

TC 029.336/2015-5

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Icapuí/CE

Responsáveis: Francisco José Teixeira (CPF 164.868.113-15) e José Edilson da Silva (CPF 164.868.113-15)

Advogado: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde-Funasa/MS em razão da não conclusão do objeto do convênio 782/2003 (Siafi 489431) (peça 1, p. 53-71), em desfavor do Sr. José Edilson da Silva, na condição de ex-Prefeito Municipal de Icapuí/CE (gestões 2005-2008 e 2009-2012), celebrado entre referida Fundação e a Prefeitura de Icapuí/CE, que teve por objetivo a execução de Sistema de Abastecimento de Água, com vigência estipulada para o período de 22/12/2003 a 1/1/2009.

HISTÓRICO

2. Foram previstos para execução do objeto do convênio o valor global de R\$ 82.474,23, dos quais R\$ 80.000,00 seriam repassados pelo concedente, conforme a cláusula quinta do ajuste, e o valor de R\$ 2.473,23 corresponderiam à contrapartida, previstos na cláusula sexta (peça ?).

3. Os recursos federais foram repassados em três parcelas, mediante as ordens bancárias especificadas na tabela abaixo:

Ordens bancárias	Data	Valor (R\$)	Localização
2004OB901765	18/6/2004	32.000,00	Peça 5, p.14
2004OB905649	3/11/2004	24.000,00	Peça 5, p.14
2007OB912813	29/11/2007	24.000,00	Peça 5, p. 14

Crédito: R\$ 36.422,53 em 29/09/2009 (peça 3, p. 375).

4. O ajuste vigeu inicialmente no período de 29/12/2003 a 22/1/2005 e teve a vigência alterada até 1/1/2009 pelos termos aditivos, acostados à peça 1, p. 139, 153, 179 e 231.

5. O ex-prefeito Francisco José Teixeira (gestão 2001-2004) recebeu a primeira e segunda parcelas do convênio no valor de R\$ 56.000,00 e, por meio do Ofício 537/2004 (peça 1, p. 249), enviou à Funasa a prestação de contas parcial da 1ª parcela de R\$ 32.000,00, liberada por força do Convênio 782/2003, acompanhado da documentação da peça 1, p. 251-303, cujo objeto trata da execução de sistema de abastecimento de água, para conclusão de perfuração de poço profundo no Município de Icapuí/CE.

6. Em 16/3/2005, foi realizada Visita Técnica, originando o Relatório 782/03-2 (peça 1, p. 335-339). Em visita ao local das obras, foi constatado que a obra ainda não havia sido iniciada, apesar de passados 238 dias do repasse da primeira parcela, registrando ainda outras irregularidades, conforme podemos verificar no mencionado relatório.

7. Em 2/5/2005, a área técnica da Funasa emitiu o Parecer Técnico (peça 1, p. 341-343), no qual constata, sob o ponto de vista técnico, que a prestação de contas parcial corresponde a 40% do valor da Meta 1 do Plano de Trabalho (R\$ 32.000,00), e não foi verificada execução alguma do objeto pactuado, concluindo pela impugnação das despesas apresentadas.

8. Por meio do Ofício 57/2005, de 17/8/2005 (peça 2, p. 6-8), foi feita a notificação do Prefeito do Município de Icapuí (gestão 2005-2008), sobre as pendências apresentadas na prestação de conta e reiterado posteriormente pelo Ofício/diligência 147/2005 (peça 2, p. 16). O prefeito não se manifestou nos autos. O Parecer Financeiro 30/2006, de 8/3/2006 (peça 2, p. 38-42), opinou pela não aprovação da prestação de contas parcial no valor supra mencionado e responsabilização do Sr. Francisco José Teixeira. O Parecer Técnico da ASCOM, de 13/5/2005 (peça 1, p. 327-329), não aprovou a execução das ações do PESMS.

9. A Funasa, por meio do Despacho 5/2006 (peça 2, p. 26), considerando esgotados os procedimentos formais da fase administrativa, encaminhou o processo para instauração de TCE, e expediu a Notificação 512/2006, de 24/4/2006 (peça 2, p. 34-36), ao ex-Prefeito Francisco José Teixeira.

10. O município, em atendimento ao Parecer Financeiro 30/2006, enviou Ofício 68/2006, de 10/5/2006 (peça 3, p. 50-52) e 69/2006 (peça 3, p. 48), encaminhando documentação/justificativas (peça 3, p. 54-88). No Ofício 68/2006, afirmou o gestor, Sr. quem? : “colocarei todo o meu empenho na conclusão desta obra, pois a mesma é de grande importância para o município”. Ademais, solicitou que fosse realizada nova visita técnica.

11. Em 27/7/2006, foi emitido novo Parecer Técnico (DIESP) (peça 3, p. 92-94), recomendando a aprovação da prestação de contas parcial referente a 40% dos recursos do Convênio 782/2003, com base na documentação acostada à peça 3, p. 96-98. É salutar mencionar que em referido parecer, o analista menciona que, por se tratar de uma obra de difícil constatação, baseou-se no parecer técnico do fiscal da obra da prefeitura municipal de Icapuí. A declaração do fiscal da obra da prefeitura (peça 3, p. 96), datada de 17/12/2004, informa que foram executados até o período o valor de R\$ 36.225,00.

12. Em 15/1/2007, foi emitido o Parecer Financeiro 11/2007 (peça 3, p. 122-126), aprovando o valor de R\$ 32.000,00, equivalente à totalidade da primeira parcela repassada pela Funasa, elencando pendências a serem sanadas. O Município foi notificado por meio do Ofício 255/2007 (peça 3, p. 146), para conhecimento e providências cabíveis.

13. Em 24/3/2009, o Município foi novamente notificado mediante o Ofício 377/2009 EQUIPE DE CONVÊNIO/OS/CORE/CE (peça 3, p. 192), cobrando a prestação de contas final, uma vez que o prazo de vigência do convênio estava encerrado.

14. Transcorrido o prazo sem apresentar a prestação de contas, foi instaurada a tomada de contas especial pela não apresentação da prestação de contas final, apontando como responsáveis o Sr. Francisco José Teixeira, ex-gestor, pelo débito de R\$ 56.000,00, liberados em 2004, e o Sr. José Edilson da Silva, prefeito sucessor, pelo montante de R\$ 24.000,00, liberados em 2007. Os mesmos foram notificados mediante Ofícios de Notificação 25/2009 e 26/2009 (peças 3, p. 269 e 261), respectivamente, a apresentarem defesa.

15. Em resposta ao Ofício Notificação 26/2009, o Sr. José Edilson da Silva encaminhou cópia de Representação Criminal junto ao Ministério Público Federal e cópia da Ação Ordinária de Ressarcimento junto à Vara Única da Comarca de Icapuí, impetradas contra o ex-gestor, referente ao convênio 782/2003 (peça 3, p. 331-355).

16. Mediante Ofício 1/01-10/2009, de 1/10/2009 (peça 3, p. 373), o gestor sucessor comunicou a devolução dos recursos referente a 3ª parcela do convênio no valor de R\$ 24.000,00 mais rendimento de aplicação financeira de R\$ 3.734,81 e R\$ 8.693,87 de saldo remanescente do

convênio (2ª. parcela), perfazendo o total de R\$ 36.428,68 (R\$ 36.422,53 + R\$ 6,15) e anexa cópia dos extratos bancários e cópia das GRU (peça 3, p. 375-384).

17. Foi realizada verificação *in loco* pela Funasa no Município e emitido Relatório de Acompanhamento 49/2009 (peça 4, p. 68-80), com o objetivo de fazer a verificação dos documentos originais financeiros e de licitação. Após a visita, a equipe juntou aos autos a documentação recebida na verificação *in loco*, conforme Termo de Juntada (peça 4, p. 8), cuja documentação está acostada à peça 4, p. 10-64.

18. Em virtude desse relatório, foi emitido novo Parecer Financeiro 619/2009 (peça 4, p. 88-90), em que aponta para o Sr. José Edilson da Silva (prefeito sucessor) a responsabilidade em relação ao débito de R\$ 47.306,13, sendo R\$ 32.000,00 referente à primeira parcela e R\$ 15.306,13 referente ao valor gasto da segunda parcela, utilizada também na gestão do prefeito antecessor. O prefeito sucessor foi notificado por meio do Ofício de Notificação 3/2010 para sanar as pendências ou recolher ou débito aos cofres públicos (peça 4, p. 106).

19. Em resposta, o então prefeito enviou o Ofício 1/23-02/2010 (peça 4, p. 120), informando que a não execução total do convênio se deu em virtude de os valores estarem defasados e a empresa vencedora do processo licitatório ter desistido da obra. Dessa forma, a Administração promoveu a devolução do recurso existente na conta do convênio, conforme Guia de Recolhimento: parcela residual da 2ª. parcela - R\$ 8.693,87 e a 3ª. parcela - R\$ 24.000,00, acrescido da respectiva aplicação financeira, R\$ 3.734,81, perfazendo um total de R\$ 36.428,68 (peça 4, p. 122-124).

20. Por fim, foi emitido o Parecer Financeiro 168/2010 (peça 4, p. 179-181), reafirmando o entendimento esposado no Parecer Financeiro 619/2009 acima citado, não acatando as alegações da Prefeitura de Icapuí sob o argumento de que não existiu etapa útil referente ao convênio, portanto a devolução dos recursos não sanaria a inexecução do objeto pactuado. O Tomador de Contas notificou novamente o prefeito mediante Ofício de notificação 70/2010 (peça 4, p. 262) a apresentar defesa ou recolher o débito. Com base no parecer supracitado, o Tomador de Contas emitiu Relatório Tomada de Contas Especial (peça 4, p. 274-280), concluindo pela imputação do débito ao Sr. José Edilson da Silva no valor de R\$ 47.306,13, conforme composição descrita acima.

21. O processo foi encaminhado à Controladoria Geral da União para emissão dos pareceres de sua competência. A CGU, por meio do despacho DPP/CE/5004/2013 (peça 4, p. 304-307), questionou à Funasa sobre a imputação do débito exclusivamente ao Sr. José Edilson da Silva, uma vez que o mesmo devolveu recursos no valor de R\$ 36.428,68, sendo os recursos recebidos da terceira parcela no valor de R\$ 24.000,00, acrescidos daqueles que estavam depositados na conta vinculada ao convênio referente ao saldo remanescente da segunda parcela no valor R\$ 8.693,87 e R\$ 3.734,81 de rendimentos financeiros (peça 3, p. 375-379), bem como adotou as medidas legais de Ação Ordinária de Ressarcimento em desfavor do Sr. Francisco José Teixeira.

22. Em atenção à solicitação do Chefe de Prestação de Contas (peça 4, p. 313) para informar o percentual da execução física efetivamente executado e o atingimento dos objetivos do convênio, foi emitido o Parecer Técnico (peça 4, p. 315, de 30/4/2014), contendo as seguintes informações:

Considerando a natureza complementar do objeto do convênio, que tratou da conclusão de poço tubular profundo pré-existente na sede municipal de Icapuí com serviços em profundidades de 140 a 310m;

Considerando que em 2004 a convenente pagou despesas de parte da 2ª parcela do concedente correspondente a R\$ 15.306,13, sem a devida prestação de contas;

Considerando o tempo de quase dez anos da suposta execução dos serviços;

Considerando que em setembro de 2009 a convenente realizou a devolução de 70,9% do valor repassado pela Funasa, o caracterizou o não atendimento do objetivo, do convênio;

Não é possível precisar a efetiva realização dos serviços pagos correspondentes à 2ª parcela, portanto não há como quantificar o percentual executado do objeto.

Quanto aos objetivos do convênio, pode-se afirmar que não foram atingidos.

23. O Parecer Financeiro 124/2014 (peça 4, p. 317-325), relata o processo de TCE e em relação ao Parecer 5004/2013/CGU supramencionado, menciona a existência nos autos de decisão judicial do processo 584-23.2009.4.05.8101, oriunda da Ação Judicial pública inocentando o Sr. Francisco José Teixeira (peça 4, p. 337-347; *in verbis*, p. 345):

Nesse contexto, não vejo configurado qualquer ato de improbidade praticada pelo réu, que se insira nas hipóteses do Art. 10, I, XI e XII, da Lei 8.429/91, especialmente diante da ausência de prejuízo ao Erário. Se prejuízo houve foi provocado pela conduta do sucessor que não deu continuidade à obra, tanto que responsabilizado pela Funasa.

24. Dessa forma, o Parecer Financeiro 124/2014 (peça 4, p. 317-325; *in verbis*, p. 323), se manifesta:

Assim, com base no que dispõe a letra “b” do Art. 10 da Portaria Conjunta 323/00 e letra “a” do Art. 1º da Portaria Conjunta 01/2005 e Art. 31 § 1º da IN/STN/01/97, considerando o Parecer Técnico afirmando o objetivo do convênio não foi atingido, o Despacho DPPCE/SFC/PR 5004/2013, que questiona a responsabilidade imputada somente ao Sr. José Edilson da Silva e Decisão Judicial do Processo 584-23.2009.4.05.8101, que inocentou o Sr. Francisco José Teixeira, sugerimos ao Superintendente a NÃO APROVAÇÃO de R\$ 47.306,13 referente aos recursos da Funasa, e a APROVAÇÃO de R\$ 32.693,87, de recursos da Funasa que obtiveram a boa e regular aprovação com a devida baixa no SIAFI, o qual foi devolvido aos cofres públicos conforme comprovante às folhas 386 e 387 (peça 3, 375-379)”.

25. Foi enviado ao José Edilson da Silva o Ofício de Notificação 5/2014, de 18/7/2014 (peça 4, p. 357), concedendo o prazo legal de 15 dias do recebimento da Notificação para defesa ou ressarcimento ao erário do valor a ele imputado, sem que houvesse qualquer resposta de tal agente responsabilizado.

EXAME TÉCNICO

26. Vimos que a prestação de contas parcial no valor de R\$ 32.000,00, referente à 1ª parcela do convênio 782/2003, foi apresentada pelo ex-gestor Francisco José Teixeira (gestão 2001-2004), sendo aprovada pela Funasa, conforme Relatório Técnico da Diesp (peça 3, p. 92-94). Teria sido utilizado na execução da obra o valor equivalente a R\$ 15.000,00 da 2ª parcela recebida pelo ex-gestor sem que tenha sido prestado contas. Referida parcela também foi recebida na gestão deste responsável (3/11/2004).

27. O prefeito que assumiu a prefeitura 1/1/2005, Sr. José Edilson da Silva, recebeu a 3ª parcela do convênio no valor de R\$ 24.000,00, quando constava saldo remanescente no valor R\$ 8.693,87. Após cobrança da prestação de contas final pela Funasa, o prefeito optou pela devolução dos recursos existentes na conta específica e não apresentou a prestação de contas final, que seria de sua obrigação já que o convênio se estendeu até sua gestão.

28. Se o prazo para o atendimento da obrigação de prestar contas adentrar o período de gestão de prefeito sucessor, deve ele adotar as providências para prestá-las, ou, na impossibilidade de fazê-lo, tomar as medidas legais visando à proteção do patrimônio público, nos termos da Súmula 230 do TCU.

Veja-se excertos dos Acórdãos 2475/2015 – 1ª Câmara e 2344/2008 – 2ª Câmara:

Caso a aplicação dos recursos transferidos, a vigência do convênio e o fim do prazo para *prestação de contas* tenham ocorrido na gestão do antecessor, verificada a omissão no dever de prestar *contas* não cabe imputar débito ao gestor *sucessor*. Contudo, não se exime o *sucessor* da responsabilidade de tomar providências judiciais no sentido de recompor o prejuízo e de obter os documentos necessários à *prestação de contas* e à instauração da tomada de *contas* especial.

A não adoção das medidas necessárias enseja a corresponsabilização do gestor *sucessor* com aplicação *de multa*. Acórdão 2475/2015 – 1ª. câmara

A comprovação *de ajuizamento de ação de ressarcimento e de representação criminal em desfavor do prefeito antecessor* elide a responsabilidade pela omissão na *prestação de contas do prefeito sucessor*. Acórdão 2344/2008 – 2ª. camara

29. O Prefeito adotou as medidas judiciais cabíveis e encaminhou cópia de Representação Criminal junto ao Ministério Público Federal e cópia da Ação Ordinária de Ressarcimento junto à Vara Única da Comarca de Icapuí, impetradas contra o ex-gestor, referente ao convênio 782/2003 (peça 3, p. 331-355), afastando, assim a sua responsabilidade nos autos.

31. Verifica-se a existência nos autos de decisão judicial do processo 584-23.2009.4.05.8101, inocentando o Sr. Francisco José Teixeira (peça 4, p. 337-347), cuja decisão estabelece:

Nesse contexto, não vejo configurado qualquer ato de improbidade praticada pelo réu, que se insira nas hipóteses do Art. 10, I, XI e XII, da Lei 8.429/91, especialmente diante da ausência de prejuízo ao Erário. Se prejuízo houve foi provocado pela conduta do sucessor que não deu continuidade à obra, tanto que responsabilizado pela Funasa.

32. O fato da sentença judicial, relacionada à ação de improbidade administrativa, ter sido favorável ao Sr. Francisco José Teixeira, não vincula o TCU, que, diante da independência das instâncias, pode dar seguimento a tomada de contas especial sempre que houver dano ao erário.

33. Veja-se excerto do Voto condutor do Acórdão 1.410/TCU – 2014-2ª Câmara, proferida no processo TC 005.511/2013 e do Acórdão 1000/2015 - Plenário:

33.1. O TCU tem jurisdição e competência próprias, estabelecidas pela Constituição Federal e pela Lei 8.443/1992. Não representa óbice a sua atuação o fato de tramitar no âmbito do poder Judiciário ação penal ou civil sobre o mesmo assunto, pois é competência exclusiva do TCU verificar a regularidade da aplicação de recursos federais.

33.2. A jurisdição exercida pelo TCU tem assento constitucional e é exercida de forma autônoma à persecução eventualmente realizada pelo Ministério Público com base na Lei de *Improbidade Administrativa*. Não há bis in idem caso ocorra condenação do responsável a ressarcir o erário em ambos os processos, uma vez que a parte pode demonstrar a uma das instâncias a quitação do débito já efetuada à outra instância. Acórdão 1000/2015 – Plenário

34. No Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 4, p. 203-212) e no Relatório Complementar de Tomada de Contas Especial (peça, 4, p. 389-393), em que os fatos estão circunstanciados, a responsabilidade pelo dano causado ao Erário foi atribuída ao Sr. José Edilson da Silva, no valor original de R\$ 47.306,13, ocupante do cargo de Prefeito Municipal de Icapuí/CE, à época da ocorrência dos fatos em razão da não conclusão do objeto do convênio 782/2003 (Siafi 489431).

35. Tem-se que o ex-gestor José Edilson da Silva recebeu a terceira ordem bancária no valor de R\$ 24.000,00 e procedeu a devolução dessa quantia e a essa quantia foram somadas duas parcelas: os valores de R\$ 8.693,87 existente na conta do convênio e R\$ 3.734,81 rendimentos de aplicação financeira. O valor ressarcido pelo ex-prefeito corresponde a R\$ 36.306,13, além disso, tomou as providências pertinentes: representou o MPF e intentou ação de ressarcimento. Assim, a atribuição de responsabilidade ao prefeito sucessor não guarda razoabilidade. Portanto, não concordamos com responsabilização do Sr. José Edilson da Silva pelo prejuízo causado ao erário como concluiu o Relatório de Tomada de Contas Especial e Relatório Complementar de Tomada de Contas Especial, sobretudo diante do fato de que a terceira ordem bancária somente foi liberada em 29/11/2007, ou seja, quase três anos após a liberação anterior e após o início de seu mandato, o que, certamente ainda que pretendesse dar seguimento ao convênio, causou um descompasso no cronograma de execução.

36. A TCE foi instaurada pela impugnação de despesas relativas à primeira parcela no valor de R\$ 32.000,00 e R\$ 15.306,13, da segunda parcela recebidas na gestão do ex-Prefeito Francisco José Teixeira (gestão 2001-2004), que efetivamente praticou atos de gestão das quantias impugnadas. Entendemos, que na atualização do débito que deverá ser atribuído ao Sr. Francisco José Teixeira, deva entrar como crédito o valor de R\$ 8.693,87 remanescente da segunda ordem bancária, existente na conta do convênio e ressarcido à concedente pelo seu sucessor.

37. Em continuidade à instauração da TCE, a Controladoria-Geral da União emitiu o Relatório de Auditoria, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, todos de n. 827/2015, com entendimento pela irregularidade das contas, os quais foram conhecidos pelo Ministro de Estado do Saúde (peça 5, p. 39-45).

38. O potencial débito, atualizado monetariamente até o dia 12/12/2016 (data da publicação no DOU da IN TCU 76/2016), estaria abaixo do estabelecido no art. 6º, inciso I, da IN/TCU 71/2012 (R\$ 100.000,00), consoante se vê nos cenários a seguir:

38.1. Cálculo efetuado pelo tomador de contas, considerando a impugnação da primeira parcela e parte da segunda parcela, consoante Relatório Final da TCE (p. 4, p. 274- 280), espelho Siafi (p.4, p. 290) e extratos bancários, R\$ 32.000,00, crédito em 22/6/2004 (p. 4, p.10) e R\$ 15.306,13, crédito em 5/11/2004 (p. 4, p. 11):

Débito: R\$ 97.381,93 (12/12/2016) e R\$ 98.367,34 (24/3/2017)

38.2. Cálculo tomando como base o total dos valores repassados [(R\$ 32.000,00, crédito em 22/6/2004 (p. 4, p.10), R\$ 15.306,13, crédito em 5/11/2004 (p. 4, p. 11) e R\$ 24.000,00, em 4/12/2007 (p. 4. P. 16)) e os restituídos: R\$ 36.422,53 em 29/09/2009 (peça 3, p. 375)]; e

Débito: R\$ 98.821,12 (12/12/2016).

38.3. Cálculo considerando a aprovação da prestação de contas da primeira parcela (Parecer Financeiro 11/2007 - peça 3, p. 122-126) e a restituição dos valores:

Débito: R\$ 30.857,16 (12/12/2016)

39. Evidencia-se que o valor atualizado do débito apurado é inferior a R\$ 100.000,00, limite fixado por este Tribunal para encaminhamento de TCE. Assim, cabe propor, desde logo, a título de racionalização administrativa e economia processual, com vistas a evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor da importância a ser ressarcida, o arquivamento do processo, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992; nos arts. 169, inciso VI, e 213 do RI/TCU c/c os art. 7º, inciso III, e 19 da IN/TCU 71/2012.

40. Registre-se que, em nome dos possíveis responsáveis, oriundo da Funasa, consta apenas na situação de “aberto” o processo TC 002.841/2013-4, apreciado pelo Acórdão 7771/2015 – TCU – Segunda Câmara, que se encontra em grau de recurso.

CONCLUSÃO

41. O exame das ocorrências que ensejaram a instauração da tomada de contas especial evidenciou que o valor atualizado do débito apurado é inferior a R\$ 100.000,00, limite fixado por este Tribunal para encaminhamento de TCE.

42. O processo se encontra pendente de citação válida neste Tribunal.

43. Desse modo, alvitra-se o arquivamento do processo, a título de racionalização administrativa e economia processual, com vistas a evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor da importância a ser ressarcida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:



a) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/92; nos arts. 169, inciso VI, e 213 do RI/TCU c/c o art. 7º, inciso III, e 19 da IN/TCU 71/2012.

b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida à Fundação Nacional de Saúde – Funasa, ao Sr. Francisco José Teixeira (CPF 164.868.113-15) e ao Sr. José Edilson da Silva (CPF 164.868.113-15).

SECEX/CE em 24/3/2017.

(Assinado eletronicamente)

Antonio Araújo da Silva

AUFC – Mat. 826-5