



TC: 030.679/2015-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidades jurisdicionadas: Fundação Nacional de Saúde - Funasa e município de Sítio Novo do Tocantins/TO

Responsáveis: Antônio Araújo (CPF 060.065.401-00) e N.A. Participações e Empreendimentos Ltda. - EPP (CNPJ 05.140.429/0001-06)

Relator: André Carvalho

Proposta: citação

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), por intermédio da Superintendência Estadual no Estado do Tocantins (Suest/TO), em razão da impugnação de despesas pela área técnica da Fundação supra, relacionadas à execução do Convênio 1474/2005 (Siafi 556568).

2. O ajuste em retro citado foi celebrado em 9/12/2005 (peça 1, p. 41), teve como partícipes a Funasa, na qualidade de concedente e, como conveniente, o município de Sítio Novo do Tocantins/TO. As cláusulas gerais da avença eram pré-definidas por normativo da Funasa (peça 1, p. 43-63) e, por esse modelo, impunha-se a adesão do conveniente. A vigência inicialmente prevista ia de 9/12/2005 a 8/12/2006 (peça 1, p. 41), estendendo-se até 23/07/2008 por força de duas prorrogações 'de ofício' (peça 1, p. 163 e 301).

3. Na formulação inicial foi pactuado a aplicação de R\$ 412.058,80, competido à Funasa o aporte de R\$ 400.000,00 e ao município a alocação de outros R\$ 12.058,80 (peça 1, p. 41 e 71).

HISTÓRICO

4. Apesar de insuficientes, rasas e superficiais as informações e documentos que compunham o Plano de Trabalho apresentado pelo proponente (peça 1, p. 5-7), houve encaminhamento na Funasa no sentido de formalização de instrumento convenial (peça 1, p. 39).

5. Esse aspecto lacônico do Plano de Trabalho foi saneado após a celebração do ajuste, com a aprovação, em 18/12/2005, de projeto presumidamente mais completo, já indicado um valor ligeiramente diferente do pactuado e definindo mais objetivamente que o objeto do convênio consistiria ampliação do sistema de abastecimento de água na sede municipal, por meio da perfuração de um poço tubular profundo (PTP), conjugado com implantação de hidrometração dos domicílios a serem beneficiados, indicando que tais ações contemplariam 361 famílias (peça 1, p. 65-67).

6. Esse aspecto de incompletude deu ensejo a dois termos aditivos firmados especificamente para incorporar ao Convênio novas versões do Plano de Trabalho, em maio/2007 (peça 1, p. 203-205 e 263-265). O último aditivo também promoveu, sem a clareza que se requer nesses atos, a alteração da contrapartida a cargo do conveniente, que passou a ser de R\$ 20.101,00 (peça 1, p. 235-237, 271).

7. O montante a que se comprometeu a entidade federal concedente foi transferido para a conta bancária vinculada por meio das ordens bancárias a seguir especificadas:

Documento do Siafi	Data de emissão	Valor
2006OB903318	13/4/2006	R\$ 160.000,00



2006OB908617	11/8/2006	R\$ 160.000,00
2007OB908372	25/7/2007	R\$ 80.000,00

8. As versões dos planos de trabalho e o convênio foram subscritos pelo então prefeito de Sítio Novo do Tocantins/TO, senhor Antônio Araújo. Ademais, os atos de execução e toda extensão vigencial do convênio circunscreveu-se ao mandato (2005/2008) daquele ex-gestor, eleito em 2004 (peça 3, p. 301).

9. A fato motivador da instauração da Tomada de Contas Especial pelo concedente foi a impugnação parcial de despesas, totalizando R\$ 79.178,75, com base nas informações consignadas no Parecer Técnico 31/2010, fundado em visita *in loco* (peça 3, p. 53).

10. No Parecer Técnico em questão conclui-se que a execução alcançou apenas 80,79% das metas físicas, recomendando que o 'valor total do convênio' fosse glosado em percentual equivalente ao dos elementos físicos não executados (19,21%), cuja falta comprometeu o atingimento pleno dos objetivos do convênio. Incisiva e objetivamente indica-se que não foram executados (peça 53):

- i. 50 ligações domiciliares novas, e;
- ii. 635 kits de cavaletes com hidrômetro em ligações já existentes.

11. A versão final do Plano de Trabalho vinculado ao ajuste foi submetida à análise do concedente em outubro de 2006 (peça 2, p. 229-273), recebendo a aprovação pertinente em janeiro de 2007 (peça 2, p. 275-279). Esse elemento vinculativo apresentava custo total (R\$ 416.101,00, conforme peça 2, p. 235-237) com R\$ 4.000,00 abaixo do valor formalmente pactuado (R\$ 420.101,00) entre os partícipes (peça 2, p. 331).

12. A Prestação de Contas Final foi apresentada em janeiro/2009 pelo mesmo gestor municipal signatário do ajuste (peça 2, p. 343-373).

13. No Relatório do Tomador de Contas designado para o mister, no âmbito da Funasa, opinou-se por atribuir o débito na responsabilidade do ex-prefeito Antônio Araújo e do sócio-administrador da empresa contratada pela prefeitura do município concedente para executar a obra (N.A. Participações e Empreendimentos Ltda., conforme peça 1, p. 347 e peça 2, p. 59, 129, 171, 365, 369), senhor Alexandre Costa de Carvalho (peça 3, p. 265-267, itens 7, 10 a 12). Retificada posteriormente, a responsabilização do sócio foi substituída pela responsabilização direta da pessoa jurídica contratada (peça 3, p. 285-287).

14. Fazem-se presentes nos autos documentos indicativos que o ex-gestor municipal foi validamente notificado acerca do débito, permanecendo silente (peça 3, p. 107-115, 207-213 e 227).

EXAMES PRELIMINARES

15. Em pesquisa realizada nas bases de dados utilizadas pelo TCU para registros processuais não encontramos nenhum outro feito processual tratando da mesma matéria objeto deste TC.

16. Está presente o Relatório do Tomador de Contas Especial designado para desempenhar tal encargo (peça 3, p. 259-267), bem como o Relatório, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, todos da Secretaria Federal de Controle Interno - SFCI (peça 3, p. 305-308, 309 e 310, respectivamente), assim como o pertinente Pronunciamento Ministerial (peça 3, p. 311), atendendo aos requisitos dos incisos I a IV, do art. 10, da Instrução Normativa TCU 71/2012 (IN TCU 71/2012).

17. Finalizada a TCE processada pelo concedente foi providenciado o registro, no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), da responsabilidade do ex-



gestor municipal, pelo valor atualizado do dano apurado provocado ao erário federal, em conta contábil integrante do Ativo Patrimonial, no grupo de contas 'Diversos Responsáveis Apurados' (11.229.08.00), constante do Plano de Contas da União (peça 3, p. 281).

EXAME TÉCNICO

18. Não há comprovação de notificação válida encaminhada ao sócio-administrador da N.A. Participações e Empreendimentos Ltda. na fase de tomadas de contas conduzida pela Funasa (peça 3, p. 215-223 e 229). A própria construtora não foi notificada a promover o ressarcimento reclamado pela entidade federal concedente.

19. Comprova-se que o prefeito sucessor adotou medidas administrativas e judiciais plausíveis visando instar e obrigar o gestor faltoso a promover o ressarcimento do prejuízo que lhe foi atribuído pela Funasa, relativamente ao Convênio 1474/2005 - Siafi 556568 (peça 3, p. 133-135, 137-148 e 151-163).

20. Embora o quarto termo aditivo ao convênio (peça 1, p. 263-265) tenha estipulado que a composição de aportes financeiros ajustados pelas partes totalizavam R\$ 420.101,00 (peça 1, p. 235-237, 271), a derradeira versão do Plano de Trabalho vinculado ao ajuste, submetida pelo conveniente e aprovada pelo concedente (peça 2, p. 229-273 e 275-279), apresentava custo total (R\$ 416.101,00).

21. Inobstante, a proposta ofertada em licitação pela empresa N.A. Participações e Empreendimentos Ltda. (peça 2, p. 27-37), homologada pelo então prefeito (peça 2, p. 129) e contratada (peça 1, 353-361) por consequência foi no exato importe de R\$ 412.000,00.

22. Inevitável deixar de observar que não há evidências de que a licitação teve avisos publicados na imprensa oficial, os lacônicos Relatório e Ata subscritos pela Comissão de Licitação (peça 2, p. 123 e 125) nem citam qual a modalidade ou o número do processo, enquanto esta última não apresenta assinatura de representante da única empresa ofertante, um débil Parecer Jurídico faz alusão a convite (peça 2, p. 127), o Termo de Adjudicação não especifica o número da suposta Tomada de Preços (peça 2, p. 129) e todos esses eventos, levando até a assinatura do contrato (peça 1, p. 361), ocorreram no mesmo dia. Esse conjunto circunstancial desabona a hipótese de que tenha havido processo licitatório idôneo.

23. A propósito, no Plano de Trabalho final o valor das obras consiste exatamente em R\$ 412.000,00, sendo R\$ 332.321,25 para a escavação do poço tubular e reservação da água captada (peça 2, p. 251), além de outros R\$ 79.178,85 para as ligações domiciliares novas com kit cavalete e hidrômetro, bem como instalação de hidrômetros em ligações domiciliares já existentes (peça 2, p. 255-257). Esse último valor corresponde exatamente aos serviços são executados, segundo a inspeção da Funasa.

24. Note-se, também, que esses R\$ 412.000,00 foi o valor das despesas de capital a serem custeadas pelos recursos repassados pela Funasa e pela contrapartida do município conveniente (R\$ 400.000,00 e R\$ 12.000,00, respectivamente), demonstrado no Plano de Trabalho derradeiro, não se misturando ao valor de R\$ 4.101,00 destacados para o Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (PESMS), a ser implementado e custeado exclusivamente com recursos municipais (peça 2, p. 235), sem transitar pela conta bancária vinculada ao convênio.

25. Essa separação entre as ações do PESMS e os recursos vinculados à execução do objeto convenial fica patente, também, em trechos do no Parecer 74/2012, da Funasa (peça 3, p. 167-175), destinado a emitir opinião acerca da execução financeira, onde destaca-se que não houve comprovação, nem aprovação da contrapartida municipal destinada a tal finalidade (peça 2, p. 167,



observação e p. 171, sexto a oitavo parágrafos), sendo que isto não obstava a análise e a emissão de parecer definitivo, inclusive quando à aprovação.

26. É oportuno também salientar que, diferentemente do uso dos recursos federais viabilizados pela Funasa, a contrapartida municipal de R\$ 12.000,00 que supostamente foi empregada na forma de pagamento à construtora não apresenta meio comprobatório crível, conforme explicitamos abaixo:

i. a primeira parcela de pagamento liberada, no valor de R\$ 160.000,00 (peça 1, p. 347), corresponde ao exato valor do primeiro repasse feito pela Funasa, integralmente utilizado oito dias após o crédito, conforme revelam o cheque e o débito na conta bancária vinculada (peça 1, 343 e 345);

ii. a segunda parcela de pagamento liberada, novamente no valor de R\$ 160.000,00 (peça 2, p. 171), corresponde ao exato valor do segundo repasse promovido pela Funasa, integralmente utilizado dois dias após o crédito, conforme revelam cópia do cheque e o débito na conta bancária vinculada (peça 2, p. 173 e 175);

iii. a terceira parcela de pagamento liberada, novamente no valor de R\$ 80.000,00 (peça 2, p. 365), corresponde ao exato valor do terceiro repasse viabilizado pela Funasa, integralmente utilizado dois três dias após o crédito, conforme revelam cópia do cheque e o débito na conta bancária vinculada (peça 2, p. 359 e 367);

iv. já o hipotético quarto pagamento, que corresponderia aos R\$ 12.000,00 da contrapartida a que se obrigou o convenente, tem nota fiscal exibindo tal valor (peça 2, p. 369), todavia, a comprovação de pagamento é feita por mero recibo (peça 2, p. 371), desacompanhado de cheque, demonstrativo de débito em conta bancária do município, seja por saque no caixa ou compensação, ou uso transferência eletrônica, meios que tornariam mais consistente o valor probante para tal pagamento e configuraria o liame necessário para estabelecer nexos entre o desembolso que se pretendia provar e o uso efetivo de recursos municipais;

v. em nenhuma das liberações de recursos a documentação de cobrança é acompanhada de boletins de medição.

27. Nessas bases opinamos que se não há prova suficiente para demonstrar que o município aplicou recursos nas obras objeto do convênio, ao valor daquilo que indiciariamente não foi executado deve ser acrescentado o valor que o convenente deixou de empregar em conjunto com a entidade federal concedente, eis que a carência documental permite a justa presunção de que a parcela que se atesta como executada onerou indevidamente o erário federal em R\$ 12.000,00, haja vista que só houve o concurso de recursos repassados pela Funasa, sem a proporcionalidade de aportes pactuada, de modo que o débito a ser fixado em citação deve ser de R\$ 91.178,75, em valor original, formado pela soma dos serviços não executados (peça 2, p. 255) e pela parcela das obras/serviços suportada com recursos federais e que verdadeiramente competia ao município convenente.

28. Como o valor do débito acima apontado supera o último repasse federal (R\$ 80.000,00), reputamos como critério mais justo e favorável aos responsáveis fixa as datas de ocorrência no dia do crédito da última parcela na conta bancária vinculada (27/7/2007, conf. peça 2, p. 359) e o saldo (R\$ 11.178,75) na data do crédito na conta da parcela antecedente (15/8/2006, conf. peça 2, p. 175).

29. Divergindo da conclusão do Tomador de Contas da Funasa quanto aos agentes responsáveis pelo débito (peça 3, p. 285-287), a SCFI procedeu análise defendendo a imputação solidária do ex-prefeito Antônio Araújo, da construtora N.A. Participações e Empreendimentos Ltda. e do sócio-administrador desta, senhor Alexandre Costa de Carvalho (peça 3, p. 306-307, itens 6, 6.1, 6.2 e 8).



30. Em nossa análise, não há autos ou indicativos de que haja uma prática reiterada de atos irregulares praticados pelo sócio. Não se verifica sua participação na duvidosa licitação, não foi signatário de documentos de habilitação (peça 2, p. 67, 69, 71, 119), da proposta (peça 2, p. 27) ou do contrato (peça 1, p. 361), de modo que não vislumbramos elementos suficientes para propor, nesta fase apuratória, a desconsideração de personalidade jurídica e o alcance do sócio-administrador.

31. Assim, anuímos com a indicação da Funasa quanto ao responsável e ao terceiro que devem ser instados a ressarcir os cofres federais, em detrimento da manifestação da SFCI.

32. O Relatório do Tomador de Contas da Funasa registra que a irregularidade motivadora para a instauração da tomada de contas especial (TCE) foi a não aprovação da prestação de contas (peça 3, p. 263, item 4 e p. 265, item 8), fundamentando-a no art. 38, inciso I, da Instrução Normativa 1/2007, da Secretaria do Tesouro Nacional (IN STN 1/1997). Tal dispositivo normativo não se subsume ao caso concreto, tendo presente que o comando é aplicável quando 'não for apresentada a prestação de contas no prazo de até 30 dias concedido em notificação pelo concedente' e, flagrantemente, não foi esse o motivo.

33. Em nossa avaliação o enquadramento para a o débito ampara-se nas alíneas 'd' e 'e', do inciso II, e inciso III, do art. 38, todos da IN STN 1/1997, transcritos abaixo:

Art. 38. Será instaurada a competente Tomada de Contas Especial, visando a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, pelos órgãos encarregados da contabilidade analítica do concedente, por solicitação do respectivo ordenador de despesas ou, na sua omissão, por determinação do Controle Interno ou TCU, quando:

[...]

II - não for aprovada a prestação de contas, apesar de eventuais justificativas apresentadas pelo convenente, em decorrência de:

[...]

d) impugnação de despesas;

e) não cumprimento dos recursos da contrapartida;

[...]

III - ocorrer qualquer outro fato do qual resulte prejuízo ao erário.

34. Os fatos deduzidos da documentação revelam que despesas incorridas em nome da construtora não encontraram arrimo em serviços especificados no item 10 desta Instrução, os quais deveriam ter sido executados justamente em função de uma parte considerável dos desembolsos realizados em favor da empresa, além de inexistir suficiente, legítima e idônea documentação apta a comprovar que o convenente aplicou recursos próprios no importe a que estava obrigado por força do Convênio 1474/2005 (Siafi 556568), circunstâncias que caracterizam lesão ao erário federal, bem como representaram condições impeditivas à aprovação da prestação de contas final.

CONCLUSÃO

35. Os exames e análises descritos precedentemente permitem, na forma do art. 10, § 1º, e art. 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, incisos I e II, do Regimento Interno do TCU, definir a responsabilidade do agente público e do terceiro que, na condição de contratado, concorreu para o cometimento do dano, elementos que requerem, por conseguinte, que se promova as citações pertinentes.

36. Urge esclarecer, somente a o valor relativo aos serviços não executados (R\$ 79.178,85) comporta citação em regime de solidariedade entre o ex-prefeito e a construtora contratada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO



37. Diante do exposto, opinamos pelo prosseguimento destes autos implementando-se as seguintes medidas processuais:

37.1 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 Regimento Interno do TCU e, ainda, com amparo na delegação de competência estipulada no inciso VII, do art. 1º, da Portaria-Gab/Mins/ALC 1/2014, realizar a citação do ex-prefeito de Sítio Novo do Tocantins/TO, Antônio Araújo (CPF 060.065.401-00), bem como da empresa N.A. Participações e Empreendimentos Ltda. (CNPJ 05.140.429/0001-06) para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou comprovem o recolhimento, em favor da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), das quantias especificadas abaixo, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas de ocorrências até a do efetivo recolhimento, abatendo-se valores eventualmente já ressarcidos, na forma da legislação em vigor, em decorrência de suas respectivas responsabilidades na ocorrência de irregularidades relacionadas à implementação do Convênio 1474/2005 (Siafi 556568), firmado entre as entidades públicas supracitadas:

Data	Valor (R\$)	Responsabilidade
15/8/2006	11.178,85	Individual, de Antônio Araújo (CPF 060.065.401-00)
27/7/2007	821,15	
27/7/2007	79.178,75	Solidária, atribuída a Antônio Araújo (CPF 060.065.401-00) e à empresa N.A. Participações e Empreendimentos Ltda. (CNPJ 05.140.429/0001-06)
Total	91.178,75	

Irregularidades: inexecução de 50 ligações domiciliares novas com kit cavalete/hidrômetro e inexecução de 635 instalações de hidrômetros em ligações domiciliares já existentes, previstas no Plano de Trabalho vinculado ao convênio, bem como pela não integralização da contrapartida pactuada, circunstâncias que causaram lesão ao erário federal e impediram a aprovação da correspondente prestação de contas.

Responsabilidade de Antônio Araújo (CPF 060.065.401-00): promover o pagamento de R\$ 79.178,75 sem que a empresa contratada para realizar as obras e serviços objeto do Convênio 1474/2005 (Siafi 556568) tivesse executado 50 ligações domiciliares novas com kit cavalete/hidrômetro, assim como 635 instalações de hidrômetros em ligações domiciliares já existentes, além de não integralizar o montante de R\$ 12.000,00 pactuados como contrapartida do município conveniente, do qual era gestor.

Normas infringidas: alíneas 'd' e 'e', do inciso II e inciso III, do art. 38, da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Responsabilidade da N.A. Participações e Empreendimentos Ltda. (CNPJ 05.140.429/0001-06): receber, como empresa contratada pelo município de Sítio Novo do Tocantins, participe do Convênio 1474/2005 (Siafi 556568), o montante de R\$ 79.178,75 a título de pagamento pela execução de 50 ligações domiciliares novas com kit cavalete/hidrômetro e de 635 instalações de hidrômetros em ligações domiciliares já existentes, sem que tais serviços tivessem sido executados, caracterização recebimento indevido e ocasionado em lesão ao erário federal.

Norma infringida: alínea 'd', do inciso II e inciso III, do art. 38, da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Montante dos débitos atualizados monetariamente até 10/12/2015: R\$ 152.683,83 (peça 5).

37.2 informar os responsáveis de que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.



37.3 esclarecer aos responsáveis que:

i. em obediência ao art. 12, inciso VI, da Resolução-TCU 170/2004, o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas, e;

ii. consoante prescreve o art. 12, inciso VII, da Resolução-TCU 170/2004, o não atendimento à citação implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

37.4 tendo em vista o princípio do contraditório e da ampla defesa, enviar cópia dos presentes autos ao responsável para subsidiar a apresentação de suas possíveis alegações de defesa.

Secex-TO, 10 de dezembro de 2015.

(assinado eletronicamente)

Fábio Luiz Morais Reis

Auditor Federal de Controle Externo (AUFC-CE)

Matrícula 8141-8