

TC 010.368/2015-9

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Borba – AM

Responsável: Antônio José Muniz Cavalcante – CPF 193.412.022-72; Caram Empreendimentos Ltda. (CNPJ 14.183.321/0001-83)

Advogado ou Procurador: Fábio Moraes Castello Branco (OAB 4603/AM); Renata Andrea Cabral Pestana Vieira (OAB 3149/AM); Carlos Alberto Muniz Pantoja (OAB 2121/AM)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: fixação de novo e improrrogável prazo de quinze dias

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial – TCE – instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor do Sr. Antônio José Muniz Cavalcante, ex-Prefeito do município de Borba/AM (mandatos 2005-2008 e 2009-2012), em razão da impugnação parcial das despesas do Convênio 115/2003 (Siafi 490432), cujo instrumento tinha por objeto “Execução de Drenagem e Manejo Ambiental em Áreas Endêmicas de Malária”.

HISTÓRICO

2. Conforme disposto nas cláusulas quinta e sexta, do Termo de Convênio (peça 1, p. 60) foram previstos R\$ 416.316,06 para a execução do objeto, dos quais R\$ 400.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 16.316,06 corresponderiam à contrapartida.

3. Os recursos federais foram repassados em duas parcelas mediante as ordens bancárias 2005OB909535, de 26/12/2005, e 2006OB901171, de 7/2/2006 (peça 1, p. 204), no valor de R\$ 160.000,00 cada. Tais valores foram creditados na conta do convênio nos dias 29/12/2005 e 9/2/2006. A última parcela de R\$ 80.000,00 não foi repassada.

4. O ajuste previa a vigência pelo período de 12 meses da assinatura do termo (22/12/2003), e 60 dias para apresentação da prestação de contas final, contudo foi aditivado em prazo diversas vezes, até que o 15º termo aditivo estabeleceu como novo prazo 13/9/2013 (peça 1, p. 168).

5. Equipes da Funasa realizaram três visitas *in loco* (peça 1, p. 252, 260, 264), atestaram a execução do objeto conveniado em 48,88% (peça 1, 264-276). O dano foi mensurado devido a utilização de técnica de limpeza diferente da previamente pactuada, manual quando deveria ser mecanizada. Utilizando os custos do SINAPI de janeiro de 2006, se reformulou os custos e R\$ 203.474,62 (48,88% do valor total do convênio) foram atestados como realmente utilizados, levando-se em conta a metodologia de limpeza utilizada de fato, remanescendo R\$ 124.827,15 a comprovar.

6. O município de Borba/AM foi sorteado no 28º sorteio da CGU e o convênio 115/2003 foi analisado pelo órgão (peça 1, p. 282-294), momento em que aponta que houve a execução em local diferente do previamente pactuado, contudo a execução (mesmo com desvio de objeto) contribuiu significativamente para a redução das incidências de malária na região e período.

7. Se extrai do Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 2, p. 186-194) que o gestor atual, José Maria da Silva Maia, devolveu R\$ 44.086,58, sendo R\$ 7.075,41 referente à contrapartida e R\$ 37.011,17 de saldo de rendimento (peça 2, p. 130-132). Dessa maneira, o dano se refere

exclusivamente ao pagamento de serviços não executados pelo senhor Antônio José Muniz Cavalcante à empresa Caram Empreendimentos Ltda.

8. O Certificado (peça 2, p. 224) de Auditoria da Prestação de Contas do Convênio 115/2003 foi pela Irregularidade, igual conclusão foi lançada no Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 2, p. 225). Foi colhida a ciência ministerial (peça 2, p. 226).

9. O Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 2, p. 186-194) apresentou informações conflituosas, ora fala em percentual de 48,88% sendo R\$ 203.474,62 ora fala em 51,12% sendo o valor de R\$ 124.827,15. Não havia nos autos a prestação de contas, apesar de alguns documentos fazerem referências a ela, como o Parecer Financeiro 037/2013 (peça 1, p. 396-400).

10. No âmbito deste Tribunal, após a realização de diligências para saneamento dos autos foi promovida a citação do Sr. Antônio José Muniz Cavalcante, CPF 193.412.022-72, ex-prefeito do município de Borba/AM, (mandatos 2005-2008 e 2009-2012), em solidariedade com a empresa Caram Empreendimentos Ltda. (CNPJ 14.183.321/0001-83), pelo valor de R\$ 124.827,15.

11. Em resposta às citações o ex-prefeito e a empresa Caram apresentaram suas alegações de defesa (peças 41 e 43, respectivamente), a seguir examinadas.

EXAME TÉCNICO

12. Promoveu-se a citação Sr. Antônio José Muniz Cavalcante, CPF 193.412.022-72, ex-prefeito do município de Borba/AM, (mandatos 2005-2008 e 2009-2012), em solidariedade com a empresa Caram Empreendimentos Ltda. (CNPJ 14.183.321/0001-83), mediante os Ofícios 2248 e 2250/2015-TCU/Secex-AM, de 2/12/2015 (peças 19 e 20, respectivamente), este último reiterado pelo Ofícios 82/2016-TCU/Secex-AM, de 25/1/2016 (peça 31). Eles tomaram ciência dos ofícios que lhes foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 21, 39 e 40, tendo apresentado suas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 41 e 43. O teor da citação é o seguinte:

Ocorrência: pagamento de despesas não realizadas, no âmbito do Convênio 115/2003 (Siafi 490432). Foram realizados pagamos por limpeza do igarapé de forma mecanizada, contudo, a limpeza foi efetivamente realizada de forma manual, esta última de menor custo, gerando um prejuízo de R\$ 124.827,15.

Dispositivos infringidos: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986; IN-STN 1/1997, art. 22; e Cláusulas primeira “Do Objeto” (peça 1, p. 31) e segunda “Das Obrigações” do Convênio 115/2003-Funasa.

Conduta do Sr. Antônio José Muniz Cavalcante, CPF 193.412.022-72, ex-Prefeito do município de Borba/AM, (mandatos 2005-2008 e 2009-2012): autorizar pagamento de despesa não realizada, uma vez que o referido senhor pagou, no Convênio 115/2003 (Siafi 490432), a limpeza do igarapé de forma mecanizada, contudo, a limpeza foi efetivamente realizada de forma manual, esta última de menor custo, gerando um prejuízo de R\$ 124.827,15.

Conduta da empresa Caram Empreendimentos Ltda. – CNPJ 14.183.321/0001-83: receber valores faturados por serviços não prestados, uma vez que a empresa recebeu pelo serviço de limpeza mecanizada em igarapé, contudo, realizou limpeza manual, esta menos custosa que aquela, gerando prejuízo de R\$ R\$ 124.827,15.

13. As alegações de defesa de ambos os responsáveis, embora assinadas por advogados diferentes, apresentam textos similares. Assim, para evitar repetições desnecessárias serão analisadas em conjunto.

Alegações de defesa de Antônio José Muniz Cavalcante (peça 41) e da empresa Caram Empreendimentos Ltda. (peça 43)

14. Os defendentes, por meio de seus advogados, legalmente constituídos, argumentam sobre a necessidade da obra para reduzir o índice alarmante de contaminação da população por malária. Descrevem as características geográficas do município de Borba e argumentam que para a consecução do projeto, em face as várias peculiaridades da região, vários obstáculos foram enfrentados. Afirmam que foi necessário ampliar a forma de execução dos trabalhos: manual e maquinário, o que dobrou os custos com o projeto.

15. Alegam que houve equívoco na grafia no plano de trabalho aprovado, “Igarapé do Pariqui”, mas as coordenadas físicas da região, consubstanciada através de plantas e mapas, foram condizentes exatamente com o local de execução da obra - Igarapé de Borba, sem qualquer desvio de localidade. Transcrevem excerto do relatório da CGU acerca da fiscalização da obra, ocorrida em 2009, por ocasião do 30º sorteio público de fiscalização de municípios, que segundo eles é satisfatório aos defendentes, haja vista que o problema apontado refere-se ao serviço ter sido realizado em local diferente do estabelecido no plano de trabalho, problema esse já esclarecido.

16. Segundo eles, o aspecto climático da região de constantes chuvas, as enchentes e recuos das águas dos rios somado ao processo de drenagem do igarapé de Borba deficiente o local, tornou o terreno em zona de terras alagadiças, paradas, sem qualquer evasão da água fluvial, um verdadeiro lamaçal que inclusive intimidou a forma de execução da obra.

17. Afirmam que foi utilizado mão de obra humana com emprego de roçadeiras, que nos termos do convênio, classifica-se como utilização de máquinas. Tal atividade resultou no manuseio da vegetação que contemplava o local e impedia o acesso das máquinas face a instabilidade e ausência de visualização do solo como um todo.

18. Argumentam que do início do projeto até o início da execução da obra, se passaram quase quatro anos, e a estrutura local não permaneceu intacta quando da visita *in loco* pelas empresas participantes da licitação. O perfil de saneamento também havia influenciado. Cada vez mais o local aumentava com os alagamentos. O leito do igarapé também estava mais sujo. O processo de limpeza manual foi mais radical.

19. Afirmam que após a limpeza do igarapé, veio a retirada da vegetação por roçadeira por inúmeros trabalhadores que se perdiam no universo alagadiço. Em seguida, o momento das escavações, por maquinário, para instalação de bueiros de concreto como participação principal no contexto da obra - drenagem.

20. Contestam as afirmações do fiscal da Funasa de que não se utilizou qualquer máquina, e que a obra toda fora realizada por mão de obra humana. Segundo eles, mesmo que se utilizassem dez homens, mesmo assim não seria o suficiente para movimentar cada bueiro de concreto de 1 m de diâmetro pesando em torno de 300kg cada, em local alagadiço. Argumenta que só os maquinários especializados poderiam fazer tal serviço e também a remoção, o corte da terra e a extração de aterro.

21. Argumentam que as fotos (peça 41, p. 19-20) são cristalinas e evidenciam a existência das máquinas no local da obra. Encaminhou ainda declarações de moradores, que segundo eles, declararam de boa-fé, e livres de qualquer coação, que tanto existia mão de obra humana como haviam roçadeiras e máquinas trabalhando (peça 41, p. 21-32). Especificamente sobre o valor do débito fazem as seguintes considerações:

Considerando todas as etapas do projeto e o desfecho da obra como um todo, digo, a evasão da água a contento, sem que não mais permanecesse as zonas alagadas, que conseqüentemente, desencadeou pelo declínio da epidemia, haveria de fazer o seguinte cálculo matemático:

100 homens trabalhando por 8h/dia não é 50% de uma máquina trabalhando sob as mesmas 8h/dia;

100 homens com diária há R\$ 40,00 = R\$ 4.000,00

1 diária de uma retroescavadeira na região= R\$ 1.000,00

Portanto, Excelência, mesmo que estivéssemos utilizado somente trabalho humano, mesmo reduzindo para 50 homens, mesmo assim seria o dobro do valor que se pagaria para uma máquina deste porte.

O que se quer dizer é que não há lógica matemática, contextual, jurídica que se faça concluir pela glosa aqui contemporizada. De onde partiu o cálculo de R\$ 124.827,15? Qual foi a aritmética utilizada?

22. Afirmam que o serviço foi concluído, apesar de a concedente não liberar os R\$ 80.000,00 que ainda faltava para completar o valor acordado. Argumenta que, em todas as visitas, a Funasa diz não presenciar os bueiros, pois, segundo ele, nas duas primeiras vistorias foi ao Igarapé de Pariqui, e quando foi a terceira vez, a obra já havia sido concluída, com o aterro já finalizado, e o Igarapé de Borba sob o manto das águas do Rio Madeira.

23. Assim, segundo eles, em nenhum momento houve parecer conclusivo da concedente de que a obra não fora realizada e de que não havia sido instalado os bueiros de concreto, mas as fotos (peça 41, p. 19-20) expressam a verdade, e as declarações dos moradores (peça 41, p. 21-32) dão o fechamento de um trabalho sério e eficiente.

24. Argumentam que houve 15 termos aditivos por conta do atraso do repasse de verba da União ao município, embora fosse uma obra para prevenir e reprimir o surto de malária. Afirmam que as afirmações do técnico da Funasa não têm veracidade e são desprovidas de elementos probatórios e que o ex-prefeito agiu com o fito de preservar o interesse público com a melhoria das condições sanitárias de uma população carente.

25. Segundo eles, os recursos foram aplicados em área endêmica com o objetivo da redução da incidência de malária que passou, no ano de 2005, de 7.249 casos notificados para 1.811, em 2010, no Lago de Borba/Igarapé de Borba de forma que a pactuação atendeu a finalidade a qual se destinava.

26. Argumentam sobre a possibilidade de extração dos elementos contidos nos autos para considerar a existência do pressuposto da boa-fé, em face das demonstrações contidas no processo de que os serviços foram executados, que a região onde foram aplicados os recursos de manejo ambiental é considerada endêmica.

27. Concluem requerendo a aprovação e regularização das presentes contas e o representante do ex-prefeito acrescenta a solicitação da retirada do nome do Sr. Antônio José Muniz Cavalcante da conta diversos responsáveis no Siafi, além do sigilo pessoal das informações contidas nos autos, com fulcro na Resolução TCU 254/2013.

Análise

28. Relativo à falha na grafia do nome do igarapé no plano de trabalho, Igarapé do Pariqui ao invés de Igarapé de Borba, apontado no Relatório da CGU, em que os defendentes discorreram longamente alegando falha formal, observa-se que esse assunto não foi objeto da citação, haja vista que o técnico da Funasa, confirmou que todas as plantas e peças gráficas que constam do processo se referem ao Igarapé de Borba (peça 1, p. 266), ou seja, referem-se ao local onde foi executado o serviço.

29. O valor glosado refere-se ao serviço limpeza do igarapé listado no item 3.0 da planilha orçamentária do plano de trabalho (peça 13, p. 112) e da apresentada pela empresa (peça 13, p. 371), por ocasião da licitação, ou seja, é para esse serviço que o técnico afirma que não houve o uso de máquinas. Realmente quando o engenheiro da Funasa esteve no município para a terceira fiscalização, boa parte da obra estava sob o manto das águas do Rio Madeira, mas não houve glosa quanto ao serviço “Drenagem”, tampouco houve afirmação da parte dele de que tal serviço foi prestado sem o uso de máquina. Sobre esse item o técnico assim se pronunciou (peça 1, p. 272):

Quanto a drenagem prevista, constatamos sua execução na Travessa Santo Antônio, coordenadas (-04 23' 20,17079" e -59 35' 28,30018"). Verificamos que a tubulação de drenagem no talude da rua

estava envolta com proteção de rip-rap. Não foi possível verificar a saída ou dissipador dessa tubulação, em face da mesma está semi-submersa pelas águas do igarapé de Borba. Para efeito deste relatório, foi considerado o valor orçado desse serviço pactuado que é de R\$ 15.851,61.

30. Não pode ser aceita as alegações dos defendentes de que não houve parecer conclusivo da concedente de que a obra não fora realizada e de que não havia sido instalado os bueiros de concreto, pois o relatório de visita técnica 3 (peça 1, p. 264-276) deixa claro de que foram realizadas ações de manejo ambiental no igarapé de Borba e de que houve reduções sucessivas nos casos de malária nos anos subsequentes, entretanto os serviços executados não condizem com a planilha orçamentária do plano de trabalho aprovado. Nesse sentido, o técnico glosou parte do valor.

31. Sobre a alegação de que as afirmações do técnico da Funasa não têm veracidade e são desprovidas de elementos probatórios e que não sabe como ele chegou ao valor de R\$ 124.827,15, observa-se que os defendentes tiveram acesso ao processo e o técnico descreveu no citado relatório, como obteve tal valor. Destaca-se que os defendentes trataram a diferença de valores entre limpeza manual e limpeza mecanizada em tese, quando deveriam apresentar as medições e detalhar de forma transparente todos os itens pagos com os recursos do convênio.

32. O próprio defendente admite que houve alterações no projeto inicial, devido o tempo decorrido entre o início do projeto, sua aprovação e a liberação dos recursos, contudo não foi pedido autorização para alterações à concedente. Ademais, eles não detalham o custo da obra, se limitam a repassar o ônus da prova ao engenheiro da concedente que a fiscalizou.

33. Ressalte-se que, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, resta claro que a comprovação a regularidade da aplicação dos recursos públicos repassados por convênio compete exclusivamente ao gestor dos recursos.

34. Tal entendimento, confirmado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, de 12/10/1982 da Relatoria do Ministro Moreira Alves), é também consolidado nesta Corte de Contas, conforme se verifica nos Acórdãos 4.869/2010-TCU-1ª Câmara, 2.665/2009-TCU-Plenário, 5.798/2009-TCU-1ª Câmara, 5.858/2009-TCU-2ª Câmara, 903/2007-TCU-1ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário. Desse modo, o gestor deve fornecer todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU.

35. Nesse contexto as alegações dos defendentes não podem ser aceitas, contudo concorda-se que há elementos nos autos para considerar a existência do pressuposto da boa-fé, tais como: (i) os serviços foram executados em área considerada endêmica e houve a redução dos casos de malária nos anos subsequentes; (ii) a área a ser limpa do igarapé, apesar de constar equivocadamente na planilha orçamentária a quantidade de 11.120 m² (peça 13, p. 112), foi realizada a quantidade correta de 65.138,15m², constante nas plantas da obra, conforme informações do engenheiro da Funasa (peça 1, p. 272).

36. Dessa feita, em não havendo outra irregularidade nas presentes contas, propõe-se que lhes sejam rejeitadas as alegações de defesa, fixando-lhes novo e improrrogável prazo para recolhimento da importância devida, em consonância com o disposto no art. 202, § 3º, do RI/TCU.

37. Quanto ao pedido de sigilo pessoal das informações contida nos autos desse processo, requerida pelo responsável Antônio José Muniz Cavalcante, esclarece-se que a informação classificada na origem com grau de restrição de acesso deverá vir acompanhada dos elementos, a seguir transcritos, consoante a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), caso contrário a informação será tratada como pública pelo Tribunal, nos termos do art. 14, §§ 1º e 3º, da Resolução-TCU 254/2013:

- I - grau de confidencialidade (público, reservado, secreto, ultrassecreto, pessoal ou sigiloso);
- II - grupo de pessoas que pode acessar a informação;
- III - assunto sobre o qual versa a informação;

- IV - justificativa e fundamento legal da classificação;
- V - data de término da restrição de acesso ou evento que defina o termo final alternativo;
- VI - responsável pela classificação

38. O pedido do defendente não se fez acompanhar das informações exigidas nos incisos III, IV, V e VI, do §1º, do art. 14, da Resolução-TCU 254/2013, supra, logo devem ser tratadas como públicas de acordo com o §3º, do art. 14, da mesma Resolução. Assim, tal pedido deve ser-lhe negado.

CONCLUSÃO

39. Em face da análise promovida nos itens 28 a 38, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Antônio José Muniz Cavalcante, CPF 193.412.022-72, ex-Prefeito do município de Borba/AM, (gestões 2005-2008 e 2009-2012) e da empresa Caram Empreendimentos Ltda. (CNPJ 14.183.321/0001-83), uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas.

40. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado aos responsáveis. No tocante à aferição da ocorrência de boa-fé em suas condutas, conforme determina o mandamento contido no § 2º do art. 202 do RI/TCU, entende-se que constam dos autos elementos que permitem reconhecê-la, conforme item 34.

41. Assim, em não havendo outra irregularidade nas presentes contas, propõe-se que sejam rejeitadas as alegações de defesa do Sr. Antônio José Muniz Cavalcante, CPF 193.412.022-72, ex-Prefeito do município de Borba/AM, (gestões 2005-2008 e 2009-2012) e da empresa Caram Empreendimentos Ltda. (CNPJ 14.183.321/0001-83), fixando-lhes novo e improrrogável prazo para recolhimento da importância devida, acrescida de atualização monetária, aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), conforme disposto no art. 202, § 3º, do RI/TCU.

42. Quanto à definição do momento a partir do qual incidirão os encargos legais, para atualização do valor a ser ressarcido ao Erário, adotou-se como origem do débito, a data do último pagamento à empresa, em 27/11/2006 (R\$ 125.804,78), uma vez que cobre todo o valor impugnado e é mais benéfico aos responsáveis.

43. Deve ser proposto também o não provimento do pedido de sigilo de Antônio José Muniz Cavalcante, pois não se fez acompanhar dos pressupostos exigidos no §1º, do art. 14, da Resolução-TCU 254/2013.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) negar provimento ao pedido de sigilo requerido por Antônio José Muniz Cavalcante, haja vista que tal pedido não se fez acompanhar das informações exigidas nos incisos III, IV, V e VI do §1º, do art. 14, da Resolução-TCU 254/2013, devendo ser tratadas como pública de acordo com o §3º, do art. 14, da mesma Resolução;

b) rejeitar as alegações de defesa do Sr. Antônio José Muniz Cavalcante, CPF 193.412.022-72, ex-Prefeito do município de Borba/AM, (gestões 2005-2008 e 2009-2012) e da empresa Caram Empreendimentos Ltda. (CNPJ 14.183.321/0001-83);

c) fixar novo e improrrogável prazo de quinze dias, a contar das notificações, com fundamento no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992 e art. 202, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno, para que o Sr. Antônio José Muniz Cavalcante, CPF 193.412.022-72, ex-Prefeito do município de Borba/AM, (mandatos 2005-2008 e 2009-2012) solidariamente com a empresa Caram Empreendimentos Ltda. (CNPJ 14.183.321/0001-83) efetuem e comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia a seguir especificada aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa),

atualizada monetariamente a partir da data indicada até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

DATA	VALOR (R\$)
27/11/2006	124.827,15

Débito atualizado em 7/4/2016: R\$ 220.931,57

d) informar ao Sr. Antônio José Muniz Cavalcante, CPF 193.412.022-72, ex-Prefeito do município de Borba/AM, (gestões 2005-2008 e 2009-2012) e à empresa Caram Empreendimentos Ltda. (CNPJ 14.183.321/0001-83) de que a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente saneará o processo e permitirá que as contas sejam julgadas regulares com ressalva, dando-se lhes quitação, nos termos do § 4º, do art. 202 do Regimento Interno do TCU, ao passo que a ausência dessa liquidação tempestiva levará ao julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito a ser atualizado monetariamente e acrescido de juros moratórios nos termos do art. 19, da Lei 8.443/1992, bem como à aplicação da multa prevista no art. 57 da mesma Lei 8.443/1992.

Secex/AM, 7 de abril de 2016.

(Assinado eletronicamente)
Ana Maria Lima dos Santos
AUGC Mat. 7673-2