



Processo TC 009.428/2016-0
Tomada de Contas Especial

Parecer

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa/MS, em desfavor do Sr. Carlinho Furlan, ex-prefeito do Município de Sampaio/TO (Gestões: 2001-2004 e 2005-2008), em razão da impugnação total de despesas do Convênio 2.113/2001, de 31/12/2001, celebrado com a Prefeitura Municipal de Sampaio/TO, tendo por objeto execução de sistema de esgotamento sanitário, compreendendo rede coletora, interceptor, ligações domiciliares, estação elevatória, caixa de areia, lagoas facultativas e de maturação, energização e instalações elétricas, conforme Plano de Trabalho acostado à peça 1, p. 29.

2. O ajuste foi celebrado no valor de R\$ 1.275.927,29, dos quais 1.258.849,49 seriam aportados pelo concedente e R\$ 17.077,80 a título de contrapartida do município, com vigência estipulada para o período de 31/12/2001 a 25/11/2003, incluindo o prazo para prestação de contas (peça 1, p. 63-77; 93; 125 e 157). Os recursos foram repassados por meio de ordem bancárias, em três parcelas: uma de R\$ 419.616,49, em 20/5/2002, e duas de R\$ 419.616,50, em 2/10/2002 e 26/12/2002 (peça 1, p. 83, 117 e 123).

3. A Funasa, com amparo no Parecer Técnico Conclusivo, de 26/8/2014 (peça 1, p. 221-225), reprovou a integralidade dos recursos transferidos, tendo em vista o não cumprimento do objeto conveniado, além da falta de documentação comprobatória e de licença ambiental, dando origem à TCE.

4. Antes de nos manifestarmos quanto ao mérito, procederemos com breve histórico dos autos, a fim de lançarmos as bases em que se assentará a nossa conclusão.

5. O Parecer Técnico, datado de 26/7/2002 (peça 1, p. 85), constatou a execução de 25% do objeto conveniado. Em 27/11/2002, outro Parecer Técnico (peça 1, p. 129), baseado no Relatório de Visita Técnica 3/2002 e em notas de serviços e relatórios de execução, sugeriu a aprovação parcial das contas no valor de R\$ 422.783,11.

6. Já em 22/8/2003, novo Parecer Técnico (peça, p. 135-139), com vistas a prorrogar o prazo da avença, atestou um percentual médio executado de 80%, de acordo com a vistoria realizada em 8/5/2003. Como consta no parecer, a proponente alegou que a conclusão do objeto dependeria das ligações intermunicipais. O engenheiro da Funasa afirmou, em sua análise, que tais ligações não seriam objeto do convênio.

7. Ocorre que, após um ano da vigência do ajuste, em 29/12/2004, a Funasa emitiu mais um Parecer Técnico (peça 1, p. 177), no qual concluiu pela execução física de 99,26% do objeto ajustado, porém, com 0% de funcionalidade, motivada pela ausência das ligações intermunicipais.

8. O Parecer Técnico 85, de 6/6/2005 (peça 1, p. 183-185), por sua vez, analisou a prestação de contas do convênio, apontando algumas irregularidades, e sugeriu a restituição aos

cofres da União do valor de R\$ 1.272.032,84, inclusive rendimentos de aplicação financeira.

9. Dois meses depois, contrariando a opinião anterior, no Parecer Técnico 102/2005, de 5/8/2005 (peça 1, p. 189-191), subsidiada pela visita ao município de Sampaio/TO, em 6/7/2005, houve manifestação no sentido de aprovar a prestação de contas, em virtude de o conveniente ter sanado as exigências anteriores e pelo atingimento de 100% do objeto pactuado. Ressalta que “*a não funcionalidade de 100% do sistema não indica prejuízo ao erário uma vez que as ligações interdomiliares não foram financiadas pela Funasa*”. Na ocasião, reiterou-se que as referidas ligações não eram metas do convênio, atestando-se, ainda, 70 unidades concluídas, com benefício para as famílias atendidas.

10. Quanto ao aspecto financeiro, os Pareceres 51/2006, de 8/5/2006 e 101/2010, de 21/6/2010 (peça 1, p. 195-197; 207-211) demonstraram a existência de pendências como comprovação de despesas e aplicação de parte da contrapartida, ausência de notas fiscais, extratos bancários, dentre outras, sem, contudo, apresentar nenhum material relativo à prestação de contas dos recursos transferidos. Ademais, a análise da prestação de contas final ficou condicionada à emissão de parecer técnico conclusivo.

11. Já em 26/3/2012, quase nove anos após o término da vigência do convênio em questão, o Parecer Técnico 5/2012 (peça 1, p. 217) exigiu do conveniente o projeto *as built* da obra para realização de visita técnica, que ocorreu em 14/8/2014, embasando o Parecer Técnico, de 26/8/2014, o qual atestou o não cumprimento do objeto pactuado, como relatado no parágrafo 3 deste pronunciamento.

12. Por fim, a Funasa emitiu o Parecer Financeiro 80/2015, de 26/3/2015 (peça 1, p. 239), impugnando o valor total repassado ao município (R\$ 1.258.849,49), razão da instauração da TCE em exame.

13. Na fase externa desta tomada de contas, após citação, o responsável trouxe, em sua defesa, o Parecer Técnico DIESP 11/2016, de 20/1/2016 (peça 13, p. 4-5), o qual confirma a conclusão do objeto e o alcance do objetivo do Convênio 2.113/2001. Importa destacar que o citado parecer fez a seguinte menção: “*no momento da visita, o serviço de esgotamento sanitário e tratamento para o município de Sampaio estava sendo feito, de forma constante e ininterrupta, pela concessionária ATS – Agência Tocantinense de Saneamento*”, alertando sobre o lapso temporal de mais de cinco anos entre a conclusão do objeto e a concessão dos serviços, e ainda informou que “[s]ob sua gestão, a concessionária fez adequações técnicas a este sistema e, no momento da visita técnica, não foi possível mensurar a execução isolada dos itens: (...) a) Rede coletora/interceptor/ligações domiciliares; b) Estação elevatória; c) Caixa de areia; d) ETE (lagoas: duas facultativas e uma de maturação); e) Energização e instalações elétricas”.

14. Ao examinar a defesa do responsável, a Unidade Técnica elaborou proposta uniforme (peças 27-29) de arquivar a TCE, com base no art. 212 do Regimento Interno (RI/TCU), ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

15. Ato contínuo, na primeira oportunidade em que os autos estiveram neste Gabinete, manifestamo-nos pela necessidade de saneamento dos autos (peça 30), haja vista que o processo não dispunha, até então, de elementos suficientes para se concluir que não se evidenciavam os pressupostos de constituição do feito – porquanto a própria Funasa havia registrado, em parecer lançado à peça 24, p. 1, que restava ainda um montante a ser devolvido ao erário. Ademais, naquela mesma ocasião, constatamos que os autos se ressentiam da ausência dos documentos apresentados pelo responsável a título de prestação de contas, razão por que propusemos ao Relator que, em sede de decisão preliminar, determinasse a realização de diligência junto à Funasa/TO, a fim de que

aquela Fundação encaminhasse ao TCU: (i) as providências adotadas em relação à prestação de contas dos recursos descentralizados pela via do Convênio 2.113/2001, contendo manifestação definitiva sobre as desconformidades indicadas por sua área técnica e especificação, no caso de conclusão pela ocorrência de dano, das irregularidades que o ensejaram; e (ii) cópia integral de toda a documentação apresentada pelo responsável a título de prestação de contas.

16. O relator anuiu com a proposta preliminar *supra*, por meio do despacho de peça 31, e a Unidade Instrutiva, a seu turno, promoveu a correspondente diligência (peças 32-35).

17. Em resposta à diligência realizada, a fim de esclarecer as conclusões sobre a prestação de contas dos recursos repassados por meio do Convênio 2.113/2001 ao Município de Sampaio/TO, a Funasa, finalmente, manifestou-se (peça 36, p.1) reiterando o posicionamento emitido no Parecer Financeiro 21/2016, de 1/12/2016 (peça 37, p. 87 e 88), no qual a prestação de conta final, no valor de R\$ 1.267.159,17 foi aprovada com ressalva, restando um débito de R\$ 15.833,80 a ser ressarcido ao erário, sendo R\$ 4.405,97 referentes a contrapartida proporcional à obra não realizada e R\$ 11.427,83 relativos a utilização de rendimento financeiros para pagamentos de despesas não relacionadas ao referido convênio. Ato contínuo, a Fundação colaciona documentos às peças 36 e 37, inclusive a prestação de contas encaminhada pelo ex-prefeito.

18. Diante desse cenário, a Unidade Técnica, em sua instrução definitiva à peça 39, aponta que “*não houve nenhuma evolução ou documento novo apresentado pelo Órgão*”.

19. A Unidade Instrutiva destaca, ainda, que o valor atualizado do débito (R\$ 35.797,90), em 2/10/2017 (peça 38), é inferior ao limite estabelecido na IN/TCU 71/2012 para instauração de TCE. Contesta, ainda, a citação realizada (peça 8), sob a alegação de não possibilitar a defesa do responsável, propondo o arquivamento dos autos, desta vez com fulcro no art. 213 do RI/TCU, sem cancelamento do débito.

20. Realizada essa digressão dos autos, passemos ao exame de mérito.

21. Com as devidas vênias à Unidade Técnica, este representante do Ministério Público junto ao TCU discorda do encaminhamento oferecido, pelas razões expostas a seguir.

22. É certo que, ao longo do tempo, a Funasa realizou o acompanhamento da obra, objeto do convênio. No curso das vistorias realizadas, observamos que o Parecer Técnico 102/2005, de 5/8/2005 (peça 1, p. 189-191), consigna que “*100% (cem por cento) do objeto pactuado foi executado*”, muito embora nesse mesmo documento o engenheiro signatário registre “*a não funcionalidade de 100% do sistema*”. Sobre a não funcionalidade do sistema, o aludido parecer conclui que tal fato “*não indica prejuízo ao erário uma vez que as ligações domiciliares não foram financiadas pela FUNASA*”.

23. Quanto às ligações domiciliares, é imperioso registrar que o plano de trabalho do convênio (peça 1, p. 29), previa, dentre as etapas construtivas do Sistema de Esgotamento Sanitário, a execução das referidas ligações, mais precisamente em sua etapa 1.1 “*Rede Coletora/Interceptor/Ligações domiciliares*”.

24. Por certo, a inexecução de ligações domiciliares em um sistema de esgotamento sanitário obsta a funcionalidade ao empreendimento. Todavia, deve-se considerar que, no caso concreto, a concedente informou, no Parecer Técnico DIESP 11/2016 (peça 37, p. 79-80), “*a coleta do esgoto domiciliar estava funcionando plenamente e o tratamento também estava funcionando plenamente*” de modo que “*há funcionalidade do sistema de esgotamento objeto deste convênio*” e

“houve o alcance do seu objeto”. Esse mesmo Parecer Técnico DIESP 11/2016 informa ter havido a concessão do serviço de esgotamento sanitário à Agência Tocantinense de Saneamento (ATS) e que, no momento de visitação da obra (23 e 24/11/2015), o “serviço de esgotamento e tratamento de esgoto” estava sendo executado pela respectiva concessionária.

25. As informações acima elucidam a questão atinente à funcionalidade do sistema de esgotamento sanitário, todavia, não há elementos nos autos que permitam afirmar quem executou os serviços de ligações domiciliares que possibilitaram o funcionamento do sistema, e nem quando os respectivos serviços foram realizados.

26. Aliado à indefinição quanto à conclusão do empreendimento, observa-se que os documentos apresentados a título de prestação de contas pelo responsável, ainda na fase interna, e jungidos aos autos pela Funasa (peças 36 e 37) não logram comprovar a boa e regular aplicação da totalidade dos recursos conveniados, sendo tal situação preponderante para o deslinde de mérito do feito. Senão vejamos.

27. É que, dentre a documentação apresentada na prestação de contas, apenas a Nota Fiscal 605 (peça 36, p. 8) pode ser considerada como relacionada aos serviços objeto do Convênio 2.113/2001. Mesmo assim, o cheque 632471 (peça 36, p. 9), utilizado para pagar a Nota Fiscal 605, foi emitido por valor menor do que o constante do referido documento fiscal, razão por que deve ser descontada do valor do débito tão somente a quantia de R\$ 422.783,11 (peça 36, p. 15 e 19).

28. As demais notas fiscais apresentadas refogem do escopo do objeto ajustado, tratando-se de aquisição de materiais de escritório e de papelaria (peça 36, p. 54-62, 64, 66-67; peça 37, p. 1, 6, 51-57) e os pagamentos que possuem notas fiscais correspondentes foram realizados utilizando contas bancárias diversas da conta específica do convênio, e outros não foram localizados. Por fim, a Nota Fiscal 11 (peça 36, p. 84), além de não trazer nenhuma identificação do convênio, carece também de comprovação de sua efetiva quitação, tendo constado, aliás, na relação de pagamentos, que o respectivo pagamento teria sido feito em espécie, impossibilitando, pois, a verificação do liame causal entre essa despesa e os recursos do convênio.

29. Dessa forma, considerando que houve aproveitamento da obra de esgotamento sanitário, a qual foi concedida a empresa do ramo para exploração de serviço e que o Parecer Técnico de 26/7/2002, manifestou-se no sentido de aprovar parcialmente a prestação de contas, no valor de R\$ 422.783,11, em virtude da execução de 25% do objeto conveniado, ressaltando que o valor tem lastro comprobatório nos autos, embora a nota fiscal referente ao serviço executado apresente valor superior ao declarado na relação de pagamentos, sugere-se afastar essa importância do débito a ser imputado ao responsável. Nesse diapasão, a Jurisprudência Seleccionada do TCU traz o seguinte enunciado:

“Para a apuração do débito decorrente de execução parcial, deve ser considerada a dedução de valor correspondente a possível aproveitamento de parte da obra já concluída.”

(Acórdão 2.599/2010-Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro)

30. Por outro lado, no que tange ao restante da verba pactuada, não é possível extrair dos autos elementos capazes de assegurar o nexo de causalidade entre as receitas e os gastos incorridos para consecução do objeto avençado, comprometendo, assim, a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos. Com isso, tal situação justifica a imposição de débito ao ex-gestor, no valor das despesas não comprovadas.

31. No tocante à parcela de contrapartida a ser aportada pelo município ao convênio, não restou demonstrado, com bases nos extratos constantes dos autos (peças 36 e 37), o efetivo depósito na conta específica, bem como sua aplicação nas despesas com o objeto ajustado. Também, os Pareceres Financeiros 51/2006 e 101/2010 da Funasa não atestam a aplicação da contrapartida. A jurisprudência da Corte de Contas é firme no entendimento de que se deve imputar o débito referente à parcela proporcional da contrapartida não executada considerando o que foi efetivamente realizado no objeto (Acórdãos 4.500/2016–2ª Câmara, 5.774/2015–1ª Câmara e 1.156/2013–Plenário).

32. No caso em questão, a União financiou R\$ 1.258.849,49 (98,66%) e coube à Prefeitura R\$ 17.077,80 (1,34%). Desse modo, visando garantir a proporcionalidade de participação de cada ente federativo no financiamento, deve-se aplicar os percentuais sobre o valor total efetivamente realizado do objeto. Sendo assim, aplicando o percentual relativo à contrapartida (1,34%) sobre o valor executado (R\$ 422.783,11), tem-se por resultado um montante de R\$ 5.665,29, que deveria ter sido aportado a título de contrapartida. Nesse caso, o débito correspondente à proporcionalidade da contrapartida deveria ser de responsabilidade do próprio ente municipal e não do gestor, em consonância com os entendimentos extraídos da Jurisprudência Selecionada do TCU:

“Quando configurada ausência de aplicação de contrapartida prevista em instrumento de convênio, cabe ao ente federado conveniente o ressarcimento, vez que incorporou a seu patrimônio a vantagem financeira correspondente à parcela da contrapartida que deixou de ser aplicada.”

(Acórdão 13.207/2016-2.ª Câmara, Relator Ministro Vital do Rêgo)

“Na falta de comprovação da aplicação da integralidade ou de parte do recurso da contrapartida, sem que haja comprovação de locupletamento do agente público, a responsabilidade pelo ressarcimento da dívida é do próprio ente federado conveniente, não havendo como responsabilizar o administrador, que pode, contudo, ter suas contas julgadas irregulares, com aplicação de multa.

(Acórdão 4.310/2014-2.ª Câmara, Relator Ministro José Jorge)

33. Ocorre que o longo lapso temporal desde o acontecimento dos fatos, ocorridos no ano de 2003, aliado à diminuta materialidade do valor correspondente à contrapartida, nos termos discorridos no parágrafo *supra*, não recomendam que seja o Município de Sampaio/TO chamado a integrar os presentes autos.

34. Assim, o débito que deve ser imputado ao responsável deve corresponder ao valor de R\$ 830.401,09, equivalente ao montante dos recursos federais transferidos que não tiveram a sua aplicação devidamente comprovada (R\$ 836.066,38), menos a contrapartida proporcional de responsabilidade do ente federado (R\$ 5.665,29).

35. Por oportuno, cabe alertar, como bem analisado pela Unidade Técnica à peça 39, que a prescrição da pretensão punitiva do TCU operou-se em 24/11/2013, visto que o ato ordinatório da citação, que interrompe a prescrição, é datado de 6/5/2016, razão por que resta exaurida a possibilidade de se impor ao responsável a sanção capitulada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

36. Por fim, quanto à validade da citação, não vislumbramos nenhum vício capaz de invalidá-la. As diligências posteriormente realizadas junto à Funasa não lograram alterar a situação fática dos autos, a ponto de demandar a realização de nova citação, uma vez que a documentação trazida aos autos foi apresentada à concedente pelo próprio conveniente, quando da prestação de contas dos recursos descentralizados por meio do ajuste inquinado.

37. Diante das considerações acima expendidas, este representante do Ministério Público



junto ao Tribunal de Contas da União manifesta-se em dissonância com a proposta consignada pela Secex/TO, sugerindo ao eminente Relator que julgue irregulares as contas do Sr. Carlinho Furlan (CPF: 424.529.700-00), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “c”, e 19 *caput*, da Lei 8.443/1992, condenando-o ao pagamento da importância de R\$ 830.401,09, em valores históricos, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas e valores discriminados na tabela abaixo até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação vigente:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
410.784,59	4/10/2002
419.616,50	26/12/2002

38. Adicionalmente, sugere-se encaminhar cópia da deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Tocantins, 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.

Ministério Público, em 6 de dezembro de 2017.

RODRIGO MEDEIROS DE LIMA
Procurador