

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em face de João Batista Freitas e Maria Raimunda Araújo Souza, ex-prefeitos do Município de São Vicente Ferrer/MA, em razão da impugnação parcial de despesas do Termo de Compromisso 120/2009, cujo objeto era a **implantação de sistema de abastecimento de água**, com vigência estipulada para o período de 31/12/2009 a 7/6/2014.

Os recursos previstos para a execução do termo de compromisso eram de R\$ 578.947,41, sendo R\$ 550.000,00 de origem federal e R\$ 28.947,41 de contrapartida municipal. Os valores federais foram integralmente repassados ao Município.

As irregularidades ensejadoras da instauração da tomada de contas especial foram o pagamento de despesas sem comprovação fiscal, no valor de R\$ 5.420,00, a utilização indevida dos rendimentos da aplicação financeira, em detrimento da contrapartida municipal, no valor de R\$ 4.689,06, ambas atribuídas a João Batista Freitas, e a omissão no dever de prestação de contas da parcela de R\$ 165.000,00, cuja responsabilidade foi imputada a Maria Raimunda Araújo Souza.

Na análise da prestação de contas parcial, apresentada por João Batista Freitas, foi identificado que as obras em três dos quatro povoados estavam executadas e em funcionamento, sendo que as obras relativas ao povoado de Teso Alto II, sob a responsabilidade de Maria Raimunda Araújo Souza, tinham sido iniciadas, mas não concluídas.

Dessa forma, a Funasa aprovou a prestação de contas parcial do termo de compromisso, restando como pendências a prestação de contas final, sob a responsabilidade de Maria Raimunda Araújo Souza, prefeita sucessora, e os montantes de R\$ 5.420,00 e 4.689,06, sob a responsabilidade de João Batista Freitas, prefeito antecessor.

A Controladoria-Geral da União (CGU) concluiu pela imputação de débito a João Batista Freitas e Maria Raimunda Araújo Souza, prefeitos do Município de São Vicente Ferrer/MA, nas gestões de 2009-2012 e 2013-2016, respectivamente, e atestou a irregularidade das contas, conforme consignado no relatório de auditoria e no parecer do dirigente do Órgão de Controle Interno.

No âmbito do Tribunal, considerou-se que os rendimentos financeiros foram utilizados em benefício do objeto de ajuste, motivo pelo qual o João Batista Freitas foi citado apenas pelo dano relativo às despesas não comprovadas (R\$ 5.420,00). O dano derivado da omissão no dever de prestar contas foi imputado à prefeita sucessora, Maria Raimunda Araújo Souza, em cuja gestão foi repassado o montante de R\$ 165.000,00 e findou o prazo para a prestação final de contas.

A unidade técnica caracterizou a revelia de João Batista Freitas e acolheu parcialmente a defesa de Maria Raimunda Araújo Souza, tendo em vista que ela teria justificado a aplicação de R\$ 119.963,97 no objeto do ajuste, a partir da documentação enviada pela responsável e das informações constantes dos relatórios da Funasa, demonstrativos da aplicação dos recursos nos sistemas de abastecimento de água de Ipoeira (R\$ 69.789,80) e Teso Alto II (R\$ 50.147,17).

Assim, restou não comprovado o montante de R\$ 45.036,03, correspondente à diferença entre a parcela repassada de R\$ 165.000,00 e o valor efetivamente aplicado nos sistemas de abastecimento de água de Ipoeira e Teso Alto (R\$ 119.963,97).

Entretanto, a unidade técnica propõe acolher as alegações de defesa de Maria Raimunda Araújo Souza, em relação ao montante não comprovado, tendo em vista que não foi possível concluir a obra em razão de bloqueio judicial da conta do convênio, ocorrido a partir de processo judicial em precatórios. O Município tentou reverter o bloqueio judicial, por meio da Ação Ordinária 12638-87.2015.8.10.000 e, na sequência, por intermédio da Apelação Cível 027558/2016, mas não obteve sucesso.

Em razão dessa verificação, a unidade técnica concluiu não seria justo imputar esse débito à responsável, mas caberia exigir do Município de São Vicente Ferrer/MA a devolução da quantia bloqueada, considerando que não foi aplicada no objeto do termo de compromisso, mas utilizada para pagamento de precatórios.

Essa proposta, segundo a unidade técnica, encontraria abrigo na jurisprudência do Tribunal. Nas situações em que os recursos federais são aplicados indevidamente, fora do objeto do convênio, mas em benefício de Estado, Distrito Federal ou Município, sem que haja locupletamento, por parte do agente público, a responsabilidade pelo ressarcimento da dívida é do ente federado.

Da mesma forma, deveria ser imputado ao Município o montante aplicado no sistema de abastecimento de água no povoado de Teso Alto II (R\$97.903,87), que não estava em funcionamento.

Nesses termos, o total de débito, segundo a unidade técnica, a ser imputado ao município seria o somatório dos montantes bloqueados pela justiça para pagamentos de precatórios (R\$ 45.036,03) e aplicados no sistema não operacional de abastecimento de água no povoado de Teso Alto II (R\$97.903,87).

Assim, a proposta da Secex-TCE é pelo julgamento pela irregularidade das contas de João Batista Freitas, de Maria Raimunda Araújo Souza e do Município de São Vicente Ferrer/MA, com a condenação em débito do primeiro no valor de R\$ 5.420,00 e do ente em R\$ 142.939,90.

O MPTCU, por sua vez, discordou da proposta da Secex-TCE especificamente quanto ao julgamento pela irregularidade das contas do Município e sua condenação em débito.

Seu argumento é de que a Decisão Normativa TCU 57/2004 condiciona a responsabilização do ente federado à comprovação de que ele se beneficiou da aplicação irregular dos recursos transferidos e, no caso concreto, não houve essa comprovação.

Embora a instrução da Secex-TCE, argumenta o MPTCU, mencione o pagamento de precatórios com parte dos recursos transferidos pela Funasa, só existem evidências de que os recursos do convênio tenham sido bloqueados, mas não utilizados para o pagamento dos precatórios.

No que tange ao montante despendido no sistema de abastecimento de água no povoado de Teso Alto II, o MPTCU entende que a aplicação ocorreu no objeto do termo de compromisso, não havendo, assim, desvio de finalidade. Ademais, arremata que não se pode aventar a possibilidade de aferição de benefício ou acréscimo patrimonial, por parte do Município, já que a obra não foi inteiramente concluída.

Conclui o MPTCU que nem o Município nem a ex-prefeita devem ser responsabilizados pela não conclusão da obra, tendo em vista que a circunstância derivou de determinação judicial, em sede de ação estranha à execução da avença, o que caracterizaria a ocorrência de 'fato do príncipe', conforme lecionado por Diogo Moreira Netto (2009) e Celso Antônio Bandeira de Mello (2009).

Feita a apresentação, passo a decidir.

Em que pese a distribuição de água às coletividades ser serviço público essencial e a lesividade do bloqueio, efetuado por juiz local, de recursos públicos federais, transferidos com este especial objetivo, concordo, em parte, com a análise e a proposta de encaminhamento elaborada pelo MPTCU, as quais incorporo às minhas razões de decidir.

As contas de João Batista Freitas devem ser julgadas irregulares, ante as evidências de desvio de R\$ 5.420,00, débito cujo montante atualizado é de R\$ 8.719,90. Apesar da baixa materialidade do montante, a conduta é reprovável e grave. O responsável não atendeu, assim, ao ofício de citação do Tribunal e manteve-se silente, quando poderia, ao invés, ter esclarecido os fatos, livrando-se, corretamente, do débito e da multa. Assim, deve ser condenado a ressarcir o Erário e

multado, nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992, tendo em vista a não ocorrência da prescrição punitiva, porque a data do débito é de 8/8/2011.

Maria Raimunda Araújo Souza deve ter suas contas julgadas irregulares por omissão no dever de prestar contas. O fato de os recursos para a conclusão da avença terem sido bloqueados por determinação judicial não a impediria de, tempestivamente, ter prestado os esclarecimentos necessários, o que, independentemente do juízo de valor sobre suas explicações, afastaria, de pronto, a sua conduta omissiva na prestação de contas da avença.

Também, neste caso, deve ser aplicada a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 tendo em vista a não ocorrência da prescrição punitiva já que o prazo para a prestação de contas final da avença findou no ano de 2014.

Em relação aos valores geridos pela responsável, ficou demonstrado que a parcela sobre a qual pôde dispor foi aplicada no objeto do termo de compromisso, tendo sido possível identificar o nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as obras.

Quanto ao montante bloqueado por decisão judicial, concordo com o entendimento expresso pela MPTCU e, também, pela Secex-TCE de que a ocorrência impediu a satisfação da obrigação assumida no termo de compromisso. Assim, a gestora não deve ser condenada ao ressarcimento desse montante, que se tornou presa de decisão de bloqueio do judiciário local.

Pelas mesmas razões, o Município não deve ser condenado ao ressarcimento do montante bloqueado. Não há evidência nos autos de que os recursos foram aplicados em outras finalidades. Não houve, portanto, a ocorrência de desvio de finalidade.

Da mesma forma, o montante aplicado no sistema de abastecimento de água no povoado de Teso Alto II atendeu a obrigação estipulada no termo de compromisso avençado, o que descaracteriza a aplicação irregular de recursos, hipótese indicada pelo art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004.

De qualquer modo, se parcelas de recursos públicos federais, com objetivos específicos, transferidas a entes federativos, por meio de convênio, passam a ser objeto de bloqueio judicial, para cobrir precatórios municipais, impossibilitando o atingimento do objetivo de interesse público avençado, teremos em vista evidente conflito federativo, com nítida atuação desmedida e irregular de órgão do Judiciário local, o que contempla mesmo a possibilidade de encaminhamento de cópias do acórdão ao Conselho Nacional de Justiça, para as providências que entender cabíveis. Frise-se, portanto, que se trata de recursos públicos federais, apenas descentralizados para aplicação pelo município, que deles presta contas para órgãos da União, e não recursos do município. A ação do juiz local equivale, portanto, a de mandar bloquear recursos da conta única do Tesouro, para pagar precatórios, o que, de fato, semelha contra-senso.

Por fim, a ausência de condenação em débito do Município pela quantia judicialmente bloqueada e, por isso, não aplicada no objeto do termo de compromisso, favorece a possibilidade de conclusão das obras do sistema de abastecimento de água do povoado de Teso Alto II, em benefício da população, tendo em vista que o Município poderá contar com esse montante tão logo o bloqueio judicial seja suspenso, caso o seja, ou mesmo investir recursos próprios para a execução da obra, sem dupla oneração.

Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de maio de 2020.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator