

Processo TC 031.178/2013-8 Processo Eletrônico (com 8 peças)  
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde-Funasa, em desfavor do sr. Carlos Antônio Araújo de Oliveira, em razão da não aprovação da prestação de contas parcial dos recursos do Convênio 2039/2005, celebrado com o município de Cajazeiras-PB, que teve por objeto a construção de sistema de abastecimento de água, com vigência prevista para o período de 24.12.2002 a 26.6.2008 (peça 1, pp. 7/15 e 190).

O convênio em questão foi objeto da representação TC 033.426/2010-4, que gerou o acórdão 4388/2012-TCU-1ª câmara (peça 2, p. 321).

Conforme o plano de trabalho do convênio (peça 1, p. 17), foram orçados R\$ 440.000,00 para custeio dos sete sistemas de abastecimento de água, sendo R\$ 400.000,00 de responsabilidade da Funasa, que transferiu ao município duas parcelas no montante total de R\$ 320.000,00 (peça 1, pp. 259, 303 e 305) que somados aos rendimentos financeiros importaram em R\$ 331.176,12 de recursos federais.

De acordo com os extratos bancários (peça 1, pp. 215/21 e 272/351) foram realizados os respectivos pagamentos à empresa Hidro Perfurações Ltda:

Valor (R\$)	Data	Cheque	Nota de Empenho
81.939,11	21/9/2007	850001	0019496
173.979,71	17/03/2008	850020	0006017
64.115,52	30/07/2008	850011	0019500
<b>320.034,34</b>		<b>Total</b>	

Instrução do diretor da unidade técnica (peça 7) faz resumo dos fatos (grifou-se):

3. Após o primeiro pagamento, o ex-Prefeito Municipal de Cajazeiras/PB, Sr. Carlos Antônio Araújo de Oliveira, prestou contas dessas duas parcelas do ajuste, mediante o Ofício 340, de 11/10/2007 (peça 1, p. 207-229).

4. Antes do segundo pagamento, a Funasa, para subsidiar a análise de tais contas, vistoriou as obras, em 1/11/2007, tendo constatado que apenas 8,12% dos serviços estavam executados, equivalentes a R\$ 34.115,63 (relatório 248/2007, peça 1, p. 383-389), e, **por isso, suspendeu a terceira e última parcela dos recursos, até que as pendências fossem suprimidas pelo gestor.**

5. Notificado acerca desse pagamento por serviços não realizados (peça 1, p. 391-401), o Sr. Carlos Antonio Araújo de Oliveira apresentou defesa (peça 2, p. 3-17), que, analisada via Parecer Técnico Financeiro 248/2008 (peça 2, p. 19-21), não

evitou a rejeição parcial das referidas contas, por não elidir o pagamento antecipado nem “justificar o fundamento legal para a adoção do valor licitado (R\$ 624.570,79) superior ao valor conveniado (R\$ 400.000,00)”. Foram acolhidos, entretanto, as despesas referentes aos serviços realizados, no valor de R\$ 34.115,63.

6. Além da reprovação parcial das contas, as irregularidades provocaram a instauração desta tomada de contas especial e a manutenção da retenção dos recursos, bem como a inadimplência do Município no Siafi.

7. Desse resultado, em 27/3/2009 (peça 2, p. 61), a Funasa notificou o novo prefeito, Sr. Leonid Sousa Abreu, para que corrigisse as irregularidades, apresentasse defesa ou informasse se adotou medidas para preservar as obras parcialmente construídas. Nessa oportunidade, a Funasa também notificou o ex-prefeito, Sr. Carlos Antonio Araújo de Oliveira (peça 2, p. 71-73).

8. O então prefeito, Sr. Leonid, informou que tinha interesse em continuar as obras do convênio e que adotara providências necessárias à recomposição do erário, juntando, como prova, cópia de ação judicial movida contra o ex-prefeito (peça 2, p. 77-91). Posteriormente, no entanto, o município de Cajazeiras, representado pelo Sr. Leonid, declarou (peça 2, p. 95-97) que não mais se interessava em continuar a construção dos sistemas de abastecimento de água.

**9. No Despacho DIESP/PB 20/2010 (peça 2, p. 189), a Divisão de Engenharia da Funasa, por sua vez, concluiu que o débito deveria ser pela integralidade dos recursos, tendo em vista a execução de apenas 8,12% das obras, o não cumprimento dos objetivos pactuados e o abandono dos serviços realizados.**

**10. Novo Parecer Financeiro, datado de 3/5/2010 (peça 2, p. 209), seguiu à análise técnica e rejeitou as despesas em sua plenitude, concluindo pela ocorrência de débito no montante dos recursos transferidos.**

11. Perante essa nova interpretação financeira, em 10/5/2010 (peça 2, p. 217-235), a Funasa tornou a notificar o responsável, Sr. Carlos Antônio Araújo de Oliveira, solicitando a devolução de todo o valor transferido no seio do convênio.

12. Em resposta a essa notificação, o responsável apresentou defesa (peça 2, p. 239-283), solicitando que a Funasa realizasse nova vistoria nas obras, e juntou cópia de relatório de suposta vistoria que aponta a execução de serviços no montante de R\$ 171.029,26, equivalente a 41% do objeto conveniado.

13. Essa defesa foi analisada pelo Despacho 0132/DIESP/CORE/PB, de 28/4/2011 (peça 2, p. 293), **que manteve a glosa de todo o valor repassado, rejeitando o pedido de vistoria, sob a motivação de que o defendente não apresentou “relatório fotográfico e laudo técnico elaborado pelo engenheiro fiscal do município, que comprovem uma nova situação física e/ou efetiva conclusão das obras”.**

O referido Despacho 132/CORE de 28.4.2011 embasou as conclusões do relatório final da tomada de contas especial (peça 2, pp. 297/99 e 352/4), da Controladoria Geral da União (peça 2, pp. 380/5) e da instrução do auditor federal de controle externo para propor o seguinte encaminhamento (peça 6):

a) realizar a citação do Sr. Carlos Antônio Araújo de Oliveira, ex-Prefeito Municipal de Cajazeiras, e da empresa Hidro Perfurações Ltda., com fundamento nos arts. 10, §

1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente(m) alegações de defesa e/ou recolha(m), solidariamente, aos cofres da Fundação Nacional de Saúde as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência da execução parcial do convênio 2039/2005.

#### 9.1 Atos impugnados:

**9.1.2 Em relação ao gestor municipal, pagamento por serviços inexecutados e não comprovação da boa e regular aplicação de recursos do convênio 2039/2005,** firmado entre a Fundação Nacional de Saúde e a Prefeitura Municipal de Cajazeiras/PB, para ampliação do sistema de abastecimento de água daquele município, consubstanciada na ausência de nexo causal entre os mencionados recursos e os serviços executados:

**9.1.3 Em relação a Construtora Hidro Perfurações Ltda., recebimento dos pagamentos realizados com recursos federais transferidos por intermédio do convênio 2039/2005, celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde e a Prefeitura Municipal de Cajazeiras/PB, para ampliação de sistema de abastecimento de água, sem ter executado o objeto conveniado, configurando, inclusive, ausência de nexo causal entre os recursos repassados pela União e os serviços realizados:**

#### 9.2 Nexo causal:

9.2.1 Em relação ao gestor, não devolução dos recursos repassados.

9.2.2 Em relação à contratada não ter executado o objeto conveniado.

#### 9.3 Evidências:

9.3.1 Extratos bancários (peça 1, p. 273-351) e relação de pagamentos efetuados (peça 1, p. 353)

#### 9.4 Dispositivos violados:

9.4.1 Em relação ao gestor, art. 70, § único, da Constituição Federal/1988, c/c o art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967; art. 20 da Instrução Normativa/STN 1/1997; arts. 62 e 63 da Lei 4.320, de 17/3/1964;

9.4.2 Em relação à contratada e respectivos sócios, arts. 62 e 63 da Lei 4.320, de 17/3/1964; art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal; art. 876 da Lei 10.406, de 10/1/2002 (Código Civil).

#### Quantificação do débito

Valor em R\$ 1,00	Datas de Ocorrência
160.000,00	12/7/2007
160.000,00	15/8/2007
8.185,66	12/8/2008

Nota: o valor de R\$ 8.185,66 acima corresponde ao saldo do rendimento de aplicação financeira, conforme extrato de página 349, peça 1.

a) informar aos responsáveis, conforme o caso, nos ofícios de citação, sobre a possibilidade de o Tribunal aplicar as sanções previstas nos arts. 46 e 60 da Lei 8.443/1992, caso não sejam acatadas as alegações de defesa.

O diretor e o titular da unidade técnica (peças 7 e 8) manifestaram **discordância** do encaminhamento proposto na instrução do auditor federal de controle externo e propuseram o arquivamento do processo, com fulcro no art. 212 do Regimento Interno/TCU, tendo em vista a incerteza quanto à existência e precisão do débito, **pelos seguintes análises** (grifamos):

15. De início, vale observar que, segundo a pacífica jurisprudência (v. g. Acórdãos 1521/2007-2ª Câmara e 426/2010 – 1ª Câmara), serão acolhidos os serviços parcialmente executados, quando comprovada a possibilidade de aproveitamento.

**16. Sendo assim, não pode ser cobrado todo o valor repassado, pois a própria Funasa postou em seus sistemas um relatório de nova vistoria realizada em 25/9/2013 (peça 4), no qual afirma que as obras foram concluídas com 99,5% de execução e que foram alcançados os objetivos do convênio, tendo sido aproveitados, portanto, os serviços anteriormente realizados e pagos.**

17. Desse modo, os R\$ 34.115,63, correspondente aos serviços detectados pela Funasa na primeira vistoria, não podem compor o débito.

18. Aliás, como o débito (R\$ 320.000,00) apurado pela Funasa está embasado no relatório de fiscalização feita em 1/11/2007, antes, portanto, dos pagamentos ocorridos em 17/3/2008 e 30/7/2008 (item 3), ele carece de exatidão, pois é possível que tenham sido executados mais serviços entre a vistoria e tais pagamentos, de modo que a Funasa deveria ter fiscalizado as obras, imediatamente após esse último pagamento, a fim de apurar o dano corretamente.

19. A propósito, conforme histórico acima, na defesa apresentada em 28/5/2010 (peça 2, p. 239-283), o responsável encaminhou relatório de suposta vistoria feita em 9/6/2008, que aponta a execução, até então, de serviços no valor de R\$ 171.029,26, equivalentes a 41% do objeto conveniado, dados estes não contestados pela Funasa, sugerindo serem verídicos, o que já reduz o débito para, no máximo, R\$ 149.005,08, tendo em vista a jurisprudência citada no item 15.

20. Contudo, essa vistoria, segundo o responsável, foi realizada em junho de 2008, antes, então, daquele último pagamento, que ocorreu em 30/7/2008. Logo, como na data desse pagamento, a quantidade de serviços realizados poderia ser maior que os R\$ 171.029,26 declarados pelo ex-Prefeito, o débito de R\$ 149.005,08 também é incerto.

**21. Com efeito, uma vez que as obras foram concluídas e que foram alcançados os objetivos do convênio, a existência de débito, neste caso, viria de uma possível ausência de nexa causal entre os recursos federais e o objeto conveniado, consubstanciada no lapso temporal entre esse último pagamento (item 18) e a efetiva execução dos serviços (v. g. Acórdão 4798/2011-2ª Câmara).**

22. Portanto, como não há informação nem sobre a existência desse lapso temporal, qualquer débito aqui apontado carece de certeza e precisão, conclusão que vale para os R\$ 149.005,08 mencionados no item 20, até porque o valor (R\$ 422.758,96) dos serviços apurados na última vistoria da Funasa (peça 4) ultrapassa em R\$ 102.724,62

(R\$ 422.758,96 – R\$ 320.034,34) a soma dos pagamentos feitos com recursos federais (item 3), diferença esta que absolve, inclusive, o saldo do convênio, na quantia de R\$ 11.141,78, citado no item 3.

23. Dessa forma, tem-se ausente, nesta tomada de contas especial, um pressuposto necessário ao seu desenvolvimento válido e regular, que é a certeza quanto a existência e valor do débito, tornando-se imperativo o arquivamento dos autos, conforme determinação do art. 212 do Regimento Interno.

## II

Com as vênias tradicionais, o Ministério Público de Contas diverge do encaminhamento proposto pelo titular da unidade técnica que seguiu entendimento abraçado pelo diretor.

Como mencionado, a Funasa postou em seus sistemas um relatório de nova vistoria realizada em 25/9/2013 (peça 4), no qual afirma que as obras foram concluídas com 99,5% de execução e que foram alcançados os objetivos do convênio. Entretanto, a Divisão de Engenharia da Funasa, repise-se, em 2010, concluiu que a execução teria sido de apenas 8,12% das obras com abandono dos serviços realizados.

Houve, portanto, significativa diferença temporal entre a tardia verificação de que as obras foram concluídas e a averiguação contemporânea ao convênio.

O TCU tem jurisprudência consolidada acerca da necessidade de caracterização do nexo de causalidade no uso dos recursos públicos para a execução de obras de transferências voluntárias. É responsabilidade do gestor municipal realizar o objeto nos moldes em que foi acordado com o órgão concedente e de comprovar que os recursos conveniados foram devidamente aplicados nessa execução. **É indispensável para a aprovação das contas a demonstração do nexo causal entre os recursos recebidos e as despesas realizadas.**

Ademais, o responsável pela aplicação dos recursos sofre o ônus de comprovar a regularidade integral na aplicação dos recursos públicos, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexo causal entre estes e os recursos repassados.

## III

Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas filia-se ao entendimento do auditor de controle externo e propugna pelo procedimento citatório para dar oportunidade de contraditório aos responsáveis sr. Carlos Antônio Araújo de Oliveira, ex-prefeito de Cajazeiras e Hidro Perfurações Ltda acerca do Convênio 2039/2005.

Brasília, em 10 de setembro de 2015.

**Júlio Marcelo de Oliveira**  
Procurador

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU**  
**Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira**