

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 012.587/2013-3.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Pacujá/CE.

Responsáveis: Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15);
Maria Lucivane de Souza (CPF 560.414.973-04).

Advogado constituído nos autos: Marcela Leopoldina Quezado
Gurgel e Silva, OAB/CE 18.971, Carlos Eduardo Maciel Pereira,
OAB/CE 11.677, e outros.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FUNASA. ATERRO SANITÁRIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS. CITAÇÃO. COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DA OBRA. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO CONVENIENTE. CONTAS REGULARES, COM QUITAÇÃO PLENA. OBRA ABANDONADA DURANTE A VIGÊNCIA DO CONVÊNIO, SEM A CARACTERIZAÇÃO DE BENEFÍCIOS À MUNICIPALIDADE. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DA PREFEITA SUCESSORA. CONTAS IRREGULARES. MULTA. ENVIO DE CÓPIA DOS AUTOS AOS ÓRGÃOS DE CONTROLE JUNTO À MUNICIPALIDADE.

RELATÓRIO

Em exame tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) originalmente contra o Sr. Francisco das Chagas Alves, ex-prefeito do Município de Pacujá/CE (gestão: 2005-2008), em razão da não execução do Convênio nº 522/2006, cujo objeto consistia na construção de um sistema de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos da aludida municipalidade, com o emprego de recursos federais na ordem de R\$ 140.000,00 da parte da concedente, além de R\$ 4.200,00 da parte do conveniente, perfazendo o montante de R\$ 144.200,00.

2. No âmbito do TCU, após a realização das diligências e citações consideradas necessárias, o auditor federal lançou a instrução à Peça nº 25, com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças nºs 26 e 27), nos seguintes termos:

“(...) 3. No âmbito do Tribunal, o processo foi instruído inicialmente (peça 4), ocasião em que foi proposto a realização das citações solidárias dos responsáveis, conforme transcrição abaixo:

‘I - realizar a citação solidária do Sr. Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15), ex-Prefeito Municipal de Pacujá/CE (Gestão 2005-2008); e da Sra. Maria Lucivane de Souza (CPF 560.414.973-04), ex-Prefeita Municipal de Pacujá (Gestão 2009-2012), com fundamento nos arts. 10, § 1º; e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor:

<i>Tipo</i>	<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor original (R\$)</i>
<i>Débito</i>	<i>6/7/2006</i>	<i>56.000,00</i>
<i>Débito</i>	<i>20/11/2006</i>	<i>56.000,00</i>

Débito	10/12/2008	28.000,00
Crédito	19/8/2009	436,57

a) Ocorrência: Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados pela Fundação Nacional de Saúde à Prefeitura de Pacujá/CE por meio do Convênio 522/2006 (Siafi 561916), que tinha por objeto a coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos no citado município, em virtude da não consecução dos objetivos pactuados do convênio por conta das seguintes irregularidades identificadas pelo Departamento de Engenharia e Saúde Pública da Funasa – Diesp e pela Coordenação da Funasa no Estado do Ceará:

1 - abandono, deficiências na operação e manutenção das unidades construídas. Não havia funcionários trabalhando na área do aterro; as trincheiras estavam inundadas; os coletores de gases, poços de sucção, vias de acesso e drenos estavam danificados, comprometendo a sua utilização conforme projetado. E devido à ausência de operação e não conclusão dos serviços por parte do conveniente, o lixo está sendo depositado de forma inadequada, transformando o aterro projetado em lixo.

2 - despesas pagas sem cobertura contratual, uma vez que a vigência do contrato expirou em 21/10/2006 e as referidas despesas foram pagas no período de 16/11/2006, 19/12/2006 e 8/12/2008, no valor de R\$ 88.615,87;

3 - ausência de extratos da conta específica do convênio no período de 28/2/2007 a 19/8/2009, e da conta de aplicação financeira no período de 28/2/2007 a 30/11/2008 e 1/1/2009 a 19/8/2009;

4 - despesas com tarifas bancárias no valor de R\$ 8,00 em 15/12/2008.

b) Conduta dos responsáveis:

b.1) do Sr. Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15), ex-prefeito Municipal de Pacujá/CE (Gestão 2005-2008): celebrou e geriu recursos do Convênio 522/2006 (Siafi 561916), no qual foram detectadas falhas que comprometeram a utilização do objeto.

b.2) da Sra. Maria Lucivane de Souza (CPF 560.414.973-04), ex-prefeita Municipal de Pacujá (Gestão 2009-2012): na condição prefeita sucessora, não tomou as medidas cabíveis com vistas a dar utilidade às obras construídas com recursos do Convênio 522/2006 (Siafi 561916), comprometendo a utilização do objeto'.

EXAME TÉCNICO

4. Realizadas as citações propostas acima, os responsáveis apresentaram as alegações de defesa que compõe as peças 13 e 16, sendo as mesmas analisadas na instrução de peça 19, que concluiu, preliminarmente, pela necessidade de realização de nova diligência à Fundação Nacional de Saúde – Funasa, para que, informasse a esta Unidade Técnica o resultado da última vistoria in loco realizada no Município de Pacujá/CE referente ao Convênio 522/2006 (Siafi 561916).

5. A proposta da diligência ocorreu em razão de que a ex-prefeita Maria Lucivane de Souza ter informado, em sua defesa, que as visitas técnicas realizadas pela Controladoria-Geral da União e pela Fundação Nacional de Saúde ocorreram em 2011, mas que, as irregularidades apontadas à época foram devidamente sanadas pelo Município de Pacujá/CE, destacando que a equipe técnica da Funasa esteve recentemente no aterro projetado, realizando nova vistoria.

6. A Ex-Prefeita alegou que a Funasa ainda não havia emitido o laudo acerca da referida visita e que o referido laudo certamente afastaria as arguições de imperfeições no uso dos recursos ou execução do convênio e acarretaria a conclusão pelo completo cumprimento de seu objeto, o que comprovaria suas alegações.

7. A responsável então solicitou que o TCU encaminhasse ofício a Funasa solicitando celeridade na conclusão do laudo mencionado.

8. Dessa forma, foi realizada diligência à Funasa (peça 22), solicitando informações acerca da última vistoria realizada no Município de Pacujá/CE, relativa as obras objeto do convênio em tela.

9. Em atendimento à referida diligência o Superintendente Estadual da Funasa informou à Secex/CE que, a última vistoria realizada nas obras do convênio ocorreu em 5/5/2011, dando origem ao Parecer Técnico sem número (peça 2, p. 268), que ensejou a elaboração do Parecer Financeiro n. 236, de 1º de setembro de 2011 (peça 2, p. 356-358), por meio do qual a analista sugeriu ao Superintendente Estadual a aprovação do valor de R\$ 636,57, bem como a não aprovação do valor de R\$ 27.915,87.

10. Prosseguindo, informou que em face da não aprovação foi instaurado o processo de Tomada de Contas Especial n. 25140.019.945/2011-92, tendo o tomador de contas concluído no Relatório Final ter sido o Sr. Francisco das Chagas Alves, responsável pela prática das irregularidades apontadas na execução do referido acordo.

11. Por último informou que o processo de TCE foi encaminhado pela Auditoria interna da entidade à Secretaria Federal de Controle, da Controladoria Geral da União, em 23 de novembro de 2012.

12. Pelas informações enviadas pelo Superintendente Estadual da Funasa verifica-se que não foi realizada nenhuma vistoria nas obras objeto do convenio em tela, após aquela realizada em 5/5/2011, consequentemente também não foi emitido nenhum outro laudo sobre a obra, portanto, nenhuma informação ou documento foi acrescentado aos autos.

13. Cumpre lembrar que a vigência do convênio em tela foi prorrogada, por solicitação da Prefeita sucessora, Maria Lucivane de Souza, até 11/08/2011, dentro portanto da sua gestão, tendo a mesma, consoante entendimento do Tribunal, dever de prestar contas da última parcela do convênio, mesmo que esta parcela tenha sido liberada na gestão anterior (10/12/2008).

14. A prefeita sucessora tinha obrigação de dar continuidade ao convênio em questão, já que esse estava em vigor na sua gestão e, além disso, conforme documentos do processos, as duas parcelas recebidas anteriormente tinham sido aplicadas de forma regular, recebendo a aprovação do órgão concedente, conforme Parecer 98/2008, de 6/3/2008 (peça 2, p.174-176).

15. No entanto, pelas informações constantes dos autos, verifica-se que o objeto do convênio não foi alcançado, pois em novo Parecer Técnico emitido em 5/5/2011, referente à visita realizada em 16/2/2011 constatou-se o abandono e deficiências na operação e manutenção das unidades construídas.

16. Constatou-se a ausência de funcionários trabalhando na área do aterro, assim como, verificou-se inundação na área das trincheiras, drenos e vias de acesso danificados, comprometendo a utilização do projeto.

17. Na realidade, o lixo estava sendo depositado de forma inadequada, transformando o aterro projetado em lixão, encontrando-se a obra objeto do convênio em estado de abandono, situação que foi verificada também pela Controladoria Geral da União, por ocasião de fiscalização realizada em decorrência do seu 33º Sorteio Público (peça 2, p.280-282).

18. Com relação a prestação de contas final do convênio, referente a 3ª parcela, embora fosse obrigação da prefeita sucessora, conforme vimos anteriormente, verificamos pelos documentos constantes dos autos (peça 1, p. 204-256), que foi encaminhada em 4/6/2009 pelo ex-prefeito, Sr. Francisco das Chagas Alves.

19. Ao analisar a referida prestação de contas, a Funasa emitiu, em 27/5/2011, o Parecer Financeiro 125/2011 (peça 2, p. 306-310), no qual informou-se que o objeto do convênio não foi atingido e que o percentual de execução dos serviços foi revisto para zero por cento, sendo então notificados os responsáveis.

20. Somente em 22/8/2011 a prefeita sucessora entrou com Ação de Ressarcimento contra o ex-prefeito, Sr. Francisco das Chagas Alves, alegando que o mesmo não prestou contas dos recursos repassados pela Funasa referente ao convênio em tela.

21. No entanto, verifica-se nos autos que o problema constatado na execução do referido convênio não foi a falta de prestação de contas dos recursos aplicados, pois consta dos autos a

aprovação da prestação de contas das duas primeiras parcelas repassadas, ambas no valor de R\$ 56.000,00, que juntas correspondem a 80% do convênio.

22. A prestação de contas da terceira e última parcela repassada, no valor de R\$ 28.000,00 foi apresentada em 4/6/2009, pelo ex-prefeito e sobre ela o Parecer Financeiro 125/2011(peça 2, p.306-310) apontou as seguintes irregularidades, além daquela pertinente a execução do convênio:

a) o Parecer Técnico Diesp de 5/5/2011 informou que o objetivo do convênio não foi atendido e que o percentual de execução dos serviços foi revisto para zero por cento, razão pela qual o responsável deverá restituir aos cofres da União o montante original de R\$ 139.915,87 (valor este que corresponde aos R\$ 140.000,00 repassados, acrescidos dos R\$ 352,44 oriundos dos rendimentos de aplicação financeira, e excluídos os R\$ 436,57 de saldo de convênio recolhidos);

b) despesas pagas sem cobertura contratual, uma vez que a vigência do contrato expirou em 21/10/2006 e as referidas despesas foram pagas no período de 16/11/2006, 19/12/2006 e 8/12/2008, no valor de R\$ 88.615,87;

c) ausência de extratos da conta específica do convênio no período de 28/2/2007 a 19/8/2009, e da conta de aplicação financeira no período de 28/2/2007 a 30/11/2008 e 1/1/2009 a 19/8/2009;

d) despesas com tarifas bancárias no valor de R\$ 8,00 em 15/12/2008;

23. Com relação as impropriedades apontadas nas alíneas 'b', 'c' e 'd', temos a dizer que:

24. Sobre as despesas pagas sem cobertura contratual, constam dos autos os documentos (peça 2, p. 160-170), que consistem no primeiro, segundo e terceiro aditivos ao contrato n. 0608.01/2006 (peça 2, p.40-48), firmado em 22/6/2006 entre o Município de Pacujá/CE e a Conecta Construções e Prestações de Serviços Ltda. (CNPJ 05.782.604/0001-50).

25. Os referidos aditivos demonstram que o prazo de vigência do referido contrato, foi prorrogado até 12/4/2008.

26. Em 12/4/2008 já haviam sido pagos à empresa contratada os seguintes valores: R\$ 55.500,00, em 26/7/2006; R\$ 55.500,00, em 20/11/2006 e; R\$ 5.000,00, em 20/12/2006.

27. Todos os valores acima foram pagos na vigência do contrato e do convênio. Apenas o valor de R\$ 28.115,00 foi pago fora da vigência contratual, mas isso se justifica tendo em vista o atraso ocorrido na liberação da última parcela do convênio, que ocorreu em 8/12/2008, o que foge a responsabilidade do Sr. Francisco das Chagas Alves.

28. Sobre a ausência de extratos bancários relativos a movimentação financeira na conta específica do convênio, esses documentos constam dos autos (peça 12) e evidenciam que não ocorreram pagamentos através de cheques e que os quatro pagamentos realizados (4) ocorreram através de transferências/ordens bancárias em favor da Conecta Construções e Prestações de Serviços Ltda., empresa contratada para execução da obra.

29. Acerca das despesas com tarifas bancárias, no valor de R\$ 8,00, o prefeito em sua defesa (peça 16) informou ter anexado aos autos comprovante de devolução da mencionada quantia, que atualizada totalizou R\$ 10,43.

30. Verifica-se que as impropriedades apontadas quanto a prestação de contas final foram saneadas, restando pendente a irregularidade principal no que diz respeito ao abandono da obra objeto do convênio em tela pela Prefeita Maria Lucivane de Souza, que sucedeu ao prefeito Francisco das Chagas Alves.

31. Pelo exposto, observa-se que entre a data da apresentação das prestações de contas da 1ª e 2ª parcelas do convênio (24/7/2007) e a data da realização da 2ª vistoria pela Funasa (16/2/2011), existe um período de praticamente 4 anos.

32. Ressalte-se que as referidas prestações de contas foram aprovadas pela Funasa, inclusive com realização de visita técnica ocorrida em 20/12/2007, atestando a execução de 81,71% dos serviços constantes da planilha orçamentária.

33. Não se explica como, em 5/5/2011, o novo Parecer Técnico (peça 2, p.268) revise o percentual de execução dos serviços para zero por cento.

34. Os documentos constantes dos autos (prestação de contas, extratos bancários e relatório de visita técnica) comprovam que foram devidamente aplicados 80% dos recursos repassados, no valor de R\$ 112.000,00, referente a 1ª e 2ª parcela.

35. Com relação as irregularidades apontadas pertinentes as prestações de contas da 3ª parcela também foram saneadas, conforme análise constante dos itens 22 a 29 acima.

36. A revisão por parte da Funasa do percentual executado das obras do convênio, de 80% para 0%, ocorreu em decorrência de uma Vistoria Técnica realizada em fevereiro de 2011, que constatou abandono, deficiências na operação e manutenção das unidades construídas, portanto, se houve falta de continuidade e aproveitamento do que foi realizado, a responsabilidade recai sobre a gestora que sucedeu o Sr. Francisco das Chagas Alves na Prefeitura Municipal de Pacujá/CE.

37. Pelo exposto, persistem as irregularidades constantes dos autos quanto ao não atingimento do objeto do convênio, em decorrência de abandono e deficiências na operação e manutenção das unidades construídas, resultando em prejuízo dos valores que foram repassados pela Fundação Nacional de Saúde à Prefeitura de Pacujá/CE, por meio do Convênio 522/2006 (Siafi 561916), pelo que, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Senhora Maria Lucivane de Souza, uma vez que as mesmas não foram suficientes para elidir as irregularidades apontadas.

38. No tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, conforme determina o mandamento contido no § 2º do art. 202 do RI/TCU, entendemos que não há nos autos elementos que permitam reconhecê-la, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento definitivo do mérito, nos termos do § 6º do aludido art. 202 do RI/TCU.

39. Quanto as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Francisco das Chagas Alves à peça 16, transcrevemos abaixo a síntese de sua defesa, conforme itens 25 da instrução de peça 19:

‘1) a prestação de contas da 1ª e 2ª parcelas foi aprovada;

2) o relatório de visita técnica ocorrida em 20/12/07 comprova que foram executados 81,71% do objeto, mesmo com o repasse de 80% do valor conveniado;

3) a 3ª e última parcela somente foi depositada em 08/12/08, ou seja, mais de 2 anos após o repasse 2ª parcela;

4) o atraso no repasse da última parcela não foi gerado pelo defendente;

5) em 16/2/11 ocorreu nova visita técnica, que atestou a ocorrência de abandono, deficiências na operação e manutenção do objeto;

6) em 16/2/11 mais de três anos após a última visita técnica (20/12/2007) a Diesp constatou a ocorrência de abandono; deficiências na operação e manutenção das unidades construídas; a inexistência de funcionários trabalhando na área do aterro; as trincheiras inundadas; os coletores de gases, poços de sucção, vias de acesso e drenos estavam danificados, comprometendo a sua utilização.

7) até o dia 31/12/08, termo final do mandato do Defendente, a obra encontrava-se em perfeito estado, servindo regularmente à população, sem que se possa atribuir ao Defendente qualquer eventual abandono ou deficiências constatadas dois anos e meio após esse termo final e já sob os auspícios de administração municipal sucessora.’

40. Os recursos federais foram liberados por meio de três ordens bancárias, depositadas na agência 4381-8, conta corrente 5764-9, do Banco do Brasil:

Ordem Bancária	Data	Valor (R\$)
2006OB907257	3/7/2006	56.000,00
2006OB911995	14/11/2006	56.000,00
2008OB909968	8/12/2008	28.000,00

41. Os recursos foram integralmente repassados na gestão do Sr. Francisco das Chagas Alves, sendo que houve um atraso considerável na liberação da última parcela do convênio, no valor de R\$ 28.000,00.

42. Em 24/7/2007, o então prefeito de Pacujá/CE, Sr. Francisco das Chagas Alves (Gestão 2005-2008), encaminhou a documentação alusiva à prestação de contas parcial da 1ª e da 2ª parcelas do convênio, no valor total de R\$ 112.000,00, recebendo aprovação do órgão concedente, conforme Parecer Financeiro 98/2008, de 6/3/2008 (peça 2, p.174-176).

43. As alegações de defesa apresentadas pelo ex-prefeito, Sr. Francisco das Chagas Alves são confirmadas pelas informações/documentos presentes nos autos, tais como prestações de contas, extratos bancários (peça 12), Parecer Financeiro 98/2008 (peça 2, p. 174-176), Relatório de Visita Técnica (peça 2, p. 128-132), Parecer Técnico (peça 2, p. 268-272).

44. Tendo em vista a análise efetivada nos autos, entendemos que as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Francisco das Chagas Alves foram suficientes para elidir as irregularidades que lhe foram imputadas.

CONCLUSÃO

45. Da análise constante dos itens 4 a 44 da presente instrução, realizada com base nas informações, pareceres e documentos presentes nos autos verificou-se que o objeto do Convênio 522/2006 (Siafi 561916), firmado entre a Fundação Nacional de Saúde - Funasa e a Prefeitura Municipal de Pacujá/CE na gestão 2005-2008 do ex-prefeito Francisco das Chagas Alves, não foi atingido, em decorrência de abandono e descontinuidade das obras objeto do referido convênio, na gestão de 2009-2012 daquela municipalidade, sob a responsabilidade da ex-prefeita Maria Lucivane de Souza.

46. O referido convênio tinha por objeto a coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos no citado município, mediante recursos financeiros da ordem de R\$ 140.000,00 da parte da concedente, bem como R\$ 4.200,00 da parte do conveniente, perfazendo o montante de R\$ 144.200,00, conforme se verifica do Plano de Trabalho do Convênio (peça 1, p. 5-11).

47. Constatou-se total prejuízo dos recursos repassados pela Funasa, no montante de R\$ 140.000,00, uma vez que, em 2007 foi constatado em visita técnica a execução de 80% da obra, inclusive com aprovação da prestação de contas da 1ª e 2ª parcela do convênio, no valor de R\$ 112.000,00 e em visita técnica realizada pela concedente em fevereiro de 2011 foi verificado o estado de abandono das obras, fato que foi confirmado pela Controladoria Geral da União.

48. Verificou-se em 2011 o abandono da obra, deficiências na operação e manutenção das unidades construídas; ausência de funcionários na área do aterro; trincheiras inundadas; coletores de gases, poços de sucção, vias de acesso e drenos danificados; lixo depositado de forma inadequada, transformando o aterro projetado em lixão.

BENEFÍCIOS DO CONTROLE EXTERNO

49. Como proposta de benefícios potenciais quantitativos advindos do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar o possível ressarcimento aos cofres da Fundação Nacional de Saúde – Funasa dos valores que foram repassados à Prefeitura Municipal de Pacujá/CE, por meio do Convênio 522/2006 (Siafi 561916), no montante de R\$ 140.000,00, sendo R\$ 56.000,00 em 3/7/2006, R\$ 55.000,00 em 14/11/2006 e R\$ 28.000,00 em 8/12/2008, juntamente com a aplicação da multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

50. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

I) acolher as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15), ex-prefeito Municipal de Pacujá/CE, gestão 2005-2008;

II) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992, que sejam julgadas regulares as contas do ex-prefeito Municipal de Pacujá/CE, Sr. Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15), dando-lhe quitação plena, considerando que expressam, de forma clara e objetiva, a legalidade, a legitimidade, e a economicidade dos atos de gestão;

III) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Senhora Maria Lucivane de Souza (CPF 560.414.973-04), ex-prefeita Municipal de Pacujá/CE, gestão 2009-2012;

IV) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c' da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas da Senhora Maria Lucivane de Souza (CPF 560.414.973-04), ex-prefeita Municipal de Pacujá/CE, gestão 2009-2012, e condená-la ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundação Nacional de Saúde – Funasa, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se na oportunidade, os valores já ressarcidos:

Data da ocorrência	Valor Original(R\$)
3/7/2006	56.000,00 (D)
14/11/2006	56.000,00 (D)
8/12/2008	28.000,00 (D)
19/8/2009	436,57 (C)

V) aplicar a responsável, Senhora Maria Lucivane de Souza (CPF 560.414.973-04), a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de quinze dias a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada desde a data do acórdão a ser proferido até a data do efetivo pagamento, caso quitada após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

VI) autorizar, desde logo, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

VII) autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do Tribunal, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, atualizadas monetariamente até a data do pagamento, esclarecendo a responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do Regimento Interno do Tribunal), sem prejuízo das demais medidas legais.

VIII) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Ceará, 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 que entender cabíveis”.

3. Enfim, o Ministério Público junto ao TCU, segundo o parecer do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado (Peça nº 28), discordando da unidade técnica, propôs o arquivamento dos autos, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU, pelas seguintes razões:

“A instrução esclarece que três das quatro irregularidades que motivaram a instauração desta tomada de contas especial foram saneadas, ‘restando pendente a irregularidade principal no que diz respeito ao abandono da obra objeto do convênio em tela pela prefeita Maria Lucivane de Souza, que sucedeu ao prefeito Francisco das Chagas Alves’.

A ocorrência em questão remonta ao parecer técnico proferido, em 5/5/2011, pelo Departamento de Engenharia e Saúde Pública da Funasa – Diesp acerca da fiscalização realizada quanto ao Convênio 522/2006, que teve por objeto, conforme a instrução, ‘a coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos’ no município de Pacujá/CE. Em visita ao aterro sanitário pago com os recursos federais, o mencionado órgão constatou ‘abandono, deficiências na operação e manutenção das unidades construídas’. Registrou ainda que não ‘havia funcionários trabalhando na área do aterro; as trincheiras estavam inundadas; os coletores de gases, poços de sucção, vias de acesso e drenos estavam danificados, comprometendo a sua utilização conforme projetado’. O relatório apresentado concluiu, por fim, que ‘devido à ausência de operação e não conclusão dos serviços por parte do conveniente, o lixo está sendo depositado de forma inadequada, transformando o aterro projetado em lixão’.

Embora se tenha mencionado nesse documento a ‘não conclusão de serviços por parte do conveniente’, a instrução não leva isso em conta na sua análise, pondo em primeiro plano das irregularidades em exame a acusação sobre ‘abandono, deficiências na operação e manutenção das unidades construídas’. Foi exatamente dessa circunstância, a propósito, que adveio a conclusão no sentido de responsabilizar exclusivamente a ex-prefeita que sucedeu o gestor signatário do pacto, embora tivesse sido este quem efetivamente recebeu e geriu os recursos do convênio.

Partindo dos mesmos pressupostos assumidos na instrução, considero não ser possível endossar sua proposta de encaminhamento. O TCU vem reconhecendo, a exemplo do posicionamento adotado no Acórdão 4.202/2014 – 1ª Câmara, que o uso e a manutenção daquilo que se tenha adquirido ou executado com os recursos do convênio não se inserem em seu objeto.

Com efeito, o objetivo do convênio não se confunde com o objeto. O objeto, no caso vertente, era a obtenção de um meio, não a realização de um fim. Obviamente que a enunciação do fim pretendido, ou objetivo, interessa à aprovação do plano de trabalho, em face da necessidade, pelo órgão federal, da verificação do interesse público da despesa, mas isso não a converte em objeto, a ponto de se poder tomar a mera aferição, em dado momento, da não realização desse objetivo como equivalente à não execução do objeto, determinando a reprovação da prestação de contas.

O objeto, no caso vertente, ficou restrito à entrega do bem, a saber, a obra do aterro sanitário. Em face dessa assertiva, é natural a pergunta: mas a entrega de um bem sem a garantia de que será usado adequadamente para servir à população é despesa de interesse público para a União Federal? Não estaria a União, para celebrar o convênio, obrigada a assegurar-se de que o bem terá utilidade e resultará em benefícios para a população?

Entendo que a administração não pode, de fato, deixar de adotar cautelas com vistas a tais objetivos, sob pena de os gestores responderem por gestão temerária e desperdício de recursos públicos. Isso não quer dizer, no entanto, que a União deverá, em regra, instituir, no âmbito de cada convênio, instrumentos específicos de aferição. Quando o beneficiário é, por exemplo, ente federado ou outra instituição pública sujeita aos mesmos princípios e normas que condicionam os atos da própria União, é razoável o órgão concedente admitir a presunção de que os bens adquiridos, uma vez integrados ao patrimônio do beneficiário, terão seu adequado aproveitamento assegurado pelos mecanismos locais de controle – administrativos, judiciais e até políticos.

Se, por outro lado, houver qualquer razão para o órgão ou instituição concedente duvidar da capacidade das estruturas locais na realização dessa tarefa, o objeto do convênio não poderá, então, se restringir à aquisição ou construção de um bem. A administração, para alcançar os objetivos do convênio, deverá valer-se, nesse caso, da execução de programas, tomando-os como objeto do convênio – no lugar de meros projetos –, a fim de que o conveniente se comprometa com a comprovação do cumprimento de metas de qualidade e produtividade a serem atingidas em prazos definidos.

Tem-se, no entanto, não só no caso deste processo, mas de forma relativamente comum, situações nas quais o objeto do convênio foi a execução de um projeto – a entrega ou construção de um bem –, mas cujo exame da prestação de contas se dá como se se cuidasse da execução de programas, gerando-se, ante a falta de parâmetros para a fiscalização, surpresa, perplexidade e indeterminação, com dificuldades frequentemente insuperáveis quando se trata de saber se o ajuste foi regularmente executado.

Daí ao cometimento de graves injustiças a distância é curta. Incide-se, com igual frequência, tanto no erro de aprovar prestação de contas de convênio cujo objeto proporcionou os objetivos anunciados tão somente perante a presença da fiscalização, como no erro de reprovar prestação de contas cujo objeto apenas transitoriamente não produziu resultados.

Havendo sido, portanto, firmado convênio para a entrega de um bem, sem a definição de metas e prazos de produtividade, a demonstração da aquisição desse bem e da sua disponibilidade já bastam para a aprovação da prestação de contas. A exigência, apenas na prestação de contas, da apresentação de provas dos resultados produzidos, representa quebra do pacto original. Se o bem se

mostra idôneo para a consecução dos fins avençados, continua válida a presunção havida no momento da celebração do convênio no sentido de que, a qualquer momento, ele passará a atender a sua destinação.

Nesse contexto, considero que a despesa somente poderá ser rejeitada se ficar demonstrada de forma patente e cabal, pelo concedente ou pelo TCU, a ausência dessa relação de eficácia e idoneidade entre o bem adquirido por meio do convênio, o objeto, e a consecução dos fins pretendidos, ou objetivos, ou seja, se ficar provado o fato de que aquele meio não serve e nem servirá aos propósitos anunciados, afastando-se definitivamente a presunção admitida inicialmente, e não apenas pela ausência momentânea desse resultado.

Não é possível afirmar, em face das informações reunidas na instrução, que foram falhas construtivas as causas do funcionamento inadequado do aterro sanitário. Ao contrário até, os problemas no aterro sanitário foram atribuídos ao ‘abandono, [a] deficiências na operação e [na] manutenção das unidades construídas’. Não é possível também, portanto, afastar a presunção de que era útil aos propósitos pactuados, pelo menos até o momento em que surgiram os problemas decorrentes da operação. As ocorrências em questão, no entanto, dados os termos do convênio, devem ser, como já dito, objeto de exame pelas instâncias locais de controle, sejam elas administrativas, judiciais ou políticas – às quais o TCU poderia remeter cópia da decisão que vier a ser adotada.

Assim, considerando: que o caso vertente não oferece elementos que autorizem o TCU a ir além do exame da execução do objeto propriamente dito; e que tal objeto foi corretamente executado – ao menos em proporção suficiente para que a deficiência não constituísse fundamento da condenação proposta pela unidade técnica –, entendo que fica descaracterizado o dano que motivou a própria instauração da tomada de contas especial e que lhe servia de pressuposto, razão pela qual o processo deve ser arquivado.

É, para esse encaminhamento, proveitosa a lembrança de recente julgado do TCU. Transcrevo, a título de fundamentação, excerto do voto condutor ao Acórdão 1014/2014 – 2ª Câmara:

‘5. No transcorrer desta tomada de contas especial, já havia sido descaracterizada a ocorrência de dano ao erário, não havendo, por conseguinte, contas a serem julgadas. Nesse sentido, como bem asseverou o MP/TCU, ‘os artigos 12, inciso III, e 19, parágrafo único, da Lei 8.443/92, não autorizam a conclusão que é possível o julgamento de tomada de contas especial sem débito, mas tão somente o julgamento de contas. Esses dispositivos legais requerem a existência anterior de contas a serem julgadas, não configurando hipóteses para sua constituição, mas para seu julgamento. A existência anterior das contas especiais depende da verificação dos pressupostos estabelecidos no art. 8º da citada lei. E todas as hipóteses previstas nesse artigo estão relacionadas à ocorrência de dano ao erário. E nem poderia ser diferente. A Constituição Federal, ao atribuir competência ao TCU para o julgamento de contas, distingue nitidamente a situação em que há dano, consoante a redação da parte final de seu art. 71, inciso II, estatuinte que compete à Corte julgar as contas dos administradores dos órgãos e entidades ali relacionados ‘e as contas daqueles que derem causa a perda extraviou ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário’. Portanto, conclui-se que somente existem contas a serem julgadas pelo TCU que não dependem da existência de débito no caso ‘dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal’, condição não verificada no caso ora em apreciação.’

6. A corroborar o acima exposto, cabe trazer à colação os seguintes dispositivos da Instrução Normativa TCU nº 71/2012, que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial:

‘Art. 2º Tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento.

(...) Art. 5º É pressuposto para instauração de tomada de contas especial a existência de elementos fáticos e jurídicos suficientes para:

I - comprovação da ocorrência de dano; e

II - identificação das pessoas físicas ou jurídicas que deram causa ou concorreram para a ocorrência de dano.

§ 1º A demonstração de que tratam os incisos I e II deste artigo abrange, obrigatoriamente:

I - descrição detalhada da situação que deu origem ao dano, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à comprovação de sua ocorrência;

II - exame da suficiência e da adequação das informações, contidas em pareceres de agentes públicos, quanto à identificação e quantificação do dano;

III - evidenciação da relação entre a situação que deu origem ao dano e a conduta ilegal, ilegítima ou antieconômica da pessoa física ou jurídica a quem se imputa a obrigação de ressarcir os cofres públicos, por ter causado ou concorrido para a ocorrência de dano.

(...) Art. 7º Serão arquivadas as tomadas de contas especiais, antes do encaminhamento ao Tribunal de Contas da União, nas hipóteses de:

I - recolhimento do débito;

II - comprovação da não ocorrência do dano imputado aos responsáveis;

III - subsistência de débito inferior ao limite de R\$ 75.000,00, de que trata o inciso I do art. 6º desta Instrução Normativa.'

Ante o exposto, manifesto-me contrário ao encaminhamento sugerido pela unidade técnica e proponho que esta tomada de contas especial seja arquivada com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU''.

É o Relatório