

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 035.040/2014-9

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade: Município de Pindaré Mirim/MA.

Responsável: Manoel Antônio da Silva Filho (CPF 178.602.453-53).

Interessada: Fundação Nacional de Saúde (CNPJ 26.989.350/0001-16).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA CORRETA APLICAÇÃO DAS 1ª E 2ª PARCELAS DOS RECURSOS TRANSFERIDOS. REVELIA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS E DÉBITO.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução uniforme elaborada na Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul - Secex/MS:

“INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Funasa - Fundação Nacional de Saúde (CNPJ: 26.989.350/0001-16), em desfavor do Sr. Manoel Antônio da Silva Filho (CPF: 178.602.453-53), ex-Prefeito Municipal de Pindaré Mirim/MA, em virtude da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais transferidos por meio do Convênio 1671/2002 - Registro Siafi 476674, pactuado entre a Funasa e a Prefeitura Municipal de Pindaré Mirim/MA, no valor de **R\$ 225.301,00** a cargo do concedente, sendo **R\$ 4.597,98** como contrapartida, com vigência de **20/12/2002 a 9/12/2009**, cujo objeto era a ‘Construção de Melhorias Sanitárias Domiciliares’. A título de registro, a entidade concedente liberou apenas **R\$ 157.710,50**, ou seja, **70%** do montante previamente pactuado (**R\$ 157.710,50/R\$ 225.301,00**).

2. O Relatório de Tomada de Contas Especial 01/2013 (peça 2, p. 161-167), em síntese, aponta que a causa da instauração da presente TCE deveu-se ‘a não apresentação da prestação de contas parcial do convênio’ (*), responsabilizando o ex-Prefeito Municipal de Pindaré Mirim/MA por dar causa à irregularidade, nos valores abaixo, que representa todo o montante repassado pela Funasa:

(*) não atendimento à Notificação nº 000407/06, de 6/3/2006 (peça 2, p. 89)

Ordem Bancária	Data	Valor Original do Débito (R\$)
2003OB006056	26/9/2003	90.120,00
2003OB008679	31/12/2003	67.590,50
Total:		157.710,50

3. A CGU – Controladoria-Geral da União, por meio dos seus Relatório e Certificado de Auditoria 1804/2014 (peça 2, p. 197-201), em consonância com o entendimento da Funasa, também se manifestou pela **irregularidade** das contas sob exame, imputando débito ao ex-Prefeito Municipal de Pindaré Mirim/MA, nos mesmos valores acima mencionados.

4. A partir dos elementos constantes dos autos, foi possível verificar que os recursos pactuados no ajuste foram integralmente transferidos na gestão do Sr. Manoel Antônio da Silva Filho. De acordo com os documentos de transferência apresentados (peça 2, p. 175), os repasses ocorreram em 26/9/2003 e 31/12/2003, durante a gestão do responsável, que ocupou o cargo de 1/1/2001 a 31/12/2004.

5. Contudo, ainda que a vigência do ajuste tenha se estendido até 9/12/2009, o Prefeito sucessor, uma vez constatada a ausência de qualquer documentação relativa ao convênio sob exame nos arquivos da Prefeitura, impetrou ação de improbidade administrativa (peça 1, p. 313-383) ante a impossibilidade fática de apresentar

a devida prestação de contas, apontando o Prefeito antecessor como o responsável por gerir os recursos repassados, bem como por conservar em arquivo os documentos necessários à sua comprovação, atendendo, assim, aos ditames da Súmula TCU 230, que prescreve: 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 corresponsabilidade.

6. Ademais, consta dos autos Relatório de Visita Técnica (peça 2, p.83) elaborado pela Funasa, considerando o percentual de execução do objeto conveniado em 0% (os serviços iniciados foram executados em desacordo com o projeto e com as especificações técnicas), atestando que, mesmo tendo sido o gestor dos recursos repassados, o Sr. Manoel Antônio da Silva Filho não logrou implementar os serviços devidos.

EXAME TÉCNICO

7. Após a instrução constante da peça 4, o responsável, Sr. Manoel Antônio da Silva Filho (CPF 178.602.453-53), ex-Prefeito Municipal de Pindaré Mirim/MA, no período de 1/1/2001 a 31/12/2014, foi citado por meio do Ofício 891/2017, de 30/6/2017-TCU/Secex-MS, de 30/6/2017 (peça 7), expediente esse que retornou ao remetente com o registro de ‘mudou-se’ no Aviso de Recebimento (peça 9).

8. Em nova tentativa de se garantir o contraditório e a ampla defesa, foi expedido o Ofício 972/2017, de 30/6/2017-TCU/Secex-MS, de 27/7/2017, dessa vez para endereço distinto do que constou na primeira tentativa (peças 6 e 10). De igual forma, a tentativa de citar o responsável não se mostrou exitosa, haja vista que no Aviso de Recebimento constante da peça 12 está consignada a expressão ‘não existe o número’.

9. Após realização de nova pesquisa de endereço (peça 13), optou-se por emitir novo expediente citatório ao responsável. Assim sendo, foi emitido o Ofício 1035/2017-TCU/Secex-MS, de 21/8/2017 (peça 14). Essa tentativa de citação também não logrou êxito (peça 15). Antes de optar pela citação ficta, foi emitido o último ofício de citação, que, de igual maneira, não cumpriu com o seu desiderato (peças 16 e 17).

10. Após os argumentos lançados no documento constante da peça 18, notadamente, a demonstração de que houve quatro tentativas de citar o responsável em endereços distintos, foi materializada a citação por edital do Sr. Manoel Antônio da Silva Filho (CPF 178.602.453-53) – peças 20 e 21.

11. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o Sr. Manoel Antônio da Silva Filho, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

12. Diante da revelia do Sr. Manoel Antônio da Silva Filho (CPF 178.602.453-53) e inexistindo nos autos, elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável seja condenado em débito, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

13. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘a’, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Manoel Antônio da Silva Filho (CPF 178.602.453-53);

b) condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei 8.443/92 c/c os arts. 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, o Sr. Sr. Manoel Antônio da Silva Filho (CPF 178.602.453-53) ao pagamento da quantia a seguir especificada, 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 da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida(s) dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do(s) recolhimento(s), na forma prevista na legislação em vigor

Responsável	Data Ocorrência	Valor Histórico (R\$)
Manoel Antônio da Silva Filho	26/9/2003	90.120,00
	31/12/2003	67.590,50

c) aplicar ao Sr. Manoel Antônio da Silva Filho (CPF 178.602.453-53) 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 da(s) notificação(ões), para comprovar(em), perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da(s) dívida(s) aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada(s) monetariamente desde

a data do acórdão que vier a ser proferido até a do(s) efetivo(s) recolhimento(s), se for(em) paga(s) após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da(s), dívida(s) caso não atendida(s) a(s) notificação(ões); e

e) autorizar, desde já, o pagamento das dívidas do Sr. Manoel Antônio da Silva Filho (CPF 178.602.453-53) 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-lhe(s) o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar(em) perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar(em) o(s) recolhimento(s) das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor.” (peça 22)

2. O Ministério Público junto ao TCU - MPTCU manifestou-se favoravelmente às propostas uníssonas da unidade técnica, sem prejuízo das seguintes observações:

“(…)

Tenho defendido, em casos análogos ao que ora é examinado, isto é, em processos de tomada de contas especial em que se apuram danos em convênios destinados à execução do Programa de Melhorias Sanitárias Domiciliares, que, em geral, não se faz adequado e justo atribuir ao gestor municipal a responsabilidade pelo que erroneamente se aponta como malogro dos objetivos daquele programa por falta de conformidade das obras executadas com o projeto básico elaborado pela Funasa.

O problema da rotineira repetição das ocorrências constatadas nas obras de construção de módulos sanitários não pode ser explicado apenas pelo desleixo administrativo ou pela propensão individual a ganhos ilícitos de certos gestores. A meu ver, há, nesses casos, outro ingrediente que compõe uma infeliz receita de desperdício de recursos públicos: o programa federal que proporciona recursos para essas ações padece da superficialidade de sua concepção e da falta de instrumentos jurídicos adequados à sua execução e ao seu controle. Isso tem levado gestores locais incumbidos da execução dessas ações a apelarem a improvisações e a adaptações precárias, situação que os expõe aos rigores de um controle igualmente exercido em bases precárias.

Justamente por isso, tenho defendido que o Tribunal venha a substituir a repetitiva, contraproducente e dispendiosa ação corretiva em cada caso concreto por providência preventiva e economicamente mais racional, dirigida diretamente ao núcleo do qual se origina grande parte dos problemas constatados na implementação do Programa de Melhorias Sanitárias Domiciliares. Além disso, tenho defendido que também cabe ao Tribunal, ao avaliar a conduta dos gestores locais, reconhecer as fragilidades do programa federal com que esses agentes tiveram de lidar.

Programas que preveem a aplicação de recursos públicos em obras de construção privadas revelam-se frágeis porque carecem de legislação adequada. As lacunas legislativas sobre a matéria causam sérios transtornos ao controle, seja interno – quanto à tarefa de acompanhar a obra, por exemplo – ou externo – quanto à tarefa de avaliar a conduta dos gestores, por exemplo. O Direito Administrativo e o Direito Financeiro, como era de se esperar para típicos ramos do Direito Público, contam com poucos instrumentos que podem ser satisfatoriamente adaptados para a finalidade de controlar a execução e a fiscalização de obra destinada a constituir propriedade privada.

Apenas recentemente vem se difundindo a ideia de que o interesse público pode ser atendido mediante a transferência direta de dinheiros ou patrimônios públicos a particulares. Porém, esse tipo de iniciativa não representa nem pode representar, por absoluta impossibilidade material, a regra da ação estatal. Em razão da falta de legislação específica, enfrentam-se, atualmente, grandes dificuldades para se acomodar essa atividade de exceção às normas gerais, administrativas e financeiras, que regulam a gestão pública.

No caso do Programa de Melhorias Sanitárias Domiciliares, a Administração, na falta de previsão legal específica, tem lançado mão da adaptação de instrumentos do Direito Administrativo tradicional, valendo-se do contrato administrativo para a execução de obra privada. Mas – recorrendo a dito popular –, como remendo feito de pano novo aumenta a rotura quando posto em pano velho, a adaptação improvisada do contrato administrativo para a finalidade aqui considerada tem cobrado o seu preço. A quantidade de tomadas de contas especiais repetitivas versando sobre o referido programa federal que ingressam cotidianamente no Tribunal sugere que a Funasa, por integrar, à sua rotina, aquilo que deveria ser procedimento excepcional, acabou se conformando à situação.

O que tenho notado nos inúmeros processos sobre construção de edificação particular paga com recursos públicos, que formam filas para ingressar no TCU, é que, em geral, os previsíveis e quase insolúveis problemas a serem enfrentados – como a precária possibilidade de controle sobre as condições da obra ou sua quase impossível fiscalização – vêm sendo negligenciados pelos órgãos e entidades concedentes ao abrigo da confortável situação de que cabe exclusivamente aos gestores locais o ônus de provar a regular aplicação dos recursos públicos envolvidos. Quando as dificuldades se confirmam e as dúvidas sobre a correta aplicação dos recursos se acumulam, os órgãos e entidades concedentes têm lavado suas mãos instaurando a tomada de contas especial, de modo a cobrar dos convenientes solução até mesmo para problemas que estão relacionados exclusivamente aos mal nascidos programas federais.

Ocorre que a tomada de contas especial não pode ser usada para suprir ou compensar deficiências e carências de programas federais, convertendo-se indevidamente em instrumento ordinário de gestão de políticas públicas. A TCE é procedimento excepcional, destinado a apurar responsabilidades por danos infligidos ao erário, devendo, pois, a Administração concedente, adotar todas as providências que estiverem a seu alcance com vistas a minimizar as chances de ocorrência desses danos.

Tenho notado, em vários processos relativos ao Programa de Melhorias Sanitárias Domiciliares em que tive oportunidade de atuar, que as visitas técnicas realizadas pela Funasa para verificação da execução dos objetos dos convênios celebrados se deram de forma precária e, em alguns casos, após prazo que poderia ser considerado razoável para esse tipo de obra. Nesses processos, deparei-me com relatórios de visitas técnicas que, a meu ver, não continham os elementos necessários a firmar convicção sobre a responsabilidade dos gestores locais pelos danos apontados ou mesmo a comprovar – ao menos não com a segurança que se depreende do disposto no artigo 210, § 1º, incisos I e II, do Regimento Interno do TCU – a existência e a quantificação desses danos.

Nesse sentido, não se pode descartar a possibilidade de algumas alterações terem sido realizadas pelos proprietários das residências após a entrega das obras. Aliás, a ausência de controle impede discernir se outras inconformidades com o projeto original verificadas nas obras devam ser atribuídas à sua execução ou a alterações posteriores. Diferenças nas características ou nas dimensões dos itens das obras não permitem distinguir com segurança o responsável por elas, haja vista serem suscetíveis de alteração posterior à conclusão das obras. Afinal, os produtos das obras, por pertencerem a particulares, não ficam sob domínio da Administração, sendo muito difícil ou mesmo impossível levantar seu histórico.

Acumulam-se dúvidas, portanto, quanto ao que foi ou não foi feito com os recursos de um convênio celebrado no âmbito do Programa de Melhorias Sanitárias Domiciliares. A ausência de controle sobre a edificação desde a execução das obras, a impossibilidade de fiscalização contemporânea à realização dos serviços, a transitoriedade das habitações precárias nas quais a obra é realizada, sempre sujeita a demolições, reformas, reconstruções e abandono, bem como os interesses eventualmente divergentes dos beneficiários, são, entre tantos outros, fatores que dificultam sobremaneira o êxito do programa.

O caso presente parece se amoldar ao quadro acima apresentado. É o que se sugere, em conclusão, no Relatório de Visita Técnica elaborado pela Divisão de Engenharia de Saúde Pública da Funasa, datado de 21/2/2006: ‘A obra encontra-se paralisada a mais de um ano tendo sido iniciados a construção de 70 módulos, destes, 67 chegaram a funcionar, porém devido a obra ter sido executada em desacordo com o projeto e as especificações técnicas aprovadas e não terem sido apresentadas as ART's de Execução e de Fiscalização, estamos considerando o percentual de execução do objeto do convênio em zero por cento.’

Ora, se parte significativa dos módulos construídos chegaram a funcionar, como relatou a fiscalização promovida pela Funasa, poder-se-ia concluir não ser justo e adequado, pelas razões acima aduzidas, afirmar que o desacordo entre o que foi projetado e o que foi executado decorreu necessariamente de culpa do Sr. Manoel Antônio da Silva Filho. Ocorre, porém, que, no presente caso, o prefeito simplesmente não prestou contas à Funasa da aplicação dos recursos referentes ao Convênio 1671/2002. Além disso, aquele gestor não atendeu à citação que lhe foi dirigida nesta tomada de contas especial. Em sendo assim, as considerações acima aduzidas, que denotam a evidente precariedade do Programa de Melhorias Sanitárias Domiciliares, não podem aproveitar ao Sr. Manoel Antônio da Silva Filho, uma vez que, com os elementos constantes dos autos, não se pode nem ao menos afirmar que os recursos que serviram a construir os módulos sanitários constatados em visita técnica realizada pela Funasa foram os transferidos por aquela fundação ao Município de Pindaré Mirim/MA mediante o Convênio 1671/2002.” (peça 25)

É o relatório.