

TC 044.954/2012-3

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Xapuri/Acre

Responsável: Vanderley Viana de Lima, CPF 036.034.822-04

Advogado ou Procurador: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: diligência

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), em desfavor do Sr. Vanderley Viana de Lima, ex-prefeito do município de Xapuri/AC, em razão da execução parcial do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618), celebrado entre o FNMA e a referida municipalidade para o fim de promover a consolidação do processo de capacitação na implementação de políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento sustentável nos municípios acrianos de Assis Brasil, Brasília, Epitaciolândia e Xapuri.

HISTÓRICO

2. Conforme disposto na Cláusula Terceira do instrumento do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618), foram previstos R\$ 843.472,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 538.072,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 305.400,00 corresponderiam à contrapartida a ser aportada pelo município convenente (peça 4, p. 295).

3. Os recursos federais foram repassados em três parcelas, mediante as seguintes ordens bancárias descritas na tabela a seguir.

Tabela 1 – Ordens Bancárias

Ordem Bancária	Valor (R\$)	Data de emissão	Localização da O.B.	Data do crédito	Extrato bancário
2004OB900014	180.283,00	2/7/2004	Peça 4, p. 335	6/7/2004	Peça 8, p.159
2004OB900015	161.413,00	2/7/2004	Peça 4, p. 335	6/7/2004	Peça 8, p.159
2006OB900107	119.270,00	22/12/2006	Peça 8, p. 350	27/12/2006	Peça 13, p. 62
2007OB900042	65.693,00	27/8/2007	Peça 12, p. 374	29/8/2007	Peça 13, p. 34
2007OB900043	11.413,00	27/8/2007	Peça12, p. 374	29/8/2007	Peça 13, p. 34

4. O ajuste vigeu no período de 2/7/2004 a 31/12/2007 e previa a apresentação da prestação de contas até 29/2/2008, conforme Cláusula Quarta, item II e Cláusula Quinta do respectivo termo de convênio (peça 4, p. 299 e 301), alteradas pelo Primeiro (peça 8, p. 256 e 266), Segundo (peça 8, p. 313 – 317 e 330) e Terceiro (peça 12, p. 342 e 378) termos aditivos.

5. Ao longo da vigência do ajuste em tela, o município convenente encaminhou duas prestações de contas parciais referentes aos exercícios de 2004 e 2005 por intermédio, respectivamente, dos Ofícios 329, de 5/4/2005 (peça 8, p. 184) e 187, 26/12/2006 (peça 8, p. 354).

6. Com base nos documentos fornecidas por ocasião das referidas prestações de contas parciais, o FNMA, por meio do Relatório de Análise Financeira 33, de 18/11/2005 (peça 8, p. 232), aprovou as despesas realizadas à custa da primeira parcela do repasse federal em relação aos aspectos

financeiros.

7. Por seu turno, conforme o Parecer Técnico 43/Gepro/FNMA, de 2/3/2007 (peça 11, p. 367 – 389), apurou-se que, relativamente ao plano de trabalho: a) as etapas 1.1, 2.3 e 5.2 estavam pendentes de comprovação; b) as etapas 2.2, 4.1, 4.4 e 4.6 restavam incompletas; c) as etapas 4.2 e 4.3 e a meta 6 estavam em desenvolvimento; e d) a etapa 4.5 e a meta 3 não haviam sido iniciadas.
8. Ante o verificado inadimplemento parcial, a concedente solicitou à prefeitura de Xapuri que complementasse a prestação parcial de contas quando realizasse a entrega da prestação de contas final do objeto (peça 11, p. 391).
9. Em resposta, o município conveniente apresentou justificativas e remeteu parte da documentação probatória faltante (peça 12, p. 40–317).
10. A prestação de contas final do ajuste foi encaminhada por meio do Ofício/Gab/Pref/86, de 27/2/2008 (peças 13, p. 14-392; 14; 15; 16; 17; 18 e 19, p. 1–35), tendo sido recebida pelo FNMA em 27/3/2008.
11. Ao efetuar a análise da documentação encaminhada, a gerência de projetos do FNMA emitiu o Parecer Técnico 117/Gepro/PGT/FNMA, de 3/10/2008 (peça 19, p. 251-295), consignando que as etapas 1.1, 2.1, 4.1, 4.2, 5.1 e 5.2 do plano de trabalho foram cumpridas e comprovadas, bem assim que as etapas 1.2, 2.2, 2.3, 4.3, 4.4, 4.5 e 4.6 e as metas 3 e 6 restaram, total ou parcialmente, pendentes de comprovação.
12. Entrementes, conforme pontuado no referido parecer, identificou-se a realização de atividades que extrapolaram o objeto do ajuste e/ou o plano de trabalho pactuado, a exemplo da realização de ações no município de Capixaba/AC e da promoção de curso de capacitação em geoprocessamento.
13. Em face de tais constatações, o município de Xapuri/AC foi instado a comprovar o cumprimento das metas e etapas pendentes e a glosar as atividades não constantes do plano de trabalho do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (peça 19, p. 239-247).
14. Ante o fato de o conveniente ter se quedado inerte, o FNMA participou a inclusão do município de Xapuri/AC, em 31/1/2009, no cadastro de inadimplentes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), bem assim solicitou a adoção de providências sem as quais seria dado início aos procedimentos de instauração de tomada de contas especial (peça 20, p. 24-25).
15. A resposta a tais expedientes, encaminhada por meio dos Ofícios 178, de 9/7/2009 (peça 20, p. 22 e 26–280) e 233, de 19/8/2009 (peças 20, p. 284– 97 e 21, p.1-79), motivou a exclusão da inadimplência do conveniente no Siafi (peça 21, p. 83).
16. Por seu turno, a partir da análise da documentação probatória complementar encaminhada pelo município de Xapuri/AC, a gerência de projetos do FNMA emitiu o Parecer Técnico 63, de 28/12/2010 (peça 21, p. 137-185), assentando que as atividades essenciais ao cumprimento do objeto do convênio, referentes as metas 1, 2, 4 e 5 haviam sido, em sua maioria, realizadas. Ressalvou-se, contudo, a circunstância de ações consideradas complementares ao ajuste, referentes às metas 3 e 6, encontrarem-se defasadas em relação ao cronograma de finido.
17. Registre-se que, em 14/3/2011, o FNMA expediu o Parecer Financeiro 81 (peça 21, p. 191-195) assentando que, do total dos recursos repassados, R\$ 383.115,99 teriam sido regularmente comprovados, persistindo R\$ 154.956,01 pendentes.
18. Na oportunidade, foram destacadas as seguintes irregularidades na prestação de contas apresentada: a) ausência dos despachos adjudicatórios e de homologação das licitações realizadas; b) divergência entre os valores debitados na conta específica do convênio e aqueles comprovados nas

declarações de pagamentos; c) ausência de documentos comprobatórios de parte das despesas; d) realização de despesas não previstas no plano de trabalho ou não permitidas, como tarifas bancárias; e) ausência de comprovante da devolução do saldo da conta do convênio e; f) não comprovação do valor total da contrapartida pactuada.

19. Malgrado o município de Xapuri/AC tenha sido diligenciado para sanear as pendências detectadas (peça 21, p. 197), não houve manifestação por parte do conveniente. Por conseguinte, o ente foi novamente inscrito em inadimplência (peça 21, p. 203-206).

20. Não obstante, haja vista que o então prefeito da municipalidade, Senhor Francisco Ubiracy Machado Vasconcelos, reportou ter adotado as medidas cabíveis para responsabilização judicial do gestor anterior (peça 21, p. 253-255), deliberou-se pela exclusão da responsabilidade do referido gestor e do ente conveniente (peça 21, p. 269-274).

21. No Relatório de Tomada de Contas Especial 8, de 19/9/2011 (peça 21, p. 301 – 311), a responsabilidade pelo dano causado ao erário, no valor original de R\$ 538.072,00, foi imputada exclusivamente ao Senhor Vanderley Viana de Lima, prefeito do município de Xapuri/AC na gestão de 2005 – 2008. Em decorrência disso, foi realizada a correspondente inscrição na conta “Diversos Responsáveis Apurados”, no Siafi (peça 21, p. 319).

22. Por discordar das conclusões do tomador de contas, a Controladoria-Geral da União (CGU), orientou que se reavaliasse o dano apurado, ajustando-o à execução do objeto e aos gastos devidamente comprovados (peça 21, p. 339-343).

23. Ao reapreciar as prestações de contas apresentadas, o FNMA concluiu pela aprovação do montante de R\$ 383.115,99 referente aos recursos repassados ao município de Xapuri/AC por força do ajuste e ratificou a imputação da responsabilidade pela execução parcial do ajuste exclusivamente ao Sr. Vanderley Viana de Lima, ex-prefeito da referida municipalidade, visto que teria sido em sua gestão que as despesas impugnadas foram realizadas (peça 21, p. 349–353). Assim sendo, foi dado prosseguimento à TCE em análise pelo valor histórico de R\$ 154.956,01 (peça 22, p. 4-8 e 14).

24. Em pronunciamentos uniformes, a CGU emitiu Relatório de Auditoria (peça 22, p. 32-35), Certificado de Auditoria (peça 22, p. 36) e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 22, p. 37) por meio dos quais atribuiu ao Sr. Vanderley Viana de Lima a responsabilidade pelo débito apurado, certificando a irregularidade das contas do referido gestor.

25. Por fim, o Exma. Ministra do Meio Ambiente, Sra. Izabella Teixeira, atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e no Certificado de Auditoria, bem como no Parecer emanado da CGU (peça 22, p. 38).

EXAME TÉCNICO

26. Primeiramente, cumpre assentar que a presente Tomada de Contas Especial contém todas as peças exigidas no art. 10 da Instrução Normativa TCU 71/2012, bem como o fato de ela não se enquadrar em qualquer das hipóteses de dispensa previstas no art. 6º da aludida norma. Assim sendo, atendidos os requisitos normativos, o processo está apto a ser instruído.

I – Possível débito decorrente da inexecução parcial do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA

27. Em que pese o município de Xapuri/AC não tenha se desincumbido de demonstrar a integral execução das ações a que se comprometeu realizar com os recursos repassados por intermédio do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618), o fundo concedente avaliou que “o objeto foi cumprido em sua parte essencial”, obtemperando que “as atividades não realizadas podem ser consideradas acessórias” (peça 21, p. 351).

28. De fato, conforme detalha o Parecer Técnico 63/2010/Gepro/FNMA/Secex/MMA (peça 21, p. 137-185), o exame da prestação de contas apresentada e dos esclarecimentos adicionais

declinados pelo conveniente permite concluir que as ações tidas como não executadas não comprometem o proveito do objeto do convênio pelas comunidades beneficiadas, refletindo, em sua maior parte, alterações promovidas pelo município de Xapuri/AC sem o prévio consentimento do FNMA.

29. Ademais, cumpre assentar que, mesmo as ações realizadas às expensas dos recursos descentralizados que foram rejeitadas pelo órgão concedente, não deixam de expressar medidas relacionadas ao processo de capacitação na implementação de políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento sustentável, fim último do convênio em análise.

30. Desse modo, malgrado seja patente a violação ao disposto no art. 15 da IN STN 1, de 15/1/1997, considerando que as alterações promovidas no projeto original não desvirtuaram o objeto conveniado, caracterizando tão somente desvio de objeto, revela-se desarrazoado imputar débito apenas com base nesses fatos.

31. Nesse sentido existe vasta jurisprudência no âmbito do TCU, podendo ser citados como exemplo os acórdãos 204/2000 e 407/2001, da 1ª Câmara; 418/2000, 401/2002, 204/2005, 509/2005 e 931/2005, da 2ª Câmara; e 2/1997, 94/1998, 17/2000, 308/2003 e 210/2005, do Plenário.

32. Quanto ao ponto, à míngua de efetivo prejuízo, propõe-se, quando da apreciação do mérito desta TCE, dar ciência à Prefeitura de Xapuri/AC de que o não cumprimento integral do plano de trabalho na forma originalmente pactuada, bem como a aplicação de parte dos recursos transferidos em ações não previstas sem a anuência do concedente ainda durante a vigência do ajuste, identificados na execução do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618), afrontou o disposto no art. 15 da IN STN 1, de 15/1/1997 (aspecto hoje regulado pelo art. 50 da Portaria Interministerial 507/2011, de 24/11/2011), com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes.

II – Débito decorrente de impugnação de despesas realizadas com recursos do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA

33. Conforme assinalado no Relatório Complementar de Tomada de Contas Especial TCE 8/2011 (peça 22, p. 4-8), o FNMA, com base nas conclusões expostas no Parecer Financeiro 81 (peça 21, p. 191-195), aprovou-se parcialmente a prestação de contas do convênio em tela, reconhecendo a regular aplicação de R\$ 383.115,99.

34. Haja vista ter restado R\$ 154.956,00 dos recursos repassados ao município de Xapuri/AC em função do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618) pendentes de aprovação por parte do setor competente para efetuar a análise financeira do ajuste, a referida importância foi identificada como o valor histórico do montante a ser restituído (peça 22, p. 6).

35. Decerto, as despesas não aprovadas, porquanto impugnadas devido à falta de demonstração de terem sido realizadas conforme as disposições do termo celebrado, rendem ensejo à adoção de medidas para reaver os recursos transferidos.

36. Todavia, as análises tecidas no referido parecer financeiro, por si sós, não permitem concluir pela correção do débito imputado ao Sr. Vanderley Viana de Lima, ex-prefeito do município de Xapuri/AC no período em que executado parte do convênio.

37. Isso porque não há no Parecer Financeiro 81 (peça 21, p. 191-195), tampouco se logrou identificar em outras peças que integram os autos deste processo, elementos que precisem as irregularidades, conduta e nexos causal relativamente às despesas impugnadas, por falta de registro analítico dos dispêndios não aceitos.

38. Por seu turno, o fato de também não ter havido demonstração da integral aplicação da contrapartida e do saldo da aplicação financeira do saldo do convênio, nos montantes, respectivamente, de R\$ 4.338,75 e R\$ 28.799,28 (peça 21, p. 192), deixou de ser considerado pelo FNMA, seja para fins

de quantificação do débito, seja isentando, justificadamente, o ente conveniente da restituição.

39. Ante tais lacunas, propõe-se diligenciar o Fundo Nacional de Meio Ambiente, para que, no prazo de quinze dias, apresente:

a) registro analítico dos dispêndios não aprovados na prestação de contas do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618), identificando as irregularidades e o(s) agente(s) responsável(is) relativamente a cada uma das despesas impugnadas;

b) pronunciamento conclusivo acerca da aplicação da contrapartida estipulada no instrumento do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618), bem como sobre os recursos advindos da aplicação financeira do saldo do referido convênio.

CONCLUSÃO

40. Com vistas ao saneamento das questões tratadas na seção “Exame Técnico”, para fins de definir a responsabilidade e promover a adequada caracterização do débito, considera-se necessária, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do Regimento Interno do TCU, a realização de diligência ao Fundo Nacional de Meio Ambiente (item 39).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

41. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo realizar diligência, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, ao Fundo Nacional de Meio Ambiente, para que, no prazo de **quinze** dias, apresente (item 39):

a) registro analítico dos dispêndios não aprovados na prestação de contas do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618), identificando as irregularidades e o(s) agente(s) responsável(is) relativamente a cada uma das despesas impugnadas;

b) pronunciamento conclusivo acerca da aplicação da contrapartida estipulada no instrumento do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618), bem como sobre os recursos advindo da aplicação financeira do saldo do referido convênio.

Secex/AC, 29 de junho de 2015.

(Assinado eletronicamente)
IZAIAS GOMES DE OLIVEIRA
AUFC – Mat. 9425-0