

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 043.913/2012-1

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidades: Prefeitura Municipal de Buritis – RO e Fundação Nacional de Saúde.

Responsável: José Alfredo Volpi (CPF 242.390.702-87).

Representação legal: Rodrigo Reis Ribeiro (OAB/TO 1659) e outros.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA. DIFICULDADES OPERACIONAIS NA FUNASA. IRREGULARIDADES. CITAÇÃO. REVELIA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. IRREGULARIDADE E DÉBITO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Secretaria de Controle Externo no Estado de Rondônia – Secex/RO, com a qual está de acordo seu corpo dirigente e o Ministério Público junto ao TCU – MPTCU:

“Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa-MS), em desfavor dos Sr. José Alfredo Volpi, ex-Prefeito do município de Buritis/RO, em razão da não consecução dos objetivos pactuados no Convênio 688/2003 (Siafi 490088) e da determinação exarada no Ofício nº 209/DIESP/DORE-RO/FUNASA, de 1/9/2004.

2. O Convênio 688/2003, celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde/Funasa-MS e o município de Buritis/RO, tinha por objeto a execução de sistema de abastecimento de água, com vigência estipulada para o período de 22/12/2003 a 19/12/2007 (peça 3, p. 1). Já o citado ofício determinava que “a obra prevista não seja iniciada e, caso já iniciada seja paralisada” (peça 10, p. 67).

HISTÓRICO

3. Conforme disposto na cláusula quinta do termo de convênio, foram previstos R\$ 513.724,96 para a execução do objeto, dos quais R\$ 499.854,39 seriam repassados pelo concedente e R\$ 13.870,57 corresponderiam à contrapartida (peça 3, p. 6). Do previsto foi repassado ao município de Buritis/RO um total de R\$ 349.897,89.

4. Os recursos federais foram repassados por meio das Ordens Bancárias abaixo relacionadas. Foram creditados na conta específica para este convênio de número 28.886-1, Agência 4286-2 do Banco do Brasil (peça 10, p. 95).

| Número | Data | Valor (R\$) | Data de Crédito |
|------------------|----------------|----------------|-----------------|
| 2004O B902542 | 3/7/2 004 | 105 .051,28 | 20/7/2004 |
| 2004O B907095 | 9/12/ 2004 | 94.890,11 | 13/12/200 4 |
| 2004O B907133 | 10/1 2/2004 | 145 .709,89 | 15/12/200 4 |
| 2004O B907134 | 10/1 2/2004 | 4.246,61 | 15/12/200 4 |

5. O ajuste vigeu no período de 22/12/2003 a 19/12/2007, após quatro aditivos (peça 3, p. 14), e previa a apresentação da prestação de contas até sessenta dias do final de sua vigência, conforme Cláusula

Terceira do Termo de Convênio (peça 3, p. 3).

6. O objeto do convênio como já descrito acima destinava-se à execução de sistema de abastecimento de água no município de Buritis/RO. Para dar prosseguimento ao termo avençado, o Presidente da Funasa emitiu em 21/5/2004 a Portaria 232 (peça 10, p. 30), determinando a criação de grupo de trabalho para analisar a instrução processual, acompanhar e avaliar a execução das obras referentes aos convênios celebrados pela Funasa. Na oportunidade, foi determinado ainda que todo pagamento referente aos convênios só seria efetuado após as revisões pelo grupo de trabalho.

7. O convênio tramitou pelos Departamento de Engenharia de Saúde Pública (DENSP), Departamento de Administração (DEADM), Departamento de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (Depin) e Coordenação Geral de Convênios (CGCON) (peça 10, p. 24-32), sendo aprovado e ratificado em todos eles. Em 29/6/2004, o DENSP aprovou as condições técnicas e salientou que “tendo sido reempenhados os recursos referentes ao Convênio 1767/2000 com o Governo do estado de Rondônia, que eram fatores impeditivos e que comprometiam o cumprimento do objeto desse, ratificamos a aprovação da DIESP/CORE-RO” (peça 10, p. 24).

8. O Convênio 1767/2000 celebrado entre a Funasa e o Estado de Rondônia teve como objeto a implantação do sistema de abastecimento de água, incluindo a construção de Estação de Tratamento de Água (ETA), para atender aos municípios de Extrema e Buritis/RO. A Coordenação Regional da Funasa em Rondônia, no Ofício 274/2003, datado de 2/12/2003, relatou a situação da paralisação do convênio e a ausência de liberação de R\$ 1.778.175,00 para conclusão das obras. Segundo relatos da própria Funasa, a conclusão deste convenio, firmado com o Estado de Rondônia, era condição necessária para a consecução dos objetivos estabelecidos no Convênio 688/2003, objeto desta tomada de conta especial.

9. No dia 3/7/2004 foi emitida a Ordem Bancária 2004OB902542, com crédito em conta corrente em 20/7/2004 no valor de R\$ 105.051,28, correspondente a primeira parcela do convênio 688/2003.

10. Por intermédio do Ofício nº 209/DIESP/CORE-RO/FUNASA, enviado em 1/9/2004, à Prefeitura Municipal de Buritis/RO, o Coordenador Regional da Funasa solicitou que a obra prevista no Convênio 688/03 não fosse iniciada e, caso já iniciada, que fosse paralisada, devido ao fato de a Funasa não ter repassado ao Governo do Estado de Rondônia o recurso para continuidade das obras correspondentes ao Convênio 1767/2000 (peça 10, p. 67).

11. Mesmo depois da expedição do Ofício nº 209/DIESP/CORE-RO/FUNASA, por meio de despachos datados de 29/11/2004 (peça 10, p. 33), os Coordenadores da CGCOT/DENSP e CGCON/DEPIN informaram que, com relação ao repasse da 2ª parcela, o processo encontrava-se corretamente instruído nos aspectos relativos a área de engenharia e nos aspectos relativos às questões administrativas da área de convênios. Foi informado ainda, no mesmo despacho pelo Coordenador Geral Substituto da CGOFI/DEADM, que os recursos orçamentários e financeiros estariam assegurados para liberação.

12. Nos dias 9 e 10/12/2004 foram emitidas as Ordens Bancárias 2004OB907095, 2004OB907133 e 2004OB907134 com crédito em conta corrente em 13/12/2004 e 15/12/2004 nos valores de R\$ 94.890,11 e R\$ 149.956,50, respectivamente, correspondente a segunda parcela do convênio 688/2003.

13. O município de Buritis/RO, mesmo após ter recebido o Ofício 209/DIESP/CORE-RO/FUNASA, deu continuidade ao processo de licitação 225/2004, na modalidade Tomada de Preço 10/CPL/2004, destinado à contratação de empresa para execução de sistema de abastecimento de água no Município, cuja abertura havia ocorrido em 5/8/2004 no qual participaram duas empresas: Construtora Roma Ltda. e MJD Construções Ltda. A homologação e adjudicação ocorreu em 14/1/2005 pelo Prefeito Municipal em favor da Construtora Roma Ltda. no valor de R\$ 497.753,72 (peça 10, p. 21).

14. No dia 14/1/2005 foi assinado o Contrato 1/PMB/2005 (peça 10, p. 36-43), firmado entre a Prefeitura Municipal de Buritis/RO e a Construtora Roma Ltda. no valor de R\$ 497.753,72, com vigência de 120 dias após emissão da Ordem de Serviço, emitida em 1/2/2005 (peça 10, p. 77).

15. Os Pareceres 16/2006 (peça 10, p. 182-183) e 33/2006 (peça 10, p. 185-186), datados de 20/4/2006 e 18/7/2006, respectivamente, concluíram pela não aprovação das prestações de contas parciais.

16. No Parecer 16/2006 constam as impropriedades de ordem técnica apontadas pela DIESP (peça 10, p. 120) que são: beneficiários contemplados com ligações domiciliares não obedecem a lista aprovada pela Funasa; execução da rede de distribuição em locais que não constam no projeto aprovado pela Funasa; e principalmente o descumprimento da determinação de que “a obra não seja iniciada e se iniciada paralisada” que consta no Ofício 209/DIESP/CORE-RO/FUNASA.

17. O Parecer 33/2006 apenas ratifica as impropriedades constatada no Parecer 16/2006, determinado ao conveniente a restituição ao Tesouro Nacional, e em caso de descumprimento, a instauração do Processo de Tomada de Contas Especial.

18. Em decorrência da Portaria 364 (peça 10, p. 2), de 3/10/2007, foi instaurada a primeira Tomada de Contas especial sob a responsabilidade do servidor José de Ribamar Galvão, cujo parecer (peça 10, p. 144) concluiu que “faltam lógica, consistência e ocorrências suficientes que levem a instauração deste processo...” Ele relata também que não houve preocupação da Funasa ao repassar recursos ao município de Buritis/RO, visto que Convênio 1767/2000 estava paralisado.

19. O tomador de contas em seu parecer conclusivo faz alusão ao Memorando 67/Equipe de convênio (peça 10, p. 128), encaminhado à Depin/CGCON, em que é solicitada a suspensão da inadimplência do município de Buritis/RO, devido à regularização do Convênio 1.767/2000 não depender de providências do município, mas sim da Funasa. Relata também o Memorando 3/Equipe de Convênios/CORE-RO (peça 10, p. 135) que no item 3 destaca “que o grande atraso por parte da Funasa no repasse do Convênio 1767/00, sem que houvesse pendência por parte do conveniente, e este atraso prejudicou a execução dos dois convênios...”.

20. Em 14/4/2008 foi publicada a Portaria 155, da lavra do Coordenador Regional da Fundação Nacional de Saúde no estado de Rondônia, o Sr. Josafã Piauhy Marreiro, que cancelou a Portaria 364 de 3/10/2007 referente à apuração do Processo 25275.006.318/2003-56, que trata da Tomada de Contas Especial do Convênio 688/2003 (peça 10, p. 152).

21. Posteriormente, foi publicada a Portaria 143/2009 (peça 10, p. 169), de 20/3/2009, que determinou a instauração da segunda Tomada de Contas especial, sob a responsabilidade do servidor Claudenir José de Lima, que em seu relatório datado de 23/6/2009 (peça 5) concluiu pela responsabilidade do Sr. José Alfredo Volpi, ex-Prefeito do município de Buritis/RO, em razão da não aprovação dos serviços executados de acordo com os Pareceres 16/2006 e 33/2006 e o descumprimento do Ofício 209/DIESP/FUNASA referente ao Convênio 688/2003, no valor original de R\$ 349.897,89.

22. A inscrição em conta de responsabilidade, no SIAFI, foi efetuada mediante a Nota de Lançamento 2010NL600206, com os valores atualizados monetariamente em 13/5/2009 no valor de R\$ 673.206,55 (peça 9). Na mesma peça consta a suspensão da inadimplência do município de Buritis/RO.

23. A Secretaria Federal de Controle da Controladoria-Geral da União, por meio do Relatório e Certificado de Auditoria n.º 247355/2012, ratificou as conclusões do Tomador de Contas (peça 6). Pronunciando-se no mesmo sentido o Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 6, p. 5). Em Pronunciamento Ministerial, o Ministro de Estado da Saúde, declarou haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno acerca da presente Tomada de Contas Especial e determinou o encaminhamento ao TCU (peça 7).

24. Em primeira análise, a Secex-RO observou que a Funasa descumpriu com os deveres dos órgãos concedentes estipulados pela legislação nas transferências voluntárias quanto à análise, aprovação e liberação de recursos do convênio. Não houve sincronia entre os departamentos responsáveis pela análise técnica do projeto, documental e liberação dos recursos (peça 16).

25. Em virtude dessa falta de sincronia dos departamentos da Funasa e para esclarecimento de pontos obscuros, foi realizada diligência junto à Superintendência Estadual da Funasa em Rondônia, principalmente no sentido de verificar os responsáveis pela liberação dos recursos e o grau de atingimento dos percentuais apresentados, bem como do aproveitamento das obras (peça 19).

26. Em resposta às questões propostas em diligência, o Sr. Ivo Benitez, Superintendente Estadual da Funasa em Rondônia, destacou o descumprimento do órgão de liberação dos recursos, que fica no nível central, pois liberou os recursos do Convênio 688/2003 para o município de Buritis/RO, em descordo às recomendações do Engenheiro Joao Batista Zibetti, responsável pela aprovação do projeto (peça 21, p. 4).

27. Ressaltou que a Coordenação Regional da Funasa, diante do equívoco do órgão central na liberação dos recursos, encaminhou o Ofício 209/DIESP/CORE-RO/FUNASA à Prefeitura Municipal de Buritis para que a obra prevista no Convênio 688/03 não fosse iniciada e, caso iniciada, fosse paralisada, devido ao fato de a Funasa não ter repassado ao Governo do Estado de Rondônia o recurso para continuidade das obras correspondentes ao Convênio 1767/2000 (peça 21, p. 4).

28. Ademais, a Funasa relatou que, considerando-se o tempo transcorrido desde a realização dos serviços, no que se refere à execução da rede de distribuição que está enterrada, pode ter ocorrido danos na tubulação e, conseqüentemente, não haveria aproveitamento da rede e demais serviços.

29. O relatório da Funasa, além de não ter aprovado, foi diametralmente oposto à prestação de contas parcial apresentada pela Prefeitura municipal de Buritis/RO, que descreveu a execução de 71% das medições estabelecidas no convênio, pois considerou que em decorrência do tempo transcorrido, os danos causados na tubulação não haveria aproveitamento da rede e demais serviços.

30. Em segunda análise, a Secex-RO extraiu da diligência realizada junto ao órgão concedente, que houve erro na liberação dos recursos pela Funasa. Porém, tais erros não elidem a responsabilidade do Sr. José Alfredo Volpi, pois descumpriu a determinação que constava no Ofício 209/DIESP/CORE-RO/FUNASA, uma vez que executou a rede de distribuição em locais não previstos no projeto e autorizou ligações domiciliares em desacordo a lista de beneficiários.

31. Ademais, era de conhecimento do gestor municipal que as obras do Convênio 688/2003 somente atenderiam os objetivos estipulados com a conclusão do sistema de abastecimento de água e construção de Estação de Tratamento de Água (ETA) para atender aos municípios de Extrema e Buritis/RO, que foi objeto do Convênio 1767/2000 celebrado entre a Funasa e o Estado de Rondônia.

32. Nesse diapasão, foi proposta a citação do Sr. Sr. José Alfredo Volpi com vistas à recomposição dos cofres públicos.

33. Ante a revelia do responsável, esta Unidade Técnica propôs o julgamento pela irregularidade das contas, com condenação em débito e aplicação de multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

34. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) suscitou, em preliminar, após pesquisa relativa ao endereço do responsável, que, “a despeito da correção da medida adotada pela unidade técnica neste processo (citação por edital), (...) de forma a assegurar ao responsável o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, os autos deveriam ser restituídos à esta Secretaria, para que o responsável fosse novamente citado” (peça 42).

35. A Ministra Relatora considerou adequada a medida proposta pelo *Parquet*, notadamente pelo fato de que o responsável já respondeu a citações em outros processos, que foram enviadas a endereço que parece correto e que não consta destes autos. Por conseguinte, retornou os autos à Secex-RO para que realizasse nova citação sugerida pelo MPTCU (peça 43).

EXAME TÉCNICO

36. Em cumprimento ao Despacho da Ministra Relatora, foi promovida a citação do Sr. José Alfredo Volpi, mediante os Ofícios 256/2016-TCU/SECEX-RO (peça 47), datado de 15/4/2016, e 433/2016-TCU/SECEX-RO (peça 49), datado de 3/6/2016.

37. O primeiro ofício foi entregue em seu endereço profissional (peça 44) em 26/4/2016, conforme aviso de recebimento constante na peça 48. O aviso de recebimento que compõe a peça 50, referente ao segundo ofício, encaminhado ao endereço residencial informado pelo TRE/RO (peça 45), informa que o destinatário (Sr. José Alfredo Volpi) mudou-se, cuja tentativa de entrega pelos Correios ocorreu no dia 20/6/2016. Ressalte-se que para o envio dessas comunicações foram considerados os endereços indicados pelo MP/TCU (peça 42, p. 1). Além disso, o advogado constituído pelo responsável (peça 13), pediu cópia dos autos em 14/6/2016 (peça 51). Constata-se, portanto, que o responsável optou por permanecer silente.

38. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c art. 202, § 8º, do Regimento Interno/TCU.

39. Verificou-se pelo longo histórico relatado e pela documentação que compõem os autos desta Tomada de Contas Especial que a execução do objeto foi apenas parcial.

40. Em geral, a responsabilização do gestor pela inexecução deve ser apenas pelo valor correspondente à fração não concretizada do objeto.

41. Entretanto, quando o objeto é executado parcialmente e fora das especificações contidas no plano de trabalho, e sendo impossível seu aproveitamento futuro, deve o gestor ser responsabilizado pelo total dos recursos repassados.

42. No caso em tela não se vislumbra a possibilidade de aproveitamento do que foi executado para conclusão posterior do objeto avençado, não podendo ser extraídos daquilo que foi executado quaisquer dos benefícios almejados originalmente. Houve, portanto, completo desperdício de dinheiro público, o qual deve ser integralmente devolvido aos cofres federais.

43. Nesse sentido é a jurisprudência do TCU (Acórdãos 425/2010 - TCU – 1ª Câmara, 1.229/2010 - TCU – 2ª Câmara, 903/2008 - TCU – 2ª Câmara, 968/2008 - TCU - Plenário, 1.017/2008 - TCU – 2ª Câmara e 2.856/2008 – TCU – 2ª Câmara).

44. Portanto, em razão do não aproveitamento do que foi executado, sem a concretização dos benefícios almejados originalmente, resultando em completo desperdício dos recursos do Convênio 688/2003. E, diante da ausência de elementos capazes de demonstrar a ocorrência de boa-fé por parte do responsável, cabe aqui propor, nos termos do art. 201, § 2º, do Regimento Interno/TCU, a irregularidade das contas do responsável e a imputação do débito apurado no valor histórico de R\$ 349.897,89, tendo como datas de referência aquelas correspondentes aos créditos na conta específica do convênio, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei nº 8.443, de 1992, e a condenação do Sr. José Alfredo Volpi ao pagamento do débito apurado, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos, na forma da legislação em vigor.

PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA

45. Com relação à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, este Tribunal aprovou por meio do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário incidente de uniformização de jurisprudência em que firma o entendimento de que a matéria se subordina ao prazo prescricional de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade a ser sancionada.

46. No presente caso, os atos irregulares foram praticados em 20/7/2014, 13/12/2004 e 15/12/2004 (datas do crédito em conta específica), conforme peça 10, p. 95.

47. O ato que ordenou a citação do responsável ocorreu em 21/7/2015 (peça 25), operando-se, portanto, o transcurso de 10 anos entre esse ato e os fatos impugnados.

48. Constatado o esgotamento do prazo prescricional, deve-se reconhecer no presente processo, nos termos do art. 205 do Código Civil, a prescrição da ação punitiva por parte deste Tribunal.

CONCLUSÃO

49. Conforme consta na seção “Exame Técnico”, resta configurado o não aproveitamento do que foi executado do objeto do Convênio 688/2003 (Siafi 490088), com o conseqüente desperdício dos recursos públicos. E, diante da revelia do Sr. José Alfredo Volpi, e inexistindo nos autos elementos que permita concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável seja condenado em débito.

50. Com a publicação do Acórdão 1441/2016-Plenário incidente de uniformização de jurisprudência em que firma o entendimento de que a matéria se subordina ao prazo prescricional de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, constatou-se, no caso em tela, o esgotamento do prazo prescricional para aplicação de sanções por parte deste Tribunal.

51. Por fim, cabe o encaminhamento da 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 em Rondônia, tendo em vista que os atos de gestão praticados pelo Sr. José Alfredo Volpi (não consecução dos objetivos pactuados nos Termos do Convênio 688/2003 e descumprimento da determinação exarada no ofício nº 209/DIESP/DORE-RO/FUNASA para que a obra prevista no convenio 688/03 não seja iniciada e caso já iniciada seja paralisada) ocasionaram dano ao erário, conforme dispõe o art. 16, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

52. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **considerar**, para todos os efeitos, **revel** o Sr. José Alfredo Volpi (CPF: 242.390.702-87), dando-se prosseguimento ao processo, conforme preceituam o artigo 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 202, §8º do Regimento Interno do TCU;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. José Alfredo Volpi (CPF 242.390.702-87), ex-prefeito de Buritis/RO, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundação Nacional de Saúde

(Funasa), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

| VALOR ORIGINAL (R\$) | DATA DA OCORRÊNCIA |
|----------------------|--------------------|
| 105.051,28 | 20/7/2004 |
| 94.890,11 | 13/12/2004 |
| 149.956,50 | 15/12/2004 |

Valor atualizado até 28/7/2016: R\$ 1.305.593,42

c) **autorizar**, desde logo, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendida a notificação;

d) **autorizar** o pagamento da dívida do Sr. José Alfredo Volpi (CPF 242.390.702-87) 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-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;

e) **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 em Rondônia, 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.”

É o relatório.