VOTO

A presente tomada de contas especial (TCE) foi instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em desfavor de ex-prefeitos do Município de São José da Tapera/AL, Sra. Edneusa Pereira Ricardo (gestão 2001-2004), Sr. José Antônio Cavalcante (gestão 2005-2008) e Sr. Jarbas Pereira Ricardo (gestão 2009-2012 e 2013-2016), em razão de irregularidades na execução do Convênio 127/2003.

2. Referido convênio, que contou com a previsão de recursos federais no valor de R$ 599.460,00, tinha por objetivo a execução de Sistema de Abastecimento de Água no Município de São José da Tapera/AL, com vistas a beneficiar a comunidade do Povoado Caboclo, compreendendo a execução de serviços preliminares, adutora, reservatório, estação elevatória, rede de distribuição e as ações do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social – PESMS, com apresentação teatral, oficinas, palestras, reuniões e visitas domiciliares.

3. Os recursos pertinentes foram disponibilizados à municipalidade mediante oito ordens bancárias. As três primeiras, no valor total de R$ 194.765,50, foram creditadas na gestão da Sra. Edneusa Pereira Ricardo (período 2001-2004), relativas à primeira parcela do montante do convênio. A segunda parcela da avença (R$ 263.785,43), correspondente às duas seguintes ordens bancárias, foi creditada na gestão do Sr. José Antônio Cavalcante (gestão 2005-2008) e as três últimas ordens bancárias, pertinentes à terceira parcela do ajuste (R$ 140.909,07), foram disponibilizadas ao município na gestão do Sr. Jarbas Pereira Ricardo (gestão 2009-2012).

4. A Funasa avaliou a execução do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (PESMS) relativo ao Convênio 127/2003 e considerou que foi cem por cento executado (peça 3, p. 205-279).

5. As irregularidades que motivaram a instauração desta tomada de contas especial foram (i) a inexecução parcial do objeto, em decorrência do pagamento por serviços não executados e da transferência de recursos da avença em favor da empresa Nativa Construtora Ltda., sem a devida contraprestação de serviços e/ou fornecimentos, (ii) o saque irregular de recursos do convênio, mediante cheque nominativo à própria prefeitura, e (iii) a omissão no dever de apresentar a prestação de contas final do convênio.

6. Em sua instrução inicial (peça 19), a unidade técnica considerou afastada a responsabilidade da gestora Edneusa Pereira Ricardo. Isso porque, com relação à primeira parcela do convênio, gerida pela responsável em questão, a Funasa, mediante visita técnica realizada em 6/6/2005, constatou a execução física de 31,5% do objeto do convênio e o atingimento integral das metas físicas correspondentes (peça 2, p. 305-309). As impropriedades levantadas no Parecer Técnico 4/2005 (peça 2, p. 321-325) foram afastadas pela municipalidade, o que levou a Funasa a aprovar a prestação de contas parcial da avença.

7. Levou em conta, ainda, a unidade técnica que a parte executada na gestão da Sra. Edneusa beneficiou a comunidade de Cachoeirinha.

8. Os demais envolvidos foram citados pelos seguintes motivos:

a) pagamento por serviços não executados durante a gestão do Sr. José Antônio Cavalcante (R$ 35.192,39). Além do mencionado gestor, foram também apontados como responsáveis pelo débito apurado, o Sr. Jarbas Pereira Ricardo, prefeito sucessor (por haver dado continuidade às obras sem exigir da empresa contratada pelo Município a devolução dos valores a ela pagos sem a devida contraprestação dos serviços) e a empresa Marroquim Engenharia Ltda., recebedora dos recursos indevidamente pagos;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58054498.

b) transferência de recursos da avença em favor da empresa Nativa Construtora Ltda. (R$ 140.909,07), sem a devida contraprestação de serviços e/ou fornecimentos, sendo responsabilizados o Sr. Jarbas Pereira Ricardo (por haver, na qualidade de prefeito, autorizado a transferência dos recursos sem que tenha sido demonstrada a pertinência da transação com a execução do convênio ou comprovada a execução de serviços pertinentes) e a empresa beneficiária dos recursos irregularmente pagos, Nativa Construtora Ltda.;

c) saque irregular de recursos do convênio, mediante cheque nominativo à própria prefeitura (R$ 24.898,67), na gestão do Sr. José Antônio Cavalcante. Além do referido gestor, também foi citada a empresa Marroquim Engenharia Ltda., uma vez que o saque somente foi possível em face da nota fiscal 000300, emitida por aquela empresa, documento necessário à liquidação da despesa pela prefeitura;

d) omissão no dever de apresentar a prestação de contas final do convênio, especificamente em relação à parcela repassada pela Funasa em 11/9/2009, no valor de R$ 140.909,07, sendo esse valor apontado como débito.

9. Instados a se pronunciar nos autos, já no âmbito do TCU, os responsáveis apresentaram alegações de defesa (peças 34, 38, 43 e 59), à exceção do Sr. José Antônio Cavalcante, que deixou correr **in albis** o prazo para sua defesa, sendo considerado, por conseguinte, revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

10. A unidade técnica, após análise das defesas apresentadas, opinou pelo afastamento da responsabilidade do Sr. José Antônio Cavalcante e da empresa Marroquim Engenharia Ltda. quanto ao pagamento por serviços não executados (item 7 "a" deste voto), uma vez que o Relatório de Visita Técnica 13 elaborado pelo concedente (peça 3, p. 23-35) atestou a execução física de percentual correspondente à primeira e à segunda parcelas, o que engloba os recursos recebidos pelo referido gestor e executados pela referida empresa, relativos à segunda parcela. Além disso, ante a aprovação da execução financeira da avença, as contas do referido gestor foram aprovadas pelo órgão concedente, decisão essa comunicada ao responsável (peça 3, p. 57 e 61-63), tendo sido caracterizado o aproveitamento das obras correspondentes, vez que os moradores do distrito de Cachoeirinha e do Povoado Caboclo, município de São José da Tapera/AL, estavam sendo beneficiados com implantação do Sistema de Abastecimento de Água (peça 70, p. 11).

11. Propôs, também, o afastamento da responsabilidade da empresa Marroquim Engenharia Ltda. quanto ao saque em espécie da conta do convênio (item 7 "c" do voto), considerando que os serviços foram efetivamente prestados, a nota fiscal emitida não apresenta indícios de inidoneidade, houve atesto da execução das obras contratadas por parte da Funasa e a quebra do nexo de causalidade não foi promovida pela referida pessoa jurídica, não sendo razoável exigir-se que indagasse a fonte dos recursos recebidos, ainda que recebidos em espécie.

12. Pugnou, ainda, a unidade técnica pela irregularidade das contas do Sr. José Antônio Cavalcante, em relação ao saque em espécie (item 7 "c" do voto), e do Sr. Jarbas Pereira Ricardo, diante da omissão no dever de prestar contas não justificada e da não comprovação da regular aplicação dos recursos que lhe foram confiados para consecução do objeto pactuado.

13. Quanto ao débito a ser imputado ao Sr. Jarbas Pereira Ricardo, a unidade técnica considerou a aprovação pelo concedente da execução de obras no percentual de 71,11% do total do convênio, bem como a devolução de saldo remanescente no valor de R$ 45.597,74 (peça 70, p. 50-52) e o montante apontado pela Funasa como não executado, R$ 175.913,17 (peça 70, p. 16). Calculou, assim, que recairia ao gestor a responsabilidade pela devolução de R$ 130.316,17.

14. Com relação à empresa Nativa Construtora Ltda., a unidade técnica sugeriu a rejeição das alegações de defesa e sua condenação em débito, solidariamente com o responsável Jarbas Pereira Ricardo, no montante de R$ 130.316,17.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58054498.

15. O representante do **Parquet** de contas, neste processo representado pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (peça 77), discordou parcialmente da proposta de encaminhamento sugerida pela unidade técnica, quanto ao juízo de mérito das contas do Senhor José Antônio Cavalcante.

16. No entender do Ministério Público de Contas, ainda que tenha havido falha no saque dos valores do convênio, há possibilidade de se estabelecer com segurança o nexo de causalidade relativo a esse montante, motivo pelo qual propôs o julgamento pela regularidade das contas do referido gestor.

17. Além disso, sugeriu o **Parquet** correção na identificação do débito apurado pela unidade técnica, em relação ao Sr. Jarbas Pereira Ricardo. Em vez da subtração direta dos valores apontados, sugeriu a inclusão dos valores de débito e crédito, posto que ocorrentes em datas diversas.

18. Feito esse histórico, passo a analisar o mérito deste processo.

19. Com relação ao pagamento por serviços não executados durante a gestão do Sr. José Antônio Cavalcante, cuja responsabilidade foi atribuída não só àquele gestor, como também ao Sr. Jarbas Ricardo e à empresa Marroquim, discordo das manifestações proferidas nos autos, que opinaram pelo acolhimento das alegações de defesa apresentadas para afastar as respectivas responsabilidades.

20. De fato, como apontou a unidade técnica, os relatórios emitidos pela Funasa (peça 3, p. 57 e 61-63, peça 3, p. 23-25 e 49-51), datados de 2007, atestaram a execução das metas relativas aos recursos geridos por aquele gestor (segunda parcela da avença), equivalente a 65% dos serviços executados, a aprovação da correspondente execução financeira (peça 5, p. 14), bem assim o aproveitamento da obra para a população da localidade.

21. Entretanto, a prestação de contas encaminhada pelo referido gestor somente abrangeu a primeira parcela por ele gerida, no montante de R$ 134.898,17. É em relação a ela que a Funasa atesta a execução das metas e aprova a execução financeira.

22. O montante de R$ 128.887,26, igualmente aplicado pelo referido responsável, só foi objeto de prestação de contas em 12/9/2011, pelo prefeito sucessor, Sr. Jarbas Pereira Ricardo (peça 3, p. 379-389 e peça 4, p. 3-303).

23. A documentação apresentada na prestação de contas (relação de pagamentos, relação de bens adquiridos, notas fiscais, recibos e extratos bancários) comprova pagamentos realizados na gestão do ex-prefeito José Antônio Cavalcante à empresa Marroquim Engenharia, no montante de R$ 129.791,00, todos realizados em 2006 (peça 3, p 387, e peça 4, p. 5-25).

24. Em contrapartida, a Funasa, na análise da prestação de contas final apresentada pelo Sr. Jarbas Pereira Ricardo (peça 70, p. 32 e seguintes), com base em relatório elaborado em 2015 (peça 70, p. 10-11), apontou a execução de 71,11% das metas físicas estabelecidas na avença e apresentou planilha de serviços não executados no valor de R$ 175.913,71 (peça 70, p. 16). Destaco que todo o montante gerido pelo Sr. Jarbas, no valor de R$ 140.909,07, foi totalmente impugnado pela Funasa.

25. Em termos financeiros, foi pago à Marroquim Engenharia a quantia de R$ 459.454,67, sendo R$ 194.765,00, em 2004 (vide peça 2, p. 257); R$ 134.898,67, em 2005 (vide peça 2, p. 369); e R$ 129.791,00, em 2006 (vide peça 3, p. 387). Daquele montante, R$ 433.086,83 se referem a serviços realizados e com benefício (4.928 metros, peça 70, p. 16) e R$ 26.367,84 a serviços não realizados.

26. Considerando que a Sra. Edneusa Pereira Ricardo teve sua prestação de contas aprovada pela Funasa, que atestou o atingimento integral das metas físicas correspondentes (peça 2, p. 305-309), deve responder pelos serviços não executados o Sr. José Antônio Cavalcante, gestor dos recursos, juntamente com a empresa beneficiária dos recursos indevidamente pagos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58054498.

27. Deixo de responsabilizar solidariamente o Sr. Jarbas Ricardo em relação ao débito em questão. Os recursos questionados foram totalmente aplicados na gestão do Sr. José Antônio Cavalcante e a empresa Marroquim não recebeu, depois disso, outros recursos do convênio, dos quais se pudesse exigir a compensação do montante pago sem a devida contraprestação de serviços.

28. Não há no caso prescrição da pretensão punitiva. O fato impugnado ocorreu em 13/6/2006 (peça 4, p. 25) e a citação do responsável, em 25/8/2015 (peças 26 e 37), tempo inferior, portanto, ao prazo de dez anos previstos no Código Civil, adotado subsidiariamente por esta Corte de Contas.

29. No que tange ao saque irregular de recursos do convênio, mediante cheque nominativo à própria prefeitura, concordo com o Ministério Público de Contas.

30. Ainda que tenha sido caracterizada a irregularidade em questão, o nexo de causalidade, neste caso concreto, pode ser obtido por outros meios que permitiram, ainda que indiretamente, demonstrar que o destino dos recursos foi o previsto no ajuste.

31. Como bem salientou o **Parquet**, há possibilidade de se estabelecer com segurança o nexo de causalidade relativo a esse montante, a partir dos seguintes dados: (i) correspondência temporal entre a nota fiscal emitida pela empresa Marroquim Engenharia Ltda. referente à 3.ª medição dos serviços (peça 2, p. 377) e os dois cheques emitidos para o pagamento da despesa, aquele impropriamente sacado no valor de R$ 24.898,67 (peça 2, p. 381-382), e um outro no valor de R$ 15.000,00 (peça 2, p. 383-384); (ii) coincidência exata do somatório dos cheques com o valor do documento fiscal e do recibo correspondente (R$ 39.898,67 – peça 2, p. 376-379); e (iii) atestação pelo concedente da execução física do empreendimento na gestão do Sr. José Antônio Cavalcante (peça 2, p. 108).

32. Tal posicionamento encontra amparo na jurisprudência deste Tribunal, conforme Acórdãos 5.423/2017-TCU-2ª Câmara, 1.607/2017-TCU-1ª Câmara, 3.917/2016-TCU-1ª Câmara, 6.309/2009-TCU-2ª Câmara, 2.089/2008-TCU-2ª Câmara, 274/2008-TCU-Plenário, 1.099/2007-TCU-2ª Câmara, dentre outros.

33. Dessa forma, entendo afastadas as responsabilidades tanto do gestor quanto da empresa Marroquim Engenharia Ltda., em relação a esse ponto.

34. A empresa Nativa Construtora Ltda. e o gestor Jarbas Pereira Ricardo foram chamados aos autos para comprovar a transferência do valor de R$ 140.909,07, com recursos do convênio, sem a comprovação da devida contraprestação de serviços e/ou fornecimento de bens.

35. Quanto à essa questão, consta dos autos que a referida empresa teria sido contratada pela municipalidade, por intermédio da Tomada de Preços 3/2012, para a complementação das obras a que se refere o presente convênio (peça 70, p. 42-48). Não há, entretanto, nos autos, documentos relacionados à homologação e adjudicação do respectivo certame licitatório, o contrato firmado entre as partes e a rescisão da contratação anterior firmada com a empresa Marroquim, originalmente responsável pela execução dos serviços relacionados ao convênio em exame.

36. A relação de pagamentos efetuados nessa contratação (peça 70, p. 40) engloba os recursos ora questionados (R$ 140.909,07), mais o valor de R$ 30.348,90, de origem não apontada nos autos. Há informações de que o município de São José da Tapera/AL firmou outros dois convênios com a Funasa (Convênios 64/2004 e 1671/2004) também destinados ao abastecimento de água na municipalidade, o que poderia explicar o valor cuja origem nos é desconhecida.

37. A nota fiscal da prestação dos correspondentes serviços, emitida em 25/4/2012, foi anexada aos autos à peça 70, p. 58, no valor de R$ 175.649,19. A realização dessa despesa ocorreu fora da vigência do convênio, que expirou em 11/1/2010 (peça 71, p. 385 e peça 19, p. 2).

38. Nesse ponto, vale rememorar o acompanhamento da execução da obra realizado pela Funasa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58054498.

39. No relatório de visita técnica 13 (peça 3, p. 23-25), datado de 26/7/2007, e no parecer técnico parcial, datado de 15/8/2007 (peça 3, p. 49-51), a Funasa consignou a execução de 65% do convênio, correspondente à primeira e à segunda parcelas. Por sua vez, o relatório de visita técnica final (peça 3, p. 87-91), inclusive com memória de cálculo (peça 3, p. 91), lavrado em 29/3/2010, atestou a execução de um percentual de 70,03% das obras do convênio e o aproveitamento da obra para os moradores do distrito de Cachoeirinha, município de São José da Tapera/AL.

40. Na análise da prestação de contas final apresentada pelo Sr. Jarbas Pereira Ricardo (peça 70, p. 32 e seguintes), a Funasa, com base em relatório elaborado em 2015 (peça 70, p. 10-11), apontou a execução de 71,11% das metas físicas estabelecidas na avença e apresentou planilha de serviços não executados no valor de R$ 175.913,71 (peça 70, p. 16).

41. Entre 2010 e 2015, o mencionado relatório apontou a execução de obras complementares de prolongamento da Adutora de Cachoerinha até o Povoado Caboclo, no total de 174,88 metros (peça 70, p.11), afastando, assim, o questionamento pertinente à realização de serviços sem utilidade, no total de R$ 9.687,69.

42. Ainda que tenha aparentemente havido um avanço na obra depois de 2010, a nota fiscal emitida pela empresa Nativa Construtora Ltda., referente ao valor total da contratação, não guarda relação com a verificação realizada depois pela Funasa que apontou a execução de apenas 1,08% após sua última vistoria (de 70,03% para 71,11%). Não há nos autos documentação que respalde o pagamento realizado à referida empresa, nem mesmo em relação à pequena diferença de percentuais de execução, verificada entre 2010 e 2015.

43. Ainda que o montante pago à empresa tenha sido maior do que o valor do repasse ora examinado, o débito ora apurado restringir-se-á àquele valor.

44. Há comprovação nos autos de que foi devolvido à Funasa o valor relativo às aplicações de recursos no mercado financeiro (R$ 45.597,74 - peça 70, p. 50-52). Esses recursos se referiam aos rendimentos da última parcela disponibilizada. Isso porque a prefeitura recolheu à Funasa os rendimentos financeiros remanescentes da primeira parcela, no valor de R$ 904,50 (peça 2, p. 327), e os pagamentos relacionados a despesas da segunda parcela ocorreram dois meses após o repasse, não se justificando materialmente o cálculo.

45. Considerando que a proposta destes autos é a devolução integral da última parcela disponibilizada, devidamente atualizada, entendo que do valor do débito deve ser deduzido o saldo devolvido, de R$ 45.597,00, para que não haja enriquecimento sem causa do erário.

46. Dessa forma, entendo devam ser rejeitadas as alegações de defesa do responsável Jarbas Pereira Ricardo e da empresa Nativa Construtora Ltda., condenando-os solidariamente à devolução do valor de R$ 140.909,07, deduzido o valor já devolvido de R$ 45.597,00.

47. Considerando que os atos irregulares ocorreram no exercício financeiro de 2012, observa-se que não houve prescrição da pretensão punitiva.

48. Com relação ao montante remanescente pago à empresa, julgo pertinente encaminhar ciência à Funasa de que foram identificados pagamentos sem comprovação da devida prestação dos serviços e que podem ter relevância nas prestações de contas dos Convênios 64/2004 e 1671/2004, firmados para a continuidade da obra em exame.

49. No que tange à omissão no dever de apresentar a prestação de contas final do convênio, especificamente em relação à parcela repassada pela Funasa em 11/9/2009, no valor de R$ 140.909,07, anuo às manifestações que me precederam e rejeito as alegações de defesa.

50. Conforme consignado pela unidade técnica, o responsável encaminhou documentos a título de prestação de contas à Funasa após a citação por parte do TCU, que ocorreu em 25/8/2015, caracterizando, assim, a omissão apontada. Não houve justificativa do responsável para a apresentação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58054498.

intempestiva da prestação de contas.

51. Dessa forma, entendo cabível ao gestor a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

52. Quanto ao pedido de sobrestamento deste feito, em virtude de solicitação à Funasa de nova vistoria formulada pelo Sr. Jarbas Ricardo, observo que a Funasa já realizou pelo menos oito visitas técnicas no objeto conveniado, a última em 7/4/2015, mais de cinco anos após a vigência final da avença (11/1/2010), a pedido do mesmo responsável, ocasião em que a entidade verificou a execução física de 71,11% do objeto previsto.

53. Lembro que o cronograma físico para execução do objeto, consoante o plano de trabalho apresentado pelo Município, previa sua execução em apenas doze meses (peça 1, p. 13) e o convênio foi celebrado em 22/12/2003 (peça 1, p. 87). Mesmo considerando o atraso no repasse das verbas pela Funasa, verifica-se que cerca de 80% dos recursos federais foram entregues ao Município até 17/1/2006, ou seja, há mais de dez anos. Os cerca de 20% restantes foram repassados em 9/9/2009, há mais de seis anos, e já no mandato do responsável Jarbas Pereira Ricardo.

54. Nesta etapa processual, o Sr. Jarbas Ricardo não trouxe aos autos elementos fortes de convicção da efetiva conclusão da obra, apenas relatório por ele próprio subscrito e algumas fotografias.

55. Considerando que a Funasa entendeu inócua a realização de nova inspeção física (peça 68), que é dever do gestor comprovar a regular aplicação dos recursos públicos a ele disponibilizados e em atenção ao princípio da independência das instâncias, que norteia a atividade de controle externo, deixo de acolher o pedido de sobrestamento em exame.

Ante o exposto, acompanho a proposta da unidade técnica, com as ressalvas apontadas pelo MPTCU, e VOTO pela adoção da minuta de acórdão que ora trago ao exame deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de setembro de 2017.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58054498.