

Proc. TC 011.600/2009-5
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) em virtude da omissão no dever de prestar contas da terceira parcela dos recursos repassados por força do Convênio 1.595/2002, celebrado entre a referida Fundação e a Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de Jenipapo dos Vieiras/MA (ASSIJV), legalmente representada pelo Sr. Telmiston Pereira Carvalho, com vistas à implantação de sistema de abastecimento de água nas Aldeias Indígenas El Betel e Cabeça da Onça, localizadas no Município de Jenipapo dos Vieiras/MA.

Além da terceira parcela — no valor de R\$ 54.000,00, creditada em 7/7/2004 (peça 4, p. 37) —, constituiria o débito o valor pertinente a despesas com juros e tarifas bancárias (R\$ 16,24), bem como o potencial rendimento financeiro que seria auferido pela entidade, caso houvesse promovido a aplicação dos recursos da 2ª. parcela — no período entre o seu crédito em conta corrente (2/3/2004 – peça 4, p. 32) e a sua utilização (29/6/2004 – peça 4, p. 35) —, cujo débito corresponderia a R\$ 1.049,38, conforme cálculos empreendidos pela Secex-MA.

Encontrando-se os autos no TCU, a unidade técnica, inicialmente, procedeu à citação apenas do Sr. Telmiston Pereira Carvalho, nos termos da instrução à peça 6, p. 57-58, que contou com a aquiescência de Vossa Excelência (peça 6, p. 60).

Procedida à citação, o responsável se manteve silente, em razão do que foi proposta a irregularidade de suas contas, com imputação do débito apurado, nos termos da instrução à peça 6, p. 69-70.

Nada obstante, tendo em vista o Tribunal, em sessão de 19/10/2011, ter resolvido incidente de uniformização de jurisprudência em que se firmou entendimento de que, na eventualidade de omissão na prestação de contas, respondem solidariamente o gestor responsável e a entidade, Vossa Excelência determinou a restituição deste processo à Secex-MA, para que fosse realizada citação da ASSIJV pelo débito apurado, em solidariedade com o seu então presidente (peça 8).

Em cumprimento, a Secex-MA realizou as citações requeridas, tendo ocorrido aos autos apenas o Sr. Telmiston Pereira Carvalho (peça 18), evidenciando-se a revelia da ASSIJV.

O responsável, em essência, alegou que padeceria de “severas limitações sócio-educacionais, que o impediram de pessoalmente realizar as prestações de contas desse convênio”. Em razão disso, utilizou serviços do contador Antônio Lisboa dos Santos, entregando-lhe toda a documentação necessária à regular prestação de contas.

No entanto, o mencionado contador, por motivos pessoais, teria “sumido” do local onde trabalhava, levando toda a documentação correlata, “tomando rumo incerto e não sabido”, conforme Boletim de Ocorrência à peça 18, p. 11.

Por considerar configurada a impossibilidade material da prestação de contas da última parcela, e tendo em vista ter ocorrido a “regular aplicação dos recursos recebidos, conforme se pode perceber nos atos do processo (...) bem como através de eventuais visitas *in loco*”, o Sr. Telmiston Carvalho requereu que suas contas fossem julgadas regulares com ressalva, com afastamento do débito, ou consideradas iliquidáveis, em razão de “caso fortuito ou força maior, alheio à vontade do responsável”.

Ao analisar as alegações de defesa oferecidas, a Secex-MA consignou que “o boletim de ocorrência emitido pela polícia consiste na redução a termo de declaração feita pelo Sr. Telmiston Pereira Carvalho e, segundo entendimento já pacificado do TCU, essas declarações possuem baixa força probatória”. Portanto, nesse documento, teria sido atestado “tão-somente a existência da declaração, mas não o fato declarado”.

Em razão disso, entendeu por bem diligenciar à 2ª. Delegacia de Polícia de Grajaú para que fossem prestadas informações adicionais acerca da veracidade dos fatos narrados (peça 23). No entanto, a unidade técnica não logrou êxito no intento (peças 25-29 e 33).

Assim, deliberou a Secex-MA por dar continuidade à análise da defesa, mediante a instrução que constitui a peça 30 deste processo.

Em face dos argumentos oferecidos na defesa, ponderou a unidade técnica que, ante a omissão no dever de prestar contas, não haveria que se falar em aprovação das contas com ressalvas, “ainda que não haja condições” de apresentá-las.

No que concerne ao aventado julgamento das contas como iliquidáveis, registrou que a jurisprudência desta Corte considera que tal se mostra possível “se demonstrado que a ocorrência de caso fortuito ou de força maior, sem participação do responsável, inviabilizou a comprovação da correta aplicação dos recursos”.

No caso, não haveria como negar a participação, “ainda que indireta, do gestor, pois sua atuação leniente e passiva contribuiu sobremaneira para a falha apontada”, não havendo indicação de que, à época, tenha adotado qualquer medida para recompor a prestação de contas, salvo o depoimento à polícia, cujo decorrente documento não elidiria a irregularidade.

Portanto, não haveria como se acolher as suas alegações de defesa, motivando, em princípio, o julgamento pela irregularidade de suas contas.

Nada obstante, o auditor instrutor destacou que, em processo semelhante (TC 006.099/2012-2), o Ministério Público junto ao TCU, por mim representado, apresentou proposta alternativa, cujo excerto transcrevo a seguir:

A destruição de documentação referente a gastos realizados com recursos públicos que se destinam à consecução de um determinado objeto representa, sem dúvida, um grande obstáculo à prestação de contas da utilização daqueles recursos. Penso, porém, que esse tipo de ocorrência não implica necessariamente a inviabilidade de se comprovar a devida aplicação dos recursos públicos nos fins a que se destinavam. Ou seja, casos há em que é possível comprovar que os recursos foram devidamente aplicados a despeito de terem sido destruídos os documentos relativos aos gastos efetuados com aqueles recursos. E isso se dá porque, primeiro, os principais documentos comprobatórios da realização de gastos – notas fiscais, recibos, etc. – podem ser recompostos ou recobrados, em cópias, de seus emissores. Segundo, porque outros elementos, que não os documentos normalmente destinados à comprovação dos gastos, podem ser utilizados para demonstrar que, de fato, houve a consecução do objeto mediante a devida aplicação dos recursos.

Na ocasião, consignei que, sendo o objeto do convênio delimitado com precisão no Plano de Trabalho (naquele caso, ação de formação continuada de docentes do Ensino Fundamental), haveria a possibilidade de que “sua efetiva realização possa ser satisfatoriamente comprovada e aferida ainda que tenha ocorrido a destruição da documentação que vinha sendo organizada para a prestação de contas do convênio”. Assim, defendi que fosse conferido ao gestor novo prazo para apresentação da complementação de suas alegações de defesa. Convém registrar que minha proposta contou com a aquiescência do Exmo. Relator, Ministro Benjamin Zymler.

Alinhando-se à tese defendida, a unidade técnica considerou que existiria a possibilidade de o gestor adotar medidas, ainda que extemporâneas, com vistas a recompor a prestação de contas e comprovar a execução do objeto.

Em razão disso, ofereceu, como propostas alternativas:

a) que seja preliminarmente conferido ao Sr. Telmiston Pereira Carvalho e à Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de Jenipapo dos Vieiras – MA novo prazo de 30 dias para apresentação da complementação de suas alegações de defesa, em especial, na adoção de medidas com vistas a recompor a prestação de contas, como requisição de extratos bancários, cópia de cheques utilizados, comprovação de gastos junto a prestadores de serviços, entre outras, abrindo-se a eles oportunidade para trazer a este processo elementos/documentação que possam comprovar satisfatoriamente a devida aplicação dos recursos da Funasa transferidos por meio do Convênio 1595/2002 (SIAFI 478783).

b) alternativamente a proposta anterior, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea *a*, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso I referente à ocorrência atribuída aos responsáveis, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Telmiston Pereira Carvalho, CPF 493.206.373- 34, e da Associação Saúde das Sociedades Indígenas de Jenipapo dos Vieiras – MA, CNPJ 04.826.908/0001-00, na qual era presidente, e condená- los, ao pagamento das quantias a seguir especificadas (...).

Submetidos os autos à sua deliberação, Vossa Excelência decidiu por ouvir este *parquet*, em razão do que passo a tecer minhas considerações a respeito da matéria.

**

O Convênio 1595/2002 (peça 1, p. 22-31) foi celebrado em 23/12/2003, com vigência até 25/10/2004, além do prazo de sessenta dias para a prestação de contas (peça 2, p. 22).

Observo que o responsável procedeu à prestação de contas dos recursos pertinentes à 1ª parcela por meio dos documentos às peças 2, p. 27-50, e 3, p. 1-44.

Procedida à análise pela FUNASA, foi aprovada, em 2/6/2004, a execução de despesas no montante de R\$ 71.703,08 (peça 4, p. 4-16), correspondente a 99,59% dos recursos repassados (R\$ 72.000,00, em 29/9/2003).

Esses recursos se destinaram, em parte, ao pagamento dos serviços prestados pela empresa Ingersol Poços Artesianos Ltda. (R\$ 70.920,00). Essa empresa foi vencedora da licitação promovida pela ASSIJV e contratada, em 16/10/2003, pelo valor de R\$ 194.620,09, com prazo de execução de 180 dias (peça 2, p. 34-50, e peça 3, p. 13-22):

- 1ª. medição do sistema de abastecimento da Aldeia Cabeça da Onça, de outubro/2003 – cheque 850.001, no valor de R\$ 9.460,00 (peça 3, p. 23-24);

- 1ª. medição do sistema de abastecimento da Aldeia El Bedel, de outubro/2003 – cheque 850.002, no valor de R\$ 9.460,00 (peça 3, p. 25-26);

- 2ª. medição do sistema de abastecimento da Aldeia Cabeça da Onça, de janeiro/2004 – cheque 850.004, no valor de R\$ 47.000,00 (peça 3, p. 27-28);

- 3ª. medição do sistema de abastecimento da Aldeia Cabeça da Onça, de dezembro/2003 – cheque 850.003, no valor de R\$ 5.000,00 (peça 3, p. 29-30)

Além desses pagamentos, foram consideradas como válidas as despesas com CPMF (R\$ 745,20), sendo glosados, apenas, os gastos com tarifas bancárias/juros, no valor de R\$ 37,88, que foram restituídos pela associação (R\$ 38,00), mediante depósito na conta específica do convênio (peça 4, p. 33). Os extratos, à peça 3, p. 35-44, guardam consonância com essas informações.

A obra foi objeto de três visitas técnicas. A primeira, realizada em 20/11/2003 (peça 2, p. 3), indicou que “os poços tubulares profundos já se encontram em fase de construção, com as obras em andamento”, em razão do que foi autorizada a liberação da 2ª. parcela do convênio, em 2/3/2004, no valor de R\$ 54.000,00 (peça 2, p. 4-6, e peça 3, p. 45).

A segunda visita técnica ocorreu em 23/1/2004 (peça 2, p. 7, e peça 3, p. 46). O laudo, assinado pelo geólogo José Jânio, noticia a execução de 40% do previsto: “foi observado que o poço tubular da aldeia Cabeça da Onça já encontra-se concluído (...), faltando apenas a montagem do resto do sistema. Na aldeia El Betel o poço tubular encontra-se em fase de construção do furo guia, (...)”.

A terceira fiscalização, ocorrida em 21/3/2004 e também assinada pelo geólogo José Jânio (peça 3, p. 47-48), registrou que os sistemas de abastecimento das aldeias Cabeça de Onça e El Betel haviam sido concluídos conforme orientação da fiscalização da Fundação, tendo produzido “água de boa qualidade e em quantidade suficiente para abastecimento da aldeia indígena conforme o objetivo do projeto”. A execução corresponderia a 70% do previsto, restando pendente de conclusão a “montagem dos sistemas de recalque, abrigo para compressor, reservatórios elevados, rede de distribuição e ligações domiciliares”, necessários a dar utilidade aos serviços até então prestados.

Diante da aprovação da 1ª. prestação de contas parcial, em 2/6/2004, e dos resultados das fiscalizações empreendidas, foi liberada a 3ª. parcela, em 7/7/2004, no valor de R\$ 54.000,00 (peça 4, p. 37).

Ao que consta, a prestação de contas pertinente à 2ª. parcela foi enviada em outubro/2004 (peça 4, p. 26-37, e peça 5, p. 8). Consoante a documentação remetida, foi pago à empresa Ingersol o montante de R\$ 54.007,00 (peça 4, p. 27-28 e 35), referente à 4ª. medição do sistema de abastecimento da Aldeia Cabeça da Onça (R\$ 5.407,00) e à 2ª. medição da Aldeia El Betel (R\$ 48.600,00). Foram demonstradas, ainda, despesas com o pagamento de CPMF (R\$ 205,62) e de despesas bancárias (R\$ 16,24 - peça 4, p. 37). Os extratos bancários confirmam essas despesas, bem assim que não houve aplicação financeira da 2ª. parcela, existindo saldo em conta de R\$ 53.906,06, em 30/7/2004 (peça 4, p. 36).

Solicitada a emissão de parecer técnico acerca da prestação de contas, o geólogo José Jânio e o engenheiro Marcirio Ferreira de Souza, com fundamento nas informações levantadas na 3ª vistoria, manifestaram-se, em 25/11/2004, pela aprovação das contas prestadas, registrando que “os materiais adquiridos [para a obra] são de boa qualidade. E os serviços executados estão de acordo com as especificações” (peça 4, p. 38-43).

A análise financeira das contas, por sua vez, foi promovida em 27/1/2005, sendo considerados pertinentes os gastos ocorridos, à exceção das despesas bancárias, cuja restituição foi requerida, juntamente com os valores pertinentes à ausência de aplicação financeira dos recursos entre 2/3/2004 e 29/6/2004 (R\$ 1.362,89 - peça 4, p. 46-49, peça 5, p. 8-9 e peça 6, p. 22).

Em razão disso, o responsável, que já havia sido notificado, em 5/1/2005, quanto à prestação de contas final do convênio (peça 2, p. 22-23), foi instado, em 27/1/2005 (peça 5, p. 7), a se manifestar a respeito dessas glosas. No entanto, manteve-se silente.

Outras comunicações foram encaminhadas em seguidas oportunidades, mas não houve a apresentação de qualquer esclarecimento ou documentação pelo Sr. Telmiston Carvalho (peça 5, p. 14-20), motivo pelo qual foram adotadas providências para instauração da presente TCE.

Nesse processo, houve a aprovação do valor de R\$ 52.917,79 (correspondente a 2ª. parcela de R\$ 54.000,00, menos as despesas bancárias de R\$ 16,24, menos a ausência de aplicação financeira de R\$ 1.362,89, mais a sobra pertinente à 1ª. parcela, de R\$ 296,92 - peça 6, p. 22), sendo requerida a restituição do valor da 3ª. parcela (R\$ 54.000,00), acrescido das despesas bancárias (R\$ 16,24) e dos rendimentos financeiros não auferidos (R\$ 1.362,89 - peça 6, p. 42-52).

Ressalto que esse último valor foi recalculado pela Secex-MA quando da primeira instrução (peça 6, p. 57-58), alcançando o valor de R\$ 1.049,38 (peça 6, p. 56), o qual foi utilizado quando das citações, juntamente com as demais parcelas (R\$ 54.000,00 e R\$ 16,24).

Feitas essas considerações iniciais, passo a emitir o meu pronunciamento.

Tratando da primeira alternativa de encaminhamento alvitada pela unidade técnica, entendo que o entendimento por mim exarado quando de minha manifestação nos autos do TC 006.099/2012-2 não se aplica ao presente processo. Explico.

Naquele caso, minha proposição — contrária à consideração das contas como iliquidáveis, com o decorrente arquivamento do processo — se fundamentou em registro de ocorrência noticiada pelo efetivo policial do município, que relatou a prática de atos de vandalismo, os quais vieram a resultar na destruição de todos os documentos contábeis e licitatórios e do arquivo vivo da prefeitura, além de diversos bens móveis integrantes de seu patrimônio.

Reforçando a tese da veracidade da ocorrência, registrei que o fato fora noticiado pela imprensa maranhense, a qual, em matéria intitulada “Protesto contra prefeito Midubim provoca quebra-quebra em Arari”, informou que um dos motivos da manifestação dos munícipes seria, justamente, o fato de o então prefeito não ter dado a devida aplicação aos recursos recebidos pela prefeitura para a área da educação, aí incluídos os decorrentes do convênio em análise.

Portanto, naquela situação, considerar as contas iliquidáveis viria a beneficiar gestor cuja probidade estava sendo questionada, inclusive por meio de inquérito policial.

Nestes autos, no entanto, tem-se que o registro da ocorrência do suposto desaparecimento do contador — que seria responsável pela elaboração das prestações de contas para a ASSIJV — baseou-se exclusivamente em depoimento do Sr. Telmiston Pereira Carvalho, o que, conforme destacado pela unidade técnica, teria baixo poder probante.

Surpreende, ademais, o fato de que, embora conste como data da ocorrência o dia **19/11/2004**, o seu registro só veio a ser realizado em **15/12/2012**, **mais de oito anos depois, exatamente após a citação promovida pelo Tribunal**. Caso verídico o “sumiço”, e diante das inúmeras notificações da FUNASA, era de se esperar que o Sr. Telmiston Carvalho, na qualidade de gestor dos recursos, efetuasse a ocorrência tempestivamente, de forma a se salvaguardar de eventual responsabilização indevida. Mas não foi o caso.

Ressalto, por oportuno, que, em processo da relatoria de Vossa Excelência, o Sr. Telmiston Carvalho teve suas contas julgadas irregulares, sendo condenado à restituição de valores repassados por força do Convênio 126/2002, também celebrado com a FUNASA, com a finalidade de prestar assistência básica de saúde à população indígena do Pólo Base Coquinho/MA (Acórdão 3.597/2012 – 1ª. Câmara).

As despesas tidas por irregulares, naquele caso, envolveram o período de junho/2002 a janeiro/2005 — próximo, portanto, ao interregno considerado nestes autos (dezembro/2002 a dezembro/2004).

Cabe também destacar que, segundo consignado no Relatório que conduziu aquela deliberação, o responsável também alegou em sua defesa que “padece de severas limitações socioeducacionais” e que “deixara de comprovar os gastos por absoluta inviabilidade”. A respeito desses argumentos, Vossa Excelência asseverou que:

5. A alegada deficiência educacional do presidente da associação, por certo, não serve de justificativa para o gestor deixar de demonstrar a aplicação correta dos recursos federais. Tendo o responsável pela entidade recebido valores públicos mediante convênio, passou a ter o dever legal de empregá-los conforme preestabelecido, bem como de apresentar a respectiva prestação de contas tempestivamente.

Assim, considero que a concessão de novo prazo para que o responsável complemente as suas alegações de defesa, tomando por base a sugestão por mim consignada no TC 006.099/2012-2, é inapropriada.

Quanto à proposta alternativa de julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Telmiston Carvalho e da ASSIJV, entendo que também mereça algumas observações.

Como registrei em minhas considerações preliminares, a última vistoria promovida pela FUNASA, em março/2004, concluiu pela execução de 70% do objeto conveniado, ou seja: os dois poços teriam sido perfurados, no entanto, ainda não possuiriam condições de uso, por não ter sido concluída a “montagem dos sistemas de recalque, abrigo para compressor, reservatórios elevados, rede de distribuição e ligações domiciliares”. Houve nova manifestação em novembro/2004, mas se pautou nos trabalhos de fiscalização anteriormente realizados.

Portanto, não existe, nos autos, qualquer comprovação de que os poços vieram a ser concluídos e, então, servir à finalidade pretendida. Tal fato, em meu entendimento, ensejaria a restituição do valor total do convênio pelos responsáveis e, por conseguinte, nova citação pelo integral montante repassado.

Quanto à empresa, em princípio, os serviços faturados pela construtora (R\$ 124.927,00, de um total contratado de R\$ 194.620,09) teriam sido pagos devidamente, a par do teor dos relatórios da FUNASA. Registro, nesse sentido, que a empresa Ingersol orçou em R\$ 167.354,00 a construção dos dois poços tubulares, além de R\$ 1.600,00 referentes aos serviços preliminares e R\$ 25.666,09 para os demais (recalque, rede de distribuição, ligações domiciliares, reservação e cerca de proteção – peça 2, p. 46-47). Portanto, os valores pagos estariam enquadrados dentro do orçamento previsto para os serviços realizados.

Também não há notícia no processo acerca da destinação dada ao saldo remanescente na conta específica do convênio, que, em 30/7/2004, correspondia a R\$ 53.906,06, além do saldo da aplicação financeira (da 1ª. parcela), de R\$ 507,88, em 13/10/2004 (peça 4, p. 29 e 36).

Considero que, antes de se decidir por eventual nova citação dos responsáveis, há que se diligenciar o Banco do Brasil para que encaminhe cópia dos extratos bancários daquela conta, a partir de 30/7/2004, bem assim de eventuais cheques debitados após essa data.

Com essas informações, será possível adotar uma das seguintes alternativas:

- a) caso os recursos tenham sido empregados, há que se verificar a sua destinação. **Se comprovado que foram pagos à construtora, a empresa deverá ser citada, solidariamente aos demais responsáveis, apenas por esse montante, visto que não restou demonstrada a conclusão dos serviços de “montagem dos sistemas de recalque, abrigo para compressor, reservatórios elevados, rede de distribuição e ligações domiciliares”. A diferença remanesceria na responsabilidade exclusiva do Sr. Telmiston Carvalho e da ASSIJV;**
- b) caso tenham tido outra destinação, permaneceria o débito pela totalidade como responsabilidade exclusiva do Sr. Telmiston Carvalho e da ASSIJV;
- c) caso os recursos ainda se encontrem depositados na conta específica, tal deverá ser considerado quando do julgamento destes autos, após a citação do Sr. Telmiston Carvalho e da ASSIJV pela totalidade dos recursos repassados.

Nada obstante a preliminar suscitada, caso Vossa Excelência venha a considerá-la inadequada, este Representante do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se, desde já, de acordo com o segundo encaminhamento sugerido pela Secex-AM, no sentido de:

- a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Telmiston Pereira Carvalho;
- b) considerar revel a Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de Jenipapo dos Vieiras/MA (ASSIJV);
- c) julgar irregulares as contas do Sr. Telmiston Pereira Carvalho e da Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de Jenipapo dos Vieiras/MA (ASSIJV), condenando-os, solidariamente, ao ressarcimento do débito apurado nestes autos, além da imputação de multa individual fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Ministério Público, em 5 de setembro de 2013.

Lucas Rocha Furtado
Subprocurador-Geral