

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 012.585/2013-0

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Palmácia/CE.

Responsáveis: João Antonio Desiderio de Oliveira (CPF 013.366.223-34); Renato Maia Mourão (CPF 020.678.623-91); V3 Construções Ltda. - Me (CNPJ 08.573.163/0001-75)

Advogado constituído nos autos: David Deny Ferreira Félix (OAB/CE 24.500), e outros.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FUNASA. CONSTRUÇÃO DE MÓDULOS SANITÁRIOS. EXECUÇÃO APENAS PARCIAL. CITAÇÃO. SOLIDARIEDADE. REVELIA DE UM RESPONSÁVEL. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DOS DEMAIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em desfavor do Sr. João Antônio Desidério de Oliveira, ex-prefeito de Palmácia/CE (gestão: 2005-2008), em razão da impugnação total das despesas realizadas com recursos do Convênio nº 528/2006, com vigência de 20/6/2006 a 27/12/2008, cujo objeto consistia na construção de 120 módulos sanitários do Tipo 8, com o emprego de recursos federais na ordem de R\$ 200.000,00 da parte da concedente, além de R\$ 6.712,98 da parte do conveniente, perfazendo o montante de R\$ 206.712,98.

2. No âmbito do TCU, após a realização das citações consideradas necessárias, o auditor federal lançou a instrução técnica à Peça nº 19, com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças nºs 20 e 21), nos seguintes termos:

“(…)3. Parte dos recursos federais foi liberada por meio de duas ordens bancárias, depositadas na agência 0481, conta corrente 207497, do Banco do Brasil (peça 4):

Ordem Bancária	Data	Valor (R\$)
2006 OB912323	24/11/2006	80.000,00
2006 OB913973	28/12/2006	80.000,00

4. Por meio de notificação datada de 4/1/2007, a Funasa solicita da prefeitura o envio da prestação de contas parcial referente à 1ª parcela liberada, objetivando a liberação dos recursos referentes à 3ª parcela do convênio (peça 1, p. 127-131).

5. Somente em 2008, por meio de ofício datado de 5/6/2008, a Prefeitura encaminhou a prestação de contas parcial referente às 1ª e 2ª parcelas do Convênio 528/2006, contendo os seguintes documentos (peça 1, p. 167-283):

Documento	Localização
Relatório de cumprimento de objeto	Peça 1, p. 169
Relatório de execução físico-financeira	Peça 1, p. 171
Relação de pagamentos efetuados	Peça 1, p. 173
Relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos.	Peça 1, p. 175
Conciliação bancária	Peça 1, p. 177
Declaração de guarda dos documentos comprobatórios de despesa	Peça 1, p. 179
Termo de aceitação parcial da obra	Peça 1, p. 181
PTA	Peça 1, p. 183-185

<i>Extratos bancários</i>	<i>Peça 1, p. 189-223</i>
<i>Licitação, contrato, ordem de serviço</i>	<i>Peça 1, p. 225-249</i>
<i>Cheques, recolhimentos, ART, notas fiscais e recibos</i>	<i>Peça 1, p. 251-283</i>

6. Em consequência, a Divisão de Engenharia de Saúde Pública da Coordenação Regional da Funasa no Estado do Ceará – Diesp, após realizar vistoria in loco nas obras, emitiu, em 19/6/2008, Parecer Técnico no qual restou consignado as seguintes informações (peça 1, p. 297-309):

a) considerando que o convênio tinha por objeto a construção de 120 módulos sanitários tipo 8 e que até a data da apresentação da prestação de contas parcial já havia sido disponibilizado e gasto efetivamente R\$ 160.000,00, a execução física da obra deveria corresponder a 93 módulos sanitários;

b) no entanto, constatou-se a execução de apenas 43 módulos sanitários, correspondentes à 46,23% das despesas até então executadas.

c) foi anexada a relação dos 43 beneficiários cujos módulos foram construídos (peça 1, p. 303-309).

7. O Parecer Financeiro 469/2008, da Equipe de Convênios da Funasa/CE, datado de 14/7/2008, por sua vez, analisou a Prestação de Contas Parcial relativa às 1ª e 2ª parcelas do ajuste, observando as seguintes irregularidades, que foram devidamente notificadas ao então Prefeito de Palmácia, através do Ofício 1483 (peça 1, p. 319-321; p. 325):

<i>Item</i>	<i>Irregularidades</i>
<i>1</i>	<i>Não execução de 53,77% dos serviços referentes às despesas realizadas;</i>
<i>2</i>	<i>Ausência do termo aditivo de prorrogação do contrato celebrado entre a V3 Construções Ltda. e a Prefeitura Municipal de Palmácia;</i>
<i>3</i>	<i>Ausência da portaria de descentralização das ações para a Secretaria de Saúde;</i>
<i>4</i>	<i>Ausência dos extratos de aplicação mês a mês, no período de fevereiro de 2007 a outubro de 2007;</i>
<i>5</i>	<i>Refazer os relatórios de execução físico-financeira e relação de bens adquiridos, uma vez que os valores estão incorretos;</i>
<i>6</i>	<i>Ausência da cópia do cheque 850005 no valor de R\$ 37.195,42;</i>
<i>7</i>	<i>Ausência do comprovante de pagamento no valor de R\$ 17.017,77, no extrato bancário referente ao cheque 850068 de contrapartida utilizada em obra;</i>
<i>8</i>	<i>Devolver à conta específica do convênio o valor de R\$ 1.453,56 de não aplicação no período de 31/1/2007 a 07/3/2007 e 28/6/2007 a 19/8/2007 e apresentar extrato que evidencie o valor devolvido.</i>

8. Um novo Parecer Financeiro 597/2008, que objetivava a reanálise da Prestação de Contas Parcial, foi emitido pela Funasa/CE após verificado que, apesar de notificado através do ofício 1483, não houve nenhuma manifestação por parte do conveniente para sanar as irregularidades dispostas no Parecer Financeiro 469, logo, não houve a aprovação da prestação de contas no valor de R\$ 160.000,00, referente a 100% dos recursos repassados pela Funasa, equivalente às duas primeiras parcelas, responsabilizando o então Prefeito de Palmácia (peça 1, p. 335-337; p. 347).

9. Tendo sido instaurada a competente Tomada de Contas Especial, procedeu-se a notificação do Prefeito, datada de 8/12/2008, para que o mesmo apresentasse defesa ou recolhesse a importância devida à Funasa (peça 1, 373), mas o responsável permaneceu silente.

10. O Relatório de Tomada de Contas Especial, datado de 5/2/2009, constatou que não houve o saneamento das irregularidades detectadas no Parecer Financeiro 469/2008, responsabilizando o Sr. João Antônio Desidério de Oliveira, pelo débito original de R\$ 160.000,00.

11. O Relatório de Auditoria CGU 225/2013 anuiu com o relatório do tomador de contas (peça 2, p. 37-39). Quantificado definitivamente, na fase interna do processo, o débito pelo qual o responsável era alcançado, seguiu a TCE seu trâmite pelo órgão superior de Controle Interno, recebendo ao fim o devido Pronunciamento Ministerial (peça 2, p. 40-42), sendo encaminhado à Corte de Contas.

12. Nesta unidade técnica do TCU, a TCE inicialmente foi instruída no Pronunciamento da peça 5. Em relação à quantificação do débito, na fase interna da TCE, houve algumas ressalvas. O valor de R\$ 160.000,00 passou a ser atualizado monetariamente, a partir da data dos respectivos pagamentos realizados à empresa contratada. Além disso, adicionou-se ao valor cobrado o montante decorrente da não aplicação dos recursos no mercado financeiro.

13. Quanto à responsabilização, foram chamados a compor solidariamente o polo passivo da avença, juntamente ao ex-prefeito, já qualificado nos autos, a Empresa V3 Construções Ltda., responsável pela construção dos módulos sanitários objetos do convênio e que recebeu indevidamente por serviços não realizados; bem como o Sr. Renato Maia Mourão, Secretário de Saúde do Município, responsável pelo contrato firmado com a empresa construtora (peça 1, p. 231-239).

14. Nesse novo formato, a citação solidária dos responsáveis foi realizada pela Secex/CE, mediante ofícios, conforme se vê nas peças 6, 7, 8, 14, e 16. O ex-prefeito permanece silente. O ex-secretário de Saúde apresentou alegações de defesa, peça 12, por meio de representante constituído nos autos, peça 13. A construtora envolvida também apresentou alegações de defesa, peça 18. Tais respostas de comunicações serão a seguir analisadas no exame técnico desta instrução.

EXAME TÉCNICO

I. Das alegações de defesa do Sr. Renato Maia Mourão, ex-secretário de Saúde de Palmácia, gestor local do Sistema SUS, peça 12.

15. O defendente, por meio de procurador causídico constituído nos autos, peça 13, inicia seu arrazoado confirmando ser o secretário municipal de Saúde o gestor das políticas de saúde na esfera municipal, ou seja, o gestor local do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde – SUS. Nesse mister, o defendente nos remete à criação constitucional do SUS e a sua regulamentação através das Normas Operacionais Básicas – NOB e Normas Operacionais de Assistência em Saúde – NOAS.

16. Enumera como atribuições do gestor municipal de saúde: planejar, organizar, controlar e avaliar as ações do município, organizando o SUS no âmbito municipal; viabilizar o desenvolvimento de ações de saúde através de unidades estatais ou privadas, priorizando as entidades filantrópicas; participar na constituição do SUS, de forma integrada e harmônica com os demais sistemas municipais. Sendo o SUS o conjunto de todas as ações e serviços de saúde prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público.

17. disserta, a seguir, acerca da ampliação do conceito de saúde, resultado do coroamento de reivindicações do movimento sanitário que encontraram eco na Constituição Federal de 1988; como também estabelece a lógica interna dos paradigmas de descentralização e unicidade inerentes ao Sistema.

18. Quanto à questão em si do Convênio Funasa, o defendente afirma que lhe foram atribuídas a prática de várias irregularidades no tocante à aplicação de receitas federais, mais notadamente às de competência da Funasa.

19. Ele, então, busca afastar sua responsabilidade com base em três supedâneos. Um deles foi a criação, em Março de 2006, da Secretaria de Finanças, apartada que foi da Secretaria de Administração, com a atribuição legal de gerir toda a atividade financeira da edilidade. Outro foi que, à época de sua gestão, o defendente só possuía autonomia para informar os dados inerentes à atenção básica à saúde realizada. O terceiro consistiria no fato do defendente não ser convidado a participar do planejamento do orçamento municipal, muito menos na área de saúde, sendo alijado de todos os projetos de natureza estadual e federal.

20. Cita jurisprudência dos Tribunais Superiores acerca da responsabilização de secretários municipais de saúde. Anexa a seu arrazoado Moção de Congratulação emitida pela Câmara Municipal de Palmácia, como também cópia do instrumento de criação da Secretaria de Finanças. Solicita, por fim, que sejam suas Contas consideradas regulares.

II. Análise da Unidade Técnica.

21. O Secretário Municipal de Saúde é o gestor do Sistema Local do SUS. Nesse aspecto, sua responsabilização é partilhada com o Prefeito Municipal. Compete ao Secretário planejar, organizar, controlar e avaliar as ações do município, organizando o SUS no âmbito municipal e viabilizando o desenvolvimento de ações de saúde através de unidades estatais ou privadas, bem como das fundações mantidas pelo Poder Público, o que é o caso da Funasa.

22. Não se trata o caso em tela da aplicação de receitas federais da competência da Funasa. Os recursos federais alcançados por esta TCE de fato foram descentralizados através de Convênio Funasa, mas sua aplicação regular era da competência dos gestores locais do Sistema SUS em Palmácia. As unidades municipais que compõem a Federação dispõem de secretarias de finanças ou de administração e finanças, o que não afasta a responsabilidade dos demais gestores ou ordenadores de despesa específicos.

23. O marco regulatório do SUS é claro quanto à responsabilização do ex-secretário, que deveria participar na implementação do SUS, de forma integrada e harmônica com os demais Sistemas Municipais. Se ele, como disse em sua defesa, era alijado dos projetos municipais de interface estadual e federal, já se encontrava, de pronto, com suas condições ao pleno e regular exercício de suas funções, enquanto gestor local do Sistema, inviabilizadas.

24. Por fim, a jurisprudência apresentada pelo defendente se refere à Ação Cominatória pela não disponibilização de medicamento da alçada do Governo do Distrito Federal, questão essa que não se refere à espécie em foco. Por conta dessas considerações, as alegações de defesa apresentadas pelo ex-secretário não poderão encontrar acolhimento da parte desta Unidade Técnica.

III. Das alegações de defesa da empresa V3 Construções Ltda., peça 18.

25. A empresa Verdes Vales Construções Ltda., sucessora da V3 Construções, alcançada nos autos, apresentou, através de sua sócia-gerente, alegações de defesa em uma lauda, na qual afirma que a construção dos módulos sanitários, ou seja banheiros, contratados foi executada conforme orientação da Prefeitura de Palmácia; que os aditivos de prazo, e outros, foram feitos, assinados e se encontram com a contratante municipal, da mesma forma que os extratos de conta corrente; bem como cópias de cheques.

IV. Análise da Unidade Técnica.

26. Do pouco ou nulo esforço de articulação de defesa, que a empresa contratada e que efetivamente recebeu os recursos, ou parte deles, destinados à execução dos serviços de construção de banheiros em benefício de comunidade carente, a única argumentação relativamente articulada é a de que a construção dos módulos sanitários contratados foi executada conforme orientação da Prefeitura. Ora, os banheiros deveriam ter sido construídos conforme estabelecido no Plano de Trabalho do Convênio Funasa. Não há como acolher as alegações de defesa da empresa Verdes Vales.

CONCLUSÃO

27. Havendo sido oferecido pelo TCU, mediante esta Secex, a todos os responsabilizados nos autos, a oportunidade tempestiva ao exercício a ampla defesa, cabe frisar que o Sr. João Antônio Desidério de Oliveira, ex-prefeito de Palmácia, tendo sido notificado da Citação no feito, não se pronunciou, configurando-se como revel e dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

28. Como se depreende, as informações prestadas, irregularidades/danos continuam insuficientes à comprovação da boa e regular efetuação das despesas gravadas. A gravidade e pluralidade das irregularidades verificadas e dano ao Funasa não permitem o reconhecimento por parte dos responsáveis de sinais de boa-fé, nos termos do § 2º do art. 202 do RI/TCU.

29. Diante disso, será proposto desde já o julgamento das contas pela irregularidade, condenando-os pelos débitos nos montantes totais quantificados, sem prejuízo ainda de aplicações de multas do art. 57 da Lei 8.443/1992.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

30. Como proposta de benefício potencial quantitativo advindo do exame destes autos, cita-se os débitos imputados, além de aplicações da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

I - com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c' da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, julgar irregulares as contas dos Senhores João Antônio Desidério de Oliveira (CPF 013.366.223-34), e Renato Maia Mourão (CPF 020.678.623-91), condenando-os solidariamente à empresa V3 Construções Ltda. – ME (CNPJ 08.573.163/0001-75), ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Funasa/MS, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
8/3/2007	82.804,58
27/11/2007	40.000,00
4/12/2007	37.195,42
7/7/2008	1.453,56

II - aplicar aos responsáveis acima arrolados a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente 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;

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

IV – autorizar, caso requerido pelos responsáveis, o pagamento das dívidas 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-lhes 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;

V - 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 Ministério Público junto ao TCU, segundo o parecer da Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (Peça nº 25), discordou da unidade técnica no que se refere à quantificação do débito, manifestando-se, para tanto, nos seguintes termos:

“(…) 2. Cumpre registrar que, dos recursos federais originalmente previstos, foram repassados apenas R\$ 160.000,00, haja vista que a transferência da última parcela estava condicionada à aprovação da prestação de contas parcial do convênio, a qual não ocorreu.

3. A Unidade Técnica anuiu às conclusões do tomador de contas e da auditoria da CGU no sentido da constituição do débito pelo valor total repassado. Dessa forma, sugere a imputação do débito de R\$ 160.000,00, solidariamente, ao ex-prefeito, ao ex-secretário de saúde e a empresa V3 Construções Ltda., além da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/92.

4. Com as vênias de estilo, esta representante do Ministério Público diverge, tão somente quanto à quantificação do débito, da proposta formulada pela Secex-CE. Compulsando os autos, verifica-se que a Divisão de Engenharia de Saúde Pública da Coordenação Regional da Funasa no

Estado do Ceará – Diesp – realizou vistoria in loco na qual constatou a execução parcial do objeto do convênio em conformidade com as especificações do projeto, atendendo, em parte, os objetivos do ajuste. Restou consignado no parecer da aludida Divisão que:

(i) o convênio tinha por objeto a construção de 120 módulos sanitários e que, dado à liberação parcial dos recursos da ordem de R\$ 160.000,00, os quais foram efetivamente gastos pelo convenente, a execução física da obra deveria corresponder a 93 módulos sanitários;

(ii) de fato, no entanto, constatou-se a execução de apenas 43 módulos sanitários, correspondentes à 46,23% das despesas até então executadas (peça 1, p. 303-309).

5. Em face de tal constatação, há de prevalecer no caso em exame o entendimento sedimentado na jurisprudência do TCU de que, na hipótese de execução parcial do objeto, ocorrerá redução do débito quando a fração executada aproveitar aos objetivos do convênio (v.g., Acórdãos n.ºs 968/2015 e 983/2015, ambos da 2.ª Câmara).

6. Em relação ao percentual de execução do convênio, as conclusões da Diesp, ao nosso ver, merecem um pequeno reparo. Ante a liberação de 80% dos recursos federais inicialmente previstos, pressupõe-se a aplicação da contrapartida na mesma proporção, ou seja, no montante de R\$ 5.370,28. Assim, com a disponibilidade de 80% dos recursos totais do convênio, ou R\$ 165.370,28, seria possível construir 96 módulos sanitários e não os 93 apontados pela referida Divisão. Considerando que somente 43 módulos sanitários foram concluídos, chega-se a uma execução de 44,79%, ou R\$ 74.072,10, e não os 46,23% apontados pela Diesp. Excluindo-se esse valor executado dos R\$ 165.370,28 (recursos disponíveis do convênio), conclui-se que o valor não aplicado dos recursos do convênio remontam a R\$ 91.298,18. Não obstante, desse valor só 96,75% correspondem a recursos federais, de tal forma que o débito solidário dos responsáveis perfaz o montante de R\$ 88.333,33. O quadro abaixo demonstra o aludido débito, segundo as datas de ocorrência:

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
8/3/2007	11.137,91
27/11/2007	40.000,00
4/12/2007	37.195,42

7. Ressalte-se, por fim, que tão somente em relação ao ex-prefeito, que detinha poderes sobre a gestão financeira dos recursos do convênio, deve ser adicionado débito no valor de R\$ 1.453,56, calculado em 7/7/2008, decorrente da não aplicação dos recursos federais no mercado financeiro nos períodos de 31/1/2007 a 07/3/2007 e 28/6/2007 a 19/8/2007.

8. Ante o exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se, em divergência parcial da proposta da Unidade Técnica (peças 19/21), por que sejam julgadas irregulares as contas dos responsáveis, com imputação de débito, calculado na forma dos parágrafos 6 e 7 deste parecer, e da multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/92.”

É o Relatório.