

Proposta de Deliberação

Examina-se tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Regional Acre (Funasa) em razão da execução apenas parcial do convênio 2.740/2005 (Siconv 559115), que tinha por objeto a construção de 115 módulos sanitários domiciliares (peça 1, p. 50).

2. A avença foi pactuada, inicialmente, no montante de R\$ 360.500,00, posteriormente reduzido para R\$ 359.713,72, dos quais R\$ 345.000,00 foram recursos federais e o restante, contrapartida municipal (peça 1, p. 18 e 40-41).

3. A quantia foi repassada em três parcelas: duas parcelas de R\$ 138.000,00, creditadas em 18/12/2006 e 6/2/2007, e uma de R\$ 69.000,00, creditada em 16/11/2010 (peças 1, p. 280, e 9, p. 68-70).

4. O relatório final do tomador de contas concluiu pela existência de débito no valor de R\$ 222.019,12, em face da existência de “*serviços inacabados e/ou não executados*”, atribuindo a responsabilidade ao Sr. Michel Marques Abrahão, prefeito municipal entre 2005 e 2008, em cuja gestão as duas primeiras parcelas foram liberadas e aplicadas (peça 2, p. 160-168).

5. No âmbito desta Corte, a então Secretaria de Controle Externo no Estado do Piauí (Secex-PI), realizou medidas saneadoras para obter documentos adicionais (peças 7, 14 e 16).

6. Após a análise dessa documentação, manifestou-se pelo afastamento da responsabilidade do Sr. Michel Marques Abrahão e pela responsabilização de seu sucessor, João Edvaldo Teles de Lima, chefe do executivo municipal na gestão 2009-2012, pelo débito de R\$ 222.555,35 (peça 20).

7. No caso, os documentos juntados aos autos indicam que o Sr. Michel Marques Abrão executou as obras proporcionalmente aos recursos repassados em sua gestão e que não se poderia exigir a funcionalidade dos módulos sanitários sem que a totalidade dos recursos tivessem sido repassados, o que só ocorreu na gestão do prefeito João Edvaldo Teles de Lima, que não retomou a execução do objeto da avença, nem devolveu os recursos remanescentes.

8. Promovida a citação e analisada a defesa apresentada pelo Sr. João Edvaldo Teles de Lima, a unidade instrutiva observou que as evidências indicam que não teria movimentado os recursos das contas vinculadas durante seu mandato (peças 35, p. 48-51; 36, 37; 38, p. 3-51; e 39, p. 1-3) e que os saldos não utilizados foram devolvidos pelo município.

9. Diante desse cenário, a unidade instrutiva entendeu que o gestor deixou de concluir a obra por circunstância alheia à sua vontade e que, por esse motivo, suas contas deveriam ser consideradas ilíquidáveis, devendo ser ordenado seu trancamento e arquivado o processo nos termos dos arts. 1º, I, 20 e 21 da Lei 8.443/1992 c/c com os arts. 169, III, e 211, *caput* e §1º, do RI/TCU (peças 24, 34-46 e 47-49).

10. O MP/TCU, representado pelo procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, em sua manifestação regimental, acolheu, na essência, as conclusões da unidade instrutiva, discordando, todavia, do encaminhamento sugerido (peça 50)

11. Em seu parecer, o procurador propôs (peça 50):

“I - com fundamento nos arts. 1º, I; 16, I; 17 e 23, I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, I; 207 e 214, I, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares as contas do Sr. João Edvaldo Teles de Lima (CPF 030.517.812-15), dando-lhe quitação;

II – arquivar os autos, com fundamento no art. 212, RITCU, por ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, em relação ao débito de R\$ 222.555,35.”

II

12. Dos elementos presentes nos autos, não restou demonstrado, com o rigor requerido para imputação de débito, que os ex-prefeitos mencionados tenham concorrido para o dano reportado, decorrente da execução parcial do objeto do convênio 2740/2005 e da falta de funcionalidade da maioria das melhorias sanitárias.

13. Nesse sentido, no que concerne ao Sr. Michel Marques Abrahão, prefeito municipal na gestão 2005/2008, além de não terem sido apontadas falhas na gestão dos recursos, o próprio concedente atestou que, até o final de seu mandato, havia compatibilidade entre a execução física e a financeira da avença (peça 9, p. 68-70).

14. Por sua vez, a documentação juntada aos autos indica que o prefeito na gestão 2009/2012, João Edvaldo Teles de Lima, não movimentou os recursos das contas vinculadas durante seu mandato (peças 35, p. 48-51; 36, 37; 38, p. 3-51; e 39, p. 1-3).

15. Além disso, demonstra também que a importância transferida em 16/11/2010 (R\$ 69.000,00), aliada ao saldo remanescente no início do seu mandato (R\$ 866,06), eram insuficientes para dar continuidade às obras (peças 34, p. 3, e 35, p. 48-49) e não foram utilizados, dado o insucesso na contratação de empresa para dar continuidade aos trabalhos.

16. Constam, ainda, dos autos, comprovante de devolução, pelo município, dos saldos não utilizados.

17. A então Secex/PI, em sua análise, propôs considerar as contas iliquidáveis, uma vez que, “força maior, alheia à vontade dos responsáveis, impediu-lhe de ultimar as obras objeto dos presentes autos, tornando, por sua vez, materialmente impossível o julgamento de mérito das mesmas” (peça 47).

18. O MP/TCU divergiu desse encaminhamento.

19. Citou decisões deste Tribunal no sentido de julgar iliquidáveis quando prejudicado o exercício da ampla defesa por demora na citação ou por outras razões alheias à vontade do responsável (acórdãos 1.560/2014 e 7.948/2014-TCU-2ª Câmara, 1.118/2008-TCU-1ª Câmara, 2.294/2012-TCU-Plenário).

20. No seu entender, no caso sob análise, circunstâncias alheias à vontade do prefeito, tais como insuficiência de recursos para conclusão e insucesso na contratação de outra empresa, impediram-no de concluir a obra, mas não de exercer seu direito de defesa, tendo ele, demonstrado que sua conduta não ocasionou o dano ao erário objeto deste processo.

21. Diante disso, propôs o julgamento pela regularidade das contas do Sr. João Edvaldo Teles de Lima.

22. Dirijo dos encaminhamentos propostos pela então Secex/PI e pelo MP/TCU.

23. Inicialmente, considero que deva ser afastada a responsabilidade do prefeito na gestão 2009/2012, João Edvaldo Teles de Lima, com sua consequente exclusão do rol de responsáveis desta TCE, uma vez que, conforme destacou a unidade instrutiva, não restou demonstrado que esse responsável tenha concorrido para o dano reportado, entendimento acompanhado pelo MP/TCU em sua manifestação, cujo excerto reproduzo a seguir.

“19. No que tange ao prefeito sucessor, Sr. João Edvaldo Teles de Lima (gestão 2009-2012), as evidências são no sentido de que ele não movimentou os recursos das contas

vinculadas durante seu mandato (peças 35, p. 48-51; 36, 37; 38, p. 3-51; e 39, p. 1-3). Convém lembrar que, quando da posse deste, o saldo disponível era de R\$ 866,06, insuficiente, portanto, para dar continuidade às obras (peças 34, p. 3, e 35, p. 48-49). O valor de R\$ 69.000,00, transferido em 16/11/2010, quase dois anos após o início de seu mandato, também não foi utilizado, pelos motivos já mencionados (insucesso na contratação de outra empresa).

20. Constam nos autos comprovante de devolução, pelo município, dos saldos não utilizados:

a) conta 37122-x: R\$ 9.667,45 em 22/4/2013 (peças 9, p. 206 e 236; e 39, p. 10)

b) conta 5.842-4: R\$ 78.233,06, em 27/12/2013 (peça 10, p. 137, item IV, 145-147 e 150; peça 39, p. 37).

21. Diante desse cenário, a unidade técnica entende que o gestor deixou de concluir a obra por circunstância alheia à sua vontade e que, por esse motivo, suas contas devem ser consideradas ilíquidáveis.

(...)

23. A jurisprudência desta Corte tem sido no sentido de julgar ilíquidáveis as contas quando prejudicado o exercício da ampla defesa por demora na citação ou por outras razões alheias à vontade do responsável, como extravio de prestação de contas, por exemplo (Acórdãos 1.560/2014 e 7.948/2014-TCU-2ª Câmara, 1.118/2008-TCU-1ª Câmara, 2.294/2012-TCU-Plenário). No caso em exame, no entanto, circunstâncias alheias à vontade do ex-prefeito o impediram de concluir a obra, mas não de exercer seu direito de defesa, tendo ele, inclusive demonstrado, a meu ver, que suas condutas não ocasionaram o dano ao erário objeto deste processo. Diante disso, proponho o julgamento pela regularidade das contas do Sr. **João Edvaldo Teles de Lima.**”

24. Passada mais de uma década da celebração da avença, a investigação das razões que levaram a entidade concedente a demorar a liberar os recursos remanescentes, bem como perquirir responsabilidades, tende a ser onerosa e inócua, ante o potencial e provável prejuízo à ampla defesa e ao contraditório de eventuais responsáveis.

25. Sobre o tema, reproduzo excerto do parecer regimental do MP/TCU, que destaca falhas nos procedimentos da Funasa que inviabilizaram a conclusão do empreendimento (peça 50):

“24. Não obstante, não se pode negar a existência de falhas nos procedimentos da Funasa na liberação tempestiva dos recursos, que culminaram por inviabilizar a conclusão do empreendimento, contribuindo para o dano apurado nesta prestação de contas. Contudo, não há nos autos qualquer análise sobre essas condutas, e, s.m.j., penso não ser oportuno iniciá-la nessa fase processual, mais de treze anos após a celebração da avença.

25. Conforme exposto, o débito não restou afastado. Todavia, entendo que o lapso temporal desde a ocorrência dos fatos compromete a garantia do contraditório e ampla defesa de novos responsáveis, motivo pelo qual manifesto-me pelo arquivamento, sem julgamento do mérito, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU.”

26. No caso sob análise, apesar de efetivamente caracterizado o dano ao erário, não foram os responsáveis arrolados nos autos que deram causa à inexecução parcial do objeto, conforme concluíram tanto a unidade instrutiva quanto o MP/TCU em suas manifestações, e tampouco mostrou-se processualmente viável identificar outras pessoas físicas às quais se pudesse imputar a responsabilidade pelo dano.

27. Assim, devem os autos ser arquivados, sem julgamento do mérito, com fundamento no art. 212 do RI/TCU.

“Art. 212. O Tribunal determinará o arquivamento do processo de prestação ou de tomada contas, mesmo especial, sem julgamento do mérito, quando verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.”

28. Ante o exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de janeiro de 2020.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator