

TC 003.921/2011-5

Tipo: tomada de contas especial

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Flores de Goiás/GO

Responsáveis: João Robério Marques (CPF 098.800.031-87), prefeito municipal no período 2001-2004; Maria dos Reis de Souza Ferreira Leal (CPF 364.661.401-30), prefeita municipal no período 2005-2008; Watanabe Engenharia Ltda. (CNPJ 02.541.886/0001-06), empresa contratada

Proposta: de mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) contra os ex-prefeitos municipais de Flores de Goiás/GO, Sr. João Robério Marques e Sra. Maria dos Reis de Souza Ferreira Leal, sucessora desse, por não prestação de contas do Convênio 407/2002 (Siafi 473992), firmado entre o Município e a Funasa.

2. O convênio teve por objeto, após a devida redução de metas autorizada pela Funasa, a execução de 60 módulos sanitários domiciliares no município e sua vigência incidiu no período de 3/12/2002 a 31/1/2006, conforme termo de convênio, plano de trabalho e documentos pertinentes da peça 1, p. 21-67 e 151.

3. Os recursos previstos à consecução do objeto foram orçados em R\$ 151.498,99, sendo R\$ 1.681,64 de contrapartida do município conveniente e R\$ 149.817,35 à conta da concedente. Estes últimos, recursos federais, foram liberados em três parcelas no ano de 2004 (peça 1, p. 39), sendo R\$ 59.926,35 em 2/4, R\$ 44.945,00 em 10/5 e R\$ 44.946,00 em 31/12.

HISTÓRICO

Dos fatos e procedimentos no âmbito do concedente

4. Houve a apresentação da prestação de contas pelo ex-prefeito Sr. João Robério Marques, referente à primeira parcela dos recursos transferidos, no valor de R\$ 59.926,35 (peça 1, p. 77-115), conforme resumido a seguir:

Prestação de contas da 1ª parcela, referente ao período de 6/4 a 24/7/2004

Empresa construtora	Execução financeira	Recursos utilizados	Execução física
Watanabe Engenharia Ltda. 02.541.886/0001-06	R\$ 59.880,00, (cheque 850002 e NF 792, de 1/6/2004 (peça 1, p. 93-95)	Federais: 59.880,00 Municipais: 0,00	24 módulos, a R\$ 2.495,00 cada

5. De acordo com o Parecer Técnico 54/2004 (peça 1, p. 133-135), a prestação de contas parcial foi aprovada pela Funasa. Consta, também, no citado parecer, obtenção de R\$ 1.926,35 em aplicação financeira e a devolução equivocada de R\$ 1.551,99 (peça 1, p. 97) por parte da Conveniente, em 4/8/2004, durante a gestão do ex-prefeito.

6. Decorridos os prazos de execução e de prestação de contas do convênio, a Funasa notificou em 27/4/2006 a então prefeita, Maria dos Reis de Souza Ferreira Leal, sucessora de João Robério Marques, sobre a expiração da vigência do convênio e a necessidade de apresentar a prestação de contas ou ressarcir à Funasa a importância repassada (peça 1, p. 159-169); e procedeu ao registro de

inadimplência (p. 171). Ainda, comunicou à referida prefeita em 24/7/2006 sobre a instauração de TCE (p. 175-177).

7. A referida gestora municipal, em resposta à notificação, encaminhou expediente à Funasa, datado de 20/6/2006, em que alega basicamente que: ficou impossibilitada de prestar contas em razão de o antecessor, signatário do convênio, não lhe ter repassado os documentos exigidos na prestação de contas; e impetrou ação judicial de prestação de contas contra o ex-prefeito, incluindo sua obrigação de devolução aos cofres públicos do valor de R\$ 59.926,35 (liberado em 2/4 e creditado na conta da prefeitura em 6/4/2004), caso não prestasse contas (peça 1, p. 179-181).

8. Como provas, apresentou cópia da citada petição judicial, datada de 5/6/2006 (peça 1, p. 189-203), e de alguns documentos: cópia da nota fiscal correspondente à parcela final do contrato para construção de 60 unidades de módulos sanitários, cópia do cheque para pagamento daquela nota fiscal, no valor de R\$ 44.910,00 e cópia de outro cheque no valor de R\$ 270,00, emitido em favor da empresa Auto Peças Ribeiro Ltda., ambos assinados pela então prefeita em 13/1/2005 (peça 1, p. 185-187).

9. A Funasa, já em TCE, notificou em 6/2/2007 a então prefeita para apresentar contas ou recolher a quantia liberada pelo convênio, fundada na Súmula 230-TCU (peça 1, pág. 221-239). A notificada não se manifestou.

10. O relatório do tomador de contas (peça 1, p. 241-245) historia os fatos e consigna que o ex-prefeito apresentou a prestação de contas relativa à 1ª parcela, aprovada pelas áreas de engenharia e financeira, e que a 3ª e última parcela foi liberada em 31/12/2004, no valor de R\$ 44.946,00, alcançando já a gestão da então prefeita sucessora. Propôs a inscrição no Siafi da responsabilidade da ex-prefeita Maria dos Reis Souza Ferreira Leal pelo valor total conveniado repassado pela Funasa.

11. No âmbito do controle interno houve questionamentos quanto à forma de responsabilização dos envolvidos (peça 1, p. 275-281), o que fez o processo retornar para reexame pela Funasa.

12. Após várias diligências, sobreveio relatório complementar do tomador de contas (peça 1, p. 351-355) historiando os novos fatos, dentre eles a suspensão da inadimplência municipal, em razão das providências judiciais adotadas pelo atual prefeito, propondo, ao final, alteração das inscrições de responsabilidade no Siafi, para incluir o ex-prefeito João Robério Marques.

13. Efetuados os novos registros e correções no Siafi, o processo chegou ao controle interno federal, que anuiu na essência com o tomador de contas, no sentido de: responsabilizar o primeiro ex-prefeito pela 2ª parcela transferida (R\$ 44.945,00 menos o valor já devolvido de R\$ 1.551,99) e a segunda ex-prefeita pela 3ª parcela (R\$ 44.946,00), sendo proferidos na mesma linha o certificado de auditoria, o parecer subsequente e a manifestação ministerial (peça 1, pág. 382-386).

Do exame das contas neste Tribunal

14. Esta Secex/GO, em instrução inicial (peça 2), ponderando as circunstâncias e responsabilidades em jogo, propôs e efetuou a citação dos responsáveis ex-prefeitos, sendo imputados solidariamente aos dois responsáveis os valores referentes às duas parcelas iniciais e imputado exclusivamente à ex-prefeita o valor referente à parcela final. Na citação, foi descrito como ato impugnado: a omissão no dever de prestar contas e não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais, repassados ao município de Flores de Goiás/GO, no exercício de 2004, por meio do Convênio 407/2002 firmado com a Fundação Nacional da Saúde (Funasa), tendo como objeto a execução de 60 módulos sanitários domiciliares no município. E como dispositivos violados: art. 28, IN/STN 01/1997, c/c art. 56 da Portaria Interministerial 127/2008 e com a Súmula TCU 230.

15. Na instrução que analisou as citações (peça 11), esta Secex/GO observou a revelia dos ex-prefeitos municipais de Flores de Goiás-GO, concluindo pela responsabilização dos citados revéis, fundada na jurisprudência sumulada desta Corte, conforme anotado na instrução inicial e nos termos das citações efetuadas (item 13 retro). Desse modo, foi efetuada proposta meritória uníssona no âmbito da Secex/GO (peças 12 e 13), com a qual concordou o MPJTCU (peça 14), no sentido da revelia dos dois citados, irregularidade de suas contas, débito, multa e solicitação de arresto.

16. Sobreveio expediente da ex-prefeita Maria dos Reis de Souza Ferreira Leal (peça 15), datado de 13/7/2011, “encaminhando a prestação de contas do Convênio Funasa - 407/2002”, a qual foi analisada na instrução de peça 17, concluindo-se pelo caráter extemporâneo, repetitivo, incompleto e inconsistente da documentação apresentada, nada acrescentando e até corroborando a proposição meritória efetuada no sentido da irregularidade das contas.

17. Não obstante, em busca da verdade material dos fatos, na referida instrução foram propostas diligências: (a) à Superintendência Estadual da Funasa em Goiás (Funasa/GO), para que informasse acerca da construção ou não dos 60 módulos sanitários domiciliares previstos no convênio e acerca da sua efetiva utilização pelos beneficiários; (b) à Superintendência Regional do Banco do Brasil em Goiás, para que apresentasse cópia da microfilmagem dos cheques 850002 a 850021 da conta 13.779-0, agência 0377-8, em Formosa-GO, emitidos entre junho de 2004 e janeiro/2005, e extrato da referida conta no período de 3/12/2002 a 31/1/2006 (período de vigência do convênio).

18. As respostas dos entes diligenciados (peças 24 e 26) foram analisadas na instrução de peça 29, chegando-se à conclusão de ter havido utilização dos recursos sem a implementação do objeto (a 1ª parcela teria sido executada, aprovada pela Funasa, e as demais não, prejudicando a utilidade do executado com a 1ª parcela), com a consequente citação: do Sr. João Robério Marques, pelos valores correspondentes às duas primeiras parcelas (R\$ 59.926,35 em 6/4/2004 e R\$ 44.945,00 em 12/5/2004, abatidas eventuais devoluções); da Sra. Maria dos Reis de Souza Ferreira Leal, pela 3ª parcela (R\$ 44.946,00); da construtora Watanabe Engenharia Ltda., pela 2ª parcela (R\$ 44.945,00), solidariamente com o primeiro responsável, e 3ª parcela, solidariamente com a segunda responsável.

19. Realizadas as três citações propostas, as respectivas defesas (Maria dos Reis de Souza Ferreira Leal – peças 38 e 45; construtora Watanabe Engenharia Ltda. – peça 44; João Robério Marques permaneceu silente) foram examinadas na instrução de peça 46, tendo-se destacado o que se segue:

(a) As fartas evidências constantes dos autos, que atestam o regular emprego dos recursos transferidos por meio da 1ª parcela (relatórios de visitas técnicas, pareceres e outros documentos), contradizem as informações prestadas pelo Sr. Eliezer/Funasa na data de 13/7/2013: enquanto à execução relativa à 1ª parcela foi aprovada (item 5 retro), a Funasa informa atualmente, baseada em vistoria de 11/7/2012, que nenhum módulo foi executado e nenhum usuário foi beneficiado com a obra (peça 24).

(b) Dentre os elementos que atestam a execução da 1ª parcela, está o parecer de lavra do próprio Sr. Eliezer Santiago, de 10/12/04 (peça 1, p.131), que acata justificativas da prefeitura, dando como satisfeitas pendências mencionadas no Relatório de Acompanhamento nº 2, aprova a prestação de contas parcial e solicita a liberação da última parcela do convênio; antecedendo outros pareceres que culminaram na aprovação das contas referentes à referida parcela registrada no Siafi (peça 1, p.139).

(c) Contudo, a empresa Watanabe Engenharia Ltda. (peça 44) alega a execução completa dos 60 módulos contratados, com apresentação de documentos probantes: (i) informativo da prefeitura à Funasa de recebimento das obras (peça 44, p.12); (ii) placa da obra; (iii) relação dos nomes dos

beneficiários dos 60 módulos construídos com endereço (peça 44, p.18-20); (iv) fotos (peça 44, p.22-51); tudo acompanhado de informações históricas e ponderações sobre os fatos desde a entrega da obra até a data da entrega de sua defesa.

20. Em vista da contradição entre as informações e provas apresentadas pela empresa Watanabe Engenharia Ltda. na sua defesa e as últimas informações da Funasa (item 18 retro), na última instrução em tela (peça 46) propôs-se diligenciar a Superintendência Estadual da Funasa em Goiás, para que se manifestasse quanto à autenticidade das informações documentadas prestadas pela empresa Watanabe Engenharia Ltda., que atestam a conclusão da construção dos 60 módulos sanitários domiciliares, e acerca da sua efetiva utilização pelos beneficiários, em virtude da evidente contradição com o parecer apresentado pelo representante da Funasa em 13/7/2013 (peça 24, p. 2) onde se concluiu que nenhum módulo foi executado e nenhum usuário foi beneficiado com a obra.

21. Realizada a diligência referida no item anterior, sobreveio resposta da Funasa/GO à peça 60, a qual se examina no tópico seguinte.

EXAME TÉCNICO

22. Os novos elementos oferecidos pela Funasa constam essencialmente do relatório de visita técnica (peça 60, p. 2-5), o qual informa conclusivamente que:

(...) em vista da realização de vistoria técnica "in loco", declara da veracidade das informações prestadas pela empresa Watanabe que, estão condizentes com a realidade do objeto aprovado no Convênio em questão, isto é, a construção de 60 módulos sanitários domiciliares no município de Flores de Goiás.

Vale ressaltar que, conforme constatado em nossa vistoria técnica "in loco", nos dias 05 a 07/08/14, os módulos sanitários domiciliares, construídos há dez anos atrás, conforme testemunho dos usuários, o que por si só significa um desgaste natural das obras; encontravam-se em funcionamento regular, sendo utilizados pelas famílias beneficiadas. Entretanto, verificou-se que quatro módulos foram demolidos pelos beneficiários, em função de reformas nas suas moradias, conforme suas declarações verbais.

Quanto à assertiva anterior "nenhum módulo executado e beneficiário atendido", esclarecemos que à época da visita técnica "in loco", ocorrida em 06/08/2004, o engenheiro responsável pelo acompanhamento deste Convênio constatou que as obras estavam em várias fases construtivas e, depreende-se que, com a continuidade das mesmas, culminou na conclusão dos módulos pactuados, sendo devidamente utilizados pelas famílias beneficiadas.

23. Assim, a mais recente manifestação da Funasa, amparada por vistoria técnica no local das obras, assevera veracidade às justificativas da empresa contratada e indica execução do total do objeto conveniado e sua utilização pelos beneficiários. A contundência dos elementos trazidos pela empreiteira e pelo concedente sobrepõe-se aos indícios de irregularidade e falhas noticiados nos autos, relevando as falhas formais na execução e prestação de contas do convênio, a exemplo da prestação de contas incompleta e intempestiva e das inconformidades e lacunas formais, assinaladas em formulário/relatório como itens de controle, à peça 60, p. 3.

24. Com efeito, a mais grave e circunstanciada inconformidade e irregularidade remanescente é a incompletude e intempestividade da prestação de contas, que não subsiste, porém, para efeito de responsabilização, em razão dos excludentes de responsabilidade apresentados. Vale dizer, a ex-gestora municipal a quem cabia prestar contas, Maria dos Reis de Souza Ferreira Leal, já justificou a sua falta (não apresentação em tempo hábil e de forma completa), quando apresentou alegação e prova de ação judicial impetrada por ela desde junho de 2006 (peça 1, p. 189-203), afastando a sua culpa quando cumprida, ao menos parcialmente, o comando da Súmula TCU 230.

25. Em suma, o custo, o gasto e o financiamento do objeto pactuado fora o seguinte (peça 60, p. 12-51 e peça 26):

Previsão original de custo e objeto	Custo e objeto revisados aprovados	Previsto concedente e conveniente	Liberação dos repasses (em 2004)	Pagamentos à empresa contratada	Saldo de recursos federais
R\$ 151.498,99 (out/2002) 94 unidades	R\$ 151.498,32 (abr/2004) 60 unidades	R\$ 149.817,35 R\$ 1.680,97	R\$ 59.926,35 – 2/4 R\$ 44.945,00 – 10/5 R\$ 44.946,00 – 31/12 Total: R\$ 149.817,35	R\$ 59.880,00 – 25/6 R\$ 44.910,00 – 12/8 R\$ 44.910,00 – 14/1/05 Total: R\$ 149.700,00	R\$ 117,35 + R\$ 2.082,65 (rendimentos – peça 26, p. 83)

26. O saldo apresentado na última coluna do quadro retro é estimado, considerando os últimos movimentos da conta vinculada que fizeram zerar seu saldo (em 28/11/2005) até a expiração da vigência do convênio (em 31/1/2006). Naquela data de 28/11/2005 o saldo anterior (desde 14/1/2005) era de R\$ 36,00, ocorrendo resgate de aplicação BB Fix de R\$ 2.164,00 para cobrir a compensação do cheque 850024 no valor de R\$ 2.200,00, zerando o saldo.

27. A baixa materialidade desses valores remanescentes, bem assim da contrapartida municipal, não comprovada, recomenda relevar a perquirição pela restituição dessas quantias e pela responsabilização correspondente, mormente quando se tem a plena execução e funcionalidade do objeto pactuado e ante a excludente de responsabilidade da prefeita sucessora do signatário, quando alega falta de documentação oriunda da gestão antecessora e demanda judicialmente a prestação de contas pelo prefeito antecessor (item 8 retro).

CONCLUSÃO

28. Restam, então, pequenas falhas e impropriedades a afetarem as contas em exame, sem a macularem com irregularidade, apenas suscitando ressalvas. Para tais constatações informa-se a seguinte matriz de responsabilização, em atendimento às orientações da Segecex em sua Portaria 28/2010 e seu Memorando Circular 33/2014:

Constatação 1: omissão no dever de prestar contas e não comprovação da regular aplicação dos recursos do Convênio 407/2002-Funasa
Responsável e período de gestão: Maria dos Reis de Souza Ferreira Leal, prefeita na gestão 2005-2008, CPF 364.661.401-30
Conduta: deixar de prestar contas da aplicação dos recursos federais recebidos pela municipalidade, quando deveria ter agido de acordo com o art. 28 da IN STN 1/1997 e a Súmula 230 do TCU
Nexo de causalidade: a falta de prestação de contas trouxe dúvidas quanto a regularidade da aplicação dos recursos repassados, além de custos à administração pública federal, que mobiliza recursos e instâncias nos procedimentos de tomada de contas especial
Culpabilidade: pode-se depreender a boa-fé do responsável diante da providência de demandar judicialmente a prestação de contas pelo prefeito antecessor e diante de apresentação de alguns elementos de prestação de contas
Constatação 2: não restituição do saldo do Convênio
Responsável e período de gestão: Maria dos Reis de Souza Ferreira Leal, prefeita na gestão 2005-2008, CPF 364.661.401-30
Conduta: deixar de restituir o saldo de recursos, quando deveria ter dado cumprimento à obrigação da conveniente prevista no art. 7º, inc. XI, da IN STN 1/1997
Nexo de causalidade: a falta de restituição de saldo importa prejuízo ao erário federal
Culpabilidade: presume-se a boa-fé da responsável diante da circunstância enfrentada/alegada (falta de documentação para prestar contas) e da correspondente providência adotada (petição judicial) e diante da insignificância do saldo em conta corrente e da imaterialidade do saldo em aplicação
Constatação 3: falta de aplicação da contrapartida ou da sua comprovação e outras possíveis falhas formais na execução do objeto conveniado (ausência de medições, ART, diário de obras etc. – peça 60, p. 3)

Responsáveis e períodos de gestão: prefeitos João Robério Marques (gestão 2001-2004), CPF 098.800.031-87, e Maria dos Reis de Souza Ferreira Leal (gestão 2005-2008), CPF 364.661.401-30
Conduta: deixar de adotar medidas financeiras, operacionais e de controle durante e após as obras
Nexo de causalidade e culpabilidade: prejudicados, em razão do custo-benefício elevado para se perquirir responsabilizações, considerando a formalidade e imaterialidade das ocorrências, considerando não terem configurado prejuízo ao objeto conveniado e não terem sido tratadas adequadamente pelo concedente e considerando a execução completa da avença com funcionalidade

BENEFÍCIOS DA AÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

29. Entre os benefícios do exame deste processo de contas anuais pode-se mencionar o proveito direto da expectativa de controle (Anexo da Portaria Segecex 10/2012).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Em vista do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para envio dos autos à relatoria, passando-se antes pelo Ministério Público junto a esta Corte, com a seguinte proposição meritória: julgar regulares com ressalvas as contas dos senhores João Robério Marques (CPF 098.800.031-87) e Maria dos Reis de Souza Ferreira Leal (CPF 364.661.401-30), dando-lhes quitação, nos termos dos arts. 1º, I, 16, II, 18 e 23, II, da Lei nº 8.443/1992.

Secex/GO – 2ª DT, em 18/9/2014.

(Assinado eletronicamente)

Josir Alves de Oliveira

AUFC – Mat. 5091-1