

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em desfavor do Sr. José Acélio Paulino de Freitas, ex-prefeito do Município de Acarape/CE (gestão: 2005-2008), diante da inexecução do objeto do Convênio nº 450/2006, cuja finalidade consistia na construção de sistema de abastecimento de água nas localidades de Pau Branco I, Garapa I e II e Amargoso, no aludido município.

2. O ajuste foi firmado em 20/6/2006 no valor total de R\$ 515.000,00, com R\$ 500.000,00 à conta da concedente e R\$ 15.000,00 a cargo do conveniente, destacando-se que a Funasa repassou, de fato, o montante de R\$ 400.000,00 (R\$ 200.000,00 em 21/8/2006 e R\$ 200.000,00 em 4/12/2006).

3. No âmbito do TCU, a Secex/CE promoveu a citação solidária do ex-prefeito e da empresa contratada, a Construtora Litoral e Projetos Ltda. – ME, pelo valor total repassado, tendo em vista a não aprovação da prestação de contas pela Funasa, o baixo índice de execução da obra e a ausência de benefícios à população (Peças nºs 8, 9 e 15/17).

4. A partir do que foi apontado em fiscalização realizada pela Controladoria-Geral da União (CGU), consoante o Relatório de Demandas Especiais nº 00206.000573/2008-92, de 2/10/2008 (Peça nº 2, fls. 205/227), também serviram como fundamento para as aludidas citações as seguintes falhas:

- a) indícios de combinação de preços e simulação de processo licitatório;
- b) assinatura de termo aditivo após a vigência do contrato;
- c) subcontratação indevida da totalidade da obra com recebimento de percentual pela empresa Construtora Litoral e Projetos Ltda. – ME;
- d) serviços orçados e pagos, mas não executados;
- e) evidências de duplicidade de recursos para a perfuração dos poços já executados pelo Governo do Estado do Ceará;
- f) serviços executados em desacordo com o projeto e descumprimento do projeto aprovado; e
- g) evidências de duplicidade de objeto com sistema pré-existente.

5. A construtora permaneceu silente, enquanto o Sr. José Acélio Paulino Freitas apresentou defesa, alegando, em suma, que: (a) o convênio ainda estaria vigente até 1º/5/2014; (b) não haveria prova de combinação de preços e simulação do certame licitatório; (c) a assinatura de aditivo após a vigência do contrato não teria viciado a execução da obra; (d) a subcontratação teria obedecido ao art. 72 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; (e) todos os itens do plano de trabalho teriam sido executados; (f) os poços profundos teriam sido executados com recursos do convênio, e não do governo estadual; (g) não existiria duplicidade de objeto com o sistema pré-existente; e (h) não teria auferido qualquer vantagem indevida.

6. Diante das circunstâncias observadas nos autos, a Secex/CE propôs julgar irregulares as contas do ex-prefeito, com a imputação do débito solidariamente com a empresa contratada, além da aplicação da multa legal, considerando, para tanto, que, apesar de o ajuste ainda estar em vigor, o objeto do convênio não teria sido executado e que tal fato não retiraria dos responsáveis a obrigação de devolver os recursos já recebidos, bem assim que os recursos federais a serem liberados, no montante de R\$ 100.000,00, não seriam suficientes para a conclusão das obras (Peças nºs 19 a 21).

7. O MPTCU, por sua vez, ao ressaltar a indicação, no aviso de recebimento do ofício de citação da empresa, de que o destinatário teria se mudado, propôs o retorno dos autos à unidade técnica para que, antes de promover a citação por edital, adotasse providências para identificar o endereço do responsável.

8. Discordei, naquele momento processual, de ambos os pareceres, essencialmente por constatar que o convênio ainda estava vigente e, ante o iminente risco de lesão ao erário e de ineficácia de eventual decisão de mérito do Tribunal, submeti proposta ao Plenário, na Sessão de 4/6/2014, quando foi exarado o Acórdão 1.463/2014, com as seguintes medidas:

“9.1. determinar o sobrestamento do presente processo de tomada de contas especial, nos termos art. 10, § 1º, da Lei nº 8.443, de 1992;

9.2. *determinar à Fundação Nacional de Saúde que:*

9.2.1.1. *abstenha-se de prorrogar a vigência do Convênio nº 450/2006;*

9.2.1.2. *no prazo de até 60 (sessenta) dias, contados da ciência da presente deliberação, promova vistoria **in loco** sobre o aludido empreendimento e encaminhe ao TCU, no fim desse mesmo prazo, o devido parecer conclusivo sobre a regularidade, ou não, do Convênio nº 450/2006, apresentando, entre outros elementos, a devida quantificação do dano ao erário, caso ele reste confirmado;*

9.2.1.3. *suspenda, cautelarmente, nos termos do art. 276 do RITCU, o repasse dos valores federais ainda não transferidos ao Município de Acarapé/CE no âmbito do Convênio nº 450/2006, até que o TCU se manifeste conclusivamente sobre o mérito do presente feito; e*

9.3. *determinar à Secex/CE que, nos termos do art. 276, § 3º, do RITCU, promova a oitiva posterior do Município de Acarapé/CE e das empresas porventura afetadas pela decisão cautelar contida no item 9.2.1.3 deste Acórdão, para, querendo, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifestarem sobre os pressupostos da aludida cautelar suspensiva (fumaça do bom direito e perigo na demora)''.*

9. Em consequência, a Funasa enviou o parecer acostado à Peça nº 40, relativo à visita técnica realizada no município, em 15/9/2014, com as seguintes constatações:

- a) não foi constatada a realização de serviços preliminares, tais como mobilização e desmobilização, placas de obra, movimento de terra etc.;
- b) após a última visita da Funasa (em 14/10/2009), foi perfurado um poço profundo na localidade de Garapa II, sem nenhuma indicação de que teria sido feito com recursos do referido convênio, além de reservatórios elevados em anéis de concreto pré-moldado, com cercas inacabadas, nas localidade de Pau Branco, Garapa I e Garapa II;
- c) os poços profundos de Pau Branco, Garapa I e Amargoso foram executados com recursos do Estado do Ceará;
- d) não foram apresentados os relatórios de execução da captação dos sistemas, nem os testes de vazão dos poços profundos;
- e) não foi constatada a execução de adutora em nenhuma localidade;
- f) foram consideradas como parcialmente realizadas as ligações domiciliares em Pau Branco e Garapa II, com base no relatório de visita técnica de 14/10/2009; e
- g) na comunidade de Garapa I não foi executada nenhuma ligação domiciliar, enquanto na localidade de Amargosa foi constatado que o sistema existente fora executado com recursos estaduais.

10. Diante disso, a Funasa apurou que teriam sido executados apenas 14,7% do objeto do convênio, representando o montante de R\$ 75.627,13, destacando-se, ainda, que o objetivo de levar água tratada para a população das aludidas localidades não teria sido atingido, pois nenhum dos quatro sistemas de abastecimento d'água estava funcionando.

11. Por conseguinte, a unidade técnica propôs, com o aval do MPTCU, rejeitar as alegações de defesa do responsável e julgar irregulares as suas contas, condenando-o, solidariamente com a empresa contratada, ao pagamento do débito original de R\$ 400.000,00, correspondente ao total de recursos federais repassados, além de aplicar-lhes a multa do art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992 (Peças nºs 41/43).

12. Nesse diapasão, este Tribunal prolatou o Acórdão 510/2015-2ª Câmara, julgando irregulares as contas do ex-prefeito, com a imputação de débito em solidariedade com a Construtora Litoral e Projetos Ltda. – ME, e aplicando-lhes a multa legal, em decorrência da execução apenas parcial das obras objeto da avença e da ausência de benefícios à população.

13. Inconformado com os termos dessa deliberação, o Sr. José Acélio Paulino de Freitas, por intermédio de seu advogado, opôs embargos de declaração (Peça nº 39), que foram providos por meio do Acórdão 1.898/2015-TCU-2ª Câmara, ante a constatação de falta de oportunidade processual para que o ex-prefeito se pronunciasse sobre as conclusões do relatório da vistoria realizada pela Funasa após a citação e a consequente apresentação de alegações de defesa, respeitando-se, assim, os

princípios da ampla defesa e do contraditório, na medida em que o documento relevante para o julgamento do Tribunal se tornou desconhecido do responsável.

14. Destaque-se que na Proposta de Deliberação do aludido **decisum** indiquei que a decisão então embargada não havia se fundamentado em fatos desconhecidos pelo responsável, mesmo porque o parecer emitido pela Funasa após a citação do ora embargante tão somente confirmou a ocorrência de execução apenas parcial do objeto e o não alcance dos objetivos da avença, irregularidades que conduziram ao dano apurado nos autos.

15. Não obstante isso, em homenagem à ampla defesa, os autos retornaram à etapa de instrução e a Secex/CE promoveu a nova citação do ex-prefeito, estendendo a aludida oitiva à empresa solidária no débito para que também pudesse apresentar as alegações que entendesse necessárias à sua defesa.

16. Ocorre que, regularmente citados (Peças nºs 59 a 72), os responsáveis permaneceram silentes, apesar de o ex-prefeito ter obtido cópia dos autos após a notificação e o sócio administrador da empresa ter recebido pessoalmente a citação, de modo devem ser considerados revéis perante esta Corte de Contas, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, autorizando-se o prosseguimento normal do processo.

17. Em consequência, a Secex/CE propôs, com o aval do MPTCU, julgar irregulares as contas do Sr. José Acélio Paulino de Freitas, condenando-o, solidariamente com a Construtora Litoral e Projetos Ltda. – ME, ao pagamento do débito correspondente ao total de recursos federais repassados, além de aplicar-lhes a multa do art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992 (Peças nºs 73/75).

18. Acompanho os pareceres técnicos convergentes, incorporando-os, desde já, a estas razões de decidir, sem prejuízo de tecer as considerações que se seguem.

19. Com efeito, a Funasa realizou duas vistorias **in loco**, em março de 2007 (Peça nº 1, fls. 339/345) e em outubro de 2009 (Peça nº 2, fls. 307/309), detectando que nenhum dos quatro sistemas de abastecimento entrou em funcionamento e que os serviços realizados não trouxeram nenhum benefício à população, apesar de a empresa contratada pela prefeitura ter recebido a totalidade dos recursos previstos, ainda no final de 2006.

20. Já a última vistoria, realizada pela Funasa em setembro de 2014, não só confirmou as constatações das duas visitas anteriores, como também os achados da fiscalização realizada pela CGU, em 2008, quando já havia sido constatado que nenhum dos sistemas de abastecimento estava funcionando e que os serviços eventualmente realizados não trouxeram nenhum benefício à população, muito embora o ajuste tenha vigorado por cerca de oito anos e 80% dos recursos federais liberados tivessem sido supostamente usados na consecução do objeto da avença.

21. Anote-se que o contrato para a execução das obras foi pactuado com a Construtora Litoral em 6/11/2006 e os pagamentos ocorreram em 10/11/2006 (apenas 4 dias após a assinatura) no valor de R\$ 200.000,00, e, em 11/12/2006, no valor de R\$ 205.000,00, destacando-se, então, que, em pouco mais de um mês da assinatura do termo contratual, foram gastos 80% dos recursos federais atinentes ao convênio, a despeito de a execução das obras estar prevista para 120 dias.

22. Anote-se, também, que o responsável ainda exercia o mandato de prefeito do município de Acarape/CE (gestão: 2009-2012), quando foi notificado pela entidade concedente na fase interna desta TCE, em três ocasiões, em: 6/2/2009, 31/3/2009 e 5/2/2010, conforme indicado no Relatório do Tomador de Contas (Peça nº 2, fls. 355/367).

23. Apesar da atual revelia do ex-prefeito, examinando as alegações apresentadas por ocasião da citação inicial (Peça nº 13), vê-se que a matéria de defesa inicialmente suscitada não afastou as irregularidades indicadas nos autos, mesmo porque o responsável não apresentou nenhuma alegação ou documento capaz de elidi-las, limitando-se a afirmar que o convênio teve execução regular e a negar as irregularidades constatadas nas vistorias **in loco**, as quais indicariam a execução apenas parcial do objeto e, principalmente, o não alcance do objetivo almejado no convênio, já que nenhum dos quatro sistemas de abastecimento foi concluído ou entrou em operação.

24. Aliás, a documentação apresentada na prestação de contas não estabelece o necessário liame entre os recursos federais recebidos e os gastos efetivamente realizados, já que a mera execução física de parte do objeto, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, de modo que essa parcela da obra pode ter sido construída apenas com recursos municipais ou estaduais, promovendo-se o desvio dos recursos federais, razão pela qual se deve promover a imputação do débito pelo valor total dos recursos federais transferidos, mesmo porque, ante a ausência de efetiva comprovação sobre a aplicação dos valores federais, surge a presunção legal de dano ao erário.

25. Com efeito, prestar contas, comprovando a boa e regular aplicação dos valores, é dever de todos aqueles a quem sejam confiados recursos federais, por força do parágrafo único, do art. 70, da Constituição de 1988 e do art. 93 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, situação que lamentavelmente não se verifica aqui nestes autos, ainda mais porque, após questionar o Acórdão 510/2015-TCU-2ª Câmara e obter nova oportunidade de defesa, nos termos do Acórdão 1.898/2015-TCU-2ª Câmara, tanto o ex-prefeito quanto a construtora permaneceram silentes, deixando, dessa forma, de prestar esclarecimentos sobre as graves irregularidades que lhe foram atribuídas.

26. Por tudo isso e, em especial, pela ausência de elementos capazes de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos, pugno por que estas contas sejam julgadas irregulares, nos termos propostos pela unidade técnica e pelo MPTCU.

27. Enfim, impõe-se o envio à Procuradoria da República no Estado do Ceará de cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno deste Tribunal.

Ante o exposto, voto por que seja prolatado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de janeiro de 2016.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator