

GRUPO I – CLASSE I – 2ª Câmara

TC 020.125/2007-0

Natureza: Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial

Órgão: Município de Irauçuba/CE

Recorrente: Francisco Edilson Ponte Aragão (117.866.633-68)

Advogados constituídos nos autos: Franklin Viana Moreira (OAB/CE 3.179) e outros

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO INTERPOSTO CONTRA DECISÃO PROLATADA EM PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO REALIZAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO POR PARTE DO ÓRGÃO CONCEDENTE. MULTA AO COORDENADOR ESTADUAL. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARA AFASTAR A MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Recursos (Serur) acostada à peça 29:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Francisco Edilson Ponte Aragão, ex-Coordenador Estadual do Departamento Nacional de Obras contra as Secas (Dnocs) no Estado do Ceará, contra o Acórdão 3.642/2012-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro (peça 5, p. 54-55), nos presentes autos de tomada de contas especial instaurada pelo DNOCS, em virtude da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais repassados ao Município de Irauçuba/CE por meio de convênio cujo objeto consistia na construção de passagens molhadas em estradas na zona rural do citado Município no valor total de R\$ 139.610,19 (peça 1, p. 10-15).

HISTÓRICO

2. Constatando o Relator a quo Corte que mesmo havendo previsão no termo de convênio de que haveria a realização de fiscalização (cláusulas Terceira, I, ‘b’ e Quinta) por parte do órgão repassador dos recursos e que tal medida não foi adotada corretamente, determinou-se que fosse promovida a audiência do Diretor-Geral do DNOCS ‘acerca do não acompanhamento adequado da execução do convênio PGE nº 60/2002’ (peça 3, p. 4).

3. Promovida a audiência (peça 3, p. 8), acatou-se a defesa apresentada nos seguintes termos (peça 3, p. 27-30):

‘1. Anualmente o DNOCS celebra centenas de convênios distribuídos por dez Estados do nordeste brasileiro, tornando a fiscalização de suas execuções muito complexas para serem feitas a partir da Direção-Geral, por isso ela é executada diretamente pelas Coordenadorias Estaduais, prova disso são duas portarias de nomeação de fiscais para acompanhar a execução dos convênios PGE 59/2002 e PGE 61/2002, celebrados com a mesma Prefeitura de Irauçuba.

2. Não sendo funcionário de carreira do DNOCS, temos dificuldade em conseguir todas as informações, uma vez que precisamos dispor de muito tempo para localizar todos os documentos necessários à

comprovação dos fatos ocorridos, pois desta feita fomos ao DNOCS, e só conseguimos cópias dos convênios anterior PGE 59/2002 e posterior 61/2002 a PGE 60/2002, objeto do presente esclarecimento, o qual não foi localizado no arquivo.

3. As portarias dos convênios PGE 59/2002 e PGE 61/2002, estão sendo encaminhadas em anexo.'

4. Anuindo à proposta contida na instrução acostada à peça 4, p. 9-15, mediante delegação de competência, a Unidade Técnica promoveu, em 24/7/2009, a audiência do gestor estadual do DNOCS acerca das irregularidades anteriormente atribuídas ao Diretor-Geral da Autarquia (peça 4, p. 22).

5. Prestados os esclarecimentos (peça 4, p. 48-52 e peça 5, p. 9), a Auditora Federal de Controle Externo responsável pela instrução do feito consignou, em sua instrução (peça 5, p. 23), que embora não tenha havido fiscalização in loco durante a execução do convênio, em abril de 2005 um engenheiro da Coordenadoria Estadual do DNOCS no Ceará vistoriou as obras e registrou, em seu relatório (peça 1, p. 25-29):

'2. Adotar medidas no sentido de incluir nos orçamentos, de futuros convênios, os custos relativos ao acompanhamento e fiscalização de cada convênio;'

6. Assim, entendeu a AUFC responsável pela instrução que poderiam ser acatadas as razões de justificativa do gestor estadual do DNOCS e expedida determinação à entidade para que adotasse providências com vistas a sanar a falta de recursos necessários para custear as diárias dos servidores designados para acompanhar a execução dos objetos pactuados nos convênios celebrados pela Autarquia.

7. Em nova instrução (peça 5, p. 39-42), revendo o posicionamento anterior, propôs a Unidade Técnica o não acatamento das razões de justificativa apresentadas pelo gestor estadual do DNOCS por entender que a alegação de falta de recursos orçamentários alegada pelo gestor, por não ter vindo acompanhada de qualquer documento oficial que a corroborasse, não poderia ser aceita e, também, em virtude de haver nos presentes autos portarias de fiscalização para os convênios PGE 59/2002 e PGE 61/2002 emitidas no mesmo dia e, justamente em relação ao convênio PGE 60/2002, haver alegação de que tenham cessados os recursos, o que não poderia ser aceito. Anuíram à proposta de encaminhamento os escalões superiores da Secex/CE e o representante do Ministério Público.

8. O Relator a quo, em seu voto, assim fundamentou a aplicação de multa ao gestor estadual do DNOCS:

'10. Com respeito à proposta de aplicação de multa ao ex-Coordenador Estadual do Dnocs (item 20, fl. 240), entendo que é cabível, vez que as justificativas apresentadas por esse gestor em relação ao acompanhamento intempestivo da execução do Convênio PGE 60/2002 não foram suficientes para justificar a ocorrência irregular. As dificuldades operacionais e orçamentárias alegadas são inadmissíveis para afastar a responsabilidade do Dnocs em relação ao exercício precípua da fiscalização. Assim, deixo de acatar a razões de justificativa apresentadas na audiência, razão pela qual entendo plausível a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II da Lei Orgânica do TCU.

11. Compreendo que os órgãos só podem firmar convênios se tiverem condições técnicas, financeiras, operacionais não só de analisar a prestação de contas, como também de fiscalizar in loco a execução física da avença. Pois quem lida com o Controle sabe que a verificação quanto à execução física é imprescindível, uma vez que, não raro, a execução financeira não guarda consonância com o que, na prática, é executado.

12. Esse entendimento, é bom frisar, foi acompanhado e consolidado pelo Plenário desta Corte de Contas por oportunidade da prolação do Acórdão nº 1562/2009-Plenário. Por meio do subitem 9.1.6. (acrescido em virtude de Declaração de Voto por mim proferida), foi determinado à Secretaria Executiva do Ministério da Ciência e Tecnologia que:

‘somente formalize convênios na medida em que disponha de condições técnico-operacionais de avaliar adequadamente os Planos de Trabalho, acompanhar e orientar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como de analisar, em prazo oportuno, todas as respectivas prestações de contas, de acordo com os normativos que disciplinam a matéria, especialmente a IN/STN nº 01/97, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127, de 29/05/2008, e o Decreto nº 6.170/2007, respectivamente.’

9. Acompanhando o voto proferido pelo Relator esta Corte proferiu o Acórdão 3.642/2012-TCU-2ª Câmara que, em relação ao deslinde da questão apresentada, assim dispôs em essência:

‘9.3. rejeitar as razões de justificativa do Senhor Francisco Edilson Ponte Aragão, ex-Coordenador Estadual do Dnocs no Estado do Ceará;

9.7. aplicar ao Sr. Francisco Edilson Ponte Aragão, ex-Coordenador Estadual do Dnocs no Estado do Ceará, a multa prevista no art. 58, inciso II da Lei nº 8.443/92, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.8. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os subitens 9.5, 9.6 e 9.7 supra, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92;

9.9. autorizar o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, se assim for solicitado, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/92 c/c art. 217 do RI/TCU, fixando o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias;’

10. Instrui-se, nesta oportunidade, recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Francisco Edilson Ponto Aragão.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

11. Reiteram-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 19-20), ratificados à peça 22 pelo Exmo. Ministro-Relator Augusto Nardes, que concluiu pelo conhecimento do recurso, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.7 e 9.8 do Acórdão 3.642/2012-TCU-2ª Câmara.

EXAME TÉCNICO

Argumento

12. Alega o recorrente que o objeto da presente tomada de contas especial é a fiscalização da aplicação dos recursos pelo ente municipal, não havendo razões para que fosse incluído na relação processual, haja vista que o único responsável pelo dano ao erário apurado nos presentes autos foi o ex-prefeito municipal.

Análise

13. Não assiste razão ao recorrente. Nos termos da Constituição Federal e da Lei 8.443/1992, compete a este Tribunal, inclusive por iniciativa própria, promover a fiscalização das entidades públicas federais, dentre as quais o DNOCS, inclusive, como ocorreu nos presentes autos, no curso de outros processos, não havendo razões para se acolher o pleito recursal.

Argumento

14. Alega que sua defesa foi inicialmente acolhida pela Unidade Técnica responsável pela instrução do feito e que, posteriormente, foi alterada para lhe prejudicar em evidente ato de violência e flagrante prejuízo ao recorrente.

15. Ademais, afirma que os dados essenciais para a apreciação da boa e regular aplicação dos recursos públicos estão contidos na prestação de contas, não podendo ser responsabilizado pela omissão da administração municipal em prestá-las, até porque, a fiscalização in loco, durante a execução das obras objeto do convênio, não foi promovida pela já alegada ausência orçamentária de recursos necessários a custear as diárias dos fiscais.

Análise

16. Nesse ponto o pleito recursal merece acolhida. Não obstante a mudança de entendimento verificada no âmbito da Unidade Técnica não causar nenhum prejuízo ao recorrente, ao contrário do que afirma, e, portanto, ter o condão de alterar o decisum guerreado, verifica-se que a multa imposta ao recorrente nos presentes autos é medida de excessivo rigor.

17. Inicialmente porque não se verifica em sua conduta qualquer ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, fundamento da multa aplicada, haja vista que não há qualquer normativo que determine ao órgão concedente a realização de vistoria in loco durante a execução do convênio, pois a norma prevista no instrumento de convênio, inicialmente suscitada pelo Relator a quo como descumprida, em momento algum expressa a necessidade da visita local, assim tendo sido grafada as normas do convênio sobre a questão:

‘CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES DOS PARTICÍPES

Como forma de mútua cooperação, na execução do objeto previsto na cláusula primeira, são obrigações dos partícipes:

I. Ao DNOCS compete:

(...)

b) acompanhar e fiscalizar a execução do objeto deste instrumento, através de seus técnicos designados, sob a supervisão da sua Diretoria Geral Adjunta de Operações;

CLÁUSULA QUINTA – DO ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO

O DNOCS fará o acompanhamento da execução deste convênio, além do exame das despesas, com a avaliação técnica relativa à aplicação dos recursos de que trata a prestação de contas referida na Cláusula Sexta, a fim de verificar sua correta aplicação e o atingimento dos objetivos pactuados.’

18. Somado a isso, tem-se que não há nos presentes autos qualquer prova de que a fiscalização não tenha sido realizada, mas, ao contrário disso, o recorrente logrou juntar à peça 4. p. 48-52, relatório de fiscalização in loco realizada por engenheiro do DNOCS que, embora não tenha sido realizada durante o prazo de vigência do convênio, como fundamenta o Acórdão recorrido não ter sido realizado, foi promovida em abril de 2005, muito antes de o recorrente ter sido ouvido por esta Corte em audiência, cujo ofício foi expedido pelo Tribunal em 24/7/2009, o que demonstra não se tratar de tentativa de fugir à responsabilidade.

19. Também motiva o afastamento da multa o fato de que, ao contrário do que restou exposto no voto que conduziu o acórdão recorrido, não há qualquer ingerência do recorrente na decisão de o DNOCS firmar convênios sem que haja condições técnicas, financeiras e operacionais de se realizar a fiscalização in loco, o que é defendido no referido voto como motivo justo para a aplicação de multa ao recorrente, mormente ao se observar o que restou decidido no Acórdão 1.562/2009-TCU-Plenário.

20. Conforme razões de justificativa apresentadas pelo ex-Diretor-Geral da Autarquia (peça 3, p. 27) compete à Direção-Geral firmar os convênios e às coordenadorias estaduais realizar a fiscalização, não sendo correta a aplicação do entendimento constante do Acórdão 1.562/2009-TCU-

Plenário aos presentes autos, pois a assinatura do convênio não partiu do recorrente conforme comprova a aposição de assinatura no termo de convênio ser do ex-Diretor-Geral do DNOCS.

21. Dessa forma, como apenar um gestor por ter firmado convênio sem que houvesse condições técnicas, financeiras e operacionais de se realizar a fiscalização in loco de sua execução, se não foi tal gestor que autorizou ou mesmo firmou o ajuste? Não há nos presentes autos sequer comprovação de que o gestor estadual tenha sido informado da existência do convênio ainda durante sua vigência, o que torna a multa aplicada inválida, haja vista que não resta demonstrada nos autos a alegada omissão do gestor em fiscalizar, o que, repita-se, não pressupõe a realização de vistoria in loco.

22. Dessa forma, merece guarida o inconformismo.

CONCLUSÃO

23. Tendo em vista que o recorrente logrou apresentar argumentos e/ou documentos aptos a alterar o decisum vergastado, deve ser dado provimento ao recurso de reconsideração.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Dado o exposto, submete-se os autos à consideração superior e propõe-se:

a) conhecer do recurso de reconsideração, com amparo nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando insubsistentes os itens 9.3 e 9.7 do Acórdão 3.642/2012-TCU-2ª Câmara e dando a seguinte redação ao item 9.2 do mesmo acórdão:

9.2. acolher as razões de justificativa dos senhores José Francisco dos Santos Rufino, ex-Diretor-Geral do Dnocs, e Francisco Edilson Ponte Aragão, ex-Coordenador Estadual do Dnocs no Estado do Ceará

b) comunicar o teor da decisão que vier a ser proferida ao recorrente e aos demais interessados.”

2. O Sr. Diretor e o Sr. Secretário da Serur ratificaram a instrução acima transcrita (peças 30 e 31, respectivamente).

3. Igualmente, o d. representante do Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU), em sua intervenção regimental, manifestou sua concordância com o encaminhamento sugerido pela Unidade Técnica (peça 32).

É o relatório.