

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 025.137/2016-6

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Camocim/CE

Responsável: Francisco Maciel Oliveira (167.448.023-72)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. CONVÊNIO. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO. DILIGÊNCIAS. AUSÊNCIA DE DÉBITO. AUDIÊNCIA. CONTAS IRREGULARES. MULTA.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 142), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 143-144) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 145):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se da análise da diligência oriunda do Pronunciamento à peça 124, efetuada com vistas ao saneamento da presente Tomada de Contas Especial, instaurada em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) à Prefeitura Municipal de Camocim/CE, em razão da não apresentação da prestação de contas final do Convênio 2768/2006 (Siafi 591873), que tinha por objeto a execução de sistema de esgotamento sanitário no aludido município, bem como do não atingimento dos objetivos pactuados, da execução parcial da obra em 83,64% e da não apresentação da Licença de Operação da Obra.

HISTÓRICO

2. O presente processo trata de Tomada de Contas Especial - TCE, instaurada contra Francisco Maciel Oliveira, ex-Prefeito Municipal de Camocim/CE (gestões 2005-2008 e 2009-2012), em razão da impugnação total das despesas do Convênio 2768/2006 (Siafi 591873), firmado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a Prefeitura de Camocim/CE, em 19/12/2006, tendo por objeto a execução de sistema de esgotamento sanitário no referido município, no valor total de R\$ 498.575,97, sendo R\$ 474.834,26 da concedente e R\$ 23.741,71 de contrapartida.

3. Em Pronunciamento da Unidade à peça 65, considerando a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados pela Funasa à Prefeitura Municipal de Camocim/CE, em razão da não apresentação da prestação de contas final do Convênio 2768/2006 (Siafi 591873), bem como do não atingimento dos objetivos pactuados pela execução parcial da obra em 83,64% e da não apresentação da Licença de Operação da Obra, foi proposta a citação do responsável.

4. Além da citação retro mencionada, foi proposta diligência à Superintendência Estadual da Funasa no Estado do Ceará, para que referido órgão encaminhasse a este TCU cópia dos documentos apresentados pela Prefeitura de Camocim/CE a título de prestações de contas parciais do convênio em tela, além de manifestação acerca da utilidade dos 83,64% de serviços executados; e diligência ao Banco do Brasil, para que a mencionada instituição financeira enviasse cópia dos extratos bancários da conta específica movimentadora dos recursos do convênio (agência 0039, conta corrente 19124-8), bem como das contas de aplicação financeiras vinculadas ao convênio, acompanhadas de cópias dos cheques ou ordens de pagamento que as movimentaram.

5. Após efetivada a citação e as diligências propostas, o responsável enviou suas alegações de defesa (peça 113) e os referidos órgãos enviaram as informações requeridas (peças 76 a 85).

6. Em instrução à peça 116, considerando que o Banco do Brasil enviou o extrato da conta corrente movimentadora dos recursos do convênio, abrangendo o período de 14/11/2007 (data do crédito da primeira ordem bancária) até 25/2/2010 (data do crédito da terceira e última ordem bancária), e que o responsável foi gestor do município até 31/12/2012, foi proposta nova diligência ao Banco do Brasil, para que referida instituição enviasse o extrato da referida conta movimentadora dos recursos, bem como o extrato da conta investimento (Fundo 70 - BB CP Admin. Supremo) vinculado a essa conta, no período de janeiro de 2010 a dezembro de 2012.

7. Por intermédio do Ofício 817/2018-TCU/Secex-CE (peça 118) foi realizada a diligência proposta. O Banco do Brasil enviou as informações requeridas à peça 122.

8. Em instrução à peça 123, após o exame técnico realizado, o Auditor registrou a seguinte proposta de encaminhamento, avalizada no âmbito da unidade técnica:

‘a) com fulcro nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, realizar audiência de Francisco Maciel Oliveira (167.448.023-72), ex-Prefeito Municipal de Camocim/CE (Gestões 2005-2008 e 2009-2012), para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, apresente razões de justificativa em relação aos seguintes fatos:

a.1) não conclusão da obra objeto do Convênio 2768/2006 (Siafi 591873), firmado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a Prefeitura de Camocim/CE, em 19/12/2006, tendo por objeto a execução de sistema de esgotamento sanitário no referido município, quando existiam recursos disponíveis para tal;

a.2) não apresentação da prestação de contas final do Convênio 2768/2006 (Siafi 591873), firmado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a Prefeitura de Camocim/CE, em 19/12/2006;

b) nos termos do art. 11 da Lei 8.443/1992, realizar diligência ao Banco do Brasil, para que, no prazo de 15 (quinze dias), a contar da ciência, apresente a esta Secretaria do TCU, cópia do extrato bancário da conta específica do Convênio 2768/2006 (Siafi 591873), firmado entre a Fundação Nacional de Saúde - Funasa e a Prefeitura de Camocim/CE (agência 0039, conta corrente 19124-8), no período de dezembro de 2012 até a presente data, bem como o extrato da conta investimento da referida conta corrente (Fundo BB CP Admin. Tradic. E Fundo S Público Supremo), no mesmo período (dezembro/2012 até a presente data);

c) nos termos do art. 11 da Lei 8.443/1992, realizar diligência à Prefeitura Municipal de Camocim/CE, para que, no prazo de 15 (quinze dias), a contar da ciência, apresente a esta Secretaria do TCU, cópia do comprovante de devolução dos recursos relativos ao Convênio 2768/2006 (Siafi 591873), firmado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a Prefeitura de Camocim/CE, em 19/12/2006, tendo por objeto a execução de sistema de esgotamento sanitário no referido município, aplicados na conta investimento vinculada à conta movimentadora dos recursos do referido convênio (agência 0039, conta corrente 19124-8 do Banco do Brasil).’

9. Examina-se a seguir o resultado do atendimento das comunicações processuais acima.

EXAME TÉCNICO

10. Após a audiência realizada, o responsável apresentou suas razões de justificativa à peça 141.

11. De início, o responsável afirmou que do total contratado pela prefeitura (R\$ 494.332,93), foram pagos à empresa Futura Construções Ltda. o valor de R\$ 381.302,46, conforme os boletins de medição apresentados.

12. Afirmou ainda que foram empregados na obra 80% do valor total do convênio, correspondentes às duas primeiras parcelas repassadas pela Funasa, e que os recursos da terceira parcela (R\$ 94.966,86), creditados em fevereiro de 2010, não foram destinados ao pagamento de despesas, permanecendo aplicado no Fundo 70 - BB CP Admin. Supremo, vinculado à conta movimentadora dos recursos, até o final de seu mandato, conforme extratos apresentados.

13. Alegou que os serviços executados estão sendo úteis à comunidade local, conforme atestou a concedente.
14. Justificou que o valor da terceira parcela ficou depositada na conta corrente, porque não houve novas medições de serviços.
15. Salientou ainda que não cabia a apresentação da prestação de contas em seu mandato, visto que o convênio ainda estava vigente, e desse modo, não justificaria também a devolução do saldo remanescente.
16. Por fim, alegou que não há dano ao erário, e que seria responsabilidade de sua sucessora a gestão do convênio, dali por diante, inclusive a prestação de contas final da avença firmada.
17. Por sua vez, o Município de Camocim/CE enviou o comprovante de devolução à Funasa do saldo do convênio, relativo à terceira parcela e aos rendimentos da aplicação no mercado financeiro, no valor total de R\$ 163.484,88, por meio de GRU de 19/9/2018, peça 140.
18. Por outro lado, o BB enviou os extratos bancários solicitados, conforme peças 132 a 135.

Análise

19. Conforme registrado na instrução anterior (peça 123), a Funasa informou que, no intuito de responder de forma mais precisa às indagações do TCU, realizou visita técnica ao município de Camocim/CE nos dias 9 e 10/8/2017, tendo constatado que, mesmo com as pendências já citadas anteriormente pelo órgão, os serviços já executados estão beneficiando a população do município e a ausência dos serviços não executados não estão impedindo a operação dos serviços já realizados.
20. Na mesma instrução, o auditor consignou: Baseado na informação da Funasa de que os serviços já executados estão beneficiando a população do município e a ausência dos serviços não executados não estão impedindo a operação dos serviços já realizados, entende-se que ao responsável não pode ser imputado o débito pela totalidade dos recursos do convênio, já que os serviços executados, correspondentes a 83,64% da obra, estão em funcionamento e beneficiando à população do município.
21. Considerando a restituição da importância de R\$ 163.484,88, por meio de GRU de 19/9/2018, peça 140, referente à terceira parcela e aos rendimentos da aplicação no mercado financeiro, entende-se que a questão do débito está superada.
22. Todavia, remanesce a questão da ausência de prestação de contas por parte de Francisco Maciel Oliveira, com os custos daí advindos.
23. A vigência do instrumento estendeu-se de 19/12/2006 a 9/2/2011, tendo como prazo final para apresentação da prestação de contas a data de 10/4/2011 (peça 64, p. 1).
24. Assim, era obrigação do gestor ter efetuado a prestação de contas no período de seu mandato encerrado em 31/12/2012.
25. Além disso prestar contas é dever inafastável de todo aquele que utiliza e gerencia recursos públicos, conforme disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 e no art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967.
26. Nessa linha, as razões de justificativas apresentadas não devem ser acolhidas para a omissão das contas, e, com fundamento no art. 209, § 4º, do Regimento Interno, será proposta a irregularidade das contas e aplicação da multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.
27. A jurisprudência do Tribunal é pacífica (Acórdãos 1686/2007 e 1294/2008, TCU- 2ª Câmara e 719/2009-TCU- 1ª Câmara) no sentido de que a omissão, com a posterior prestação intempestiva das contas pode elidir o débito, se comprovada aplicação regular dos recursos, mas, nos termos do Regimento Interno, não sana a irregularidade inicial do gestor e determina o julgamento das contas pela irregularidade, com eventual aplicação de multa.
28. Registre-se que a gestora sucessora apenas promoveu ação judicial contra o ex-conveniente para fins de retirar a inadimplência do Siafi, conforme prova contida à peça 64, p.2.

CONCLUSÃO

29. A partir dos elementos constantes dos autos foi possível verificar a responsabilidade atribuída a Francisco Maciel Oliveira pela ausência de encaminhamento da prestação de contas final do Convênio 2768/2006 (Siafi 591873), sem justificativas plausíveis, bem como sobre o não atingimento total dos objetivos pactuados, que tinha por objeto a execução de sistema de esgotamento sanitário no município de Camocim/CE.

30. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento no art. 209, § 4º do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas e aplicar ao responsável, Francisco Maciel Oliveira (167.448.023-72), a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268 do Regimento Interno, nos termos do art. 1º, inciso I, art. 16, inciso III, alínea 'a', 19, parágrafo único, e 23, inciso III, alínea 'a' da mesma norma, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a' do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente da data do acórdão que vier a ser prolatado até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

b) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92; e

c) autorizar, caso requerido e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) 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 vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e os das demais a cada 30 dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, bem como esclarecer ao responsável 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).”

2. Em acréscimo, o Ministério Público junto ao TCU teceu os seguintes comentários (peça 145):

“O Sr. Francisco Maciel Oliveira, inicialmente, foi instado, por meio da citação à peça 95, a apresentar suas alegações de defesa diante da ‘não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados pela Fundação Nacional de Saúde à Prefeitura Municipal de Camocim/CE, em razão da não apresentação da prestação de contas final do Convênio 2768/2006 (Siafi 591873), que tinha por objeto a execução de sistema de esgotamento sanitário no aludido município, bem como do não atingimento dos objetivos pactuados, da execução parcial da obra em apenas 83,64% e da não apresentação da Licença de Operação da Obra’.

O responsável apresentou suas alegações conforme peça 113. Embora omisso quanto à obrigação de apresentar as contas finais do Convênio 2768/2006, após ser citado por esta Corte, Francisco comprovou a aplicação dos recursos no objeto do convênio, afastando a hipótese de débito. Sendo assim, a unidade técnica realizou audiência de Francisco conforme peça 125, para que este apresentasse razões de justificativa quanto a duas irregularidades: a) não conclusão da obra objeto do Convênio 2768/2006 (Siafi 591873), firmado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a Prefeitura de Camocim/CE, em 19/12/2006, tendo por objeto a execução de sistema de esgotamento sanitário no referido município, quando existiam recursos disponíveis para tal e; b) não apresentação da prestação de contas final do Convênio 2768/2006 (Siafi 591873), firmado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a Prefeitura de Camocim/CE, em 19/12/2006.

Conforme já tive oportunidade de me manifestar em outros casos, não olvido da relevância do

dever de prestar contas, contudo penso que mais relevante do que a data da apresentação delas, é a efetiva apresentação e a comprovação da boa aplicação dos recursos. Sendo assim, há dois aspectos na prestação de contas, um formal outro material. O formal é a apresentação tempestiva dos documentos, o material, a comprovação da boa aplicação dos recursos.

Em minha opinião, a omissão no dever de prestar contas pode caracterizar tanto violação aos dois aspectos quanto violação ao aspecto formal, apenas. A violação aos dois aspectos ocorre quando a apresentação das contas é inexistente ou intempestiva e não se verifica, pelos elementos eventualmente apresentados ou por outros meios, a boa e regular aplicação dos recursos.

A violação ao aspecto formal, restando intacto o aspecto material, mostra-se em duas situações. A primeira, na hipótese extrema de as contas não terem sido apresentadas, mas, por meio de fiscalização, por exemplo, o Tribunal verificar que a documentação existe e que os recursos foram devidamente aplicados no objeto avençado. Nesse caso, apesar do atendimento ao aspecto material, penso que as contas não mereceriam o julgamento pela regularidade, em face do total descumprimento do dever constitucional de prestar contas, devendo elas serem julgadas, portanto, irregulares.

A segunda, na hipótese de as contas terem sido apresentadas intempestivamente, mas demonstrarem a boa aplicação dos recursos. Nesse último caso, onde se configura o atendimento ao aspecto material da prestação de contas (comprovação da boa e regular aplicação dos recursos) e o não-atendimento parcial (intempestividade) do aspecto formal, penso que elas devem ser julgadas regulares, configurando-se o descumprimento ao aspecto formal tão-só uma ressalva.

No presente caso, o aspecto material fora comprovado após diligências desta Corte de Contas, bem como da citação inicialmente realizada, restando a omissão no dever de prestar contas diante da violação ao aspecto formal.

Ressalta-se que a vigência do convênio ocorreu entre 19/12/2006 a 9/2/2011, com prazo final para apresentação da prestação de contas para 10/4/2011, portanto, ainda durante o mandato de Francisco que se encerrou em 31/12/2012.

Além disso, ainda que não se utilize da tese por mim apresentada, impende destacar que essa Corte de Contas, em recente entendimento (Acórdão 162/2019-Primeira Câmara) decidiu que a citação pelo TCU é o marco temporal a partir do qual a apresentação da prestação de contas não descaracteriza a omissão. Sendo assim, ainda que o responsável tivesse prestado contas - situação hipotética, posto que não houve a referida prestação de contas final do convênio em análise - não haveria descaracterização da omissão ora apontada.

Conforme art. 209, § 4º, do Regimento Interno do TCU, a apresentação de prestação de contas posterior não elidirá a irregularidade, embora possa afastar o débito caso a documentação apresentada esteja de acordo com as normas legais e regulamentares e demonstre a boa e regular aplicação dos recursos.

Ante o exposto, manifesto-me de acordo com a proposta da unidade técnica à peça 142 no sentido de julgar irregulares as contas de Francisco Maciel Oliveira, bem como aplicar a multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268 do Regimento Interno do TCU.”

É o Relatório.