

TC 013.023/2016-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: município de Camocim/CE

Responsável: Francisco Maciel Oliveira (CPF 167.448.023-72)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor do Sr. Francisco Maciel Oliveira, ex-Prefeito de Camocim/CE (gestões 2005-2008 e 2009-2012), em razão de impugnação parcial de despesas quanto aos recursos repassados ao município de Camocim/CE, por força do Convênio 584/2007 (Siafi 620187), celebrado com a Funasa, que teve por objeto “a execução de sistema de abastecimento de água, na localidade de Córrego do Braço, naquele município”.

HISTÓRICO

2. Conforme disposto nas cláusulas quinta e sexta do Termo de Convênio (peça 1, p. 47-69), foram previstos R\$ 148.435,70 para a execução do objeto, dos quais R\$ 140.000,00 seriam repassados pelo Concedente e R\$ 8.435,70 corresponderiam à contrapartida do Conveniente.

3. Os recursos federais totalizaram R\$ 140.000,00 e foram repassados da seguinte forma:

Ordem Bancária	Valor	Data emissão	Peça 2
2009OB812631	28.000,00	14/12/2009	p. 8
2012OB808154	42.000,00	28/11/2012	p. 9
2012OB808156	70.000,00	28/11/2012	p. 10

4. O ajuste vigeu no período de 31/12/2007 a 8/6/2013, conforme a cláusula décima-primeira do Termo de Convênio (peça 1, p. 47-69), e Termos Aditivos (peça 1, p. 87, 95, 107-109, 119-121, 131-133 e 153) e previa a apresentação da prestação de contas até 6/8/2013 (peça 10, p. 160), isto é, 60 dias após o término da vigência, conforme cláusula quarta do Termo de Convênio.

5. Em 17/10/2012, quando apenas R\$ 28.000,00 haviam sido liberados pela concedente, a Funasa realizou a primeira visita técnica, dando origem a dois relatórios de visita constantes à peça 1, p. 137-139 e 173-175, respectivamente.

6. No dia 26/10/2012, foi elaborado o Parecer Técnico 52/2012, informando que a empresa responsável pela execução das obras era a EPB – Projetos, Construções e Serviços Ltda., e que 62,9% dos serviços haviam sido executados (peça 1, p. 157-163);

7. Após o término da vigência do convênio, a Funasa elaborou outro parecer técnico, datado de 25/11/2014, com base em visita realizada nos dias 19 a 21/11/14, concluindo que a unidade de tratamento clorador de pastilha não foi executada; que não foi apresentado o Termo de Aceitação Parcial da obra; que algumas ligações domiciliares estavam danificadas e que o sistema não entrou em operação pela ausência de eletrificação da estação elevatória na unidade de captação; e que o percentual de atingimento do objeto do convênio era de 35,08%, não tendo, portanto, atingido seu objetivo (peça 1, p. 183).

8. Em 15/12/2014, a Funasa elaborou o Parecer Financeiro 266/2014, referente à prestação de contas final do Convênio 584/2007. Nesse parecer, informa que a prestação de contas não foi instruída com o Relatório de Cumprimento do Objeto, bem como de outros documentos exigidos. Destarte, concluiu pela aprovação de R\$ 12.621,76, dos quais R\$ 7.681,67 eram de recursos transferidos da Funasa e R\$ 4.940,09 de rendimentos de aplicação financeira que foram restituídos ao erário, e pela não aprovação da prestação de contas do valor de R\$ 132.318,33, motivados por impugnação técnica da obra, cujo gestor, à época, era o Sr. Francisco Maciel Oliveira (peça 1, p. 191-193).

9. Em 27/8/2015, a Chefê de Serviços de Convênios da Funasa/CE encaminhou o Memorando 158/2015/SECOV à Seção de execução Orçamentária e Financeira/SAEOF para que fosse autorizada a inscrição da responsabilidade do Sr. Francisco Maciel Oliveira em decorrência do débito, a valor original, no montante de R\$ 132.318,33 (peça 1, p. 207). O referido valor foi registrado na conta Diversos Responsáveis por essa Fundação no SIAFI, mediante a Nota de Lançamento 2015NL000106 (peça 1, p. 215).

10. Conforme Relatório do Tomador de Contas Especial, concluiu-se que o dano apurado era de R\$ 132.318,33, representando 94,51% do total dos recursos repassados, cuja responsabilidade pertencia ao Sr. Francisco Maciel Oliveira (peça 1, p. 247-255).

11. A Secretaria Federal de Controle Interno da CGU, por meio do Certificado de Auditoria, certificou a irregularidade das contas tratadas no processo, em face ao exame que foi procedido no Relatório de Auditoria 0402/2016, o qual concluiu que a responsabilidade do dano causado ao erário era do Sr. Sr. Francisco Maciel Oliveira, apurando-se como prejuízo o valor original de R\$ 132.318,33 (peça 1, p. 299-303).

12. No Pronunciamento Ministerial, o Ministro de Estado da Saúde atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e Certificado de Auditoria, bem como no Parecer da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União da Presidência da República, relativas ao processo de Tomada de Contas Especial, cuja opinião foi pela irregularidade das contas, encaminhando os autos ao TCU, na forma prevista pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, para fins de julgamento (peça 2, p.107).

13. Nesse sentido, encaminhou-se o referido processo de Tomada de Contas Especial a esta Secex/CE. Após análise perfunctória dos autos, constatou-se que não havia a prestação de contas final do município de Camocim/CE e alvitrou-se a realização de diligência à Funasa para que essa encaminhasse a cópia integral da prestação de contas no tocante aos recursos do Convênio 584/2007 (Siafi 620187).

14. Em atendimento ao ofício encaminhado por esta unidade técnica (peça 6), o Superintendente Estadual da Funasa encaminhou a Prestação de Contas Parcial do Convênio 584/2017, conforme peças 9 a 11, em razão da ausência da Prestação de Contas Final por parte do ex-Prefeito (peça 9, p. 50).

EXAME TÉCNICO

15. Preliminarmente, cumpre destacar que a prestação de contas para quem utilize dinheiro público é um dever legal, conforme preconizado no art. 93 do Decreto-Lei 200/67, no art. 145 do Decreto 93.872/86, bem como no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal que dispõe:

prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.

16. Ademais, em reiterados julgados, esta Corte de Contas tem entendido que a omissão no dever de prestar contas caracteriza irregularidade grave, haja vista que impede que seja averiguado se os recursos tiveram a destinação que lhes foi atribuída. Essa situação autoriza a presunção da ocorrência de dano ao erário, enseja a condenação à restituição integral do montante transferido e torna

legítima a aplicação de multa ao responsável (Acórdãos 46/2005 e 903/2005 da 1ª Câmara; e Acórdão 162/2004, 129/2004, 94/2004, 61/2004, 66/2005, 197/2005, 366/2005, 623/2005 e 1.129/2005, todos da 2ª Câmara).

17. Por oportuno, reproduzo excerto do Acórdão 3254/2010-2ª Câmara:
Ocorrência: omissão no dever de prestar contas, que consiste em irregularidade grave, pois impossibilita a averiguação do destino dado aos recursos públicos, autoriza a presunção da ocorrência de dano ao erário, enseja a condenação à restituição integral do montante transferido, bem como torna legítima a aplicação de multa ao responsável;
18. Passando-se a análise dos fatos, no que concerne à apresentação da prestação de contas final do Convênio, entende-se que o ex-gestor, Sr. Francisco Maciel Oliveira (gestões 2005-2008 e 2009-2012), não pode ser responsabilizado pela omissão no dever de prestar contas, tendo em vista que prazo para a apresentação da prestação de contas final (6/8/2013) foi posterior ao da sua gestão.
19. Desse modo, como o prazo da apresentação da prestação de contas final (6/8/2013) coincidiu com o período em que a Prefeita, Sra. Mônica Gomes Aguiar (gestão 2013-2016), era gestora do município, cabia a ela, na qualidade de representante do ente federado, ter encaminhado a prestação de contas com fundamento no princípio da continuidade administrativa, que apregoa que a obrigatoriedade de apresentar a prestação de contas recai sobre o administrador que se encontrava na titularidade do cargo à época do prazo fixado para tal, independentemente do fato de ter ou não sido ele o signatário do convênio.
20. Ademais, o § 5º do art. 28 da IN/STN 1/1997 estabelece que a prestação de contas final deve ser apresentada ao concedente até a data de encerramento da vigência do convênio. A leitura desse normativo conduz à interpretação de que a obrigação de prestar contas cabe ao prefeito que estiver em exercício no momento do encerramento da vigência do convênio.
21. Em que pese a omissão na prestação de contas pela responsável, observa-se que a sua conduta amolda-se à teleologia da Súmula TCU 230, que dá o necessário e suficiente fundamento à proposta de exclusão de sua responsabilidade, na medida em que, impossibilitada de apresentar a prestação de contas, adotou medidas judiciais com o intuito de resguardar o patrimônio público ao ingressar com uma Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa c/c Ressarcimento ao Erário contra o Sr. Francisco Maciel Oliveira (peça 10, p. 135-147). Essa é a ótica do teor da Súmula 230 desta Corte de Contas:
Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de co-responsabilidade.
22. Dessa forma, apesar do prazo para a prestação de contas ter se encerrado em 6/8/2013, durante o período de gestão da prefeita sucessora, entende-se que não há que se falar em sua corresponsabilidade, pois a gestora adotou as medidas legais de resguardo ao erário, conforme Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa junto à Vara única da Comarca de Camocim/CE, em consonância com a Súmula TCU 230.
23. Quanto à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados, verifica-se que a integralidade dos recursos, no valor total de R\$ 140.000,00, foram repassados pela Funasa ao município de Camocim/CE durante a gestão do ex-Prefeito, Sr. Francisco Maciel Oliveira.
24. Tais recursos foram destinados à execução de um sistema de abastecimento de água, na localidade de Córrego do Braço, tendo como empresa contratada, para a execução da obra, a EPB Projetos, Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 07.023.889/0001-71), conforme peça 10, p. 39, 74-78 e 92-96.

25. Todavia, conforme Parecer Técnico emitido pela Funasa em 25/11/2014, verificou-se que o percentual do atingimento do objeto do convênio foi de 35,08%, constatando-se, dentre outros, que o serviços não foram concluídos; que a unidade de tratamento clorador de pastilha não foi executada; que não foi apresentado o Termo de Aceitação Parcial da obra; que algumas unidades do sistema não foram executadas e/ou executadas fora das especificações técnicas do projeto aprovado pela Funasa; que algumas ligações domiciliares estavam danificadas; e que o sistema não entrou em operação pela ausência de eletrificação da estação elevatória na unidade de captação (peça 1, p. 183).

26. Nesse passo, compete ressaltar que, nos termos do art. 76 da Lei 8.666, de 21/6/1993, ocorrendo inexecução parcial de obra ou serviço ou execução em desacordo com as especificações técnicas, a Administração está autorizada a glosar, no todo ou em parte, a obra ou serviço “A Administração rejeitará, no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato”.

27. A jurisprudência desta Corte de Contas, entretanto, entende que a despesa só pode ser glosada integralmente quando, em conjunto, o objetivo estabelecido não for alcançado, conforme as decisões adiante:

Acórdão 1688/2007-TCU-2ª Câmara

Uma vez constatado que as referidas obras parcialmente executadas não foram capazes de contribuir para a melhoria das condições sanitárias existentes no Município, que constituiu a finalidade do convênio em tela, conclui-se que deveria ser considerado como débito o valor total transferido pela FUNASA.

Acórdão 1521/2007-TCU-2ª Câmara

Ainda que o relatório de 'visita técnica para acompanhamento de convênio' ... tenha assinalado a execução física de 26,34% da obra, faz-se apropriada a imputação de débito pelo valor total do Convênio, ante a inexistência de informações de que a parcela realizada seja passível de aproveitamento.

Acórdão 1471/2013 – TCU – Plenário

Em situações como essa, em que as finalidades do convênio não foram alcançadas, por culpa exclusiva do conveniente, a jurisprudência desta Corte é no sentido de condenar pelo ressarcimento do valor integral.

28. Nesse sentido, como os objetivos do Convênio 584/2007 não foram alcançados, torna-se legal a imputação do débito pelo valor total transferido pela Funasa, tendo como responsável o ex-Prefeito, Sr. Francisco Maciel Oliveira, eis que esta Corte de Contas tem entendido que um convênio tem caráter essencialmente finalístico, sendo que a finalidade é uma prestação de um serviço a certa parcela da população. Se tal prestação não é feita, o convênio não atingiu seus objetivos, independentemente de a obra ter sido executada.

29. No que concerne à empresa contratada pelo conveniente para a execução do sistema de abastecimento de água, EPB Projetos, Construções e Serviços Ltda., destaca-se que, conforme notas fiscais e recibos presentes na prestação de contas (peça 10, p. 37 e 74), há evidências de que a empresa recebeu apenas o valor de R\$ 32.116,85, sendo que R\$ 28.000,00 foram de recursos liberados pela Funasa ao município de Camocim/CE. Todavia, conforme Parecer Técnico 52/2012 de 26/10/2012, restou consignado que o percentual da obra executada atingiu 62,90%, embora tenham sido liberados apenas 20% (R\$ 28.000,00) do valor total do convênio (R\$ 140.000,00). Destaca-se também que, em maio de 2011, antes da liberação da 2ª parcela no montante de R\$ 42.000,00, a empresa manifestou interesse em não continuar a execução da referida obra, em razão da defasagem dos preços dos serviços (peça 1, p. 103). Nesse sentido, entende-se que não cabe a responsabilização da empresa EPB Projetos, Construções e Serviços Ltda.

CONCLUSÃO

30. O exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico” permitiu, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a responsabilidade solidária do Sr. Francisco Maciel Oliveira e da empresa EPB Projetos, Construções e Serviços Ltda., bem como apurar adequadamente o débito a eles atribuído. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação dos responsáveis pela execução de apenas 35,08% do objeto contratado e o consequentemente não atingimento do objetivo final do Convênio 584/2007 (Siafi 620187).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

a) realizar a citação do Sr. Francisco Maciel Oliveira, (CPF 167.448.023-72), ex-Prefeito de Camocim/CE, (gestões 2005-2008 e 2009-2012), com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
28.000,00	14/12/2009
42.000,00	28/11/2012
70.000,00	28/11/2012

Ocorrência: execução de apenas 35,08% do objeto do Convênio 584/2007 “sistema de abastecimento de água, na localidade de Córrego do Braço, no município de Camocim/CE” e o consequente não atingimento de seu objetivo final.

Conduta: não comprovou a boa e regular aplicação dos recursos federais repassados pela Funasa, no valor total de R\$ 140.000,00, por força do Convênio 584/2007 (Siafi 620187), ao município de Camocim/CE quando era gestor da referida municipalidade.

b) informar aos responsáveis de que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.

Secex/CE, 1ª DT, em 30/6/2017.

(Assinado eletronicamente)
Fabrício Helder Mareco Magalhães
AUFC – Mat. 9493-5