



**TC 030.679/2015-0**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Município de Sítio Novo do Tocantins/TO

**Responsável:** Antônio Araújo (CPF 060.065.401-00), ex-Prefeito de Sítio Novo do Tocantins/TO, e N.A. Participações e Empreendimentos Ltda. (CNPJ 05.140.429/0001-06)

**Advogado ou Procurador:** Auridéia Pereira Loiola (OAB/TO 2266, pela N.A Participações e Empreendimentos Ltda.)

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** mérito – julgamento pela irregularidade, débito e multa.

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa (concedente) em desfavor do Sr. Antônio Araújo, ex-Prefeito de Sítio Novo do Tocantins/TO (Gestão 2005/2008), e da empresa N.A. Participações e Empreendimentos Ltda., em razão de irregularidades na documentação exigida para a prestação de contas referente ao Convênio 1.474/2005 celebrado com o município (conveniente), cujo objeto consiste, como ‘Meta I’, da “Ampliação do Sistema de Abastecimento de Água” da sede do município, mediante a perfuração de um poço tubular profundo (PTP) e implantação do sistema de hidrometração, beneficiando 361 famílias (peça 1, p. 65-67); bem assim, como ‘Meta II’, da realização de ações no âmbito do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social – PESMS, a serem realizados no período de vigência de 9/12/2005 a 23/7/2008, estabelecido após duas prorrogações de ofício (peça 1, p. 41, 163 e 301).

## HISTÓRICO

2. Formalizou-se inicialmente para o convênio a aplicação de R\$ 412.058,80, incluído um aditamento de R\$ 80.000,00 – que de fato ocorreu com a assinatura do 1º termo aditivo (peça 1, p. 139-141) –, cuja distribuição de gastos se daria conforme Quadro 1, competindo ao concedente liberar R\$ 400.000,00 (97,0735 %) e ao conveniente, a título de contrapartida, R\$ 12.058,80 (2,9265 %) (peça 1, p. 7-9, 41 e 71 e 115). Tal montante foi depositado em três parcelas na conta corrente 16125-X na agência 810-9 do Banco do Brasil (peça 1, p. 109), porém exclusivamente pelo concedente, conforme sintetiza o Quadro 2.

Quadro 1 – Plano de trabalho inicial

Elemento de Despesa	Concedente		Conveniente		Total
	Meta I	Meta II	Meta I	Meta II	
Obras civis (construção e ampliação)	320.000,00	80.000,00	12.058,80	0,00	412.058,80
Material de consumo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Serviços de terceiros - pessoa física	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01
Serviços de terceiros - pessoa jurídica	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>320.000,00</b>	<b>80.000,00</b>	<b>12.058,80</b>	<b>0,01</b>	<b>412.058,81</b>

Quadro 2 – Recursos transferidos pelo concedente

Número da OB	Data de Emissão	Data do Crédito	Data do Saque	Peça/Página	Repasse (R\$)
20060B903318	13/4/2006	18/4/2006	26/4/2006	1/343	160.000,00
20060B908617	11/8/2006	15/8/2006	17/8/2006	2/175	160.000,00
20070B908372	25/7/2007	27/7/2007	30/7/2007	2/359	80.000,00
<b>Total</b>					<b>400.000,00</b>

3. Uma vez que a assinatura foi realizada com base exclusivamente nos pareceres das áreas técnicas centrais, sem análise da área técnica da coordenação regional, o plano de trabalho logo sofreu alteração, de forma que passou a contemplar a execução constante do Quadro 3 (peça 1, p. 77-89 e 91-99), parâmetro utilizado na prestação de contas parcial referente à primeira parcela (peça 2, p. 235-237). Essa alteração, contudo, não resultou em atualização do SIAFI, mantendo-se a contrapartida em R\$ 12.058,80 (peça 1, p. 111 e peça 2, p. 133 e 181). A modificação significativa ocorreu nos valores referentes à ‘Meta II’ (PESMS), que passou a ser de integral responsabilidade do conveniente, e a contemplar não mais o valor simbólico de R\$ 0,01, mas obrigação de despesa de R\$ 4.101,00.

Quadro 3 – Plano de trabalho: primeira alteração

Elemento de Despesa	Concedente		Conveniente		Total
	Meta I	Meta II	Meta I	Meta II	
Obras civis (construção e ampliação)	400.000,00	0,00	12.000,00	0,00	412.000,00
Material de consumo	0,00	0,00	0,00	1.598,00	1.598,00
Serviços de terceiros - pessoa física	0,00	0,00	0,00	501,00	501,00
Serviços de terceiros - pessoa jurídica	0,00	0,00	0,00	2.002,00	2.002,00
<b>Total</b>	<b>400.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>12.000,00</b>	<b>4.101,00</b>	<b>416.101,00</b>

4. As prestações de contas parciais referentes à primeira e segunda parcelas foram apresentadas, respectivamente, em 7/7/2006 (peça 1, p. 313-401 e peça 2, p. 1-119) e 16/10/2006 (peça 2, p. 155-273). Após exame da execução física, realizado em 20/12/2006, emitiu-se o Parecer Técnico 09/2007-DIESP, de 9/1/2007, no qual foram realizados os seguintes registros:

- a) realização de 80,74% das metas/fases pactuadas;
- b) metas/fases executadas conforme previsto no plano de trabalho;
- c) a perfuração do PTP estava em fase final de testes; necessidade de o conveniente encaminhar à Funasa/TO o Relatório Técnico de execução da obra, acompanhado de ART, e Relatório fotográfico das etapas executadas;
- d) o conveniente solicitou readequação de metas do plano de trabalho, em análise na Divisão de Engenharia (peça 2, p. 147-151).

5. Por seu turno, consta do Parecer Financeiro 03/2007, de 25/1/2007, que, de acordo com a documentação apresentada, atendeu-se ao pactuado, porém não houve execução das ações do PESMS, embora houvesse tempo hábil; as opiniões, enfim, balizaram a aprovação das contas parciais (peça 2, p. 281-299).

6. Entrementes, conforme citado no Parecer Técnico 09/2007-DIESP, o Sr. Antônio Araújo solicitou, em 27/10/2006, readequação de metas do plano de trabalho consistente da execução no Povoado Folha Seca de um poço profundo, uma adutora com 6 m de comprimento e um reservatório metálico de 50 m<sup>3</sup>; e, na cidade, a execução de ligações domiciliares, kit cavalete

com hidrômetro e hidrometração de ligações existentes. Mediante Parecer Técnico 10/2007-DIESP, de 11/1/2007, opinou-se pela aceitação do pedido (peça 2, p. 277-279), fato que subsidiou sua aprovação e conseqüente acréscimo de R\$ 4.000,00 à contrapartida (peça 1, p. 271 e peça 2, p. 309) vinculada à 'Meta II' (PESMS), conforme detalhado no Quadro 4 (peça 1, p. 227-237).

Quadro 4 – Plano de Trabalho: segunda alteração

Elemento de Despesa	Concedente		Conveniente		Total
	Meta I	Meta II	Meta I	Meta II	
Obras civis (construção e ampliação)	400.000,00	0,00	12.000,00	0,00	412.000,00
Material de consumo	0,00	0,00	0,00	3.240,80	3.240,80
Serviços de terceiros - pessoa física	0,00	0,00	0,00	810,20	810,20
Serviços de terceiros - pessoa jurídica	0,00	0,00	0,00	4.050,00	4.050,00
<b>Total</b>	<b>400.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>12.000,00</b>	<b>8.101,00</b>	<b>420.101,00</b>

7. Em 3/11/2008, em vista do término da vigência do convênio, em 23/7/2008, solicitou-se a apresentação da prestação de contas final correspondente à última parcela de R\$ 80.000,00 (peça 2, p. 319-321), que foi encaminhada em 27/1/2009 (peça 2, p. 343-373). Após complementação da documentação solicitada mediante o Parecer Técnico 01/2009, de 26/3/2009 (peça 2, p. 389-401 e peça 3, p. 1-25), reiterada no Parecer Técnico 02/2009, de 21/10/2009 (peça 3, p. 29), e acatada no Parecer Técnico 03/2009, de 23/11/2009 (peça 3, p. 35), emitiu-se o Parecer Técnico 31/2010, de 13/12/2010, que concluiu pela inexecução de 19,21% do “valor total do convênio”, ou seja, R\$ 79.178,75, porquanto não foram executados os seguintes serviços (peça 3, p. 53):

- a) 50 ligações domiciliares novas na sede do município; e
- b) 635 kits de cavaletes com hidrômetro em ligações já existentes na sede do município.

8. No que tange ao PESMS (peça 3, p. 65-99), consta de exames e do Parecer 25/2012, de 13/12/2010, que não foram aplicados recursos nas ações do programa, de forma que o conveniente foi notificado, por carta de 2/5/2012, para que apresentasse, além de outros documentos, a prestação de contas correspondente (peça 3, p. 101-105). Em resposta, o novo prefeito, Sr. Antonio Jair Abreu Farias, informou, mediante carta de 18/5/2012, que o responsável fora afastado do cargo por ordem judicial e que não teria como prestar contas desses atos, mas que estaria tomando providências administrativas e jurídicas para a devolução dos recursos tomados via convênio; e solicita a abertura de tomada de contas especial (peça 3, p. 127). Por tal situação, houve o registro do município no SIAFI na condição de inadimplente, posteriormente excluído em virtude de o ente propor Ação de Ressarcimento ao Erário e Representação junto à Procuradoria da República (peça 3, p. 131-163).

9. Por meio do Parecer 74/2012, de 30/10/2012, contudo, compreende-se, com base em um suposto entendimento da 'Controladoria Geral da União – Diretoria de Auditoria de Pessoal, Previdência e Trabalho' sobre situação similar, que a não comprovação ou desaprovação da contrapartida relativa ao PESMS “não deveria ser incluída no débito de Tomada de Contas Especial, haja vista que a totalidade dos recursos deste item está prevista no orçamento da Prefeitura, não havendo, pois, transferências por parte da União, relativas à execução do Programa em questão”, não vendo óbice para a aprovação das contas. Sugere, enfim, a aprovação da prestação de contas de R\$ 16.922,25, R\$ 821,25 recursos da concedente e R\$ 16.101,00 de “contrapartida para obras/PESMS”, bem assim a instauração de tomada de contas especial contra o responsável pelo débito de R\$ 79.178,75 (peça 3, p. 167-173).

10. Foram, então, notificados pelo débito o Sr. Antônio Araújo e o Sr. Alexandre Costa de Carvalho, presentante da N. A. Participações e Empreendimentos Ltda. - EPP, porém não

apresentaram defesa nem recolheram a quantia (peça 3, p. 207-257), o que deu ensejo no relatório do tomador de contas à conclusão pelo débito com amparo nos pareceres anteriores (peça 3, p. 259-271), procedendo-se à inscrição da responsabilidade do Sr. Antônio Araújo e da empresa N. A. Participações e Empreendimentos Ltda. – EPP (peça 3, p. 277).

11. A SFC/CGU/PR considerou cumpridas as normas em relação à instauração e ao desenvolvimento do processo, notadamente com respeito à IN/TCU 71/2012, porém ressalta a morosidade dos procedimentos. Quanto ao montante dos recursos previstos para implementação do objeto, considera seja de R\$ 420.101,00, R\$ 400.000,00 à conta da concedente e R\$ 20.101,00 de contrapartida. Exceto quanto à atribuição de responsabilidade, que compreendem deve também recair sobre o Sr. Alexandre Costa de Carvalho, em solidariedade com o Sr. Antônio Araújo e com a empresa N. A. Participações e Empreendimentos Ltda. – EPP, as opiniões não diferem das exaradas nos pareceres precedentes e no relatório do tomador de contas com respeito à ocorrência de dano, à quantia correspondente e nexos de causalidade, concluindo-se pela irregularidade das contas, de cuja ciência tomou o titular do Ministério de Estado da Saúde (peça 3, p. 305-311).

12. No âmbito desta unidade técnica (peça 6, 7 e 10), em divergência com a CGU, mas em concordância com o tomador de contas, importa deixar inicialmente assente que, por ocasião da análise inaugural, considerou-se que, embora se tenha estipulado o aporte total de R\$ 420.101,00 (peça 1, p. 235-237, 271), na última versão do plano de trabalho consta o montante de R\$ 416.101,00; porém, inobstante isso, a proposta ofertada em licitação pela empresa N.A. Participações e Empreendimentos Ltda. foi de R\$ 412.000,00 (peça 2, p. 27-37, 120 e 353-361).

13. Houve, ainda, na fase inicial instrutória (peça 6), duas divergências com os entendimentos do tomador de contas e da CGU. Primeiro, considerou-se que a conveniente não apresentou provas suficientes para demonstrar que o município aplicou recursos nas obras, de modo que o débito fixado para a citação foi de R\$ 91.178,75, soma dos serviços não executados (R\$ 79.178,75) com a “parcela das obras/serviços suportada com recursos federais e que verdadeiramente competia ao município conveniente” (R\$ 12.000,00). Segundo, excluiu-se a responsabilidade do Sr. Alexandre Costa de Carvalho, uma vez que não se vislumbrou a prática de atos irregulares, não foi constatada sua participação na “duvidosa licitação”, bem assim não foi signatário de documentos de habilitação (peça 2, p. 67, 69, 71 e 119), da proposta (peça 2, p. 27) ou do contrato (peça 1, p. 361). Enfim, as citações deram-se conforme Quadro 5.

Quadro 5 – Responsáveis citados

<b>Responsabilidade</b>	<b>Data</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Antônio Araújo (Individual)	15/8/2006	11.178,85
	27/7/2007	821,15
Antônio Araújo e N.A. Participações e Empreendimentos Ltda. (Solidária)	27/7/2007	79.178,75
<b>Total</b>		<b>91.178,75</b>

14. Instruído os autos pós-citação, estabeleceu-se, contudo, nova quantia para o débito referente à contrapartida de R\$ 12.000,00 de responsabilidade individual do Sr. Antônio Araújo, correspondente à multiplicação entre o percentual de 2,91% (R\$ 12.000,00/R\$ 412.000,00), que caberia ao conveniente na execução da avença, e a parcela executada de R\$ 332.821,25 (412.000,00 - 79.178,75), o que resulta em R\$ 9.685,10, conforme Quadro 6 (peça 21).

Quadro 6 – Responsáveis citados

<b>Responsabilidade</b>	<b>Data</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Antônio Araújo (Individual)	15/8/2006	8.863,95
	27/7/2007	821,15
Antônio Araújo e N.A. Participações e Empreendimentos Ltda. (Solidária)	27/7/2007	79.178,75



<b>Total</b>	<b>88.863,85</b>
--------------	------------------

15. Uma vez que o Sr. Antônio Araújo e a N.A Participações e Empreendimentos Ltda. não apresentaram defesa nem recolheram o débito ficou configurada a revelia, dando-se prosseguimento ao processo nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Avaliados os elementos processuais e diante da ausência de provas da boa e regular aplicação dos recursos, em consonância com o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, restou que se propusesse a irregularidade das contas, condenação dos responsáveis ao ressarcimento dos débitos, e aplicação de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 21-23).

16. O Representante do MP/TCU (peça 25), preliminarmente, concorda com a última posição desta unidade técnica (peças 21-23) quanto à quantia da contrapartida não executada, ou seja, R\$ 9.693,75 (R\$ 332.821,25 x 2,9126 %), considerando para tal fim o percentual até a casa decimal do décimo de milésimo. Divergiu, porém, quanto à responsabilidade por esse débito, afirmando que, caso existente, não deveria ser imputado ao ex-prefeito, uma vez que não restou demonstrado que tenha dele se locupletado; mas competiria, sim, ao próprio município, único beneficiário, cabendo apenas sua audiência pelo ocorrido.

17. Tais medidas, entretanto, seriam desnecessárias, porquanto entende inexistente o débito. Conquanto reconheça que os recursos da contrapartida não transitaram na conta específica do convênio e não se tenha juntado comprovante de débito em conta bancária do município – considerando que o pagamento referente a esses recursos foi realizado em espécie (peça 2, p. 355) –, informa sobre a existência nos autos da cópia da nota fiscal emitida pela contratada, bem como do recibo emitido pela empresa confirmando a percepção de R\$ 12.000,00; ademais, apresentou-se cópia do balancete financeiro do município, de dezembro de 2008, demonstrando a execução da despesa (peça 2, p. 349).

18. Observou, por fim, que após o pronunciamento desta unidade técnica a empresa apresentou defesa (peça 24), de forma que, não obstante a intempestividade das alegações, os autos deveriam ser restituídos para análise desta unidade, assegurando-se o exercício do contraditório e da ampla defesa. O Ministro-Relator acolheu a proposta do *Parquet* e, sob os mesmos pressupostos, determinou a restituição dos autos (peça 26).

## EXAME TÉCNICO

### Preliminar

19. Iniciou-se esta instrução com o objetivo primordial de realizar o exame das alegações de defesa apresentadas pela empresa N.A Participações e Empreendimentos Ltda., consoante proposto pelo *Parquet* e determinado pelo Ministro-Relator. Todavia, as deficiências quanto à organização dos elementos dos autos, notadamente no que respeita ao necessário esclarecimento sobre as diversas versões do plano de trabalho durante a execução do ajuste, exigiu uma nova investigação sobre a extensão das responsabilidades.

20. Essa deficiência foi observada na instrução inicial desta unidade técnica, que considerou “insuficientes, rasas e superficiais as informações e documentos que compunham o Plano de Trabalho apresentado pelo proponente (peça 1, p. 5-7) [ ]. 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 convenente, que passou a ser de R\$ 20.101,00 (peça 1, p. 235-237, 271)”.

21. No entanto, mais adiante, a mesma instrução observa que “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 convenente e aprovada pelo concedente

(peça 2, p. 229-273 e 275-279), apresentava custo total (R\$ 416.101,00)”.

22. Surge, então, a indagação sobre qual, afinal, a quantia total ajustada, mais especificamente o montante da contrapartida. Conforme transcrito no parágrafo acima, considerou-se para fins de citação a contrapartida de R\$ 16.101,00 (peça 1, p. 7-9, 41 e 71 e 115). Essa, aliás, foi a quantia referenciada tanto no Parecer 25/2012 (peça 3, p. 103-105), que noticiou a inexecução do PESMS, como no Parecer 74/2012 (peça 3, p. 167-173). Por outro lado, consta do relatório do tomador de contas a contrapartida de R\$ 12.058,80 (peça 3, p. 259), enquanto no relatório da CGU há referência a R\$ 20.101,00 (peça 3, p. 306).

23. Compreendemos, diante dos eventos historiados nos itens 2 a 6 desta instrução, que o montante total final é de R\$ 420.101,00, porquanto se coaduna com a ordem cronológica das ocorrências, notadamente das aprovações da presidência e dos registros no SIAFI (peça 1, p. 271; peça 2, p. 309 e peça 3, p. 199 e 289). Assim sendo, as metas que seriam cumpridas pela conveniente são as detalhadas no Quadro 7 (peça 1, p. 227-237).

Quadro 7 – Plano de Trabalho: segunda alteração

Elemento de Despesa	Concedente		Conveniente		Total
	Meta I	Meta II	Meta I	Meta II	
Obras civis (construção e ampliação)	400.000,00	0,00	12.000,00	0,00	412.000,00
Material de consumo	0,00	0,00	0,00	3.240,80	3.240,80
Serviços de terceiros - pessoa física	0,00	0,00	0,00	810,20	810,20
Serviços de terceiros - pessoa jurídica	0,00	0,00	0,00	4.050,00	4.050,00
<b>Total</b>	<b>400.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>12.000,00</b>	<b>8.101,00</b>	<b>420.101,00</b>

24. Outro aspecto analisado diz respeito ao cálculo do percentual para fins de apuração de eventual contrapartida não executada. Não obstante a derradeira forma de cálculo da contrapartida não executada proposta por esta unidade técnica estar em consonância com o MP/TCU, ela considera apenas a parcela de contrapartida relacionada à execução da Meta I, de forma que o percentual obtido considera exclusivamente as quantias previstas para a concedente e a conveniente para a realização de obras.

25. Compreendemos diferente. Não se pode desconsiderar que, além dessa meta, obrigou-se o conveniente à execução de ações no âmbito do PESMS, de forma que o percentual a ser aplicado sobre o montante executado pelo conveniente, na hipótese deste Tribunal compreender não comprovada tanto a aplicação da contrapartida em obras como nas ações do PESMS, corresponde à razão R\$ 20.101,00/R\$ 420.101,00, ou seja, 4,7848%.

26. Segundo a regra atual, o cálculo do percentual conduz à aplicação de 2,9126 % sobre a quantia repassada pelo concedente efetivamente executada, uma vez que se entende que o erário federal, com a omissão do município, arcou com parcela que lhe caberia. Sem discordar dessa forma de cálculo, entendemos diferente tão-somente quanto à forma de cálculo do percentual, uma vez que para sua apuração deve ser considerada tanto a parcela referente à realização da obra (R\$ 12.000,00) como a parcela referente aos gastos com o PESMS (R\$ 8.101,00), mesmo que se refiram a objetos de gasto diversos.

27. Importar lembrar, conforme a seguir transcrito, que o percentual mínimo de contrapartida é estabelecido especialmente pela combinação § 1º do art. 25 da Lei 101/2000 (LRF) com o dispositivo das leis de diretrizes orçamentárias em vigor por ocasião da assinatura do termo de convênio e durante o período de execução, neste caso com o § 1º do art. 44 da Lei 10.934/2004 (LDO 2004) e da Lei 11.178/2005 (LDO 2005). Assim, a contrapartida mínima estabelecida não poderia ser inferior ao percentual definido na LDO aplicado sobre o “valor previsto no instrumento

de transferência voluntária”, que, segundo instruções anteriores desta unidade técnica é de R\$ 416.101,00, mas que nesta instrução compreendemos ser de R\$ 420.101,00. Destarte, o percentual de contrapartida não pode ser de 2,9126 % (R\$ 12.000,00/R\$ 412.000), até porque nem mesmo atingiria o mínimo legal (3%), mas 4,7848% (R\$ 20.101,00/R\$ 420.101,00).

#### **. LRF**

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

[...]

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

[...]

d) previsão orçamentária de contrapartida.

#### **LDO 2004 e 2005**

Art. 44. As transferências voluntárias dependerão da comprovação, por parte do conveniente, até o ato da assinatura do instrumento de transferência, de que existe previsão de contrapartida na lei orçamentária do Estado, Distrito Federal ou Município.

§ 1º A contrapartida será estabelecida em termos percentuais do valor previsto no instrumento de transferência voluntária de modo compatível com a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada e considerando o seu Índice de Desenvolvimento Humano, tendo como limite mínimo e máximo:

I - no caso dos Municípios:

a) 3 (três) e 8 (oito) por cento, para Municípios com até 25.000 (vinte e cinco mil) habitantes;

28. Caso, a título de exemplo, o montante do ajuste (valor previsto no instrumento de transferência voluntária) fosse composto exclusivamente pela soma do repasse do concedente para execução de obras mais a contrapartida apenas em ações do PESMS, o percentual mínimo seria obtido pela razão entre os gastos com o PESMS e o montante global do ajuste. E digamos, ainda, que esse percentual fosse de 4%, que o conveniente nada executasse, e que a execução do concedente fosse de 60%, haveria nestas condições de o conveniente restituir ao concedente, a título de contrapartida não realizada, 4 % dos 60% executados. Somente assim tanto o concedente quanto o conveniente teriam cumprido o percentual ajustado, não obstante descumpridos os montantes previstos e não obstante sejam diferentes os objetos de despesa.

29. É equivocado o entendimento da CGU – utilizado no Parecer 74/2012 – de que o PESMS “não deveria ser incluída no débito de Tomada de Contas Especial, haja vista que a totalidade dos recursos deste item está prevista no orçamento da Prefeitura, não havendo, pois, transferências por parte da União, relativas à execução do Programa em questão”. Ora, qualquer recurso de contrapartida deve estar previsto no orçamento do município, não apenas aquele diretamente vinculado ao elemento de despesa do concedente, ou apenas aquele depositado na conta específica, ou restaria a este Tribunal tão-somente o chamamento em audiência para apresentar razões de justificativa pelo descumprimento convenial e legal, embora coubesse ao município indenizar a concedente pela execução de obrigação financeira municipal, qualquer que seja; e quiçá não ocorressem tantos casos de inexecução do PESMS.

30. Outra razão de não se poder desmembrar a contrapartida para fins de cálculo do percentual é que a Portaria Funasa 225/2003, que aprovou os critérios e procedimentos básicos para aplicação de recursos financeiros referentes à construção e ampliação de sistemas de abastecimento

de água, impõe como “condição específica” para celebração de convênio da espécie, entre outras, a exigência “como parte integrante do projeto, a apresentação de Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social como estratégia integrada para alcançar os indicadores de impacto correspondentes, e que inclua a participação da comunidade beneficiada”. Destarte, não há mesmo possibilidade de recebimento de recursos financeiros federais – inclusive para obras – caso não se integre ao plano de trabalho a obrigação de o município empreender ações do PESMS, e realizá-las implica desembolso; eis mais um vínculo necessário.

31. Não obstante estas posições, são ponderáveis as duas observações do MP/TCU. A primeira, no sentido de não imputar ao ex-prefeito a responsabilidade pela inexecução da contrapartida, obrigação que cabe, em casos da espécie, a princípio, exclusivamente ao município. Segundo, a cópia da nota fiscal emitida pela contratada, bem como o recibo emitido pela empresa confirmando a percepção de R\$ 12.000,00 referente à execução da ‘Meta I’ (obras) são documentos considerados idôneos como comprovantes de gastos em prestações de contas, salvo indícios mais robustos que os infirmem.

32. Quanto à parcela da contrapartida relativa ao descumprimento das ações do PESMS, que defendemos ser de R\$ 8.101,00, e redundaria na citação do município, considera-se que essa quantia, mesmo ajustada monetariamente, está presumivelmente abaixo de vindouros custos de controle e cobrança que eventual citação acarretaria, de sorte que, em vista dos princípios da racionalização administrativa e da economia processual, subprincípios do princípio da eficiência, tal débito pode ser afastado.

#### **Alegações de defesa da empresa N.A. Participações e Empreendimentos Ltda.**

33. Preliminarmente, requer sobrestamento deste processo até o trânsito em julgado da ação que corre nos autos do Processo 0000392-79.2014.4.01.4301 que tramita na primeira instância da Justiça Federal de Araguaína, uma vez que tratam da mesma matéria e objetivam o mesmo fim, ou seja, o ressarcimento do valor ao erário referente ao Convênio 1.474/2005.

34. Quanto ao débito de R\$ 79.178,75 exarado o Parecer Técnico 31/2010, que concluiu pela inexecução de 19,21% consistente da omissão quanto à instalação de 50 ligações domiciliares novas na sede do município e de 635 kits de cavaletes com hidrômetro em ligações já existentes na sede do município, alega que jamais se beneficiou de qualquer forma do patrimônio público e que nunca deixou de cumprir fielmente e com zelo o planos de trabalho.

35. A firma que solicitou prorrogação de prazo para oferecer defesa, visando juntar aos autos documentos que comprovassem o fiel cumprimento do contrato, porém o longo tempo decorrido e a mudança de sede, inclusive com a saída de funcionária que levou consigo inúmeros documentos da empresa, impediu que fossem acostados tais documentos. E que instados a se manifestar sobre o assunto, os atuais funcionários do município dizem desconhecer documentos e até mesmo os fatos, em nada colaborando. Tais dificuldades para reunir documentos e formalizar sua defesa seriam derivadas de um convênio firmado há mais de dez anos.

36. E argumenta que “em nenhum momento deixou de adquirir todos os materiais e disponibilizar os profissionais para a execução dos serviços, todos os itens estabelecidos no plano de trabalho foram cumpridos”. Quando não era possível realizar alguma ação, por motivos alheios à gestão da empresa, os interessados eram devidamente informados, porém em nenhum momento teria havido comunicação de falhas quanto à execução do convênio, salvo quando tomou conhecimento da existência de uma ação judicial proposta pelo sucessor do prefeito.

37. Salaria que jamais recebeu por serviços que não tenha realizado, e que para que pudesse ser responsabilizado pelo ressarcimento ao erário federal teria que se apropriado de seus valores, fato que não teria ocorrido. Ademais, acrescenta que não há evidências materiais de que teria operado qualquer tipo de dano ao erário, nem agido com nenhum dolo ou má-fé, e que a



citação não especificou a conduta efetivamente praticada a fim de que possa se defender, bem como de que forma causou prejuízo ao erário público, haja vista que os pedidos foram genéricos e indeterminados, ferindo gravemente o princípio da ampla defesa e contraditório.

38. Aduz ser frágil a argumentação, tendo em vista que não participou de nenhum ato pertinente que justifique sequer a existência de indícios de prática de ato causador de prejuízo ao erário, que a citação, inclusive, não faz menção à ocorrência de fato relativo a enriquecimento ilícito, somente o pedido de condenação e restituição de forma veementemente genérica, o que acarreta dificuldades na apresentação de defesa. Restaria, então, evidente a improcedência das alegações, eis que a empresa, representada pelo sócio administrador Sr. Alexandre Costa de Carvalho, sempre exerceu suas atividades com zelo e idoneidade perante a administração pública, não havendo nenhuma comprovação de ter causado dano ao erário que enseje o dever de ressarcimento. Pede, por fim, sejam acatadas as preliminares e suas contas julgadas regulares, com o arquivamento do processo.

### **Análise**

39. No que respeita à preliminar de sobrestamento, importa lembrar que, salvo as poucas exceções que não se aplicam ao caso, é pacífico que a instância administrativa independe da judicial. Ademais, não foram apresentadas razões que demonstre a conveniência e oportunidade para que este Tribunal o determine excepcionalmente.

40. É exagerado o argumento de que não se teria evidenciado a conduta efetivamente praticada pela empresa, e que foi feita de forma genérica e indeterminada, afinal trata-se de um juízo de realidade embasado na omissão quanto à ausência de instalação de 50 ligações domiciliares novas na sede do município e de 635 kits de cavaletes com hidrômetro em ligações já existentes na sede do município. A questão é simples: se executou ou se não executou; no caso, laudos de vistoria apontam pela inexecução parcial do plano de trabalho, isto é, há serviços não realizados aos quais foram associados preços apropriados pela empresa, o que configura a ocorrência de atos omissivos causadores de prejuízo ao erário.

41. Sobre o longo período decorrido desde a ocorrência, o assunto remete ao exame da possibilidade de perda de duas pretensões, do poder de exigir o ressarcimento pelo dano e do poder de aplicar penas. No que respeita ao débito, o STF interpretou que a norma referente ao texto final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal estabelece serem imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário. Quanto à pretensão sancionatória, e filiando-nos à corrente deste Tribunal segundo a qual aplica-se ao caso a regra do art. 205 c/c o art. 189 do Código Civil, ela é perdida após dez anos da prática do ato, porém interrompe-se pela citação ou audiência válida, conforme *caput* do art. 219 do Código de Processo Civil. Uma vez que as infrações que resultaram em débito ocorreram nos dias 15/8/2006 e 27/7/2007, o lapso até a citação válida é inferior a dez anos, de modo que a prescrição resta interrompida e o prazo de contagem reiniciado a partir do ato citatório.

### **CONCLUSÃO**

42. Tendo em conta os fatos historiados, bem assim as análises realizadas em nosso ‘Exame Técnico’, compreende-se que as alegações apresentadas pelo N.A. Participações e Empreendimentos Ltda. não são capazes de elidir as irregularidades consistentes da percepção de R\$ 79.178,75 sem que houvesse realização dos correspondentes serviços, conforme evidência o Parecer Técnico 31/2010, de 13/12/2010.

43. No tocante à aferição da ocorrência de boa-fé envolvendo pessoa jurídica de direito privado (art. 202 do Regimento Interno/TCU), por meio da aplicação da norma estabelecida no Voto condutor do Acórdão 5.664/2014 - Primeira Câmara, compreendemos que a ação dos administradores presumivelmente foram exercidas nos limites dos poderes definidos no ato constitutivo, e não vemos como se qualificar como uma “ação altamente reprovável”, embora



descumpridas obrigações contratuais nucleares, de forma que a inocorrência de boa-fé objetiva não se estende aos sócios administradores por meio da excepcional desconsideração da personalidade jurídica, restando que o débito imputado exclusivamente à empresa seja ajustado monetariamente e acrescido dos juros de mora. Quanto ao exame da boa-fé do Sr. Antonio Araújo, corroboramos com os termos da instrução precedente (peça 21), podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei n. 8.443/1992, irregulares as contas do Sr. Antonio Araújo (CPF 060.065.401-00), ex-prefeito do município de Sítio Novo do Tocantins;

b) condenar o Sr. Antonio Araújo (CPF 060.065.401-00), **em solidariedade** com a empresa N.A. Participações e Empreendimentos Ltda. (CNPJ 05.140.429/0001-06), ao pagamento da quantia registrada no quadro a seguir, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, a partir da data mencionada até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno) o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde – Funasa, na forma da legislação em vigor;

Valor Original (R\$)	Data da Ocorrência
79.178,75	30/7/2007

c) aplicar, **individualmente**, aos responsáveis mencionados acima, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, 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;

d) 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;

e) autorizar, desde que solicitado pelos responsáveis, o pagamento das dívidas listadas acima 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 o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

f) encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, nos termos do §º, do art. 16, da Lei 8.443/1992.

Secex/TO, 9 de maio de 2016.

*(Assinado eletronicamente)*

Antonio Leonardo de Azevedo Carvalho  
AUFC – CE – Mat. 4572-1