

GRUPO II – CLASSE II – 2ª Câmara
TC 011.681/2015-2

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgãos/Entidades: Município de Natuba-PB e Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

Responsáveis: Antônio Dinoá Cabral (CPF 008.418.034-04) e CM Construções Miranda Ltda. (CNPJ 04.780.933/0001-08).

Advogados constituídos nos autos: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. RECONSTRUÇÃO DE HABITAÇÕES COM VISTAS AO CONTROLE DA DOENÇA DE CHAGAS. EXECUÇÃO FÍSICA DE MAIS DA METADE DO OBJETO CONVENIADO. MÁ EXECUÇÃO. NÃO ATINGIMENTO DE CONDIÇÕES ACEITÁVEIS DE HABITABILIDADE. IMPUGNAÇÃO TOTAL DAS DESPESAS REALIZADAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. RESPONSABILIZAÇÃO SOLIDÁRIA DO EX-PREFEITO E DA EMPRESA CONTRATADA. MULTA. REMESSA DE CÓPIA DA DECISÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

RELATÓRIO

Início este Relatório transcrevendo, com alguns ajustes de forma e fundamentado no inciso I do § 3º do art. 1º da Lei 8.443, de 16/7/1992, a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (Secex-CE) e autuada como peça 25:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde-Funasa/MS, em desfavor do Sr. Antônio Dinoá Cabral, ex-Prefeito (gestão 2005-2008), em razão da não aprovação da Prestação de Contas Final pela não consecução dos objetivos pactuados no Convênio EP-2.205/2006 – Siafi 571171 (peça 2, p. 51), celebrado com a Prefeitura Municipal de Natuba/PB, tendo por objeto a reconstrução de quinze casas (melhoria habitacional para controle da doença de Chagas), conforme Plano de Trabalho (peça 2, p.19-23), com vigência estipulada para o período de 30/6/2006 a 26/12/2010.

HISTÓRICO

2. Conforme disposto no Quadro II – Informações Gerais do Convênio (peça 2, p. 109), foram previstos R\$ 206.949,66 para a execução do objeto, dos quais R\$ 200.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 6.949,66 corresponderiam à contrapartida.

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

Nº Ordem Bancária	Valor (R\$)	Data de Emissão	Data do Crédito	(Peça, p.)
2007OB902461	80.000,00	5/3/2007	7/3/2007	(2, 159)
2007OB905567	80.000,00	3/5/2007	7/5/2007	(2, 163)
2010OB809842	40.000,00	17/9/2010	21/9/2010	(2, 351)

4. O ajuste vigeu inicialmente no período de 30/6/2006 a 30/6/2007, tendo sido alterado mediante sete Termos Aditivos até 26/12/2010, por atraso no repasse dos recursos, e previa a apresentação da prestação de contas até 24/2/2011.
5. A Prefeitura Municipal de Natuba/PB contratou, por R\$ 204.931,69, a empresa CM Construções Miranda Ltda. (CNPJ 04.780.933/0001-08) por meio de Tomada de Preços 02/2007, para reconstrução de quinze casas (melhoria habitacional para controle da doença de Chagas), conforme (peça 1, p. 197).
6. Mediante Ofício 235/2007, de 17/10/2007, a Prefeitura Municipal de Natuba/PB encaminhou a prestação de contas da 1ª parcela do convênio, no valor de R\$ 80.000,00 (peça 2, p. 151-205).
7. O Parecer DIESP/CORE/PB, datado de 10/4/2008 (peça 2, p. 243), opinou favoravelmente a liberação da 3ª parcela do convênio, após Visita Técnica de Acompanhamento Gerencial do Convênio às obras realizadas em 5/12/2007 constatando que a construção das melhorias habitacionais se encontrava em andamento no estágio moderado (peça 2, p. 211-273), e que no momento da visita, as obras conveniadas pela Funasa estavam com um percentual de execução física correspondente a 40,68%.
8. O Parecer Financeiro 165/2008, datado de 18/6/2008 (peça 2, p. 283-285), que analisou a prestação de contas referentes às 1ª e 2ª parcelas, no valor de R\$ 160.000,00, sugeriu a aprovação da prestação de contas parcial no valor de R\$ 80.000,00 referente à 1ª parcela, tendo sido aprovada na mesma data pelo Coordenador Regional/CORE/PB.
9. O Memorando 313/2011/Setor de Prestação de Contas/SUEST/PB, datado de 22/9/2011 (peça 2, p. 323), solicitou à DIESP/SUEST/PB a emissão de parecer técnico final tendo em vista que o convênio havia expirado em 24/12/2010.
10. Em 16/12/2011, a Prefeitura Municipal de Natuba/PB encaminhou a prestação de contas final dos recursos, no montante de R\$ 200.000,00 (peça 2, p. 331-407).
11. O motivo para instauração da presente tomada de contas especial foi o não atingimento do objeto pactuado, conforme se encontra demonstrado no Relatório de Visita Técnica e Despacho DIESP/SUEST/PB 295/2011 (peça 3, p. 4-26), e nas peças técnicas (parecer financeiro e despachos) (peça 3, p. 30-36).
12. Segundo Relatório de Visita Técnica e Despacho DIESP/PB 295/2011, a execução física do objeto pactuado foi mensurada em 60,40%, todavia, a falta de atendimento às Notificações Técnicas 201/2008 e 86/2010, datadas de 14/11/2008 e 5/5/2010, levou a área técnica a desconsiderar o feito, apontando, assim, a execução física e o atingimento do objeto pactuado em 0,00%, causando prejuízo ao erário no valor de R\$ 200.000,00.
13. Houve a devolução no valor de R\$ 47.183,86 (peça 2, p. 405), sendo R\$ 40.000,00 referente à 3ª parcela e R\$ R\$ 7.183,86 de rendimentos de aplicação financeira, passando o valor do dano ao erário a ser de R\$ 160.000,00.
14. O Parecer Financeiro 16/2012 de 8/2/2012 (peça 3, p. 28-32), que analisou a prestação de contas final sugeriu a não aprovação da prestação de contas final no valor de R\$ 160.000,00, conforme item acima.
15. Ressalte, no tocante à responsabilização, que a empresa CM Construções Miranda Ltda. (CNPJ 04.780.933/0001-08) deve responder solidariamente com o ex-Prefeito de Natuba/PB, Sr. Antônio Dinoá Cabral, por ter recebido o valor correspondente a 80% dos recursos repassados e o objetivo não ter sido atingido, pois as onze casas foram construídas apresentando graves problemas construtivos e serviços inacabados (peça 3, p. 28-32)
16. Ainda, conforme Relatório de Visita Técnica realizada em 19/10/2011 (peça 2, p. 411), e (peça 3, p. 4-24):
 - (...) Desta forma pode-se considerar que das 15 melhorias habitacionais previstas, 3 não foram iniciadas, 1 casa de taipa não foi demolida, 1 melhoria foi apenas iniciada, e as outras 10 foram construídas apresentando graves problemas construtivos e serviços inacabados.Através da Notificação Técnica DIESP/COREJPB N°201/2008 de 14 de novembro de 2008 (fls. 199) e da Notificação Técnica DIESP/CORE/PB N°86/2010 de 05 de maio de 2010 (Os 284), foi solicitado do município a apresentação dos boletins de medição, ART de execução,

ART de fiscalização, Planilha da empresa vencedora e Ordem de Serviços. A conveniente apresentou apenas a Planilha da empresa vencedora da licitação, os outros documentos solicitados não foram apresentados.

Em relação ao atingimento da etapa útil do convênio, que é o Controle da Doença de Chagas, com a substituição de casas de taipa por casas de alvenaria, em uma visão simplista podemos afirmar que as 10 (dez) casas construídas atenderam a etapa útil, pois as casas de taipa foram substituídas por casas de alvenaria, porém consideramos que do ponto de vista da habitabilidade, da boa moradia, as casas construídas estão longe de serem consideradas de boa qualidade, de serem habitáveis, pois apresentam graves problemas construtivos, desta forma, até que a conveniente conclua e corrija as pendências, conforme projeto aprovado pela Funasa, consideramos que as casas construídas não atenderam ao objeto pactuado.

17. Por meio do Ofício 157/2012 de 12/12/2012, o Prefeito José Lins da Silva Filho solicitou as providências necessárias objetivando a exclusão do Município no Siafi, vez que todas as medidas judiciais e administrativas foram tomadas, inclusive com a Representação do ex-gestor junto ao Ministério Público Federal (peça 3, p. 64-68).

18. A inscrição em conta de responsabilidade no Siafi foi efetuada mediante a Nota de Lançamento 2013NL000236 de 9/10/2013 (peça 3, p. 160).

19. O Controle Interno concluiu pela irregularidade das contas do Sr. Antônio Dinoá Cabral ex-prefeito, mediante relatório e certificado de auditoria, bem como parecer do dirigente do órgão (peça 3, p. 218-223). Posteriormente, o Ministro de Estado da Saúde atestou haver tomado conhecimento desse posicionamento (peça 3, p. 224).

20. O Parecer Técnico Final 386/2013 (peça 3, p. 112-114), baseado no Relatório de Visita Técnica de 7/6/2013 (peça 3, p. 120-122), considerando que as obras estavam paralisadas e que nenhum fato novo havia ocorrido, e consubstanciado no relatório do Engenheiro Felipe Sales Azevedo Lins, concluiu que o percentual mensurado de execução física permanecia o mesmo 60,40% e o percentual do atingimento do objeto em 0% das obras pactuadas.

21. O Relatório de Tomada de Contas Especial de 14/11/2013 (peça 3, p. 190-196), indica a ocorrência de prejuízo ao Erário oriundo da não execução do objeto pactuado representando 80% dos recursos repassados, o que corresponde ao valor original de R\$ 160.000,00, responsabilizando o Sr. Antônio Dinoá Cabral, ex-prefeito do Município de Natuba/PB, durante a gestão 2005-2008.

22. A instrução inicial (peça 8), propôs a citação solidária do ex-Prefeito e da Construtora pela impugnação total da prestação de contas final em razão do não atingimento dos objetivos do convênio.

EXAME TÉCNICO

23. Citado pelo Ofício 1155/2016-TCU/SECEX-CE, de 10/5/2016 (peça 11) o Sr. Antônio Dinoá Cabral tomou ciência da citação em 19/5/2016 (peça 13) e embora o AR tenha sido entregue no endereço constante do cadastro do Sistema CPF, o que torna válida a citação, nos termos do inciso III do art. 3º c/c o inciso II do art. 4º da Resolução TCU 170/2004, não apresentou alegações de defesa, sendo, portanto, considerado revel, de acordo com o § 3º do art. 12 da Lei 8.443/92.

24. A despeito da aplicação da revelia, devem ser considerados os elementos já constantes dos autos, os quais podem, inclusive, levar a um juízo favorável ao responsável revel. Há de se frisar que, nos processos do TCU, a revelia não implica a presunção de que sejam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que o não comparecimento do réu aos autos leva à presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor.

25. Assim, independentemente da revelia, a avaliação da responsabilidade do agente nos processos desta Corte não prescinde dos elementos existentes nos autos ou para ele carreados, uma vez que são regidos pelo Princípio da Verdade Material (Acórdãos 1128/2011-TCU-Plenário, 1737/2011-TCU-Plenário, 341/2010-TCU-2ª Câmara, 1732/2009-TCU-2ª Câmara, 1308/2008-TCU-2ª Câmara e 2117/2008-TCU-1ª Câmara).

26. Neste sentido, os elementos existentes nos autos indicam que o responsável não apresentou documentação que comprovasse a boa e regular aplicação dos recursos referentes ao Convênio EP-

2.205/2006 – Siafi 571171 (peça 2, p. 51). Haja vista o corpo probatório acostado aos autos, do qual se presumem autênticas as condutas omissivas imputadas ao responsável e, ante o desinteresse deste em apresentar elementos de defesa, persiste o grau de reprovação dos ilícitos apontados, devendo-se prosseguir os autos na situação em que se encontram.

27. A empresa CM - Construções Miranda Ltda., citada por via editalícia, não atendeu à citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas. Destaca-se que antes da citação por edital foram adotadas providências que esgotaram as tentativas de localização do responsável, conforme se observa às peças 12 e 14 a 20.

28. Diante da revelia do Sr. Antônio Dinoá Cabral e da empresa CM Construções Miranda Ltda., e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que os responsáveis sejam condenados em débito, bem como que lhes seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Diante do exposto, propõe-se:

I) considerar revéis o Sr. Antônio Dinoá Cabral (CPF 008.418.034-04), e a empresa CM Construções Miranda Ltda. (CNPJ 04.780.933/0001-08), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

II) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Antônio Dinoá Cabral (CPF 008.418.034-04) e da empresa CM Construções Miranda Ltda. (CNPJ 04.780.933/0001-08), condenando-os solidariamente ao pagamento da importância abaixo especificada e fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor:

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
7/3/2007	80.000,00 D
7/5/2007	80.000,00 D
16/12/2011	40.000,00 C

III) aplicar ao Sr. Antônio Dinoá Cabral (CPF 008.418.034-04) e à empresa CM Construções Miranda Ltda. (CNPJ 04.780.933/0001-08), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

V) autorizar, se solicitado, o pagamento da dívida em até 36 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 comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente com os acréscimos legais, na forma da legislação em vigor.”

2. Esta proposta de encaminhamento contou com a concordância do corpo diretivo da Secex-CE (peças 26 e 27), tendo o Secretário da unidade sugerido como acréscimo o encaminhamento de cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do Relatório e do Voto

que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 209, § 7º, do Regimento Interno-TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

3. O Ministério Público-TCU, por sua vez, representado nestes autos pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima (peça 28), emitiu o parecer que segue parcialmente colacionado abaixo, no qual divergiu da unidade instrutiva relativamente à quantificação do débito e à data a partir da qual deverão incidir os acréscimos legais na hipótese de condenação:

“6. Aquiescemos, em essência, com a proposta lavrada no âmbito da Secex-CE, eis que os elementos integrantes dos autos indicam que os problemas e pendências apontados pela concedente na execução das obras do convênio não permitem sequer o aproveitamento do seu percentual físico tido por concluído. Saliente-se que o engenheiro responsável pela fiscalização das obras afirma, no Relatório de Visita Técnica acostado à peça 3, p. 4, que ‘as casas construídas estão longe de serem consideradas de boa qualidade, de serem habitáveis, pois apresentam graves problemas construtivos’.

7. Registre-se que em avenças de natureza como a que ora se examina, cujo objeto é o controle de vetores de determinadas doenças, é imprescindível que se verifique se o objeto então pactuado verdadeiramente atingiu a sua finalidade, tanto no seu aspecto específico quanto no geral, vale dizer, aferir se houve a reconstrução das casas (finalidade específica) e se ocorreu o efetivo combate aos vetores da doença, **in casu**, o inseto proliferador do protozoário da doença de Chagas (finalidade geral).

8. Do acervo probatório dos autos, constata-se que o convênio não atingiu a sua finalidade, em nenhuma das acepções acima, pois a reconstrução das casas não foi concluída, e, por corolário, a funcionalidade do empreendimento não foi atingida, não gerando o benefício almejado para o município, restando inviabilizado o controle do protozoário **Trypanosoma cruzi**, comprometendo, assim, o atingimento do objeto conveniado e submetendo a coletividade ao risco da doença que se propunha controlar.

9. Assevere-se, ainda, que o não atingimento dos objetivos do Convênio n.º 2.205/2006 comprometeu o alcance da política pública que se visava realizar, qual seja, o controle da doença de Chagas, representando, destarte, o desperdício de recursos escassos que poderiam ter sido melhor alocados em outras necessidades públicas.

10. Em casos como o que se aprecia nestes autos, afigura-se adequado imputar o débito pela integralidade dos recursos financeiros repassados, dado que as finalidades imediata e mediata do ajuste não foram logradas.

11. A esse respeito, vejamos o que exprimiu o eminente Ministro Bruno Dantas, ao proferir o voto que precedeu o Acórdão n.º 2.828/2015-TCU-Plenário, em situação que tratava de execução parcial de obra de ampliação de sistema de abastecimento de água, que, **mutatis mutandis**, tem aplicação no presente feito:

14. Acerca do cálculo do débito, verifico que, muito embora se tenha constatado a execução de 40,75% das obras, a parcela executada não foi suficiente para o atingimento, nem mesmo parcial, dos objetivos do convênio. Isso significa que, dos recursos despendidos com este ajuste, não advieram quaisquer benefícios à sociedade. Dessa forma, corroboro o entendimento da unidade instrutora no sentido de que o débito corresponde à integralidade do montante gasto.

15. Destaco que, em situações desse tipo, ainda que se verifique a possibilidade de aproveitamento do que já foi executado em eventual retomada das obras, tal viabilidade não seria bastante para ensejar o correspondente abatimento no valor apurado do débito, por se tratar de mera hipótese, e não de benefício efetivo. (grifos acrescidos)

12. Em que pese a nossa concordância com a proposta de mérito da Unidade Técnica, urge promover ajustes no cômputo do débito apurado nos autos, porquanto constatamos equívoco na tabela constante do item ‘II’ do parágrafo 29 da instrução lançada à peça 25 (...), senão vejamos.

13. Os recursos conveniados foram repassados ao Município de Natuba/PB em três parcelas:

R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), em 7/3/2007 (peça 2, p. 159); R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), em 7/5/2007 (peça 2, p. 163); e R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), em 21/9/2010.

14. A última parcela, creditada na conta específica em 21/9/2010, foi devolvida aos dias 16/12/2011 (peça 2, p. 405), já acrescida de rendimentos provenientes de aplicação financeira, razão por que não deve compor o débito a ser restituído em sede desta TCE. Todavia, tal importância não pode ser utilizada para abater o saldo a ser devolvido, como indicado na tabela formulada pela Unidade Técnica, o qual deve, por sua vez, corresponder exatamente ao somatório das duas primeiras parcelas, totalizando, pois, R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais).

15. Quanto às datas históricas dos débitos, considerando que a CM Construções Miranda Ltda. está sendo responsabilizada, de forma solidária, essas devem consignar os dias em que foram realizados os pagamentos àquela empresa, nos termos da relação de pagamentos efetuados, dos extratos bancários e das notas de empenho coligidos aos autos (peça 2, pp. 163, 337, 345 e 347).

16. Cumpre destacar, finalmente, que os ajustamentos no **quantum debeat**, acima mencionados, não importarão em necessidade de se proceder novamente com as citações dos responsáveis, pois as comunicações processuais encaminhadas já consignaram o débito de R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais) e, em relação às datas históricas, as adaptações ora alvitradas mostram-se mais favoráveis às partes integrantes da relação jurídica formalizada.

17. Em face do exposto, este representante do Ministério Público atuante junto ao Tribunal de Contas da União assente com os termos da proposição exarada pela Unidade Instrutiva (peças 25-27), propondo, tão somente, que se (i) exclua a parcela de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) da tabela disposta no item 'II' do parágrafo 29 da instrução lançada à peça 25 e que (ii) as datas históricas das ocorrências observem as datas dos pagamentos efetuados, conforme o quadro abaixo:

Data da ocorrência	Valor Original (R\$)
7/5/2007	80.000,00 D
26/10/2007	31.000,00 D
16/11/2007	49.000,00 D

(...)"

É o Relatório.