



TC: 030.677/2015-7

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidades jurisdicionadas: Fundação Nacional de Saúde - Funasa e município de Cachoeirinha/TO

Responsável: Zélio Herculano de Castro (CPF 038.945.501-63), Francisco de Paula Vitor Moreira (CPF 924.944.208-49) e Marco Antônio Oliveira Prado (CPF 160.142.946-00)

Relator: André Carvalho

Proposta: preliminar, 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 total de despesas pela área técnica da Fundação supra, relacionadas à execução do Convênio 549/2003 (Siafi 490127).
2. O ajuste em retro citado foi celebrado em 22/12/2003 e teve como partícipes a Funasa, na qualidade de concedente e, como conveniente, o município de Cachoeirinha/TO (peça 1, p. 75-93) e tinha com objeto a execução de sistema de esgotamento sanitário dimensionado no respectivo Plano de Trabalho (peça 1, p. 13-19).
3. A vigência inicialmente prevista era de doze meses contados a partir da assinatura (peça 1, p. 89, cláusula décima-primeira), registrando que houve alteração desse prazo, estendido até 30/12/2005 por força de duas prorrogações 'de ofício' (peça 1, p. 223-225 e p. 255-257).
4. Na formulação inicial foi pactuado a aplicação de R\$ R\$ 103.196,76, competido à Funasa o aporte de R\$ 99.997,66 e ao município a alocação de outros R\$ 3.199,10 (peça 1, p. 13-19 e p. 83-85, cláusulas quinta e sexta).
5. 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 (peça 3, p. 314):

Documento do Siafi	Data de emissão	Valor
2004OB904983	8/10/2004	39.999,66
2004OB907048	9/12/2004	29.999,00
2004OB907607	29/12/2004	29.999,00
Total		99.9997,66

EXAMES PRELIMINARES

6. Em pesquisa realizada nas bases de dados utilizadas pelo TCU para registros processuais encontramos alusões ao Convênio 549/2003 (Siafi 490127) no Processo de Contas relativo ao exercício 2008 da Suest/TO (TC 016.915/2009-7), com remissão expressa a tal ajuste em deliberação interlocutória prolatada naquele feito processual (subitem 1.6.1.1 do Acórdão 1704/2013-TCU-Segunda Câmara, conforme peça 9).
7. Todavia, essa circunstância não constitui óbice ao prosseguimento apuratório demandado com a instauração da presente Tomada de Contas Especial (TCE), pelo contrário,



representa atendimento de objetivo central daquele *decisum*, por razões que serão esclarecidas adiante, na narrativa do histórico concernente ao convênio em questão.

8. Estão presentes na documentação protocolizada o Relatório da Tomadora de Contas Especial designada para desempenhar tal encargo (peça 3, p. 293-307), 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. 333-335, 337 e 338, respectivamente), assim como o pertinente Pronunciamento Ministerial (peça 3, p. 339), atendendo aos requisitos dos incisos I a IV, do art. 10, da Instrução Normativa TCU 71/2012 (IN TCU 71/2012).

9. Finalizada a TCE processada pelo concedente foi providenciado o registro, no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), da responsabilidade do 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. 265, 291 e 325-327).

HISTÓRICO

10. Por rito interno no âmbito da Suest/TO o Convênio 549/2003 (Siafi 490127) foi aprovado (peça 2, p. 259), inclusive com registro dessa conclusão no Siafi (peça 2, p. 267-269), com amparo em Parecer Técnico (peça 2, p. 41) e Parecer Financeiro (peça 2, p. 251-257) favoráveis àquele resultado.

11. Inobstante, em meados de 2009, num trabalho que envolveu as representações do Ministério Público Federal (MPF) e da Controladoria-Geral da União (CGU/TO) no Estado do Tocantins, foi deflagrada pela Polícia Federal (PF) a 'Operação Covil', largamente noticiada nos órgãos de imprensa (peça 5).

12. Essa Operação da PF teve por objetivo a desarticulação de um grupo criminoso especializado em desviar recursos públicos oriundos de convênios firmados entre a Funasa, órgãos ligados ao Estado do Tocantins e prefeituras tocaninenses.

13. Já na fase de instrução do Processo de Contas relativo ao exercício 2008, da Suest/TO (TC 016.915/2009-7), a Secex-TO promoveu diligências e obteve informações relativas a todos os convênios investigados no contexto da 'Operação Covil' (peças 6-7), dentre os quais se incluía apontamentos relacionados ao Convênio 549/2003 (Siafi 490127).

14. Em 2011 foi prolatado o Acórdão 4527/2011-TCU-Segunda Câmara, por meio do qual foi sobrestado o exame daquelas contas anuais, até o término da atuação dos controles internos ou do julgamento de tomadas de contas especiais eventualmente instauradas em função da 'Operação Covil', além de outras determinações pertinentes (peça 8).

15. A continuidade e o acompanhamento das apurações do processo de contas anuais de 2008 da Suest/TO deu ensejo à emissão do Acórdão 1704/2013-TCU-Segunda Câmara, mantendo o sobrestamento do julgamento de mérito e expedindo novas determinações, sendo a mais central dirigida àquela Unidade Jurisdicionada, do seguinte teor (peça 9):

[...]

1.6.1. determinar à Superintendência Estadual da Funasa no Tocantins que:

1.6.1.1. caso ainda não o tenha feito, proceda à conclusão ou à nova apreciação das prestações de contas dos seguintes convênios, objetos da Operação Covil, considerando os resultados dessa investigação, solicitando junto à Polícia Federal, caso necessário, cópia da documentação apreendida: 485/2004 (SIAFI 521890), 1304/2003 (SIAFI 489891), 609/2003 (SIAFI 490137), 1145/2004 (SIAFI 515591), 1473/2005 (SIAFI 556567), EP 0461/2005 (SIAFI 557343), 1019/2006 (SIAFI 569053), 549/2003 (SIAFI 490127), 550/2003 (SIAFI 490129), 2039/2004 (SIAFI 538365) e 402/2003 (SIAFI 489886); **(grifo nosso)**.



1.6.1.2. encaminhe, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, os resultados dos trabalhos a que se refere o item precedente à Controladoria-Geral da União.

1.6.3. determinar à Controladoria-Geral da União que se manifeste, no prazo de 60 (sessenta) dias após o recebimento das informações de que trata o item 1.6.1.1 precedente, sobre a suficiência das medidas adotadas pela Superintendência Estadual da Funasa no Tocantins em relação aos seguintes relatórios de fiscalização produzidos no âmbito da Operação Covil: 201833, 201837, 201838, 202232, 202233, 202338, 202339, 202685, 202689 e 202693;

1.6.3. manter o sobrestamento dos presentes autos, nos termos do subitem 1.4.1 do Acórdão 4527/2011 - TCU - 2ª Câmara, de acordo com o parecer do Ministério Público junto ao TCU.

16. Há registro de outros arestos exarados no âmbito do TC 016.915/2009-7 (Acórdãos 3579/2013, 5802/2014, 7814/2014, todos da Segunda Câmara do TCU) que prorrogaram prazos, cominaram multa por descumprimento de prazo fixado em determinação cogente desta Corte de Contas estando o TC supra, na ocasião da lavratura desta Instrução, aguardado manifestação do Relator quanto a Recurso de Reconsideração cujas manifestações da Secretaria de Recursos e do Ministério Público junto ao TCU foram unânimes em propor que lhe seja negado provimento (TC 016.915/2009-7, peças 71 a 74).

17. Sem embargo, importa considerar que as presentes contas especiais decorrem, em relação ao convênio objeto destes autos, daquela revisão demanda pelo TCU por meio do Acórdão 1704/2013-TCU-Segunda Câmara.

18. Assim esclarecido, após proceder apurações via Processo Administrativo Disciplinar (peça 2, p. 281-289), tendo por parâmetros as informações de Relatório de Fiscalização produzido pela CGU (peça 2, p. 283, item 1, letras 'a' a 'e', e peça 7), ficou decidido na Funasa pela necessidade de abertura de TCE relativamente ao convênio sobre o qual versam estes autos (peça 2, p. 334 e 346), até então aprovado, conforme narrativa e documentos anteriormente mencionados.

EXAME TÉCNICO

19. Segundo o parecer da Tomadora de Contas Especial da Funasa (peça 3, p. 293-307), o débito corresponde à totalidade dos recursos federais repassados, os fundamentos materiais para tal conclusão foram as irregularidades apontadas no Relatório de Fiscalização 202338 produzido pela CGU (peça 3, p. 205-235 e peça 7), no qual se conclui que houve conluio e fraude generalizada no intento de ludibriar o fato de que não houve execução de qualquer das ações ou metas conveniadas, responsabilizando solidariamente pelas ilicitudes o ex-prefeito de Cachoeirinha/TO, Zélio Herculano de Castro (CPF 038.945.501-63), o senhor Francisco de Paula Vitor Moreira (CPF 924.944.208-49), que atuava como engenheiro contratado da área técnica da Funasa para analisar projetos, fiscalizar a acompanhar obras e serviços objeto de convênios na área jurisdicional da Suest/TO e, por fim, o senhor Marco Antônio Oliveira Prado (CPF 160.142.946-00) que, por intermédio da figura de Empresário (CNPJ 02.862.027/0001-19, atribuído a Marco A. O. Prado - ME ou Construtora Prado), concorreu para o desvio dos recursos simulando ter executado as obras/serviços objeto do convênio.

20. Por seu lado, o Relatório de Auditoria da SFCI nenhuma alusão fez a Francisco de Paula Vitor Moreira e a Marco Antônio Oliveira Prado, circunscrevendo a responsabilidade ao ex-prefeito de Cachoeirinha/TO, embora tenha concordado com a Tomadora da Contas da Funasa nos demais aspectos (peça 3, p. 333-335). O Certificado e o Parecer do Dirigente da SFCI ratificaram tal posicionamento (peça 3, p. 337-338).

21. Na TCE processada pela Suest/TO há evidências de que ex-prefeito Zélio Herculano de Castro (mandatos 1997-2000, 2000-2004 e 2009-2012), signatário do convênio, responsável pela execução do objeto e pelas prestações de contas, tomou conhecimento da apuração levada a efeito



pela Funasa (peça 2, p. 359-360 e peça 3, p. 111, 143-145, 147, 151, 189 e 191), embora tenha optado, naquela instância, por permanecer silente.

22. Carece de evidências documentais a comprovação de entrega ou notificação válida dos expedientes dirigidos, no âmbito da Suest/TO, a Francisco de Paula Vitor Moreira (peça 3, p. 259-261) e a Marco Antônio Oliveira Prado (peça 3, p. 255-257).

23. Por pertinência, convém registrar que essa Unidade Técnica do TCU conhece o histórico de práticas delitivas do senhor Francisco de Paula Vitor Moreira, inclusive falsificação de documentos com os quais se passou por engenheiro, atuando na Funasa por meio de Acordo de Cooperação entre a Fundação e a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS). Nessa atividade perpetrou diversos ilícitos pelos quais responde a ações penais e de improbidade administrativa (peças 11 e 12).

24. A implicação e o alcance de Marco Antônio Oliveira Prado decorre dos elementos indiciários de que, travestido da qualificação jurídica de Empresário (CNPJ 02.862.027/0001-19, Marco A. O. Prado - Construtora Prado), prevista no art. 966, da Lei 10.406/2002 (Código Civil Brasileiro - CCB), e em estreita articulação com os demais responsáveis discriminados nos itens antecedentes, emitiu documentos simulando ter sido contratado e ter executado a obra, recebendo a totalidade dos valores repassados pela Funasa para os fins do Convênio 549/2003 - Siafi 490127 (peça 1, p. 395-401, peça 2, p. 21-23).

25. Convém ressaltar sobre a circunstância acima, a jurisprudência do TCU é de que, no caso de Empresário, nomenclatura e modelo jurídico que o novo CCB adotou em substituição à denominação de 'Empresário Individual' utilizada no CCB de 1916, não há necessidade de decidir sobre questão preliminar, qual seja, a desconsideração da personalidade jurídica, fundada no artigo 50 daquele Código, podendo ser expedida a citação diretamente ao titular, pelos seguintes fundamentos:

Voto que integra o Acórdão 2737/2013-TCU-Plenário

[...]

14. Como consta da manifestação do Secretário da Serur, o empresário é pessoa física, titular da empresa, e, no caso de empresário individual não há personalidade jurídica diversa, "logo, não há que se falar em pessoa jurídica, mas, apenas, em pessoa física."

15. Nesse sentido, conforme consignado nos Acórdãos 1563/2012 - Plenário, 1870/2010 - Primeira Câmara e 615/2008 - Segunda Câmara, a empresa individual não tem personalidade diversa e separada do titular, constituindo uma única pessoa e um único patrimônio.

16. Não cabe, portanto, a aplicação da desconsideração da personalidade jurídica para casos da espécie.

Voto que condutor do Acórdão 1563/2012-Plenário:

[...]

11. Os empresários individuais respondem com seus bens particulares pelas dívidas decorrentes da atividade empresarial, integral e solidariamente, pois, segundo a doutrina e a jurisprudência, a empresa individual não tem personalidade diversa e separada de seu titular, constituindo uma única pessoa e um único patrimônio, conforme ilustram o Acórdão n. 1.870/2010-TCU-Primeira Câmara e os Acórdãos nº 446/2007 e 615/2008-TCU-Segunda Câmara.

26. Considerando que as prestações de contas chegaram a ser aprovadas, ainda que mediante os ardis utilizados, sendo que esse aspecto convenial sequer chegou a ser rediscutido, servindo à TCE instrumentalizada pela Funasa os apontamentos e evidências coligidos pelo Relatório de Fiscalização da CGU, em vez de fundamentar a TCE na alínea 'd', do inciso II, do art. 38, da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional (IN STN 1/1997), opinamos



que o fundamento normativo seja o inciso III, da referida IN, cujos termos transcrevemos abaixo, para facilitar a intelecção:

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;

[...]

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

CONCLUSÃO

27. 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 dos agentes públicos e do terceiro que, na condição ou simulando contratação, concorreu para o cometimento do dano, elementos que requerem, por conseguinte, que se promova as citações pertinentes em regime de solidariedade.

28. Ante os robustos indícios de desfalque da integralidade dos recursos, de atuação orquestrada entre os responsáveis, de falsificação de informações, documentos e registros fotográficos, não vislumbramos razão para propor que, na hipótese de condenação em débito, seja utilizada como data de ocorrência do fato gerador a do crédito na conta bancária vinculada ou a dos saques desta, razão pela qual utilizamos na proposta de encaminhamento a seguir as datas de saque da conta única do Tesouro Nacional quando dos repasses realizados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

29.1 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 solidária do ex-prefeito de Zélio Herculano de Castro (CPF 038.945.501-63), Francisco de Paula Vitor Moreira (CPF 924.944.208-49) e Marco Antônio Oliveira Prado (CPF 160.142.946-00) 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 549/2003 (Siafi 490127), o qual teve como partícipes aquela Fundação e o município de Cachoeirinha/TO:

Data	Valor
8/10/2004	39.999,66
9/12/2004	29.999,00
29/12/2004	29.999,00
Total	99.9997,66



Irregularidade: desfalque da totalidade dos recursos federais destinados à realização de obras/serviços para o sistema de esgotamento sanitário objeto do Plano de Trabalho vinculado ao Convênio 549/2003 (Siafi 490127).

Responsabilidades: atuarem em conluio, na qualidade de representante legal e executor do conveniente, de agente técnico incumbido de fiscalizar e acompanhar a execução das obras/serviços por parte do concedente, bem como de contratado para executar as obras/serviços, respectivamente, fraudando integralmente a execução das ações objeto de convênio, de modo a desviar recursos federais destinados a ações públicas formalmente pactuadas.

Norma infringida: inciso III, do art. 38, da Instrução Normativa 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Montante do débito atualizado monetariamente até 11/12/2015: R\$ 187.981,49 (peça 13).

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

29.3 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.

29.4 tendo em vista o princípio do contraditório e da ampla defesa, enviar cópia da presente Instrução para subsidiar a apresentação de suas alegações de defesa.

Secex-TO, 11 de dezembro de 2015.

(assinado eletronicamente)

Fábio Luiz Morais Reis

Auditor Federal de Controle Externo (AUFC-CE)

Matrícula 8141-8