

Processo TC-011.050/2015-2 (com 6 peças)
Apenso: TC-013.180/2017-7
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada em virtude da impugnação parcial de despesas havidas na execução de sistema de abastecimento de água (construção de 2.430m de adutora) no âmbito do Convênio 1.178/2005 (Siafi 553917, peça 1, pp. 63, 90 e 96), celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde – Funasa e o município de São Luís do Quitunde/AL, em 9/12/2005, no valor total de R\$ 421.052,64 (concedente: R\$ 400.000,00, conveniente: R\$ 21.052,64), nos termos do plano de trabalho inicialmente aprovado e posteriormente alterado em 21/9/2006 (peça 1, pp. 9/11, 122/4, 134/6, 140 e 160/70).

Após prorrogações de prazo, a vigência do ajuste estendeu-se de 9/12/2005 a 22/5/2008, com prazo para prestar contas até 21/7/2008 (peças 1, pp. 63, 196/8 e 276/8, e 2, p. 247)

Os recursos federais foram transferidos em três parcelas, a saber (peças 1, pp. 126, 178, 232, 238, 272 e 324; 2, p. 255, e 3, pp. 136/40):

ORDEM BANCÁRIA	DATA DA OB	VALOR (R\$)	DATA DO CRÉDITO NA C/C
2006OB907368	4/7/2006	160.000,00	6/7/2006
2006OB910389	29/9/2006	160.000,00	3/10/2006
2007OB906448	24/5/2007	80.000,00	29/5/2007
-	-	400.000,00	-

O sr. Cícero Cavalcanti de Araújo, ex-prefeito (gestão 2005/2008, peça 3, pp. 103/4 e 142/4), aduziu as prestações de contas parcial, em 18/12/2006 (R\$ 320.000,00, peça 1, pp. 200/40), e final, em 6/2/2009 (R\$ 80.000,00, peça 1, pp. 284/324), incluindo o Termo de Recebimento Final de Obra, subscrito em 28/5/2007 pelo sr. Cícero e pelo engenheiro civil Alberico Barros de Menezes (peça 1, pp. 296/8).

Em 8/3/2007, após visitas técnicas mensais, abrangendo a 1ª e a 2ª parcelas liberadas, a Funasa atestou a execução de 85% do objeto (peça 1, pp. 246/8), e a prestação de contas parcial foi aprovada (peça 1, pp. 254 e 260/4).

No Relatório de Visita Técnica Final (16/6/2008), apontou-se a execução de 100% do objeto, em consonância com as especificações técnicas, mas o engenheiro civil da Funasa fez as seguintes observações (peças 1, p. 280, e 2, pp. 175/7 e 235):

“Os serviços desse convênio complementam os do Convênio 2.538/2005.

A adutora encontra-se em carga, porém, com o rompimento perto da captação, a válvula de alívio foi retirada e não foi colocada de volta. A extensão (2.430 metros) deve ser atestada pelo engenheiro fiscal da prefeitura, bem como a qualidade dos serviços.”

De acordo com o Relatório de Visita elaborado pelo próprio município, em 24/11/2008, por intermédio do sr. Alberico Barros de Menezes, as medições com trena e por estaqueamento topográfico totalizaram, respectivamente, 2.173m e 2.311m, em vez de 2.430m. Chegou-se, então, à seguinte conclusão (peça 2, pp. 373/5 e 391/3):

“Pela grande diferença apresentada entre as duas medições, (257m) e (119m), acreditamos ter havido mudança no traçado, devendo prevalecer a primeira.”

Em 26/3/2009, a entidade concedente apontou as seguintes pendências (peça 1, p. 330):

- “- Corrigir o Anexo X (fl. 209), item 8.3 [peça 1, p. 286: ‘8.3 – Execução do objeto: construção de 09 (nove) unidades habitacionais na zona urbana (...)’];
- O Termo de Recebimento Final da Obra (fl. 214) [peça 1, pp. 296/8] deve ser assinado pelo eng.º Jorge Quintella (fiscal da obra através da ART 085592/2006);
- Atender as observações contidas no Relatório de Visita Técnica Final (cópia anexa).”

Notificado em abril/2009 (peça 1, pp. 332/6 e 340/2), o prefeito Jean Fábio Braga Cordeiro¹ não compareceu aos autos e a prestação de contas final não foi aprovada, conforme Parecer Financeiro 62/2009 (peça 1, p. 344).

Em 28/5/2010, o ex-prefeito Cícero apresentou ao ministério o Anexo X corrigido e o Termo de Recebimento Final da Obra “*devidamente assinado pelo atual engenheiro da prefeitura*”, sr. Alberico Barros de Menezes (peça 2, pp. 163/7).

Poucos meses depois, em outubro de 2010, o sr. Cícero informou que realizara os reparos técnicos apontados na notificação e solicitou vistoria dos serviços executados na obra (peça 2, p. 169).

Mediante nova intervenção, em fevereiro de 2011, a Funasa, por intermédio da Divisão de Engenharia e Saúde Pública – Diesp, identificou antigas e novas pendências, quais sejam (peça 2, p. 173):

- a) o Termo de Recebimento Final da Obra (fl. 196 – processo prestação de contas) [peça 1, pp. 296/8] deve ser assinado pelo eng.º Jorge Quintella (fiscal da obra ART 085592/2006 e analista do projeto), acompanhado da planilha de medição atestada pelo referido técnico;
- b) atender as observações contidas no Relatório de Visita Técnica Final;
- c) “*o percentual estimado no Relatório de Visita Técnica Final no item meta 1.0 (adutora) não atesta o comprimento [peça 2, p. 175] e, sim, que o objeto do convênio (item adutora) foi alcançado, pois se encontra em carga, ou seja, abastecendo a população até esta data*”;
- d) a válvula de alívio foi novamente instalada, porém, indevidamente e não funciona. Suas peças estão deterioradas, como o manômetro, que se encontra quebrado e com areia em seu interior;
- e) faz-se necessário o cadastro (*as built*) da linha adutora com a real extensão e (ou) o caminhamento, atestado(s) pelos eng.ºs projetista e analista;
- f) as ações do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social – PESMS não foram executadas [peças 1, pp. 358/60, e 2, p. 259];
- g) como o Convênio 1.178/2005 complementa o Convênio 2.538/2005, as recomendações servem também para o 2.538/2005, por ocasião da reapresentação da prestação de contas.

Nova vistoria foi realizada pela Funasa em março de 2011 (Relatório de Acompanhamento 10/2011, peça 2, pp. 187/203), cujo encaminhamento resultou, no mês seguinte (abril de 2011), na solicitação de esclarecimentos ao prefeito Antônio da Silva Pedro Júnior acerca da não apresentação da prestação de contas e do processo licitatório (peça 2, pp. 205/7).

Com vistas à conclusão da análise da prestação de contas do convênio, o ex-prefeito Antônio da Silva foi notificado, em maio de 2011, para atender aos itens do despacho da Diesp de 7/2/2011 (peça 2, p. 173) e para apresentar (Notificação 39/2011, peça 2, pp. 209/13):

- “1. Cópia do despacho adjudicatório e homologação da licitação realizada [peça 3, p. 36];
2. Cópia do mapa de apuração da licitação realizada;
3. Cópia da justificativa de dispensa ou inexigibilidade da licitação, com o respectivo embasamento legal, se for o caso;
4. Cópia do contrato de execução da obra e aditivos, bem como encaminhar cópia da publicação;

¹ A cassação do mandato do prefeito Jean Fábio Braga Cordeiro, eleito para a gestão 2009/2012, foi confirmada pelo Tribunal Superior Eleitoral, em virtude da compra de votos nas eleições de 2008 (peça 3, pp. 144/9).

5. Comprovantes de recolhimentos dos encargos sociais;
6. Aposição do carimbo de atesto nas notas fiscais 107, 111, 165 e 297 [peça 1, pp. 212/20 e 302], com data, cargo, carimbo com nome e assinatura do funcionário que recebeu o serviço e enviar acompanhadas do boletim de medição;
7. Cópias das notas de empenho referentes ao 1º e 2º repasse;”

Como a Notificação 39/2011 não foi atendida, a prestação de contas final não foi aprovada (peça 2, pp. 237 e 245), consoante Parecer Financeiro 57/2011 (peça 2, pp. 217/9).

Em julho de 2012, a Notificação 1/2012, endereçada ao ex-prefeito Cícero Cavalcanti de Araújo, gestor dos recursos, apontou débito no valor de R\$ 209.320,44, com origem na “*não aprovação da prestação de contas, pelo não cumprimento do estabelecido no Termo do Convênio 1.178/2005, art. 31, § 4º, da IN/STN 1/1997*” (peça 2, pp. 263, 273/5 e 281).

Também endereçada ao ex-prefeito Cícero, a Notificação 2/2012 foi efetuada em outubro de 2012, pelo montante de R\$ 206.546,08 (peça 2, pp. 285/7), que corresponde à importância original de R\$ 101.052,64 (R\$ 80.000,00 relativos à 3ª parcela liberada e R\$ 21.052,64 referentes à contrapartida não aplicada. Datas de origem: 24/5/2007 e 23/5/2008, respectivamente), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora até 24/9/2012 (demonstrativo de débito à peça 2, pp. 265/71).

Em dezembro de 2012, o ex-prefeito Cícero solicitou a realização de nova visita técnica para fiscalização da obra (peça 2, p. 289), contudo, a área técnica da Funasa pontuou o seguinte (peça 2, p. 295):

- a) o parecer técnico final depende dos documentos faltantes [peça 2, p. 173], principalmente a extensão da adutora, onde existe divergência entre projeto e execução;
- b) os Convênios 2.538/2005 e 1.178/2005 têm o mesmo objeto e tiveram recursos para a execução da adutora: Convênio 2.538/2005: 678m, Convênio 1.178/2005: 2.430m, totalizando 3.108m;
- c) a Controladoria-Geral da União, em fiscalização a esses convênios [outubro de 2008], afirmou que a extensão total da adutora [executada] é de 2.136m [Relatório CGU 01241 ou 01251, à peça 2, pp. 297/301];

d) para emissão do parecer final, a Diesp necessita da planilha de medição dos serviços atestados pelo engenheiro fiscal da prefeitura, que até hoje não foi entregue; do recebimento final da obra e da solução das pendências indicadas no despacho à peça 2, p. 173 (alíneas “a” a “f”, *supra*);

e) sugere-se que os dois convênios tramitem juntos, pois estão em TCE.

O pedido de vistoria foi, então, indeferido, e o ex-prefeito Cícero, novamente notificado pelo montante original de R\$ 101.052,64 (Notificação 3/2012, peça 2, pp. 305/10 e 317, e Notificação 1/2013, peça 2, pp. 321/7).

Em atendimento à última notificação, o ex-prefeito Cícero argumentou, no essencial, em expediente datado de 7/5/2013, que (peça 2, p. 329):

- a) a obra foi executada seguindo o projeto executivo aprovado pela Funasa;
- b) se a obra foi concluída e as pendências foram sanadas, não há o que ser devolvido, porque não houve dano ao erário, uma vez que a funcionalidade da obra existe e o sistema de água abastece a cidade de São Luís do Quitunde;

c) embora os Convênios 1.178/2005 e 2.538/2005 tenham o mesmo objeto e se completem, ambos são montados em planos de trabalho diferentes. A ausência de execução da obra do Convênio 2.538/2005 em momento algum deixou sem funcionalidade o Convênio 1.178/2005, visto que a obra do 2.538/2005 deixou de ser executada porque foi reaproveitada uma extensão já existente, o que faz com que a comunidade tenha água em suas casas. Diante disso, tecnicamente, “*não se pode indeferir o Convênio 1.178/2005 como sem funcionalidade*”.

Por força da Notificação 1/2013, idêntica argumentação foi apresentada pelo município, em 26/4/2013, por intermédio do sr. Eraldo Pedro da Silva, então prefeito (peça 2, pp. 331, 347 e 359, gestão 2013/2016, peça 3, p. 150²), mas a Funasa reiterou as solicitações anteriores (Notificação 2/2013, de 15/5/2013, peça 2, pp. 337/57).

Em 3/6/2013, o sr. Eraldo Pedro da Silva noticiou o que segue, em suma (peça 2, pp. 361/3):

² A justiça estadual afastou o prefeito Eraldo Pedro da Silva do cargo, provisoriamente, em diferentes períodos entre 2013 e 2014, “*acusado de esquema nas contratações milionárias de bandas*” (peça 3, pp. 152/9).

a) a prefeitura resolveu as pendências de engenharia constantes no Relatório de Visita Técnica Final, de 16/6/2008, o qual apontava que a execução dos serviços fora de 100% e que a adutora encontrava-se em carga, porém com rompimento perto da captação, e sem a válvula de alívio;

b) esses problemas foram sanados, e a referida obra funciona e atende ao município, fornecendo água à comunidade local;

c) o Termo de Recebimento Final da Obra [peça 2, p. 365] está *“com a data de hoje [28/5/2010] e assinado pelo engenheiro do município hoje [Alberico Barros de Menezes], uma vez que o engenheiro fiscal da época não faz mais parte do quadro de pessoal deste município, portanto o mesmo não poderia assinar o tal termo, já que ele foi citado desde 2008 (relatório de visita final) como não existente”*. Entende-se que *“não podemos criar documento referente com data anterior”*. Segue a ART [de 4/7/2013, peça 2, pp. 367/71];

d) a válvula de alívio está funcionando devidamente. Pelo tempo de execução do projeto e tendo este funcionado desde o fim da obra, atendendo a população local, é natural que haja o desgaste das peças;

e) no plano de trabalho e no contrato assinado, não consta que a prefeitura, para entregar a obra anos depois de estar funcionando, tenha que colocar novas peças. Apenas consta que cabe à municipalidade, por intermédio da prefeitura, manter e zelar pelo funcionamento do patrimônio público. No caso, isto vem sendo feito, ante o funcionamento da obra;

f) *“o cadastro (as built) já está sendo solucionado. Tão logo esteja concluído, será entregue a essa autarquia [fundação], caso tenha sido modificada alguma peça do projeto na execução da obra, visto que, até o momento, pelo levantamento feito, não há indícios de mudança”*;

g) *“quanto ao PESMS, o recurso que deveria ter sido aplicado será devolvido tão logo recebamos os cálculos, mediante GRU, aos cofres da União”*;

h) *“mais uma vez, reiteramos que o Convênio 1.178/2005 não pode ser vinculado ao 2.538/2005, mesmo este complementando o outro. A ausência da execução de sua obra não interferiu no pleno funcionamento do objeto pactuado, visto que o Convênio 1.178/2005 é o principal, não dependendo do funcionamento do 2.538/2005”*.

Nesse cenário, a Funasa solicitou à municipalidade, em julho de 2013, documentação complementar, qual seja (Notificação 3/2013, peça 2, pp. 379/83):

“a) deverá ser encaminhado o documento original referente ao Termo de Recebimento Definitivo da Obra com as devidas adequações;

b) a ART do Crea deverá ser esclarecedora quanto ao objeto, mencionar o número do convênio e/ou mais detalhes do mesmo, quanto ao período de execução dos serviços e quanto ao valor da obra;

c) deverá ser encaminhado o documento original referente ao relatório do eng.º fiscal e, em anexo, o cadastro da obra (*as-built*) assinado pelo mesmo e pelo eng.º responsável pela elaboração do projeto técnico.”

O sr. Eraldo, então, em agosto de 2013, encaminhou documentação complementar (peça 2, pp. 385/95):

“1 - ART devidamente ajustada conforme solicitação no despacho, sendo esta vinculada à anterior, ora alterada no corpo do item discriminação;

2 - relatório original do engenheiro referente ao convênio em questão;

3 - quanto ao *as-built*, não será entregue, visto que não houve alteração no curso de execução do projeto;

4 - Termo de recebimento de obra. Segue o original, conforme solicitado.”

Em 28/8/2013, engenheiros da Diesp/Funasa ponderaram o seguinte (peça 3, p. 10):

a) a nova Anotação de Responsabilidade Técnica – ART/Crea apresentada [de 4/8/2013, peça 2, p. 389: período de execução da obra: 1/1/2011 a 31/12/2012], referente à fiscalização dos serviços conveniados, não corresponde ao período de execução da obra, que foi iniciada em 2006. O convênio teve

vigência até 2008. Portanto, a ART de fiscalização tem que englobar o período de execução da obra, ou seja, junho/2006 a maio/2008, e não somente a partir do ano de 2011;

b) não foi encaminhada a planta com o cadastro (*as-built*) da linha adutora com a real extensão e caminhamento, assinada pelo eng.º responsável pela fiscalização dos serviços;

c) o Termo de Recebimento Definitivo da Obra constante à fl. 397 [de 28/5/2010, peça 2, p. 395] não se encontra em consonância com o relatório do eng.º Alberico Barros de Menezes. No Termo de Recebimento Definitivo da Obra, o convenente declara que tudo foi executado de acordo com o plano de trabalho. Já à fl. 387, no relatório do eng.º Alberico [de 24/11/2008, peça 2, p. 373], há indicação de diferença de extensão da linha adutora em relação ao traçado original, pressuposto no plano de trabalho.

Novas notificações do sr. Cícero e da municipalidade foram realizadas (valor histórico: R\$ 101.052,64, peças 2, p. 339, e 3, pp. 12/8), mas não houve atendimento.

No Parecer Financeiro 112/2013, de 29/10/2013, a Funasa entendeu que o débito apurado totaliza R\$ 94.480,00, pois (peça 3, pp. 36/7):

a) o último Relatório de Visita Técnica mensurou em 100% a execução do objeto (fl. 288) [peça 2, p. 175];

b) o Ofício CGC/GP 15/2013 [do município, de 3/6/2013, peça 2, p. 361] afirma que o sistema está funcionando e atendendo a população, o que afasta a possibilidade de glosa das despesas totais do convênio e remete apenas ao que ainda se encontra com pendências;

c) considerando que as pendências citadas pela área técnica não foram totalmente sanadas, a não aprovação da prestação de contas final deve alcançar o valor de R\$ 94.480,00 (R\$ 80.000,00 de recursos repassados pela concedente + R\$ 14.480,00 da contrapartida proporcional não aplicada no objeto do convênio).

Em 30/10/2013, o vice-prefeito Jilson de Lima Neto, que assumiu a prefeitura durante os três afastamentos do sr. Eraldo (gestão 2013/2016, peça 3, pp. 64 e 158), aduziu a documentação e as considerações a seguir (peça 3, pp. 40/4):

a) ART corrigida, conforme solicitado, usando a prerrogativa do Crea de uso do termo *a posteriori*, indicando o sr. Alberico Barros de Menezes como engenheiro fiscal da obra;

b) o termo de recebimento definitivo de obra foi devidamente corrigido, levando em conta as considerações do relatório da engenharia expedido em 24/11/2008;

c) não há necessidade do *as-built*, visto que não houve mudança no projeto original, que foi executado conforme projetado;

d) *“vimos, mais uma vez, informar que a funcionalidade do projeto executado por meio do Convênio 1.178/2005 não ficou comprometida pela não execução do objeto do Convênio 2.538/2005. O primeiro é o principal e não depende do outro, portanto, não pode ser glosado ou indeferido, uma vez que a execução do objeto foi feita em sua totalidade”* e que o projeto *“atende a comunidade local, podendo ser comprovado, se houver vistoria no campo”*.

O prefeito Jilson de Lima Neto e o engenheiro Alberico Barros de Menezes são signatários do Termo de Recebimento Definitivo de Obra firmado em 22/10/2013, cujo teor é o que segue (peça 3, p. 44):

“Declaramos que a obra do sistema de abastecimento de água objeto do Convênio 1.178/2005, celebrado entre a prefeitura e a Funasa, foi executada e está em pleno funcionamento, atendendo a comunidade local. A ressalva necessária é quanto ao real medido no campo quando da fiscalização da CGU, conforme relatório expedido pelo setor de engenharia desta prefeitura em 24/11/2008, mas vale ressaltar que a divergência não compromete o funcionamento da obra nem que a mesma seja definitivamente entregue em funcionamento.”

Novas notificações foram expedidas em fevereiro de 2014, conforme Parecer Financeiro 112/2013 e despacho dos técnicos da Diesp de 28/8/2013 [peça 3, p. 10]:

a) o ex-prefeito Cícero pelo valor histórico de R\$ 80.000,00 (peça 3, pp. 32/5, 58 e 62);

b) a municipalidade pela importância histórica de R\$ 14.480,00, resultante da proporcionalidade da contrapartida não aplicada no objeto (peça 3, pp. 26/30, 60, 63, 66 e 84).

Seguindo esse raciocínio, no Relatório do Tomador de Contas (peça 3, pp. 102/7), constam como responsáveis os ex-prefeitos Cícero Cavalcanti de Araújo (valor histórico: R\$ 80.000,00) e Jilson de Lima Neto (valor histórico: R\$ 14.480,00).

A Controladoria-Geral da União, no Relatório/Certificado de Auditoria SFC/CGU/PR 512/2015, aponta como débito o valor de R\$ 80.000,00, de responsabilidade do ex-prefeito Cícero Cavalcanti de Araújo (peça 3, pp. 166/78):

“4. O motivo para a instauração da tomada de contas especial foi materializado pela não apresentação de documentação complementar à prestação de contas, que, em consonância com o apurado pela FUNASA, não houve a demonstração, pela Convenente, da real extensão e projeto (*‘As Built’*) da linha adutora construída, conforme descrito no Relatório de Visita Técnica Final, de 16/6/2008 (fls. 141 e 288), complementado pelo Despacho, de 7/2/2011 (fl. 291), acarretando a glosa referente à utilização dos recursos da 3ª parcela, no valor de R\$ 80.000,00, de acordo com o Parecer Financeiro de Não Aprovação 62/2009, de 23/6/2009 (fl. 172); o Roteiro de Análise de Prestação de Contas, de 25/5/2011 (fls. 313-317); o Parecer Financeiro 57/2011, de 12/12/2011 (fls. 309-311); e o Parecer Financeiro 112/2013, de 30/10/2013 (fl. 421 e verso).

(...)

4.1. Consta nos autos que houve a apresentação da Prestação de Contas parcial e final (fls. 100 e 142). A FUNASA concluiu pela aprovação parcial da prestação de contas, no valor de R\$ 320.000,00 (conforme documentos às fls. 123-124 e 130-131), e pela não aprovação da quantia de R\$ 80.000,00, concernente à 3ª parcela dos recursos liberados, devido ao não atendimento da Notificação nº 15, de 3/4/2009 (fl. 166), que tratava do Despacho da DIESP, de 26/3/2009 (fl. 165), em que a Superintendência Estadual da FUNASA em Alagoas apontava a necessidade de a Prefeitura Convenente corrigir o Anexo X da prestação de contas; de apresentar o Termo de Recebimento Final da Obra assinado pelo engenheiro fiscal da obra; e de atender as observações contidas no Relatório de Visita Técnica Final, de 16/6/2008 (fl. 141), ratificado e complementado pelo Despacho, de 7/2/2011 (fl. 291), especialmente quanto à demonstração e projeto (*‘As Built’*) da real extensão da linha adutora.

4.2. Nos procedimentos de verificação efetuados pela FUNASA, ficou evidenciado que houve divergências entre o projeto previsto e o executado, de forma que as informações prestadas pela Prefeitura Convenente em relação à quantificação dos serviços realizados (percurso e extensão) da rede adutora não puderam ser consideradas, embora o sistema estivesse funcionando e havendo abastecimento de água à população, conforme informações contidas no Despacho, de 7/2/2011 (fl. 291), e no Parecer Financeiro 57/2011, de 12/12/2011 (fls. 309-311). Consta ainda informado nos autos que o objeto do presente Convênio 1.178/2005 complementa o sistema relacionado ao Convênio 2.538/2005 (fls. 291 e 310).

(...)

5.1. Como a totalidade dos recursos do Projeto de Educação em Saúde e Mobilização Social (PESMS) não foram aprovados (em decorrência de sua inexecução, de acordo com o informado no Parecer Técnico ASCOM/AL, de 11/9/2009, à fl. 179), esse item não foi considerado na quantificação do débito pela FUNASA, que entendeu que esses recursos não estavam diretamente relacionados ao objeto do Convênio (construção do sistema de água) e que foram orçados como de responsabilidade da Convenente. Dessa forma, e com base no exposto no já referenciado Parecer Financeiro nº 112/2013, de 30/10/2013 (fl. 421 e verso), observamos que foi reputada, como contrapartida devida pela Prefeitura em relação às despesas efetivadas, a quantia de R\$ 14.480,00, equivalente a 3,62% do valor das obras, de R\$ 400.000,00 (despesas realizadas), sendo que essa porcentagem corresponde à contrapartida municipal contida no item ‘Obras Civas’ (R\$ 15.000,00 de contrapartida estipulada, sobre o valor total de ‘Obras Civas’ de R\$ 415.000,00, conforme descrito no orçamento aprovado no Quadro II, à fl. 61). Portanto, percebe-se que, como o PESMS não

foi executado (fls. 179 e 180), não foi considerado como parte na apurada contrapartida devida pela Convenente.

6. Convém salientar que o Tomador de Contas concluiu pela responsabilidade do Senhor Cícero Cavalcanti de Araújo (Prefeito Municipal de Quitunde/AL nas gestões 2005-2008 e 2009-2012), por ser o agente responsável pela gestão dos recursos federais recebidos por meio do Convênio 1.178/2005, e, ainda, do Senhor Jilson de Lima Neto (atual Prefeito responsável), em relação ao valor da contrapartida devida pela Prefeitura Municipal, conforme consta informado nos itens 6 e 12 do Relatório do Tomador de Contas (fls. 454-456/verso).

(...)

7. Entretanto, com base no entendimento desta Coordenação de Auditoria, compreendemos que o atual Prefeito, Senhor Jilson de Lima Neto, que não geriu os recursos do Convênio 1.178/2005, não deve ser responsabilizado pelo débito concernente à contrapartida proporcional não utilizada na execução das despesas (devida pelo município), podendo este posicionamento ser revisto pelo Tribunal de Contas da União na fase externa do procedimento de TCE.

(...)

9. Em atendimento ao disposto na alínea ‘a’ do inciso II do art. 10 da Instrução Normativa/TCU 71/2012, de acordo com as peças acostadas aos autos, cabe registrar que as medidas adotadas pela Fundação Nacional de Saúde foram adequadas, exceto pela morosidade nos procedimentos de apuração e conclusão sobre os fatos, conforme as informações contidas no Relatório de Visita Técnica Final, de 16/6/2008 (fls. 141 e 288), complementado pelo Despacho, de 7/2/2011 (fl. 291); no Parecer Financeiro de Não Aprovação 62/2009, de 23/6/2009 (fl. 172); no Parecer Financeiro 57/2011, de 12/12/2011 (fls. 309-311); e finalmente, no Parecer Financeiro 112/2013, de 30/10/2013 (fl. 421 e verso).”

Por entender que não se vislumbra, nestes autos, a existência de elementos fáticos suficientes para comprovar a ocorrência de dano ao erário na execução do convênio, visto que as irregularidades apontadas não teriam prejudicado a realização do objeto acordado, cuja execução física fora confirmada pela entidade concedente, a Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais – Secex/MG propõe ao Tribunal, em uníssono (peças 4/6):

“a) arquivar a presente tomada de contas especial, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso VI, e 213 do RI/TCU c/c os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN-TCU 71/2012, a título de racionalização administrativa e economia processual, com vistas a evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor da importância a ser ressarcida, sem cancelamento do débito de R\$ 20.000,00, a cujo pagamento continuará obrigado o Município de São Luis do Quitunde/AL para que possa ser dada a quitação; e
b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida à Fundação Nacional de Saúde e ao Município de São Luis do Quitunde/AL.”

De pronto, a unidade técnica entende, em síntese, que (peça 4):

a) a Funasa informou que o Convênio 1.178/2005, cujo plano de trabalho previa a execução de serviços preliminares e a construção de 2.430m de adutora (peça 1, p. 134), é complementado pelo Convênio 2.538/2005;

b) o Relatório de Visita Técnica Final mensurou em 100% a execução do objeto, mas não o aprovou, pois a extensão da adutora (2.430 metros) deveria ser atestada pelo engenheiro fiscal da prefeitura, bem como a qualidade dos serviços (peça 2, p. 175);

c) o então prefeito Eraldo Pedro da Silva expediu os seguintes comunicados à Funasa, na tentativa de solucionar as pendências apontadas em relação à execução do Convênio 1.178/2005:

c.1) Ofício CGC/GP 013/13, de 26/4/2013, basicamente ressaltando que:

c.1.1) embora os Convênios 1.178/2005 e 2.538/2005 tenham o mesmo objeto, ambos são montados em planos de trabalho diferentes. Eles se completam, porém, a ausência de execução da obra do 2.538/2005 em momento algum deixou sem funcionalidade o Convênio 1.178/2005;

c.1.2) a obra do Convênio 2.538/2005 deixou de ser executada porque foi reaproveitada uma extensão já existente, atendendo a comunidade com água em suas casas;

c.1.3) tecnicamente “*não se pode indeferir o Convênio 1.178/2005 como sem funcionalidade*”, uma vez que as pendências apontadas foram sanadas, requisitando providências urgentes para sanar a confusão causada e executar a visita técnica *in loco* (peça 2, p. 331);

c.2) Ofício CGC/GP 015/2013, de 3/6/2013, afirmando que o sistema estava funcionando e atendendo a população (peça 2, p. 361-363). Salientou que o cadastro (*as built*) já estava sendo solucionado, não havendo indícios de mudança de projeto (peça 2, p. 363);

c.3) Ofício CGC/GP 018/13, de agosto de 2013, informando que o *as built* não seria entregue, visto que não houve alteração no curso de execução do projeto (peça 2, p. 385);

d) de um lado, a Funasa condicionou que a visita *in loco* solicitada pelo então prefeito Eraldo para confirmar a execução do convênio fosse precedida da entrega do cadastro - *as built* - indicando a localização e a extensão da adutora construída. Do outro, o conveniente afirmou que não houve alteração do projeto, não se justificando a exigência da Funasa;

e) parece-nos incoerente exigir o cadastro - *as built* - da adutora, como condição para realização da visita técnica solicitada pelo ex-prefeito Eraldo, mas [ao mesmo tempo] impugnar apenas a quantia de R\$ 80.000,00, referente à terceira e última parcela repassada;

f) ora, se a Funasa entendeu que a exigência (entrega do cadastro) não foi atendida, deveria ter impugnado a totalidade dos recursos repassados, sob o argumento da não comprovação do objeto conveniado;

g) para compreender melhor o impasse verificado entre o conveniente e o concedente, importante assinalar que a Funasa e o Município de São Luís do Quitunde/AL assinaram 3 (três) convênios para a implantação do sistema de abastecimento de água no município:

CONVÊNIO	OBJETO	VALOR TOTAL (R\$)	TCE
1.178/2005 (Siafi 553917)	Construção de 2.430m de adutora	421.052,64	TC-011.050/2015-2
2.538/2005 (Siafi 553928)	Construção de 678m de adutora, de estação de tratamento de água (melhorias), de 770m de rede e de 33 ligações domiciliares	168.422,01	TC-017.735/2016-5
370/2006 (Siafi 572623)	Serviços preliminares, captação e estação de tratamento de água	420.000,00	TC-008.978/2016-6

h) há interligação entre os três ajustes. No caso do Convênio 1.178/2005, a adutora consistiu apenas na construção de um canal (com tubo de 250mm na extensão de 2.430m) para o transporte de água de uma fonte (reservatório, poço, rio, lago, etc.) ao destino (reservatório, estação de tratamento);

i) caso a Funasa tivesse dúvida acerca da correta localização, traçado e/ou extensão da adutora, tal dúvida deveria ter sido lançada nas inspeções anteriores. No entanto, a área técnica da Funasa não fez qualquer restrição ao andamento das obras nas visitas intermediárias, conforme se depreende no parecer técnico parcial referente às visitas técnicas mensais realizadas, abrangendo a 1ª e a 2ª parcelas liberadas. Nesse parecer, a Funasa considerou 85% das obras realizadas (peça 1, pp. 246/8);

j) no Relatório de Visita Técnica Final, o engenheiro da Funasa registrou a construção de 2.430m de adutora e afirmou que esta se encontrava em carga, ou seja, em operação. Ademais, o engenheiro considerou que a obra foi executada em conformidade com os projetos e as especificações aprovados pela Funasa (peça 2, p. 175);

k) os recursos previstos para a execução do convênio foram orçados no valor total de R\$ 421.052,64, sendo R\$ 21.052,64 de contrapartida e R\$ 400.000,00 da Funasa. Logo, nesta TCE, caberia ao município comprovar a aplicação da contrapartida, visto que não se verificou o uso dessa verba no objeto

conveniado, conforme se verifica no Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, pp. 102/7) e se depreende das relações de pagamentos efetuados (peça 1, pp. 206 e 290);

l) em tese, considerando a proporcionalidade de 95% da entidade concedente e 5% do conveniente, o Município de São Luís do Quitunde/AL deveria restituir à Funasa a quantia de R\$ 20.000,00 não aplicada no objeto conveniado;

m) todavia, a quantia de R\$ 20.000,00 atualizada a partir de 24/5/2007 (data do último repasse dos recursos federais) alcança o montante de R\$ 36.414,00, abaixo do valor mínimo para o encaminhamento do processo de tomada de contas especial ao TCU.

II

O Ministério Público de Contas dissente, com as vênias de estilo, da proposta de arquivamento do feito.

No Relatório de Visita Técnica Final (11/6/2008), engenheiro da Funasa apontou a execução de 100% do objeto (construção de adutora) de acordo com as especificações técnicas (peças 1, p. 280, e 2, pp. 175/7 e 235). Todavia:

a) a CGU afirmou, em outubro de 2008, que a extensão total da adutora executada é de 2.136m e que a Concorrência 1/2005 previa 2.310m de rede adutora (peça 2, pp. 297/301);

b) de acordo com o Relatório de Visita elaborado pelo próprio município, em 24/11/2008, por intermédio do sr. Alberico Barros de Menezes, as medições totalizaram, respectivamente, 2.173m e 2.311m, em vez dos 2.430m previstos no plano de trabalho (peça 1, p. 134), levando à conclusão de que, *“pela grande diferença apresentada entre as duas medições, (257m) e (119m), acreditamos ter havido mudança no traçado, devendo prevalecer a primeira”* (peça 2, pp. 373/5).

As dúvidas acerca da extensão da adutora construída não permitem ao Ministério Público de Contas formar convencimento acerca da existência (ou não) de dano ao erário.

Nesse sentir, e para que se possam claramente verificar as dimensões do objeto efetivamente executado, o nexo de causalidade e o real valor do dano porventura existente, o Ministério Público de Contas propõe, com fundamento nos artigos 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992, a realização de diligência junto:

I) à Prefeitura Municipal de São Luís do Quitunde/AL e ao sr. Cícero Cavalcanti de Araújo, ex-prefeito (gestão 2005/2008), a fim de que encaminhem a esta Corte os seguintes documentos:

a) *as built* da linha adutora com a real extensão e (ou) caminhamento, atestado(s) pelos eng.^{os} projetista e analista;

b) cópia do despacho adjudicatório e homologação da licitação realizada;

c) cópia do mapa de apuração da licitação realizada;

d) cópia da justificativa de dispensa ou inexigibilidade da licitação, com o respectivo embasamento legal, se for o caso;

e) cópia do contrato de execução da obra, dos respectivos aditivos e da publicação;

f) comprovantes de recolhimentos dos encargos sociais;

g) comprovante de atesto das notas fiscais 107, 111, 165 e 297, com data, cargo, carimbo, nome e assinatura do funcionário que recebeu o serviço;

h) boletins de medição [nestes autos, consta, apenas, o Boletim de Medição “BM 2”, peça 1, pp. 306/10, alusivo aos Convênios 2.538/2005 e 1.178/2005, no valor total de R\$ 80.000,00, sem assinatura do fiscal contratante];

i) cópia das notas de empenho referentes ao 1º e ao 2º repasse;

II – à Fundação Nacional de Saúde, para que esclareça quais são os exatos fundamentos do fato gerador do débito de R\$ 80.000,00 indicado no Relatório do Tomador de Contas (peça 3, pp. 102/7), considerando que:

a) a não aprovação da prestação de contas final deveria resultar, em princípio, na glosa total dos valores repassados à conta do Convênio 1.178/2005 (R\$ 400.000,00), e não na glosa apenas parcial;

b) o Relatório de Visita Técnica Final da Funasa, de 16/6/2008, apontou a execução de 100% do objeto, em consonância com as especificações técnicas;

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

c) a Controladoria-Geral da União afirmou, em outubro de 2008, que a extensão total da adutora executada é de 2.136m, mas que a Concorrência 1/2005 previa 2.310m de rede adutora (Relatório de Fiscalização CGU 01241/2008 ou 01251/2008);

d) o Relatório de Visita elaborado pelo próprio município, em 24/11/2008, apontou que as medições totalizaram, respectivamente, 2.173m e 2.311m, em vez dos 2.430m previstos no plano de trabalho, levando à conclusão de que, *“pela grande diferença apresentada entre as duas medições, (257m) e (119m), acreditamos ter havido mudança no traçado, devendo prevalecer a primeira”*;

III) ao Banco do Brasil S.A., com vistas à obtenção de cópia da documentação comprobatória dos lançamentos feitos a débito da conta corrente 18.708-9, Agência 1139-8 (São Luís do Quitunde/AL), na qual foram movimentados os recursos do Convênio Funasa 1.178/2005 (extrato bancário à peça 1, pp. 224/40 e 312/24).

Caso Vossa Excelência não tenha por pertinentes as medidas saneadoras alvitadas, sucessivamente, o Ministério Público de Contas manifesta sua anuência à proposição oferecida pela Secex/MG, na forma sugerida às peças 4/6, propondo, adicionalmente, que se dê ciência da deliberação que sobrevier ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Alagoas, a título de subsídio à instrução do Inquérito Civil 1.11.000.000230/2015-24 (Ofício 173/2017 – GAB/4º Ofício, de 3/5/2017, à peça 1, p. 1, do TC-013.180/2017-7, apenso).

Brasília, em 5 de novembro de 2017.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador