

VOTO

A presente tomada de contas especial examina eventuais irregularidades ocorridas na execução do Convênio 377/2003, celebrado entre a Funasa e a Prefeitura Municipal de Pirpirituba/PB para a implantação de sistemas de abastecimento de água em duas localidades daquela cidade, pelo valor estimado de R\$ 202.000,00, dos quais R\$ 195.940,00 de origem federal. Desse total, apenas R\$ 147.970,00 foram efetivamente repassados pela Funasa.

2. Os recursos foram transferidos em duas partes, sendo R\$ 78.376,00 em 04/11/2004 e R\$ 69.594,00 em 19/01/2005. A primeira parcela foi utilizada pelo prefeito Humberto Manoel de Freitas (mandato de 2001 a 2004) para a implantação do sistema de abastecimento no povoado de Várzea Comprida e a segunda foi empregada pela prefeita Josivalda Matias de Sousa (mandato de 2005 a 2008) no povoado de Pau D'Arco.

3. Após examinar a matéria em sede preliminar, a Secex/PB opinou pela: (i) impossibilidade de responsabilização de Humberto Manoel de Freitas à luz do disposto no art. 6º, inciso II, da IN-TCU 71/2012, por conta do excessivo tempo decorrido desde a ocorrência do dano até a instauração da tomada de contas especial; e (ii) citação de Josivalda Matias de Sousa e da empresa por ela contratada em função da inexecução parcial do objeto do convênio.

4. Não obstante a detalhada e bem elaborada instrução da unidade técnica, cheguei, a partir da análise dos elementos contidos nos autos, a conclusões bem distintas:

5. Inicialmente, quanto à responsabilização de Humberto Manoel de Freitas, verifico que as obras referentes à etapa do empreendimento por ele administrada duraram até 30/12/2004 (peça 1, pp. 377-379), gerando a presunção de que as irregularidades que resultaram na inexecução parcial (dano) tenham ocorrido até então, devendo, portanto, ser este o marco inicial a ser utilizado para aferição dos dez anos estabelecidos pelo art. 6º da IN-TCU 71/2012.

6. Apesar de o ex-gestor não ter sido notificado na fase interna desta tomada de contas especial, foi chamado em audiência em 13/06/2010, no âmbito do TC-028.361/2008-1 (peça 2, p. 37, daquele feito), para justificar o pagamento antecipado por serviços que não teriam sido efetivamente prestados em relação a essas mesmas obras. Mesmo a questão tendo sido analisada sob outro enfoque naquele processo, trata-se, em essência, dos mesmos fatos aqui examinados. Considero, portanto, que essa notificação foi eficaz em interromper o prazo previsto na IN-TCU 71/2012, o que impossibilitaria o arquivamento destes autos. Afinal, a norma necessita ser interpretada em face das circunstâncias do caso concreto, mesmo porque a hipótese de arquivamento por decurso do tempo não é de incidência automática, ficando sua aplicação condicionada à comprovação de efetivo prejuízo à defesa da parte.

7. Assim, constatada a existência de interrupção eficaz, não houve o decurso completo dos 10 anos previstos na instrução normativa, não cabendo a exclusão de Humberto Manoel de Freitas do polo passivo.

8. Feito esse esclarecimento, de ordem processual, passo ao exame da matéria de fundo que compõe esta TCE.

9. Visita técnica, feita pela Funasa em 14/06/2007 (RTV 65/2007 – peça 2, pp. 321-325), impugnou uma série de serviços executados para a implantação dos sistemas de abastecimento de água, por não corresponderem às ações originalmente previstas no plano de trabalho. Em particular, verificou-se que a prefeitura, em vez de abrir novos poços, recuperou outros, já existentes. Da mesma forma, optou-se por fazer, em Várzea Comprida, reservatório apoiado no solo em posição topologicamente mais favorável, no lugar de construí-lo sobre estrutura elevada.

10. Quanto às tubulações, o relatório de visita elaborado pelos técnicos da Funasa indica a realização integral da rede de adutoras e de distribuição para o povoado de Várzea Comprida, mas impugnou esses mesmos serviços em relação à comunidade de Pau D'Arco, por não ter sido possível comprovar sua existência, uma vez que o sistema não estava em operação.

11. Entretanto, o Parecer Técnico 70/2008 (peça 2, pp. 369-375) informa, em sentido oposto, que houve, em Pau d'Arco, *“a execução da adução em tubo PVC DN 50mm [e] a rede de distribuição foi construída em tubo PVC DN 50mm, (...) [mas] em desconformidade com o projeto aprovado quanto ao caminhamento da mesma e sem apresentação do [respectivo] cadastro técnico”*. O mesmo documento afirma que não foram feitas as ligações domiciliares.

12. Quanto à alteração do trajeto dos tubos, o parecer apresentou uma justificativa parcial para a mudança, esclarecendo que houve variação significativa da distribuição das pessoas no local, em decorrência do êxodo rural.

13. Ao final, a Funasa impugnou o valor total transferido por meio do convênio por encontrar-se *“impossibilitada de quantificar a execução física dos serviços executados, tendo em vista que houve alterações do projeto aprovado sem apresentação do cadastro técnico.”*

14. Acredito que essa conclusão merece ser melhor examinada. Explico.

15. Primeiro, a jurisprudência pacífica desta Corte não considera como débito os valores empregados na consecução do objetivo pactuado, quando configurado desvio de objeto, mas não de finalidade, como parece ter ocorrido em relação ao reservatório construído no solo em ponto mais alto de Várzea Comprida, em vez de sobre estrutura elevada.

16. Além disso, as mudanças efetuadas no projeto, em confronto com o plano de trabalho, motivo alegado pela Funasa para não se pronunciar assertivamente acerca da parcela efetivamente executada do empreendimento, foram objeto de comunicação prévia à entidade, mas deixaram de ser tempestivamente analisadas.

17. Conforme anotado no Parecer Técnico 70/2008, as alterações foram encaminhadas pela prefeitura à Funasa por meio do Ofício 64/2004, de 02/12/2004, mas não há indicações de que a Fundação tenha pedido mais informações, sugerido aperfeiçoamentos ou se pronunciado de qualquer modo sobre a matéria, como seria de se esperar. A omissão da Funasa a torna, no mínimo, corresponsável pela irregularidade e nos conduz a sermos menos formais na avaliação da extensão dos serviços executados.

18. Por fim, não podemos esquecer que os valores do convênio não foram integralmente repassados ao município. Portanto, não há como responsabilizar os gestores se a parcela das obras por eles construída acabou não resultando em benefício à população.

19. A partir dessas premissas, acredito que há fundamento para se acatarem como válidas as despesas identificadas no Relatório de Visita Técnica 65/2007, com o acolhimento adicional dos seguintes itens:

a) reservatório apoiado de Várzea Comprida, pois não há como verificar se o custo final foi diferente daquele que se teria incorrido ao construí-lo elevado, tendo a prefeitura realizado essa etapa da obra por administração direta, comprando material e contratando mão de obra avulsa;

b) parte da rede de adução e distribuição de Pau D'Arco, uma vez que o Parecer Técnico 70/2008 indica sua execução, mesmo não informando em que porcentagem.

20. Assim, as tabelas referentes aos povoados assumem a seguinte configuração:

Tabela 1 – Povoado Várzea Comprida (mandato de Humberto Manoel de Freitas)

Serviços	Previsto (R\$)	Acolhido pela Funasa (R\$)	Novo Entendimento (R\$)
Captação e bombeamento	9.279,63	0,00	0,00
Adutora	3.000,36	3.000,36	3.000,36
Reservatório elevado	10.470,77	0,00	10.470,77
Rede de distribuição	46.210,45	46.210,45	46.210,45
Ligações domiciliares	10.880,26	0,00	0,00
Total	79.841,47	49.211,01	59.681,58

Tabela 2 – Povoado Pau D'Arco (mandato de Josivalda Matias de Sousa)

Serviços	Previsto (R\$)	Acolhido pela Funasa (R\$)	Novo Entendimento (R\$)
----------	----------------	----------------------------	-------------------------

Captação e bombeamento	10.097,56	4.543,90	4.543,90
Adutora	15.679,40	0,00	15.679,40
Reservatório apoiado	9.156,64	9.156,64	9.156,64
Rede de distribuição	69.542,18	0,00	41.725,31*
Ligações domiciliares	15.682,75	0,00	0,00
Total	120.158,53	13.700,00	71.105,25

*valor estimado, de forma conservadora, em 60% da rede.

21. Considerando que o ex-prefeito Humberto Manoel de Freitas recebeu R\$ 78.376,00 para executar os serviços em Várzea Comprida, o débito, em termos históricos, seria de R\$ 18.694,42 (R\$ 78.376,00 – R\$ 59.681,58). Observo, porém, que os pagamentos feitos pelo responsável à Arapuan Comércio, Representação e Serviços Ltda., no valor de R\$ 30.144,00, não podem ser aceitos.

22. Como assinalado pela unidade técnica, a referida empresa é de fachada, não podendo ser estabelecido nexo de causalidade entre os valores por ela recebidos e a execução de qualquer serviço, uma vez não ter existência real. Sobre o assunto, a Secex/PB informou que:

“34. Investigações realizadas no âmbito da Operação Carta-Marcada, desencadeada pela Polícia Federal, Receita Federal e Ministério Público Federal, em João Pessoa/PB, constataram a existência puramente documental ou fictícia de várias empresas, entre as quais Arapuan Comércio, Representações e Serviços Ltda., chamadas ‘empresas papel’ ou ‘de fachada’, porque, mesmo sem empregados, máquinas ou equipamentos, participavam de licitações e sagravam-se vencedoras.

35. Para fraudar as licitações, primeiro decidiam quem ficaria com o contrato; depois, conforme o caso, que modalidade licitatória seria utilizada, geralmente convite; em seguida, forjavam o procedimento licitatório, mediante a utilização de empresas do mesmo proprietário ou que este tomava emprestado de outro empresário criminoso, de modo que todo o procedimento tivesse ares de regularidade. Em verdade, as empresas apenas cediam documentos, talonários de notas fiscais e recibos diversos à prefeitura contratante. As obras eram executadas com recursos próprios do município e a verba federal era desviada em prol dos envolvidos. (...)”

23. O montante associado à inexecução parcial (R\$ 18.694,42) deve ser considerado como absorvido pelo valor total pago à Arapuan (R\$ 30.144,00), uma vez que essa empresa foi, nominalmente, a fornecedora de mão de obra para todos os serviços realizados em Várzea Comprida. Atualizado, o débito, de R\$ 30.144,00, não perfaz os R\$ 75.000,00 previstos no art. 6º, inciso I, da IN-TCU 71/2012, o que autorizaria o arquivamento do feito sem cancelamento do débito.

24. Uma vez que ainda não houve a citação dos envolvidos, proponho, desde logo, por economia processual, o arquivamento do processo em relação a Humberto Manoel de Freitas sem julgamento do mérito e sem cancelamento da dívida, a cujo pagamento continuará obrigado o devedor para que lhe possa ser dada quitação, bem como determinar a inclusão de seu nome nos devidos cadastros de devedores e sistemas de informação contábeis, dando-se ciência do decidido à entidade concedente.

25. Quanto ao sistema de abastecimento de água da comunidade de Pau D’Arco, cuja execução ficou a cargo da ex-prefeita Josivalda Matias de Sousa, verifica-se que os custos somados da rede de adução e distribuição superam o valor da segunda parcela, de R\$ 69.594,00, indica que os recursos foram corretamente empregados nessa etapa da obra, posto que a Funasa reconheceu, adicionalmente, a construção do reservatório e a implementação parcial da fase de captação e bombeamento.

26. Nesse contexto, inexistindo débito e não identificada a prática de outras irregularidades graves, suas contas devem ser julgadas regulares com ressalva, dando-lhe quitação.

Assim, manifesto-me de acordo, em essência, com a proposta de encaminhamento formulada pelo MP/TCU e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de abril de 2016.



JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator