

TC-028.710/2010-0

Natureza: Tomada de Contas Especial / Recurso de Reconsideração

Entidade: Município de Mangaratiba/RJ.

Recorrente: Carlo Busatto Junior, ex-prefeito (CPF 582.763.517-00).

Advogados constituídos nos autos: Marcelo Fontes (OAB/RJ 63.975), Bruno Calfat (OAB/RJ 105.258) e Adilson Vieira Macabu Filho (OAB/RJ 135.678) e outros (procuração à peça 9, p. 9).

SUMÁRIO: Tomada de Contas Especial. Convênio. Obras que não atingiram o objetivo do programa. Não utilização dos recursos conveniados no objeto da avença por período superior a um ano. Realização de contratação direta sem que restasse configurada situação de emergência. Julgamento pela irregularidade das contas. Multa individual. Recurso de reconsideração. Negativa de provimento. Ciência.

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Carlo Busatto Junior, ex-prefeito do Município de Mangaratiba/RJ, contra o Acórdão 4.106/2012-2ª Câmara (peça 8, p. 33-34), vazado nos seguintes termos:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa em virtude de irregularidades verificadas na aplicação dos recursos Convênio nº 1615/2001, firmado com a Prefeitura Municipal de Mangaratiba/RJ, tendo por objeto a execução de melhorias sanitárias domiciliares.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", da Lei nº 8.443, de 1992, c/c os arts. 19, e 23, inciso III, alínea "a", da mesma Lei, julgar irregulares as contas do Sr. Nilton Luiz da Penha, ex-Prefeito Municipal;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b", da Lei nº 8.443, de 1992, c/c os arts. 19, Parágrafo único, e 23, inciso III, alínea "a", da mesma Lei, julgar irregulares as contas do Sr. Carlo Busatto Junior, ex-Prefeito Municipal;

9.3. condenar, solidariamente, em débito o Sr. Nilton Luiz da Penha e a empresa J.J. Abade Empreiteiro ao pagamento da importância original de R\$ 110.000,00 (cento e dez mil reais), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir de 2/1/2003 até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da ciência, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inc. III, alínea "a", do RI/TCU, o recolhimento da dívida à Fundação Nacional de Saúde;

9.4. com fundamento no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, aplicar, individualmente, ao Sr. Sr. Nilton Luiz da Penha e a empresa J. J. Abade Empreiteiro multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (conforme o art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional;

9.5. com fundamento no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443, de 1992, aplicar ao Sr. Carlo Busatto Junior multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificações, para que comprove, perante o Tribunal (conforme o art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional;

9.6. autorizar, desde logo, caso venha a ser requerido, o parcelamento dos débitos em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, com amparo no art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno, esclarecendo que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, de acordo com o que estabelece o § 2º do art. 217 do mencionado Regimento;

9.7. autorizar, desde logo, nos termos do disposto no art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.8. remeter cópia do presente Acórdão, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Rio Janeiro, na pessoa de seu Procurador-Chefe, para as providências que julgar cabíveis;

9.9. dar ciência da presente deliberação aos responsáveis e à Funasa

2. Conforme acórdão retrotranscrito, este processo tratou da tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde/Funasa em desfavor dos Srs. Carlo Busatto Junior e Nilton Luiz da Penha, ex-prefeitos do município de Mangaratiba/RJ, em razão de irregularidades na aplicação dos recursos do Convênio 1615/2001, cujo objeto era a execução de melhorias sanitárias domiciliares.

HISTÓRICO

3. O Acórdão 4.106/2012-2ª Câmara julgou irregulares as contas do Sr. Carlo Busatto Junior e Nilton Luiz da Penha. Em síntese, restou consignado nos autos que as obras executadas pela empresa J.J. Abade Empreiteiro não atingiram o objetivo do programa, que era levar saúde pública aos domicílios com a implantação de obras que garantissem segurança física e sanitária. Não foi executada em nenhum dos domicílios a parte mais importante do conjunto, que eram os módulos sanitários.

4. O Sr. Carlo Busatto Junior, ora recorrente e então prefeito que celebrou o ajuste, teve as suas contas julgadas irregulares, com a aplicação de multa individual no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), em razão das seguintes irregularidades:

a) manutenção dos recursos a sua disposição por mais de um ano (entre 02/01/2003 e 31/03/2004), durante sua gestão a frente da municipalidade, sem que os utilizasse para consecução do objeto da avença; e

b) contratação direta emergencial de empreiteira (J.J. Abade Empreiteiro), em 31/3/2004, sem que restasse configurada a situação de emergência que permitisse à contratante se valer do disposto no artigo 24, Inciso IV e XI da Lei 8.666/93 para afastar a realização do competente procedimento licitatório.

5. O Sr. Nilton Luiz da Penha, prefeito sucessor, teve as contas julgadas irregulares, com imputação de débito solidário juntamente com a empresa J.J. Abade Empreiteiro, no valor original de R\$ 110.000,00, uma vez que as obras realizadas no âmbito do ajuste não atingiram ao seu objetivo. Com relação ao Sr. Nilton, também restou assinalado que foi deficiente na fiscalização da obra, por permitir pagamentos por serviços inacabados ou não executados.

ADMISSIBILIDADE

6. Ratifica-se o exame preliminar de admissibilidade desta Secretaria (peças 31-32), anuído pelo Exmo. Ministro-Relator à peça 35, que propôs o conhecimento do recurso de

reconsideração, por preencher os requisitos de admissibilidade inerentes à espécie, nos termos dos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992.

MÉRITO

7. Após demonstrar a tempestividade do recurso e discorrer sobre os fundamentos da sua condenação, o Sr. Carlo Busatto Junior apresenta os seguintes argumentos (peça 30):

i. o acórdão recorrido apresentaria nulidade manifesta, em razão da ausência de intimação dos advogados acerca da data da sessão de julgamento do processo (p. 4-6);

ii. o recorrente não seria responsável pela irregularidade a ele imputada, uma vez que a entidade concedente, Funasa, atrasou o repasse dos recursos ajustados em quatorze meses (p. 6-8);

iii. a não utilização de recursos do convênio por período superior a um ano seria responsabilidade da empresa vencedora do procedimento licitatório (p. 8-9);

iv. a situação crítica de algumas famílias teria exigido a realização de obras emergenciais previstas no convênio, e a rescisão contratual com a empreiteira inicialmente contratada teria resultado na contratação por dispensa de licitação de nova empresa (p. 10-12); e

v. a ausência de dano ao erário e de má-fé do recorrente deveriam ensejar o julgamento pela regularidade das suas contas, ainda que com ressalvas, conforme precedentes colacionados (p. 9-10 e 13).

Argumento (i)

8. O recorrente sustenta que a pauta de julgamento do processo foi publicada no Diário Oficial da União sem que constassem os nomes dos advogados constituídos nos autos, conforme cópia da publicação colacionada à peça 30, p. 15. Por tal motivo, não teria havido a intimação dos advogados quanto à data da sessão em que seria apreciado o processo neste Tribunal.

Análise

9. A ausência da intimação da data em que será julgado o processo não ofende qualquer princípio constitucional ligado à defesa. A publicação da pauta de julgamentos no Diário Oficial da União é suficiente para conferir publicidade ao ato processual e permitir a participação de todos na sessão de julgamento. Tal entendimento encontra amparo em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de Agravo Regimental em Mandado de Segurança (MS-AgR 26.732/DF, Relatora Ministra Carmen Lúcia), conforme excerto a seguir transcrito:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. JULGAMENTO DE RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. INTIMAÇÃO PESSOAL DA DATA DA SESSÃO. DESNECESSIDADE. 1. Não se faz necessária a notificação prévia e pessoal da data em que será realizada a sessão de julgamento de recurso de reconsideração pelo Tribunal de Contas da União. Ausência de ofensa aos princípios da ampla defesa e do devido processo legal quando a pauta de julgamentos é publicada no Diário Oficial da União. 2. O pedido de sustentação oral pode ser feito, conforme autoriza o art. 168 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, até quatro horas antes da sessão. Para tanto, é necessário que os interessados no julgamento acompanhem o andamento do processo e as publicações feitas no Diário Oficial da União. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (grifos acrescidos)

10. Como se vê, não há que se falar em vício decorrente da ausência dos nomes dos advogados constituídos nos autos, pois mesmo que tal informação constasse do extrato publicado no DOU, este Tribunal não teria a obrigação de intimar os representantes legais.

11. Esclareça-se, ainda, que a representação por meio de advogado é facultativa nesta Corte de Contas, podendo a parte praticar diretamente os atos processuais, nos termos do artigo 145 do Regimento Interno/TCU.
12. Por oportuno, cabe registrar que o artigo 179, § 7º, do Regimento Interno passou a estabelecer que nos casos em que a parte for representada por advogado, as comunicações processuais devem ser dirigidas a este. No entanto, o dispositivo em questão foi expresso em enumerar as hipóteses de comunicações que devem obedecer a este mandamento: citação, audiência, notificação, diligência e rejeição de alegações de defesa. Não abrange, portanto, intimação acerca da data das sessões de julgamento desta Corte.
13. E outro entendimento não se faz possível, porquanto a sustentação oral em sessão de julgamento não representa ato indispensável nos processos desta Corte.
14. A sustentação oral sequer é admitida nos julgamentos de consultas, embargos de declaração, agravo e medida cautelar, nos termos do artigo 168, §9º, do RI/TCU.
15. Ademais, a etapa de instrução processual se encerra com o parecer conclusivo do titular das unidades técnicas, conforme se observa do artigo 160, § 2º, do RI/TCU. É durante esta etapa que os interessados exercem o seu direito de defesa. Após este momento, as partes somente podem requerer a sustentação oral e apresentar memoriais. No entanto, devem acompanhar a publicação da pauta de julgamento no DOU para que possam exercer esta faculdade, que, por consequência, não representa mais um instrumento obrigatório de defesa.
16. No caso dos autos, constata-se que o responsável foi regularmente citado, solicitou cópia dos autos e prorrogação de prazo (peça 9, p. 3). Seu representante legal obteve cópia do processo conforme se vê à peça 9, p. 5, e teve o pedido de prorrogação de prazo concedido por meio da peça 9, p. 4. No entanto, optou por permanecer silente e foi considerado revel, nos termos do relatório e do voto que integram a decisão recorrida. Assim, conclui-se que este Tribunal respeitou o direito à ampla defesa do responsável. Este, contudo, optou por não se manifestar naquela oportunidade.
17. Com estas considerações, infere-se que não houve qualquer nulidade na publicação da pauta de julgamento deste processo no DOU, que foi válida para dar publicidade ao ato em referência.

Argumentos (ii, iii e iv)

18. O responsável argumenta que firmou o convênio com a Funasa para execução de obras sanitárias em 31/12/2001. No entanto, o repasse dos recursos somente ocorreu em 2/1/2003, quatorze meses após a celebração do ajuste.
19. Durante este atraso, teria ocorrido alterações no cenário inicialmente planejado, o que influenciou na execução do objeto conveniado. Parte da comunidade já havia se beneficiado de outros programas sociais da prefeitura e não mais necessitariam das instalações sanitárias objeto do ajuste.
20. Em consequência, a empresa vencedora da licitação deparou-se com o esvaziamento de grande parte do contrato celebrado com a prefeitura, o que resultou na sua rescisão, pela quebra do equilíbrio econômico-financeiro.
21. Sustenta que a empreiteira inicialmente contratada foi responsável pela demora em constatar a impossibilidade de execução do contrato, o que teria resultado na não utilização dos recursos sob sua gestão pelo prazo de um ano. Informa que os recursos estavam empenhados em favor da referida empresa.

22. Ato contínuo, aponta que se viu obrigado a alterar o objeto do contrato e a realizar contratação emergencial em razão da “(...) preocupante situação sanitária da população carente do Município de Mangaratiba, em que moléstias se proliferam pela falta das mais mínimas condições de higiene” (peça 30, p. 8).

23. Colaciona julgado em que este TCU considerou lícita a dispensa de licitação em situação na qual restou evidente o risco premente à saúde de comunidade indígena (peça 30, p. 12).

Análise

24. Observa-se que a justificativa apresentada pelo Sr. Carlo Busatto Junior é contraditória. Inicialmente, informa que o ajuste não pôde ser executado pois a comunidade que seria beneficiada não mais necessitava das instalações sanitárias após o atraso de quatorze meses da Funasa em liberar os recursos. Logo após, o recorrente sustenta que foi necessária a realização de contratação emergencial – depois de mais de um ano em que os recursos estavam a sua disposição –, vez que a comunidade de Mangaratiba/RJ sofria com moléstias que se proliferavam pela falta de mínimas condições de higiene.

25. De plano, resta inviável acatar tais argumentos de defesa.

26. O ex-prefeito sustenta inicialmente que uma empresa supostamente vencedora de uma licitação demorou a constatar a impossibilidade de executar o contrato.

27. No entanto, não há no expediente recursal e nos autos qualquer demonstração de que a não utilização de recursos do convênio pelo período de mais de um ano tenha sido efetivamente responsabilidade desta empresa mencionada.

28. O recorrente não juntou ao seu expediente apelativo qualquer documento que comprove o mencionado empenho em favor da referida empresa. Também não constam os documentos relacionados ao suposto procedimento licitatório da qual ela teria participado e vencido, e tampouco foi juntado o contrato firmado e a posterior rescisão.

29. Dessarte, o que restou caracterizado nos autos foi a realização de contratação direta em razão de suposta “emergência sanitária”, após o ex-prefeito ora recorrente não ter utilizado recursos conveniados que estavam a sua disposição para essa finalidade pelo período de mais de um ano.

30. Por oportuno, transcreve-se o excerto do voto condutor do acórdão recorrido, na parte que trata da responsabilidade do Sr. Carlo Busatto Junior:

(...) julgo não existir dúvida acerca da responsabilidade do Sr. Carlo Busatto Junior, cabendo a ele, em face disso, a aplicação da multa no art. 58, inciso II, da Lei Orgânica deste Tribunal.

10. Embora realmente tenha ocorrido atraso na liberação de recursos por parte da Funasa, o que por certo acabou por influenciar a adequação do plano de trabalho previsto em termos de prazo e custos, **isso não autorizava o ex-Prefeito, no limiar do seu mandato, a promover a contratação emergencial da empresa J. J. Abade Empreiteiro, em desacordo com a Lei nº 8.666, de 1993.**

11. Ademais, considero como agravante em sua conduta o fato de os recursos permanecerem em conta bancária sem utilização por mais de um ano, no período de 02/1/2003 a 31/3/2004, de forma que, se existe uma parcela de culpa da Funasa na execução do convênio, é inegável que o **ex-prefeito também não teve postura diligente, talvez temerária, ao promover contratação indevida já ao final do seu mandato, ensejando, portanto, o juízo pela irregularidade de suas contas.** (grifos acrescidos, peça 8, p. 31).

31. Quanto à conduta possivelmente temerária do Sr. Carlo Busatto Junior, citada no trecho acima, merece destaque, ainda no voto condutor do acórdão recorrido, que a empresa contratada indevidamente sem licitação executou as obras sem construir a sua parte mais importante (módulos sanitários), o que impediu o atendimento do objeto do convênio:

2. Vistoria **in loco** realizada pela Funasa concluiu que "as etapas de obras executadas não atingiram o objetivo do programa, que é levar saúde pública aos domicílios com a implantação de obras que garantam segurança física e sanitária", tendo em vista que não foi executada em nenhum dos domicílios a parte mais importante do conjunto (módulo sanitário), qual seja, o destino final dos dejetos através da construção de fossa séptica, filtro anaeróbio e sumidouro (peça 8, p. 30).

32. Do exposto, constata-se que o recorrente, em verdade, a despeito de não ter causado dano direto ao erário, contratou indevidamente empresa que fez obras que não se prestaram ao seu objetivo, o que, consequentemente, resultou em prejuízo ao erário.

33. Por esta razão, também não há como aplicar o julgado colacionado pelo responsável, em que foi considerada lícita a dispensa de licitação em situação na qual restou evidente o risco premente à saúde de comunidade indígena.

34. No caso dos autos, poderia o recorrente, desde 2/1/2003, realizar o procedimento licitatório necessário para a execução das obras de melhorias sanitárias. No entanto, optou por realizar contratação direta em 31/3/2004. A inércia do ex-gestor por período superior a um ano descaracteriza qualquer caráter emergencial.

Argumento (v)

35. O responsável colaciona decisões desta Corte em que o julgamento pela irregularidade das contas foi afastado em razão da ausência de má-fé e de dano ao erário. Requer a aplicação do mesmo entendimento à sua conduta. Assinala que não houve má-fé em sua conduta e os fatos que ensejaram a sua condenação não causaram prejuízo ao patrimônio público.

Análise

36. Conforme examinado no item precedente, o recorrente não causou prejuízo ao erário de forma direta, contudo contratou indevidamente empresa que realizou obras que não se prestaram a sua finalidade e, ao fim, causou dano ao patrimônio público.

37. Ademais, a conduta do Sr. Carlo Busatto Junior foi agravada em razão da sua inércia em atuar na defesa da comunidade de Mangaratiba/RJ. De fato, o ex-prefeito não utilizou durante mais de um ano os recursos do convênio que estavam a sua disposição para realização de melhorias sanitárias. Somente após longo lapso temporal optou por fazer uma contratação emergencial indevida, que resultou em obras sem benefício para a comunidade.

38. Em sua defesa, o recorrente apenas trouxe argumentos desprovidos de elementos de prova que os embasassem, o que, por óbvio, não se prestaram a afastar os fundamentos da condenação que lhe foi impingida pelo julgado ora combatido.

39. Desta forma, não há como aplicar o entendimento adotado por esta Corte nos precedentes colacionados na peça recursal. Nos julgados em questão, as situações fáticas eram diversas. Referiam-se à desvio de finalidade mas com aplicação de recursos em prol da comunidade, ou falhas formais, sem prejuízo ao erário, cujas justificativas dos responsáveis foram acolhidas por esta Corte.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. Ante o exposto, elevem-se os autos à consideração superior, com proposta de:

I. conhecer o recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Carlo Busatto Junior em face do Acórdão 4.106/2012-2ª Câmara, com fulcro nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992;

II. no mérito, negar provimento ao recurso, mantendo-se em seus exatos termos o acórdão recorrido;



III. dar ciência ao recorrente e aos demais interessados acerca da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e do voto que a integram.

Secretaria de Recursos, 1ª Diretoria, 22 de outubro de 2012.

[assinado eletronicamente]

AFONSO GUSTAVO NISHIMARU SCHMIDT
AUFC – Matrícula 7675-9