TC 009.445/2013-7

Tipo: tomada de contas especial

Unidades Jurisdicionadas: Ministério do Desenvolvimento Agrário/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/MA e Prefeitura Municipal de Arame/MA

Responsáveis: João Menezes Souza (CPF: 162.682.454-15) e Comdesplan Comércio, Construções, Desmatamentos e Terraplenagem Ltda (CNPJ 03.675.295/0001-94)

Procurador: não há

Proposta: preliminar (citação e audiência)

INTRODUÇÃO

1.Trata-se de tomada de contas especial - TCE instaurada pelo pela Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra - do Maranhão, em razão da impugnação parcial de despesas efetuadas com recursos do Convênio n° 4.000/2006, nº Siafi 560397, celebrado com a Prefeitura Municipal Arame/MA, na pessoa do Sr. João Menezes Souza, prefeito municipal, tendo por objeto a perfuração de 1 poço tubular profundo com reservatório e rede de distribuição de água, melhoramento 68 Km de estradas vicinais e implantação de 17 bueiros, com vigência estipulada para o período de 29/6/2006 a 22/12/2007, conforme termo de convênio (peça 1, p. 269-279)

HISTÓRICO

2. Conforme cláusula quarta do convênio em epígrafe, seriam necessários à consecução do seu objeto de R$ 1.078.968,15, sendo R$ 971.071,33 a cargo do concedente e R$ 107.896,82 a contrapartida financeira a cargo da municipalidade.

3. A liberação da contrapartida financeira da concedente ocorreu em quatro parcelas, mediante pagamento via ordens bancárias 2006OB901240, no valor de R$ 79.827,96, 2006OB902307, no valor de R$ 167.574,87, 2007OB902347, no valor de R$ 361.834,25 e 2007OB904214, no valor de R$ 361.834,25, conforme peça 5, p.151.

4. O plano de trabalho do convênio em epígrafe e a nota de empenho que assegurou os recursos para a empreitada em consignados à peça 1, p.281-285 e p. 289-291, respectivamente.

5. O convênio em apreço teve quatro termos aditivos, cujos teores tratavam basicamente de alteração de prazo de vigência do referido convênio e alteração do seu plano de trabalho, todos devidamente aprovados pelas instâncias de direito, conforme peça 1, p.347-349 e 402, peça 2, p.53-55 e p.101-103.

6. No presente convênio houve várias visitas técnicas da Superintendência Regional do Incra/MA para averiguar as condições de sua execução, sendo que o relatório de visita técnica datado do dia 21/12/2007 indica que, em termos percentuais, as obras, objeto do presente convênio, foram realizadas numa marca de 80% (peça 2, p.74-77), corroborado com o despacho do engenheiro do Incra/MA, consignado à peça 5, p.75.

7. Na última visita técnica do Incra/MA, já depois de ser liberada a última parcela do convênio, foram detectadas algumas pendências que, na avaliação do responsável pelo relatório, impediria o recebimento das obras (peça 4, p.41-45). Resumidamente, podemos assim descrevê-las:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50372494.

7.1. Precariedade de trechos da estrada, sobretudo na altura do Km 17, locais onde é necessário a reparação;

7.2. Falta de qualidade na execução dos desvios que se fizeram necessários quando da construção da das estradas vicinais, devido a alagamentos verificados;

7.3. O poço, apesar de estar funcionando, apresenta vazão muito pequena e funcionamento anormal, pois mescla a passagem de água e ar e

7.4. Rede de distribuição com pouca profundidade, o que favorece a quebra da tubulação e vazamentos.

8. A prestação de contas final do presente convênio (peça 4, p.71-328) foi analisada financeiramente pelo setor competente (peça 4, p.331-351), cujo parecer conclusivo, após minucioso exame, foi pela devolução dos valores das respectivas ocorrências abaixo discriminadas, perfazendo um montante de R$ 296.478,27:

8.1. Contrapartida prefeitura não depositada.....47.946,37

8.2. Utilização, sem autorização, dos rendimentos da conta..... 778,94

8.3. Pagamento antecipado à prestadora de serviços.....153.752,96

8.4. Cheques emitidos fora do objeto do convenio..... 94.000,00

9. Nessa linha, foi instaurada a tomada de contas especial pela impugnação de parte valores liberados (20%) e devolução dos valores acima descritos, o que ocasionou a imputação de débito no valor de R$ 490.692,54, consoante às análises contidas nos relatórios de TCE acostado à peça 5, p. 91-102 que circunstanciou o fatos danosos e o respectivo responsável**: Sr. João Menezes Souza (CPF: 162.682.454-15),** ex-prefeito, em virtude da inexecução parcial do objeto pactuado no Convênio 4000/2006.

10. Devidamente notificado para recolher os valores apurados pelo tomador de contas (peça 5, p.55), o responsável permaneceu inerte. Reiterada a notificação (peça 5, p.89), para recolhimento dos valores apurados nesta tomada de contas especial, manteve-se a inércia do responsável. Antes, porém, instado a apresentar defesa acerca de algumas irregularidades detectadas na prestação de contas final (peça 4, 357) o responsável apresentou defesa (peça 359-404), que não foi capaz de ilidir as irregularidades apontadas, dando seguimento ao processo de tomada de contas especial.

11. A inscrição da responsabilidade no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI esta consignada à peça 5, p.87.

12. O Relatório de Auditoria do Controle Interno (peça 5, p. 153-156, contém a devida manifestação acerca dos quesitos mencionados no art. 4º, inciso V e § 1º, da IN/TCU 56, de 5 de dezembro de 2007, tendo concluído aquela instância de Controle pela irregularidade das presentes contas, conforme Certificado de Auditoria (peça 5, p. 157) e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 5, p. 158).

13. Em Pronunciamento Ministerial (peça 5 p. 163), o Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, na forma do art. 52 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, atesta haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno acerca das presentes contas.

EXAME TÉCNICO

14. Para melhor compreensão do presente exame técnico, dividiremos em duas partes: da inexecução parcial do objeto do convênio e das demais ocorrências verificadas pelo tomador de contas.

Da inexecução parcial do objeto do convênio

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50372494.

15. O convênio 4000/2006 teve por objeto a perfuração de 1 poço tubular profundo com reservatório e rede de distribuição de água, melhoramento 68 Km de estradas vicinais e implantação de 17 bueiros.

16. De forma sintética, consoante análise do tomador de contas contida à peça 5, p.91-102, o débito apurado fora motivado em virtude do não cumprimento total do objeto pactuado no convênio em epígrafe e em decorrência de outros episódios identificados nos autos.

17. Verificou-se, realmente, que a execução do objeto da avença foi apenas parcial, conforme se depreende da documentação consignada à peça 2, p.74-77), corroborado em despacho do engenheiro do Incra, consignado à peça 5, p.75, onde é taxativamente mensurado o percentual de 80% de execução da obra como um todo.

18. Em casos como este, em que o objeto não foi concluído, a responsabilização do gestor pela inexecução deve se limitar ao valor correspondente à fração não concretizada do objeto, desde que a parte realizada possa, de alguma forma, trazer algum benefício para a comunidade envolvida ou para o alcance dos objetivos do ajuste.

19. No caso em tela, pelo que foi exposto nas considerações consignadas no último relatório de visita técnica (peça 4, p.41-45) entende-se que há a possibilidade de aproveitamento do que foi executado em benefício da comunidade. Assim, não se deve promover a responsabilização pela totalidade do valor do convênio, o que caracterizaria o enriquecimento sem causa da administração, como observou acertadamente o tomador de contas.

20. O valor do débito decorrente da inexecução deve, pois, corresponder apenas à fração não realizada do objeto, que, no caso em tela, corresponderá a 20% dos valores repassados, o que corresponde, monetariamente, a quantia de R$ 194.214,27, que deve ser atualizado a partir de 21/12/2007, data da liberação da última parcela do convênio.

21. Nesse sentido é a jurisprudência dominante do TCU, como se pode depreender dos Acórdãos 4.220/2010-TCU-1ª Câmara, 149/2008-TCU-2ª Câmara, 312/2008-TCU-1ª Câmara, 13/2007-TCU-2ª Câmara, 862/2007-TCU-2ª Câmara, 1.132/2007-TCU-Plenário, 1.521/2007-TCU-2ª Câmara e 2.368/2007-TCU-2ª Câmara.

22. Por fim, registre-se que, em nenhum momento no curso deste processo foi suscitado o entendimento de que as empresas que prestaram serviços à Prefeitura de Arame/MA para a consecução do objeto do presente convênio tenham contribuído para a sua inexecução parcial . Os relatórios técnicos do concedente e o relatório da Tomada de Contas Especial, nada tratam sobre possível responsabilidade dessas empresas.

23. Não obstante a análise realizada até o presente momento, a que se considerar ainda que a pessoa jurídica de direito privado, ao celebrar avença com o poder público federal, objetivando alcançar uma finalidade pública, está sujeita ao cumprimento da obrigação pessoal de prestar contas ao poder público, tanto quanto o dirigente, conforme entendimento exposto pelo Acórdão 2763/2011-TCU-Plenário.

24. Nesse ponto, cabe esclarecer a situação dos prestadores de serviços junto à prefeitura de Arame/MA no curso da execução do convênio em epígrafe. Num primeiro momento, a empresa Terpav – Terraplenagem e Pavimentação Ltda iniciou as obras e depois, por razões esclarecidas pela à peça 2, p.19-21, teve seu contrato rescindido com a municipalidade. A prefeitura, então tratou de firmar um novo contrato com empresa diversa para dar continuidade à avença e concluir as obras. Nesse sentido, firmou contrato com a empresa Comdesplan Comércio, Construções, Desmatamentos e Terraplenagem Ltda (peça 3, p.253-259).

25. Logo, responde solidariamente com o Sr. João Menezes Souza, a empresa Comdesplan Comércio, Construções, Desmatamentos e Terraplenagem Ltda, tendo em vista estar evidenciado nos autos, conforme prestação de contas apresentada pelo concedente (peça 4, p.71-328) que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50372494.

evidencia e discrimina os cheques através de extratos da conta específica emitidos dentro do período de vigência do convênio, que a referida empresa percebeu os recursos provenientes do convênio em epígrafe, quando executou as obras referentes ao objeto do convênio, configurando-se o disposto no § 2º do art. 16 da Lei 8.443/1992.

26. Entende-se, ainda, que a empresa Terpav – Terraplenagem e Pavimentação Ltda não deve ser incluída no rol de responsáveis solidários, haja vista que teve o contrato rescindido com a municipalidade antes do prazo de validade do convênio. Ademais, a empresa Comdesplan Comércio, Construções, Desmatamentos e Terraplenagem Ltda que fora contratada para concluir a obra não o fez. Portanto, somente esta última deve ser responsabilizada solidariamente com o ex-prefeito.

Das demais ocorrências verificadas pelo tomador de contas

27. O tomador de contas aponta acertadamente como irregularidade a ausência da totalidade da contrapartida a ser depositada pelo convenente. Segundo os termos do convênio, a contrapartida seria no montante de R$ 107.896,79, mas a prefeitura só depositara R$ 59.950,42, restando um saldo de R$ 47.946,37. Nesse sentido, o tomador de contas recomenda o ressarcimento desse valor aos cofres da União.

28. De conformidade com a jurisprudência deste Tribunal, a ausência de contrapartida de responsabilidade do conveniado constitui irregularidade grave quando, em razão dessa falta, o objeto acordado não é integralmente executado (Ac. nº 079/96-2ª Câmara; Ac. nº 068/97-1ª Câmara e Decisão nº 311/97-Plenário).

29. Entretanto, a diferença em apreço não parece ter interferido na inexecução parcial do convênio, uma vez que representou apenas 4,4 % do total conveniado e a parte não executada representou 20%. Por isso, entende-se que a responsabilidade do ex-prefeito deve ser afastada neste ponto específico.

30. Ficou comprovado ainda, por meio da análise dos extratos bancários presentes nos autos, que a conta específica do convênio em apreço foi movimentada para fins diversos do objeto daquele, o que é considerado ato de gestão ilegal, por descumprir as regras do convênio e desatender os preceitos do art. 20 da Instrução Normativa STN 01/97, norma que regula os convênios.

31. Fica bem esclarecido, conforme análise financeira efetuada à peça 4, p.339, que os valores de R$ 65.000,00 e R$ 24.000,00 foram sacados e posteriormente restituídos à conta (peça 4, p.111, 113 e 123), e ainda, não correspondem a nenhum pagamento realizado a empresas executoras das obras.

32. Deve, pois, o responsável ser chamado em audiência para esclarecer os motivos que o levaram a tal ato de gestão, sem, contudo, necessitar devolver os valores em apreço, como sugere o tomador de contas, uma vez que tais valores foram depositados na conta específica dentro do prazo de validade do convênio (peça 4, p.123).

33. Outro elemento que deu origem a esta tomada de contas especial foi o pagamento antecipado no valor de R$ 153.752,96 à empresa Terpav – Terraplenagem e Pavimentação Ltda (peça 4, p.265-266.). Tal procedimento é vedado pela Instrução Normativa STN 01/97 e é considerado ato de gestão ilegal, em afronta as regras de liquidação e pagamento de despesas públicas prescritas nos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64.

34. A despeito da compensação do adiantamento em apreço, quando da emissão da nota fiscal no valor de R$ 259.381,42 (peça 4, p. 269-271), deve o ex-prefeito, mediante audiência, apresentar razões de justificativas para tal ocorrência.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50372494.

35. A última ocorrência observada pelo tomador de contas que motivou a presente tomada de contas especial foi o ato do ex-gestor de utilizar os rendimentos da aplicação dos recursos do convênio sem a devida solicitação ao concedente, o que teria gerado um débito a ser ressarcido aos cofres da União no valor de R$ 778,94.

36. Entende-se que, em relação a este último ponto, não cabe a citação do responsável no intuito do ressarcimento do valor referente aos rendimentos dos recursos do convênio, haja vista que o valor em análise foi aplicado no objeto do convênio, conforme afirma o tomador de contas. Suscitaria, em outra análise, a audiência do responsável para apresentação de razões e justificativas para tal ato, em virtude da ausência de autorização para mudança no plano de trabalho e consequente aplicação dos rendimentos.

CONCLUSÃO

37. Da análise em conjunto de todos os fatos ocorridos, infere-se que houve inexecução parcial do convênio 4000/2006, com o aproveitamento da parte executada da avença. Com isso, na forma do art. 202 do RI/TCU, aprovado pela Resolução 246, de 30 de novembro de 2011, definida nos autos a responsabilidade dos agentes envolvidos nos atos inquinados a adequada caracterização do débito, é cabível a citação dos responsáveis.

38. Depreende-se ainda da análise dos autos, ante as demais ocorrências identificadas pelo tomador de contas, que deve-se promover audiência do ex-gestor para que este apresente razões de justificativas que motivaram os episódios narrados nesta instrução.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

39. Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:

39.1. a realização da citação abaixo indicada, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno, para que os responsáveis abaixo arrolados, em solidariedade, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência da citação, apresentem alegação de defesa ou recolham ao cofre especificado a quantia devida, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em virtude da inexecução parcial do objeto do convênio 4000/2006 pactuado entre o Instituto de Colonização e Reforma Agrária/MA e a Prefeitura de Arame/MA:

a) Irregularidades detectadas que motivaram a inexecução parcial:

- Precariedade de trechos da estrada, sobretudo na altura do Km 17, locais onde é necessária a reparação;

- Falta de qualidade na execução dos desvios que se fizeram necessários quando da construção da das estradas vicinais, devido a alagamentos verificados;

- O poço, apesar de estar funcionando, apresenta vazão muito pequena e funcionamento anormal, pois mescla a passagem de água e ar, e

- Rede de distribuição de água com pouca profundidade, o que favorece a quebra da tubulação e vazamentos.

b) Quantificação do débito

Valor histórico	Data da ocorrência
194.214,27	21/12/2007

c) Cofre para recolhimento: Superintendência Regional do Incra/MA

d) Responsáveis solidários:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50372494.

Nome: João Menezes Souza (CPF: 162.682.454-15)

Endereço 1: Rua Nova, s/n, Centro, Arame/MA, CEP 65.945-000 (peça 7, p.1)

Nome: Comdesplan Comércio, Construções, Desmatamentos e Terraplenagem Ltda (CNPJ 03.675.295/0001-94)

Endereço 1: Avenida Bernardo Sayao 26, Bairo Entroncamento, Araguaia/TO, CEP 77.815-810. (peça 1, p.2)

39.2. a realização de audiência do **Sr. João Menezes Souza (CPF: 162.682.454-15)** com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto às ocorrências abaixo relacionadas, com infração ao disposto no art. 20 da Instrução Normativa STN 01/97 e aos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64:

a) utilização dos recursos do convênio 4000/2006, número Siafi 560397 para finalidade diversa do objeto pactuado, conforme itens 30-32 da presente instrução;

b) pagamento antecipado no valor de R$ 153.752,96 à empresa Terpav – Terraplenagem e Pavimentação Ltda, conforme itens 33-34 desta instrução

c) ausência de autorização para mudança no plano de trabalho e consequente aplicação dos rendimentos dos recursos do convênio em análise no valor de R$ 778,94, conforme itens 35-36 desta instrução.

SECEX-MA, 30/7/2013.

(Assinado Eletronicamente)
José Nicolau Gonçalves Fahd
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 9449-8

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50372494.