

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 030.657/2015-6

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Recursolândia/TO.

Responsável: Francisco Alves da Silva (CPF 786.271.502-06)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FUNASA. MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES. NÃO APRESENTAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em desfavor do Sr. Francisco Alves da Silva, ex-prefeito de Recursolândia/TO (gestões: 2009-2012 e 2013-2016), diante da não apresentação da prestação de contas final do Convênio nº 496/2004 (Siafi 522664) celebrado entre a Funasa e o referido município para a execução de “melhorias sanitárias domiciliares”, com vigência no período de 30/6/2004 a 30/7/2005 e previsão do aporte de recursos federais na ordem de R\$ 150.379,37 à conta do concedente, além de R\$ 4.650,91 a título de contrapartida, perfazendo o total de R\$ 155.030,28.

2. Após analisar o feito, o auditor federal lançou a sua instrução de mérito à Peça nº 26, com a anuência dos dirigentes da Secex/TO (Peças nºs 27 e 28), nos seguintes termos:

“(...) 2. O Convênio foi celebrado em 30/6/2004, prevendo a aplicação de um montante de R\$ 155.030,28, comprometendo-se a Funasa a promover um aporte de R\$ 150.379,37 e ao município uma contrapartida financeira de R\$ 4.650,91.

3. O prazo vigencial originalmente pactuado foi estipulado em treze meses, contados a partir da data de celebração, condição que definia o termo final do instrumento em 30/7/2005.

4. O repasse do valor a que se comprometeu a Funasa foi efetuado com substancial atraso em relação ao cronograma previsto, sendo efetivado em três parcelas, ordenadas e discriminadas a seguir (peça 3, p. 161):

i. em 3/11/2005, no valor de R\$ 50.126,46 (2005OB908104 e 2005OB908105);

ii. em 1º/9/2009, no valor de R\$ 40.602,43 (2009OB807907 e 2009OB807917);

iii. em 23/7/2010, no valor de R\$ 59.650,48 (2010OB807163, 2010OB807164 e 2010OB807165).’

5. Em virtude dos atrasos nos seus repasses a própria concedente procedeu, de ofício, à prorrogação do prazo de vigência por oito oportunidades, estendendo-a até 16/11/2010, conforme discriminado abaixo:

i. primeira prorrogação, aditando o prazo de 31/7/2005 a 31/7/2006 (peça 2, p. 149);

ii. segunda prorrogação, aditando o prazo de 1º/8/2006 a 3/12/2006 (peça 2, p. 193);

iii. terceira prorrogação, aditando o prazo de 4/12/2006 a 30/12/2007 (peça 2, p. 209);

iv. quarta prorrogação, aditando o prazo de 1º/1/2008 a 26/1/2009 (peça 1, p. 14);

v. quinta prorrogação, aditando o prazo de 27/1/2009 a 25/7/2009 (peça 1, p. 34);

vi. sexta prorrogação, aditando o prazo de 26/7/2006 a 20/1/2010 (peça 1, p. 44);

vii. sétima prorrogação, aditando o prazo de 21/1/2010 a 20/5/2010 (peça 1, p. 102)

e;

viii. oitava prorrogação, aditando o prazo de 21/5/2010 a 16/11/2010 (peça 1, p.

112).’

HISTÓRICO PROCESSUAL

6. Em instrução inicial a Diretora da Secex-TO opinou que os autos atendiam a todos os requisitos exigidos pela Instrução Normativa TCU 71/2012, que o valor do suposto débito ensejava a instauração e apuração em sede de tomada de contas especial (TCE) propondo, ao final, a citação do senhor Francisco Alves da Silveira (peça 5, itens 13 e 14), recebendo o aval do titular da Secex-TO (peça 6).

7. A citação sugerida foi implementada, com arrimo em delegação de competência conferida pelo Relator, sendo encaminhada para o endereço residencial do responsável, extraído da base de dados da Receita Federal do Brasil - RFB (peças 7-9).

8. Sem que de tal medida processual resultasse a protocolização de alegações de defesa no prazo estipulado no expediente citatório, uma nova instrução foi produzida no âmbito da Secex-TO, reconhecendo a revelia do responsável e, em consequência, propondo o julgamento pela irregularidade das contas alusivas ao convênio em exame, a condenação pelos débitos suscitados, além de aplicação de multa proporcional, sugestões que foram integralmente acolhidas pelos dirigentes desta Unidade Técnica (peças 10-12).

9. Na manifestação prévia que compete ao Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), arguiu-se que o responsável atualmente é prefeito do município de Recursolândia/TO, de modo que na condição de servidor público possui como domicílio necessário o endereço da repartição onde é lotado, conforme ditames da legislação civil, situação que fragilizaria a configuração da revelia e poderia dar azo à nulidade da primeira citação, recomendando a renovação desta, doravante utilizando-se o endereço da prefeitura (peça 13).

10. O Relator acolheu as ponderações do MPTCU e determinou o seu cumprimento (peça 14). A Secex-TO implementou o atendimento da determinação supra e procedeu à nova citação (peças 15-17 e 19).

11. O acerto da medida suscitada pelo MPTCU é evidenciado pela protocolização de alegações de defesa pela parte citada (peça 18).

EXAME TÉCNICO

12. Inicialmente, é oportuno enfatizar que da apresentação do Plano de Trabalho e da celebração do instrumento convenial até o fim de sua vigência o município possuiu dois gestores distintos, quais sejam:

i. Antônio Tavares de Sales, que exerceu mandatos nos interregnos dos exercícios 2001-2004 e 2005-2008 (peças 20-21), e;

ii. Francisco Alves da Silva, que exerceu o comando municipal no período 2009-2012, sendo reeleito para o quadriênio em curso, ou seja 2013-2016 (peças 22-23).

13. Conforme se infere do Plano de Trabalho (peça 2, p. 13-19) e de relatórios de visitas técnicas (peça 2, p. 101 e peça 1, p. 24, 38, 120, 178), a genérica expressão 'execução de melhorias sanitárias domiciliares', adotada no objeto do convênio, consistia na construção de 64 unidades de módulos sanitários domiciliares padronizados, beneficiando domicílios e moradores da municipalidade.

14. Segundo o Relatório de TCE processada no âmbito da Funasa (peça 3, p. 187-193), a irregularidade motivadora para a adoção de tal procedimento foi a não apresentação da prestação de contas final, a cargo do gestor do conveniente.

15. Em sua narrativa a Tomadora de Contas Especiais aduz que (peça 3, p. 189), com base no Relatório da Visita Técnica realizada em 10/9/2008 (peça 1, p. 24-26), foi atestada a execução de percentual equivalente a 35% da obra, dando ensejo ao Parecer Financeiro 42/2008 (peça 3, p. 47-49), por meio dos quais foi aprovada a prestação de contas referente à primeira transferência de recursos federais (peça 3, p. 51-53), inexistindo o cumprimento de tal obrigação por parte do titular do conveniente, relativamente ao segundo, bem como ao terceiro e último repasses.

16. Essa primeira prestação de contas ocorreu enquanto a execução do objeto conveniado estava sob a gestão de ex-prefeito Antônio Tavares de Sales.

17. Relatório de Visita subsequente à aprovação daquela primeira liberação indicava uma ligeira evolução no percentual de execução, porém, constatava também que as obras estavam paralisadas há mais de seis meses na ocasião da inspeção (peça 3, p. 57-59).

18. Há indicativos formais na documentação oriunda da Funasa de que o prefeito Francisco Alves da Silva foi notificado sobre as pendências, com expressa recomendação para saná-las ou devolver os recursos (peça 3, p. 65-71, 84-92, 115-135), sem que operasse uma ou outra alternativa.

19. Ante o cenário de irregularidade, a Funasa decidiu pela instauração de TCE (peça 3, p. 163-169).

20. Importa lembrar, os dois últimos repasses financeiros concernentes ao convênio ocorreram durante a gestão conduzida por Francisco Alves da Silva.

21. O dano apontado na TCE processada pela concedente foi definido em R\$ 100.252,91 (peça 3, p. 187-193), em valores nominais, correspondendo ao somatório das duas últimas parcelas repassadas pela fundação federal (R\$ 40.602,43 + R\$ 59.650,48).

22. A Secretaria Federal de Controle Interno da então Controladoria-Geral da União (SFCI/CGU) manifestou sua concordância com as conclusões da Funasa, por meio do Relatório, do Certificado de Auditoria e do Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 3, p. 219-221, 223 e 224, respectivamente). Por meio de Pronunciamento Ministerial o titular da pasta supervisora manifestou conhecimento acerca da irregularidade (peça 23, p. 225).

23. A SFCI/CGU notou e deu conhecimento à Funasa da falta, na documentação da TCE interna, de comprovante de lançamento no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) do valor apurado naquele processo (peça 3, p. 217 e p. 220, itens 4 e 6.1).

24. A despeito de tal observação, cumpre-nos informar que em pesquisa usual no Siafi verificamos que foi providenciado o lançamento contábil do dano apurado, pelo valor à época atualizado monetariamente, no grupo de contas integrante do Ativo Patrimonial, precisamente na conta contábil 'Créditos por Danos ao Patrimônio Apurados em Tomada de Contas Especial' (1.1.3.4.1.02.08), constante do Plano de Contas Aplicado à Administração Pública Federal (peça 24).

25. Afastando-se destes aspectos preliminares, sumariamos a seguir o teor das alegações de defesa interpostas pelo responsável citado (peça 18):

i. argui com relativa proximidade a necessidade de se respeitar o princípio da verdade material, realçando ser isto de suma importância para a consagração do interesse público e da justiça social, na medida em que reflete o comprometimento da Administração na busca da verdade irrefutável anotando, em acréscimo, citações atribuídas a doutrinadores administrativistas e excerto de julgado prolatado no Superior Tribunal de Justiça, de modo a reforçar seu argumento;

ii. adita a estratégia acima transcrevendo o § 2º, do art. 145, do Regimento Interno do TCU, seguido de trecho não especificado de suposta decisão desta Corte de Contas (verificamos trata-se do subitem 23.1 do Relatório que integra o Acórdão 5161/2011-Segunda Câmara), no propósito de reforçar ainda mais a importância dada àquele princípio no âmbito do TCU;

iii. requer seja dada consideração especial a elemento formal que anexa à defesa, consistindo num documento denominado Relatório de Visita Técnica, sem chancela do suposto emitente, no qual se relata que as obras teriam alcançado o percentual de 42,62% de execução (peça 18, p. 8);

iv. menciona o motivo pelo qual foi citado, embora aduza que realizou tudo que estava ao seu alcance com a finalidade de concluir a obra;

v. declara que a obra seguia sua execução normal, todavia, foi interrompida por problemas que fugiam da sua competência, pois a construtora já não conseguia executá-la, paralisando os serviços e ensejando a rescisão contratual;

vi. declara que uma nova licitação foi inviabilizada porque os valores eram insuficientes para a execução das pendências;

vii. ressalta tratar-se de município de pequeno porte, com mão de obra escassa, que padece de relativo isolamento por não ser interligado a outras cidades por via pavimentada e, ainda, por distar mais de 200 quilômetros da principal rodovia do Estado (BR 153), circunstâncias que encarecem os custos na localidade;

viii. finaliza ressaltando que não há histórico de liberação indevida de recursos do convênio, que a execução real representa o exato valor pago à empresa, que não há configuração de prejuízo ao erário, seja por culpa ou dolo, e que caberá à prefeitura executar as obras remanescentes até que atinja 100% de execução física.

26. Como se depreende do confronto entre as alegações precedentes e os motivos determinantes pelos quais foi o senhor Francisco Alves da Silva foi citado (peça 16, p. 1, itens 2 a 4), suas alegações desservem completamente para elidir as irregularidades que são atribuídas à sua responsabilidade, sendo puramente retóricas, incapazes inclusive de mitigar sua culpabilidade, comportando rejeição peremptória.

27. Sem prejuízo da conclusão acima, esclarecemos que o teor do Relatório de Visita que tanta ênfase e importância o defendente atribui (peça 18, p. 8), consta dos autos em sua versão consolidada, chancelada e válida (peça 3, p. 57-59), em nada alterando as irregularidades que maculam a execução do Convênio 496/2004 (Siafi 522664) e pelas quais foi citado.

28. Conforme estipulado na cláusula terceira do ajuste, o prazo para a apresentação da prestação de contas final exaurir-se-ia em sessenta dias após o final da vigência (peça 2, p. 75). Considerando que a vigência contratual findou em 16/11/2010 (peça 1, p. 112), o acréscimo de sessenta dias alcançaria o dia 15/1/2011.

29. Nestas bases, não houve ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, cujo prazo paradigmático para a hipótese está perfeitamente uniformizado e convencionado por meio do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

30. Como é cediço, a comprovação da boa e regular aplicação de bens e valores públicos é dever de todos aqueles a quem sejam confiados recursos federais, por força do disposto no parágrafo único, do art. 70, da Constituição da República de 1988, c/c o art. 93 do Decreto-lei 200/1967.

31. Ante o caráter indispensável da documentação em referência para demonstrar o nexo causal entre os recursos federais repassados e as despesas realizadas, resta configurada ofensa às regras legais e princípios basilares a que estão jungidos os gestores que sem motivo justo não comprovam o efetivo e regular emprego dos recursos postos sob sua responsabilidade, visando promover e gerar benefício à sociedade.

32. Esse quadro autoriza a presunção legal de dano contra o erário, conforme entendimento da jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdão 1199/2014-TCU-Plenário, por exemplo).

EXAME DA BOA-FÉ

33. Consoante dispõe o art. 202, § 2º, do Regimento Interno, c/c o teor da Decisão Normativa TCU 35/2000, na resposta às citações deve ser examinada a ocorrência de boa-fé nas condutas dos responsáveis. A hipótese de que essa premissa seja verificada e, desde que não haja outra irregularidade, permite a concessão de um novo e improrrogável prazo para o recolhimento do débito sem a incidência de juros (art. 202, § 3º, do Regimento do TCU).

34. Outro fator pertinente a considerar é que a sólida jurisprudência deste Tribunal firmou-se no sentido de que a boa-fé deve ser aferida objetivamente, sendo necessária a constatação de algum ato ou fato capaz de caracterizar a conduta zelosa, diligente, acurada, com força para excluir a culpabilidade do responsável. Desse modo, apenas quando há nos autos evidências de atitudes concretas tendentes a atenuar ou impedir a irregularidade que lhe foi imputada, concede-se novo prazo para o recolhimento do débito (Voto que integra o Acórdão 2399/2014-TCU-Plenário).

35. A inércia do prefeito em solucionar o imbróglio, seja apresentando módulos sanitários concluídos em número compatível com dos dois derradeiros repasses financeiros efetuados pela

Funasa, acompanhada da correspondente e idônea prestação de contas ou, sendo isto difícil ou inviável, como alega, restituindo os valores reclamados pela Funasa, considerando-se nesse contexto, ainda, o longo prazo que dispôs em função de seus dois mandatos consecutivos, tais circunstâncias fáticas depõem contra o responsável e não permitem deduzir qualquer conduta inspirada em boa-fé pela parte.

36. Nestas condições impõe-se, desde logo, o julgamento das contas (art. 202, § 6º, do Regimento do TCU).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Sem olvidar da necessidade de prévio trânsito pelo Ministério Público junto ao TCU (art. 62, inciso III, do Regimento Interno) e, considerando os documentos e razões consignados precedentemente, propomos a adoção das seguintes deliberações processuais:

37.1. rejeitar as alegações de defesa interpostas por Francisco Alves da Silva (CPF 786.271.502-06);

37.2 com fundamento no inciso I e § 1º, do art. 1º, no § 2º, do art. 10, na alínea 'a', do inciso III, do art. 16, e art. 19, caput, da Lei 8.443/1993, c/c o inciso I e § 1º, do art. 1º, no § 2º, do art. 201, nos §§ 2º e 6º, do art. 202, no inciso I, do art. 209, e no art. 210, caput, do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas de Francisco Alves da Silva (CPF 786.271.502-06), relativamente ao Convênio 496/2004 (Siafi 522664), firmado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o município de Recursolândia/TO, tendo por objeto a 'execução de melhorias sanitárias domiciliares', condenando-o ao pagamento das importâncias abaixo discriminadas, a serem recolhidas em favor da fundação federal supracitada, atualizadas monetariamente e com incidência de juros de mora, calculados desde as datas de ocorrência dos repasses federais até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

<i>Data</i>	<i>Valor (R\$)</i>
<i>1º/9/2009</i>	<i>40.602,43</i>
<i>23/7/2010</i>	<i>59.650,48</i>
<i>Total</i>	<i>100.252,91</i>

() Débito atualizado e com incidência de juros calculados até 28/9/2016: R\$ 192.322,63 (peça 25).*

37.3 com fundamento no caput do art. 19, parte final, e no art. 57, da Lei 8.443/1993, c/c o caput do art. 210, parte final, e com o art. 267, do Regimento Interno do TCU, cominar multa em desfavor do responsável identificado no subitem antecedente;

37.4 com espeque no art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU, fixar o prazo de quinze dias, contados do recebimento da respectiva notificação, para que o responsável comprove perante este Tribunal o recolhimento dos débitos imputados e da multa aplicada;

37.5 com amparo no art. 217, caput, do Regimento Interno do TCU, autorizar desde logo o parcelamento das importâncias devidas, em até trinta e seis vezes, fixando o vencimento da primeira em quinze dias após o recebimento da respectiva notificação, caso esse benefício seja requerido pela parte;

37.6. com amparo no art. 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU, autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não comprovados os recolhimentos ou não seja formalizada tempestivamente pedido de parcelamento pelo devedor;

37.7. com fundamento no 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, encaminhar cópia da deliberação (relatório, voto e acórdão) que vier a ser adotada à Procuradoria da República no Estado do Tocantins.

37.8 determinar à Secex-TO que encaminhe cópia da deliberação que vier a ser adotada à Fundação Nacional de Saúde (Funasa), fazendo expressa alusão que a deliberação refere-se ao processo interno autuado no âmbito da entidade destinatária, identificado pelo número 25167.000.653/2015-10. ”

3. Enfim, o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), representado nos autos pela Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou a sua concordância com a proposta do auditor federal, apontando, contudo, a necessidade de ser incluída a alínea “c” do inciso III do art. 16 da Lei nº 8.443, de 1992, como fundamento para a condenação do responsável, e, por essa linha, lançou o seu parecer à Peça nº 29, nos seguintes termos:

“Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor de Francisco Alves da Silva, Prefeito do município de Recursolândia/TO, em razão da não apresentação da prestação de contas final do Convênio n.º 496/2004 (peça 2, pp. 69-87), o qual teve por objeto a execução de melhorias sanitárias domiciliares no município.

2. A Secretaria de Controle Externo no Estado de Tocantins (Secex/TO) sugeriu, em pareceres uníssomos (peças 10-12), que o responsável acima fosse declarado revel e tivesse suas contas julgadas irregulares, bem assim fosse condenado a pagar o débito de R\$ 100.252,92 (cem mil e duzentos e cinquenta e dois reais e noventa e dois centavos), em valores históricos. A Secex/TO propôs, ainda, a aplicação de multa, prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992, ao responsável (peças 5 e 6).

3. Acolhendo parecer anterior desta Procuradoria (peça 13), o Exmo Relator Ministro André de Carvalho determinou nova citação do responsável (peça 14), devidamente promovida pela unidade técnica (peças 15, 17 e 19).

4. Vindo, então, as alegações de defesa do responsável (peça 18), foi elaborada nova instrução pela Unidade Técnica, a qual considerou injustificada a inexecução da segunda e da terceira parcelas do convênio, bem como a ausência das devidas prestações de contas (peças 26-28).

5. Com efeito, a defesa do responsável deixou de apresentar justificativas para a ausência das devidas prestações de contas do convênio, bem como as justificativas apresentadas para a inexecução das referidas parcelas, quais sejam o pagamento integral dos recursos à empreiteira e o preço maior devido às condições de acesso ao município, não tem o condão de sanar as respectivas irregularidades identificadas.

6. Não obstante nossa concordância, em essência, com a Unidade Técnica, cumpre observar que a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados ao município, e mesmo a confissão de que os recursos foram pagos integralmente à empreiteira como pagamento de apenas parte do objeto avençado, correspondem a ato de gestão ilegítimo e antieconômico que causou efetivo dano ao erário.

7. Assim, esta Representante do Ministério Público, manifesta-se de acordo com as propostas da Unidade Técnica, no sentido de rejeitar as alegações de defesa do responsável, julgar-lhes as contas irregulares, imputando o débito apontado e aplicando-lhe a multa proporcional ao dano, sem prejuízo de sugerir a inclusão da alínea “c” do inciso III do art. 16 da Lei n.º 8.443/1993 c/c o inciso III do art. 209 do RI-TCU, no enquadramento normativo da condenação do responsável.”

É o Relatório.