

## GRUPO II – CLASSE II – SEGUNDA CÂMARA

TC 009.428/2016-0

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Sampaio – TO.

Responsável: Carlinho Furlan (CPF 424.529.700-00).

Representação legal: Dayana da Silva Alves de Assis (6738/OAB-TO) e outros.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. AUSÊNCIA DO NECESSÁRIO NEXO CAUSAL ENTRE OS RECURSOS FEDERAIS APORTADOS E OS SUPOSTOS DISPÊNDIOS INCORRIDOS NO AJUSTE. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO TCU.

## RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em desfavor de Carlinho Furlan, ex-prefeito de Sampaio – TO (gestões: 2001-2004 e 2005-2008), diante da total impugnação dos dispêndios inerentes ao Convênio 2.113/2001 destinado à execução de sistema de esgotamento sanitário sob o valor total de R\$ 1.275.927,29, com R\$ 1.258.849,49 em recursos federais e R\$ 17.077,80 em contrapartida municipal, tendo a vigência do ajuste sido estipulada para o período de 31/12/2001 a 26/08/2003, com o prazo final para a prestação de contas fixado em 25/11/2003.

2. Após a análise final do feito, o auditor federal da Secex/TO lançou o seu parecer conclusivo à Peça 39, com a anuência da dirigente da unidade técnica (Peça 40), nos seguintes termos:

“(…) *HISTÓRICO:*

2. *Conforme disposto na cláusula terceira do termo de Convênio citado, o valor do ajuste foi previsto no total de R\$ 1.275.927,29, com a seguinte composição: R\$ 17.077,80 de contrapartida da Conveniente e R\$ 1.258.849,49 à conta da Concedente, liberados mediante as Ordens Bancárias listadas abaixo:*

*Ordem Bancária Data Valor (R\$)*

*2002OB004885 20/05/2002 419.616,49*

*2002OB011342 02/10/2002 419.616,50*

*2002OB014463 26/12/2002 419.616,50*

*TOTAL 1.258.849,49*

3. *A motivação para a instauração da presente Tomada de Contas Especial foi a impugnação total de despesas, tendo em vista as conclusões consignadas no Parecer Técnico Conclusivo, de 26/08/2014 (peça 1, p. 221-225), que consignou que o “sistema projetado não está cumprindo seu objeto, que é a coleta e tratamento dos esgotos sanitários de Sampaio, bem como, a falta de documentação cadastral comprobatória e a falta de licença ambiental de operação que afronta a legislação vigente”.*

4. *Da análise dos autos, verifica-se que foi dada oportunidade de defesa ao agente responsabilizado, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa, tendo em vista as notificações de peça 1, p. 131, 179, 199-203,*

277 e 295. No entanto, o responsável não apresentou defesa e não recolheu a quantia que lhe foi solicitada, motivando, assim, a continuidade desta Tomada de Contas Especial.

5. A partir dessas conclusões, foram emitidos o Relatório de Auditoria, o Certificado de Auditoria e o Parecer do dirigente do Órgão de Controle Interno, todos de no. 43/2016 (peça 1, pp. 349-354), bem como, o Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 355), concluindo pela responsabilidade do Sr. Carlinho Furlan pelo débito apurado.

6. No âmbito desta Corte de Contas, por meio da instrução inicial (peça 4), foi proposta a citação do responsável acima, para que, no prazo de quinze dias, apresentasse alegações de defesa e/ou recolhesse aos cofres da Fundação Nacional de Saúde – Funasa/MS as quantias (corrigidas a partir das datas) discriminadas a seguir, na forma da legislação em vigor: - em 20/05/2002, R\$ 419.616,49 – em 02/10/2002, R\$ 419.616,49 – em 26/12/2002, R\$ 419.616,49.

7. Em cumprimento ao Despacho do Secretário (peça 6), foi promovida a citação proposta, mediante Ofícios nos. 0495/2016-TCU/SECEX-TO, de 11/05/2016 (peça 8) e 0703/2016-TCU/SECEX-TO, de 29/06/2016, dos quais o responsável tomou ciência, conforme documentos constantes das peças 11 e 17, tendo apresentado suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 13.

8. As alegações de defesa basearam-se no Parecer Técnico DIESP 11/2016, de 20/01/2016, anexado aos presentes autos pelo responsável, no qual o Eng. Wemerson Luis de Souza concluiu o que segue:

4.1. Diante da análise, exponho que o objeto foi concluído e o objetivo alcançado, desta forma cumpre-se a missão desta Fundação: Promover a saúde pública e a inclusão social por meio de ações de saneamento e saúde ambiental.

4.2. Portanto, meu parecer é: o convênio 2113/2001 alcançou seu objetivo e não há óbice técnico quanto a conclusão do objeto.

4.3. Encaminho este Parecer ao Serviço de Convênios para análise, pronunciamento e demais medidas cabíveis e pertinentes.

9. Na nova instrução produzida pela Secex/TO (peça 18), observou-se que, depois da instauração da presente Tomada de Contas Especial, que teve como base o mencionado parecer de 26/08/2014, outro parecer foi emitido pela Funasa, em 20/01/2016, noticiando que as irregularidades constatadas nas obras de execução do Sistema de Esgotamento, objeto do convênio 2113/2001, que deram causa a instauração desta TCE foram saneadas, conforme se verifica nas conclusões transcritas no item 8.

10. Considerou, também, que convinha conhecer o tratamento dado à matéria pelos demais órgãos daquela Fundação, a fim de se coligir mais elementos para subsidiar o juízo de valor no exame destas contas. Assim, propôs, que fosse diligenciada a Fundação Nacional de Saúde - Superintendência Estadual no Tocantins, para que encaminhasse à Secretaria Regional, informações sobre as providências adotadas em decorrência do Parecer Técnico Final DIESP 11/2016, de 20/1/2016, produzido em função da visita técnica realizada nos dias 23 e 24/11/2015, às obras de execução do Sistema de Esgotamento Sanitário, no Município de Sampaio/TO, objeto do Convênio 2113/2001, para subsidiar o exame de Tomada de Contas Especial, instaurada por aquela Fundação, em desfavor do ex-prefeito Municipal de Sampaio/TO, Sr. Carlinho Furlan.

11. A resposta da Funasa/Core/TO foi encaminhada na forma dos documentos constantes da peça 24. Constatamos, ainda, que o responsável, Sr. Carlinho Furlan, encaminhou, em 05/01/2017, documentos complementares à defesa apresentada anteriormente (peça 26).

12. Foi efetivada nova instrução (peça 26), onde constatou-se que as obras foram concluídas e as prestações de contas devidamente apresentadas, com envio, inclusive, de documentação complementar, que resultou no Parecer Financeiro no. 21/2016 (peça 37, p. 87-88), que, concluiu pela aprovação com ressalva do valor de R\$1.267.159,17, restando um valor 15.833,80 a ser devolvido ao erário, proveniente de (peça 36, p.78):

- R\$ 11.427,83 - pagamento fora das metas do convênio, em 25/11/2003;
- R\$ 4.405,97 – contrapartida em obra realizada pela Concedente, em 26/12/2002).

13. Continua a instrução, relatando que o responsável em suas considerações, percebeu estranheza na continuidade das apurações da correta aplicação dos recursos federais, mesmo após o encerramento da tomada de contas especial, com mudanças de posição em várias ocasiões. Como pode ser comprovado, o Relatório Final de TCE, de 03/11/2015 (peça 1, p. 311-329) apontou irregularidades, consideradas definitivas pela gestão, sendo aprovado em seguida (peça 1, p. 331) e encaminhado para a Presidência da Funasa (peça 1, p. 333). Logo após essa providência, sem ter sido apresentado nenhum documento que justificasse tal medida, foi efetuada nova visita técnica à obra, sendo produzido novo relatório, com emissão de conclusão completamente diversa, em 20/01/2016.

14. Foi verificado, também, que só em 2016 então foi realizada análise da documentação complementar encaminhada pelo responsável, em resposta ao Parecer Técnico, produzido em 14/08/2014, que serviu de base para instauração da presente TCE (peça 26, p. 7). Além disso, relata que foi efetuada visita técnica em 23 e 24/11/2015 (20 dias após o encerramento desta tomada de contas especial no âmbito administrativo), o que não teria sido considerado antes da instauração da TCE (pois teve a conclusão de que o Convênio 2113/2001 teria alcançado seu objetivo).

15. Analisou-se, então, que ocorrera a elisão de grande parte do débito apurado em tomada de contas especial, sendo que o restante ainda estava sendo verificado no âmbito da administração pública (Funasa/Core/TO), ocorrendo, dessa forma, que esta tomada de contas especial foi encaminhada ao TCU sem a existência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 212 do Regimento Interno/TCU. Isto porque, não teriam sido esgotadas todas as medidas administrativas da alçada da Funasa/Core/TO para a recomposição do erário, antes da instauração do processo de tomada de contas especial a ser posteriormente apreciado pelo TCU: como admitido pela própria administração (em contrariedade ao art. 4o. da IN-TCU-71/2012). Existiria, inclusive, notificação ao ex-gestor, ainda pendente de resposta e dentro do prazo estipulado pela administração.

16. A instrução, dessa forma, permeia a discussão no sentido de que a responsabilidade primária pela fiscalização da correta aplicação dos recursos federais transferidos a Estados e Municípios compete ao órgão ou entidade concedente, tendo lugar a ação do TCU, em regra, após a devida atuação do repassador, evitando-se duplicidade de esforços e supressão de responsabilidades (Acórdão no. 516/2015 - Segunda Câmara, de relatoria do Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa).

17. Dessa maneira, reputou adequada a expedição de determinação ao órgão repassador, a fim de que reexaminasse a regularidade da aplicação dos recursos transferidos, encaminhando a este Tribunal as conclusões e providências adotadas ao fim do prazo estabelecido: quando deveriam ser apontados as reais irregularidades que porventura deram ensejo à instauração da mesma TCE, visto que os argumentos atualmente elencados teriam sido desconfigurados, impedindo, inclusive, nova citação do responsável.

18. Por fim, a instrução concluiu pela ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, propondo que: fosse determinado à Superintendência da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Tocantins – Funasa/TO, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU que examinasse a regularidade da aplicação dos recursos transferidos ao Município de Sampaio - TO, por meio do Convênio 2.113/2001, celebrado com o objetivo de permitir a "execução de Sistema de Esgotamento Sanitário", apreciando, na oportunidade, os indícios de irregularidade apontados por sua área técnica e encaminhando a este Tribunal as conclusões e providências adotadas ao fim do prazo acima

mencionado, inclusive a devida tomada de contas especial, se for o caso; e fosse arquivada a presente tomada de contas especial.

19. Após o parecer uniforme da Diretora e do Secretário da Secex/TO (peças 27 e 28), o Ministério Público junto ao TCU emitiu parecer discordante (peça 30), considerando que a melhor opção para a continuidade da análise da matéria seria, em sede de decisão preliminar, a determinação de nova diligência à Funasa/Core/TO, para que encaminhasse as conclusões e providências adotadas em relação à prestação de contas dos recursos transferidos ao Município de Sampaio/TO por intermédio do Convênio 2.113/2001, celebrado com o objetivo de permitir a execução de sistema de esgotamento sanitário, manifestando-se conclusivamente sobre as desconformidades indicadas pela sua área técnica, especificando, caso a sua análise indicasse a real ocorrência de dano ao erário (e as irregularidades que o ensejaram), fazendo acompanhar de cópia integral de toda a documentação apresentada pelo responsável a título de prestação de contas do referido convênio.

20. Após Despacho do Ministro relator (peça 31), em concordância com o MP/TCU, efetivou-se a diligência requerida (peça 32), respondida pela Funasa/Core/TO com o encaminhamento dos documentos de peças 36 e 37).

#### EXAME TÉCNICO

21. Por meio do Ofício 0238/2017/GAB/SECOV/SUEST-TO, além da documentação solicitada, aquela Superintendência Estadual da Funasa, que reafirma que aprovou com ressalvas parte da prestação de contas final no valor de R\$ 1.267.159,17 sendo R\$ 1.254.443,52 da FUNASA e R\$ 12.715,65 de contrapartida referente ao PESMS, ficando condicionado à solução de pendências por meio do atendimento das notificações, pelas quais se pleiteou o ressarcimento ao erário no valor de R\$ 15.833,80, sendo o valor de R\$ 4.405,97 de contrapartida proporcional a obra não disponibilizada e R\$ 11.427,83 referente a utilização de rendimentos financeiros para pagamentos de despesas não relacionadas ao convênio, tudo com o devido registro no SIAFI.

22. Verificamos que não houve nenhuma evolução ou documento novo apresentado pelo Órgão. Percebe-se, ainda, como alertado no Parecer do MPTCU, a ausência de elementos que possibilitassem a livre apreciação de provas e, por corolário, a emissão de juízo de mérito que se coadune com a verdade material que orienta a processualística do Tribunal de Contas da União. A instauração da TCE não indicou a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à sua ocorrência.

23. Destaca-se, também, que o valor atualizado do débito, apurado em 02/12/2017, perfaz a quantia de R\$ 35.797,90. Considerando, assim, as disposições da IN/TCU 71/2012 (alterada pela IN/TCU 76/2016), reputa-se como adequado que o desfecho deve ser diverso, uma vez que o valor atualizado do débito não ultrapassa a quantia definida como passível de dispensa de instauração da TCE (R\$ 100.000,00).

24. Além disso, a citação efetuada nos autos (peça 8) não contém os elementos que possibilitassem a defesa do responsável, visto que apontou a existência de uma dívida atualizadas monetariamente até 11/05/2016 de R\$ 3.041.839,26. 2, que seria decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação da integralidade dos recursos públicos recebidos por meio do Convênio 2.113/2001, firmado entre a Fundação Nacional de Saúde – Funasa/MS e o Município de Sampaio/TO, cujo objeto consistia na "execução de Sistema de Esgotamento Sanitário", conforme o Plano de Trabalho, tendo em vista a impugnação total das despesas daquele convênio, contrariando a Instrução Normativa STN 1, de 15/1/1997, e Convênio 2.113/2001.

25. Nesse sentido, considerando, ainda, que o processo encontra-se pendente de citação válida neste Tribunal, deve-se efetuar a proposta pelo seu arquivamento, sem cancelamento do débito, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso VI, e 213 do RI/TCU c/c os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012.

26. *Cumprе lembrar que o deslinde proposto está em consonância com jurisprudência desta Corte, de que é exemplo o Acórdão 5.676/2014-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, de cujo bojo se extrai o seguinte enunciado:*

*Concluindo o TCU pela existência de débito com valor diferente do originalmente apurado, em montante inferior ao limite mínimo estabelecido pelo Tribunal para instauração de tomada de contas especial, e caso ainda não tenha havido citação válida, o processo deve ser arquivado no âmbito do TCU, sem o cancelamento do débito, e a documentação pertinente restituída ao tomador de contas para adoção dos ajustes que se façam necessários com relação às medidas indicadas no art. 15 da Instrução Normativa-TCU 71/2012.*

27. *Por fim, verificamos que, com relação à da pretensão punitiva do TCU, como disposto, na sessão extraordinária de 08/06/2016, restou assente mediante o Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, em sede de incidente de uniformização de jurisprudência, que a essa pretensão subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil (10 anos), iniciando-se a contar da data da ocorrência da irregularidade sancionada e interrompendo-se com o ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte. Aplica-se ainda a regra de transição prevista no art. 2028 do Código Civil, na linha dos recentes julgados como os Acórdãos n.ºs 1520/2016 e 1641/2016 do Plenário, ambos de relatoria do Ministro Benjamin Zymler e 3931/2016 da 1.ª Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.*

28. *Uma vez que as parcelas da dívida e as irregularidades relativas aos pagamentos indevidos remontam a 25/11/2003, findou o respectivo prazo prescricional decenário da pretensão punitiva em 24/11/2013, sem citação válida, cujo efeito seria o de interromper o prazo prescricional. Conclui-se, assim, à luz do novel entendimento firmado sobre a matéria que houve o decurso do prazo prescricional para o exercício da pretensão punitiva pelo Tribunal.*

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) *arquivar o presente processo, sem cancelamento do débito, a cujo pagamento continuará obrigado o responsável, Sr. Sr. Carlinho Furlan (CPF: 424.529.700-00), ex-prefeito do Município de Sampaio/TO (Gestões: 2001-2004 e 2005-2008), com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso VI, e 213 do RI/TCU, bem como no art. 6º, inciso I, c/c o art. 19 da IN/TCU 71/2012;*

b) *dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao órgão instaurador e ao responsável.”*

3. De outra sorte, por intermédio do Exmo. Sr. Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, o MPTCU discordou da aludida proposta da unidade técnica, lançando, para tanto, o seu parecer à Peça 41, nos seguintes termos:

*“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 intermunicipais 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 visitação, 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 Selecionada 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 Seleccionada 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 13.207/2016-2ª 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 4.310/2014-2ª 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 convenente, 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.”

É o Relatório.