

GRUPO I – CLASSE I – 2ª CÂMARA

TC 000.403/2015-6

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Unidade: Prefeitura Municipal de Algodão de Jandaíra/PB.

Recorrente: Isac Rodrigo Alves (CPF 010.549.994-30).

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

Representação legal: John Johnson Gonçalves Dantas de Abrantes (OAB/PB 1.663) e outros representando Isac Rodrigues Alves.

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. SISTEMAS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA. NÃO COMPROVAÇÃO DA APLICAÇÃO DE RECURSOS. CITAÇÃO. REVELIA. IRREGULARIDADE. DÉBITO. MULTA. CONHECIMENTO. DOCUMENTAÇÃO QUE COMPROVA A PERFURAÇÃO DOS POÇOS PREVISTOS NO CONVÊNIO. PROVIMENTO PARCIAL. DESCONSTITUIÇÃO DO DÉBITO. MINORAÇÃO DA MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução realizada pela Secretaria de Recursos - Serur, com a qual estão de acordo seu corpo dirigente e o representante do Ministério Público junto a esta Corte - MPTCU:

“Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Isac Rodrigo Alves (peça 33), pelo qual contesta o Acórdão 3.754/2017-TCU-2.^a Câmara (Rel. Ministro Aroldo Cedraz), prolatado na Sessão Ordinária realizada em 9/5/2017 (peça 15), depois retificado pelo Acórdão 4.908/2017-TCU-2.^a Câmara em vista de inexatidão material (peça 21).

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

‘VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Superintendência da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Paraíba em razão da impugnação total de despesas do Convênio 1.938/2005, celebrado com o Município de Algodão de Jandaíra - PB, tendo por objeto a ‘Execução do Sistema de Abastecimento de Água’, conforme o Plano de Trabalho, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de 2ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea ‘c’; 19; 23, inciso III; 28, inciso II; 57 e 60 da Lei 8.443/92, c/c os arts. 209; 210; 214, inciso III; 217 e 267 do Regimento Interno do Tribunal, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Isac Rodrigo Alves (010.549.994-30), condenando-o ao pagamento das importâncias abaixo especificadas, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, seu recolhimento aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a contar das datas indicadas até o dia do efetivo recolhimento do débito, na forma prevista na legislação em vigor:

Data	Valor
3/7/2006	40.000,00
31/10/2006	40.000,00
13/8/2007	20.000,00

- 9.2. aplicar ao Sr. Isac Rodrigo Alves (CPF 010.549.994-30) a multa de R\$ 18.500,00 (dezoito mil e quinhentos reais) prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
- 9.3. autorizar, desde logo, o pagamento parcelado da importância devida em até 36 (trinta e seis) parcelas, nos termos do art. 217 do Regimento Interno do TCU, alterado pela Resolução-TCU 246/2011;
- 9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações;
- 9.5. encaminhar cópia do presente acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba, para ajuizamento das ações que entender cabíveis;
- 9.6. arquivar o presente processo.'

HISTÓRICO

3. O presente processo cuidou originalmente de Tomada de Contas Especial - TCE instaurada pela Superintendência da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Paraíba/Ministério da Saúde em vista da reprovação das contas do Convênio 1.938/2005-Funasa (peça 2, p. 33, Siafi 556410), celebrado com o Município de Algodão de Jandaíra/PB.
4. O objeto da avença consistiu na 'Execução do Sistema de Abastecimento de Água', conforme o Plano de Trabalho (peça 2, p. 7-11). O valor total do ajuste montou inicialmente a R\$ 110.000,00, sendo R\$ 100.000,00 a cargo da concedente (peça 2, p. 33). Posteriormente o Plano de Trabalho foi alterado e a contrapartida fixada em R\$ 3.150,00 (peça 2, p. 119-125 e 147-149). A vigência compreendeu o período de 19/12/2005 a 12/8/2008 (peça 3, p. 172).
5. As contas finais do convênio (peça 2; p. 353 a 404 e peça 3; p. 4 a 130) foram encaminhadas pelo então prefeito municipal e ora recorrente em 7/7/2009, sendo emitido o Parecer Financeiro 191/2010 - Funasa/PB (peça 3, p. 144 a 146). A conclusão foi pelo prejuízo ao erário no valor de R\$ 100.000,00, ou seja, o total transferido ao município concedente. O Relatório de Tomada de Contas Especial 1.938/2012 (peça 3, p. 230-236) atribuiu ao Sr. Isac Rodrigo Alves a responsabilidade pelo dano indicado no Parecer 191/2009 - Funasa/PB.
6. No âmbito da Secex/PB foi realizada a citação do responsável (peça 8), o qual se manteve silente. Na sequência, a unidade técnica propôs a irregularidade das contas, com a imputação de débito e aplicação de multa (peças 11 a 13), proposta que recebeu a anuência do Ministério Público/TCU (peça 14), do relator *a quo* (peças 16-17) e finalmente foi adotada pelo Acórdão 3.754/2017-TCU-2.^a Câmara ora recorrido.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. Em exame preliminar de admissibilidade esta secretaria propôs conhecer o recurso de Isac Rodrigo Alves (peça 38), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1 e 9.4 do Acórdão 3.754/2017-TCU-2.^a Câmara, o que foi ratificado por Despacho do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (peça 40).

EXAME DE MÉRITO

8. Delimitação dos recursos

- 8.1. Constitui objeto do recurso de Isac Rodrigo Alves definir se houve a construção, com a implementação, dos 6 (seis) sistemas de abastecimento de água, objeto do Convênio 1.983/2005-Funasa.
9. Da análise da execução física dos 6 (seis) sistemas de abastecimento de água
- 9.1. O recorrente faz um histórico dos fatos, aludindo ao Despacho Funasa/Core-PB/Diesp 057/08, o qual registrou haver sido constatada a execução física de 99% do Convênio 1.938/2005-Funasa.
- 9.2. O ex-prefeito também defende que a documentação que lhe fora solicitada pela Funasa ainda em 2008 e que justificou a impugnação total das despesas – mesmo com a execução de 99% do convênio – diz respeito a questões burocráticas, sem interferir na execução física do ajuste. Prossegue que de todo modo tal documentação foi juntada ao recurso.
- 9.3. Na peça recursal afirma-se, ainda, que não houve dolo ou má-fé na conduta, requisitos da improbidade administrativa, além de lesão ao erário público, com a obtenção de vantagem para o agente público ou para outrem.

Análise

9.4. A solicitação de documentos ao Sr. Isac Rodrigo Alves pela Funasa, e à qual ele alude no recurso em exame, constou da Notificação Técnica 23/08 (peça 2, p. 309), que reproduziu as conclusões do Relatório de Visita Técnica Gerencial 017/08 (peça 2, p. 295-307), podendo tais conclusões serem assim resumidas:

Impropriedades na execução do Convênio 1938/2005:

- a) os chafarizes encontram-se com a quantidade de torneiras fora das especificações;
- b) o chafariz Sítio Barra do Urubu encontra-se com a base fissurada;
- c) terminar proteção do poço no Sítio Pinhões;
- d) tirar o vazamento do cata-vento do Sítio Mocós;
- e) justificar a mudança do sistema de bombeamento do sítio Cabeça de Vaca;
- f) faltam documentos necessários para fazer a implantação do sistema singelo de abastecimento de água no Sítio Mocós (Termo de permissão e direito de passagem e compromisso de futura transferência de domínio com documentação comprovante da titularidade do terreno).

Documentos pendentes de apresentação (cópia):

- a) planilha de custo da empresa vencedora da licitação;
- b) homologação do contrato com a empresa vencedora;
- c) ordem de serviço;
- d) diário de obra;
- e) medição feita pela fiscalização da prefeitura;
- f) ART de fiscalização do engenheiro da prefeitura responsável pela obra;
- g) ART de execução;
- h) teste de vazão; e
- i) análise físico-química e bacteriológica das águas dos poços.

9.5. Posteriormente, o Despacho Funasa/Core-PB/Diesp 38/2010, de 03/02/2010 (peça 3, p. 140), concluiu pela total inexecução do convênio, em vista do não atendimento à supracitada Notificação 23/08, com especial destaque para a ‘falta de documentação necessária para implantação do sistema singelo de abastecimento de água no Sítio Mocós e a falta de ART’s dos Engenheiros responsáveis (...)’.

9.6. E, finalmente, o Parecer 191/2009-Funasa (peça 3, p. 144-146) veio impugnar de forma integral as despesas insertas nas contas finais do Convênio 1.983/2005-Funasa em vista das seguintes questões: (a) não cumprimento do objeto pactuado em decorrência do não atendimento pelo município à Notificação Técnica 23/08, de 18/2/2008; (b) contrapartida não comprovada de R\$ 3.150,00; (c) inexistência de termo de aceitação definitiva da obra; (d) não aprovação da utilização dos rendimentos financeiros no valor de R\$ 3.711,64.

9.7. No âmbito do TCU, o Ofício de Citação 2401/2016-TCU-Secex-CE, aludiu especificamente ao Relatório de Visita Técnica Gerencial 017/2008 ao informar a origem do débito (peça 8).

9.8. Assim, nota-se que o Relatório de Visita Técnica Gerencial 017/2008 foi documento fundamental para o deslinde destas contas especiais, diz respeito basicamente à execução física do objeto conveniado, e por esta razão desta feita deixa-se de tecer maiores comentários sobre o aspecto financeiro da execução do ajuste. Acerca do citado relatório, impende analisar de início o questionamento sobre a mudança de construção de um dos poços previstos no convênio.

9.9. Assim, quando da inspeção da Funasa, realizada em 19/12/2007, foi atestado que os 6 (seis) seis poços previstos no convênio foram 100% perfurados, e a execução física foi tida por 99% unicamente em função da ausência da placa da obra (peça 2, p. 295). A par essa constatação à época, salientou-se que ‘o percentual de execução foi de 99% (noventa e nove por cento) porém o objetivo do objeto pactuado foi de 75% (setenta e cinco por cento) visto que faltam documentos necessário à implantação do sistema de abastecimento no Sítio Mocós’ (peça 2, p. 299)

9.10. Ademais, quando da inspeção não teriam sido apresentados, em relação ao Sítio Mocós, os documentos descritos no item 6 da Notificação Técnica 23/08 (peça 2, p. 309), abaixo transcrito:

Faltam documentos necessários para fazer a implantação do sistema singelo de abastecimento de água no Sítio Mocós (termo de permissão e direito de passagem e compromisso de futura transferência de domínio com documentação comprovante da titularidade do terreno).

9.11. Ocorre que essa impropriedade não diz respeito a execução física em si do poço no Sítio Mocós, que foi perfurado e instalado, como visto (vide peça 2, p. 295). Por sinal, anteriormente, quando da visita realizada em 18 e 19/9/2006, o órgão concedente já havia identificado a perfuração dos 6 (seis) poços, bem

como a substituição do Sítio Passagem pelo Sítio Mocós, conforme excerto do Relatório de Visita Técnica 213/2006, de 13/11/2006 (peça 2, p. 269-273), abaixo transcrito:

Nos dias 18 e 19/09/2006, estivemos no Município de Algodão de Jandaíra, em visita Técnica de Acompanhamento Gerencial do convênio 1938/2005. O convênio tem como objeto a implantação de 06 (seis) Sistemas de Abastecimento de Água Singelos, na zona rural desse município. **Os 06 (seis) poços já se encontram perfurados**, nos sítios: Ponto de Cem Reis, Serra do Algodão, Pinhões; Mocós, Cabeça de Vaca e Barra do Urubu de propriedade, respectivamente, dos Srs. José Duarte Pereira, Aprígio Manoel dos Santos, Arnaldo Ferreira da Silva, Manoel Amaro da Costa, Mauro Rodrigue da Silva e Francisco Henrique Neto.

O Sítio Mocós não consta da relação apresentada em projeto. Mocós substituiu o Sítio Passagem (em projeto consta Barragem). Um poço foi perfurado no Sítio Passagem, entretanto, sem êxito, não apresentou vazão suficiente para atender a comunidade, motivo para sua substituição.

(...)

Visitamos todos os Sítios contemplados com os sistemas, constantes da relação (folha), aprovada pela FUNASA e mais o Sítio Mocós que substituiu o Sítio Passagem.

(...)

O alcance físico do Convênio 1938/2005 atinge 49,00% (quarenta e nove por cento).

Ilustrações fotográficas anexas nos apresentam a situação atual do andamento das obras conveniadas. (grifos acrescidos)

9.12. Portanto, o Relatório de Visita Técnica 213/06 já registrara que o Sítio Mocós não estava na relação original de locais onde seriam perfurados os poços de água. Ainda, que no Sítio Passagem - local originalmente previsto - foi perfurado um poço sem sucesso, pois não havia vazão de água suficiente. E, finalmente, que à época fora solicitado aos responsáveis da prefeitura que apresentassem documentação que justificasse a substituição, a exemplo de uma declaração do proprietário do sítio descartado ou um laudo técnico.

9.13. Todavia, como se observou, a Funasa atestou que 6 (seis) seis poços foram 100% perfurados, razão pela qual discorda-se do Despacho Funasa/Core-PB/Diesp 38/2010 que considerou este um dos motivos para o percentual de execução física ser de 0% (peça 3, p. 140). A propósito, não há notícia nos autos de que o poço no Sítio Mocós não poderia atender efetivamente sua finalidade em razão da ausência da correspondente documentação. De todo modo, o não atendimento da requisição dos técnicos da Funasa quanto aos documentos do Sítio Mocós - fato jamais justificado pelo ex-prefeito - enseja a aplicação de multa com fulcro no artigo 58 da Lei 8.443/1992.

9.14. Quanto à documentação requisitada ao então prefeito municipal em 2008 pela Notificação Técnica 23/08, o recorrente juntou alguns documentos aos autos, com destaque para: (a) Anotação de Responsabilidade Técnica (p. 16); (b) aditivos ao Contrato 19/2006 assinado com a empresa Gima Construções e Incorporações Ltda. para a execução do convênio (p. 17 a 20); (c) certidões negativas da empresa contratada (p. 21 - 24); (d) mapa comparativo de propostas na licitação (p. 25); (e) documentos da licitação (p. 26-31 e 34, 36 e 48-53); (f) Contrato 19/2006 com a Gima Construções e Incorporações Ltda. (p. 32-33); (g) planilhas 'global' e de orçamento elaboradas pela contratada (p. 37-44) e (h) 'Certidão Para Procedimento Licitatório' (Ordem de Serviços) (p. 35).

9.15. Vez que se pode considerar o ponto como relacionado à citação encaminhada ao Sr. Isac, passa-se à sua análise. Tais documentos atendem parcialmente a requisição da Funasa de 2008, ainda que chame a atenção o fato de alguns terem a mesma data, tais como a ata de julgamento, o parecer jurídico, os termos de adjudicação e homologação, o Contrato 19/2006 e a ordem de serviços, todos de 26/5/2006. Por sua vez, a Anotação de Responsabilidade Técnica data de 2011, enquanto o contrato com a Gima Construções e Incorporações Ltda. é de 2006, não se prestando a atender a demanda da Funasa.

9.16. Assim, o aspecto documental da Notificação Técnica 23/08 foi parcialmente atendido, restando ausentes o diário de obra, a medição feita por fiscalização da prefeitura, os ART's, o teste de vazão e a análise físico-química e bacteriológica das águas dos poços, além do termo de aceitação definitiva da obra, este exigido já no Parecer Financeiro 191/2010.

9.17. Alguns desses itens estavam previstos na Portaria-Funasa 674, de 5/12/2005, que integra o convênio (peça 2, p. 35 a 56), em especial na Cláusula Terceira, alínea 'g' (peça 2, p. 40-42). Todavia, a constatação enseja, entende-se, no máximo a aplicação da multa prevista no artigo 58, II, da Lei Orgânica/TCU, não se relacionando ao débito considerado pela Funasa.

9.18. Em relação às impropriedades técnicas na execução, também objeto da multicitada Notificação Técnica 23/08, os pontos não voltaram a ser analisados nos autos, seja na fase interna, ou, externa das contas especiais, e o recorrente também não faz qualquer comentário específico a seu respeito no recurso em exame. De todo modo, não se afiguram capazes de invalidar a execução física verificada pela Funasa na inspeção de 2008.

9.19. E em relação à mudança do sistema de bombeamento no Sítio Cabeça de Vaca, a anotação não se fez acompanhar do eventual dano que o fato representaria ao erário, assim como em relação à falta de proteção para um poço, a fissura na base de outro e a constatação de torneiras a menor que o previsto, situações que não chegam a justificar a penalização do ex-prefeito.

9.20. Finalmente, quanto ao argumento de que o recorrente não praticou ato de improbidade administrativa, cumpre registrar que os processos de controle externo com trâmite no TCU não se confundem com as ações judiciais para verificar se houve a prática de algum ato de improbidade descrito na chamada Lei de Improbidade Administrativa.

9.21. O relatório que precedeu o Acórdão 2.178/2013-TCU-2.^a Câmara, também sobre recurso de reconsideração em tomada de contas especial, contém explanação sobre o tema, ao tratar da distinção entre controle externo pelo tribunal de contas e ação de improbidade:

Ao contrário do que sustenta o recorrente, para a imputação em débito, não é necessária a comprovação da má-fé ou desonestidade do agente. Nas hipóteses em que for constatado dano ao erário resultante de omissão no dever de prestar contas, de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, ou desvio de dinheiro público, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade do agente público que praticou o ato irregular (artigo 16, § 2º, alínea ‘a’, da Lei 8.443/1992). Não é necessária, assim, a conduta dolosa, bastando apenas a modalidade culposa.

O Tribunal não condenou o prefeito por ato de improbidade administrativa. Nem poderia, pois não é da competência dos Tribunais e Conselhos de Contas condenarem gestores por atos desta natureza, os quais devem ser apurados em procedimento próprio no âmbito do Poder Judiciário. A improbidade administrativa deve ser apurada em processo movido pelo Ministério Público, a ser julgado pela autoridade judicial.

(...)

É assim desnecessária, para o julgamento pela irregularidade das contas ou para a aplicação de multa em processo de fiscalização, a caracterização de ato doloso de improbidade. Basta que o gestor tenha cometido, de forma não justificada, ato ilegítimo ou antieconômico lesivo ao Erário ou deixado de adimplir sua obrigação de prestar contas dos recursos recebidos, e que lhe fosse exigível conduta diversa, para ficar caracterizada sua responsabilidade subjetiva. (grifei)

9.22. Em resumo, o acórdão recorrido não reconheceu a prática de ato de improbidade com base na Lei 8.429/1992 pelo fato de os julgados do TCU não atribuírem essa espécie de ilícito àqueles que figuram na condição de responsáveis em seus processos.

CONCLUSÃO

10. Das análises anteriores, conclui-se que o Relatório de Visita Técnica 017/08 atestou que o quantitativo de 6 (seis) poços previstos no convênio foram perfurados e que a execução física foi tida por 99% unicamente em função da ausência da placa da obra (peça 2, p. 295).

11. Ademais, a Funasa verificou que o percentual de execução foi de 99% (noventa e nove por cento), porém o objetivo do objeto pactuado foi tido por 75% (setenta e cinco por cento) executado, visto que faltavam documentos necessário à implantação do sistema de abastecimento no Sítio Mocós. Ainda, observa-se que a Fundação, naquele documento, solicitou ‘ao município a apresentação dos documentos exigidos na implantação do sistema singelo de abastecimento de água no Sítio Mocós de propriedade do Sr. Manoel Amaro da Costa’.

12. Conclui-se, então, que há provas suficientes nos autos para que se possa concluir pela execução física do objeto do convênio (execução e instalação dos equipamentos nos 6 (seis) sistemas de abastecimento de água), razão pela qual entende-se que o objeto físico do Convênio 1.938/2005 atingiu a sua finalidade.

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

13. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Isac Rodrigo Alves contra o Acórdão 3.754/2017-TCU-2.^a Câmara propondo-se, com fundamento nos artigos 32, I e 33, da Lei 8.443/1992, e artigo 285, do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, para desconsiderar o débito imputado e a multa aplicada (subitens 9.1 e 9.2 do aresto), e transformá-los na multa prevista no artigo 58, II, da Lei 8.443/1992;

b) dar conhecimento ao recorrente e aos demais interessados da decisão que vier a ser proferida.”

É o relatório.