

GRUPO I – CLASSE II – 2ª CÂMARA

TC 019.203/2015-2.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Aurora do Tocantins/TO.

Responsáveis: Adinel da Costa Torres (CPF: 214.758.811-34) e Imatel Construções Ltda. – ME (CNPJ: 06.095.128/0001-62).

Representante legal: Sérgio Rodrigues de Mendonça Cosson (CORECON/SP 23.636-5), em nome da Imatel Construções Ltda. – ME.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. TERMO DE COMPROMISSO. MELHORIAS HABITACIONAIS PARA O CONTROLE DA DOENÇA DE CHAGAS. SOLIDARIEDADE. CITAÇÃO. REVELIA DO EX-PREFEITO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DA EMPRESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em desfavor do Sr. Adinel da Costa Torres, como ex-prefeito do Município de Aurora do Tocantins/TO, diante da execução apenas parcial do Termo de Compromisso nº TC/PAC/764/2007 (Siafi 633149) destinado à execução de “Melhoria Habitacional para o Controle da Doença de Chagas”, com a previsão de recursos federais na ordem de R\$ 600.000,00 da parte do concedente, além de R\$ 18.556,77 da parte do conveniente, perfazendo o total de R\$ 618.556,77.

2. Após a análise do feito, o auditor federal da Secex/TO lançou a sua instrução de mérito à Peça nº 21, com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças nºs 22 e 23), nos seguintes termos:

“(…) 2. De acordo com a cláusula primeira do Termo da Aprovação Formal do Termo de Compromisso do Convênio citado, foram previstos R\$ 618.556,77, para a execução do objeto, dos quais R\$ 600.000,00 de responsabilidade do Concedente e R\$ 18.556,77 corresponderiam à contrapartida do conveniente. Os recursos federais foram repassados da seguinte forma:

Ordem Bancária nº	Data	Valor (R\$)
2009OB802548	13/04/2009	120.000,00
2011OB801072	04/02/2011	120.000,00
2011OB807844	18/11/2011	180.000,00
2012OB805908	01/08/2012	180.000,00
TOTAL		600.000,00

HISTÓRICO

3. No âmbito de atuação do órgão instaurador desta tomada de contas especial, foram efetivadas as providências pertinentes à verificação do cumprimento do objeto, com acompanhamento de todo o desenrolar do Convênio: Parecer Técnico 024/2013/Secav/Diesp/Suest/TO, de 10/09/2013 (peça 3, p. 71-73), Parecer 64/2013, de 17/12/2013 (peça 4, p. 24-26), Parecer 18/2014, de 17/12/2013 (peça 4, p. 24-26), verificando-se que a execução física das obras, bem como o alcance dos objetivos pactuados no programa, foi da ordem de 76%, quantificando-se o valor de R\$ 469.523,55 para aprovação. Desta forma, o valor restante, de R\$ 149.033,22, foi impugnado, em virtude de não execução ou não atingimento dos objetivos do Convênio. Vale lembrar que este último valor corresponde à soma de R\$ 130.476,45 (parte dos recursos do Concedente) mais R\$ 18.556,77

(valor da contrapartida). Portanto, o valor original a ser imputado como débito aos responsáveis em comento foi estipulado em R\$ 130.476,45, pela Secex/TO.

4. Além disso, foram efetivadas as medidas necessárias a assegurar a ampla defesa e o contraditório dos responsáveis, mediante a expedição das Notificações 59/2013/SUEST/SERVIÇO DE CONVÊNIO, 64/2013/SERVIÇO DE CONVENIO/SUEST, 63/2013/SERVIÇO DE CONVENIO/SUESMO, 01/TCE/TC/PAC-0764/07, 02/TCE/TC-PAC-0764/07, 03/TCE/TC-PAC-0764/07, 777/TCE/TC-PAC-0764/07, 04/TCE/TC-PAC-0764/07 (peça 4, p. 34, 38, 42, 78, 92, 126, 132, 150, respectivamente).

5. Foi, então, elaborado o Relatório de Tomada de Contas Especial, pela Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde do Tocantins – Funasa/Core/TO (peça 4, p. 180-188), cuja conclusão foi pela configuração de dano ao erário, apurado em R\$ 149.033,22, cujo valor atualizado até 19/08/2014 era de R\$ 174.221,68, sob a responsabilidade do Sr. Adinel da Costa Torres, ex-prefeito do Município de Aurora do Tocantins e da Empresa Imatel Construções Ltda., em solidariedade. O mesmo entendimento consta no Relatório de Auditoria 780/2015 (peça 4, p. 180-224) da Diretoria de Auditoria das Áreas de Previdência, Trabalho, Pessoal, Serviços Sociais e Tomada de Contas Especial, da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU.

6. Em concordância com o mesmo Relatório, foram emitidos: o Certificado de Auditoria da Coordenadora-Geral de Auditoria da Área de Pessoal e Benefícios e de Tomada de Contas Especial, o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (ambos com o mesmo número 780/2015) e o Pronunciamento Ministerial (peça 4, p. 226-228).

7. No âmbito desta Secretaria de Controle Externo foi elaborada a Instrução de peça 7, onde evidenciou-se a responsabilidade solidária do Sr. Adinel da Costa Torres (CPF: 214.758.811-34), ex-prefeito do Município de Aurora do Tocantins/TO, e da empresa Imatel Construções Ltda. – ME (CNPJ 06.095.128/0001-62); tendo em conta a execução a menor do objeto, cuja obra foi adjudicada para empreitada global e com recebimento da totalidade dos recursos pela mesma empresa.

8. Formalizou-se, assim, a proposta de realização de citação dos mesmos responsáveis pela não comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos, em face da execução parcial do objeto do Convênio TC/PAC — 764/2007 e aditivos (em 76%), celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde e o Município de Aurora do Tocantins/TO, tendo por objeto a execução da ação de ‘Melhoria Habitacional para o Controle da Doença de Chagas’, para que apresentassem alegações de defesa e/ou recolhessem aos cofres da Fundação Nacional de Saúde – Funasa/MS a quantia de R\$ 130.476,45, atualizada monetariamente a partir de 01/08/2012 até o efetivo recolhimento, devido à infringência dos termos da Portaria Interministerial 127/2008 e do Termo de Convênio TC/PAC — 764/2007.

9. A proposta mereceu acolhida da Diretora e do Secretário da Unidade Técnica (peças 7 e 8).

10. Após as devidas comunicações processuais (resumo na peça 20), somente a empresa Imatel Construções Ltda. - ME apresentou os documentos da peça 19, a título de alegações de defesa.

EXAME TÉCNICO

11. Na documentação encaminhada a esta Corte, em 25/01/2016, o responsável, em suma, alega que:

- o direito de defesa, bem como, o contraditório e a ampla defesa pelo mesmo assegurado ficaram prejudicados, tendo em vista a alegação do tomador de contas de que não seria de sua competência a concessão de prazo adicional para manifestação prévia, em resposta a seu Ofício nº 01/2014, de 22/09/2014;

- o Tomador de Contas Especial, Sr. João Batista dos Santos Santana, não possuía preparo para o feito, solicitando a devolução da TCE à Funasa/TO;

- nenhuma inconsistência, erro ou falha formal foram registrada no decorrer do processo administrativo, bem como, na execução da obra nenhuma anormalidade foi anotada;

- valor global da obra estaria defasado, em função do atraso em sua execução, o que ocasionou inflação nos valores dos materiais;
- a Empresa teria um crédito de R\$ 95.156,75, em função de Termo Aditivo do Contrato – nº 2/2012, Contrapartida do Contrato nº 13/2008, Pagamento a menor da 2ª Medição – NF 46;
- não foi identificado nos autos o fiscal da obra;
- a Funasa/TO foi omissa gerando prejuízos para a empresa, que não teria uma referência ou um profissional que a orientasse de forma continuada e sistemática.

12. Os argumentos apresentados pelo responsável não devem prosperar, porquanto:

I – não houve nenhuma transgressão ao direito de defesa ou ao contraditório, tendo em vista que o responsável apresentou sua defesa, naquele mesmo momento citado, bem como, teve a mesma analisada. Ademais, foram cumpridos todos os quesitos necessários ao cumprimento do inciso LV do art. 5º da Constituição Federal. Vejamos que a notificação da instauração da tomada de contas especial, com indicação da responsabilidade e do débito apurado, foi efetuada à Empresa, em 02/09/2014, com prazo 15 dias para manifestação. A alegada recusa ao recebimento da resposta, protocolada em 22/09/2014, se deu, exatamente, pelo fim do prazo para o comparecimento da Empresa (peça 4, p. 128);

II – não vislumbramos nenhum motivo para se macular o trabalho feito pelo tomador de contas que, a nosso ver, cumpriu as deliberações exigidas pelo TCU e pela legislação. Inclusive, perpetrando análise contundente, mesmo do material entregue com atraso (peça 4, p. 150-152), com posterior notificação sobre a mesma análise. Mesmo o responsável não apresentou nenhum argumento ou fato que mostrasse falhas em sua atuação;

III – os argumentos referentes à falta de acompanhamento e a não existência de falhas prévias são desfeitos pela simples verificação dos Pareceres citados no item 3 desta instrução, que mostra as verificações constantes efetuadas pelo órgão repassador dos recursos. Foram apresentadas (inclusive na defesa) notas fiscais atestadas pelos fiscais da Prefeitura. Além disso, a existência de fiscalização não se prestaria a apoio à Empresa contratada para execução de cobras e, sim, garantia para a administração do cumprimento das avenças;

IV – quanto aos valores apurados como débito, não cabe nenhum reparo nos cálculos efetuados: as avaliações técnicas (a preço unitário inicial) mostraram que o valor das obras executadas chegou ao montante de R\$ 469.523,55, enquanto o valor de R\$ 600.000,00 foi pago à Empresa com recursos federais. A diferença, R\$ 130.476,45, é que está sendo cobrada aos responsáveis. Relembremos que não foi incluído no cálculo daquele débito o valor de R\$ 18.556,77, que se refere à contrapartida devida pelo Conveniente. Além disso, não se pode alegar que o valor do Contrato firmado com a Empresa Imatel deveria ter sido do valor integral do convênio (618.556,77); o valor contratado (R\$ 615.990,98) foi definido em processo licitatório e ofertado e aceito pela própria empresa. Apesar de ter acontecido grave falha no 4º pagamento, referente à nota fiscal nº 51 (peça 4, p. 166-168), no valor de R\$ 180.000,00, paga em 03/08/2012, tratando-se da única em que não houve comprovação de atesto por fiscal da Prefeitura, parte de seu valor foi considerado como válido; diminuindo o possível débito da Empresa e do corresponsável.

13. A nosso ver, pelos elementos apresentados, não há possibilidade de aceitação da defesa do responsável, pelo fato de que não foi apresentado nenhuma justificativa ou documento que comprovasse o cumprimento do art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, da Portaria Interministerial nº 127/2008 e do Termo de Convênio nº TC/PAC 764/2007, que foram fundamentos das citações e audiências realizadas.

14. A jurisprudência desta Corte informa, também, que mesmo a execução física do objeto ou de parte dele (que não foi demonstrada no que se refere a 24% do total conveniado), por si só, não comprovaria que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo aos responsáveis demonstrarem o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único

do art. 70 da Constituição Federal, bem como, no teor dos Acórdãos 426/2010-TCU-1ª Câmara, 3.501/2010-TCU-2ª Câmara, 3.808/2010-TCU-2ª Câmara e 2.436/2009-Plenário.

15. Dessa forma, os documentos apresentados, recebidos como alegações de defesa da Empresa Imatel Construções Ltda. – ME, por meio de seu representante legal, não devem ser acatadas.

16. No que diz respeito ao Sr. Adinel da Costa Torres, verificamos que, apesar de regularmente citados neste processo de TCE, o mesmo não apresentou alegações de defesa ou recolheu o débito imputado, devendo, por isso, ser considerados revel por este Tribunal, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei n. 8.443/92.

17. Que se esclareça que o efeito da revelia não se restringe ao prosseguimento dos atos processuais, como erroneamente se pode inferir do teor do mencionado dispositivo legal, vez que esse seguimento constitui decorrência lógica na estipulação legal dos prazos para que as partes produzam os atos de seu interesse. O próprio dispositivo legal citado vai mais além ao dizer que o seguimento dos atos, uma vez configurada a revelia, se dará para todos os efeitos, inclusive para o julgamento pela irregularidade das contas, como se pode facilmente deduzir.

18. Nos processos do TCU, a revelia leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

19. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta as normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes'.

20. Configurada sua revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade de suas contas.

CONCLUSÃO

21. Devemos, assim, concluir que as alegações de defesa apresentadas pela empresa Imatel Construções Ltda. - ME não lograram afastar o débito imputado ao mesmo, tendo em vista que não apresentou argumentos válidos que comprovassem a regular utilização dos recursos federais.

22. Ademais, diante da constatação da revelia do responsável, ao Sr. Adinel da Costa Torres, inexistindo nos autos elementos que permitam inferir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, deve ser afirmada sua responsabilidade solidária.

23. No caso sobre exame, os convenientes deixaram de apresentar os elementos probatórios requeridos e, portanto, não se pode aferir a efetiva execução de parte referente a 24% do objeto do Convênio TC/PAC 764/2007 (Siafi 533149). Resta caracterizado prejuízo ao erário, imputável aos agentes responsáveis citados, em solidariedade com a conveniente que recebera os recursos.

24. Constatou-se a ausência de demonstração de que parte dos recursos transferidos ao conveniente foram efetivamente aplicados na consecução do objeto do Convênio. Não ficou comprovado, portanto, o nexo causal entre os recursos recebidos e os pagamentos efetuados, descumprindo-se o art. 63 da Lei 4.320/1964, o art. 93, do Decreto Lei 200/1967, e o art. 30 da IN/STN 1/1997, além da Portaria Interministerial 127/2008.

25. Não é demais lembrar que a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais configura ônus constitucional e legalmente atribuído ao gestor, nos termos do

parágrafo único do art. 70, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-lei nº 200/1967, de modo que as irregularidades, verificadas na presente tomada de contas especial, apontam nesse sentido.

26. Tendo em vista que esta tomada de contas especial refere-se aos valores recebidos de fonte federal, os débitos devem ser limitados à quantia de valor repassado pela Funasa, usada para pagar as empresas referenciadas nestes autos. No que concluímos, na esteira da remansosa jurisprudência desta Corte de Contas acerca do tema, já é suficiente para o julgamento das presentes contas no sentido da irregularidade, com imposição de débito solidário e aplicação de multa ao Sr. Adinel da Costa Torrese e à empresa Imatel Construções Ltda. - ME.

27. Desse modo, essas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à condenação em débito, do valor calculado, assim como, à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio. A data base para correção de eventuais pagamentos devem ser aquelas relacionadas no item 2 desta instrução, datas das efetivas entradas dos recursos das contas específicas dos repasses federais.

28. Por fim, vislumbramos a necessidade de remessa de cópia dos elementos pertinentes ao Ministério Público da União, atendendo, assim, ao disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela empresa Imatel Construções Ltda. – ME (CNPJ: 06.095.128/0001-62);

b) considerar revel o Sr. Adinel da Costa Torres (CPF 214.758.811-34), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei n. 8.443/92;

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210, e 214, inciso III do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Adinel da Costa Torres (CPF: 214.758.811-34), ex-prefeito do Município de Aurora do Tocantins/TO, e da empresa Imatel Construções Ltda. – ME (CNPJ: 06.095.128/0001-62), condenando-os, solidariamente, ao pagamento da importância de R\$ 130.476,45, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem perante este Tribunal, em respeito ao art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde – Funasa/MS, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir de 01/08/2012, até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento dos valores já porventura satisfeitos, nos termos da legislação vigente.

d) aplicar, individualmente, ao Sr. Adinel da Costa Torres (CPF: 214.758.811-34) e à empresa Imatel Construções Ltda. – ME (CNPJ : 06.095.128/0001-62), a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI/TCU, comprovem perante este Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) autorizar, desde que solicitado pelos responsáveis, o pagamento das dívidas citadas acima em 36 (trinta e seis) 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 comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

f) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 219, inciso II, do Regimento Interno, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

g) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como, do relatório e do voto que a fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, nos termos do § 3º. do art. 16 da Lei 8.443/1992, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

3. Enfim, o Ministério Público junto ao Tribunal (MPTCU), representado nestes autos pelo Subprocurador Lucas Rocha Furtado, manifestou a sua parcial anuência à proposta da unidade técnica, exceto no que diz respeito ao julgamento das contas da empresa Imatel Construções Ltda., lançando o seu parecer à Peça nº 24, nos seguintes termos:

“(…) Conforme a instrução, peça 21, ‘a execução física das obras, bem como o alcance dos objetivos pactuados no programa foi da ordem de 76%’, razão pela qual quantificou-se o valor de R\$ 469.523,55 para aprovação. O ‘valor restante, de R\$ 149.033,22 foi impugnado em virtude de não execução ou não atingimento dos objetivos do convênio’. A proporção da obra executada foi apurada mediante a verificação ‘in loco’ que resultou no Parecer Técnico 024/2013/Secav/Diesp/Suest/TO, peça 3, p. 71-73.

Uma vez que o referido parecer técnico serve de fundamento para infirmar, em parte, a prestação de contas apresentada pelo responsável e, por conseguinte, acaba também por servir de base da proposta da unidade técnica, cumpriria oferecer elementos bastantes ao convencimento do julgador, e não apenas o juízo que acerca da questão examinada formulou seu signatário.

Qualquer dívida, nada obstante, desaparece por completo ante as declarações contidas nas alegações de defesa, peça 19, p. 4, in verbis:

‘Os Pareceres produzidos pelas unidades técnicas em 2013 apresentam coerências e uniformidades no que tange a execução física da obra no qual concordamos integralmente. Concluem a execução de 76% (setenta e seis por cento) condiciona o recebimento definitivo da obra após a conclusão dos 24% (vinte e quatro por cento) que faltam, destaca o de número 024/2013 de 10 de setembro de 2013.’

Ante o exposto, manifesto-me de acordo com a proposta oferecida pela unidade técnica, peça 21, p. 5 e 6, exceto no que diz respeito ao julgamento das contas da empresa Imatel Construções Ltda. Essa empresa atuou no caso em exame simplesmente como empresa contratada pelo Município de Aurora do Tocantins/TO para, em troca de contraprestação financeira, prestar serviços àquele ente público. De acordo com o artigo 70, parágrafo único, da Constituição, somente às pessoas às quais se confia a gestão pública recai a obrigação de prestar contas. Portanto, o julgamento de que trata o artigo 71, inciso II, parte final, da Constituição, só se faz possível se versar sobre as contas de pessoa que, ao se incumbir da gestão pública, causar dano ao erário.

Assim, considerada a sua condição de mera contratada no caso em apreciação, a Imatel Construções Ltda. não tem contas a serem julgadas pelo Tribunal, embora a empresa deva, em conformidade com o estabelecido no artigo 16, § 2º, alínea ‘b’, da Lei 8.443/1992, responder pelos débitos que lhe foram atribuídos em solidariedade com gestores municipais, bem como ser apenada com multa, consoante o que dispõe o artigo 19, caput, da mesma lei.”

É o Relatório.