PROCESSO TC-01379/08

Prestação de Contas de Convênios – Projeto Cooperar e Associação Comunitária do Riacho do Meio (Convênio nº 0604/00); Município de Manaíra – Infraestrutura/Eletrificação Rural - Prestação de contas ao Concedente apresentada de forma incompleta – Instauração de Tomada de Contas Especial – Omissão do gestor na apresentação de documentação probatória – Regularidade com ressalvas do Convênio – Recomendação.

ACÓRDÃO AC1-TC - 1740 /15

RELATÓRIO

Os presentes autos versam sobre a análise de Tomada de Contas Especial instaurada pela Coordenação-Geral do Projeto Cooperar (Concedente), em função da prestação de contas incompleta do Convênio n° 0604/00, apresentada pela Associação Comunitária do Riacho do Meio (Convenente), destinatária dos recursos, localizada no Município de Manaíra. O pacto, constituído no âmbito do Programa de Combate à Pobreza Rural – PCPR –, possuiu as seguintes características:

***Número do Convênio**: 0604/00 – celebrado em 30/06/2000.*

- *Objeto: Eletrificação Rural.*
- *Concedente: Projeto Cooperar.*
- *Convenente: Associação Comunitária do Riacho do Meio, representada pelo então Presidente, o senhor Antônio Alves dos Santos.*
- *Valor inicial do Convênio: R$ 28.050,82.*

***Termo Aditivo**: sem data (fls. 12/13).*

- *Objeto: acrescer ao Convênio n° 0604/00 o valor de R$ 7.816,15, tendo em vista o realinhamento de preços.*

Do valor original do convênio (R$ 28.050,82), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD – participou com R$ 21.038,12, correspondendo a 75% do ajuste, cabendo ao Tesouro Estadual o aporte de R$ 4.207,62, equivalente a 15% do montante integral, enquanto à comunidade incumbiu o aporte do complemento de 10%, na forma de recursos próprios, que totalizariam R$ 2.805,08.

Em data desconhecida, foi formalizado termo aditivo entre as partes convenentes (fls. 12/13), com o propósito de majorar o valor global do ajuste em R$ 7.816,15, haja vista necessidade de realinhamento de preços, conforme especificação constante no Ofício nº 531/03-CG (fl. 63). Mantidas as proporções originais do termo inicial, ficou a cargo do BIRD o reforço de R$ 5.862,11, enquanto que ao Governo do Estado da Paraíba e à Associação, couberam, respectivamente, os montantes de R$ 1.172,42 e R$ 781,62.

Em 01/03/2004, a Coordenação Geral do Projeto Cooperar resolveu constituir comissão para instaurar Tomada de Contas Especial (TCE), com vistas a examinar a regularidade da execução de obras pactuadas em diversos convênios (fl. 67), entre os quais o 0604/00.

Instruído o relatório final de Tomada de Contas Especial em 19/07/2004 (fls. 74/76), foi constatada a conclusão da obra, no teor do termo de entrega e recebimento do projeto (fl. 14), assinado pelo dirigente da Associação, por membros do comitê de acompanhamento e por representante da Empresa Nordestina de Eletrificação Ltda, executora da obra. Não obstante a constatação da consecução dos objetivos, foram pontuadas falhas em parecer técnico que analisou a TCE, nos seguintes termos:

> *Falta de comprovação de notas fiscais e recibos, comprovante do recolhimento do ISS (Imposto Sobre Serviços), CND (Certidão Negativa de Débitos) junto ao INSS (Instituto Nacional da Seguridade Social), ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) da obra, extratos bancários da conta corrente referente aos meses de dez/01 a jan/02 e março/01 a junho/03, extratos da conta poupança referente aos meses de agosto/01 a julho/02 e abril a junho/04 (fl. 80).*

Na conclusão da pela, foram sugeridas as seguintes providências

> *Responsabilizar a Empresa Nordestina de Eletrificação Ltda. por não apresentar as notas fiscais e recibos dos recursos recebidos, o recolhimento do ISS, ART da obra e a CND da obra, bem como a Associação Comunitária Riacho do Meio, através de seu Presidente, o Sr. Antônio Alves dos Santos pela não comprovação dos recursos aplicados e apresentação da CND da obra pelo qual responde solidariamente". E que por fim, "sugere à Coordenação Geral o relatório da Tomada de Contas Especiais juntamente com o mencionado Parecer à Procuradoria Geral do Estado, para as providências que o caso requer.*

Após ser remetido a esta Corte de Contas, o processo foi encaminhado à Divisão de Controle das Obras Públicas – DICOP, que, por meio do Relatório DECOP/DICOP n° 019/11 (fls.84/86), listou uma série de constatações reputadas como "considerações/irregularidades, a saber:

a) A existência de duas contas correntes, ambas do Banco do Brasil (vide cópia de cheques às fls. 20 e 21), as quais não coincidem com a prevista no Termo do Convênio (Cláusula Sexta, fls. 8);

b) Que o Termo Aditivo ao convênio em tela (fls. 12/13) não fora datado;

c) Que o demonstrativo de receita(s) e despesa(s) apresentado não foi completamente preenchido:

d) Que já fora realizada Tomada de Contas Especiais, conforme Relatório Final e Parecer, constantes, respectivamente das fls. 74/75 e 79/80;

e) Que não foram anexados aos autos deste processo cópia dos documentos a seguir relacionados:

- *contrato com a empresa executora dos serviços;*
- *planilha básica de preços / referência, a que deu início à "licitação" (pesquisa simples de preço)em tela;*
- *comprovantes da despesa correspondente ao montante de R$ 29.006,205, tais como: Nota(s) Fiscal(is), recolhimento do ISS (Imposto Sobre Serviços), e recibo(s) correspondente(s);*
- *ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) do projeto e da execução da obra em comento;*
- *extratos bancários (conta corrente e poupança) incompletos.*

Tendo em vista as falhas apontadas pelo Corpo Técnico em seu relatório inicial, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o então Relator determinou a citação do senhor José Willams de Freitas Gouveia (fl. 87), ex-coordenador do Projeto Cooperar, que manejou defesa escrita (fls. 88/89), acompanhada de documentação probante (fls. 90/100).

Atendendo a despacho de ordem da relatoria anterior (fl. 101, verso), a Unidade Técnica de Instrução procedeu à análise dos argumentos ofertados pela defendente, exarando relatório (fls. 102/104), no qual ratificou as irregularidades anteriormente apontadas, bem como salientou que são igualmente responsáveis pelas informações solicitadas pelo Corpo Técnico dos senhores Omar José Batista Gama, Maria Iris Crus e Sônia Maria Germano de Figueiredo.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas promoveu, por meio de cotas, diversas solicitações. A primeira delas, de iniciativa do doutor André Carlo Torres Pontes (fl. 105/106), ainda no exercício do cargo de Procurador, objetivando a citação do Presidente da Associação Comunitária do Riacho do Meio, senhor Antônio Alves dos Santos, para apresentar esclarecimentos sobre ausências. Silente o gestor, foi emitida nova cota (fl. 110), da pena do referido Procurador, determinando o retorno dos autos à Auditoria, a fim de averiguar a execução dos serviços e conclusão da obra em questão, assim como a adequação dos valores pelos quais os serviços foram pagos com os preços praticados no mercado, indicando-se o eventual dano ao erário. Após novo relatório de análise de defesa (fls. 112/114), o Parquet elaborou uma terceira cota (fls. 115/117), da lavra da Subprocuradora-Geral, Sheyla Barreto Braga de Queiroz, dessa feita para promover a citação dos senhores Omar José Batista Gama, Maria Iris Crus e Sônia Maria Germano de Figueiredo, sob a alegação de que elas não tiveram oportunidade de exercer o contraditório e a ampla defesa. A despeito de a análise da Auditoria não ter identificado "evidências que desabonassem o atendimento do objeto do convênio", o que afastaria, em tese, eventual imputação de débito, entendeu o Órgão Ministerial que restaria a possibilidade de cominação de multa pessoal.

Com defesa subscrita somente pela senhora Sônia Maria Germana de Figueiredo, a Auditoria concluiu, em relatório de complemento de instrução (fls. 138/139), que "as únicas irregularidades remanescentes já foram contempladas na TCE (Tomada de Contas Especial) devidamente instaurada pelo Cooperar, a qual já se encontra em sede de apreciação por parte da competente PGE (Procuradoria Geral do Estado) para a instalação da ação de cobrança correspondente, se assim julgar pertinente.

Por derradeiro, o MPjTCE, representado pela Procuradora-Geral em exercício, doutora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, lavrou o Parecer nº 00463/15, nos termos transcritos a seguir:

> *Diante do exposto, opina este membro do Ministério Público pela IRREGULARIDADE da Prestação de Contas do Convênio ora em análise, haja vista a ausência de documentos relevantes à cabal instrução dos presentes, sem imputação de débito, por força da verificação de concretização da obra de eletrificação rural sem sobrepreço ou desvio de dinheiro público, mas com aplicação de multa pessoal, nos termo do art. 56, inciso II, da LOTC/PB, ao Sr. Antônio Alves dos Santos, à época representante da Associação Comunitária do Riacho do Meio do Município de Manaíra, sem prejuízo de baixa de RECOMENDAÇÃO EXPRESSA ao atual Coordenador do COOPERAR no sentido de não repetir as falhas aqui verificadas nos futuros convênios a ser firmados para a finalidade aqui declinada.*

Distribuído a este Relator, o processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de praxe.

VOTO DO RELATOR:

Primordialmente, mister se faz deixar assente que convênio é toda forma de ajuste celebrado entre entidades da Administração Pública ou entre essas e organizações particulares, tendo por objeto a realização de interesse comuns dos partícipes. Da exegese do conceito precitado, extrai-se que o convênio representa pacto de colaboração entre atores sociais, tendo, necessariamente, de um lado entidade pública e de outro ente público ou particular, visando a consecução de interesse mútuo.

Ao repassar recursos financeiros a particular, seja pessoa física ou jurídica, este, por força do parágrafo único do artigo 70, da Constituição Federal, tem o dever de prestar contas do bom e regular emprego daquilo que lhe foi confiado, inclusive, atraindo a competência do Tribunal de Contas para julgar tais destinatários e administradores de parcela da res pública.

Em caso de omissão no dever de prestar contas por parte do convenente, o concedente é obrigado a tomar-lhe as contas sob pena de responsabilização solidária por desmandos perpetrados na execução do convênio, conforme art. 8° da LOTCE/PB.

Como se constata a partir da leitura da introdução dos autos, o presente processo é um desdobramento de ação adotada pelo Projeto Cooperar, que levou a cabo a tomada de contas especial (TCE) de trinta e quatro convênios subjacentes (fls. 05/06). A formalização se deu a partir do Memorando 008/08, de iniciativa da Divisão de Auditoria das Contas do Governo de Estado IV (fls. 02/03), que solicitou o desmembramento da TCE em 22 processos independentes, sendo o ora tratado um destes.

Embora a conclusão da comissão responsável pela TCE tenha sinalizado a não comprovação dos recursos aplicados, conforme relatório subscrito pelo senhor Luiz Marcelo Moreira Franco (fls. 79/80), extrai-se dos autos a escorreita execução da obra, como se lê no já citado termo de entrega e recebimento do projeto (fl. 14). Por essa razão, Auditoria e Ministério Público de Contas convergiram quanto à inexistência de dano ao erário, o que implica a inocorrência de imputação de débito. Finda a instrução, remanesceu como mácula a ausência de documentação, fato que levou o Parquet *Especial a pugnar pela cominação de multa, como denota o Parecer Ministerial 00463/15,* in verbis:

> *Embora documentos essenciais a uma Prestação e Contas não tenham sido juntados, a imputação do débito nos valores antes indicados, atentaria contra a realidade dos fatos, uma vez que o montante em questão representa parcela considerável de obra que foi entregue. Em virtude desses elementos, remanesce a necessidade de imposição de multa ao gestor responsável, notadamente em razão da omissão em apresentar documentos relevantes.*

Ab initio, *gostaria de salientar que a maior parte dos processos de natureza semelhante vem redundando em imputação de débito, conforme se pode observar no resumo descrito na tabela abaixo:*

Nº Convênio	Processo	Relator	Valor Original	Julgamento	Débito	Multa
00089/99	01149/08	AGVF	R$ 44.209,99	Irregular	-	-
00789/00	01172/08	APCL	R$ 84.979,35	Irregular	R$ 3.237,00	-
00789/00	01152/08	FRC	R$ 84.983,79	Irregular	R$ 10.210,66	R$ 1.000,00
00794/00	01157/08	FRC	R$ 84.765,21	Irregular	-	-
00726/00	01174/08	USP	R$ 76.312,12	Irregular	R$ 31.035,99	R$ 1.000,00
00507/00	01154/08	APCL	R$ 81.803,84	Irregular	R$ 15.511,20	R$ 2.000,00
00332/04	01166/08	USP	R$ 95.074,65	Irregular	-	R$ 1.500,00
00709/04	01155/08	USP	R$ 18.585,44	Irregular	R$ 12.609,00	-
00734/00	01170/08	MAC	R$ 25.970,92	Irregular	R$ 3.814,15	-
00353/00	01162/08	FTFN	R$ 4.891,59	Irregular	R$ 4.170,47	
00731/00	01159/08	RSSM	R$ 23.458,19	Irregular	-	R$ 1.000,00
00352/99	01153/08	APCL	R$ 84.816,99	Reg. c/ Ress.	-	-
00618/00	01167/08	APCL	R$ 28.413,36	Reg. c/ Ress.	-	-
00800/00	01169/08	MAC	R$ 80.536,82	Regular	-	-

O fato de não ter havido, como descrito na instrução, desvio de recursos públicos, conclusão que se impôs não apenas pela constatação do anteriormente citado termo de entrega e recebimento, mas, principalmente, pela assertiva do Órgão de Auditoria no desfecho do seu relatório DECOP/DICOP nº 0180/12 (fls. 112/114), é relevante indicativo da realização dos objetivos do convênio (eletrificação da comunidade rural) e, por via reflexa, da correta aplicação das verbas conveniadas. De per si, isso já diferencia o atual processo da maioria dos que integram a tabela acima. É cristalino que assiste razão ao MPjTCE quando salienta as eivas atinentes à insuficiência da documentação probatória. Mas há que se reconhecer, igualmente, que os representantes de tais associações rurais são, em geral, pessoas pouco familiarizadas com as formalidades processuais. Com a devida vênia, parece-me rigor excessivo considerar irregular a presente PCA, bem como cominar multa a um gestor que, muito antes da abertura da TCE, já havia executado todas as atribuições que lhe foram confiadas no escopo do convênio[1]. O hiato documental é mácula que bem se amolda a ressalva na presente prestação. Na mesma senda, soa-me mais razoável transigir em relação à multa, já que decorridos quinze anos do início da execução.

[1] O termo de entrega da folha 14 foi assinado em 18/01/2002, muitos anos antes da abertura da tomada de contas especial.

Diante das ponderações feitas até aqui, consigno meu voto nos seguintes termos:

I. ***Julgamento pela regularidade com ressalvas*** *da prestação de contas do Convênio nº 0604/00;*

II. ***Recomendação*** *ao atual Coordenador do Projeto Cooperar para evitar a ocorrência das falhas descritas nos autos em futuros convênios formalizados com o Poder Público.*

DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC n° 01379/08, ACORDAM os Membros da 1ª Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, na sessão realizada nesta data, à unanimidade, em:

I. ***Julgar regular com ressalvas*** *a prestação de contas do Convênio nº 0604/00;*

II. ***Recomendar*** *ao atual Coordenador do Projeto Cooperar para evitar a ocorrência das falhas descritas nos autos em futuros convênios formalizados com o Poder Público.*

Registre-se, publique-se e cumpra-se.

TCE – Sala das Sessões da 1ª Câmara.

Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa, 30 de abril de 2014.

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Presidente e Relator

Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz
Representante do Ministério Público junto ao TCE/PB