

## VOTO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), em desfavor do Sr. Paulo César da Silva, ex-Prefeito do Município de Plácido de Castro/AC (2006-2012), em razão da inexecução parcial do Convênio 122/2007, que teve por objeto a instalação de laticínio e a aquisição de equipamentos para o beneficiamento do leite, abrangendo uma edificação de 394,98 m<sup>2</sup>, assim como a aquisição de duas câmaras frias e de 4.538,43 kg de sacos plásticos para embalagem de leite.

2. O convênio vigorou inicialmente de 21/12/2007 a 15/12/2008, sendo prorrogado até 31/12/2011, conforme 8º Termo Aditivo. Foi prevista a aplicação de R\$ 544.477,57 para a execução do objeto, sendo R\$ 518.550,07 por parte da concedente e R\$ 25.927,50 como contrapartida municipal.

3. Em vistoria realizada em 17/11/2011, a Suframa verificou que a construção se encontrava com percentual de execução correspondente a 88,5% e as duas câmaras frias já estavam alocadas no prédio.

4. A pouco mais de um mês para o fim do prazo de vigência do ajuste, em 24/11/2011, a Prefeitura solicitou prorrogação por mais seis meses, alegando: i) a necessidade de obter licença ambiental para dar continuidade a alterações nas obras de esgotamento sanitário; ii) o atraso na liberação dos recursos referentes à 5ª medição; e, iii) problemas diversos ocasionados pelo período chuvoso. Todavia, a Suframa indeferiu o pedido de prorrogação de prazo sob o fundamento de que o Município de Plácido de Castro estava com a certidão do INSS vencida. Em 30/01/2012, o pedido de prorrogação foi reiterado pela Prefeitura ante a regularização da pendência, ocorrida em 6/01/2012, mas a Suframa expediu parecer pelo indeferimento, uma vez que, naquele íterim, houve o término da vigência do ajuste. Adicionalmente, a Autarquia informou ao conveniente que o objeto deveria ser concluído com recursos próprios do Ente Municipal.

5. Em 26/2/2013, o novo gestor do Município encaminhou ofício informando que o laticínio fora depredado, saqueado e destruído, pois havia sido abandonado pelo ex-gestor, que o deixara sem vigilância. Também comunicou que havia a intenção de firmar um termo de comodato com a cooperativa local (Coopel) e colocar o laticínio em funcionamento, mediante convênio com o governo estadual.

6. Consoante laudo de fiscalização datado de 02/04/2013, a Suframa constatou que a edificação fora abandonada e que todas as instalações haviam sido roubadas.

7. A tomada de contas especial foi instaurada com responsabilização do ex-gestor municipal, Sr. Paulo César da Silva, pelo valor total transferido (R\$ 518.550,07), deduzido o valor de R\$ 259.470,56, referente à parte dos recursos devolvida.

8. Após diversas providências voltadas para apuração dos fatos e instrução dos autos, este Tribunal promoveu:

a) a citação do Sr. Paulo César da Silva, ex-Prefeito gestor dos recursos, em decorrência das seguintes irregularidades:

a.1) não execução total do objeto pactuado no Convênio 122/2007;

a.2) 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) a audiência dos servidores da Suframa responsáveis pela negativa de prorrogação do ajuste (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), por terem atuado com base em interpretação estrita do princípio da legalidade, sem considerar que o objeto se encontrava em estágio

avанçado de execução e sem considerar a adoção de alternativa que preservasse o interesse público e o princípio da razoabilidade.

9. Nos itens a seguir, examino separadamente o desdobramento das providências acima referidas.

## II – Citação do Sr. Paulo César da Silva, ex-Prefeito

10. O ex-gestor municipal não se manifestou em resposta à citação.

11. Em consequência, a SecexTCE registrou à revelia e, após análise dos elementos constantes do processo, considerou caracterizadas as irregularidades atribuídas ao responsável. Assim, propôs o julgamento pela irregularidade das contas, a condenação em débito e a aplicação de multa ao ex-Prefeito.

12. Embora tenha anuído à proposta de mérito, o MP/TCU divergiu quanto ao fundamento da responsabilização do Sr. Paulo César por entender que esta deveria ser baseada exclusivamente na falta de providências no sentido de manter a integridade da obra e dos equipamentos adquiridos por meio do Convênio 122/2007.

13. No tocante à execução parcial do objeto, penso que o ex-Prefeito tem responsabilidade pela ocorrência, mas por motivos distintos daqueles suscitados pela SecexTCE.

14. Rememore-se que a execução do convênio se desenvolveu normalmente até novembro de 2011, com o percentual de execução física do objeto em torno de 88% e aprovação, pelo concedente, de todas as cinco medições realizadas até então. Também se deve reconhecer que o parecer técnico que analisou a prestação de contas final atestou a regularidade financeira do ajuste a partir do exame dos extratos bancários, bem como a existência denexo na documentação apresentada (Parecer Técnico de Análise 110/2012/COFAP, de 12/4/2012 - peça 07-fls. 133/153).

15. Todavia, observa-se que, ao constatar que haveria a necessidade de prorrogar a vigência do convênio, o gestor deveria ter adotado previamente as medidas necessárias para garantir que todas as condições e requisitos cabíveis para o atendimento do pleito estariam presentes. Ao descuidar de manter a regularidade do Município perante o INSS, o gestor inviabilizou a prorrogação do ajuste, ocasionando a controvérsia subsequente. Sob essa perspectiva, confirma-se a responsabilidade do Sr. Paulo César da Silva pela execução parcial do convênio.

16. No entanto, considerando que essa questão não foi abordada na citação do responsável, não há meio de tomá-la como fundamento para sua condenação em débito.

17. Já com referência ao desperdício dos recursos, concordo com a unidade técnica e com o Ministério Público.

18. Há, nos autos, evidências da responsabilidade do ex-Prefeito Paulo César da Silva pela falta de providências para evitar a depredação da obra e o sumiço dos equipamentos e instalações. Veja-se que o mandato do responsável se estendeu até 31/12/2012. Em **fevereiro de 2013**, ou seja, **menos de dois meses após o final do mandato do responsável**, o Prefeito sucessor encaminhou ofício à Suframa noticiando o abandono e a destruição do objeto (peça 07-fl. 196). Segundo informado pelo novo Prefeito, o laticínio se situava em área distante e seu antecessor não havia providenciado a contratação de serviço de vigilância para o local. A seguir, **em março de 2013**, a fiscalização da autarquia confirmou *in loco* as informações prestadas (peça 07-fl. 214). Assim, há elementos razoáveis para levar à conclusão de que o abandono das obras ocorreu em 2012, na gestão do ex-Prefeito Paulo César da Silva.

19. A omissão em adotar as medidas necessárias para resguardar a obra revela grave inobservância ao dever de cuidado no trato com a coisa pública, o que deixa caracterizada a culpa grave do gestor. Portanto, ele deve ser responsabilizado pelo perdimento total dos recursos públicos aplicados.

20. Desse modo, acolho os demais pontos suscitados pela SecexTCE não conflitantes com as observações acima, bem como as proposições de julgamento pela irregularidade das contas,

condenação do Sr. Paulo César da Silva em débito e aplicação da multa do art. 57 da LOTCU a esse responsável.

### III – Audiência dos servidores da Suframa

21. A audiência dos servidores responsáveis pela negativa de prorrogação do convênio decorreu dos indícios de que houve a aplicação estrita do disposto no então vigente art. 26 da Lei 10.522/2002 (Lei do Cadin), sem que fosse considerada a adoção de alternativa que evitasse a perda dos recursos até então empregados no objeto.

22. Em suma, os responsáveis alegaram que agiram com fundamento no dever de cumprir as normas e que não havia possibilidade jurídica de prorrogar o convênio, que já estava expirado.

23. A SecexTCE afastou a responsabilidade dos servidores por entender que:

a) não houve ilicitude, dolo ou culpa nas respectivas condutas; e,

b) não há nexo de causalidade entre as condutas e o dano, pois o prejuízo decorreu do abandono da obra e da falta de medidas para preservá-la; não haveria óbices para que, após expirado o convênio, a obra fosse concluída com recursos próprios municipais ou de outras fontes.

24. Como encaminhamento, foi sugerido julgar as contas dos servidores regulares com ressalva.

25. O Ministério Público se manifestou de acordo com a unidade técnica, acrescentando que (item 20 - peça 82):

“(…) 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.”

26. Concordo com essas conclusões.

27. Observa-se nas fls. 262/264 da peça 06 que, faltando pouco mais de um mês para o fim do prazo de vigência do ajuste (31/12/2011), a Prefeitura solicitou prorrogação por mais seis meses, mediante o Ofício PMPC 285, datado de 24/11/2011, e recebido na Suframa em 25/11/2011.

28. Em 05/12/2011, a análise do pleito foi concluída com a constatação de que o Município se encontrava inadimplente perante o INSS (peça 06 – fls. 265/266). No dia seguinte, 06/12/2011, a Coordenação de Fiscalização e Avaliação de Projetos de Desenvolvimento (Cofap) enviou fac-símile à Prefeitura solicitando providências urgentes para resolver a questão nos seguintes termos (peça 06 – fl. 268):

“Ao cumprimentar Vossa Excelência, registramos o recebimento do OF/GAB/PMPC/Nº 285/2011, o qual solicita prorrogação do prazo de vigência por mais 06 (seis) meses, do Termo de Convênio nº 122/2007, que tem por objeto a execução do projeto "Construção de Laticínio e Aquisição de Equipamentos e Insumos".

Sobre o assunto, informamos que essa Prefeitura encontra-se com a certidão de contribuição previdenciária (INSS) vencida, conforme cópia anexa.

Solicitamos providências urgentes quanto à regularização da pendência acima mencionada, caso não ocorra, estaremos impossibilitados de prorrogar a vigência do convênio em questão.”

29. Como se vê, não houve delonga na análise da solicitação de prorrogação e, tão logo verificada a pendência, ela foi comunicada à Prefeitura para que fosse regularizada.

30. A solicitação voltou a ser examinada pela área técnica da Suframa em 02/01/2012, quando se constatou a não adoção de providências corretivas pelo gestor e a expiração da vigência do convênio (peça 06 – fl. 269/270). Em 10/01/2012, foi expedida comunicação endereçada ao ex-Prefeito tratando do indeferimento do pedido de prorrogação (peça 06-fl. 270). Somente em 30/01/2012, o Sr. Paulo

César da Silva voltou a se manifestar por meio de pedido de reconsideração da decisão sob o argumento de que, desde 06/01/2012, o Município se encontrava adimplente (peça 06 – fls. 272/282).

31. Esse retrospecto demonstra que não ocorreu a negativa automática do pedido de prorrogação. Ao contrário, houve o pronto esforço dos técnicos da Suframa em solucionar, dentro de suas atribuições, o impedimento para a prorrogação do prazo de vigência do ajuste. Por outro lado, observa-se que faltou a ação correspondente por parte do gestor municipal.

32. Nessa situação, penso que cabe excluir a responsabilidade dos Srs. 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 destas contas. Como evidenciado anteriormente, não há nexos de causalidade entre as condutas funcionais desses servidores e a materialização do dano objeto deste processo.

Diante do exposto, submeto a este Colegiado o Acórdão que a seguir apresento.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de fevereiro de 2022.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator