

TC 016.815/2012-2**Tipo:** Tomada de Contas Especial**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Pindoretama/CE**Responsável:** José Gonzaga Barbosa (CPF 081.607.673-15)**Procurador:** Solano Mota Alexandrino, OAB/CE 9.142 (peça 22, p. 7)**Proposta:** mérito**INTRODUÇÃO**

1. Trata o presente processo de Tomada de Contas Especial instaurada intempestivamente pela Fundação Nacional da Saúde – Funasa/MS, em desfavor do Sr. José Gonzaga Barbosa (CPF 081.607.673-15), ex-Prefeito Municipal de Pindoretama/CE (Gestão 2005-2008), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos liberados por meio do Convênio 1408/05 (Siafi 555839), celebrado com a referida municipalidade, que tinha por objeto a execução de melhorias habitacionais para o controle da Doença de Chagas.

HISTÓRICO

2. Os recursos previstos para a implementação do objeto conveniado foram inicialmente orçados no valor total de R\$ 109.421,58, com a seguinte composição: R\$ 9.421,58 de contrapartida da Conveniente e R\$ 100.000,00 à conta do Concedente, liberados por meio das seguintes ordens bancárias (peça 3, p. 8):

Ordem bancária	Data	Valor (R\$)
2006OB904728	17/5/2006	40.000,00
2007OB900028	2/1/2007	40.000,00
2007OB900029	2/1/2007	20.000,00
TOTAL		100.000,00

3. Dos recursos da contrapartida, R\$ 1.031,00 seriam utilizados no PESMS - Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social, e R\$ 8.390,58 seriam utilizados em conjunto com os recursos federais para a reconstrução de dez casas (peça 1, p. 171-173).

4. Posteriormente, por meio do 4º Termo Aditivo (peça 1, p. 281-285), ficou acordado que os recursos inicialmente previstos seriam suplementados para fazer juz a modificação no plano de trabalho inicial, prevendo a reconstrução de mais 21 casas além das 10 inicialmente previstas (peça 1, p. 251), conforme tabela abaixo:

	Concedente	Contrapartida obra	Contrapartida PESMS
PT Original	100.000,00	8.390,58	1.031,00
Valor suplementado	200.000,00	26.678,20	0,00
PT repactuado	300.000,00	35.068,78	1.031,00

5. A Funasa/MS encaminhou notificação datada de 24/1/2007, ao Sr. José Gonzaga Barbosa, ex-Prefeito, solicitando o envio da Prestação de Contas Parcial da 1ª parcela repassada (peça 1, p. 309-314), mas como o ex-Gestor não encaminhou a documentação solicitada, a Coordenação de Convênios da Funasa solicitou a instauração da competente tomada de contas especial (peça 1, p. 359).

6. O Tomador de contas expediu então nova notificação ao responsável, datada de 20/10/2008, para que apresentasse defesa e/ou recolhesse o débito relativo aos R\$ 100.000,00 já repassados, devidamente atualizados (peça 1, p. 385).

7. A nova prefeita de Pindoretama/CE (gestão 2009-2012), Sra. Regina Lúcia Vasconcelos Albino, por sua vez, encaminhou à Funasa cópia de Ação Ordinária de Ressarcimento junto ao Fórum de Direito da Vara Única da Comarca de Pindoretama/CE e da Representação Criminal junto à Procuradoria Regional da República no Estado do Ceará contra o responsável em lide (peça 2, p. 24-42 e 68-90).

8. O Relatório do Tomador de Contas, de 2/3/2009, (peça 2, p. 46-50) ratificado pelo Relatório Complementar de Tomada de Contas Especial, de 28/4/2009 (peça 2, p. 115), após detalhar e analisar os fatos, responsabilizou o Sr. José Gonzaga Barbosa, pela totalidade dos recursos federais até então repassados.

9. O Relatório de Auditoria da CGU 232966/2012, de 17/4/2012, anuiu com o relatório do tomador de contas (peça 2, p. 133-135). A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 2, p. 137) e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e no Certificado de Auditoria (peça 2, p. 141).

10. Na instrução inicial desta Unidade Técnica (peça 5), tendo em vista a omissão no dever de prestar contas dos recursos liberados por meio do Convênio 1408/05, propôs-se a citação do ex-prefeito, Sr José Gonzaga Barbosa, além das seguintes diligências:

a) ao Banco do Brasil S/A, solicitando cópia dos extratos bancários e cheques movimentados na conta corrente específica do convênio (c/c 7211-7, agência 4161-0);

b) à Prefeitura Municipal de Pindoretama/CE, para que informasse se o objeto do convênio estava beneficiando à comunidade; e

c) ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Ceará – Crea-CE, solicitando cópia das anotações de responsabilidade técnica – ART que poderiam estar relacionadas à obra em tela.

11. A tabela abaixo resume o resultado das comunicações realizadas:

Citação			
Responsável	Ofício	AR	Resposta
José Gonzaga Barbosa	Peça 10	Peça 15	Peça 22
Diligências			
Destinatário	Ofício	AR	Resposta
Banco do Brasil S/A	Peça 9	Peça 13	Peça 20
Prefeitura Municipal de Pindoretama/CE	Peça 8	Peça 16	Peça 27
	Peça 23	Peça 26	
Crea-CE	Peça 7	Peça 11	Peça 14

12. Ocorre que durante a fase de saneamento dos autos, a Funasa encaminhou a esta Unidade Técnica, nova documentação gerada por conta da apresentação da prestação de contas parcial pelo responsável em 8/11/2010 (peças 24 e 25).

13. Nesse sentido, antes de proceder ao exame dos elementos encaminhados em sede de diligência e citação, será feita uma análise dessa nova documentação encaminhada.

EXAME TÉCNICO

I. Dos novos documentos encaminhados pela Funasa

14. Em 8/11/2010, o Sr. José Gonzaga Barbosa, encaminha para a Funasa a prestação de

contas parcial referente à 1ª e 2ª parcelas de recursos liberados no convênio, num total de R\$ 80.000,00 (peça 24, p. 2-382). Cumpre ressaltar que a vigência do referido convênio expirava apenas em 17/12/2010, tendo como prazo final para apresentação da prestação de contas a data de 15/2/2011 (peça 3, p. 2).

15. A Divisão de Engenharia e Saúde Pública da Funasa/CE – Diesp, emite Parecer Técnico de Prestação de Contas Parcial, datado de 6/4/2011 (peça 25, p. 4), informando que foram executadas 11 reconstruções de unidades habitacionais, porém em desacordo com projeto técnico aprovado, conforme descrição a seguir:

a) os pilares da área de serviço deverão ser construídos com concreto armado, conforme especificações técnicas do projeto aprovado;

b) as esquadrias de madeira (portas e janelas) deverão ser substituídas e/ou consertadas, uma vez que as mesmas apresentam as seguintes situações: as dimensões estão em desacordo com o projeto aprovado, não foram afixados os ferrolhos e estão com empenamentos e brechas;

c) deverão ser instalados os reservatórios de água, conforme projeto aprovado;

d) as caixas de inspeção deverão ser construídas com as dimensões apropriadas, de acordo com o projeto aprovado;

e) os tubos de ventilação deverão ser embutidos;

f) as calçadas de contorno deverão ser construídas conforme projeto aprovado;

g) logo após a conclusão das casas reconstruídas, as casas de taipa deverão ser demolidas, e ainda deverá ser feita a remoção dos respectivos materiais para local adequado;

h) as famílias beneficiadas com as melhorias habitacionais para o controle da doença de chagas só deverão ocupar as casas reconstruídas, quando as mesmas estiverem totalmente concluídas.

16. Por conta das impropriedades levantadas, a Diesp concluiu que não houve percentual atingido em relação ao objeto pactuado.

17. O Serviço de Convênios da Funasa/CE, por sua vez, emitiu o Parecer Financeiro 116/2011, no qual registra as seguintes impropriedades (peça 25, p. 37-39):

a) parecer técnico da Diesp informando que não houve percentual atingido em relação ao objeto pactuado;

b) o Termo de homologação/adjudicação e o contrato foram assinados pela Sra. Cinara Câmara Queiroz, Secretaria Interina de Ação Social;

c) ausência de comprovante de pagamentos do IRRF das NF 90 e 119;

d) ausência do extrato da conta de investimento relativo ao mês de dezembro de 2008;

e) movimentação indevida no valor de R\$ 25.000,00 no período de 1/3/2007 a 11/12/2008;

f) não aplicação dos recursos no mercado financeiro no valor de R\$ 40.000,00 no período de 24/5/2006 a 13/7/2006;

g) pagamento de tarifa bancária com recursos da Funasa no valor de R\$ 26,10, datado de 4/11/2008.

18. O responsável foi notificado das impropriedades identificadas por meio de ofício datado de 19/5/2011 (peça 25, p. 59-61), e a Funasa também encaminhou ofício à Prefeita Municipal de

Pindoretama/CE solicitando os extratos bancários da conta específica e da conta de aplicação no mercado financeiro, bem como a devolução de eventual saldo de recursos em conta.

19. Em resposta, a Prefeita Municipal de Pindoretama/CE, Sra. Regina Lúcia Vasconcelos Albino enviou cópias de extratos bancários (corrente e investimento) – desde mês 10/2008 à 2/2012; e cópia da guia de recolhimento da união – GRU, no valor de R\$ 24.616,07 (peça 25, p.105-261).

20. Diante dos novos documentos apresentados pela prefeitura, e da inércia do ex-Gestor, o Serviço de Convênios da Funasa/CE emitiu o Parecer Financeiro 09/2012-Funasa, de 11/4/2012 (peça 25, p. 273-279), reanalisando a Prestação de Contas Parcial, e concluindo pela não aprovação de R\$ 80.000,00, dos recursos repassados, por conta das seguintes impropriedades, já excluídas aquelas de caráter meramente formal:

a) parecer técnico da Diesp informando que não houve percentual atingido em relação ao objeto pactuado;

b) movimentação indevida no valor de R\$ 25.000,00 no período de 1/3/2007 a 11/12/2008;

c) não aplicação dos recursos no mercado financeiro no valor de R\$ 40.000,00 no período de 24/5/2006 a 13/7/2006;

d) pagamento de tarifa bancária com recursos da Funasa no valor de R\$ 26,10, datado de 4/11/2008.

21. Nova notificação foi então encaminhada ao ex-Gestor, em 3/5/2012, comunicando-o da não aprovação da prestação de contas e solicitando o recolhimento do débito (peça 25, p. 305-307). O responsável não encaminhou resposta.

22. O tomador de contas emitiu então relatório complementar de tomada de contas especial, datado de 12/6/2012, mais uma vez responsabilizando o Sr. José Gonzaga Barbosa, mas alterando o valor original do débito de R\$ 100.000,00 para 80.000,00 (peça 25, p. 315-321).

II. Da documentação encaminhada pelo Banco do Brasil em sede de diligência (peça 20)

23. Em resposta a diligência realizada, o Banco do Brasil encaminhou cópia dos extratos bancários e dos cheques emitidos relativos à Conta Corrente 7.211, Agência 4161, específica do convênio em tela.

24. A partir do extrato bancário é possível verificar o depósito dos recursos federais nas datas de 4/5/2006 e 4/1/2007, no valor de R\$ 100.000,00, bem como a ausência de depósito referente à contrapartida pactuada.

Ordem Bancária	Data	Valor
2006OB904728	24/5/2006	40.000,00
2007OB900028	4/1/2007	40.000,00
2007OB900029	4/1/2007	20.000,00
Total		100.000,00

25. Também é possível verificar todos os cheques emitidos à conta do convênio:

Cheque	Data	Valor
850001	14/7/2006	37.080,00
850021	23/1/2007	38.320,00
850002	11/12/2008	2.920,00
850003	11/12/2008	360,00

850004	11/12/2008	1.320,00
Total		80.000,00

26. Além disso, se encontram evidenciadas três das quatro irregularidades que permaneceram após o último parecer técnico exarado pela Funasa:

a) é possível observar que no dia 1/3/2007, foi transferido a débito da conta específica do convênio o montante de R\$ 25.000,00, sendo que o referido valor foi restituído à conta do convênio apenas em 11/12/2008;

b) não houve aplicação dos primeiros R\$ 40.000,00 repassados no mercado financeiro, no período de 24/5/2006 a 14/7/2006;

c) o pagamento de diversas tarifas bancárias na data de 4/11/2008, totalizando R\$ 26,10.

III. Dos elementos encaminhados pelo Crea-CE em sede de diligência (peça 14)

27. O Crea localizou cinco Anotações de Responsabilidade Técnica – ART relacionadas à construção de casas para controle de doença de chagas em Pindoretama, mas nem uma em nome da empresa contratada C. Gomes Construções Ltda.

IV. Dos elementos encaminhados pela Prefeitura de Pindoretama/CE em sede de diligência (peça 27)

28. O atual Prefeito de Pindoretama/CE, Sr. Valdemar Araújo da Silva Filho, informa que consta nos arquivos da Prefeitura que só foram construídas oito unidades habitacionais para controle da Doença de Chagas, e anexa as seguintes declarações por beneficiários de recebimento de reconstrução de casa com modulo sanitário tipo 08 para o controle da doença de chagas:

- 1) Lucicleide da Costa Reis;
- 2) Maria Zélia Martins da Silva;
- 3) Marineis Deumiro da Silva;
- 4) Maria da Conceição Gomes da Costa;
- 5) Suzana Eduardo Brindeiro;
- 6) Maria das Graças Gomes da Silva;
- 7) José Leôncio de Lima;
- 8) Luiza Maria Lima Custódio.

V. Da defesa apresentada pelo Sr. José Gonzaga Barbosa (peça 22)

29. As alegações de defesa apresentadas pelo responsável podem ser assim resumidas:

a) o mandato do defendente expirou-se em dezembro de 2008, sendo certo que na sua gestão somente foram aplicadas as duas primeiras parcelas de R\$ 40.000,00 repassadas, conforme prestação de contas já encaminhada a esse egrégio TCU e extrato de conta-corrente em anexo, ficaram depositados em conta-corrente do Município de Pindoretama, R\$ 20.000,00, os quais, assente no princípio da continuidade administrativa, tais verbas ficaram sob a responsabilidade da sucessora, no caso a Sra. Regina Lúcia Vasconcelos Albino;

b) o repasse inicial era no valor de R\$ 100.000,00 para a construção 10 casas, todas elas devidamente construídas e entregues às pessoas beneficiadas;

c) o demandado prestou contas à Funasa em 17/12/2010, explicando que a demora deveu-se à possibilidade de se aditivar o convênio, no valor de R\$ 200.000,00, tendo em vista a necessidade de construção de outras 20 casas; e que, inobstante a responsabilidade pela prestação de

contas estivesse a cargo do ex-Prefeito, somente por motivo de força maior tais contas não foram prestadas em tempo anterior, haja vista que o mesmo não era o ordenador da despesas e sim o titular da pasta respectiva;

d) salientou que inexistia previsão legal fixando prazo para a prestação de contas parcial, mas que tão logo tomou conhecimento da não prestação de contas, diligenciou no sentido de obter os documentos necessários e encaminhou as contas para a Funasa;

e) inobstante o dever de prestar contas fosse do ora defendente, os recursos atinentes ao mencionado Convênio tiveram com ordenadora de despesas a Secretária de Saúde, Sra. Francisca Anacleide Freire, sendo injusto recair tal responsabilidade sobre o patrimônio do defendente, que jamais assinou qualquer cheque ou ordenou qualquer despesa referente ao caso concreto.

f) apresentou ainda cópia dos mesmos documentos que compuseram a prestação de contas parcial apresentada à Funasa (peça 22, p. 19-2012).

VI. Análise da Unidade Técnica

30. Preliminarmente, antes da análise das alegações do ex-Prefeito e dos novos documentos acostados aos autos, deve-se destacar que, mesmo com a apresentação por parte do responsável da prestação de contas parcial cuja ausência, originalmente, fundamentou a instauração destes autos de TCE, permanece válida a citação que lhe foi efetuada, haja vista que a comunicação efetuada deixou clara que a ocorrência contestada era a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados por conta do Convênio 1408/05 (Siafi 555839).

31. Ocorre que, com a apresentação da prestação de contas parcial, restou evidenciado que dos R\$ 100.000,00 que foram efetivamente liberados à prefeitura, somente R\$ 80.000,00 foram utilizados na reconstrução das casas, tendo sido recolhidos aos cofres da Funasa, tanto os R\$ 20.000,00 que deixaram de ser utilizados, quanto o saldo proveniente dos rendimentos de aplicação financeira, totalizando R\$ 24.616,07 (peça 25, p.105-261). Restando então avaliar a regularidade apenas dos R\$ 80.000,00 efetivamente utilizados.

32. O plano de trabalho já reprogramado previa a reconstrução de mais 21 casas além das 10 inicialmente pactuadas, com a suplementação de recursos tanto da concedente quanto da conveniente. No entanto, haja vista que os recursos a serem suplementados não chegaram a ser repassados pela Funasa, é razoável inferir que o objeto esperado com o repasse de apenas R\$ 100.000,00, seria a reconstrução das 10 casas inicialmente acordadas.

33. Além disso, considerando que apenas R\$ 80.000,00 desses recursos foram gastos, seria razoável então a reconstrução de pelo menos 8 casas.

34. A prestação de contas apresentada pelo ex-Gestor, bem como as informações prestadas em diligência pela prefeitura dão conta de que as oito casas foram efetivamente construídas, inclusive anexando a declaração de recebimento por parte dos responsáveis.

35. A própria Divisão de Engenharia e Saúde Pública da Funasa/CE – Diesp, após realizar vistoria *in loco*, consignada no âmbito do Parecer Técnico de Prestação de Contas Parcial, datado de 6/4/2011 (peça 25, p. 4), atesta a reconstrução das unidades habitacionais, que, no entanto, foram construídas em desacordo com projeto técnico aprovado, conforme evidenciam as seguintes falhas construtivas:

a) os pilares da área de serviço deveriam ser construídos com concreto armado, conforme especificações técnicas do projeto aprovado;

b) as esquadrias de madeira (portas e janelas) deveriam ser substituídas e/ou consertadas, uma vez que as mesmas apresentam as seguintes situações: as dimensões estão em

desacordo com o projeto aprovado, não foram afixados os ferrolhos e estão com empenamentos e brechas;

- c) deveriam ser instalados os reservatórios de água, conforme projeto aprovado;
- d) as caixas de inspeção deveriam ser construídas com as dimensões apropriadas, de acordo com o projeto aprovado;
- e) os tubos de ventilação deveriam ser embutidos;
- f) as calçadas de contorno deveriam ser construídas conforme projeto aprovado;
- g) logo após a conclusão das casas reconstruídas, as casas de taipa deveriam ser demolidas, e ainda deveria ser feita a remoção dos respectivos materiais para local adequado.

36. Por conta dessas falhas, a Diesp e, posteriormente, o tomador de contas, concluíram pela necessidade de se imputar débito integral ao ex-Gestor. No entanto, essa não se mostra a medida mais adequada para o processo em tela.

37. A jurisprudência dessa Corte é pacífica no sentido de que, no caso de execução parcial que esteja beneficiando a sociedade, o débito deveria ser calculado excluindo-se o montante do que efetivamente foi realizado.

38. No caso em tela, não houve desvio de finalidade na aplicação dos recursos, mas mera execução parcial por conta de serviços que não foram executados ou que foram executados em desconformidade com o plano de trabalho. Nesse sentido, deveria a Diesp quantificar o valor dos serviços realizados de modo a permitir o cálculo exato do débito.

39. No entanto, tal apuração não foi realizada e o valor real do débito não foi quantificado. Ocorre que a própria Diesp informou no mesmo relatório de fiscalização que a prefeitura havia procedido à construção de 11 casas e não apenas oito, o que demonstra que o débito real a ser apurado nesse caso sequer exista ou, se existir, é de pequena monta, o que torna economicamente inviável novas diligências à Funasa para que efetue nova avaliação das obras executadas.

40. Nesse sentido, conclui-se que a imputação de débito ao responsável pela totalidade dos recursos despendidos mostra-se indevidamente onerosa, sem, no entanto, excluir sua responsabilidade pela execução de serviços em desconformidade com o plano de trabalho aprovado, sendo mais oportuno nesse caso a aplicação da multa prevista no art. 58, I da Lei 8.443/1992.

41. Nesse sentido, propõe-se o acolhimento parcial das alegações de defesa apresentadas pelo responsável, uma vez que evidenciaram a aplicação dos recursos na finalidade do convênio, mas foram omissas em justificar a execução dos serviços em desconformidade com o projeto aprovado, assim como foram omissas em relação a outras irregularidades identificadas que devem ser levadas em consideração quando da aplicação da multa ao responsável:

- a) no dia 1/3/2007, foi transferido a débito da conta específica do convênio o montante de R\$ 25.000,00, sendo que o referido valor foi restituído à conta do convênio apenas em 11/12/2008;
- b) não houve aplicação dos primeiros R\$ 40.000,00 repassados no mercado financeiro, no período de 24/5/2006 a 14/7/2006;
- c) o pagamento de diversas tarifas bancárias na data de 4/11/2008, totalizando R\$ 26,10;
- d) não aplicação dos recursos proporcionais da contrapartida por parte do conveniente.

42. Resta ainda apenas analisar a tese de defesa apresentada pelo responsável de que, inobstante o dever de prestar contas fosse seu, os recursos atinentes ao mencionado Convênio tiveram com ordenadora de despesas a Secretária de Saúde, Sra. Francisca Anacleide Freire.

43. Como é sabido, em casos de delegação de competência permanece a responsabilidade da pessoa delegante perante os atos praticados pela pessoa delegada, ou seja, a delegação de competência não implica a delegação de responsabilidade.

44. Nesse sentido, o instrumento da delegação de competência para a prática de determinados atos não se presta a isentar a autoridade delegante do seu dever de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos e de ser responsabilizado por eventuais irregularidades detectadas nos atos praticados pela pessoa delegada, pois, na delegação de competência, repita-se, transfere-se a execução do ato, mas mantém-se a responsabilidade pela sua execução.

45. Além disso, os atos pelos quais está sendo responsabilizado dizem mais respeito a própria gestão do convênio do que à gestão das obras propriamente ditas, a exemplo da não aplicação da contrapartida, e da movimentação indevida de recursos na conta específica do convênio. Desta feita, mantém-se a responsabilização do ex-Prefeito.

BENEFÍCIOS DO CONTROLE EXTERNO

46. Como proposta de benefício potencial quantitativo advindo do exame destes autos cita-se a aplicação da multa do art. 58, inciso I ao ex-Prefeito.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. Do exposto, submetemos os autos a consideração superior propondo:

I - com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443, de 1992, c/c os arts. 19, e 23, inciso III, da mesma Lei, julgar irregulares as contas do Sr. José Gonzaga Barbosa (CPF 081.607.673-15), condenando-o ao pagamento da multa prevista no art. 58, I da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada desde a data do presente Acórdão até a do efetivo pagamento, caso quitada após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

II - autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendida à notificação;

III - autorizar o pagamento da dívida, caso requerido pelo responsável, em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor.

TCU/SECEX/CE, 3/8/2013.

(Assinado eletronicamente)

Lúcia Helena Ferreira Barbosa

AUFC – 2499-6