



Processo TC 019.434/2016-2
Tomada de Contas Especial

Parecer

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em decorrência da execução parcial do objeto do Convênio 471/2005, celebrado com a prefeitura municipal de Canindé/CE, tendo por objeto a execução de sistemas de abastecimento de água (peça 1, p. 45, 163-165, 217, 237-239 e 311), com valor total após aditamentos de R\$ 270.106,67, sendo R\$ 240.000,00 provenientes do erário federal (peça 6, p. 46/52).

O débito é proveniente de impugnação técnica efetuada pela Funasa no valor de R\$ 164.675,64, assim configurada:

- a) serviços não executados na importância de R\$ 17.675,64, correspondente a 14,48% da meta 1 - sistema de abastecimento de água na localidade de Salão/Vila Medeiros;
- b) não realização de serviços na quantia de R\$ 109.662,93, equivalente a 74,60% da meta 2 - sistema de abastecimento de água na localidade de São Luís, resultando na glosa integral da referida meta 2, no valor de R\$ 147.000,00, devido ao não alcance dos objetivos pretendidos.

Além disso, também foi considerada a não devolução do valor de R\$ 2.865,34, correspondente à proporção da contrapartida que deixou de ser aplicada no objeto do convênio.

Na instrução inicial (peça 8), a unidade técnica propôs a citação do Sr. Antônio Glauber Gonçalves Monteiro, prefeito municipal nas gestões 2001-2004 e 2005-2008, pela impugnação no valor de R\$164.675,64. Quanto à quantia de R\$ 2.865,34, atinente à contrapartida não aplicada, entendeu que a obrigação de restituir seria atribuível ao município conveniente, mas, em razão do pequeno valor, inferior ao limite estabelecido no art. 6º, inciso I, da IN 76/2016, a TCE deveria prosseguir apenas em relação ao ex-prefeito.

Efetuada a citação Sr. Antônio Glauber Gonçalves Monteiro, o responsável não compareceu aos autos, embora a comunicação processual tenha sido recebida em seus endereços conhecidos (peças 20 e 22), motivo pelo qual a unidade técnica propõe considerá-lo revel, julgar suas contas irregulares e condená-lo ao pagamento do débito no valor de R\$ 164.675,64, bem como aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Inicialmente, sendo o fundamento do débito a não realização de serviços, deveria ter sido verificado, previamente à citação, se houve pagamentos pelos serviços não realizados, hipótese na qual a empresa recebedora dos recursos deveria ser incluída no processo como responsável solidária.

Contudo, pelo fato de ter havido divergência entre o orçamento aprovado e o orçamento licitado, o parecer técnico da Funasa não é conclusivo quanto à ocorrência de pagamentos por serviços não prestados em relação à meta 2 (sistema de abastecimento de água na localidade de São Luís), embora não deixe dúvidas sobre a ausência de funcionalidade do sistema, conforme excerto transcrito

a seguir (peça 5, p. 208-218):

Quanto a Meta 2:

O objetivo ainda não foi atingido. Diante da divergência entre o orçamento aprovado e o licitado e contratado, não há como avaliar os serviços executados.

Esclarecemos que o valor de R\$ 109.662,93 de serviços não executados correspondem à vistoria realizada tendo como base o orçamento aprovado pela FUNASA, folhas 153 e 157 do Volume Processo Projeto e, como os boletins de medição, folhas 329 a 331, 346 a 348, 362 a 363 e 377 a 379, como também o orçamento da empresa vencedora, folhas 786 a 789, todas do Volume do Processo de Tomada de Contas Especial, não correspondem ao referido orçamento aprovado, folhas 153 e 157 do Volume Processo Projeto, não há como avaliar a realidade dos serviços executados, ficando desse modo R\$ 147.000,00 de serviços a serem esclarecidos e posteriormente verificados.

Portanto, diante do acima exposto, salvo melhor juízo, o sistema de abastecimento de água das localidades de Salão e Vila Medeiros estão atendendo a comunidade, enquanto que o sistema de abastecimento de água da localidade de São Luis não apresenta funcionalidade.

Em resumo, quanto à parcela mais relevante do débito (R\$ 147.000,00), não há certeza quanto à eventual responsabilidade da empresa contratada, pois, em tese, não lhe seria imputável a divergência entre o orçamento aprovado pela Funasa e o orçamento licitado, embora não haja dúvidas quanto à responsabilidade do gestor do convênio, tendo em vista a ausência de funcionalidade da obra.

Assim, considerando o baixo valor que em princípio poderia ser atribuído solidariamente à empresa contratada (R\$ 17.675,64), mostra-se inoportuno postergar o exame de mérito para que se efetuem novas citações, lembrando o entendimento do TCU no sentido de que “não há necessidade de chamamento, no processo de controle externo, de todos os corresponsáveis por débito perante o erário, uma vez que o instituto da solidariedade passiva é benefício conferido pelo legislador ordinário ao credor, que pode exigir de um ou de alguns dos devedores o pagamento da integralidade da dívida” (Acórdãos 1.337/2017, 2.591/2016 e 3.320/2015, todos do Plenário).

Observa-se que as datas das ocorrências apontadas na instrução (16/1/2007 e 20/3/2007) conduziriam ao reconhecimento de ofício da prescrição da pretensão punitiva, considerando que a citação foi determinada em 18/4/2017 (peça 9), bem como o entendimento firmado pelo TCU no Acórdão 1.441/2017-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler:

9.1.1. a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;

9.1.2. a prescrição a que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;

9.1.3. o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil;

Cumprido observar que as datas informadas pela unidade técnica correspondem aos repasses ao conveniente das últimas parcelas dos recursos federais. Não obstante, no caso em tela, mostra-se mais apropriado considerar a data limite para prestação de contas como termo inicial do prazo de prescrição, pois a irregularidade mais substancial (R\$ 147.000,00) caracterizou-se pelo não atingimento do objetivo da meta 2 do convênio, visto que a respectiva obra não apresentava funcionalidade. Sendo assim, aplica-se à hipótese o seguinte entendimento extraído da Jurisprudência



Selecionada do TCU:

Quando o fato irregular, motivador da sanção, for o não alcance dos objetivos do convênio, o prazo para a prescrição da pretensão punitiva do TCU começa a fluir a partir do fim do prazo para prestação de contas, momento em que se conclui a última etapa do ajuste e o Estado deve começar a agir para defender seus interesses. (Acórdão 5.130/2017-1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas)

Assim, conclui-se que não houve prescrição da pretensão punitiva, pois o prazo para prestação de contas expirou em 17/5/2008 (peça 5, p. 360).

Embora, no caso, para fins de contagem do prazo prescricional da pretensão punitiva deva se considerar a data limite para apresentação da prestação de contas, podem ser mantidas as datas dos repasses para fins de incidência de atualização monetária e juros, tal como proposto pela unidade técnica, uma vez que não houve aplicação financeira dos recursos recebidos pelo conveniente, conforme se verifica nos extratos bancários (peça 2, p. 368-380).

Não havendo sobreposição com rendimentos de aplicação financeira, tampouco imputação de débito à empresa contratada, considerar a data do repasse como termo inicial para incidência de atualização e juros mostra-se mais adequado para permitir a integral reparação do dano, pois a coletividade esteve desde então privada dos benefícios da utilização dos referidos valores. Esse, inclusive, é o comando previsto na IN-TCU 71/2012 (grifamos):

Art. 9º A atualização monetária e os juros moratórios incidentes sobre o valor do débito devem ser calculados segundo o prescrito na legislação vigente, a partir:

I - **da data do crédito na conta bancária específica**, quando conhecida, ou da data do repasse dos recursos - no caso de omissão no dever de prestar contas ou de as contas apresentadas não comprovarem a regular aplicação dos recursos, **exceto nas ocorrências previstas no inciso II deste artigo**;

II - da data do pagamento - quando houver impugnação de despesas específicas e **os recursos tiverem sido aplicados no mercado financeiro ou quando caracterizada responsabilidade de terceiro**;

III - da data do evento, quando conhecida, ou da data de ciência do fato pela administração - nos demais casos.

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se de acordo com a proposta da unidade técnica.

Ministério Público, em 11 de outubro de 2017.

RODRIGO MEDEIROS DE LIMA
Procurador