



TC-025.328/2012-3

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidades Jurisdicionadas: Prefeitura Municipal de Guaramiranga/CE, Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

Responsável: Francisco Ilton Cambe Barrozo, (CPF: 116.196.943-87)

Procurador: Francisco Carlos Machado da Ponte.

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata o presente processo de Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em razão da omissão no dever de prestar contas do Convênio 1397/2005 (Siafi 555884), celebrado com a Prefeitura Municipal de Guaramiranga/CE, tendo por objeto a execução de sistema de resíduos sólidos, com vigência incidente no período de 9/12/2005 a 2/3/2009 (peça 2, p. 83).

HISTÓRICO

2. A Tomada de Contas Especial tem como responsável o Sr. Francisco Ilton Cambe Barrozo, prefeito municipal de Guaramiranga/CE na gestão 2005-2008 (peça 2, p. 83).

3. Os recursos previstos para a implementação do objeto foram orçados e aprovados no valor total de R\$ 103.092,79, sendo R\$ 3.092,79 de contrapartida da Conveniente e R\$ 100.000,00 à conta da Concedente, sendo efetivamente transferidos apenas R\$ 80.000,00, mediante as ordens bancárias 20070B900506, de 16/1/2007, e 20070B902456, de 5/3/2007, ambas no valor de R\$ 40.000,00 (peça 2, p. 83).

4. Segundo o Relatório de Auditoria 221219/2012 não constam dos autos informações quanto à fiscalização do cumprimento do objeto (peça 2, p. 83).

5. Foram emitidos o Relatório, o Certificado e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno cujas opiniões foram pela irregularidade das contas, e o Pronunciamento Ministerial, atestando haver tornado conhecimento das conclusões pela irregularidade das contas, que encaminhou a Tomada de Contas Especial ao Tribunal de Contas da União para fins de julgamento (peça 2, p.83-87).

6. Em 3/9/2012, ante a omissão no dever de prestar contas do Convênio, propôs-se a citação do ex-prefeito municipal e diligências à Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e à Prefeitura Municipal de Guaramiranga/CE para que informassem quanto à execução do sistema de resíduos sólidos, objeto do Convênio 1397/2005 e se acaso realizado, poderia ser aproveitado para fins de conclusão.

7. A apreciação da Secex/CE foi pela autorização somente da citação (peças 6 e 8).

8. Ouvido o responsável, consoante Ofício 2291/2012-TCU/Secex/CE (peça 9), manifestou-se através do seu procurador alegando, em síntese, o seguinte:

a) que não era o ordenador de despesas responsável pelo convênio firmado entre a edilidade de Guaramiranga/CE e a Funasa já que como se tratava de obra de construção civil o responsável pela aplicação dos recursos era o Senhor Secretário de Obras, Serviços Públicos e

Planejamento Urbano do Município de Guaramiranga/CE, Sr. Aualdo Fontenele de Araújo Júnior, então atuante na época da celebração e execução do convênio e contrato administrativo com a empresa vencedora do procedimento licitatório, Avlad Construções e Serviços Ltda., tudo conforme Portaria 037/2007 do Prefeito Municipal de Guaramiranga/CE, de 2/4/2007, art. 5º da Lei Municipal 115/2005, que reorganizou a estrutura administrativa da prefeitura municipal e contrato administrativo com a empresa vencedora do certame (peça 11, p. 2);

b) que de acordo com a cláusula terceira do instrumento contratual padrão, a prestação de contas deveria ser apresentada em até 60 (dias) após o fim da vigência contratual, o que somente ocorreu após o final do mandato municipal do defendente (peça 11, p. 4);

c) nem o defendente fora notificado para apresentar a prestação de contas nem mesmo a edilidade também o fora, tudo de modo a conceder-lhe prazo para a referida prestação de contas, ainda que parcial a teor do contido na subcláusula terceira da referida cláusula terceira da minuta padrão (peça 11, p. 4);

d) consta expressamente da Tomada de Contas Especial que não houve fiscalização do objeto conforme parte final do item 3 do documento de Relatório de Auditoria nº 221219/2012, o que infringe a IN 56/2007-TCU (peça 11, p. 4);

e) a vigência do convênio foi prorrogada por interesse e obrigação do próprio órgão concedente até 2/3/2009 (peça 1, p. 331);

f) a Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará (Semace) embargou os dois terrenos para a construção da usina de compostagem o que inviabilizou a realização do projeto naquela oportunidade (peça 11, p. 6);

g) formulou requerimento para o Banco do Brasil onde foram solicitadas as cópias dos extratos da conta corrente 13835-5, da agência 3982, que se referia à conta de movimentação de valores do dito convênio, sendo as informações lá constantes indispensáveis para o exercício do direito do devido processo legal por parte do ora defendente, e que ainda não teve acesso até o presente momento (peça 11, p. 7);

h) o relatório da Controladoria Geral da União (CGU) 1198, em seu item 1.2.4 reconheceu que os valores sacados da conta corrente do convênio foram devidamente ressarcidos (peça 11, p. 6);

i) por se tratar de construção de uma obra civil, é óbvio que ainda que não concluída a mesma, o que nela fora efetuado de construção e de aproveitamento de terreno como terraplenagem, além de outros benefícios, tem e deve ser aproveitado, consistindo em verdadeira etapa útil da obra, o que deve ser efetivamente apurado na busca da verdade real dos fatos dentro do presente processo de contas, para inclusive se apurar - se é que existe - o verdadeiro valor a ser devolvido aos cofres federais (peça 11, p. 10).

9. Observa-se da presente instrução que não houve exame das alegações produzidas.

10. Nas considerações que teceu o auditor pontuou argumento trazido pelo defendente que destacou a indisponibilidade de documentos para a prestação de contas, além da importância dos extratos bancários da c/c do convênio para a realização do exame documental. Neste ensejo, asseverou que a CGU consignou em Relatório de Fiscalização 198/08, disponibilizado em seu sítio, informação acerca de serviços não prestados em relação ao convênio, além de saques irregulares na c/c do convênio (item 11, peça 14, p. 12-16). Em função disto, concluiu a instrução pela necessidade de diligência à instituição financeira visando acesso aos extratos referentes ao período compreendido entre 9/12/2005 a 2/3/2009 (item 13), inclusive ratificando novamente as diligências à Funasa/PM de Guaramiranga/CE para que confirmassem a execução da obra questionada.

11. Em pronunciamento, a Divisão Técnica (peça 16) ratificou a proposta do pedido dos extratos dos bancários e destacou que CGU também evidenciara, além dos fatos mencionados na instrução precedente, indícios de simulação do processo licitatório (item 1.2.1, peça 14, p. 7-10) e aprovação do projeto pela Funasa com informação falsa de existência de Licença Ambiental (item 1.2.2, peça 14, p. 10-12). Como relação a este último aspecto, destacou-se ainda que a obra sofrera dois embargos por parte do órgão ambiental estadual (peça 11, p. 6), devido os locais indicados pela prefeitura não se adequarem aos requisitos ambientais. Quanto aos saques indevidos, especificamente, o Diretor destacou informação prestada pela CGU (peça 14, p. 15-16), no sentido de que os valores foram parcialmente devolvidos à c/c do convênio, além da ocorrência de saldo residual não utilizado.

12. Ao final, como salientado, a proposta da Divisão Técnica foi pela ratificação da diligência ao Banco do Brasil, ou seja, pela solicitação dos extratos bancários, tendo sido emitido o Ofício 379/2014 Secex/CE(peça 19), reiterado à peça 22.

13. Realizada a diligência alvitrada, a mesma foi enviada de forma incompleta (peça 25), razão pela qual for formalizado novo pedido, nos termos do Ofício 0444/2015, de 5/3/2015 Secex/CE (peça 28), cuja resposta foi devidamente encaminhada por intermédio do Ofício CENOP SJ nº 2015/16724520, de 17/3/2015 (peça 30/31).

ANÁLISE

14. Inicialmente, cabe frisar que o ex-prefeito não apresentou nenhum elemento adicional, além do arrazoado de defesa e provas existentes nos autos que possam comprovar as alegações de produzidas. Limitou-se a produzir justificativas com vistas a desconstituir as provas existentes, requerer a produção posterior de novas provas e indicar rol de testemunhas (peça 11, p.11-12).

15. Notadamente, quanto a esta última solicitação – produção de novas provas -, embora tal procedimento seja comum ao processo civil, desconhece o jurisdicionado que perante o TCU tal instituto não encontra previsão na LO-TCU, devendo os elementos probantes ocorrer de forma paralela às alegações produzidas. Logo, o exame das justificativas ficará restrito à peça trazida pelo responsável e aos autos em si.

16. Neste sentido, em preliminar (item 8, letra a), argumenta que não era ordenador de despesa e que a responsabilidade pela execução a obra deveria ser atribuída ao secretário de obra, responsável pela execução do empreendimento. Segundo ele, o ex-secretário também fora responsável pelo acompanhamento da obra, realização da licitação e assinatura do contrato, consoante procedimento de descentralização administrativa que redistribuiu as competências organizacionais da prefeitura de Guaramiranga/CE.

17. Tal assertiva deve ser refutada pelos seguintes motivos. Primeiro, por que o Tribunal entende que a responsabilidade primária pela gestão das finanças públicas municipais cabe ao prefeito municipal. Muito – e de certa forma compreensível -, poderiam os serviços ser descentralizados, o que não implica a responsabilidade inerente aos cargos ocupados, daí porque os atos de delegação não exime o agente delegante de vir a ser sancionado.

18. Em função disto, o Tribunal possui entendimento amplamente consolidado, no sentido de que há responsabilidade solidária entre gestores públicos e efetivos responsáveis pelos atos praticados (Acórdão 296/2011 2ª Câmara, 1190/2009-Plenário, 1715/2008-Plenário, 3765/2011 1ª Câmara, 2603/2011-Plenário), eis que os primeiros têm o dever de selecionar bem os seus prepostos e uma vez eleitos (*culpa in eligendo*), a responsabilidade sob eles não cessa, devendo o delegante supervisionar-lhes os atos praticados sob pena de responder com eles (*culpa in vigilando*). Isto que dizer, em última análise, mesmo que o ex-prefeito não tenha interferido em nenhum ato – como é o caso, já que os nega ter praticado, ainda assim é passível de responsabilização: a uma, por haver nomeado os gestores responsáveis pela execução do convênio/contrato; a duas, por não ter exercido

sobre eles a vigilância necessária sobre os atos praticados tendentes a realização dos fins almejados pelo convênio. E tanto é assim, que os administradores públicos podem ser responsabilizados simplesmente em função deste último elemento na medida em que contribuíram para a formatação do ato, sem, no entanto, terem desejado o seu resultado finalístico. É o que vem a se chamar de culpa *in eligendo* e culpa *in viligando*. Portanto, a alegação de defesa deve ser rejeitada. Ademais, o responsável não produziu nenhum documento acerca dos atos praticados pelo secretário de obras, bem como nos autos os documentos relativos à formalização do convênio são por ele assinados (peça 1, p. 69, 265/267).

19. Com relação à data de prestação de contas do convênio (item 8, letra b), alegada no presente caso, a qual teria a possibilidade de deslocar o dever de prestar contas para a gestão seguinte, observa-se com base na diligência realizada ao Banco do Brasil que em nada diminui a responsabilidade imputada ao envolvido. Tal argumento encontra amparo nas datas em que os recursos foram sacados (quadro abaixo – peça 31), o que estabelece o nexo causal entre a gestão do concedente e o suposto uso dos mesmos, vez que a mesma foi concluída em 2008 e os saques foram operados em 2007:

Quadro 1

DATA	EVENTO	VALOR
18.1.2007	ordem bancária	C – R\$ 40.000,00 p. 32
18.2.2007	transf. Autorizada	D - R\$ 40.000,00 p. 31
7.3.2007	ordem bancária	C - R\$ 40.000,00 p. 30
2.4.2007	aviso de débito	D - R\$ 40.000,00 p. 29

20. Quanto ao emprego dos recursos, vale destacar trechos da fiscalização da CGU que apontam intenção dolosa no uso indevido dos valores do convênio. De antemão, face o extrato bancário evidencia-se que logo ao mês seguinte ao aporte dos R\$ 40.000,00 iniciais, os valores foram integralmente sacados. Situação idêntica em relação ao segundo depósito. Considerando uma evolução natural de qualquer empreendimento, não justifica pagamentos desta ordem em tão curto espaço de tempo o que denota pagamento antecipado de recurso público, situação não permitida pela legislação vigente, *verbis*:

Decreto 93.872/86

Art. 38. Não será permitido o pagamento antecipado de fornecimento de materiais, execução de obra, ou prestação de serviço, inclusive de utilidade pública, admitindo-se, todavia, mediante as indispensáveis cautelas ou garantias, o pagamento de parcela contratual na vigência do respectivo contrato, convênio, acordo ou ajuste, segundo a forma de pagamento nele estabelecida, prevista no edital de licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta.

21. Oportuno destacar que a CGU relata quando da fiscalização da obra as seguintes situações. Aprovação do projeto com informação da existência licença ambiental, quando a mesma havia sido indeferida pelo órgão ambiental (peça 14, p. 10); apresentação de nova fiscal relativa ao primeiro saque, com serviços não realizados (peça 14, p. 12); saques da c/c do convênio sem o uso de cheque nominativo, mas mediante aviso de débito e transferência (peça 14, p. 15) e simulação de realização de processo licitatório (peça 14, p. 7). Tais evidências deixam claro a intenção do gestor em burlar a execução do convênio na medida em que, como deixou patente a própria CGU.

22. O ex-prefeito também declara que não foi chamado a apresenta prestação de contas (item 8, letra c acima). No entanto, compulsando os autos consta AR assinado pelo interessado referente à Notificação 604 (peça 1, p. 354), na qual a Funasa convida o responsável a entregar os documentos de execução do convênio (peça 1, p. 349). Portanto, as presentes alegações devem ser rejeitadas.

23. Declarou o responsável que não houve fiscalização do convênio, em infringência à IN TCU 56/2007 (item 8, letra d/e acima), bem assim que o convênio teria sido prorrogado a interesse do concedente. Não se vê como tais ocorrências puderam interferir no direito de defesa do responsável ou na aplicação adequada dos recursos da obra. Em razão disto, as presentes alegações devem também ser rejeitadas.

24. O responsável buscou também atribuir o atraso na execução da obra aos embargos realizados por parte da Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará (Semace) em dois terrenos que serviram de localização da usina (item 8, letra f acima). No entanto, omitiu dos esclarecimentos prestados a este Tribunal que conseguiu a aprovação do projeto da usina junto à Funasa mediante informação falsa acerca da existência de licença ambiental, quando a mesma havia sido indeferida, conforme constatação da CGU (peça 14, p. 10). Assim, independentemente da informação prestada pela CGU, caberia ao responsável garantir os meios para a boa execução do objeto do convênio. Se porventura órgão estadual considerou a localização inapropriada, a situação confirma apenas que as medidas postas em prática pelo responsável não se encontravam adequadas e isto não pode ser utilizado em defesa para justificar o atraso da execução da obra, já que lhe deu causa. No caso, sequer a obra poderia ter sido iniciada. Assim, rejeitam-se as alegações de defesas produzidas.

25. Em que pese à declaração que supostamente seu direito de defesa fora prejudicado face à dificuldade de acesso aos extratos bancários da execução do convênio (item 8, letra g acima), as alegações também não devem prosperar. Primeiro, tendo em vista que o responsável não apresentou junto a esse Tribunal nenhuma solicitação dos referidos extratos junto ao Banco do Brasil de modo a validar o interesse em produzir a prova tempestivamente. Segundo, mesmo ao produzi-la, os extratos encaminhados pela instituição bancária comprovaram que os recursos foram utilizados na sua gestão, portanto, não se prestariam mais para justificar a não aplicação dos valores. Em sentido contrário, passaram a fazer prova contra ele, exigindo, isto sim, provas que a obra fora executada, situação também não evidenciada pelo responsável. Assim, rejeita-se a alegação apresentada.

26. De igual modo rejeita-se a alegação de defesa no sentido de que parcela dos recursos teria retornado para a c/c do convênio (item 8, letra h acima), consoante informação colhida em relatório da CGU. Os extratos bancários remetidos pelo Banco do Brasil demonstram tão somente saque dos valores, inclusive tendo os desembolsos se operado mediante aviso de débito e transferência, procedimentos estes não permitidos pela remansosa jurisprudência do TCU, eis que representa procedimento básico de administração financeira (Acórdão 4373/2014-TCU-1ª Câmara; Acórdão 5479/2013-TCU-1ª Câmara; Acórdão 3708/2010-TCU-2ª Câmara). Além do mais, o responsável, ao quebrar de forma deliberada o vínculo que unia os pagamentos a origem dos recursos, rompeu o nexo causal entre os recursos transferidos e o objeto do convênio, pondo sob suspeição o destino dos valores removidos, carecendo além da prova da execução da obra em si, também a demonstração do destino dados aos recursos conveniados. Logo, como não demonstrou nenhuma situação, tampouco outra, refuta-se a alegação apresentada.

27. Por último, não há parcela útil da obra a ser aproveitada, como argumentado pelo responsável (item 8, letra i acima), eis que não houve execução da mesma, conforme demonstrado pela CGU. A parcela executada - limpeza do terreno - não pode ser considerada como parcela útil, visto que não se pode dizer que com o passar do tempo possa ser empregada na execução da usina. Aqui, há indícios de cometimento de crime de falsidade ideológica (art. 299 do Código Penal), na medida em que foi apresentado para pagamento a NF 7, de 26/2/2007, no valor de R\$ 40.991,13, cuja maioria dos serviços, segundo a CGU, não foram realizados, mas somente a limpeza do terreno, no valor de R\$ 1.317,92 (peça 14, p. 12-14). Logo, além de rejeitar-se a alegação apresentada, propõe-se a remessa dos autos ao Ministério Público Federal para adoção das providências cabíveis, frente à possibilidade do ilícito penal.

CONCLUSÃO

28. Propõe-se a rejeição dos argumentos de defesa apresentados, devolução dos valores descentralizados, aplicação de multa ao ex-gestor e remessa dos autos ao Ministério Público Federal face a existência de indício do cometimento de ilícito penal (item 27).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

I) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Francisco Ilton Cambe Barrozo, CPF: 116.196.943-87, ex-prefeito municipal de Guaramiranga/CE;

II) com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, “a” e “d”, 19, caput, da Lei 8.443/93, e §2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e IV e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Francisco Ilton Cambe Barrozo, CPF: 116.196.943-87, ex-prefeito municipal, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, 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:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
40.000,00	16/1/2007
40.000,00	7/3/2007

III - aplicar ao responsável acima elencado a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/93 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

V) autorizar, se requerido pelo responsável, o pagamento das dívidas em 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

VI) 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.

Secex/CE, em 29/5/2015

(Assinado Eletronicamente)



ROBERTO Sérgio do Nascimento
AUGC, matrícula 3039-2