

TC 018.213/2014-6

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Formosa da Serra Negra (MA)

Responsável: Sr. Cláudio Vale de Arruda (CPF 236.592.203-10), Prefeito de Formosa da Serra Negra/MA nas gestões 2001 a 2004 e 2005 a 2008.

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa, em desfavor do Sr. Cláudio Vale de Arruda (CPF 236.592.203-10), Prefeito de Formosa da Serra Negra/MA nas gestões 2001 a 2004 e 2005 a 2008, em virtude da não apresentação de documentação complementar da prestação de contas do convênio EP 1810/2004 (Siafi 527546), celebrado entre a Funasa e o Município de Formosa da Serra Negra (MA), tendo por objeto a construção de sistema de abastecimento d'água (peça 1, p. 85-103), com vigência entre 27/12/2004 e 4/7/2010 (peça 2, p. 302).

HISTÓRICO

2. Para a execução do objeto do Convênio (peça 1, P. 85-103), foi previsto um total de R\$ 82.474,22, sendo R\$ 79.999,99 a cargo da concedente e R\$ 2.474,23 de contrapartida municipal, conforme cláusulas quinta e sexta do convênio (peça 1, p. 95). Os recursos federais correspondiam a 97% do total previsto.

3. A Funasa realizou as seguintes transferências para a conta do convênio:

Ordem Bancária	Data da OB	Data do crédito	Valor
2005OB908976 (peça 2, p.266)	5/12/2005	7/12/2005 (peça 1, p.287)	31.999,99
2006OB900374 (peça 2, p.266)	13/1/2006	17/1/2006 (peça 1, p.289)	31.999,00
TOTAL			63.998,99

4. O prefeito sucessor, Sr. Edmilson Moreira dos Santos, encaminhou à Funasa cópia da decisão judicial de peça 2, p. 274-282, por meio da qual a Funasa foi demandada a suspender a inadimplência do município nos cadastros do CAUC/SIAFI/CADIN. Referida decisão não tratou de representação contra atos do responsável, conforme equivocadamente relatado no item 4 da instrução de peça 29.

5. As obras foram vistoriadas pela Funasa, conforme Relatório de Visita Técnica de 15/6/2007 (peça 2, p. 126-131), por meio do qual apontou-se execução física de 95,82%. No referido relatório, ficou evidenciado que apenas a execução de rede de distribuição, em um total de 66 metros, não havia sido executada. O valor desse item era de R\$ 4.990,26. Consta ainda na foto de peça 2, p. 128 que o reservatório construído foi ligado provisoriamente à rede já existente.

6. Em análise à prestação de contas parcial, a Funasa emitiu o Parecer Financeiro 55/2007 (peça 2, p. 152-156), através do qual concluiu pela necessidade de notificação ao responsável, objetivando o esclarecimento de divergências observadas, bem como o envio de documentação complementar, a seguir discriminados:

1. Anexo XI - Relatório de Execução Físico-Financeira foi preenchido de forma equivocada, tendo em vista que o mesmo não reflete a realidade. As receitas não estão identificadas suas origens nos campos corretos, bem como as despesas, além do que, o total das receitas está igual ao total das despesas. No entanto, apresenta um saldo no valor de R\$ 1.408,06 (Hum mil, quatrocentos e oito reais e seis centavos), enviar o modelo devidamente corrigido dentro das normas e instrução.
2. Enviar o modelo de conciliação bancária - Anexo XIV, devidamente preenchido corretamente, conforme preceitua o inciso VII, Art. 28 da IN/STN-01/97.
3. Enviar extrato bancário, das contas de aplicação demonstrando a data do início das aplicações e até a data do último resgate.
4. Depositar na conta do convênio o valor de R\$ 216,90 (Duzentos e dezesseis reais e noventa centavos), correspondente a pagamento de juros e tarifas bancárias incidentes no saldo da conta bancária dos dias 24/02, 01/03, 06,03 e 31/03/2006.
5. As três notas fiscais de nºs 0343, 0344 e 0355, emitidas pela Construtora Porto Belo Ltda., como comprovação de despesas realizadas não discriminam os serviços realizados e pagos o que contraria o que preceitua o item 15 do Edital bem como as cláusulas terceira e quarta do contrato nº 010/200.
6. Não foi utilizado recurso da contrapartida pactuada na execução do objeto, a qual deverá ser aplicada proporcionalmente aos recursos utilizados da concedente.

Quanto ao processo licitatório temos a comentar:

1. O processo licitatório não se encontra devidamente autuado, protocolado e numerado em conformidade com o art. 38 da Lei 8.666/93.
 2. Na documentação que compõe as peças do processo licitatório não consta o ato de designação da comissão de licitação conforme preconiza o inciso III do Art. 38 da Lei 8,666/91.
 3. Não consta da documentação encaminhada a identificação, do representante da administração designado para acompanhar e fiscalizar a obra conforme determina o art. 67 da Lei. 8.666/93.
7. Assim, o responsável foi notificado seguidas vezes a apresentar esclarecimentos e documentos necessários à regular comprovação das despesas realizadas com recursos do convênio (peça 1, p. 159-163, e peça 2, p. 158-162, 206-216 e p.272), tendo permanecido silente.
8. O Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 302-308) indicou a ocorrência de prejuízo ao erário, no valor total repassado, em razão do “não atendimento da notificação nº 1915/2007, com relação à documentação complementar e correções referentes ao Convênio 1810/2004”, tendo responsabilizado o Sr. Cláudio Vale de Arruda (CPF 236.592.203-10), Prefeito de Formosa da Serra Negra/MA nas gestões 2001 a 2004 e 2005 a 2008.
9. O Relatório de Auditoria 335/2014, bem como os respectivos Certificado de Auditoria, Parecer do dirigente de controle interno e pronunciamento ministerial (peça 119) concluem que os autos se encontram em consonância com os normativos aplicáveis, opinando pela irregularidade das contas com a responsabilização do Sr. Cláudio Vale de Arruda (peça 2, p. 316-322).
10. Na instrução inicial (peça 7), após análise dos autos, entendeu-se necessária a realização de diligências ao Banco do Brasil e à Secretaria de Fazenda de Imperatriz/MA, a fim de obter cópia de extrato bancário e de cheques emitidos à Construtora Porto Belo Ltda., bem como a regularidade cadastral das empresas participantes do Convite 10/2006, a existência física das mesmas e a idoneidade das notas fiscais emitidas.
11. As diligências foram realizadas por meio dos ofícios de peças 9, 11, 15, 16 e 24, não havendo resposta da Secretaria de Fazenda de Imperatriz/MA.
12. Analisadas as informações obtidas junto ao Banco do Brasil por meio da instrução de peça 29, propôs-se a citação do responsável nos seguintes termos:

I) citar **Cláudio Vale de Arruda** (CPF 236.592.203-10), *ex vi* dos arts. 10, § 1.º, e 12, II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 201, § 1.º, e 202, II, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de quinze dias, deduza, se quiser, alegações de defesa sobre as ocorrências abaixo discriminadas ou devolva aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) a triáde de valores que abaixo se especifica, com os consectários legais de cada dia de ocorrência até o de efetiva quitação, autorizando-se desde logo, nos termos dos arts. 179, III, do RITCU e 3.º, IV, da Resolução 170/2004, fazê-lo por edital publicado no Diário Oficial da União, caso se inviabilize a entrega da comunicação processual no logradouro adiante especificado:

a) **débitos e ocorrências:**

a.1) **débito:**

Data	Valor
23/2/2006	31.999,99
23/2/2006	8.000,01
22/5/2006	23.998,99

a.2) **ocorrências:**

- cheques que, mesmo nominativos à Construtora Porto Belo Ltda., não foram endossados ao estabelecimento sacado: as cédulas de numeração 850002, no valor de R\$ 31.999,99 (peça 19, p. 2-3, e peça 20, p.11), e 850003, no importe de R\$ 8.000,01 (peça 19, p. 4-5, e peça 20, p.11), ambas de 23/2/2006, a despeito de trazerem pretensamente como credora/tomadora a empreiteira contratada pelo Município de Formosa do Maranhão para realizar o objeto do convênio EP 1810/2004, não contêm endosso ao Banco do Brasil, de maneira que inexistente prova, ao lume do art. 28 da Lei 7.357/1985, de que realmente hajam beneficiado aquela sociedade empresária, caracterizando rompimento causal entre as quantias públicas liberadas e a destinação que a dinâmica bancária haveria de certificar;

- cheque nominal à prefeitura de Formosa da Serra Negra: da sequência de retiradas visualizáveis na conta-corrente 16.120-9, agência BB 568-1, a que se dera mercê da cédula 850004, com valor de R\$ 23.998,99 e datação de 22/5/2006 (peça 19, p. 6-7, e peça 20, p.8), apresenta como recebedora, pois no anverso do título cambiariforme explicitamente identificada, a própria prefeitura de Formosa da Serra Negra, conduta a um só tempo violadora da normatização de fundo – ad exemplum, o disposto no art. 20 da Instrução Normativa 1/1997 e alterações posteriores bem como na cláusula quinta, subcláusula primeira (peça 1, p.95), do convênio EP 1810/2004 – e rompedora do nexo de causalidade entre o uso dos dinheiros federais e a consecução do desiderato pactual;

- falta do livro de relatório diário da obra com cópia do termo de abertura e demais anotações;

- não apresentação da ART do engenheiro responsável pela fiscalização contratado pelo município;

- não apresentação da ART do engenheiro responsável pela construção;

- execução incompleta da obra, faltando-lhe trecho inicial de rede de 150mm (66m) interligado à rede existente;

- incorreção no preenchimento do relatório de execução físico-financeira com saldo divergente de R\$ 1.408,06;

- ausência de modelo de conciliação bancária devidamente preenchido;

- falta de extrato bancário das contas de aplicação financeira;

- pagamento, nos meses de fevereiro e março de 2006, de quantias a título de juros e tarifas de serviços bancários;

- notas fiscais 343, 344 e 355, emitidas pela Construtora Porto Belo Ltda., sem discriminação dos serviços realizados e pagos;

- não comprovação de contrapartida.

13. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 30), foi realizada a citação do responsável por meio do Ofício 3231/2018 (peça 31), cujo recebimento se deu em 23/11/2018, conforme aviso de recebimento – AR (peça 32).

14. O responsável compareceu aos autos em 7/12/2018 e solicitou prorrogação de prazo por 30 dias (peça 33). Não consta do processo deferimento do pedido de prorrogação. Não obstante, o responsável não apresentou, ainda que intempestivamente, suas alegações de defesa, quedando-se silente. Operam-se, portanto os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992

15. Após a realização da citação, a Secretaria de Gestão de Processos reenviou a diligência à Secretaria de Fazenda de Imperatriz/MA, conforme Ofício 535/2019 (peça 34), tendo aquela unidade fazendária encaminhado as respostas conforme peças 35 e 36.

EXAME TÉCNICO

16. A citação do responsável é válida, já que foi encaminhada ao seu endereço constante da base da Receita Federal (peça 27) e efetivamente recebida, conforme atesta o aviso de recebimento – AR (peça 32). Ademais, o responsável compareceu aos autos, tendo protocolado pedido de prorrogação de prazo (peça 33). Todavia, não apresentou suas alegações de defesa.

17. No tocante ao mérito, nos processos do TCU, a revelia não conduz à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

18. Ao não apresentar suas alegações de defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentarem os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

19. Considerando o princípio da verdade real que rege a atuação desta Corte, ainda que as alegações de defesa não tenham sido apresentadas pelo responsável, a revelia não afasta a obrigatoriedade da análise dos elementos probatórios disponíveis nos autos, conforme reiterados acórdãos do Tribunal (Acórdãos TCU 163/2015 – 2ª Câmara, Rel. Min. Subst. André de Carvalho; 2.685/2015 – 2ª Câmara, Rel. Min. Raimundo Carreiro; 2.801/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; 4.340/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Subst. Weder de Oliveira e 5.537/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Subst. Weder de Oliveira). Assim, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se haviam argumentos que pudessem ser aproveitados em seu favor. Todavia, à exceção do pedido de prorrogação de peça 2, p. 232-234, não há nos autos nenhuma manifestação do responsável acerca das irregularidades apontadas, não existindo argumentos anteriores que possam ser analisados e posteriormente utilizado para afastar as irregularidades apontadas. Não obstante, procedemos à reanálise das informações constantes dos autos conforme itens 22 a 35.

20. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável. No caso em exame, ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, uma vez que os recursos foram repassados ao município entre 7/12/2005 e 17/1/2006, conforme

quadro do item 3, e o ato que ordenou a citação está datado de 5/9/2018 (peça 30), portanto com decurso de prazo superior a 10 anos.

21. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis ou de quaisquer outros excludentes de culpabilidade, podendo o Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos TCU 133/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas; 2.455/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas; 3.604/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas; 5.070/2015 – 2ª Câmara, Rel. Min. Subst. André de Carvalho e 2.424/2015 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

22. Quanto à diligência realizada à Secretaria de Fazenda de Imperatriz (peça 34), as respostas trazidas aos autos (peças 35 e 36) revelaram que a empresa executora das obras, Construtora Porto Belo Ltda. (CNPJ 03.838.312/0001-67), que teve sua razão social alterada para Cellos Engenharia e Construções Ltda. (peça 36, p. 1), encontra-se regularmente cadastrada e instalada e que houve autorização para emissão das notas fiscais 343, 344 e 355, conforme AINF nº 2005/000733, estando válidas à época em que foram emitidas.

23. As respostas encaminhadas pela Secretaria de Fazenda de Imperatriz afastam as dúvidas acerca da regularidade da Construtora Porto Belo Ltda., executora das obras, e a idoneidade das notas fiscais por ela emitidas.

24. Com relação às empresas JNF Consultoria Construções e Empreendimentos e J.F Campos Construções, participantes do procedimento licitatório das obras (Convite 10/2006), objetivou a diligência verificar a regularidade cadastral e a existência física das mesmas. A Secretaria de Fazenda de Imperatriz apurou que as empresas se encontravam inativas desde 25/9/2018 e 9/2/2015, não sendo possível então verificar suas existências físicas, já que encerraram suas atividades.

25. Com relação às informações obtidas junto ao Banco do Brasil, na instrução de peça 29 entendeu-se que havia indícios de que os reais beneficiários dos cheques emitidos à conta do convênio não eram a Construtora Porto Belo Ltda., executora das obras.

26. Todavia, reanalisando-se as informações encaminhadas pelo Banco do Brasil, observa-se claramente que:

a) os cheques 850002, 850003 e 850004 foram todos emitidos nominalmente à Construtora Porto Belo Ltda. (peça 19, p. 2-7);

b) os cheques 850002 e 850003 (peça 19, p. 2-5) não possuem qualquer endosso em seu verso. Portanto, não é outro o beneficiário dos cheques que não aquele nominalmente identificado, ou seja, a Construtora Porto Belo Ltda. Seria necessário o endosso da empresa do verso do cheque para que se pudesse comprovar que o saque tivesse sido realizado por terceiros. Assim, não é possível afirmar que o beneficiário dos cheques seja outro que não a própria Construtora Porto Belo Ltda. De fato, tais cheques foram sacados no caixa da própria agência do Banco do Brasil, uma vez que consta do extrato (peça 20, p. 11) a referência a “cheque” e não a “cheque compensado”. O saque realizado pela construtora não revela em si nenhuma irregularidade.

c) com relação ao cheque 850004, constou da citação que a Prefeitura de Formosa de Serra Negra seria explicitamente a beneficiária do referido cheque. Contudo, consta do verso do título apenas uma assinatura, sem qualquer indicação do beneficiário do endosso. Trata-se, portanto, de endosso em branco (§ 1º, art. 19, Lei 7357/1985), não sendo possível identificar o beneficiário do cheque, nem tampouco afirmar que tenha sido a Prefeitura de Formosa de Serra Negra, como constou da citação.

27. Assim, as informações obtidas junto ao Banco do Brasil não revelam irregularidades na emissão e destino dos cheques 850002, 850003 e 850004, capazes de conduzir à conclusão de perda do

nexo de causalidade com o objeto do convênio. Com relação específica ao cheque 850004, não tendo o cheque sido cruzado, este se torna passível de saque no caixa do banco. Dessa forma, ao receber um cheque nominal sem estar cruzado, o recebedor nominalmente identificado no cheque, tem o direito de realizar sua transmissão por meio de endosso, seja ele “em branco” ou “em preto”, sendo tal procedimento absolutamente regular, como previsto nos arts. 17 a 28 da Lei 7357/1985.

28. Com relação às demais irregularidades objeto do ofício de citação (peça 31), observamos que o ART do responsável pelas obras já havia sido apresentado na prestação de contas parcial (peça 2, p. 26), não havendo razões para constar da citação. De igual forma, a afirmação de que as notas fiscais 343, 344 e 355 (peça 1, p. 327-331), emitidas pela Construtora Porto Belo Ltda., não continham a discriminação dos serviços realizados e pagos também não condiz com a realidade. Tais documentos fiscais trouxeram sim a discriminação dos serviços, contendo os termos “*execução de sistema de abastecimento de água em Formosa de Serra Negra – MA.*” Consta também nas referidas notas fiscais tratar-se de “*Pag. ref. ao Convênio 1810/2004/MS/FUNASA.*”

29. Com relação à execução incompleta da obra, conforme apontado no Relatório de Visita Técnica de 15/6/2007 (peça 2, p. 126-131), as obras alcançaram execução física de 95,82%. Apenas não foi executada a rede de distribuição, em um total de 66 metros, ao custo de R\$ 4.990,26.

30. Conforme previsto no Plano de Trabalho, o objeto consistia basicamente na construção de um reservatório em concreto de 80.000 litros, adutora e rede de distribuição, em complemento ao sistema de abastecimento já existente (peça 1, p. 5-9).

31. Apesar de não ter sido construída a rede de distribuição, as obras tiveram funcionalidade, uma vez que o reservatório foi provisoriamente ligado à rede já existente, conforme registrado na foto de peça 2, p. 128.

32. Do total de recursos previstos pela Funasa (R\$ 79.999,99), somente foram repassados ao município o montante de R\$ 63.998,99, conforme quadro do item 3. As obras atingiram execução de 95,82%, representando aplicação de R\$ 76.658,96 (peça 2, p. 130). Portanto, em tese, o município teria aplicado o valor de R\$ 12.659,97 nas obras (76.658,96 – 63.998,99), para suprir a falta de recursos da Funasa, muito superior, portanto, à contrapartida conveniada, de R\$ 2.474,23. Assim, não prospera a irregularidade de não aplicação da contrapartida.

33. Feitas tais considerações, pode-se afirmar ainda que os valores referentes à inexecução parcial (R\$ 4.990,26) e ao somatório dos valores pagos com juros bancários (R\$ 216,90) não constituem débitos com recursos federais, uma vez que a Funasa não repassou a totalidade dos recursos previstos, tendo o município, em tese, arcado com a complementação através de recursos próprios. Na verdade, os recursos repassados pela Funasa seriam suficientes apenas para executar 78,37% das obras (R\$ 63.998,99 / R\$ 81.660,00 – valor total das obras conforme peça 2, p. 34), quando, na verdade, os recursos federais inicialmente previstos correspondiam a 97% do total, conforme registrado no item 2.

34. Ressalte-se, ainda, que não se pode sequer tratar a inexecução da rede de distribuição como débito, pois não há nos autos indicação que tais serviços tenham sido pagos, ainda que com recursos municipais.

35. Restariam então como não esclarecidas apenas irregularidades de caráter meramente formal e de menor importância, referentes à falta do livro diário da obra, ART do responsável pela fiscalização, incorreção no preenchimento do relatório de execução físico-financeira, ausência de conciliação bancária preenchido e falta de extrato bancário das contas de aplicação financeira, que não seriam suficientes para macular as contas com o julgamento pela irregularidade.

CONCLUSÃO

36. Em face da reanálise promovida nos autos, apesar da revelia do responsável, constatou-se a inexistência de débitos com recursos federais, remanescendo apenas falhas de caráter formal.

37. Desse modo, as contas do responsável devem ser julgadas regulares com ressalva, em razão das seguintes impropriedades constatadas na prestação de contas do convênio: não apresentação do livro diário de obra e Anotação de Responsabilidade Técnica - ART do responsável pela fiscalização, preenchimento incorreto do relatório de execução físico-financeira e ausência de conciliação bancária preenchido e do extrato bancário das contas de aplicação financeira.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

38. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se a adoção das seguintes medidas:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 18 e 23, inciso II, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I; 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalva as contas do Sr. Cláudio Vale de Arruda (CPF 236.592.203-10), Prefeito de Formosa da Serra Negra/MA nas gestões 2001 a 2004 e 2005 a 2008, dando-lhe quitação, em razão das seguintes impropriedades constatadas na prestação de contas do convênio: não apresentação do livro diário de obra e Anotação de Responsabilidade Técnica - ART do responsável pela fiscalização, preenchimento incorreto do relatório de execução físico-financeira e ausência de conciliação bancária preenchido e do extrato bancário das contas de aplicação financeira; e

b) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Fundação Nacional de Saúde, ao Município de Formosa de Serra Negra/MA e ao responsável, para ciência, informando-lhes que a deliberação, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentarem, estará disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.

Secex-TCE, em 5/8/2019.
Adilson Souza Gambati
AUFC – Mat. 3050-3