

Proposta de deliberação

Em exame, tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), contra o Sr. Raimundo Lopes Júnior, ex-Prefeito do Município de Itapiúna/CE, em razão da impugnação total das despesas realizadas com os recursos recebidos por meio do Convênio 2917/2001, cujo objeto consistia na execução de sistemas de abastecimento de água nas localidades de Cal, João Rosa e Garrote.

2. Com vigência de 31/12/2001 a 10/1/2004, o ajuste previu a aplicação de contrapartida, no montante de R\$ 2.397,65, e de recursos federais, no valor de R\$ 228.923,08, os quais foram creditados na conta específica em duas parcelas de R\$ 114.461,54, em 11/7/2002 e 13/11/2002.

3. Após a realização de diversas vistorias, a Funasa concluiu que o objetivo do convênio não foi atingido e propôs a não aprovação da prestação de contas.

4. No âmbito do Tribunal, o titular da Secex/CE divergiu da proposta inicial do auditor, no sentido de julgar as presentes contas regulares com ressalva, considerando a execução física do objeto e a inexistência de responsabilidade do ex-prefeito quanto a eventuais falhas na operação e manutenção dos três sistemas após a conclusão do seu mandato (peça 4). O secretário, com amparo nas conclusões da concedente, entendeu caracterizada a responsabilidade do gestor e promoveu a citação do Sr. Raimundo Lopes Júnior (peça 5), em razão da “impugnação total das despesas do Convênio 2917/2001, celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde – Funasa e a Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE (que teve por objeto a execução de Sistema de Abastecimento de Água, com vigência estipulada para o período de 31/12/2001 a 10/1/2004), consoante informações constantes nos Pareceres Técnicos (6/9/2004; peça 1, p. 211-214), de Engenharia, de 11/5/2005 e de 27/5/2005 (peça 2, p. 3-4), e Financeiros 447/2007 (3/9/2007; peça 2, p. 136-138) e 4/2009 (de 15/1/2009; peça 3, p. 272-276), uma vez que ficou assente que o objetivo do convênio não foi atingido”.

5. Embora o responsável tenha obtido prorrogação de prazo e cópia dos autos, conforme solicitado (peças 11 e 15), não apresentou alegações de defesa.

6. Apesar da revelia, nova análise empreendida pela unidade técnica resultou na realização de diligência ao município, para obtenção de informações relativas à execução de cada sistema (valores e empresa executora), de cópias das notas fiscais individuais dos pagamentos realizados, de boletins de medição e da movimentação bancária da conta corrente específica, entre outras (peça 17).

7. A análise da resposta à diligência não indicou ausência denexo de causalidade ou falha na documentação apresentada a título de prestação de contas, mas ressaltou que a ressalva apontada pela concedente consistia no não alcance da finalidade do ajuste. Registrou que o relatório técnico preliminar, elaborado pela Funasa em 11/12/2008 (peça 24, p. 85-90), expôs a não entrega de água tratada à população em todas as localidades (Cal, João Rosa e Garrote) e a utilização de artifícios junto a terceiros (Cagece e agente de saúde) para distribuição da água.

8. Assim, o auditor da Secex/CE propôs julgar irregulares as contas do ex-prefeito, condenando-o ao débito pela integralidade dos valores recebidos, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/93.

9. O titular da unidade técnica divergiu quanto à imputação de débito ao responsável, tendo em vista que “com exceção da estação de tratamento de água na localidade de Cal, as demais deficiências registradas são de caráter essencialmente operacional, para as quais contribuiu inclusive o longo tempo já decorrido da construção das instalações”, bem como que “os eventuais débitos remanescentes são de menor gravidade e importância que as falhas e omissões que causaram o funcionamento deficiente verificado atualmente. Ademais, há medidas mitigadoras das deficiências, como a distribuição de cloro pelos agentes de saúde, estando previstas intervenções destinadas à solução dos problemas”.

10. Diante disso, a proposta do secretário é no sentido de julgar irregulares as contas do ex-prefeito e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

11. O Ministério Público divergiu de ambos os encaminhamentos. Para a Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, deve-se levar em consideração os pareceres técnicos elaborados logo após a conclusão das obras. Nessa ocasião, não foi apontada irregularidade na execução dos sistemas de João Rosa e Garrote. Na localidade de Cal, em que pese a realização das obras, restou evidenciada, de início, a inexistência da interligação do sistema à adutora da CAGECE e a inexecução da ligação dos filtros. Posteriormente, contudo, a Funasa constatou a realização de tais serviços.

12. Assim, manifestou-se o MP/TCU pela regularidade com ressalva das presentes contas, pois “ainda que atualmente existam defeitos nas obras, tais falhas não são atribuíveis ao ex-Prefeito, o qual, a toda evidência, cumpriu as obrigações assumidas no termo de convênio.”

13. Compartilho do entendimento exposto pelo secretário e pela subprocuradora-geral no sentido de afastar o débito atribuído ao Sr. Raimundo Lopes Júnior.

14. A execução física do objeto, pondero, restou evidenciada nos autos, ainda que com ressalvas. No parecer técnico emitido pela Funasa em 6/9/2004 foi, expressamente, registrado que “o convênio foi executado conforme o plano de trabalho, excetuando-se a localidade de Cal”, onde inexistia a interligação do sistema à adutora (peça 1, p. 212). Antes disso, em 31/3/2004, o prefeito havia sido notificado de tal irregularidade, como também de pequenas falhas nas demais localidades (peça 1, p. 220). Em resposta, informou que aguardava a liberação da CAGECE para a interligação e que havia solucionado os demais apontamentos. Considerando que o citado parecer não mencionou qualquer irregularidade em João Rosa e Garrote, infere-se que as correções foram aceitas, restando apenas a pendência na localidade de Cal. Posteriormente, constou do parecer de engenharia emitido em 11/5/2005 que foi executada a interligação do sistema à adutora da CAGECE, porém não foi feita a ligação dos filtros (peça 2, p. 3). Por fim, relatório técnico preliminar de 11/12/2008 consignou a realização desse último item (peça 3, p. 152).

15. Por certo que a mera existência física do objeto não é suficiente para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos. É forçoso demonstrar, além do atingimento dos objetivos do convênio, o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais aplicados.

16. No que se refere ao eventual não alcance das finalidades dos ajustes, acompanhamento, de igual forma, as conclusões do titular da unidade técnica e da representante do MP/TCU. As deficiências registradas posteriormente ao término das obras são de caráter operacional, para as quais pode ter contribuído o longo tempo decorrido desde a construção das instalações, não sendo atribuíveis ao ex-prefeito, executor do convênio, cuja gestão encerrou em 2004.

17. O parecer técnico, de 1/7/2008, elaborado quatro anos após o fim da vigência do ajuste, evidencia que as falhas constatadas não se referem às obras em si, mas ao funcionamento do sistema (peça 2, p. 306):

“2 - O município se comprometeu a manter em condições normais de operação e funcionamento os sistemas construídos, conforme termos de Compromisso e Sustentabilidade das Ações de Saneamento (...).

3 - A água fornecida as comunidades não estavam em condições de serem consumidas por não atender os padrões mínimos de potabilidade, inclusive in natura, sem qualquer tratamento (...).

4 - A falta de operação adequada dos sistemas impõe o não recebimento dos mesmos, salientado que o objeto pactuado não fora atingido por não trazer benefício esperado as comunidades.”

18. O relatório técnico preliminar de 11/12/2008 descreveu as condições dos sistemas e da água fornecida à população, naquele momento, conforme trechos a seguir destacados (peça 3, p. 147-156):

a) João Rosa: “Atualmente, a ETA da localidade de João Rosa, apesar de estar fornecendo água, a mesma chega às residências sem nenhum tratamento, pois cada família se encarrega de fazer

individualmente o seu próprio tratamento de água com a colaboração de uma Agente de Saúde, que periodicamente realiza a distribuição do cloro”;

b) Cal: “Atualmente, a comunidade se serve de água bruta, diretamente da adutora para o reservatório elevado da ETA e a partir deste a distribuição para as residências. (...) A ligação dos filtros, questionada nos autos, encontra-se realizada, porém, com a colaboração da CAGECE, e grande parte destes sistemas se tornaram parcialmente aproveitáveis”;

c) Garrote: “A água bombeada para o reservatório era proveniente de um poço tubular, que apresentava índices de sais consideráveis. Atualmente, foi isolado o poço e o abastecimento da comunidade passou a ser de um açude próximo. A água é utilizada somente para higienização da casa, lavagem de roupas e consumo animal. Para o consumo humano é utilizada uma outra água, também originada de açude. A água é clorada individualmente em suas casas”.

19. Também o parecer Técnico de 15/12/2008 (peça 3, p. 164) corrobora essa conclusão: “(...) o que se constata na realidade é uma problemática relacionada a questões principalmente de ordem operacional e de sustentabilidade (manutenção dos sistemas), por parte da administração municipal responsável pela gestão dos referidos sistemas, que infelizmente encontram-se subutilizados e a caminho do desgaste pelo o abandono.”

20. Assim, deve-se reconhecer que as obras executadas foram aproveitadas em benefício da população, apesar das falhas constatadas no funcionamento dos sistemas.

21. Levo em consideração, ainda, conforme registrado pelo secretário, as medidas mitigadoras das deficiências, com a distribuição de cloro pelos agentes de saúde.

22. Nesse sentido, avalio que o não atingimento do objetivo do convênio apontado pela Funasa não é suficiente, no caso concreto, para imputar a responsabilidade ao ex-prefeito pela restituição dos valores empregados.

23. Quanto ao nexo de causalidade, não houve expressa indicação de irregularidade nas instruções elaboradas pela Secex/CE.

24. O Parecer Financeiro da Funasa, de 15/1/2009 (peça 3, p. 274), embora proponha a não aprovação das contas, considerando que o objetivo não foi atingido, menciona impropriedades que, avalio, não se revestem de gravidade suficiente para fundamentar a devolução dos recursos. Trata-se de realização de processo licitatório na modalidade carta-convite, quando deveria ter adotado tomada de preço; ausência das guias de recolhimento dos tributos do ISS, INSS e IRRF; cópia de uma nota fiscal, no valor de R\$ 6.719,70, ilegível, cuja data de emissão é 20/1/2003, enquanto consta na relação de pagamentos 27/1/2003; e ausência da cópia da nota fiscal, no valor de R\$ 2.737,48.

25. Por outro lado, houve a restituição de R\$ 2.332,35, em 9/2/2004, à conta única do Tesouro Nacional.

26. No TCU, a unidade técnica não promoveu análise detalhada da relação de pagamentos, notas fiscais, recibos e extratos bancários acostados aos autos. Tal exame, realizado no meu Gabinete, indica, em grande parte, certa coerência entre a documentação apresentada. As notas fiscais e recibos (peça 2, p. 54-85) descrevem a parcela e a localidade a que se referem, bem como correspondem ao montante de despesa constante do relatório de execução físico-financeira (R\$ 235.486,97) e aos valores registrados no relatório de pagamentos, sendo possível estabelecer relação com os débitos na conta específica, conforme extrato bancário (peça 2, p. 86-124), com exceção das despesas realizadas em janeiro/2004, que totalizam R\$ 9.206,91, para as quais não se observou a adequada conexão.

27. Excepcionalmente, pondero que a falha não demanda a restituição dos recursos, considerando a ausência de oportunidade para que o responsável esclareça a questão e o diminuto valor em relação ao montante pactuado, o que não justifica neste momento o retorno dos autos. Contudo, avalio que obsta o julgamento das contas pela regularidade com ressalva, como propôs o Ministério Público.

28. Dessa forma, embora entenda que as impropriedades na execução física e na documentação comprobatória não se revistam de gravidade o bastante para fundamentar a existência

de débito imputável ao ex-prefeito, refletem a irregularidade das contas. As ocorrências ora apontadas, portanto, não permitem concluir pela regularidade na aplicação dos recursos.

29. Em que pese tal conclusão, conforme destacou a subprocuradora-geral, já ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, haja vista o transcurso de mais de dez anos entre a ocorrência da irregularidade, a qual considero a data do término da vigência do ajuste (10/1/2004), e o ato que ordenou a citação (22/1/2015), nos termos do entendimento firmado por meio do Acórdão 1441/2016 - Plenário.

30. Dadas as circunstâncias que envolvem o caso concreto, com as devidas vênias da Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, acompanho em essência o encaminhamento sugerido pelo titular da Secex/CE, no sentido de que as presentes contas sejam julgadas irregulares, porém sem a aplicação da multa proposta.

Por todo o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de maio de 2017.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator