

TC 018.424/2015-5

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Município de Monsenhor Tabosa/CE

Responsáveis: Francisco Jeová Sousa Cavalcante (CPF 916.977.603-25); José Araújo Souto (CPF 020.688.693-49) e Município de Monsenhor Tabosa (CNPJ: 07.693.989/0001-05)

Procuradores: José Marques Júnior, OAB/CE 17.275

Interessados em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata o presente processo de tomada de contas especial (TCE), instaurada contra o Sr. José Araújo Souto, ex-prefeito municipal de Monsenhor Tabosa/CE (gestão 2009-2012), em razão da omissão no dever de apresentar a prestação de contas final dos recursos repassados por meio do Termo de Compromisso TC/PAC 124/2008 (Siafi 649444), firmado em 31/12/2008, entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o Município de Monsenhor Tabosa/CE.

HISTÓRICO

Transcrição do Parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União - Gabinete do Procurador Rodrigo Medeiros de Lima (peça 52).

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada em desfavor do Senhor José Araújo Souto, ex-prefeito municipal de Monsenhor Tabosa/CE (gestão 2009-2012), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais repassados por meio do Termo de Compromisso n.º 124/2008 (peça 1, pp. 105-108), firmado em 31/12/2008, entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a Prefeitura Municipal de Monsenhor Tabosa/CE. O aludido instrumento tinha por objeto a execução de sistema de abastecimento de água, mediante recursos financeiros da ordem de R\$ 1.600.000,00 (um milhão e seiscentos mil reais) da parte da concedente, bem assim de R\$ 43.676,91 (quarenta e três mil e seiscentos e setenta e seis reais e noventa e um centavos) sob a incumbência da conveniente, a título de contrapartida.

3. No âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (Secex-CE), a Senhora Auditora Federal de Controle Externo, em instrução lançada à peça 49, propõe, em síntese:

i) excluir a responsabilidade do Senhor Francisco Jeová Sousa Cavalcante, Prefeito Municipal que sucedeu o Senhor José Araújo Souto, haja vista a totalidade dos recursos ter sido gerida por este último;

ii) julgar irregulares as contas do Senhor José Araújo Souto e do Município de Monsenhor Tabosa/CE, condenando o ente municipal a ressarcir a totalidade dos recursos federais transferidos, abatendo-se a parcela já devolvida; e

iii) aplicar ao Senhor José Araújo Souto a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei n.º 8.443/1992.

4. O Senhor Diretor da Unidade Instrutiva, em pronunciamento juntado à peça 50, discordou parcialmente da proposta alvitrada pela Auditora, no sentido de que o débito seja imputado em sua integralidade aos Senhor José Araújo Souto, por entender ter ele dado causa o dano ao erário, mas não ao Município, a quem caberia ressarcir somente a parcela dos recursos que foi bloqueada judicialmente e utilizada para o pagamento de servidores municipais, no valor de R\$ 351.341,97 (trezentos e cinquenta e um mil e trezentos e quarenta e um reais e noventa e sete centavos), da qual o ente municipal efetivamente se beneficiou.

5. Com as vênias de praxe, permitimo-nos divergir de ambos os posicionamentos, sobretudo no tocante ao débito relacionado ao valor aplicado na obra do sistema de abastecimento de água, uma vez que consta do conjunto probatório ora examinado manifestação da área técnica da concedente na qual se registra a execução de 79% (setenta e nove inteiros por cento) da obra, conforme o Relatório de Visita Técnica (peça 3, pp. 35-38), corroborado por Parecer Técnico de engenheiro da Funasa (peça 3, p. 39).

6. Em situações dessa natureza, na qual se constata ter havido a execução apenas parcial de obra de engenharia civil, uma postura razoável do órgão julgador de contas não deve prescindir, à luz do princípio da proporcionalidade, corolário do devido processo legal, que se verifique não somente a serventia, funcionalidade ou operacionalidade da parcela construída, mas também a sua aproveitabilidade ou inaproveitabilidade futura, condição *sine qua non* para que se impute débito ao gestor faltoso, especialmente em casos como o ora examinado, em que se propõe responsabilizar o gestor pela integralidade dos recursos transferidos, desconsiderando a parcela aplicada no objeto avençado. Ressalte-se, por imperioso, que carecem os autos de informações acerca da aproveitabilidade dos serviços executados, uma vez que o citado Relatório de Visita Técnica silenciou a esse respeito.

7. Nesses termos, com base no art. 11 da Lei 8.443/1992, bem como no art. 157 do Regimento Interno (RI/TCU), sugere-se a adoção de medida saneadora, consubstanciada em diligência a ser empreendida junto à Funasa, para que aquela fundação se manifeste quanto à aproveitabilidade ou à inaproveitabilidade da parcela executada das obras relativas ao Termo de Compromisso n.º 124/2008, uma vez que o Relatório de Visita Técnica, de 5/11/2012, corroborado pelo Parecer Técnico de mesma data (peça 3, pp. 35-39), informa a execução parcial de 79% (setenta e nove inteiros por cento) do objeto ajustado.

8. Ressalte-se que a adoção da medida supramencionada se justifica, pois, em caso de possibilidade efetiva de aproveitamento da parcela executada da obra, não será devida a imputação de débito integral ao responsável, sob pena de se configurar, na hipótese, o enriquecimento sem causa do poder público. Nesse sentido, aliás, é o entendimento firmado no Acórdão n.º 911/2008-TCU-2.ª Câmara, de relatoria do eminente Ministro Aroldo Cedraz.

9. Inteligência análoga, firmada nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, foi aplicada em sede dos Acórdãos n.ºs 2.599/2010-TCU-Plenário (Relator Exmo. Ministro José Múcio) e 4.625/2010-TCU-2.ª Câmara (Relator Exmo. Ministro Benjamin Zymler), nos quais se ponderou que, para a apuração de débito decorrente de execução parcial, deve ser deduzido o valor correspondente ao aproveitamento da parte da obra executada.

10. É de se dizer, ainda, que os Acórdãos n.ºs 10.988/2015-TCU-2.ª Câmara e 2.323/2009-TCU-1.ª Câmara, ambos de relatoria do Exmo. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, convergem para a compreensão de que no caso de execução parcial do objeto, ocorrerá redução proporcional do *quantum* devido quando a parcela executada puder ser efetivamente aproveitada para fins de atendimento aos objetivos pactuados.

11. Em face do exposto, este representante do Ministério Público, divergindo das propostas consignadas no âmbito da Secex-CE (peças 49-51), sugere ao nobre Relator, com base nos arts. 11 da Lei n.º 8.443/1992 e 157 do RI/TCU, a adoção de medida preliminar, com vistas a promover diligência junto à Funasa, a fim de obter manifestação conclusiva daquela entidade acerca da aproveitabilidade ou da inaproveitabilidade da parcela executada das obras do sistema de abastecimento de água relacionado ao Termo de Compromisso n.º 124/2008.

Ministério Público, em 8 de dezembro de 2016.

RODRIGO MEDEIROS DE LIMA Procurador

Fim da transcrição do Parecer do Ministério Público

2. O Relator, por meio de seu Chefe de Gabinete, restituiu os autos à Secex/CE com vistas a promoção de diligência junto a Funasa nos termos do Parecer do Ministério Público, tendo-se assim sido feito (peça 53).

EXAME TÉCNICO

3. Conforme o Relatório de Visita Técnica 3 o percentual de execução física das obras em discussão é de 79% decorrente da seguinte execução de serviços (peça 3, p. 37):

Discriminação	Execução individual %	Valor (R\$)
1.Sistema de Abastecimento de Água -ASSENTAMENTO		
INSTALAÇÃO DA OBRA	100%	5241,04
CAPTAÇÃO EM POÇO AMAZONAS EXISTENTE	60%	18.583,23
ADUTORA	100%	2.119,87
REDE,DE DISTRIBUIÇÃO	100%	9.656,96
2.Sistema de Sistema de Abastecimento de Água - BARGADO		
INSTALAÇÃO DA OBRA	100%	5.241,04
CAPTAÇÃO EM POÇO AMAZONAS EXISTENTE	70%	60.685,63
3. Sistema de Abastecimento de Água - Barreiros		
TRATAMENTO	100%	20.386,74
INSTALAÇÃO DA OBRA	100%	5.241,04
CAPTAÇÃO EM POÇO AMAZONAS EXISTENTE	80%	77.365,78
4. Sistema de Abastecimento de Água – Onça, Sitio Mel		
ADUTORA	100%	184.617,58.,
RESERVATORIO ELEVADO 30 M3'	100%	47.973,94
REDE DE DISTRIBUIÇÃO	100%	308.598,52
LIGAÇÕES DOMICILIARES	100%	42.880,50
INSTALAÇÃO DA OBRA	100%	6.241,04
TRATAMENTO	100%	64.167,88
5. Sistema de Abastecimento de Água - Queimadas		
CAPTAÇÃO EM POÇO AMAZONAS EXISTENTE	80%	15.664,70
ADUTORA	100%	13.221,44
RESERVATÓRIO ELEVADO DE 16 M3	80%	33.903,15
REDE DE 'DISTRIBUIÇÃO	100%	89.036,64
LIGAÇÕES PREDIAIS	100%	6.902,07
INSTALAÇÃO DA OBRA	100%	5.241,04
6. Sistema de Abastecimento de Água – SOCO E ALEGRE		
INSTALAÇÃO DA OBRA	100%	5.241,04
CAPTAÇÃO EM POÇO AMAZONAS EXISTENTE	80%	55.765,17
ADUTORA	100%	12.577,64

REDE DE DISTRIBUIÇÃO	100%	169.130,27
Percentual de execução geral do Convênio (1.265.684,00/1.600.000,00) = 79% aproximadamente em relação aos recursos da Funasa.		Total 1.265.684,00

4. A última diligência promovida teve o objetivo de saber da Funasa se a execução dos serviços acima discriminados poderiam ser aproveitados tendo em noção que a exigência da devolução total dos recursos caracteriza enriquecimento sem justa causa da Funasa.

5. Em resposta à diligência, a Funasa encaminhou as seguintes informações com material fotográfico acerca das condições atuais dos 6 sistemas de abastecimento (peça 62):

a) **Localidade de Sitio Mel-Onça-Sitio de Dentro e Sitio Meio:** o sistema consta das unidades de rede de adução, rede de distribuição, ligação predial, reservatório elevado e tratamento, entrou em operação. Porém encontra-se parado tendo em vista que o manancial (o açude) que abastece o sistema secou, em virtude do longo período de estiagem na região, inclusive detectamos que até o momento a chuva na região tem sido abaixo da média, o sistema está sendo operado pela Associação dos moradores na pessoa do Sr Demir.

b) **Localidade de Queimadas:** o sistema consta das unidades de rede de adução/poço, rede de distribuição, ligação predial, reservatório elevado e tratamento, foi construído em parte, já que a unidade de tratamento não foi executada e está operando de forma irregular pois fornece água a população local sem o tratamento. O sistema está sendo operado pela a associação local na pessoa do Sr. Chicão.

c) **localidade de Soco/Alegre:** o sistema consta das unidades de rede de adução/poço, rede de distribuição, ligação predial, reservatório elevado e tratamento, foram construídas em parte, pois as unidades do reservatório elevado, tratamento não foram executadas. e a obra encontra-se paralisada há mais de quatros anos.

d) **Tabosa/Agrobel:** o sistema consta das unidades de rede de adução/poço, rede de distribuição, ligação predial, reservatório elevado e tratamento. Foi construído em parte já o tratamento não foi executado. O sistema encontra-se funcionando de forma irregular tendo em vista que a unidade de tratamento não foi instalada. E devido o alto teor de salinidade da agua, a Associação que opera o sistema conseguiu junto ao Governo do Estado através da Secretaria de Recursos Hídricos a instalação de um desalinizador, e assim atendendo de forma satisfatória a população local.

e). **Barreiro:** o sistema consta das unidades de rede de adução/bomba/flutuante e tratamento. Foi construído em parte pois as unidades de tratamento e fluante e bomba não foram executados, devido o manancial (o açude) ter secado tendo em vista o longo período de estiagem na região. A obra encontrasse parada a mais de quatro anos. Porém a associação conseguiu junto ao Governo do Estado através da Secretaria de Recursos hídricos a instalação de um desalinizador, o qual vem fornecendo água de forma satisfórias a população local. Foram assentados somente 80% do total da rede de adução.

f) **Tabosa/Bargado:** o sistema consta das unidades de rede de adução/poço, reservatório elevado e tratamento, também construído em parte já que as unidades de tratamento e reservatório elevado não foram executadas e somente 75% da rede de adução foram executadas. A obra se encontra paralisada há mais de 4 anos. E assim pelo exposto acima podemos informar que as unidades em execução deverão ser concluídas, as unidades construídas poderão ser utilizadas depois de revisadas e as unidades danificadas como as ligações predias deverão ser corrigidas.

6. No caso dos 6 sistemas de abastecimento de água em discussão para efeito de justeza da boa e regular aplicação dos recursos, é a posição da execução dos serviços registrados em 31/10/2012, há quase 5 anos, que mais interessa porque fornece informações suficientes de que proporcionalmente o mais possível foi feito no tempo próprio da liberação dos recursos com o valor de R\$ 1.265.684,00 equivalente a 79% aproximadamente dos recursos da Funasa de R\$ 1.600.000,00.

7. Não se localizou nos autos nenhuma sentença judicial condenando o Sr. José Araújo Souto, ex-prefeito municipal de Monsenhor Tabosa/CE (gestão 2009-2012) por alguma improbidade administrativa cometida que tenha causado o atraso do pagamento dos salários dos servidores e que

por via reflexa ele possa ser responsabilizado pelo bloqueio judicial nas contas bancárias do município de Monsenhor Tabosa/CE que retirou a quantia de R\$ 351.341,97 da conta específica do Termo de Compromisso TC/PAC 124/2008 (Siafi 649444) em 20/11/2012 para pagar a dívida trabalhista municipal, inclusive porque no orçamento público é possível fixar a despesa enquanto a receita é estimada.

8. Quanto a omissão no dever de apresentar a prestação de contas final dos recursos repassados por meio do Termo de Compromisso TC/PAC 124/2008 (Siafi 649444) tal fato não decorreu de nenhuma improbidade administrativa comprovada nestes autos, mas sim decorreu de uma ação judicial intentada pelo Ministério Público Estadual, em que houve o deferimento de um pedido de busca e apreensão em face do município de Monsenhor Tabosa-CE, onde todos os documentos da prefeitura, inclusive, os documentos referentes a 2ª parcela do citado convênio foram apreendidos pelo Juízo daquela municipalidade, não estando mais em poder do gestor municipal a época, José Araújo Souto conforme justificativa narrada nas alegações de defesa (peça 31).

9. Não obstante isso, a Funasa liberou a totalidade dos recursos tendo em vista que quando foi possível em 15/10/2012, o município apresentou a prestação de contas parcial referente à 1ª parcela, no valor de R\$ 640.000,00 e também porque a execução física da obra em 31/10/2012 já alcançava 79% do previsto.

10. Da mesma forma que o ex-prefeito ficou impossibilitado de apresentar a prestação de contas o seu sucessor também ficou, aliás o município é que ficou sem documentos, inclusive, os documentos referentes ao Termo de Compromisso TC/PAC 124/2008 (Siafi 649444), conforme justificativa narrada nas alegações de defesa (peça 31).

11. A quantia de R\$ 351.341,97 retirada da conta específica do Termo de Compromisso TC/PAC 124/2008 (Siafi 649444) para pagar a dívida trabalhista municipal corresponde aproximadamente à $(R\$ 351.341,97/R\$1.600.000,00) = 21,9\%$ do recurso total da Funasa que não foram aplicados nos 6 sistemas de abastecimento em discussão.

12. Sendo assim, é apenas formal a omissão da prestação de contas final do Termo de Compromisso TC/PAC 124/2008 (Siafi 649444) sabendo-se que a falta de formalidade na apresentação de documentos decorreu de um fato legal promovido em ação judicial intentada pelo Ministério Público Estadual, em que houve o deferimento de um pedido de busca e apreensão onde todos os documentos da prefeitura, inclusive, os documentos referentes a 2ª parcela do citado convênio foram apreendidos pelo Juízo daquela municipalidade.

13. Mas, quanto ao valor de R\$ 351.341,97, creditado em 20/11/2012 pela Funasa e retirado por ordem judicial em 20/11/2012 (peça 38, p. 5) da conta específica do Termo de Compromisso TC/PAC 124/2008 (Siafi 649444) para pagar a dívida trabalhista municipal é correto responsabilizar independente de culpa o município de Monsenhor Tabosa/CE.

14. Conforme se verifica nos autos, o Sr. Francisco Jeová Sousa Cavalcante que assumiu a prefeitura a partir de 2013 não ordenou nenhuma despesa em relação ao recurso da Funasa no valor de R\$ 1.600.000,00, e dessa forma pode ser excluído da responsabilidade desta tomada de contas especial.

15. Ressalta-se que foi recolhido pelo Município de Monsenhor Tabosa/CE em 3/11/2014 o valor de R\$ 2.224,87 como devolução que deve ser creditada no cálculo do débito (peça 5, p. 125).

16. Quanto ao Sr. José Araújo Souto na sua gestão de 2009-2012 em relação a utilização dos recursos do Termo de Compromisso TC/PAC 124/2008 (Siafi 649444) foi boa e regular tendo em vista que os recursos foram concomitantemente bem distribuídos nas 6 localidades fiscalizadas pela Funasa conforme a posição da visita técnica da execução dos serviços registrados em 31/10/2012, há quase 5 anos, tendo o sistema de abastecimento de Água Onça, Sítio Mel ficado todo concluído, enquanto que os outros sistemas ficaram quase concluídos do ponto de vista da execução dos serviços,

situação compreensível diante da perda do valor de R\$ 351.341,97 retirado da conta específica do Termo de Compromisso TC/PAC 124/2008 (Siafi 649444) para pagar a dívida trabalhista municipal por ordem judicial, e que atualmente conforme constatado na segunda visita técnica realizada, há 4 meses, em 29/3/2017 pode-se concluir que o que foi feito nos 6 sistemas pode ser reaproveitado de uma maneira continuada inclusive.

17. As revelias dos responsáveis solidários não alteram a conclusão dos fatos.

CONCLUSÃO

18. Diante do que foi exposto na seção exame técnico é possível concluir que:

a) as contas do ex-prefeito que geriu os recursos no que tange ao que foi efetivamente aplicado no objeto do Termo de Compromisso TC/PAC 124/2008 (Siafi 649444) no valor de R\$ 1.265.684,00 que representa 79% aproximadamente do recurso total da Funasa no valor de R\$ 1.600.000,00 obteve boa e regular aplicação do ponto de vista dos relatórios da Funasa, enquanto que o valor de R\$ 351.341,97 que representa 21,9% aproximadamente do recurso total foram destinados por força judicial ao pagamento dos servidores municipais, conforme se verifica na peça 22, p. 71-72 e peça 19, p. 2-5;

b) entretanto, o município de Monsenhor Tabosa/CE deve ser responsabilizado independente de culpa pela utilização de R\$ 351.341,97 para saldar sua dívida trabalhista municipal, não obstante ter sido forçado judicialmente, propondo-se que seja condenado em débito;

c) os 3 entes responsabilizados na epígrafe podem ser dispensados da obrigação constitucional do dever de prestar contas final do Termo de Compromisso TC/PAC 124/2008 (Siafi 649444) cuja documentação omissa é apenas formal sabendo-se que a falta de formalidade na apresentação de documentos decorreu de um fato legal promovido em ação judicial intentada pelo Ministério Público Estadual, em que houve o deferimento de um pedido de busca e apreensão onde todos os documentos da prefeitura, inclusive, os documentos referentes a 2ª parcela do citado convênio foram apreendidos pelo Juízo daquela municipalidade.

d) o Sr. Francisco Jeová Sousa Cavalcante que assumiu a prefeitura a partir de 2013 e que não ordenou nenhuma despesa em relação ao recurso da Funasa no valor de R\$ 1.600.000,00, pode ser excluído da responsabilidade.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) **considerar revéis** o Município de Monsenhor Tabosa/CE, o Sr. Francisco Jeová Sousa Cavalcante, prefeito atual de Monsenhor Tabosa/CE e o ex-prefeito, Sr. José Araújo Souto, com relação aos ofícios citatórios (peças 40, 41 e 42), respectivamente, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) **julgar regulares com ressalva as contas** do Sr. José Araújo Souto, ex-prefeito municipal de Monsenhor Tabosa/CE (CPF 020.688.693-49) (gestão 2009-2012), acerca do Termo de Compromisso TC/PAC 124/2008 (Siafi 649444), com fundamento no art. 71, inciso II, da CF/88, nos arts. 1º, inciso I, 8º, § 2º, 15, e 16, inciso II, da Lei 8.443/1992, e nos arts. 1º, inciso I, 201, § 2º, 205, e 208, do RI-TCU.

c) **condenar em débito** o Município de Monsenhor Tabosa (CNPJ 07.693.989/0001-05) para o pagamento da quantia a seguir especificada, conforme preconizam os arts. 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 210, *caput*, e 214, inciso III, do RI-TCU, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI-TCU, o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data de ocorrência do seu fato gerador até o efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, as

quantias já recolhidas ou quaisquer novos valores eventualmente ressarcidos, na forma da legislação em vigor;

Débito

VALOR ORIGINAL R\$	DATA DA OCORRÊNCIA	DÉBITO/CRÉDITO
351.341,97	20/11/2012	D
2.224,87	3/11/2014	C

d) **autorizar a cobrança judicial da dívida**, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 71, § 3º, da CF/88, do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, e dos arts. 214, inciso III, alínea “b”, e 215, do RI-TCU;

e) **autorizar o pagamento parcelado da dívida**, caso seja requerido, em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI-TCU, fixando-se o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para a comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para a comprovação do recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, os acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, esclarecendo ao município que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RI-TCU);

f) **excluir** da responsabilidade da presente tomada de contas especial o nome do Sr. Francisco Jeová Sousa Cavalcante.

Secex-CE, 9 de Agosto de 2017.

(Assinado Eletronicamente)
Juscelino Oliveira de Brito
AUF/2552-6