

TC 011.822/2016-3

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: prefeitura de Quiterianópolis/CE.

Responsável: Francisco Vieira Costa (CPF 056.373.173-72), ex-prefeito.

Advogado ou Procurador: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: citação.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em desfavor do Sr. Francisco Vieira Costa, prefeito de Quiterianópolis -CE, gestão 2005-2012, em razão da não aprovação da execução física do Convênio 879/2006 (Siafi 561964). O termo desse convênio não foi anexado aos autos. O sintético plano de trabalho informa que o objeto conveniado era a execução de instalações hidrossanitárias em escolas rurais - Projeto Água na Escola (peça 1, p.84).

HISTÓRICO

2. De acordo com informações extraídas do Siafi (peça 2), o valor pactuado entre as partes, por meio do Convênio 879/2006, atingiu o montante de R\$ 154.500,00, sendo R\$ 150.000,00 oriundos da concedente e R\$ 4.500,00 referentes à contrapartida do município. Os recursos federais foram repassados em duas parcelas, mediante ordens bancárias creditadas na conta específica, conforme Quadro 1 abaixo:

Quadro 1. Ordens bancárias emitidas.

N.	Ordem bancária	Valor	Data OB	Data do Saque
1	20060B907256	60.000,00	3/7/2006	4/7/2006
2	20070B910788	90.000,00	26/9/2007	27/9/2007
		150.000,00		

Fonte: peça 2, p.7-8.

3. O ajuste vigeu no período de 9/12/2005 a 24/1/2009, e previa a apresentação da prestação de contas até 25/3/2009.

Da instauração da tomada de contas especial

4. A instauração desta tomada de contas especial originou-se de determinação contida no Acórdão 1814/2014-TCU/2ª Câmara, prolatado em 6/5/2014:

1.10. Determinar às Superintendências Estaduais da Funasa nos Estados de Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins, que adotem providências para a conclusão, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, da análise dos convênios pendentes (com valores 'aprovar' e 'a comprovar') cuja vigência findou até o ano de 2009, com a respectiva regularização do registro no Siafi, sob pena de aplicação de multa.

5. Por meio da Portaria 338/2015, de 4/12/2015, o Auditor-Chefe da Funasa designou servidores para compor o Grupo de Trabalho de Tomada de Contas Especial (GTTCE) para instrução de processos de TCE relativos a dezesseis convênios, entre eles, o de Quiterianópolis/CE (peça 1, p.3).

6. Percebe-se que a superveniência de acórdão deste Tribunal, determinando a instauração de TCE, é que trouxe uma solução para esse convênio. Assim, registra-se a morosidade pelo órgão instaurador de finalizar a aprovação ou reprovação do objeto conveniado.

Relatório do tomador de contas



7. O sucinto Relatório do Grupo de Trabalho de Tomada de Contas Especial produzido pelo GTTCE, datado de 9/12/2015 (peça 1, p.250-256), concluiu que o Sr. Francisco Vieira Costa, ex-prefeito de Quiterianópolis/CE foi o responsável pelo dano ao erário, no valor original de R\$ 149.412,16, oriundo da não execução total do objeto pactuado por meio do Convênio 879/2006 (Siafi 561964).

8. O dano imputado está lastreado em dois principais documentos: o Relatório de Visita Técnica 3, de 4/4/2014 que apontou 25% de execução física da obra e considerou o objetivo do convênio não atingido, e o Parecer Financeiro 349/2014, de 4/9/2014, que aprovou somente o valor de R\$ 587,84 referente aos rendimentos financeiros que foram devolvidos.

9. O responsável foi notificado em três ocasiões entre 2014 e 2015 (peça 1, p.154/214/220), além de ter sido notificado via edital (peça 1, p.222), porém, não apresentou nenhuma contestação. O prefeito atual do município apresentou ação judicial contra o ex-prefeito isentando-se de responsabilidade.

Da inscrição do responsável no Siafi

10. A inscrição do responsável no Siafi se deu por meio da Nota de Lançamento 2014NL000271, porém, foi dada baixa nessa inscrição por meio da Nota de Lançamento 2015NL000136, de 9/12/2015 (peça 1, p.200/240) em virtude de ação de ressarcimento movida pelo município contra o ex-gestor (peça 1, p.156-192).

Manifestação do órgão de controle interno

11. No Relatório de Auditoria 285/2016, elaborado em 23/2/2016 (peça 1, p.266-268), o controle interno manifestou-se a respeito da tomada de contas especial instaurada em relação ao Convênio 879/2006 (Siafi 561964) concluindo que o Sr. Francisco Vieira Costa se encontrava em débito com a Fazenda Nacional pela importância de R\$ 399.682,38 (valor atualizado).

12. De acordo com o controle interno, a não consecução dos objetivos pactuados por meio daquele convênio foi o motivo da instauração da TCE, consignado no Relatório de Visita Técnica 3, de 4/4/2014, e no Parecer Financeiro 349/2014, de 4/9/2014.

13. Transcreve que, no relatório de visita técnica, ficou constatada a execução de 25% dos serviços previstos na planilha orçamentária e o não atingimento do objetivo. Serviços como captação, adutora, chafariz/reservatório e tratamento não foram executados conforme o projeto.

14. Verificou o cumprimento das medidas administrativas adotadas para caracterizar o dano (art. 10, II, “a” da IN-TCU 71/2012), excetuando a demora havida no processo em razão de a vigência ter se findado em 25/9/2008 e a apuração conclusiva ter se dado em 4/8/2014. As notificações endereçadas ao responsável denotam o contraditório e ampla defesa havidos na fase interna.

15. Constatou que o registro da responsabilidade no Siafi havia sido solicitado, porém, não foi encontrado nos autos. Registrou que a conveniente promoveu a devolução de R\$ 587,84. Quanto aos outros requisitos formais, registrou que as peças estavam em consonância com a IN-TCU 71/2012.

Certificado, parecer do dirigente e ciência ministerial

16. Tanto o Certificado de Auditoria 285/2016 quanto o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 285/2016 concluíram pela irregularidade das contas (peça 1, p.269-270). O pronunciamento ministerial declarou o conhecimento dessas conclusões (peça 1, p.272). Por meio do Ofício 807/AECI/GM/MS, datado de 12/4/2016, a Assessora Especial de Controle Interno do Ministro da Saúde encaminhou o processo de tomada de contas especial para a SecexSaúde (peça 1, p.1).

EXAME TÉCNICO

17. Ressalte-se que esta Secex/MT atua nesses autos em razão da redistribuição de processos efetuada no âmbito do Projeto TCE Estados por meio da Portaria-Segecex 22/2016, de 25/10/2016.



Parecer Técnico de 3/7/2008

18. O Parecer Técnico, elaborado em 3/7/2008, relata a primeira visita técnica efetuada nos dias 24 e 25/6/2008 pelo Engenheiro José Nivardo Guedes Filho (peça 1, p.112-114). Principais constatações: realização de carta-convite tendo sido contratada a empresa Soares & Silva Comércio de Serviços de Construções Ltda. no valor de R\$ 148.900,00; a prestação de contas no valor de 40% estava aprovada; a obra estava executada em 97,5%; havia necessidade de colocação da caixa d'água e a ligação d'água na comunidade de São Miguel; o objeto não estava atendendo plenamente à comunidade; a população não se encontrava satisfeita; a escola da comunidade de São Miguel estava sendo abastecida por um cacimbão próximo.

19. Concluiu que o objeto do convênio “não foi atendido por se tratar de obra parcialmente concluída”, afirmando que até aquele momento, o valor empregado não correspondia ao valor liberado pela Funasa.

Relatório de Visita Técnica 3

20. O Relatório de Visita Técnica 3, elaborado em 4/4/2014 (peça 1, p.122-126), relata visita técnica efetuada no dia 27/3/2014 pelo técnico em saneamento José Almir Gomes Lima. Quanto à execução dos serviços, foi relatado o percentual de 25% de execução do Convênio 879/2006 e registrado o valor de R\$ 30.539,74.

21. Quanto aos itens de controle, foi relatado que não havia relatórios de medição; não havia cópia da ART assinada pelo engenheiro responsável; não havia fotos datadas de todas as fases do empreendimento; a execução da obra não estava de acordo com o projeto e o plano de trabalho aprovados e não havia proposta de alteração desses instrumentos nem aprovação pela Funasa; não havia sido preenchido o diário de obras; não foi apresentado laudo geológico para captação subterrânea; a vazão do poço não atendia a demanda do projeto; a execução física da obra não estava compatível com as parcelas; o objeto não havia sido cumprido.

22. No campo parecer técnico, registrou-se que a visita foi realizada em três localidades beneficiadas pelo convênio. Foram relatadas as seguintes irregularidades, conforme Quadro 2 abaixo:

Quadro 2. Irregularidades relatadas na visita técnica.

Escolas	Localidade	Serviços não executados conforme projeto
José da Costa Sobral	Ipueiras	Captação; adutora; chafariz; reservatório; tratamento
Zacarias Bezerra do Nascimento	São Pedro	Captação; adutora; chafariz; reservatório
Antônio Canuto de Lima	São Miguel	Está desativada

Fonte: Relatório de visita Técnica 3 (peça 1, p.122-126)

23. Quanto à escola Antônio Canuto, desde 2009 foi inaugurada uma nova escola com mesmo nome em área circunvizinha, dando “indícios de que o recurso não beneficiou a população como deveria”. Estimou que “foram executados apenas 25% dos serviços previstos na planilha orçamentária”, considerando, dessa forma, que o objetivo do Convênio 879/2006 “não foi atingido”.

Parecer Financeiro 349/2014

24. O Parecer Financeiro 349/2014, de 4/9/2014 (peça 1, p.128-132), cuida da análise final da prestação de contas do Convênio 879/2006 elaborado tendo como referência os anexos enviados pela conveniente e o Relatório de Visita Técnica 3. As receitas desse convênio atingiram o montante de R\$ 155.087,84 enquanto que as despesas, R\$ 154.500,00, restando saldo de R\$ 587,84, relativo a rendimentos financeiros, o qual foi restituído aos cofres públicos.

25. Foram identificadas as seguintes irregularidades: não atingimento do objetivo convênio, de acordo com o Relatório de Visita Técnica 3; pagamento de R\$ 154,500,00 à conveniente enquanto o contrato celebrado com a construtora Soares & Silva foi no valor de R\$ 148.900,00 e não há

manifestação da área técnica sobre essa diferença paga nem qualquer termo aditivo de acréscimo de serviço; ausência de termo aditivo ao contrato celebrado entre o município e a construtora; ausência da comunicação de recebimento de recursos públicos aos partidos políticos e sindicatos; ausência de extratos bancários que inviabilizou a visualização dos rendimentos auferidos; carimbo de atesto da nota fiscal 127 fora do corpo da nota e sem identificação da assinatura do responsável; notas fiscais 077 e 333 estavam sem assinatura no carimbo de atesto; documentos da licitação foram assinados pela ordenadora de despesas da Secretaria da Educação sem portaria de descentralização das ações.

26. De acordo com o parecer, a maioria dessas irregularidades não caracterizava dano ao erário, no entanto, o não atingimento do objetivo, era motivo para a não aprovação da prestação de contas e os valores repassados deveriam ser ressarcidos ao erário. Com fulcro no inciso II, §1º, do art. 31 da IN-STN 01/1997 e, considerando o Relatório de Visita Técnica 3, foi sugerida a aprovação somente do valor de R\$ 587,84 de rendimentos de aplicação financeira e a não aprovação do valor de R\$ 149.412,16 que não obtiveram boa e regular aplicação. Foi sugerido, ainda, o estorno do valor de R\$ 60.000,00 que se encontrava aprovado no Siafi.

27. Tanto a Coordenação de Prestação de Contas quanto a Coordenação-Geral de Convênios concordaram com o encaminhamento proposto no Parecer Financeiro 349/2014. No despacho do Departamento de Administração, foi sugerida a não aprovação nos termos anteriores ficando condicionada a aprovação ao atendimento da Notificação 231/2014/Copon/Cgcon/Deadm. O Presidente da Funasa reprovou as contas conforme proposto pela área técnica (peça 1, p.134/136/138).

Análise

28. Ressalve-se que a Notificação 231/2014/Copon/Cgcon/Deadm foi encaminhada para o atual prefeito à época, ou seja, não foi enviada para o responsável que teve as contas reprovadas (peça 1, p.140). Esse equívoco foi corrigido com o envio do Ofício 1321/2014/Serviço de Convênios/SUEST-CE, de 16/128/2014.

29. Pelo conteúdo do Relatório de Visita Técnica 3 e do Parecer Financeiro 349/2014, verifica-se que houve várias impropriedades cometidas pela conveniente na execução do Convênio 879/2006. O não atingimento do objetivo pactuado, no entanto, ficou latente no Relatório de Visita Técnica 3 que identificou apenas 25% de execução física.

30. É fato que a primeira visita técnica, realizada em junho/2008, havia relatado a execução de 97,5% do objeto enquanto que a última visita realizada em março/2014, registrou 25%. Quanto a esse último percentual, o relatório indica que foram medidos R\$ 30.539,84 de serviços executados. Assim, pegando o valor dessa medição e, considerando o valor do contrato, que era de R\$ 148.900,00, obtém-se o percentual de 20,51% e não 25,0%.

31. A semelhança entre as duas visitas técnicas efetuadas com quase seis anos de diferença é que em ambas o objetivo não havia sido atendido. Na visita de junho/2008 foi constatado “que o objetivo do convênio não foi atendido”, pois, o objeto não estava atendendo plenamente à comunidade, a população não se encontrava satisfeita e a comunidade de São Miguel estava sendo abastecida por um cacimão próximo. Já na visita de março/2014, também foi considerado “que o objetivo do convênio não foi atingido”, pois, os serviços de captação, adutora, chafariz, reservatório e tratamento das localidades de Ipueiras e São Pedro não haviam sido executados conforme o projeto, enquanto que a escola da localidade de São Miguel estava desativada.

32. A inexistência das medições que deveriam ter sido efetuadas, bem como da planilha detalhada do orçamento impede melhor análise sobre o custo de cada etapa a ser executada. Nem a planilha da empresa contratada consta dos autos. De qualquer forma, a concedente reprovou todo o objeto executado em vista de que o objetivo do Convênio 879/2006 não havia sido atingido.

33. Dado que o Sr. Francisco Vieira Costa, no cargo de prefeito municipal, era o responsável por executar o convênio, deve ser responsabilizado pela inexecução do objeto conveniado. Quanto à



empresa contratada, não há elementos nos autos que indiquem alguma responsabilidade pela inexecução assinalada pelo técnico da Funasa. Quanto ao município, não há responsabilidade solidária pela obra, vez que não foi beneficiado pela aplicação irregular de recursos.

34. O fundamento para a responsabilização de ente federativo em solidariedade com o gestor municipal executor do convênio encontra guarida na Decisão Normativa-TCU 57/2004. Acaso se decida pela readequação do objeto conveniado, corrigindo as irregularidades apontadas pela concedente, existe potencial de aproveitamento futuro da obra, porém, não ficou latente nos autos se o percentual executado constituía uma etapa útil, à luz do Manual de Orientações Técnicas para Elaboração de Propostas para o Programa de Resíduos Sólidos da Funasa que define etapa útil como aquela capaz de entrar em funcionamento imediatamente após a conclusão dos serviços e atender aos objetivos sociais e de salubridade ambiental.

35. Dessa forma, o município, por não ter vontade própria, ou seja, não ser capaz de tomar decisões relacionadas à execução de acordos/ajustes, não pode ser penalizado por decisões tomadas por seus administradores relativas a construção de obras as quais, ainda que concluídas, não tragam qualquer utilidade à municipalidade.

36. Apenas a título de informação, de acordo com dados extraídos do Siafi, o município de Quiterianópolis/CE, ao longo dos anos 2006 a 2016, recebeu recursos da Funasa no montante de R\$ 7,03 milhões, provenientes de 23 instrumentos de repasse celebrados. Tais recursos foram destinados à implantação dos sistemas de água, esgoto, melhorias sanitárias domiciliares, instalações hidrossanitárias e melhorias habitacionais para o controle da Doença de Chagas (peça 2, p.9).

CONCLUSÃO

37. O exame da ocorrência descrita na seção “Exame Técnico” permitiu, na forma dos art. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a responsabilidade do Sr. Francisco Vieira Costa e apurar adequadamente o débito a ele atribuído. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação do responsável (itens 17-36).

38. Registra-se que os autos deste processo não contêm os seguintes documentos: termo de convênio assinado entre as partes; extratos bancários de todo o período do convênio; plano de trabalho aprovado e assinado; planilha com o valor de cada serviço a ser realizado; ordem de serviço de início das obras; contrato com a empresa executora da obra; termo de recebimento definitivo da obra; planilhas de medição dos serviços executados; notas fiscais dos serviços executados; pagamentos realizados à empresa executora da obra.

Da prescrição da pretensão punitiva

39. No que se refere à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, consoante o incidente de uniformização de jurisprudência deliberado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, aplica-se o prazo prescricional de dez anos previsto no art. 205 do Código Civil vigente, a contar da data de ocorrência do fato tido por irregular.

40. No presente caso, houve a inexecução total do objeto conveniado. Tomando-se como fato gerador do débito a data imediatamente posterior ao prazo final para a apresentação de prestação de contas, 24/11/2008 (peça 2, p.1), e, considerando que o ato ordenatório da citação dos arrolados está previsto para fevereiro/2017, ainda não terá transcorrido dez anos dos fatos impugnados.

41. Sendo assim, reconhecida a interrupção do prazo prescricional, com fundamento no art. 202, inciso I, do Código Civil vigente, inexistente no presente processo óbice ao exercício da ação punitiva por parte deste Tribunal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

42. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior com a seguinte proposta

de encaminhamento:

a) realizar a **citação** do Sr. Francisco Vieira Costa (CPF 056.373.173-72), ex-prefeito de Quiterianópolis/CE, com fundamento nos art. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres da Funasa as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em virtude da ocorrência descrita abaixo:

Irregularidade: inexecução total do objeto do Convênio 879/2006 (Siafi 561964).

Quantificação do débito:

Valor original	Data da ocorrência	Lançamento
80.000,00	8/6/2006	Débito
80.000,00	22/8/2006	Débito
40.000,00	14/1/2008	Débito
3.697,01	8/5/2009	Crédito

Valor atualizado do débito, sem juros, até 21/2/2017: R\$ 361.563,53 (peça 3).

Cofre credor: Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

Dispositivos violados: art. 22 da IN/STN 1/1997; art. 51 c/c art. 63, § 1º, II, “a” da Portaria Interministerial 127/2008; art. 65 c/c art. 82, § 1º, II, “a” da Portaria Interministerial 507/2011.

Conduta: não executar o objeto do Convênio 879/2006.

Nexo de causalidade: como ordenador de despesas do município, a autorização de despesas do Convênio 879/2006 resultou na inexecução total do objeto. Além disso, não tomou nenhuma medida para atender as irregularidades/impropriedades relatadas na análise da prestação de contas efetuada pela concedente dos recursos.

Culpabilidade: Não é possível inferir que houve boa-fé, sendo razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara e de que lhe era exigível conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter saneado as irregularidades/impropriedades relativas ao Convênio 879/2006 apontadas no Ofício 1321/2014/Serviço de Convênios/SUEST-CE, de 16/128/2014.

b) informar o responsável de que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) encaminhar cópia desta instrução ao responsável.

SECEX-MT, em 21 de fevereiro de 2017.

(Assinado eletronicamente)

CLÁUDIO VARGAS RODRIGUES

AUFC, Matr. 7639-2