

TC 012.386/2016-2

Tipo: Tomada de Contas Especial.

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Maracanã/PA.

Responsáveis: Agnaldo Machado dos Santos, CPF 134.090.852-20 (Gestão de 1º/1/2009 a 31/12/2012); R.C. Fabricação de Água Envasada Ltda. (CNPJ: 08.785.934/0001-98).

Advogado ou Procurador: não há.

Interessado em sustentação oral: Não há.

Proposta: preliminar de diligência.

INTRODUÇÃO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Pará – Suest/PA em desfavor de Agnaldo Machado dos Santos, ex-prefeito de Maracanã/PA, em virtude da realização irregularidades na execução física e financeira ocorridas no Termo de Compromisso TC/PAC 608/2009 registrado no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) sob o número 657817 (peça 1, pp. 261-265).

HISTÓRICO

2 No dia 31/12/2009 a Funasa e o Município de Maracanã/PA, representado na ocasião por Agnaldo Machado dos Santos (gestão de 1º/1/2009 a 31/12/2012), celebraram o Termo de Compromisso TC/PAC 608/2009 com vistas a ação de apoio ao controle da qualidade da água, no valor de R\$ 421.500,00, sendo R\$ 400.425,00 da compromissária e R\$ 21.075,00 a contrapartida da compromitente, conforme peça 1, pp. 261 e 271. Efetivamente, utilizou-se o TC/PAC 608/2009 para que a Prefeitura adquirisse de um determinado fornecedor um total de 281 filtros de água, denominados de *sistemas simplificados de tratamento de água familiar individual móvel* para serem distribuídos a 281 famílias, sem acesso à eletricidade e à água encanada da rede pública de distribuição municipal, com o objetivo de prevenir doenças de veiculação hídrica (peça 1, p. 7 e pp. 311-313), beneficiando um total aproximado de 1.600 pessoas em 25 comunidades espalhadas na zona rural de Maracanã/PA. A figura 1 mais adiante desta instrução reproduz uma fotografia do sistema de tratamento (cf. peça 2, p. 206).

3 O Termo de Compromisso TC/PAC 608/2009 estava inicialmente previsto para durar doze meses e se estender até o dia 31/12/2010. Entretanto, teve seu prazo prolongado em mais 120 dias diante da necessidade da substituição de sistemas de tratamento defeituosos (peça 2, p. 109). Com isso, a data final para a apresentação das contas passou de 1/3/2011 para 29/6/2011 (peça 1, pp. 279 e 371).

4 Por meio da ordem bancária 2010OB803213, de 14/4/2010, a Funasa transferiu à Prefeitura a totalidade dos recursos pactuados, R\$ 400.425,00 (peça 1, p. 305). Houve o saque integral dessa quantia durante a gestão de Agnaldo Machado dos Santos (peça 2, pp. 57-59).

5 Quase todo o montante de recursos do termo de compromisso foi utilizado para pagar a empresa R.C. Fabricação de Água Envasada Ltda. pelo fornecimento dos 281 filtros de água a um custo unitário de R\$ 1.498,00, totalizando R\$ 420.938,00 (páginas 33, 37, 39, 47, 55, 57, 63 e 65 da peça 2).

6 Com relação à caracterização do objeto do termo de compromisso, ao processo licitatório de escolha da fornecedora dos filtros de água, ao preço unitário por ela praticado, ao produto entregue às comunidades, dentre outras questões, a Procuradoria da autarquia, uma equipe de auditoria da Funasa que esteve no município em 2012 e equipes de inspeção da Suest/PA constataram as seguintes principais irregularidades (peça 1, p. 187-217, 221-226, 325-337 e 349-366; peça 2, 99-101, 117, 119-129 e especialmente peça 2, pp. 179-212):

a) O objeto descrito no plano de trabalho – qualidade da água – não atende a orientação do TCU (AC 641/2007-P, TC 015.670/2005-5), pois não se apresenta suficientemente completa. Dessa forma, não foram observadas as orientações do item 16, da Nota Técnica 9/PGE/PF/FUNASA/2008: Apoio ao controle da qualidade da água: identificar o sistema de água que será utilizado, inclusive especificando suas características (peça 1, pp. 221-226. Confrontar com peça 1, p. 311);

b) Inúmeras irregularidades indicam ser um simulacro com aparência de legalidade o certame licitatório (pregão presencial) que culminou na contratação da empresa R.C. Fabricação de Água Envasada Ltda., diante das seguintes evidências:

- 1) Pareceres jurídicos inexistentes ou sem assinatura;
- 2) A comissão que conduziu os trabalhos do pregão presencial é diversa daquela que consta no edital de chamamento (peça 1, pp. 329-331);
- 3) Ausência de ampla publicidade do certame. Houve somente um chamamento veiculado no Diário Oficial da União;
- 4) Apenas a R.C. Fabricação de Água Envasada Ltda. compareceu ao pregão presencial;
- 5) Não há no processo licitatório qualquer menção ao TC/PAC 608/2009.

c) No contrato firmado com a empresa fornecedora menciona-se a aquisição de 614 sistemas de tratamento de água (e não 281 sistemas como deveria ser), a um custo total de R\$ 919.772,00;

d) O equipamento fornecido pela R.C. Fabricação de Água Envasada Ltda. é tecnologicamente inferior a um outro de custo menor e maior benefício. O equipamento da R.C. Fabricação de Água Envasada Ltda. consiste tão somente de um longo tubo de PVC em cujo interior há materiais filtrantes (dolomita, carvão ativado e resina), um garrafão plástico, uma torneira plástica e um suporte em ferro. Por outro lado, um equipamento habitual, elétrico, moderno, capaz não apenas de filtrar mas fornecer água gelada custava menos da metade do preço praticado pela R. C. em março de 2012 (mais exatamente R\$ 1.900,00 contra R\$ 834,00);

e) Embora o item 3 do *check list* da Análise Técnica do equipamento ateste constar documentação que comprove o atendimento à norma NBR 15.17612004 – Aparelho para melhoria da qualidade da água, de uso doméstico – Aparelho por gravidade, o processo de projeto não contém documentação relativa à análise técnica dos equipamentos e nem os testes realizados ou critérios adotados para sua aprovação;

f) Não é claro o tipo de tratamento a ser obtido (somente filtração ou também tratamento químico/bacteriológico), nem há menção se seria feita e desinfecção da água por cloração;

g) De 249 equipamentos entregues aos beneficiários, 204 não funcionavam por ocasião de visita da Suest/PA ao município em dezembro de 2010 (cerca de 82%). De 237 sistemas vistoriados pela equipe da Suest/PA em janeiro de 2011, 193 apresentaram problemas, correspondendo a 81% da amostra (peça 2, pp. 99-101);

h) Em todas as habitações visitadas pela equipe da Funasa em maio de 2012, não havia um único sistema em funcionamento. As queixas dos usuários concentravam-se no fato

de não sair água pela torneira, mesmo após meia hora de instalado o garrafão no sistema e no fato de ser difícil colocá-lo sobre a torre de PVC, dada a altura do equipamento. Relata-se também que a chegada de energia elétrica a uma determinada comunidade fez com que um morador deixasse de utilizar o filtro da R. C. Fabricação de Água Envasada Ltda. (peça 2, p. 203);

i) Desconhece-se a forma de limpeza e de manutenção do sistema;

j) Não são claras as responsabilidades da empresa fornecedora quanto à manutenção do equipamento. Não obstante, por força da cláusula sexta do termo de compromisso, essa atribuição é da própria compromitente;

l) A orientação da forma correta de utilizar, conservar e manter o equipamento também é da compromitente, que nada implementou a respeito (peça 2, pp. 204-205);

m) Enquanto na proposta da empresa o prazo de garantia dos seus produtos era de um ano, no contrato esse prazo passou para apenas 30 dias (peça 2, p. 192);

7 Diante da elevada quantidade de problemas apresentados, a equipe de autoria da Funasa recomendou à Suest/PA abster-se de adotar sistema de tratamento de água semelhante ao fornecido pela R. C. Fabricação de Água Envasada Ltda. em programas futuros (peça 2, p. 211). Determinou, à superintendência estadual, além disso, agir tempestivamente no sentido de certificar-se de que a administração municipal adotaria as medidas recomendadas no relatório de auditoria com o objetivo de garantir a qualidade dos serviços prestados, o cumprimento das metas pactuadas e o consequente atendimento à comunidade. Dentre essas medidas consta determinação à compromitente de cobrar da fornecedora a substituição dos equipamentos defeituosos, sob pena de instauração de processo de tomada de contas especial (peça 2, p. 211).

8 O gestor municipal à época, Agnaldo Machado dos Santos, tomou conhecimento de todas as irregularidades relatadas pela Funasa. Além do mais, em fevereiro de 2013 a Suest/PA informou das providências que deveria tomar para corrigi-las, sobretudo substituir equipamentos defeituosos fornecidos pela empresa R. C., ou, alternativamente, recolher aos cofres da autarquia o montante transferido, sob pena de registro de inadimplência do município junto ao SIAFI e posterior instauração de processo de tomada de contas especial (Notificação 032/2013 à peça 2, p. 229 e aviso de recebimento à p. 251).

9 Face à ausência de manifestação do agora ex-prefeito de Maracanã/PA, a Superintendência Estadual da Funasa no Pará notificou-o da não aprovação das contas do TC/PAC 608/2010 e informou-o que deveria recolher a totalidade dos valores transferidos, corrigida monetariamente e acrescida de juros moratórios (peça 2, pp. 265-273). O ex-gestor municipal deixou de se manifestar a respeito, apesar de devidamente comunicado (peça 2, p. 275).

10 Em decorrência, instaurou-se o devido processo de tomada de contas especial, seguindo-se daí os trâmites habituais e as comunicações devidas, todas sem resposta do Sr. Agnaldo Machado dos Santos (peça 2, p. 343, peça 3, pp. 54, 60, 64, 72, 102 e 110).

10 Finalmente, o tomador de contas produziu o relatório à peça 3, pp. 124-157 onde relata essencialmente as irregularidades que apurara. A Controladoria-Geral da União emitiu relatório e certificado de auditoria ratificando as conclusões ali emanadas quanto à caracterização do dano ao erário e certificando a irregularidade das contas do responsável (peça 3, pp. 178-183). O dirigente do órgão de controle interno emitiu parecer de sua competência (peça 3, p. 184), bem assim houve pronunciamento ministerial (peça 3, p. 186).

EXAME TÉCNICO

11 De acordo com pesquisa realizada no *site* do Portal da Transparência, entre os anos de 2010 e 2012 a Funasa liberou ao Distrito Federal, Estados e Municípios um total de aproximadamente R\$ 18 milhões para a ação denominada apoio ao controle da qualidade da água para consumo humano, sendo quase a metade desse valor apenas para municípios paraenses (tabela 1).

Tabela 1. Recursos destinados ao apoio ao controle de qualidade da água para consumo humano.

Exercício	Total (R\$)	Pará (R\$)	Pará (%)
2010	6.728.319,65	4.394.130,00	65%
2011	5.343.256,49	2.096.955,00	39%
2012	5.606.266,00	2.163.720,00	39%
	17.677.842,14	8.654.805,00	49%

12 Relativamente ao Pará, a tabela 2 adiante mostra a distribuição municipal dos recursos. Nessa tabela constam ainda informações obtidas a partir de pesquisa aberta na internet, a exemplo de buscas no Diário Oficial do Estado do Pará e outras fontes, conforme constam na peça 5 dos autos. Concernente a processos de tomada de contas especial em tramitação no TCU, além deste, existem os processos TC 023.415/2016-9 e TC 011.454/2016-4 versando sobre possíveis irregularidades praticadas na execução de ações voltadas ao apoio ao controle da qualidade da água para consumo humano, ambos envolvendo o município de Muaná/PA (termo de compromisso 658662 e 666143, respectivamente).

13 A tabela 2 indica que a empresa R. C. Fabricação de Água Envasada Ltda. forneceu provavelmente os mesmos filtros de água para pelo menos sete dos doze municípios, desconhecendo-se quais foram as empresas contratadas pelos demais cinco municípios. As páginas 1 a 5 da peça 5 são cópias extraídas do processo de tomada de contas especial comentado no item 12 desta instrução. Além de evidências de direcionamento da licitação e do mal funcionamento dos sistemas entregues à população de Muaná/PA, os indícios acostados aos autos demonstram a repetição de algumas das irregularidades tratadas no presente caso: pregão eletrônico simulado, participação de uma única licitante e equipamento de difícil manuseio e ergonomicamente muito ruim (figura 1).



Figura 1. O sistema simplificado de tratamento de água familiar individual móvel fornecido às comunidades de Maracanã/PA. Como o sistema possui 1,5m de altura (sem o garrafão de 20 litros) caso venha a ser apoiado diretamente sobre o chão, será necessário agachar-se para coletar a água. Caso ele apoie-se sobre uma mesa com altura padrão de 70cm, então será necessário utilizar uma escada para colocar o garrafão em sua extremidade superior.



Tabela 2. Termos de Compromisso celebrados entre a Funasa e municípios paraenses entre os anos de 2010 e 2012.

Município	Termo de Compromisso			V. Liberado (R\$)	Vigência		Fornecedora dos filtros de água
	Valor Funasa (R\$)	Número	Situação		De	Até	
Dom Eliseu	903.450,00	666142	Adimplente	903.450,00	31/12/2010	31/12/2012	Sem informação
Maracanã	400.425,00	657817	Inadimplência suspensa	400.425,00	31/12/2009	30/04/2011	R.C. Fabric. Água Envasada Ltda.
Monte Alegre	499.680,00	666598	Adimplente	499.680,00	31/12/2010	25/03/2013	Sem informação
Muaná	400.425,00	658662	Inadimplência suspensa	402.218,31	31/12/2009	31/12/2010	R.C. Fabric. Água Envasada Ltda.
Muaná	1.017.450,00	666143	Inadimplência suspensa	1.017.450,00	31/12/2010	31/12/2012	R.C. Fabric. Água Envasada Ltda.
Óbidos	949.050,00	659190	Concluído	949.050,00	31/12/2009	30/04/2011	Sem informação
Praíha	474.525,00	660189	Concluído	474.525,00	31/12/2009	31/12/2010	R.C. Fabric. Água Envasada Ltda.
S. Caetano de Odivelas	400.125,00	658145	Concluído	400.125,00	31/12/2009	29/06/2011	R.C. Fabric. Água Envasada Ltda.
S. Caetano de Odivelas	640.200,00	666494	Inadimplência suspensa	640.200,00	31/12/2010	31/12/2012	R.C. Fabric. Água Envasada Ltda.
S. João de Pirabas	400.125,00	658146	Concluído	400.125,00	31/12/2009	31/12/2010	R.C. Fabric. Água Envasada Ltda.
Terra Santa	484.515,00	659191	Concluído	484.515,00	31/12/2009	31/12/2010	Sem informação
Tucuruí	1.023.840,00	667173	Adimplente	1.023.840,00	31/12/2010	25/12/2013	Sem informação
Vigia	400.425,00	658147	Inadimplência suspensa	400.425,00	31/12/2009	30/06/2011	Sem informação
Vitória do Xingu	484.515,00	660660	Inadimplência suspensa	484.515,00	31/12/2009	01/09/2011	Sem informação
Vitória do Xingu	176.055,00	666346	Concluído	176.055,00	31/12/2010	28/09/2012	Sem informação
	8.654.805,00			8.656.598,31			



14 Observa-se na tabela anterior que metade dos termos de compromisso apresentaram problemas durante sua implementação. Mesmo os adimplentes ou concluídos podem padecer do mesmo mal, principalmente se os sistemas de tratamento fornecidos são semelhantes aos da R. C. Fabricação de Água Envasada Ltda.

CONCLUSÃO

15 De todo o exposto, conclui-se pela necessidade de obter mais informações a respeito dos termos de compromisso listados na tabela 2, como meio de ter uma visão mais ampla da aplicação dos recursos da ação denominada apoio ao controle da qualidade da água para consumo humano, subsidiar a presente análise e agregar-lhe consistência não apenas para este processo, mas também para o TC 023.415/2016-9 e outras tomadas de contas especiais porventura em curso na Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Pará.

16 A irregularidade apurada nestes autos implica num possível prejuízo ao erário cujo valor atualizado resulta superior ao limite de R\$ 100 mil fixado pelo art. 6º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 71/2012 (com redação da Instrução Normativa TCU 76/2016). Esse delimitador indica os casos de dispensa de tomada de contas especial, quando a eventual reparação se mostrará antieconômica por ser inferior aos custos da apuração. Então, pode-se prosseguir com a apuração em curso. Além do mais, o prejuízo poderá ser muito maior, considerando-se as informações contidas na tabela 2 desta instrução.

17 O interstício entre a data da ocorrência da irregularidade geradora do dano ao erário (mais exatamente, data de ciência do fato pela administração, janeiro de 2011, peça 2, pp. 99-101), e a primeira notificação válida do responsável, dezembro de 2011 (peça 2, p. 137), é inferior a dez anos. Em tais circunstâncias não há óbice ao estabelecimento regular do contraditório, considerando o parâmetro estabelecido no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU submetem-se os autos à consideração superior, com a proposta de, preliminarmente, **solicitar** da Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Pará a disponibilização *in loco* dos processos referentes e todos os termos de compromisso elencados na tabela 2 com vistas a uma visão mais ampla da aplicação dos recursos da ação denominada apoio ao controle da qualidade da água para consumo humano, coletar informações para subsidiar a presente análise e agregar-lhe consistência, não apenas para este processo mas também para o TC 023.415/2016-9 e outras tomadas de contas especiais porventura em curso na autarquia.

TCU/SECEX-PA, em 23 de março de 2017

Assinado eletronicamente
Daniel Levi de F. Rodrigues
Assessor (matr. 3075-9)