunciados, haja visto terem contribuído, ainda que de forma indireta, pelo fracasso do empreendimento objeto do Convênio 122/2007.

61.6 Análise das razões de justificativa

61.6.1 A exigência de regularidade com a Seguridade Social nas contratações da Administração Pública advém da própria Constituição Federal, que, em seu art. 195, § 3º, veda que a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social contrate com o Poder Público ou dele receba benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

61.6.1.1 Nesse contexto, o entendimento desta Corte de Contas é de que a regularidade com a seguridade social é condição obrigatória para a contratação com a Administração, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade, devendo os órgãos e entidades públicos exigir e fiscalizar a manutenção dessa regularidade durante toda a vigência do contrato, conforme estabelece o art. 29 da Lei 8.666/1993 (Acórdãos 46/2011-TCU-Plenário, rel. JOSÉ JORGE; 119/2011-TCU-Plenário, rel. JOSÉ JORGE; 5.790/2009-TCU-1ª Câmara, rel. AUGUSTO NARDES; 34/2008-TCU-1ª Câmara, rel. MARCOS BEMQUERER; 1.159/2008-TCU-Plenário, rel. MARCOS VINICIOS VILAÇA; 1.349/2008-TCU-1ª Câmara, rel. MARCOS BEMQUERER; 1.821/2008-TCU-1ª Câmara, rel. AUGUSTO NARDES; 3.214/2008-TCU-1ª Câmara, rel. MARCOS BEMQUERER; 3.325/2008-TCU-2ª Câmara, rel. ANDRÉ DE CARVALHO; 2.743/2017-TCU-Plenário, rel. ANA ARRAES e 1.240/2018-TCU-Plenário, rel. ANA ARRAES).

61.6.2 Com relação aos convênios, as instruções normativas que os regulavam ou ainda o regulam (IN/STN 01/1997 e alterações posteriores) exigem também que os entes federativos e respectivos órgãos ou entidades vinculados comprovem sua situação de regularidade, perante os órgãos ou entidades públicos federais, no ato de celebração (assinatura) do convênio ou respectivos aditamentos, se houver, e quando da liberação de cada parcela de recursos envolvidos, sem exceções quanto à comprovação da regularidade com a seguridade social.

61.6.3 A Lei de Responsabilidade Fiscal também exige a comprovação da regularidade quanto ao pagamento de tributos para que possa haver a transferência voluntária de recursos da União para outro ente da Federação.

61.6.4 A rigor, portanto, a não exigência dos comprovantes de regularidade com a seguridade social configuraria descumprimento de exigência legal, indo de encontro às normas vigentes, principalmente o estabelecido no art. 3º da IN/STN 01/1997, e a reiterados julgados desta Corte, tendo os gestores ouvidos em audiência somente observado estas disposições normativas.

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 conveniente.

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 conveniente até a data de vencimento do convênio em 31/12/2011, após ela ter sido exigida pela Suframa em 6/12/2011.

61.6.7 Entretanto, cabe razão ao titular da então Secex-AC, no sentido de que houve excessivo rigor formal na não prorrogação da vigência do convênio, por conta da não apresentação da certidão negativa exigida, considerando o avançado estágio da obra (88,5% dos serviços executados), 'com equipamentos instalados e destinado à fixação do homem do campo em território sensível à Segurança Nacional, empreendimento que, se concluído, beneficiaria diretamente 720 famílias viventes naquele município'.

61.6.8 Uma alternativa de solução, como observou o titular da então Secex-AC, seria a prorrogação de ofício do prazo de vigência da avença ‘por tempo suficiente para que o município conveniente pudesse apresentar nova certidão de regularidade tributária, como o fez, expedida em 6.1.2012 (peça 6, p. 92)’.

61.6.9 A situação que se apresentou foi de um conflito entre a observância ao rigor da norma e o interesse público em permitir a conclusão de empreendimento de grande alcance social, que justificaria a aplicação dos recursos federais repassados.

61.6.10 Quanto à impossibilidade jurídica de restabelecer um convênio extinto, alegado pelos responsáveis, em tese cabem-lhes razão, entretanto, a jurisprudência deste Tribunal tem flexibilizado este entendimento, pois, nos casos de pagamentos fora do período de vigência do convênio, se os elementos presentes nos autos indicam que tais despesas se destinaram efetivamente ao cumprimento do objeto conveniado, não tendo sido constatados indícios de locupletamento por parte dos gestores, a jurisprudência do TCU é no sentido de que, embora seja considerada irregularidade grave a aplicação de recursos do convênio fora do prazo de vigência, devem ser analisadas as circunstâncias de cada caso concreto, sendo fator crucial para a atenuação da falha a comprovação de efetiva utilização dos recursos no objeto pactuado (Acórdãos 1.823/2015-TCU-1ª Câmara, rel. BENJAMIN ZYMLER; 5.674/2015-TCU-2ª Câmara, rel. VITAL DO RÊGO; 7.147/2015-TCU-1ª Câmara, rel. BRUNO DANTAS e 7.493/2015-TCU-1ª Câmara, rel. WEDER DE OLIVEIRA; 2.467/2019-TCU-1ª Câmara, rel. AUGUSTO SHERMAN e 3.558/2019-TCU-1ª Câmara, rel. WEDER DE OLIVEIRA).

61.6.10.1 Nestes casos, o Tribunal entende não caber a aplicação de penalidade ao gestor. Entretanto, a fim de evitar a ocorrência de novas falhas, deve-se dar ciência ao conveniente que a aplicação de recursos públicos fora da vigência do convênio constitui irregularidade grave que, no caso de não haver justificativa plausível, pode configurar ato de gestão ilegal ou ilegítimo, acarretando a responsabilização dos agentes envolvidos, nos termos da legislação em vigor.

61.6.11 No âmbito dos processos de controle externo, a responsabilidade dos gestores públicos é de natureza subjetiva. São exigidos simultaneamente três pressupostos para a responsabilização: (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. O resultado é a avaliação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável aqueles que administram recursos do Estado ou ainda aos que, sem deter essa condição, causarem prejuízos aos cofres públicos. Admite-se a ocorrência de excludentes de culpabilidade, tal como a inexigibilidade de conduta diversa ou a ausência de potencial desconhecimento da ilicitude (v. Acórdãos 6.479/2014-2ª Câmara, relator Marcos Bemquerer, 2.420/2015-Plenário, relator Benjamin Zymler, 1.316/2016-Plenário, relatora Ana Arraes, 635/2017-Plenário, relator Aroldo Cedraz).

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.

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.

61.6.14 Ante o exposto, propõe-se o acolhimento das razões de justificativa apresentadas por Elilde Mota de Menezes, Bianca da Silva de Santana e Emmanuel Ribeiro Sales de Aguiar, devendo suas contas serem julgadas regulares com ressalvas.

62. Responsável: Maria Rita Assis de Oliveira (CPF 135.562.232-87).

62.1 Conduta: emitir o Parecer Técnico de Análise 54/2012/COFAP, de 3/2/2012 (peça 6, p. 293), manifestando-se pela impossibilidade de prorrogação de prazo do Convênio 122/2007, celebrado entre a Suframa e o Município de Plácido de Castro/AC, com vistas à instalação de laticínio e à aquisição de equipamentos para o beneficiamento do leite, com base em interpretação estrita e automática do disposto no art. 3º, e parágrafos 1º e 2º, da IN 1/97, sem considerar a adoção de alternativa que preservasse o interesse público e o princípio da razoabilidade, vez que todas as cinco medições realizadas até então haviam sido aprovadas e que o objeto pactuado apresentava percentual de mais de 80% de execução física.

62.2 Nexo de causalidade: emissão de parecer propondo o indeferimento do pedido de reconsideração formulado por meio do OF/GAB/PMPC 11/2012, face à negativa da prorrogação do prazo de execução do Convênio 122/2007, o qual serviu de embasamento para os demais atos que resultaram na negativa de prorrogação da vigência do ajuste e na consequente inviabilidade de prosseguimento da obra e perdimento de bens.

62.3 Razões de justificativa apresentadas (peça 74)

62.3.1 A defesa relata, preliminarmente, que após o município convenente ter solicitado em 25/11/2011 a prorrogação do ajuste por mais 180 dias, a Suframa verificou que a certidão de regularidade do convenente, quanto às contribuições previdenciárias, havia expirado em 23/11/2011.

62.3.2 A Suframa então teria enviado um fax, em 6/12/2011, informando que a certidão apresentada estava vencida e solicitando providências urgentes para sua regularização, sob pena da impossibilidade da prorrogação da vigência do convênio.

62.3.3 O município, então, quedou-se inerte e não apresentou a certidão negativa quanto às contribuições previdenciárias, não obstante ter sido avisado 24 dias antes da expiração do convênio, dando causa à não prorrogação do ajuste e à consequente extinção do ajuste.

62.3.4 Em seguida, informa que o município convenente, inconformado, teria solicitado

por meio do ofício OF/GAB/PMPC 11/2011, de 30/1/2012, reconsideração quanto à recusa em prorrogar o convênio, ao mesmo tempo que informava estar adimplente com a Seguridade Social desde 6/1/2012.

62.3.5 A responsável, então, teria sido designada em 3/2/2012 para emitir parecer técnico acerca da citada solicitação de reconsideração, ocasião na qual verificou que o município conveniente ‘encontrava-se em regularidade nas Certidões Conjunta do Ministério da Fazenda, CND/INSS/, SIAFI e inadimplente no CADIN’.

62.3.6 Quanto ao Parecer Técnico 54/2012/COFAP, registra que ele teve caráter eminentemente técnico ao ser desfavorável a prorrogação de vigência do convênio e que a função que a responsável exercia era de responsabilidade limitada e não lhe dava autonomia nas decisões, e por estas razões a defendente submeteu o seu escrutínio à consideração superior e sugeriu o encaminhamento posterior à Procuradoria Federal junto à Suframa, ‘para exame e parecer quanto ao aspecto legal do indeferimento à prorrogação de vigência, considerando que a vigência do Ajuste expirou em 31/12/2011’.

62.3.7 Quanto ao mérito da solicitação, aduz a responsável que o Parecer Técnico 54/2012/COFAP tão somente se alinhou às normas legais que regulam os convênios, em especial a IN/STN 01/1997, assim concluindo sua peça de defesa:

Desta forma não tendo na função de técnico, autonomia tampouco responsabilidade sobre decisões acerca da matéria, podendo ser verificado nos autos do processo que a emissão, por esta, do Parecer Técnico de Análise 54/2012/COFAP foi desfavorável considerando os aspectos técnicos, tendo em vista que não existia viabilidade de aprovação estando o convenio expirado, quando da regularização da pendência de INSS, sendo este submetido à deliberação superior.

62.4 Análise das razões de justificativa

62.4.1 Quanto à impossibilidade jurídica de restabelecer um convênio extinto, em tese cabe razão à responsável, entretanto, a jurisprudência deste Tribunal tem flexibilizado este entendimento, pois, nos casos de pagamentos fora do período de vigência do convênio, se os elementos presentes nos autos indicam que tais despesas se destinaram efetivamente ao cumprimento do objeto conveniado, não tendo sido constatados indícios de locupletamento por parte dos gestores, a jurisprudência do TCU é no sentido de que, embora seja considerada irregularidade grave a aplicação de recursos do convênio fora do prazo de vigência, devem ser analisadas as circunstâncias de cada caso concreto, sendo fator crucial para a atenuação da falha a comprovação de efetiva utilização dos recursos no objeto pactuado (Acórdãos 1.823/2015-TCU-1ª Câmara, rel. BENJAMIN ZYMLER; 5.674/2015-TCU-2ª Câmara, rel. VITAL DO RÊGO; 7.147/2015-TCU-1ª Câmara, rel. BRUNO DANTAS e 7.493/2015-TCU-1ª Câmara, rel. WEDER DE OLIVEIRA; 2.467/2019-TCU-1ª Câmara, rel. AUGUSTO SHERMAN e 3.558/2019-TCU-1ª Câmara, rel. WEDER DE OLIVEIRA).

62.4.2 Nestes casos, o Tribunal entende não caber a aplicação de penalidade ao gestor. Entretanto, a fim de evitar a ocorrência de novas falhas, deve-se dar ciência ao conveniente que a aplicação de recursos públicos fora da vigência do convênio constitui irregularidade grave que, no caso de não haver justificativa plausível, pode configurar ato de gestão ilegal ou ilegítimo, acarretando a responsabilização dos agentes envolvidos, nos termos da legislação em vigor.

62.4.3 No âmbito dos processos de controle externo, a responsabilidade dos gestores públicos é de natureza subjetiva. São exigidos simultaneamente três pressupostos para a responsabilização: (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. O resultado é a avaliação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável aqueles que administram recursos do Estado ou

ainda aos que, sem deter essa condição, causarem prejuízos aos cofres públicos. Admite-se a ocorrência de excludentes de culpabilidade, tal como a inexigibilidade de conduta diversa ou a ausência de potencial desconhecimento da ilicitude (v. Acórdãos 6.479/2014-2ª Câmara, relator Marcos Bemquerer, 2.420/2015-Plenário, relator Benjamin Zymler, 1.316/2016-Plenário, relatora Ana Arraes, 635/2017-Plenário, relator Aroldo Cedraz).

62.4.4 No caso em apreço, a conduta da Sra. Maria Rita Assis de Oliveira foi emitir 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.

62.4.5 Não há como classificar à primeira vista essa conduta como ilícita, pois em tese estaria em consonância com a disposição contida no art. 3º da IN/STN 01/1997.

62.4.6 Afasta-se de plano que a conduta seja dolosa; e não se vislumbra, também, que ela tenha sido culposa; no máximo poder-se-ia atribuir-lhes, de forma subjetiva, a característica da imprudência ao não privilegiar o interesse público que se alcançaria com a conclusão do empreendimento.

62.4.7 Quanto à possibilidade de a conduta ter causado dano ao erário, 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.

62.4.8 Portanto, a servidora da Suframa agiu 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 nexos de causalidade entre a conduta 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.

62.4.9 Ante o exposto, propõe-se o acolhimento das razões de justificativa apresentadas pela Sra. Maria Rita Assis de Oliveira, devendo suas contas serem julgadas regulares com ressalvas.

63. Responsável: Syglia Regina de Almeida Said (CPF 136.679.982-87).

63.1 Conduta: anuir 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 respectivos autos à COFAP/SUFRAMA, para as providências cabíveis, não exercendo o poder/controlar hierárquico necessário ao caso vertente, em atenção aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade; ainda anuiu com o Parecer Jurídico 123/2012-DNFO/PF/SUFRAMA, em 14/2/2012, que igualmente manifestou-se pela impossibilidade de prorrogação de prazo do Convênio 122/2007, com base em interpretação estrita e automática do disposto no art. 3º, e parágrafos 1º e 2º, da IN 1/97, sem considerar a adoção de alternativa que preservasse o interesse público e o princípio da razoabilidade, vez que todas as cinco medições realizadas até então haviam sido aprovadas e que o objeto pactuado apresentava percentual de mais de 80% de execução física.

63.2 Nexos de causalidade: ao anuir com parecer que propôs o indeferimento do pedido de reconsideração formulado por meio do OF/GAB/PMPC 11/2012, face à negativa da prorrogação do prazo de execução do Convênio 122/2007, colaborou para a negativa de prorrogação da vigência do ajuste e para a consequente inviabilidade de prosseguimento da obra e perdimento de bens.

63.3 Razões de justificativa apresentadas (peças 56-57)

63.3.1 A peça de defesa inicia informando que o oitavo termo aditivo de 3/6/2011 prorrogou a vigência do ajuste até 31/12/2011.

63.3.2 Após o município conveniente ter solicitado em 25/11/2011 a prorrogação do ajuste por mais 180 dias, a Suframa verificou que a certidão de regularidade do conveniente, quanto às contribuições previdenciárias, havia expirado em 23/11/2011, dois dias antes do pedido.

63.3.3 A Suframa então teria enviado um fax, em 6/12/2011, informando que a certidão apresentada estava vencida e solicitando providências urgentes para sua regularização, sob pena da impossibilidade da prorrogação da vigência do convênio.

63.3.4 O município, então, ficou-se inerte e não apresentou a certidão negativa quanto às contribuições previdenciárias, não obstante ter sido avisado 24 dias antes da expiração do convênio, dando causa à não prorrogação do ajuste e à consequente extinção do ajuste.

63.3.5 Em seguida, a responsável argumenta a sua ilegitimidade passiva, ante as razões a seguir expendidas:

63.3.5.1 A primeira argumentação é no sentido de que não exercia a titularidade da Coordenação Geral de Desenvolvimento Regional, sendo apenas a substituta da titular em suas ausências e impedimentos.

63.3.5.2 A sua participação teria ocorrido nos três atos a seguir identificados, todos eles com a natureza de impulso oficial aos autos, ou seja, encaminhamentos inerentes à rotina processual que não contribuíram para não prorrogação da vigência do convênio:

a) em 25/11/2011, quando encaminhou para deliberação superior a minuta do Ofício 9005/COFAP/CGDER/SAP e do Laudo Técnico de Fiscalização 096/COFAP/CGDER/2011, conclusivo quanto à regularidade da execução do ajuste;

b) em 2/12/2011, quando encaminhou o pedido do conveniente de prorrogação de vigência do convênio à autoridade superior;

c) em 10/1/2012, quando encaminhou para autoridade superior o ofício 212/COFAP/CGDER/SAP, que indeferiu o pedido de prorrogação de prazo de vigência do convênio, que se vencera em 31/12/2011;

d) em 14/2/2012, quando anuiu com os termos do Parecer Técnico de Análise 54/2012/COFAP, de 3/2/2012, e do Parecer Jurídico 123/2012-DNFO/PF/SUFRAMA, em 14/2/2012, que se manifestaram pela impossibilidade de prorrogação de prazo do Convênio 122/2007, encaminhando os respectivos autos à COFAP/SUFRAMA, para as providências cabíveis.

63.3.5.3 Neste contexto, aduz que somente observou o seu dever de dar impulso oficial ao processo administrativo e ‘que não praticou ato inibidor à prorrogação do ajuste, posto que, não se inibe prorrogação do que não pode ser prorrogado pela perda do prazo de vigência. Existe norma cogente que impossibilita tal ato, o que afasta a legitimidade passiva ad causam da justificante’.

63.3.6 Acrescenta que todos os atos estavam acobertados por normas legais, como o art. 195 da Constituição Federal, arts. 3º e 5º da IN/STN 01/1997 e arts. 29 e 116 da Lei 8.666/1993. Defende que não praticou qualquer ato que se possa classificar como ilícito, pois ausentes as figuras típicas nas quais se enquadrariam as condutas que obstaram a prorrogação de vigência do convênio, asseverando tratar-se, portanto, de crime impossível.

63.3.7 Defende-se alegando que os atos foram realizados em observância ao império da lei, não havendo como enquadrá-los como discricionários e sujeitos aos princípios da razoabilidade, da conveniência e da oportunidade. Quanto à exigência da regularidade junto à Seguridade Social

como condição de procedibilidade da formalização de aditivo ao convênio, transcreve jurisprudência deste Tribunal (TC 010.852/2015-8).

63.3.8 Ao final, pede:

A - ausência de legitimidade para atuar no polo passivo do processo, tendo em vista que não praticou ato inibitório à prorrogação do Convênio 122/2007, conforme disposto no item específico deste singelo contraditório; I - DA ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DA JUSTIFICANTE.

B - que há império da Lei no caso em tela, obrigando o gestor público a exigir a regularidade fiscal para celebração e aditamento de Convênios;

C - que não é possível ao gestor público diante de fatos como este, agir com espaço para prorrogações, sendo defeso a este atuar dentro de conveniência e oportunidade, característica do poder/dever discricionário, sendo que o caso concreto remete para poder/dever vinculado;

D - que restou provado, a não culpabilidade da justificante, nos termos do tópico II.2., deste requerimento; II.2. - DO REBATE FÁTICO A IMPUTAÇÃO FEITA A JUSTIFICANTE NOS TERMOS DO OFÍCIO Nº 0097/2017-TCU/SECEX-AC; e

E - na mesma medida, que seja reconhecida a falta de justa causa para aplicação de qualquer sanção à justificante por esse Tribunal, conforme o disposto no item III, aqui abordado; III - AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA PELA ATIPICIDADE MATERIAL.

63.4 Análise das razões de justificativa

63.4.1 Quanto à impossibilidade jurídica de restabelecer um convênio extinto, em tese cabe razão à responsável, entretanto, a jurisprudência deste Tribunal tem flexibilizado este entendimento, pois, nos casos de pagamentos fora do período de vigência do convênio, se os elementos presentes nos autos indicam que tais despesas se destinaram efetivamente ao cumprimento do objeto conveniado, não tendo sido constatados indícios de locupletamento por parte dos gestores, a jurisprudência do TCU é no sentido de que, embora seja considerada irregularidade grave a aplicação de recursos do convênio fora do prazo de vigência, devem ser analisadas as circunstâncias de cada caso concreto, sendo fator crucial para a atenuação da falha a comprovação de efetiva utilização dos recursos no objeto pactuado (Acórdãos 1.823/2015-TCU-1ª Câmara, rel. BENJAMIN ZYMLER; 5.674/2015-TCU-2ª Câmara, rel. VITAL DO RÊGO; 7.147/2015-TCU-1ª Câmara, rel. BRUNO DANTAS e 7.493/2015-TCU-1ª Câmara, rel. WEDER DE OLIVEIRA; 2.467/2019-TCU-1ª Câmara, rel. AUGUSTO SHERMAN e 3.558/2019-TCU-1ª Câmara, rel. WEDER DE OLIVEIRA).

63.4.2 Nestes casos, o Tribunal entende não caber a aplicação de penalidade ao gestor. Entretanto, a fim de evitar a ocorrência de novas falhas, deve-se dar ciência ao conveniente que a aplicação de recursos públicos fora da vigência do convênio constitui irregularidade grave que, no caso de não haver justificativa plausível, pode configurar ato de gestão ilegal ou ilegítimo, acarretando a responsabilização dos agentes envolvidos, nos termos da legislação em vigor.

63.4.3 No âmbito dos processos de controle externo, a responsabilidade dos gestores públicos é de natureza subjetiva. São exigidos simultaneamente três pressupostos para a responsabilização: (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. O resultado é a avaliação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável aqueles que administram recursos do Estado ou ainda aos que, sem deter essa condição, causarem prejuízos aos cofres públicos. Admite-se a ocorrência de excludentes de culpabilidade, tal como a inexigibilidade de conduta diversa ou a ausência de potencial desconhecimento da ilicitude (v. Acórdãos 6.479/2014-2ª Câmara, relator Marcos Bemquerer, 2.420/2015-Plenário, relator Benjamin Zymler, 1.316/2016-Plenário, relatora Ana Arraes, 635/2017-Plenário, relator Aroldo Cedraz).

63.4.4 No caso em apreço, a conduta da Sra. Syglia Regina de Almeida Said foi anuir com o Parecer Técnico 54/2012/COFAP e com o Parecer Jurídico 123/2012-DNFO/PF/SUFRAMA, em 14/2/2012, 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.

63.4.5 Não há como classificar à primeira vista essa conduta como ilícita, pois em tese estaria em consonância com a disposição contida no art. 3º da IN/STN 01/1997.

63.4.6 Afasta-se de plano que a conduta seja dolosa; e não se vislumbra, também, que ela tenha sido culposa; no máximo poder-se-ia atribuir-lhes, de forma subjetiva, a característica da imprudência ao não privilegiar o interesse público que se alcançaria com a conclusão do empreendimento.

63.4.7 Quanto à possibilidade de a conduta ter causado dano ao erário, 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, 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 conveniente.

63.4.8 Portanto, a servidora da Suframa agiu 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 a conduta 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.

63.4.9 Ante o exposto, propõe-se o acolhimento das razões de justificativa apresentadas pela Sra. Syglia Regina de Almeida Said, devendo suas contas serem julgadas regulares com ressalvas.

Prescrição da Pretensão Punitiva

64. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez 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 dos responsáveis.

65. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que os fatos geradores das irregularidades sancionadas ocorreram em 26/12/2007, data da liberação dos recursos, para o débito imputado ao Sr. Paulo César da Silva; e entre 10/1/2012 e 23/2/2012, para os atos praticados objetos das audiências dos demais, e o ato de ordenação da citação e das audiências ocorreu em 5/10/2016 (peça 14).

CONCLUSÃO

66. Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que o responsável Paulo César da Silva não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos. Instado a se manifestar, Paulo César da Silva optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º do art. 12, da Lei 8.443/1992 (itens 40-53).

67. Os servidores da Suframa ouvidos em audiência 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, apresentaram razões de justificativa que elidiram as irregularidades que lhes foram imputadas, devendo ser acatadas e suas contas serem julgadas regulares com ressalvas (itens 61-63).

68. Vale ressaltar que a jurisprudência pacífica nesta Corte é no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário (Súmula TCU 282). Dessa forma, identificado dano ao erário, deve-se instaurar e julgar o processo de tomada de contas especial para responsabilizar seus agentes causadores, respeitando o direito ao contraditório e à ampla defesa, independentemente de quando ocorreram os atos impugnados.

69. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

70. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável Paulo César da Silva, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do respectivo débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

71. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 76.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) considerar revel o responsável Paulo César da Silva (CPF 372.822.712-91), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) acatar as razões de justificativas de Elilde Mota de Menezes (CPF 041.485.092-00), Maria Rita Assis de Oliveira (CPF 135.562.232-87), Syglia Regina de Almeida Said (CPF 136.679.982-87), Bianca da Silva de Santana (CPF 754.197.342-49) e Emmanuel Ribeiro Sales de Aguiar (CPF 061.551.972-53);

c) julgar regulares com ressalva, nos termos do arts. 1º, inciso I, e 16, inciso II, e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno as contas de Elilde Mota de Menezes (CPF 041.485.092-00), Maria Rita Assis de Oliveira (CPF 135.562.232-87), Syglia Regina de Almeida Said (CPF 136.679.982-87), Bianca da Silva de Santana (CPF 754.197.342-49) e Emmanuel Ribeiro Sales de Aguiar (CPF 061.551.972-53), servidores da Suframa à época, dando-lhes quitação;

d) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas de Paulo César da Silva (CPF 372.822.712-91), na condição de prefeito de Plácido de Castro/AC no período de 1º/1/2006 a 31/12/2012, 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 da efetiva quitação dos débitos, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres da Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Débito/crédito
16/1/2008	518.550,05	Débito
7/3/2012	259.470,56	Crédito

Valor atualizado do débito (com juros) em 10/12/2020: R\$ 1.169.728,31.

e) aplicar a Paulo César da Silva (CPF 372.822.712-91) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RI/TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, 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 proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

f) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

g) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, 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 o responsável 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;

h) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem à Procuradoria 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 que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e

enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) e aos responsáveis, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.”

II – PARECER DO MP/TCU

“(…)

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), **cuja 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.

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.”

É o Relatório.