

TC 008.434/2016-6

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Fundação Nacional de Saúde/Ministério da Saúde e Prefeitura Municipal de São Vicente Ferrer/PE.

Responsável: Flávio Travassos Régis de Albuquerque, Ex-Prefeito Municipal.

Advogado ou Procurador: não há.

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: Preliminar. Diligência.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), em desfavor do Sr. Flávio Travassos Régis de Albuquerque, Ex-Prefeito Municipal de São Vicente Ferrer/PE (gestões 2001-2004, 2005-2008 e 2013-2016), em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados ao município (não consecução dos objetivos do ajuste), por força do Convênio nº 1424/2004 – SIAFI 531409, celebrado em 24/12/2004 com a FUNASA, que teve por objeto "a execução de sistema de esgotamento sanitário"

HISTÓRICO

1. Segundo se verifica a peça 1, p.15-34, a Prefeitura Municipal de São Vicente Ferrer/PE apresentou em outubro de 2004 à FUNASA, projeto referente à execução de esgotamento sanitário, considerando a necessidade de melhorar as condições de vida das famílias carentes do município. Em 25/10/2004, o projeto foi aprovado pela Presidência (peça 1, p.51), seguindo-se a formalização do convênio.

2. Consoante disposto às cláusulas quinta e sexta do Termo de Convênio (peça 1, p.77-93), foram previstos R\$ 691.672,82 em recursos do concedente e R\$ 33.655,22 em contrapartida. Os recursos federais foram repassados em 3 (três) parcelas, mediante as ordens bancárias 20060B900081, 20060B901600 e 20080B908238 de 3/1/2006, 21/2/2006 e 28/10/2008, nos valores de R\$ 276.669,82, R\$ 276.669,00 e R\$ 138.334,00, respectivamente.

3. De acordo com a cláusula décima primeira, o ajuste tinha vigência pelo período inicial de 18 (dezoito) meses, a contar da data de assinatura, sendo prevista na cláusula terceira a prestação de contas em até 60 (sessenta) dias após o final da vigência. A subcláusula primeira da cláusula terceira dispôs que quando a liberação do recurso ocorresse em 3 ou mais parcelas, o convenente deveria apresentar a prestação de contas parcial referente a primeira parcela para a liberação da terceira, e, assim, sucessivamente. Somente após a análise e aprovação pela concedente da prestação de contas parcial, que se daria a liberação das demais parcelas.

4. A cláusula segunda e a cláusula décima segunda do convênio, por sua vez, previam a obrigação da convenente em executar as ações necessárias à consecução do objeto, restituindo os valores transferidos atualizados em caso de não execução, não apresentação da prestação de contas ou utilização dos recursos em finalidade diversa.

5. À peça 1, p. 99-107, verifica-se procedimento de vistoria inicial realizado pela FUNASA em 2004 no local de realização das obras. Em 10/3/2006, mediante a Notificação nº 268 (peça 1, p.151), a Fundação solicitou à Prefeitura a prestação de contas parcial da 1ª etapa, com vistas à continuidade da liberação de valores. Constam na sequência (peça 1, p.157-399, peça 2 e peça 3, p.1-173), solicitações de alterações da vigência, (prazo final fixado em 19/2/2009), por atraso na liberação da verba, além de documentos de prestação de contas.

6. Cumpre salientar que Relatório de Visita Técnica elaborado por técnico da FUNASA em 6/8/2014 (peça 1, p.325-329), apontou que a obra foi executada conforme o projeto aprovado, entretanto, por questões operacionais e de manutenção, a Estação de Tratamento de Esgotos “C” não estava em funcionamento, e todo o efluente proveniente da Bacia “C” estava saindo pela tampa da Caixa de Passagem, sendo lançado diretamente no córrego sem o devido tratamento. Observe-se que Parecer Técnico final à peça 1, p. 333-335 reiterou o apontamento, em que pese a Prefeitura ter manifestado compromisso de manter em condições normais de operação e funcionamento o sistema e prestar toda a manutenção necessária, de modo a garantir os benefícios à população.

7. À peça 3, p.173, verifica-se que a municipalidade, representada pelo responsável. Sr. Flávio Travassos Régis de Albuquerque, certificou em documento sem número e sem data que a obra foi aceita de acordo com os padrões técnicos pactuados, encontrando-se em perfeito funcionamento e atendendo plenamente as exigências técnicas.

8. O Parecer Financeiro nº 579/2014 de 9/10/2014 da FUNASA (peça 3, p.181-187) discorreu que embora o projeto tenha sido executado conforme o aprovado, tendo atingido o percentual de 100% da meta física, a obra não estava atendendo o objetivo e nem trazendo benefícios à população. Segundo o Parecer, a convenente apresentou notas fiscais informando que o serviço/material foi executado, conforme preceitua o art.30 da IN/STN 01/97 e artigo 63 da Lei 4.320/64, comprovando devolução de saldo de aplicação financeira no valor de R\$ 43.764,90, todavia, a FUNASA reprovou as contas, solicitando a devolução integral dos recursos, uma vez configurado o dano ao erário.

9. Em 9/10/2014, foi enviada pela FUNASA a Notificação nº 378 (peça 3, p. 193), cobrando a devolução dos recursos, verificando-se à peça 3. p. 203 manifestação do responsável, alegando que houve um hiato de 4 (quatro) anos entre sua última gestão (2005 a 2008) e a gestão 2013-2016, período o qual o Ex-Prefeito Pedro Augusto Pereira Guedes (gestão 2009 a 2012) não providenciou a manutenção do sistema de esgotamento sanitário. Segundo a parte, ao assumir o mandato em 2013, constatou que o Município se encontrava em caos administrativo, sendo publicado Decreto de Situação de Emergência Administrativa.

10. Reportou o dirigente não ser admissível o fato de serem rejeitadas as contas considerando a desídia administrativa do sucessor. Ao final, informou que em nenhum momento foi formalmente instado a realizar a manutenção da obra ou apresentar justificativas. Deste modo, solicitou prazo mínimo de 120 (cento e vinte) dias de modo a realizar a manutenção do sistema, retomando a funcionalidade da obra. Comunicou o Prefeito, ainda, que, para conclusão, solicitou ao Corpo de Engenharia da Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo levantamento das bacias e rede obstruídas, e que necessitavam de manutenção e procedimentos. Em resposta, mediante o Ofício nº 35 de 15/1/2015, a FUNASA concordou com o prazo solicitado para providências.

11. Mais à frente, consta informação no Ofício nº 279/2014 da Prefeitura, datado de 4/12/2014 (peça 3, p.217-221), de que a municipalidade impetrou processo de representação contra o Prefeito antecessor, junto ao Ministério Público Federal, pela prática de ato de improbidade administrativa e crime de responsabilidade (peça 3, p.223-237), pela não manutenção do sistema de esgotamento sanitário.

12. À peça 3, p.273-280, avista-se Relatório de TCE sob o nº 19/2015, datado de 18/11/2015, identificando o responsável, apurando os fatos e quantificando o dano, segundo determina a IN TCU 71/2012. À peça 3, p. 313-318, constam Relatório e Certificado de Auditoria da CGU, além de Parecer do Dirigente de Controle Interno, todos sob o nº 443/2016 e datados de 3/2/2016. À peça 3, p.319, observa-se Pronunciamento Ministerial, atestando o Exmo. Ministro da Saúde em 17/3/2016 o conhecimento das conclusões do Controle Interno. Os documentos opinam, de forma unânime, pela irregularidade das contas.

EXAME TÉCNICO

13. Consoante análise, esta Unidade Técnica (SECEX/RS), atuando por força da redistribuição de processos no âmbito do Tribunal, constatou a inexistência de elementos fáticos e jurídicos suficientes para identificação das pessoas físicas ou jurídicas que deram causa ou concorreram para as irregularidades, conforme previsto no art.5º da IN TCU 71/2012, verificando a ausência de pressupostos de constituição da TCE.

14. Conforme preceitua a norma do TCU, a demonstração dos elementos processuais abrange, obrigatoriamente, a descrição detalhada da situação que deu origem ao dano, lastreada em documentos, narrativas e elementos probatórios, além do exame da suficiência e da adequação das informações contidas em pareceres, identificação e quantificação do dano, e evidenciação da relação entre a situação danosa e a conduta ilegal, ilegítima ou antieconômica da pessoa física ou jurídica a quem se imputa a obrigação de ressarcir os cofres públicos.

15. De acordo com a jurisprudência do TCU, verificam-se indispensáveis em TCE elementos de modo a identificar a conduta daqueles que concorreram omissiva ou comissivamente para o dano. Segundo orientação constante do Memorando-circular - Segecex 22/2007, reforçada, posteriormente, pelo Memorando-circular - Segecex 12/2016, nas citações e audiências *"devem ser detalhadas todas as irregularidades que estão sendo imputadas aos responsáveis, evitando descrições genéricas, de forma a possibilitar o adequado exercício de ampla defesa"* (item 9.4 do Acórdão 568/2007-TCU-Plenário e item 9.4 do Acórdão 3.445/2015-TCU-1ª Câmara).

16. Destaque-se que a individualização das condutas é, inclusive, pressuposto de constituição da TCE, sendo certo que erros e omissões quanto à responsabilização constituem a maior deficiência dos relatórios produzidos na fase interna. De fato, algumas das principais lacunas processuais estão relacionadas à ausência de individualização das condutas, além de erros ou omissões pela falta de evidenciação do nexos de causalidade entre a ação ou omissão dos agentes e as irregularidades causadoras de dano ao erário.

17. No presente processo, que apura a responsabilidade pela não consecução dos objetivos do ajuste, verifica-se que os recursos federais foram liberados na gestão do Prefeito Flávio Travassos Régis de Albuquerque (gestão 2005-2008), todavia, por prorrogação da vigência, a prestação de contas recaiu na gestão do sucessor, Sr. Pedro Augusto Pereira Guedes (gestão 2009 a 2012). Em relação à irregularidade apurada (não atingimento dos objetivos por não funcionalidade e operação da Estação de Tratamento de Esgotos "C"), verifica-se que o Sr. Flávio atribuiu responsabilidade ao sucessor, Sr. Pedro Augusto, comprometendo-se, no entanto, em 2014, à conclusão da obra. Não há nos autos, entretanto, quaisquer documentos que comprovem a adoção de medidas tomadas pelo Sr. Flávio, para resgatar a funcionalidade do sistema.

18. Observe-se que, em determinado momento, após a prestação de contas, o Sr. Flávio, sob as penalidades da lei e para fins de provas junto à FUNASA, certificou que a obra da construção de Execução do Esgotamento Sanitário, objeto do convênio nº 1424/2004, foi aceita como ultimato de acordo com os padrões técnicos exigidos e pactuados, encontrando-se em perfeito funcionamento, atendendo plenamente as exigências técnicas.

19. Em que pese a declaração e o fato de ter sido apurada uma execução física de 100% na obra, com apresentação regular da prestação de contas, não se comprovou que a manutenção do sistema de esgotamento sanitário foi realizada, com retomada da funcionalidade do sistema. Não há também, como atribuir responsabilidade ao sucessor, não se evidenciando o nexos de causalidade entre a conduta individualizada (culpa comissiva ou omissiva) e o resultado (dano ao erário).

20. No caso, diante da insuficiência de informações que identifiquem a conduta dos responsáveis na TCE, deve a Unidade Técnica promover diligência junto ao órgão instaurador e/ou a outra entidade, que possa prestar esclarecimentos acerca das inconsistências detectadas e encaminhar

documentação complementar. Ainda, na ocorrência de divergências ou lacunas de informação que impossibilitem a imediata citação, deve a Unidade verificar os pontos que necessitam ser esclarecidos e se os órgãos/entidades, por meio de diligência, podem fornecer as informações necessárias para se formar juízo acerca das irregularidades que ensejaram a instauração da TCE.

CONCLUSÃO

21. Com vistas ao saneamento das questões tratadas na seção “Exame Técnico”, para fins de definir a responsabilidade individual ou solidária pelos atos de gestão inquinados, considera-se necessário, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, a realização de diligência, conforme itens 14 e 15 da seção “Exame Técnico” em que se sugeriu o encaminhamento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) realizar diligência, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, à Fundação Nacional de Saúde – FUNASA e à Prefeitura Municipal de São Vicente Ferrer/PE, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, sejam apresentadas as seguintes informações:

a.1) Providências tomadas em relação ao atingimento dos objetivos do Convênio nº 1424/2004 – SIAFI 531409, celebrado em 24/12/2004 entre o município de São Vicente Ferrer/PE e a FUNASA, que tinha por objeto a execução de sistema de esgotamento sanitário, e situação atual acerca do funcionamento da Estação de Tratamento de Esgotos “C”, e lançamento de efluentes pela tampa da Caixa de Passagem diretamente no córrego sem o devido tratamento.

23. a.2) Responsabilidade do Ex-Prefeito Municipal, Sr. Pedro Augusto Pereira Guedes (gestão 2009 a 2012), em relação à manutenção do sistema de esgotamento sanitário, uma vez que o Sr. Flávio Travassos Régis de Albuquerque certificou (peça 3, p.173), após a prestação de contas, que a obra objeto do convênio nº 1424/2004, foi aceita como ultimato de acordo com os padrões técnicos exigidos e pactuados, encontrando-se em perfeito funcionamento, atendendo plenamente as exigências técnicas.

SECEX/RS, em 12/12/2017.

(Assinado eletronicamente)

GILBERTO CASAGRANDE SANT’ANNA

AUFC – Mat. 4659-0