GRUPO II – CLASSE II – 2ª Câmara
TC 006.304/2013-3
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Município de Icapuí/CE.
Responsável: Francisco José Teixeira (191.284.873-20).
Advogados constituídos nos autos: Wilson da Silva Vicentino (OAB/CE 12.844), Gustavo de Alencar e Vicentino (OAB/CE 20.987), Murilo Gadelha Vieira Braga (OAB/CE 14.744), José Bonfim de Almeida Júnior (OAB/CE 15.545), Thiago Sá Pontes (OAB/CE 21.950), Leonardo Wandemberg Lima Batista (OAB/CE 20.623), Juliana Costa Soares (OAB/CE 23.136), Sílvia Régia Lopes Melo (OAB/CE 16.615) e Petrus Henrique Cavalcante (OAB/CE 17.107).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INEXECUÇÃO PARCIAL DE CONVÊNIO. INSTAURAÇÃO EXTEMPORÂNEA DAS CONTAS ESPECIAIS, POR PARTE DO ÓRGÃO CONCEDENTE. SUCESSIVOS RELATÓRIOS TÉCNICOS COM DIFERENTES PERCENTUAIS DE EXECUÇÃO DO OBJETO. SUPERVENIÊNCIA DE AUDITORIA DA CGU SOBRE FRAUDE DOCUMENTAL NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, tendo por responsável o Sr. Francisco José Teixeira, ex-prefeito municipal de Icapuí/CE, em virtude do cumprimento apenas parcial dos objetivos pactuados por intermédio do Convênio 1595/2000 (peça 1, p. 75-89), celebrado entre a fundação e a municipalidade, com vistas à construção de melhorias sanitárias, consubstanciadas em 117 kits sanitários nas seguintes localidades: Sede (05), Serra de Mutamba (08), Pé Serra Barreiras (05), Barreiras de Cima (05), Tremembé (10), Gravier (08), Barrinha/Mutamba (10), Quitérias (14), Serra do Mar (15), Serra de Cajuais (10), Vila Nova (06), Olho D´água (05), Peixe Gordo (15) e Berimbau (06), além da realização de 4 oficinas de mobilização.

2. Após examinar o feito, o auditor federal da Secex/CE lançou a instrução de mérito, contando com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças 13 e 14), nos seguintes termos:

> "***HISTÓRICO***
> *2. De acordo com termo de convênio (peça 1, p. 75-89), foi previsto o valor de R$ 84.624,95 para a execução do convênio, dos quais R$ 80.000,00 seriam repassados pela concedente e R$ 4.624,95 corresponderiam à contrapartida do município executor.*
> *3. A descentralização dos recursos ocorreu em uma única parcela no valor de R$ 80.000,00 (2001OB005037, de 17/07/2001; peça 2, p. 22).*
> *4. O ajuste vigeu preliminarmente no período compreendido entre 01/12/2000 a 30/01/2002 e houve a prorrogação em outra oportunidade: 1º termo aditivo, com vigência atualizada até 14/9/2002 (peça 1, p. 169) e prazo de prestação de contas até 13/11/2002 (peça 2, p. 18).*
> *5. Em 10/10/2002, o gestor responsável encaminhou a prestação de contas do convênio*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51573117.

em tela por intermédio do Ofício 251/2002 (peça 1, p. 187-199). Dela se fez acompanhar os seguintes documentos: relatório de cumprimento de objeto, relatório de execução físico-financeira, relação de pagamentos efetuados, relação de bens adquiridos produzidos ou construídos e conciliação bancária.

6. Ainda de acordo com a documentação anexada aos autos, em 23/9/2003 foi elaborado o 1º relatório de visita técnica (peça 1, p. 203-209). O procedimento em referência tinha por objetivo verificar a execução dos serviços, cujos resultados foram considerados insatisfatórios de acordo com o técnico responsável que apontou que somente 57,27% dos serviços foram executados (peça 1, p. 203). Além disto, também foi consignado mediante outro parecer 41/2003 (peça 1, p. 221-223) que recursos na ordem de R$ 344,00, destinados ao Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social – PESMS foram utilizados no objeto do convênio em desacordo com o pactuado no plano de trabalho, totalizando a quantia a ser devolvida no montante de R$ 36.013,26 (ou seja, 42,73% não aprovados) acrescidos de R$ 344,00 destinados ao PESMS.

7. Posteriormente à edição do parecer supra e da sua comunicação à prefeitura, novos pareceres foram elaborados (Parecer Técnico, de 5/4/2004, peça 1, p. 263-265, Parecer Financeiro 040/2006, peça 1, p. 267-271; Parecer Técnico s/n, de 31/1/2006, peça 1, p. 281), visando reavaliar os percentuais executados ante as tratativas dos ex-gestor pela execução de novas avaliações (a exemplo, cite-se o Ofício 339/2004, peça 1, p. 297). As visitas seguintes apontaram que o percentual anterior que montava a cifra de 52,87% passou a ser 84%, restando ainda serem executados 16% dos serviços previstos; persistia a impugnação das despesas referentes ao PESMS, mencionado no item precedente, ausência das guias de recolhimento das contribuições relativas ao INSS e ao IRRF, bem assim faltavam os originais das notas fiscais e dos extratos bancários da conta-corrente do convênio (peça 1, p. 267).

8. Considerando-se que o percentual de execução do convênio se mantinha inalterado e haviam sido esgotados os procedimentos de prestação de contas, a FUNASA deu por concluída a presente etapa e iniciou o processo de instauração da tomada de contas especial competente em 25/4/2006 (peça 1, p. 309), com a devida notificação ao interessado (Ofício 260/TCE/CORECE-FUNASA, 24/5/2006, peça 1, p. 317).

9. Novamente ingressando nos autos, requereu o ex-gestor prazo de 30 dias para a juntada de documentos relativos à prestação de contas (peça 1, p. 327). Posteriormente, em 23/2/2007, também ingressou com novo pedido de vistoria e emissão de parecer técnico sobre a obra conveniada (peça 1, p. 359). Em atenção ao convenente foi emitido novo parecer, o qual constatou que o percentual de execução se elevou para 92,83% do total previsto (Parecer Técnico s/n, de 30/3/2007, peça 1, p. 363), posteriormente retificado para 92,45% (peça 1, p. 367). De acordo com a vistoria realizada, permaneceram como não executados os serviços de chapisco, no valor de R$ 6.046,47 (peça 1, p. 369), o que equivaleria a 7,55% do total da obra.

10. Face à vistoria realizada, nova notificação foi emitida pela FUNASA em 17/5/2007 (Of. 200/07, peça 1, p. 391), visando a quitação do débito, situação esta que gerou manifestação do convenente solicitando prazo de 60 dias para retirada das pendências sobre a análise do convênio. Na oportunidade, o ex-gestor requereu que o percentual dos itens não realizados fossem convertidos na construção de outros 3 módulos. Em análise, a FUNASA se pronunciou favoravelmente ao pleito do solicitante por considerar não haver prejuízo para a execução do convênio em consonância com Parecer Técnico, de 9/7/2007 (peça 1, p. 397).

11. Em virtude do exame realizado in loco em 31/3/2008 (peça 2, p. 14), a FUNASA constatou a construção dos 3 módulos sanitários propostos pelo ex-gestor, tendo em função disto emitido parecer técnico s/n, 4/3/2008 (peça 2, p. 14) favorável à aprovação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51573117.

da prestação de contas. Ainda de acordo com os autos, o ex-gestor efetuou depósito na Conta Única da União da quantia de R$ 2.299,92 referente aos valores residuais não utilizados da contrapartida e rendimentos auferidos, estando neste incluída a cifra referente às ações do PESMS (peça 2, p. 16), tendo sido emitido em seguida o Parecer Financeiro 578/2008, de 29/8/2008 (peça 2, p. 26-28). Neste, a FUNASA consignou pela aprovação da prestação de contas do convênio, salientado que os valores impugnados do PESMS foram devolvidos juntamente com o saldo residual da conta-corrente do convênio, que houve a construção dos 3 módulos adicionais e que as demais exigências relativas à documentação são exigências formais que não comprometeram o objetivo pretendido pela Administração (peça 2, p. 26).

12. Não obstante a aprovação da prestação de contas junto à FUNASA, em auditoria efetivada pela Controladoria Geral da União em junho de 2009, no Município de Icapuí, foi constatado em reanálise ao objeto do Convênio 1595/2000 a ocorrência de fraude em processos de pagamentos no valor de R$ 55.731,88, do que se exigiu por parte da Fundação reexame do mencionado processo (peça 2, p. 104 e peça 2, p. 140). A CGU apontou, em síntese, que os pagamentos foram efetuados de forma nominativa a pessoas físicas, sendo que nenhuma delas pertenciam ao quadro (reproduzido abaixo) societário da empresa executora da obra, no caso a empresa Multi Construções e Prestação de Serviços Ltda., bem assim outros pagamentos tinham a própria prefeitura como beneficiária (peça 2, p. 140):

Quadro 01 – Fraude em processos de pagamentos relativos ao Convênio 1595/2000

Data	*Histórico*	*Nº cheque*	*Valor (R$)*	*Favorecido*	*Pagamentos*
24/8/2001	*Cheque*	*850001*	*31.602,14*	*Multi Constr. e Prest. de Serviços Ltda.*	*1º pagamento*
28/8/2001	*Cheque pago agência*	*850003*	*622,72*	*Fisco Municipal*	
26/10/2001	*Cheque pago agência*	*850007*	*7.671,73*	*Multi Constr. e Prest. de Serviços Ltda.*	*3º pagamento*
26/2/2002	*Cheque pago outra agência*	*850010*	*13.406,02*	*Multi Constr. e Prest. de Serviços Ltda.*	*4º pagamento*
27/2/2002	*Cheque*	*850012*	*281,49*	*Fisco Municipal*	
15/10/2002	*Cheque pago agência*	*850020*	*2.147,78*	*Multi Constr. e Prest. de Serviços Ltda.*	*6º pagamento*
TOTAL			***55.731,88***		

Fonte: Relatório CGU, peça 2, p. 140

13. Em consequência, foi emitido o Parecer Técnico 436/2010 (peça 2, p. 214-216), que anulou os pareceres anteriores, bem com condicionou a aprovação das contas ao atendimento dos ofícios 699/2010/Equipe de Convênios/CORE-CE (peça 2, p. 228) e 700/2010/Equipe de Convênios/CORE-CE (peça 2, p. 230), endereçados ao ex-gestor, Sr.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51573117.

Francisco José Teixeira e ao atual prefeito, Sr. José Edilson da Silva (peça 2, p. 230), solicitando-se a adequada prestação de contas dos recursos conveniados. Associado aos ofícios em referência, foi emitida a Notificação 85/2010, de 5/10/2010 (peça 2, p. 264), no qual foi comunicado ao ex-gestor o prazo final que se vencia em 5/11/2010 para apresentação das alegações de defesa ou recolhimento do débito imposto.

14. Na data do vencimento do período de apresentação da defesa, o ex-gestor solicitou novo prazo de prorrogação – por mais 30 dias – alegando desta vez 'tumultuado período eleitoral' (peça 2, p. 268-270). Em resposta, a FUNASA, por intermédio da Notificação 92/2010 (peça 2, p. 272) concedeu prazo de 15 dias, o qual foi considerado encerrado em 7/12/2010, tendo nesta data recebido a documentação que foi apresentada pelo interessado (peça 2, p. 276-288), cujo trecho colacionado a seguir sintetiza a argumentação do Sr. Francisco José Teixeira, que não merece acolhida por não atender aos mais comezinhos princípios da despesa pública:

> *'Quanto ao assunto ora trazido à baila, em que foi apontado por este ilustre Órgão desembolso de verbas em favor de servidores do Município e pessoas físicas estranhas ao quadro societário da empresa contratada para executar a obra, não obstante terem sido pleiteadas algumas prorrogações de prazo, não foi possível, até à presente data, por razões alheias à vontade do Interessado, o alcance de qualquer documentação comprobatória pertinente.*
>
> *Entretanto, tem-se a aludir que à Defendente procurou o tesoureiro do Município que atuou no exercício financeiro de 2000 e, com ele, foi recordado como eram feitos os pagamentos naquela época.*
>
> *Naquele tempo, os cheques eram emitidos sem constar o nome da empresa contratada, e quem tivesse disponibilidade de ir ao banco era quem sacava o valor pago pela Tesouraria, o qual era entregue em seguida ao representante legal daquela empresa. Portanto, os cheques eram nominados em favor dessas pessoas.*
>
> *Havia sim uma certa informalidade, inerente ao cotidiano da Contabilidade de uma pequena cidade do interior há dez anos atrás; porém, todos os pagamentos liquidados pela Tesouraria foram realizados dentro da mais legítima correção, efetuados* ***de inteira boa fé*** *por parte da Administração, sendo apenas uma forma de facilitar os referidos pagamentos.'*

15. Em relação ao pedido de esclarecimento dirigido à atual gestão (Of. 700/2010, peça 2, p. 230), a procuradoria do município se manifestou nos termos a seguir aduzidos (peça 2, p. 294-296). Inicialmente, informou que ingressou com ação judicial visando o ressarcimento causado pelo ex-gestor (processo 3457-76.2010.8.06.0089/0). Alegou também que encaminhou ofício ao TCU solicitando a instauração de TCE (peça 2, p. 320-326) e por último, requereu a suspensão da inadimplência junto ao SIAFI/CAUC, nos moldes de entendimento sumulado da AGU (peça 2, p. 296).

16. Em razão do ofício encaminhado a este Tribunal pela atual gestão do Município de Icapuí, que noticiava a ocorrência de fraudes na execução do convênio (Of. 700/2010, peça 2, p. 230), foi realizada instrução nesta SECEX-CE, contida na peça 3, p. 18-22. Nesta, o analista propôs conhecer a presente documentação a título de representação e, no mérito, que fosse determinado à FUNASA a conclusão da análise do Convênio e se fosse o caso procedesse à imediata instauração da TCE, comunicando as medidas adotadas à Secretaria. Em acolhimento à proposta em epígrafe, o Tribunal emitiu o Acórdão 1119/2011-TCU, 2ª Câmara nos exatos termos sugeridos na instrução (peça 3, p. 24).

17. Como medida adotada, a FUNASA emitiu o Ofício de Notificação 4/2011, de 27/4/2011 (peça 3, p. 28), no qual comunicou o valor do débito ao ex-gestor e solicitou a devolução imediata dos recursos sob pena de conclusão do relatório final de tomada de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51573117.

contas especial, conforme AR (peça 3, p. 30). Haja vista a não quitação do débito no valor de R$ 55.731,88, foi elaborado em 25/5/2011 o relatório complementar de TCE (peça 3, p. 40-48), em cujo exame se concluiu pela responsabilização do Sr. Francisco José Teixeira.

18. Não obstante à proposta contida no Relatório Complementar de TCE da Superintendência Estadual no Ceará da FUNASA, em exame realizado pela Diretoria de Auditoria de Pessoal, Previdência e Trabalho da Secretaria Federal de Controle Interno (DPPCE/DP/SFC/CGU-PR 356777/2011, de 22/8/2011, peça 3, p. 68-72) observou-se a ausência dos elementos abaixo indicados necessários à conclusão final dos autos, os quais deveriam constar em novo relatório circunstanciado do tomador de contas:

a) não houve a manifestação da Divisão de Engenharia da FUNASA acerca do levantamento geral das falhas existentes em todos os kits sanitários construídos com recursos do convênio;

b) se encontra ausente a manifestação sobre as irregularidades apontadas pelo Órgão de Controle Interno no Relatório de Demandas Especiais: inexistência de documentos exigidos pela Lei de Licitações nos cadastros das empresas participantes do convite 4/2011; infringência de cláusulas contratuais; irregularidades no recolhimento da contribuição previdência social e serviços não concluídos ou realizados com falhas e impropriedades (serviços não executados em sua totalidade e módulos sanitários domiciliares construídos fora das especificações do projeto) (peça 3, p. 70).

19. Quanto ao item 'a' acima, manifestou-se a FUNASA apresentando Informação que contém a discriminação dos serviços não realizados (peça 3, p. 81-83), abaixo reproduzida cujo valor totalizou a cifra de R$ 1.118,89:

Quadro 02 – Serviços não realizados relativos à construção de Kits Sanitários (Convênio 1595/00)

Banheiro construído com aproveitamento de parede		
Vila Nova	*Francisca Nazaré Lurdes da Conceição (casa 16)*	*R$ 72,12*
Serra dos Cajuais	*Maria do Carmo Pergentino (casa 92)*	*R$ 72,12*
Peixe Gordo	*José Otaciano da Silva (Casa 27)*	*R$ 72,12*
	Sebastião Simão da Costa (Casa 29)	*R$ 72,12*
Berimbau	*Antônio Francisco Maria Rebouças (casa 25)*	*R$ 72,12*
	Maria Alves Feitosa (Casa 13)	*R$ 72,12*
Serra do Mar	*Aldiza Ferreira da Costa (Casa 13)*	*R$ 81,33*
Parede não rebocada		
Serra dos Cajuais	*Maria Aldeniza Ferreira Oliveira (Casa 18)*	*R$ 16,54*
	Francisco Vicente da Silva (Casa 50)	*R$ 16,54*
	Viloberto Nunes Silva (Casa 102)	*R$ 16,54*
Serra de Mutamba	*José Airton da Costa (Casa 25)*	*R$ 16,54*
Tremembé	*Lucilene Ribeiro Carvalho (Casa 80)*	*R$ 16,54*
Serra do Mar	*Rosamaria de Sousa (Casa 8)*	*R$ 74,37*
Telhado sem beiral		
Barreira de Cima	*2 unidades*	*R$ 14,31*
Vila Nova	*4 unidades*	*R$ 37,93*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51573117.

Serra de Cajuais	*7 unidades*	*R$ 49,60*
Serra de Mutamba	*6 unidades*	*R$ 45,51*
Serra do Mar	*7 unidades*	*R$ 77,33*
Olho D'água	*3 unidades*	*R$ 17,68*
Quitéria	*4 unidades*	*R$ 49,26*
Tremembé	*1 unidade*	*R$ 7,97*
Gravié	*6 unidades*	*R$ 52,07*
Peixe Gordo	*7 unidades*	*R$ 78,92*
Berimbau	*3 unidades*	*R$ 17,19*
TOTAL		***R$ 1.118,89***

Fonte: Informação s/n (peça 3, p. 81-83)

20. Após a edição do levantamento supra, foi elaborado o Parecer Financeiro 7/2012, de 12/1/2012 (peça 3, p. 99-103) por parte da FUNASA a título de complementação dos exames preliminares realizados. Neste, ficou consignado a não realização de serviços na ordem de R$ 1.118,89, informação que o atual gestor utilizou para ingressar com ação de improbidade administrativa e representação criminal em desfavor do antigo prefeito e cálculo de dano relativo à ausência de recolhimento à Previdência Social no valor de R$ 6.997,49. Quanto aos itens 'Inexistência de documentos exigidos pela Lei de Licitações nos cadastros das empresas participantes da Carta Convite nº 04/2011 – SAC e Infringência de cláusulas contratuais' não foi apresentado nenhum exame e foi aposta a expressão: não se aplica ao final dos mesmos. Após a conclusão do reexame, foi emitido o Ofício de Notificação 1/2012, de 1/2/2012 (peça 3, p. 125) endereçado ao ex-prefeito, o qual foi devidamente recebido conforme AR constante à peça 3, p. 127, informando-o de novo prazo para devolução dos recursos não aprovados. A defesa relativa a presente notificação foi devidamente recebida pela FUNASA (peça 3, p. 129-149) e em sua análise considerado que a peça não trouxe qualquer elemento adicional que pudesse alterar as convicções esposadas anteriormente (peça 3, p. 157, item 8).

21. Haja vista o término das medidas destinadas à recuperação dos valores impugnados, constam ao final dos presentes autos o Relatório (peça 3, p. 181) e o Certificado de Auditoria (peça 3, p. 185), o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 3, p. 187), assim como o Pronunciamento da Autoridade Ministerial (peça 3, p. 189), em cujos pareceres uniformes são concludentes pela irregularidade das contas apresentadas pelo ex-gestor e em débito este pela quantia de R$ 55.731,88 que, devidamente atualizada, atingiu a importância de R$ 222.598,06.

22. Concluída a instrução inicial, foram propostas as medidas a seguir relacionadas (Peça 5, p. 8-10):

a) citação do ex-gestor municipal, Sr. Francisco José Teixeira, pela quantia de R$ 80.000,00 (a partir de 17/7/2001), em razão da falta de nexo de causalidade entre os pagamentos efetuados e a movimentação bancária realizada a partir da c/c do convênio, com o agravante de os pagamentos terem se realizados a interessados não participantes dos quadros societários da empresa, além de que saques da c/c do convênio ocorreram em prol do Fisco Municipal e a não execução integral de serviços de construção de 117 kits sanitários em diversas localidades do Município de Icapuí (CE), em infringência ao instrumento de convênio (cláusula 2ª., item II, letra a) e à IN STN 01/07 (arts. 20 e 22);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51573117.

b) audiência do Coordenador Regional da FUNASA, Sr. Germano Rocha Fonteles, no sentido que ele explicasse as seguintes ocorrências observadas na presente TCE:

b.1) demora excessiva na apuração e conclusão da análise da prestação de contas do Convênio 1595/2000 celebrado entre o órgão e Prefeitura Municipal de Icapuí (CE), destinado a construção de 117 kits sanitários, tendo em vista que entre o transcurso de tempo de análise da prestação de contas e conversão dos autos em TCE levou a Fundação aproximadamente 10 anos;

b.2) deferência excessiva às solicitações do ex-gestor para que a Fundação convalidasse serviços que deveriam ter sido executados durante a etapa de execução do convênio, sem que efetivamente os serviços tenham sido concluídos pelo interessado (Quadro 02). Tal procedimento fez com que o processo se prolongasse no tempo e, efetivamente, nenhum efeito concreto se operasse, vez que mesmo assim restaram serviços incompletos e as incursões processuais representaram meras ações protelatórias e que não agregaram elementos probatórios capazes de alterar o exame sobre a conduta do ex-gestor;

c) diligência à Coordenação da FUNASA para que esta enviasse para análise a normatização interna acerca dos processos de prestação e tomada de contas especial;

d) informar aos responsáveis de que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

e) dar notícia aos responsáveis de que a demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação probatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica (recursos federais transferidos e contrapartida) e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como documentos que comprovem a execução do objeto do convênio. Vale frisar que a razão preponderante da reprovação das contas deveu-se em função da constatação de serviços não executados em diversas localidades, conforme quadro supra, bem assim a realização de pagamentos a interessados sem que os mesmos participassem do quadro das sociedades empresariais que realizaram negócios jurídicos com a prefeitura.

23. O Ministro-Relator autorizou a realização das medidas propostas nos itens a, d e e, supra (Peça 7).

24. Expedido o ofício citatório (Ofício 1337/2013-TCU/SECEX-CE, de 1/8/2013, Peça 8), o interessado apresentou as alegações de defesa reproduzidas abaixo (Peça 10).

25. Inicialmente, alegou que o interstício de aproximadamente 8 anos entre a instauração da TCE e a edição da citação teria prejudicado o exercício do contraditório e da ampla defesa, do devido processo legal, princípios assegurados pela CF, como as respectivas motivações e circunstâncias inerentes, além de dificultar o acesso a toda a documentação pertinente. Entende o defendente que deveria a ele ser aplicado o teor dos arts. 20 e 21 da LOTCU que autoriza o trancamento das contas quando as mesmas forem consideradas iliquidáveis e em função disto o arquivamento dos autos. Ao seu ver, também a Segurança Jurídica teria sofrido prejuízo, vez que o longo decurso de tempo teria impedido a parte de se desincumbir do ônus da prova que lhe foi imposto. Para tanto, defendeu que ao caso seria aplicável o teor do Acórdão 285/2006 – 1ª Câmara, em cujo julgamento o Ministro Guilherme Palmeira aplicou às contas analisadas o art. 20 da LOTCU, julgando-as iliquidáveis. Neste mesmo diapasão enumerou vários Acórdãos que estariam em consonância com a sua defesa: 64/2007, 711/2006, 1728/2008 e 2158/2006 – 2ª Câmara, 1425/2006, 459/2006, 285/2006, 920/2005 e 2750/2005 – 1ª Câmara. Defendeu, ainda, a aplicação do prazo prescricional de 5 anos da ação punitiva da Administração Pública, a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51573117.

contar da data da prática do ato, enumerando a seu favor autores, como Celso Antônio Bandeira de Mello, Hely Lopes Meireles e Maria Sylvia Zanella Di Pietro, citando a título de exemplo a Lei 9873/99. Para o defendente, a prescrição, seja no âmbito judicial ou administrativo, é regra geral de ordem pública, condicionada ao transcurso do tempo como fator consolidador das relações jurídicas no âmbito de uma sociedade organizada.

26. Ultrapassados tais argumentos preliminares (Peça 10, p. 2-12), no mérito arguiu (Peça 10, p. 13) que parcela da obra a cargo do gestor foi devidamente atendida, como constatado pelo órgão descentralizador que atestou que 84% dos serviços foram executados. Quanto à não conclusão dos serviços informou: 'como, naturalmente, a manutenção das obras esteve a cargo das gestões posteriores, em virtude das necessárias correções das obras, objeto do Convênio em debate, não se poderia exigir o seu cumprimento integral por parte do Sr. Francisco José Teixeira, até porque, com o decorrer do tempo e a não fiscalização em momento hábil, referidas obras, se não mantidas pelas gestões sucessoras, tendem a se deteriorar'. Quanto ao percentual residual faltante de 16%, informou que restaria 'ser regularizada' (Peça 10, p. 16), conforme documento emitido pela prefeitura, no qual se afirma que houve a conclusão dos 117 kits sanitários (Peça 10, p. 65) e solicita à FUNASA visita técnica (Peça 10, p. 206). Neste sentido o responsável argumentou que não pode ser exigido o ressarcimento do valor integral, dado que não restou caracterizado qualquer lesão ao erário. Reiterando as alegações de prescrição quinquenal e de que as contas seriam iliquidáveis, declarou que somente obteve os documentos que acostou aos autos, informando que se compromete a buscar novos elementos assim que possível (Peça 10, p. 14).

27. Em que pese a falta de nexo causal entre os pagamentos efetuados e a movimentação bancária realizada na c/c do convênio, informou que os pagamentos foram feitos à licitante vencedora do certame, anexando como prova da sua declaração notas de empenhos, notas de subempenhos, notas de pagamento, recibos, notas fiscais, guia da previdência social etc. que, segundo o responsável, demonstrariam a existência de nexo causal entre beneficiário e pagamentos efetuados (Peça 10, p. 14).

28. Quanto à assertiva de que os pagamentos realizados se deram a interessados não participantes dos quadros societários da empresa, o interessado declarou que os pagamentos se deram à empresa contratada, estando devidamente registrados no sistema de contabilidade do município (peça 10, p. 15). Por fim, solicitou a extinção do feito e que no mérito fosse reconhecida a regularidade da execução do convênio.

ANÁLISE

29. Como demonstrado acima, o responsável foi citado pelo valor total descentralizado, no valor de R$ 80.000,00, tendo em vista que além de os serviços não terem sido realizados em sua totalidade, conforme se verificou nas diversas vistorias in loco levadas a efeito por parte do órgão descentralizador, foi identificado pela CGU importante fraude processual. Tal constatação, na ordem de R$ 55.731,88, evidenciou que inúmeros pagamentos foram feitos de forma nominativa a pessoas físicas não pertencentes aos quadros societários da empresa contratada (Multi Construções e Prestação de Serviços Ltda.), além do que outros pagamentos da referida quantia foram destinados à própria prefeitura (Quadro 01). Esta situação levou com que o exame da prestação das contas concluísse pela quebra do nexo de causalidade entre a beneficiária da licitação e os pagamentos efetuados, não sendo, portanto, razoável admitir, mesmo ausente a quantia de R$ 55.731,88, como concluída uma obra avaliada em R$ 80.000,00. Ou seja, não havia como prosperar argumento de que os recursos federais foram utilizados nos fins para os quais foram destinados. Portanto, teriam que ser devolvidos, não pelo valor residual, mas pela sua integralidade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51573117.

30. Face esta ótica – mormente tenha se admitido que somente parte dos kits não foram concluídos – a fraude foi cabalmente provada mediante consulta da CGU junto ao Banco do Brasil, acerca dos cheques movimentados, sendo esta decisiva para que o Tribunal desconsiderasse os percentuais da obra executados e decidisse pela necessidade da devolução total dos valores repassados.

31. Não obstante o corpo probatório levantado acima, o responsável apresentou alegações de defesa, as quais devem ser refutadas em sua totalidade, conforme a seguir se explana.

32. A primeira tese defende a aplicação dos arts. 20 e 21 da LOTCU, que tratam do julgamento das contas quando as mesmas forem consideradas iliquidáveis. Reza os supracitados artigos:

> *Art. 20. As contas serão consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito a que se refere o art. 16 desta Lei.*
>
> *Art. 21. O Tribunal ordenará o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis e o consequente arquivamento do processo.*

33. Entende o responsável que os dispositivos em comento deveriam ser aplicados às contas em análise. Confrontando-se os argumentos do defendente à jurisprudência do Tribunal (Acórdão 4252/2012, 2ª Câmara, 7893/2011 – 1ª Câmara), observa-se interpretação equivocada acerca dos casos em que esta Corte declara determinadas contas iliquidáveis. Primeiro, porque este não logrou provar as situações fortuitas ou de força maior, tais como exigidas pelo mandamento legal. Segundo, o que se demonstrou ao longo da fase de prestação de contas junto ao órgão repassador foi o pouco interesse em solucionar as pendências apresentadas pela unidade repassadora, aliás, o que vem a reforçar que lhe foi oportunizado enfaticamente a ampla defesa como determina a Carta Constitucional. Portanto, o lapso de tempo produzido e agora manifestado pelo citado, foi em parte por ele mesmo produzido. Assim, não se vislumbra a ocorrência de prejuízo ao interessado por fato alheio a este que pudesse ocasionar-lhe dificuldades em sua defesa. Se não o fez, ou se o fez de forma parcial, tais circunstâncias não podem ser imputadas ao Poder Público, visto que inúmeros foram os chamamentos feitos ao interessado no tempo oportuno, os quais, se atendidos, teriam evitado a fase em que atualmente se encontram os presentes autos. Diante deste quadro, não se mostram presentes as circunstâncias excepcionais e específicas de modo a se defender a aplicação ao caso do art. 20 da Lei 8443/92, razão pela qual as justificadas de defesa devem ser rejeitadas.

34. O segundo argumento faz referência à prescrição punitiva da Administração por haver transcorrido mais de 5 anos da instauração do processo de tomada de contas especial, tendo, inclusive, o responsável utilizado a Lei de Processo Administrativo com vista a fazer valer a sua tese. Em verdade, o tema merece atenção, vez que assiste razão ao responsável quando declara que ação punitiva do Estado prescreve em determinadas situações. Como bem referenciou, citando autores pátrios, não pode o servidor ou particular ficar perpetuamente sujeito à sanção administrativa por ato ou fato praticado há muito tempo. E não poderia ser diferente como já sentenciou o próprio STF, ao declarar que a regra é a prescritibilidade e não o contrário (STF, RDA 135/78). Ocorre que as tomadas de contas especiais não possuem o caráter punitivo declarado. Ao contrário, enquadram-se em outra categoria de ação e a CF através do seu § 5º, art. 37 indica o caminho: A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvados as respectivas ações de ressarcimento (grifos nosso).

35. De forma diferente do interpretado, as TCEs não têm o condão de punir o gestor público, mas apurar eventuais danos ao patrimônio público. Prestam-se a identificar

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51573117.

responsáveis, apurar fatos, quantificar valores. Logo, o grau de alcance dos seus efeitos limita-se a apurar o que porventura indevidamente incorporou-se ao patrimônio de terceiro e que pertence por direito ao Estado. Sob esta ótica, não há que se falar em punição, mas apenas em retorno do principal ao legítimo proprietário, no caso, a Administração Pública. Daí se concluir, diverso do defendido, que não se aplica ao caso a 1ª. parte do § 5º do art. 37 da CF, mas a 2ª. parte do referido dispositivo, que trata as tomadas de contas especiais como ações administrativas de ressarcimento.

36. Oportuno mencionar, neste sentido, posicionamento do STJ nos autos do RESP 894.539-PI - 2006/0229288-1, ao concluir que a tomada de contas especial, na parte em que se destina à imputação de débito ao gestor público, tem caráter de ressarcimento de dano ao Erário. E foi mais além: decidiu também que as TCEs gozam da condição de imprescritibilidade, em consonância com o já mencionado § 5º do art. 37. Segundo as turmas da 1ª. Seção do STJ, esse tipo de ação se assemelharia a outras ações de igual natureza: REsp 1056256/SP, de 16.12.2008, DJe 4.2.2009; REsp 902.166/SP, de 16/4/2009, DJe 4/5/2009, REsp 810785/SP, DJ 25/5/2006, REsp 705.715/SP, de 2/10/2007, de DJe 14/5/2008. Idêntica interpretação vem sendo emanada do STF, como se observa do voto-condutor do MS 26.210/DF, tendo o Supremo decidido pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento de danos ao erário ao analisar demanda de ex-bolsista da CAPES que se recusava a quitar sua dívida após o término de concessão de bolsa de estudo no exterior. Assim, dados os entendimentos colacionados, devem ser refutados os argumentos apresentados, vez que não assiste razão ao citado quanto a arguir a prescrição da ação de tomada de contas especial.

37. Quanto a utilizar em sua defesa a lei de processo administrativo, também há equívoco por parte do ex-gestor. O dispositivo que trata do tema se refere ao art. 54: O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. O conteúdo do artigo dispõe sobre a possibilidade de impedir que a Administração anule atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, portanto, direitos para os supostos prejudicados. Como a situação vertente não se amolda ao estatuído na norma legal, visto tratar-se de ato administrativo oriundo de execução de despesa pública, insuscetível o deferimento da segurança pleiteada.

38. Em referência à declaração de que houve prejuízo ao Princípio da Ampla Defesa e, em consequência, do Contraditório, em razão do lapso temporal de apuração dos fatos, o responsável não apresentou elementos consistentes que possam demonstrar que o tempo decorrido tenha prejudicado a sua defesa, mesmo porque todo o conjunto probatório foi a ele disponibilizado nos autos em epígrafe, além do que o próprio interessado carreou outros de sua conveniência. Neste sentido, válido reforçar que, ao contrário do que quis demonstrar em relação ao lapso temporal, da leitura dos autos é possível observar que o órgão descentralizador remeteu ao interessado inúmeras notificações, chamando-o a regularizar a obra (itens 6-11). Ante a sua própria demora em atender as solicitações do órgão repassador, obviamente houve um transcurso de tempo. Assim, não pode agora o interessado querer eximir-se da própria situação que criou e atribuir a terceiros a falta de condições de prover os elementos de defesa sobre os fatos que lhe são impostos, mesmo porque o ponto nodal das irregularidades apontadas não depende exatamente de documentos – já que eles se encontram nos autos - mas de justificativas plausíveis que o levaram a autorizar o pagamento de recursos do convênio, mediante cheques nominativos, a terceiros desvinculados na relação contratual estabelecida. Desta forma, não se vislumbra prejuízo aos Princípios da Ampla Defesa e do Contraditório, como declarado, visto que a Funasa demonstrou enfaticamente que buscou reaver os recursos indevidamente aplicados, não tendo logrado sucesso em razão de que o próprio

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51573117.

interessado não atendeu integralmente às solicitações do órgão repassador ou a fez de forma intempestiva. Ante o exposto, não devem prosperar as alegações de defesa, devendo ser refutadas.

39. Em que pese a alegação de que 84% da obra fora concluída e que o percentual residual (16%) também teria sido realizado, faltando somente a vistoria final por parte do órgão descentralizador, o ex-gestor apresentou documentos declarando que a parte restante teria sido concluída. Tal assertiva deve ser analisada em conjunto com aquela relativa a que os pagamentos da obra foram devidamente feitos à contratada, dado que este foi o motivo do pedido de devolução integral dos recursos conveniados. Os itens 6 a 11 revelam a evolução da obra, demonstrando que entre o 1º relatório de visita técnica (item 6) – realizado em 23/9/2003 – e o último Parecer Financeiro (item 11) – elaborado em 29/8/2008 - a Funasa deu por concluído os kits sanitários após várias solicitações para finalização dos serviços.

40. Não obstante o ex-gestor tenha se pronunciado pelo término dos serviços do convênio, nos moldes do parecer final da Funasa, nada se disse quanto à fraude processual verificada posteriormente pela CGU. As constatações da CGU fizeram com que a Funasa alterasse a apreciação final do convênio e considerasse irregular a aplicação dos recursos conveniados. Neste mesmo sentido, caminhou o exame deste Tribunal (peça 4), vez que faz pouco sentido a conclusão de um empreendimento, quando parcela substancial dos mesmos (R$ 55.731,88 dos R$ 80.000,00 previstos) foi entregue a terceiros sem qualquer vinculação com os serviços contratados. Sob este aspecto concreto, o citado em nada se pronunciou. Limitou-se a defender que os pagamentos foram efetuados à contratada, no caso a empresa Multi Construções e Prestação de Serviços Ltda., omitindo-se quanto às pessoas físicas e a prefeitura – reais beneficiárias - dos cheques emitidos que totalizaram a quantia referenciada (Peça 2, p. 140). Logo, é possível presumir que, caso a obra tenha sido efetivamente realizada, não foi levada a cabo com os valores transferidos, mas com outros oriundos de fontes diversas.

41. Oportuno destacar que a jurisprudência deste Tribunal é no sentido da impossibilidade de se atestar a regularidade da gestão dos recursos públicos federais, repassados mediante convênio, ante a inexistência de documentos que comprovem a necessária relação de causalidade entre as quantias repassadas e os eventos contratados (Acórdãos nos 84/2009-TCU-2ª Câmara, 53/2009-TCU-Plenário, 84/2009-TCU-1ª Câmara, 125/2009-TCU-1ª Câmara, 547/2011-TCU-2ª Câmara, entre outros). Nesses casos, esta Corte de Contas imputa integralmente o débito aos responsáveis. Assim, as alegações devem ser refutadas e mantidas a irregularidade imputada ao ex-gestor. Desta feita, tendo em vista que o citado permaneceu silente quanto à falta de nexo de causalidade dos pagamentos levantados (R$ 55.731,88), persiste a irregularidade a ele imposta, qual seja, a falta de nexo causal entre a aplicação dos recursos federais transferidos e as despesas supostamente relacionadas à execução do convênio.

CONCLUSÃO

42. Realizada a citação proposta, os autos se encontram devidamente instruídos para fins de julgamento. Observa-se, compulsando-se suas peças, que o Município de Icapuí-CE, por intermédio do seu ex-prefeito, o Sr. Francisco José Teixeira, celebrou convênio visando à construção de kits sanitários em diversas localidades do município. Após diversas tentativas tendentes à conclusão dos serviços, a Funasa deu por concluída a prestação de contas do convenente. Todavia, em reanálise à documentação do convênio, a CGU constatou a ocorrência de fraude nos pagamentos efetuados, vez que o montante significativo dos valores descentralizados (R$ 55.731,88; do total de R$ 80.000,00) teriam sido transferidos a terceiros não ligados à empresa contratada (pessoas físicas e à própria prefeitura). Instado a se manifestar, o interessado baseou a sua defesa em considerar que:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51573117.

as contas seriam iliquidáveis; teria ocorrido a prescrição punitiva da Administração; os serviços haviam sido concluídos, sendo igualmente regulares os pagamentos efetuados. Quanto ao primeiro argumento – contas iliquidáveis - demonstrou-se que a justificativa não persiste ante não terem sido demonstradas as circunstâncias excepcionais e específicas de modo a se defender a aplicação ao caso do art. 20 da Lei 8443/92 (caso fortuito e força maior), razão pela qual as alegações foram rejeitadas. De igual modo, em que pese à prescrição punitiva da Administração, evidenciou-se equívoco de interpretação das TCEs como ações punitivas, devendo as mesmas ser tidas como ação de ressarcimento, nos moldes do que dispõe o §5º do art. 37 da CF e entendimentos consolidados do STJ e STJ. No que tange à conclusão dos serviços conveniados e a regularidade dos pagamentos, constatou-se que, embora os serviços tenham supostamente sido efetuados, a jurisprudência remansosa deste Tribunal sinaliza pela irregularidade das contas e devolução integral dos recursos conveniados quando há quebra de nexo causal entre as quantias repassadas e os eventos contratados. No caso em tela, o ex-gestor não logrou demonstrar as razões que o levaram a autorizar que substancial cifra do convênio (R$ 55.731,88), quando comparada ao montante descentralizado (R$ 80.000,00), fosse paga em prol de terceiros sem qualquer vínculo com o contrato. Portanto, todas as alegações de defesas foram rejeitadas permanecendo as irregularidades apontadas em relação ao citado, bem assim a proposta de devolução total dos valores descentralizados.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

43. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial, pode-se mencionar débito pelo valor integral da quantia descentralizada, multa e aperfeiçoamento da gestão de risco e de controles internos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração do E. Ministro relator, André Carvalho, propondo ao Tribunal:

I - rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Francisco José Teixeira, CPF 191.284.873-20, ex-prefeito do Município de Icapuí-CE;

*II - com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c' e 19, caput da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** e em débito o Sr. Francisco José Teixeira, CPF 191.284.873-20, ex-prefeito do Município de Icapuí-CE ao pagamento da quantia a seguir especificada, 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 da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.*

	VALOR ORIGINAL R$		***DATA DA OCORRÊNCIA***
	80.000,00		***17/7/2001***

Valor atualizado até 23/1/2014 : R$ 176.096,00

III - aplicar ao responsável acima elencado a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/93 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, 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 desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51573117.

IV - autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

V) - autorizar o pagamento das dívidas em 36 (trinta e seis) 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 os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

VI - encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis."

3. Enfim, o MPTCU, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Caribé (Peça 15), manifestou concordância, no essencial, com a aludida proposta da Secex/CE, pugnando também pela irregularidade das contas com a aplicação de multa ao responsável, divergindo, contudo, quanto ao valor do débito a ser-lhe imputado, por entender que ele deve corresponder, tão somente, à parcela para a qual não foi apresentada documentação hábil para comprovar a correta aplicação dos recursos federais recebidos, no caso, o montante de R$ 55.731,88.

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51573117.