

GRUPO I – CLASSE II – 1ª Câmara

TC 031.787/2016-9

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Tomar do Geru/SE

Responsáveis: Iara Soares Costa (310.966.115-20) e CCS -Central de Construções & Serviços Ltda. (03.731.915/0001-65)

Interessado: Fundação Nacional de Saúde (Funasa)

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNASA. CONVÊNIO. REPROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. NÃO CONSECUÇÃO DOS OBJETIVOS PACTUADOS NA AVENÇA. IMPUGNAÇÃO TOTAL DAS DESPESAS. CITAÇÃO. RESPONSABILIZAÇÃO DA EX-GESTORA DOS RECURSOS FEDERAIS E DA CONSTRUTORA CONTRATADA. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Trata o presente processo de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em que foi responsabilizado, originalmente, a Sra. Iara Soares Costa, ex-prefeita do município de Tomar do Geru/SE (gestão 2005-2008), em razão da reprovação da prestação de contas com impugnação total das despesas, por não consecução dos objetivos pactuados no convênio 250/2005 (Siafi 557928), que tinha por objeto a execução de obra de esgotamento sanitário na municipalidade.

2. Para contextualizar os eventos processuais, transcrevo a seguir, com ajustes, a instrução de mérito (peça 23) da Secretaria de Controle Externo no Ceará (Secex-CE), unidade do TCU responsável pelo processo:

“HISTÓRICO

2. O referido convênio tinha por objeto a execução de sistema de esgotamento sanitário da municipalidade, mediante recursos financeiros da ordem de R\$ 200.000,00 da parte da concedente, bem como R\$ 22.066,95 da parte do conveniente, perfazendo o montante de R\$ 222.066,95, conforme se verifica no plano de trabalho aprovado (peça 1, p. 5-7 e 34-37), bem como no extrato do convênio publicado no Diário Oficial da União (peça 1, p. 25-27). A vigência do instrumento estendeu-se de 21/12/2005 a 1/8/2013.

3. Os recursos federais foram efetivamente repassados no valor R\$ 160.000,00, em duas parcelas, por meio das ordens bancárias, ambas no valor de R\$ 80.000,00, 20060B913927, de 27/12/2006, e 20070B900955, de 26/1/2007 (peça 1, p. 90), depositadas na agência 2729-4, conta corrente 8887-8, do Banco do Brasil (peça 1, p. 85-90).

4. Prestadas as contas do convênio, a motivação para a instauração do presente processo de TCE foi materializada pela não consecução dos objetivos pactuados no instrumento celebrado entre a Funasa e a municipalidade sergipana, consoante consignado em entendimento construído nos setores técnicos de engenharia e de avaliação de prestações de contas da entidade federal, no bojo de relatórios, notas e pareceres, consubstanciados no descrito no Parecer Técnico 10/2008 (peça 1, p. 136).

5. O juízo de tal parecer seguiu a linha de argumentação que, embora as vistorias técnicas promovidas pela Funasa tivessem chegado a atestar a execução parcial da obra, tal execução não teria auferido qualquer benefício à população de Tomar do Geru/SE, dado o não funcionamento efetivo do sistema de esgotamento sanitário.

6. As obras foram executadas em desacordo com o projeto no que diz respeito ao volume útil das fossas sépticas. Além de ausências e lacunas na documentação da prestação de contas, as peças de tratamento não estão implantadas nas cotas conforme projetado, levando à produção de uma caixa de areia alta e de difícil operacionalidade.

7. A construtora não se deu ao cuidado de remover as formas em alvenaria, das peças em concreto, danificando o acabamento do serviço, implicando em drenos suspensos e desprotegidos. Já o município, demonstrando apenas postergação de recursos, por diversas vezes, solicitou prorrogação da vigência do convênio, que foi prorrogada por treze vezes. Ainda assim, as pendências documentais e de obras continuaram em desacordo com o programa pactuado.

8. Vale destacar que o prefeito de Tomar do Geru/SE, da gestão 2013-2016, Sr. Augusto Soares Diniz, tomou medidas de resguardo ao patrimônio, por meio de representação judicial e apresentação de extratos bancários comprovando que os recursos foram movimentados e geridos pela ex-prefeita arrolada, sanando assim a situação da edilidade (peça 1, p. 160-182).

9. Diante do não atingimento do objetivo do convênio, atestado pelo setor técnico da Funasa, concluiu-se que o município deveria devolver os recursos federais repassados, vale dizer R\$ 160.000,00, a partir de 27/12/2006, o que representa a totalidade do repasse da Funasa deduzido do ínfimo recolhimento do valor remanescente na conta-corrente (R\$ 224,82, peça 1, p. 182) já efetuado, a 5/8/2013, à União pelo ex-prefeito da gestão 2013-2016.

10. A instauração da TCE deveu-se ao fato de a situação das etapas construídas não permitirem o funcionamento do sistema de esgotamento implantado. Não havendo qualquer proveito da obra à municipalidade, sugeriu-se impugnar o valor das transferências federais para ela.

11. No relatório de tomada de contas especial (peça 2, p. 45-49), em que os fatos estão circunstanciados, a responsabilidade pelo dano causado ao erário foi atribuída à Sra. Iara Soares Costa, ocupante do cargo de prefeita municipal na gestão 2005-2008, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, face à impugnação das despesas dada à não consecução dos objetivos pactuados à execução do Convênio 250/2005. Ao longo do processo, na fase interna da TCE, em submissão ao princípio do contraditório e da ampla defesa, a ex-prefeita foi notificada (peça 2, p. 6, 13, 39 e 44).

12. O Relatório de Auditoria da CGU (peça 2, p. 63-65) anuiu em linhas gerais com o relatório do tomador de contas. Posto isso, quantificado o débito pelo qual a responsável foi alcançada, seguiu a TCE seu trâmite pelo órgão superior do controle interno, recebendo ao fim o devido Pronunciamento Ministerial (peça 2, p. 68).

13. Na sua fase externa, a TCE foi inicialmente instruída na Secex-CE (peça 7). Tal instrução acolheu em linhas gerais o encaminhamento do controle interno, sem embargo de incluir no polo passivo a empresa contratada, executora da obra inservível, e, por conta disso, reformular a datação para atualização do débito. Feito isso, se encaminhou proposta de citação dos arrolados na TCE.

14. A citação da construtora CCS foi efetivada mediante Ofício 1504/2017 da Secex-CE (peça 10). Tal iniciativa não obteve resposta. Após mais duas tentativas via expedientes igualmente malsucedidas (peças 26 e 28), a empresa foi citada mediante publicação de edital no Diário Oficial da União (Edital 124/2017 no DOU 219/2017), conforme se vê na peça 33.

15. Já a citação da ex-prefeita também foi feita mediante ofício da Secex-CE (peça 12) e dela a ex-gestora tomou ciência, solicitando de forma recorrente dilatação de prazo ao atendimento do expediente (peças 15, 20 e 25). Essas solicitações foram deferidas, todavia, esgotados todos os prazos, a responsável arrolada se quedou inerte nos autos.

EXAME TÉCNICO

16. Transcorridos os prazos regimentais fixados e mantendo-se inertes os responsáveis, ao não apresentarem aos autos alegações de defesa, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento à TCE, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

17. O não funcionamento efetivo do sistema de esgotamento sanitário, que deveria funcionar no município, consubstancia-se no fato de as obras terem sido executadas em desacordo com o projeto, no que diz respeito ao volume útil das fossas sépticas. Além de ausências e lacunas na documentação da prestação de contas, as peças de tratamento não estão implantadas nas cotas projetadas, levando à produção de uma caixa de areia alta e de difícil operacionalidade. A finalidade do sistema de esgotamento sanitário não foi alcançada, não havendo proveito da obra para o público alvo.

18. O dano foi imputado à ex-prefeita da gestão 2005-2008, pois toda a despesa foi executada em 2007, mas o vetor estruturante do prejuízo deve ser atribuído também à CCS – Central de Construções & Serviços Ltda. (CNPJ 03.731.915/0001-65), empresa contratada para a execução da obra, que recebeu os recursos e não realizou os serviços com efetividade, restando o sistema de esgotamento sanitário inoperante.

19. Os valores do débito da responsabilidade solidária foram estipulados como segue.

Data	Valor (R\$)
27/12/2007	36.151,53
17/12/2007	39.948,88
30/11/2007	11.575,58
22/11/2007	11.438,04
01/11/2007	60.886,97

20. Configurada a revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, considerados os elementos existentes nos autos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes.

21. Em se tratando de processo em que as partes interessadas não se manifestaram acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta dos arrolados, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas.

ENCAMINHAMENTO

22. Diante do exposto, levando os autos às devidas considerações, se propõe o que segue.

I – Considerar revéis os responsáveis, Sra. Iara Soares Costa (CPF 310.966.115-20) e a empresa CCS – Central de Construções & Serviços Ltda. (CNPJ 03.731.915/0001-65), nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992.

II – Julgar irregulares as contas, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’, e § 2º da Lei 8.443/1992 c/com os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, da Sra. Iara Soares Costa (CPF 310.966.115-20) e da empresa CCS – Central de Construções & Serviços Ltda. (CNPJ 03.731.915/0001-65), e condená-las, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (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 da Fundação Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor.

Data	Valor (R\$)	
27/12/2007	36.151,53	D
17/12/2007	39.948,88	D
30/11/2007	11.575,58	D
22/11/2007	11.438,04	D
01/11/2007	60.886,97	D
05/08/2013	224,82	C

III – Aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/com o art. 267 do Regimento Interno, individualmente, à Sra. Iara Soares Costa (CPF 310.966.115-20) e à empresa CCS – Central de Construções & Serviços Ltda. (CNPJ 03.731.915/0001-65), com a fixação do prazo de 15 (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 a cobrança judicial das dívidas, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendidas as notificações.

V – Autorizar o parcelamento das dívidas, em até 36 parcelas mensais e consecutivas caso seja solicitado e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e os das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, bem como esclarecer aos responsáveis que, em caso de parcelamento da dívida, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RI/TCU).

VI – Encaminhar 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 do Estado de Sergipe, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/com o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

3. O Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU), representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, concordou com as conclusões e encaminhamentos de mérito da unidade instrutiva, ressaltando, todavia, que neste processo não há que se falar em julgamento de contas da empresa CSC – Central de Construções & Serviços Ltda., mantendo-se sua condenação em débito e aplicação de multa, pelas seguintes razões expostas no parecer à peça 37:

“A questão do julgamento de contas de particular contratado pela Administração está sendo discutida em sede de incidente de uniformização de jurisprudência suscitado no TC-013.967/2012-6. Chamado a opinar sobre aquele incidente, em conformidade com o disposto no § 1º do artigo 91 do Regimento Interno do TCU, externei minhas considerações sobre a matéria mediante a peça 119 daquele processo, lançando, ao fim, as seguintes conclusões:

1ª) somente a delegação legal ou convencional, a determinada pessoa, da gestão de bens, valores ou interesses de outra ou de outras pessoas, faz surgir, para o delegado, a obrigação de prestar contas da administração daquilo que lhe foi confiado, o que equivale a dizer que essa delegação constitui pressuposto *sine qua non* da obrigação de prestar contas;

2ª) exsurge do que dispõe o artigo 70, parágrafo único, da Constituição, com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional 19/1998, que as pessoas sobre as quais recai a obrigação de prestar contas são aquelas às quais se delegou a gestão pública, traduzida esta nas seguintes ações: (1ª) utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores públicos; (2ª) utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores pelos quais a União responda; e (3ª) em nome da União, assumir obrigações de natureza pecuniária; isso leva à conclusão de que, se a uma pessoa (física ou jurídica, pública ou privada, como prevê a CF) não for delegada nenhuma dessas ações, simplesmente não nascerá, para essa pessoa, a obrigação de prestar contas;

3ª) se compete ao TCU julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, esse julgamento só será possível nas hipóteses em que houver previsão normativa para a existência dessas contas, isto é, nas hipóteses em que se estabelecer, por norma jurídica, a obrigatoriedade da prestação de contas; o artigo 70, parágrafo único, da CF, serve justamente a identificar quais são as pessoas obrigadas a prestar contas;

4ª) identificados, mediante o artigo 70, parágrafo único, da CF, quais são as pessoas obrigadas a prestar contas, tratou o constituinte, mediante o artigo 71, inciso II, parte final, de apontar, entre aquelas pessoas, as que deverão ter suas contas levadas a julgamento pelo TCU em razão das ocorrências de perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário; em outros termos, uma interpretação conjunta daqueles dois dispositivos constitucionais leva à conclusão de que é competência do TCU julgar as contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário quando essa pessoa: (1ª hipótese) utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores públicos; (2ª hipótese) utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores pelos quais a União responda; ou (3ª hipótese) em nome da União, assumir obrigações de natureza pecuniária;

5ª) o particular contratado pela Administração Pública para, em troca de contraprestação financeira, simplesmente lhe fornecer produtos, prestar serviços ou executar obras, não atua incumbido da gestão pública, traduzida nas ações previstas no artigo 70, parágrafo único, da CF, pelo que não recai sobre ele a obrigação de prestar contas pelas quantias que tenha recebido da Administração em pagamento pelo fornecimento de bens, pela prestação de serviços ou pela execução de obras;

6ª) para a responsabilização do particular contratado pela Administração Pública que tenha dado causa a dano ao erário, deverão ser consideradas duas hipóteses: (1ª) se o dano ao erário foi causado pela atuação concorrente do particular contratado com quem tenha atuado no caso incumbido da gestão pública, então, em sede de tomada de contas especial, o particular deve responder pelo dano em solidariedade com quem atuou incumbido da gestão pública, conforme prevê o artigo 16, § 2º, alínea 'b', da Lei 8.443/1992, ser apenado com multa, consoante o que dispõem o artigo 19, caput, e 57, da mesma lei, e, se for o caso, ser declarado temporariamente inidôneo para participar de licitação promovida pela Administração Pública, conforme o disposto no artigo 46 da mesma lei; (2ª) se o dano ao erário foi causado exclusivamente pela atuação do particular contratado, então este deve responder individualmente pelo dano; no entanto, configurada essa hipótese, a tomada de contas especial, instituto que serve exclusivamente à avaliação da gestão pública ante a ocorrência de um dano, não é o instrumento adequado para que se busque a recomposição do erário, cabendo à Administração Pública, nessa hipótese, promover as medidas administrativas ou judiciais cabíveis visando ao ressarcimento do prejuízo sofrido.

No caso ora em exame, evidenciou-se que a empresa CCS – Central de Construções & Serviços Ltda. concorreu para o dano apontado nesta TCE. No entanto, não atuou aquela empresa como pessoa à qual a Administração tenha confiado a gestão pública, uma vez que ela funcionou, no caso, tão somente como pessoa contratada para executar obra em troca de

determinada contraprestação financeira. Daí que não recai sobre aquela empresa contratada a obrigação de prestar contas. E se não cabe falar em contas daquela empresa, não poderia mesmo haver julgamento, pelo TCU, dessas inexistentes contas. O julgamento de que trata o citado artigo 71, inciso II, parte final, da Constituição, só se faz possível sobre contas que existam, ou seja, sobre contas de pessoas que, incumbidas da gestão pública – e justamente por isso obrigadas a prestar contas –, derem causa a dano ao erário. A interpretação do que dispõe o artigo 71, inciso II, parte final, da CF, no sentido de que cabe julgamento de contas de todo e qualquer que dê causa a dano ao erário revela-se, pois, simplista e equivocada, uma vez que não se pode julgar aquilo que não existe.

Todavia, a despeito de a empresa CCS – Central de Construções & Serviços Ltda. não ter contas a serem julgadas no caso presente, deve ela responder pelo dano apurado no feito, em solidariedade com aquela que realmente funcionou, no caso, como gestora pública – a Sra. Iara Soares Costa –, conforme estabelecido no artigo 16, § 2º, alínea ‘b’, da Lei 8.443/1992, e ser penalizada com multa, consoante o disposto nos artigos 19, *caput*, e 57, da mesma lei.

- III -

Diante do exposto, este representante do Ministério Público junto ao TCU endossa a proposta de encaminhamento apresentada pela Secex/CE às páginas 3-4 da peça 34, ressaltando, porém, que deve ser suprimido, daquela proposição, o julgamento de contas da empresa CCS – Central de Construções & Serviços Ltda., mantendo-se, no entanto, sua condenação em débito e sua penalização mediante aplicação de multa.”

É o relatório.