

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa em razão da impugnação parcial das despesas referentes ao Convênio 115/2003 (peça 1, p. 51-68), celebrado com o Município de Borba/AM em 22/12/2003, tendo por objeto a “execução de drenagem e manejo ambiental em áreas endêmicas de malária”.

2. O plano de trabalho assinado em 27/11/2003 (peça 13, p. 4-9) e o relatório datado de agosto/2003 (peça 13, p. 11-44) descreviam que a “área atingida com o projeto de drenagem está limitada entre as ruas Luis Pedro Fadul e Marechal Deodoro, ocupando 22 quadras” (peça 13, p. 13). O projeto destinava-se ao correto dimensionamento do sistema de captação pluviométrica em via, mediante a construção de bueiros e canais, contemplando os seguintes serviços (peça 13, p. 40):

a) serviços preliminares: R\$ 27.809,79,

b) drenagem: R\$ 327.623,37,

c) terraplenagem: R\$ 13.239,98, dos quais R\$ 1.010,00 destinados à limpeza de 2.100 m² de terreno,

d) recomposição do pavimento e revestimento: R\$ 44.457,92,

e) diversos: R\$ 3.185,00.

3. Para a execução do ajuste, inicialmente programada para o prazo de 12 meses, foi pactuada a participação da Funasa com R\$ 400.000,00 e o aporte de contrapartida pelo Município no valor de R\$ 16.316,06 (peça 1, p.60).

4. Em 17/06/2004, o Município apresentou proposta de alteração do projeto, descrevendo-o como “microdrenagem entre Travessas Santo Antônio e Antônio Queiroz e macrodrenagem entre as Ruas Efigênio Sales e Coronel Pedro de Souza, com 120 metros, na sede do Município de Borba/AM” (peça 13, p. 76), cujo orçamento descritivo não consta dos autos.

5. Em 23/08/2005 o Município solicitou nova alteração de projeto, de modo a contemplar a “limpeza do Igarapé do Piriqui”, com área de 11.120,00 m², mudando substancialmente o tipo de intervenção a ser realizado, conforme se observa do seguinte orçamento (peça 13, p. 102, 108 e 110):

a) serviços preliminares: R\$ 14.530,20,

b) drenagem: R\$ 15.851,61,

c) limpeza do igarapé: R\$ 373.454,25, sendo:

c.1) limpeza mecanizada de 11.120,00 m² do igarapé: R\$ 289.453,00

c.2) limpeza de 3.654,20 m² das margens do igarapé: R\$ 58.467,20

c.3) remoção e transporte do material impréstável: R\$ 25.533,45.

6. Por meio do 2º Termo Aditivo, de 02/12/2005 (peça 13, p. 149), novo plano de trabalho foi integrado ao objeto original, não esclarecendo se se tratava da proposta datada de 17/06/2004 ou daquela formulada em 23/08/2005. Acredita-se que tenha sido acolhida a primeira proposta, cuja documentação foi considerada suficientemente relevante para constar dos autos na fase interna da TCE (peça 1, p. 13), entre o plano de trabalho original e outro que futuramente veio a ser recusado pela Funasa.

7. Sob a égide desse 2º Termo Aditivo, foram repassados recursos federais no montante de R\$ 320.000,00, em duas parcelas de igual valor, nas datas de 26/12/2005 e 07/02/2006, realizada a licitação (peça 13, p. 382), assinado o contrato com a empresa Caram Empreendimentos Ltda. (peça 13, p. 292) e efetuados os pagamentos à prestadora de serviço, conforme as notas fiscais emitidas em 13/10, 25/10 e 24/11/2006 (peça 13, p. 185, 193 e 198).

8. Eis que em 30/04/2010 a Prefeitura propôs a terceira alteração do plano de trabalho, descrevendo o objeto como “manejo ambiental para controle da malária com limpeza do igarapé do Borba” (peça 13, p. 305-309), o qual recebeu, em 19/05/2011, parecer contrário da Procuradoria Federal especializada da Funasa, ao fundamento de que o pedido de alteração de nomenclatura do local das obras e serviços já realizados refletia, na realidade, alteração unilateral do local aprovado no Plano

de Trabalho. Adicionalmente, o órgão de assessoramento jurídico recomendou a instauração de TCE (peça 13, p. 415-426).

9. Após a celebração do termo aditivo de mudança do objeto mencionado no item 6 **supra** e de 14 termos aditivos de alteração de prazo, a vigência do convênio prolongou-se até 13/09/2013. A Funasa não repassou o saldo de convênio de R\$ 80.000,00, devido à rejeição da prestação de contas parcial.

10. Mediante vistoria, constatou-se que as intervenções ambientais custeadas com os recursos do convênio foram realizadas no Igarapé do Borba, embora ele não tenha sido mencionado nas propostas que antecederam o segundo termo aditivo e a concedente tenha rejeitado a proposta que buscava essa alteração. Não obstante, a disparidade de lugares foi tida como superada no exame da prestação de contas parcial, ao fundamento de que as peças gráficas do processo (plantas e croquis) seriam compatíveis com a intervenção efetivada, conforme consta do Relatório de Visita Técnica 3, de 27/07/2011, abaixo transcrito (peça 13, p. 451):

“Pelo exposto neste relatório podemos concluir que:

- Existe um erro de nomenclatura na meta desse convênio, pois não existe na sede do município de Borba o igarapé do ‘Piriqui’, conforme consta no plano de trabalho aprovado. A grafia correta desse igarapé seria ‘Pariqui’.
- Existe uma troca de nomenclatura nas plantas apresentadas, pois constam com nome de igarapé do Pariqui, mas na realidade trata-se do igarapé ou lago de Borba.
- Todas as evidências apontadas indicam que intervenções de manejo ambiental foram efetivamente realizadas no igarapé de Borba.
- Fisicamente as intervenções não poderiam ser realizadas no igarapé do Piriqui (não existe igarapé com essa grafia) nem no verdadeiro igarapé do Pariqui, porque não existe nenhuma planta no convênio com a indicação correta do local desse igarapé. Ressalta-se que obras e serviços ocorrem em um determinado local físico. Assim, independentemente de nomenclatura, o único local físico que consta nesse processo onde esses serviços poderiam ser realizados, de acordo com as peças gráficas do convênio, é no igarapé de Borba e jamais no Igarapé do Pariqui.
- O croqui digital coincide com as plantas constantes no processo. Portanto, evidencia-se que foi no igarapé de Borba onde foram realizadas as ações de manejo ambiental para o controle da malária.
- De acordo com a FVS e a Gerencia de Endemias do município de Borba indicam que houve reduções sucessivas nos casos de malária nos anos de 2006 e 2007. Essas informações reforçam a indicação de que as intervenções realizadas nos igarapés de Borba tenham contribuído para reduzir a malária do município. Assim sendo, em tese o objetivo de redução da malária foi alcançado.
- A análise do Controle Interno do CGU (folha n. 284) enfatiza que ‘conforme foi evidenciado, não se questiona a execução da obra, pois esta foi executada e contribuiu para redução dos casos de malária na região do entorno da obra’;

11. Mesmo superada a controvérsia sobre o local de realização das obras, a autarquia concedente reprovou a prestação de contas por ausência de comprovação da realização de parte das despesas. É que, nas entrevistas com moradores realizadas para determinar o local que recebeu as intervenções, assim como na análise do relatório fotográfico apresentado pelo conveniente, constatou-se que a limpeza foi realizada manualmente, em desconformidade com o previsto no plano de trabalho, que previa a limpeza mecanizada.

12. Para precificar os serviços efetivamente prestados, a Funasa utilizou como base de cálculo os custos do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi de janeiro/2006, acrescidos de BDI de 25%, considerando como área do terreno 65.138,15m², em lugar da área de 11.120,00m² indicada na proposta de trabalho que identificava o Igarapé do Pariqui como alvo da intervenção. Com esse método, os serviços de limpeza foram quantificados em R\$ 187.623,01, restando comprovada a realização de despesas totais no importe de R\$ 203.474,62. Assim, não foi

comprovada a aplicação de R\$ 124.827,15, conforme consta do mencionado Relatório de Visita elaborado em 27/07/2011 (peça 13, p. 450):

5.3.2 Verificação da execução física (Comparação com orçamento apresentado)

- Inicialmente ratificamos o conteúdo do Relatório de Visita Técnica n. 1 referente aos serviços preliminares, pois não constatamos a instalação da placa da obra, não identificamos as instalações provisórias da obra [nem] a mobilização e desmobilização de equipamentos. Assim sendo, para efeito deste relatório, esses serviços não foram considerados na sua execução.
- Não se pode constatar que os serviços de Limpeza do igarapé tenham sido feitos de forma mecanizada, conforme consta do item 3.1 da planilha orçamentária (folha n. 115), pois todas as fotografias referente[s] [à] execução dos serviços (folhas n. 317 a 337) indicam que foram realizados de forma manual. Assim sendo, considerou-se apenas a realização da limpeza manual, para tanto [utilizou-se] como parâmetro os preços da Tabela do Sinapi de Janeiro/2006, acrescido do BDI estimado em 25%;
- Ressalta-se que os moradores entrevistados confirmaram apenas a presença de trabalhadores com ferramentas simples e não fizeram alusão a uso de máquinas e equipamentos como draga, tratores e retroescavadeiras nesse processo de limpeza do igarapé;
- Informa-se que a Prefeitura não apresentou nenhum elemento técnico que reforçasse que esses serviços de limpeza tenham sido realizados de forma mecanizada;
- [Do] item 3.1 da planilha orçamentária (folha n. 115) consta que a área a ser limpa seria de 11.120,00 m², entretanto, a planta da folha n. 121 especifica que a área destinada à limpeza corresponde a 65.138,15 m². Na realidade, a visita técnica somada com as entrevista[s] e as grafias citadas acima indicam que a área trabalhada foi de 65.138,15m², que foi a área utilizada nessa avaliação juntamente com os custos do Sinapi **supra** referenciado;
- Para geração e remoção de entulho, considerou-se um valor aproximado de 15% da área trabalhada, o que contribuiria para o volume de entulho de 1000 m³;

Item	Discriminação dos serviços	Unidade	Quantidade	Preço Unitário (R\$)	Valor Total (R\$)
3	Limpeza do Igarapé				
2.1	Capina manual de terreno (capinação, roçagem e poda)	m ²	65.138,15	1,20	78.165,78
2.2	Limpeza manual do terreno com raspagem superficial (c/carga de entulho)	m ²	65.138,15	1,50	97.707,23
2.3	Transporte de Material – bota-fora D.M.T. =10,00 km	m ³	1.000,00	11,75	11.750,00
					187.623,01

- quanto à drenagem prevista, constatamos sua execução na Travessa Santo Antônio, coordenadas gráficas (-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 o dissipador dessa tubulação, em face de [ela] estar semi-submersa pelas águas do igarapé de Borba. Para efeito deste relatório, foi considerado o valor orçado desse serviço pactuado no convênio que é de R\$ 15.851,61;
- Pelo exposto, o valor de R\$ 203.474,62 foi possível de se verificar como serviço executado, correspondendo a um percentual de 48,88% do valor total do convênio."

13. Estes são, no essencial, os elementos com base nos quais o órgão concedente aprovou, com ressalvas, a destinação de recursos no valor de R\$ 196.399,21, sendo R\$ 195.172,85 de recursos da Funasa e R\$ 1.226,36 de contrapartida disponibilizada; não aprovou o valor de R\$ 131.902,56, dos quais R\$ 124.827,15 constituem recursos da Funasa e R\$ 7.075,41 de contrapartida; e notificou a

conveniente a devolver o saldo de R\$ 22.380,50 existente na conta específica do convênio em 31/06/2006 (último extrato constante do processo), que se encontrava aplicado no mercado financeiro.

14. No âmbito desta Corte, foi realizada a citação solidária do Sr. Antônio José Muniz Cavalcante, ex-Prefeito nos períodos de 2005/2008 e 2009/2012, e da empresa Caram Empreendimentos Ltda., para que apresentassem alegações de defesa quanto ao pagamento de despesas não realizadas no âmbito do Convênio 115/2003 ou recolhessem aos cofres da entidade credora o débito no valor histórico de R\$ 124.827,15, referente a 27/11/2006.

15. Cumpre ressaltar que o débito em questão decorre da ausência de comprovação da execução de serviços pagos, e não da definição imprecisa do local onde as obras deveriam ser realizadas. Mesmo sendo admitida pelo concedente a alteração do local das obras e tendo sido utilizada, como parâmetro de cálculo dos serviços realizados, a área mais extensa dentre aquelas mencionadas nos diversos planos de trabalho, os responsáveis não apresentaram a composição de custos de serviços que seria necessária para afastar a precificação levada a efeito pela Concedente.

16. A Secex/AM e o Ministério Público junto ao TCU concordam que os responsáveis não comprovaram a realização de serviços de limpeza no montante faturado e pago, porque não detalharam os serviços executados nem apresentaram os comprovantes de liquidação da despesa (medições atestadas pelo fiscal da obra), posição à qual me filio.

17. As alegações de que o terreno alagadiço teria impossibilitado o uso de maquinário e tornado necessário o emprego de mão de obra, e de que esta última seria mais onerosa, está desacompanhada da comprovação dos quantitativos efetivamente empregados e os respectivos custos unitários. O argumento de que teriam sido empregadas máquinas na realização da obra, especialmente no corte de terreno e assentamento de bueiros, refere-se ao serviço de drenagem, que não foi impugnado, revelando-se incapaz de afastar o débito referente ao serviço de limpeza do terreno. Assim, as alegações de defesa devem ser rejeitadas, condenando-se os responsáveis ao pagamento do débito solidário.

18. A responsabilidade do Sr. Antônio José Muniz Cavalcante decorre de ter sido o gestor do Município quando os recursos federais foram recebidos e ter autorizado a realização de pagamentos sem a necessária comprovação da prestação de serviços, haja vista a inexistência de medições, o que caracteriza ato contrário às normas aplicáveis à realização de despesas, com dano aos cofres da Funasa correspondente à parcela não comprovada.

19. A responsabilidade da empresa Caram Empreendimentos Ltda. configura-se por ter recebido pagamento superior ao preço dos serviços realizados, calculado na forma do relatório transcrito no item 11, o que caracteriza o seu enriquecimento sem causa.

20. Embora o prazo para prestação de contas tenha se encerrado em 17/05/2013, durante o mandato do Sr. José Maria da Silva Maia (peça 13, p. 548), não se cogita de sua co-responsabilidade pelo débito em questão, pois as despesas ora impugnadas foram realizadas em 2006, ainda na gestão do Sr. Antônio José Muniz Cavalcante, conforme se verifica nas notas fiscais (peça 13, p. 185, 193 e 198) e nos extratos bancários (peça 13, p. 812 e 816). Ademais, o sucessor providenciou a devolução do saldo da conta corrente específica ao concedente (peça 13, p. 846) e, nos termos da parte final do Enunciado 230 da Súmula de Jurisprudência do TCU, adotou as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, consistente no oferecimento de notícia crime ao Ministério Público (peça 13, p. 595-597) e na propositura de ação de ressarcimento contra o seu antecessor (peça 13, p. 598-608).

21. Discordo da unidade instrutiva e do **parquet** especializado tão somente no que diz respeito à caracterização da boa-fé e a consequente proposta de fixação de novo e improrrogável prazo para o recolhimento do débito, nos termos do art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992, pelas razões que passo a expor.

22. Ao meu ver, não procedem as duas premissas apontadas no item 35 da instrução transcrita no relatório precedente para o reconhecimento da boa-fé. Quanto à afirmação de que convênio teria atingido sua finalidade – fundada na redução nos casos de malária observadas nos anos de 2006-2007 relatada no resumo epidemiológico elaborado pela Fundação de Vigilância em Saúde do Estado do

Amazonas (peça 13, p. 450-451) –, os autos não oferecem qualquer evidência de que as obras realizadas foram o motivo da redução da moléstia observada nos anos seguintes.

23. Durante a vigência do ajuste, pareceres emitidos pela Funasa apontaram a falta de relatório entomológico para definir qual seria a área mais adequada para a intervenção (peça 13, p. 70 e 100). Quando houve avaliação pela área técnica da Funasa, o córrego do Pariqui foi apontado como “o principal foco de malária do município” (peça 13, p. 126). Assim, a alteração de local promovida pelo conveniente contrariou orientação expressa da concedente. Consequentemente, a diminuição dos casos de malária pode ter sido favorecida por medidas de saneamento não relacionadas à aplicação dos recursos provenientes do Convênio 115/2003.

24. A segunda premissa – de que foram efetivamente realizados serviços na extensão de 65.138,15m², em conformidade com as plantas da obra, apesar de constar equivocadamente na planilha orçamentária a quantidade de 11.120,00 m² – já foi considerada no cálculo da parcela executada. O débito ora discutido refere-se a pagamentos de serviços não abrangidos nesse quantitativo de 65.138,15m² e que não foram comprovados por meio de medições da obra atestadas pelo fiscal, conforme apontou a unidade técnica ao propor a rejeição das alegações de defesa.

25. Buscando aferir a existência de boa fé na condução do convênio como um todo, e não apenas com relação à parcela de serviços não comprovados, poder-se-ia argumentar que a Funasa deu margem ao tumulto na execução do ajuste ao assinar Convênio cujo plano de trabalho não havia sido tecnicamente avaliado. De fato, o ajuste foi assinado em 22/12/2003 e o projeto recebeu pareceres técnicos contrários por parte da Secretaria de Estado de Saúde – Susam em 31/05/2004 (peça 13, p. 69), da Coordenação Geral de Engenharia Sanitária da Funasa em 16/06/2004 (peça 13, p. 70) e da engenheira civil da Coordenação Regional da Funasa no Amazonas que fez visita ao município em 29/05/2005 (peça 13, p. 126).

26. Não obstante, constato que a Prefeitura e Construtora prestaram inúmeras declarações de que a obra seria realizada no Igarapé do Pariqui, quando tinham ciência de que o alvo da intervenção era o Igarapé do Borba. Nesse sentido, veja-se o edital de licitação (peça 13, p. 382), a proposta apresentada pela empresa Caram Empreendimentos Ltda. (peça 13, p. 292), o contrato (peça 13, p. 282), a Anotação de Responsabilidade Técnica (peça 13, p. 297), a ordem de serviço (peça 13, p. 298) e as notas fiscais emitidas pela contratada em 13/10, 25/10 e 24/11/2006 (peça 13, p. 185, 193 e 198).

27. Pela familiaridade com a geografia e os problemas do Município, o Prefeito tinha condições de detectar que essas declarações não correspondiam ao alvo efetivo da aplicação dos recursos, e deveria ter apontado tempestivamente à Funasa, de maneira fundamentada, qual seria o melhor foco de enfrentamento da malária, os respectivos endereços e o tipo de intervenção necessária. Todavia, apenas em 2010 o gestor municipal procurou corrigir a discrepância, propondo alteração do objeto após a conclusão dos serviços, o que acertadamente foi qualificado pela conveniente como alteração unilateral do ajuste.

28. A construtora, por seu turno, prestou inúmeras declarações que as obras foram feitas no Igarapé do Pariqui, quanto não poderia ignorar que seus recursos materiais e humanos estavam mobilizados no Igarapé do Borba.

29. Daí concluo que os responsáveis, ao realizar reiteradas declarações inverídicas, quando podiam ter adotado conduta diversa, faltaram com o dever elementar de prestar informações corretas à outra parte do negócio jurídico, conduta por si só incompatível com o princípio da boa-fé.

30. Assim, as presentes contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, com fundamento no disposto pelo art. 16, inciso III, alínea c, da Lei 8.443/1992, condenando-se solidariamente os responsáveis ao pagamento do débito. Havendo obrigação de pagar comum a devedores diversos, adoto como marco inicial para o cálculo do valor devido a data em que a contratada recebeu o pagamento mais recente, por lhe ser interpretação mais favorável.

31. Em razão da gravidade da infração apurada, cabe ainda aplicar aos responsáveis a multa prevista no art. 57 do referido diploma legal, em valor proporcional ao dano.

32. O pedido de sigilo das informações formulado por Antônio José Muniz Cavalcante deve ser indeferido, porque não se fez acompanhar dos pressupostos exigidos no art. 14, § 1º, da Resolução 254/2013 do TCU.

33. Por fim, cumpre encaminhar cópia do Acórdão que sobrevier, acompanhado do respectivo Relatório e Voto, à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, com fundamento no art. 16, §3º, da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 08 de novembro de 2016.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator