

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara
TC 033.480/2014-1.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Satuba/AL.

Responsáveis: Adalberon de Moraes Barros (087.783.884-49); José Zezito Costa (036.499.034-15).

Interessado: Fundação Nacional de Saúde (26.989.350/0001-16).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA INAPTAS A ELIDIR A IRREGULARIDADE. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA MULTA.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, como parte integrante deste relatório, a instrução elaborada por auditor da Secretaria de Controle Externo em Alagoas (peça 27), que contou com a anuência tanto do dirigente daquela unidade técnica (peça 28), como do Ministério Público de Contas (peça 29).

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor do sr. Adalberon de Moraes Barros, na condição de ex-prefeito do Município de Satuba/AL, gestão 2001-2004, em razão do alcance parcial dos objetivos pactuados no Convênio 2570/2001 (Siafi 436408), celebrado em 31/12/2001 entre o Município de Satuba/AL e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), que teve por objeto a execução de sistema de abastecimento de água, conforme plano de trabalho à peça 1, p. 7-13 e termo de convênio à peça 1, p. 17-31.

HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula terceira do termo do convênio, a Funasa comprometeu-se em repassar R\$ 670.000,00 para a execução do objeto (peça 1, p. 23), enquanto o Município de Satuba, nos termos da cláusula quarta, assumiu a aplicação de R\$ 35.263,15 (peça 1, p. 23). A vigência do ajuste seria até 13/11/2004, com prazo para prestar contas até 12/1/2005 (peça 3, p. 21).

3. Os recursos federais foram repassados integralmente em três parcelas, mediante as seguintes ordens bancárias:

ORDEM BANCÁRIA	DATA OB	DATA CRED	VALOR (R\$)	PEÇA
2002OB008407	5/7/2002	24/7/2002	223.333,34	Peça 1, p. 33
2002OB011284	1/10/2002	3/10/2002	223.333,34	Peça 1, p. 35
2002OB007951	16/12/2003	18/12/2003	223.333,32	Peça 1, p. 37 e p. 303

4. O Município apresentou a prestação de contas parcial em 28/10/2002, referente as duas parcelas iniciais (peça 1, p. 45-85).

5. A Funasa emitiu o Parecer Técnico 28/2003, em 6/5/2003, no qual registrou as seguintes impropriedades (peça 1, p. 93-95): (i) ausência de cópia do despacho adjudicatório e homologação

da licitação realizada e/ou justificativa para a dispensa e/ou inexigibilidade; (ii) ausência de cópia do extrato bancário da aplicação financeira dos recursos; e, (iii) recibos e notas fiscais sem identificação do convênio. Recomendou, acatando parecer técnico de 26/2/2003, que comprovou a execução, em dezembro de 2002, de somente 33%, o repasse de apenas R\$ 98.104,22 da terceira parcela.

6. Em 13/8/2003, o Município apresentou a prestação de contas parcial referente ao valor de R\$ 79.000,00, correspondente às parcelas 01 e 02 e à execução do período de 14/10/2002 a 30/6/2003 (peça 1, p. 149-258).

7. A Divisão de Convênios do Ministério da Saúde comunicou ao Município, em 14/10/2003, que a prestação de contas da 1ª parcela foi aprovada, com base no Parecer Técnico 92/2003 (peça 1, p. 261-267), que mensurou a execução de 33% do objeto.

8. Em 2/12/2004, a Divisão de Convênios do Ministério informou ao prefeito municipal que a vigência do convênio expirou em 13/11/2004 e que o prazo para prestar contas iria expirar em 12/1/2005 (peça 1, p. 269-272).

9. A prestação de contas foi apresentada pela Prefeita Cícera Pereira da Silva em 11/2/2005, que ressaltou que a documentação enviada e a execução dos serviços do convênio são de responsabilidade da administração antecessora (peça 1, p. 275-365).

10. A Divisão de Convênios emitiu o Despacho 45/MS/FNS/NE/SECAP/AL, de 15/2/2005 (peça 1, p. 369-371). Registrou que ao aprovar a prestação de contas da primeira parcela, o parecer técnico da Diesp (Funasa) propugnou que, da terceira parcela, fixada em R\$ 233.333,32, fosse liberada apenas a quantia de R\$ 98.104,22, mas não obstante essa recomendação foi repassada a parcela integral. Citou, ainda, que nos extratos bancários apresentados consta que em 7/12/2004 havia um saldo de R\$249.552,33. Requereu a prévia análise da execução física do objeto pela área de engenharia da Funasa.

11. A Funasa emitiu o Relatório de Visita Técnica Final, de 4/3/2005, que consignou (peça 1, p. 375-387):

a) a obra não foi executada em conformidade com os projetos aprovados pela Funasa; e nem de acordo com as especificações técnicas;

b) as modificações nos projetos não foram aprovadas pela Funasa;

c) a Prefeitura não emitiu o Termo de Recebimento Provisório/Definitivo da Obra.

11.1. Nas observações do referido relatório, a Funasa consignou, **verbis** (peça 1, p. 377):

* 1- Conforme Informações locais, foi perfurado poço e deu como resultado “seco”. O município nunca nos enviou qualquer relatório de poço.

*2- Existe o clorador de pastilhas no local, porém como a captação está sendo feita através de cacimbas, cujo Projeto Técnico desconhecemos, não sabemos se apenas simples cloração é o tratamento adequado para a água que está sendo distribuída àquela comunidade.

*3- Parte das ligações domiciliares não possui hidrômetro.

*4- Foi perfurado apenas um dos poços. O município nunca nos enviou o relatório técnico do poço perfurado. Conforme informações dos moradores a vazão não é suficiente para atender a demanda. A água é distribuída com grande intermitência.

*5- Foi assentado pequeno trecho de Rede (cerca de 100mts) e respectivas ligações domiciliares sem hidrômetro. Este trecho foi interligado ao Sistema de Abastecimento de Água da sede municipal o que difere do Projeto Técnico Aprovado.

SANTA APOLÔNIA - O sistema se encontra funcionando com intermitências na distribuição de água e apenas um poço foi perfurado. O relatório de perfuração do poço não foi entregue.

SÃO BENTO - O sistema se encontra funcionando com intermitências na distribuição de água. A captação projetada foi através de poço profundo. O sistema está sendo alimentado através de

água de cacimba construída, cuja água aparentemente apresenta coloração e sua vazão é insuficiente para atender a demanda daquela comunidade.

MUNDAÚ - O sistema não se encontra funcionando conforme Projeto Técnico Aprovado, pois não verificamos a perfuração dos poços. O reservatório construído não tem barrilete e os pilares foram diminuídos, porém nunca foi solicitado reformulação de Plano de Trabalho. O mesmo se encontra sem funcionar. O trecho de rede de distribuição assentado não se encontra executado conforme projeto técnico. As ligações domiciliares não possuem hidrômetro.

Quanto a medições mais detalhadas referentes a comprimento de Rede de Distribuição, Adutora, e número de ligações domiciliares e respectivo material utilizado nos trechos, os mesmos devem ser de responsabilidade do Engenheiro Fiscal.

Faltam ser entregues as ART's do CREA de Construção, e de Fiscalização, o Termo de Recebimento Definitivo da Obra, assinado pelo Prefeito e Engenheiro Fiscal.

Conforme itens considerados das Planilhas em anexo em relação às Planilhas Orçamentárias aprovadas, o percentual executado seria de aproximadamente 34,53%.

11.2. O relatório trouxe, em anexo, o valor executado de cada item de serviço da planilha orçamentária da obra (peça 1, p. 379-391), o que totalizou a execução do correspondente a R\$ 239.851,96, equivalente a 34,53% do valor repassado (R\$ 694.684,19). Obs: Na verdade, houve aqui equívoco da Funasa, visto que o valor repassado foi de R\$ 670.000,00.

12. O Parecer Técnico emitido em 14/3/2005 ratificou a execução de 34,53% das metas físicas e que não foi alcançado o objeto pactuado (peça 1, p. 393-397). Apontou como razões para as glosas na execução física por localidade, *verbis*:

1. Em Santa Apolônia:

- a) Foi perfurado apenas um dos poços conveniados. O Relatório Técnico do poço perfurado não foi entregue.
- b) Não foi construída a Estação Elevatória;
- c) Algumas ligações domiciliares não têm hidrômetro;
- d) Foram executadas 50 ligações domiciliares;
- e) O Sistema funciona com intermitência.

2. Em São Bento:

- a) Não foi verificada a perfuração do poço profundo conforme Plano de Trabalho Aprovado;
- b) O Sistema se encontra em funcionamento, apesar de grande intermitência, com manancial a partir de cacimba, cujas características são desconhecidas pela FUNASA.

Esta Captação não teve Projeto Técnico aprovado pela FUNASA. Não sabemos se apenas a simples cloração é o tratamento adequado a qualidade de água que está sendo captada;

- c) Não foi construída a Estação Elevatória;
- d) Algumas ligações domiciliares não têm hidrômetro;
- e) Foram executadas 41 ligações domiciliares;

3. Em Mundaú:

- a) Não foi verificada a perfuração dos poços conforme plano de trabalho aprovado;
- b) O Sistema não se encontra em funcionamento;
- c) O reservatório construído não se encontra conforme Projeto Técnico e nem o barrilete foi montado;
- d) Não foi construída a Estação Elevatória;

- e) As ligações domiciliares não têm hidrômetro;
- f) A Unidade de Tratamento não foi construída;
- g) A Rede de Distribuição não está conforme Projeto Técnico. A tubulação assentada foi interligada ao final de Rede do Sistema da sede municipal construído pela CASAL.

Foram assentados apenas cerca de 100 metros de tubulação e executadas cerca de 25 ligações domiciliares sem hidrômetro. Não foi apresentado o cadastro das mesmas;

- h) Estas ligações domiciliares se encontravam em funcionamento em visitas anteriores, porém nesta visita a grande maioria das casas tinham mandado a CASAL desligar a mesma, pois há três meses não chega água nas casas.

12.1. O Parecer informou ainda que “o sistema da localidade de Mundaú não se encontra em funcionamento. Os Sistemas de São Bento e Santa Apolônia não foram executados em conformidade com o Projeto Técnico Aprovado e não estão funcionando a contento, por isto este convênio não é passível de aprovação”.

12.2. O parecer concluiu:

7- Outros Comentários: As obras físicas ainda não foram totalmente concluídas e, portanto, os Sistemas de Abastecimento de Água construídos ainda não se encontram beneficiando a população daquelas respectivas comunidades a contento. Para a Aprovação de metas físicas do convênio em questão, faltam, além da conclusão das obras dos Sistemas (listados no item 2): a ART do CREA referente a construção, a ART do CREA referente à fiscalização, Termo de Recebimento Definitivo da Obra assinado pelo Prefeito e pelo Eng. Fiscal. Quanto a medições mais detalhadas referentes a comprimento da Rede de Distribuição, Adutora, respectivo material utilizado nos trechos, e número de ligações domiciliares, os mesmos são de responsabilidade do Engenheiro Fiscal do órgão Proponente.

13. Quanto às ações do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (PESMS), foi lavrado parecer técnico que concluiu pela execução de 25% das ações previstas (peça 1, p. 399-401).

14. Em 14/8/2007 a prefeita Cícera Pereira foi notificada quanto às irregularidades apontadas no Parecer Financeiro 67/2007 de não aprovação da prestação de contas do convênio 2.570/2001 (peça 2, p. 11). No citado parecer financeiro constou, em suma (peça 2, p. 13):

- a) que a prestação de contas final demonstra receita no valor total de R\$ 726.546,38, sendo R\$ 670.000,00 do repasse da Funasa, R\$ 35.263,15 de contrapartida, e R\$ 21.283,23 de aplicação financeira;

- b) que as despesas realizadas importam em R\$ 461.010,35, sendo R\$ 442.376,15, do repasse da Funasa e R\$ 18.634,20 da contrapartida. Que restou um saldo no valor de R\$ 227.623,85 da Funasa, um saldo no valor de R\$ 16.628,95 da contrapartida, e um saldo de R\$ 21.283,23 do rendimento de aplicação não restituído;

- c) que de acordo com a documentação analisada, do Parecer Técnico da Diesp que constatou um percentual atingido de execução física de 34,53% e ainda com pendências a serem sanadas, e do PESMS um percentual de execução de 25%.

15. Em 13/2/2008, a Prefeita Cícera Pereira da Silva informou ter recebido a notificação para a restituição do valor total repassado e ressaltou que as duas primeiras parcelas foram transferidas nas gestões de Adalberon de Moraes Barros e José Zezito Costa, razão pela qual teria determinado à Procuradoria do Município que formalizasse a competente ação judicial em face dos ex-prefeitos, o que foi feito (peça 2, p. 43-57). No caso da terceira parcela, comprovou ter devolvido a quantia de R\$ 318.149,52. Foi anexada cópia da ação judicial e da Guia de Recolhimento da União.

16. Em 20/5/2009, já no âmbito do processo de TCE, a Funasa notificou o ex-prefeito, Adalberon de Moraes Barros, para apresentar defesa e/ou recolher o débito (peça 2, p. 67-73). O

ex-prefeito apresentou a defesa juntada à peça 2, p. 85-93. Nas alegações afirmou que a planilha de custos do projeto inicial teria sido elaborada com base em “situações de terreno adequadas, ou seja, bem diferentes do solo onde se situam os povoados de Santa Apolônia, São Bento e Mundaú, e que uma nova prospecção realizada por um geólogo da UFAL-Universidade Federal de Alagoas, contratado pela Construtora, revelou que o subsolo daquela região era bastante problemático”.

16.1. Que, por isso, teria sido elaborada uma nova planilha reformulada e majorada, que foi analisada e aprovada pela Funasa, e os recursos foram liberados para execução do projeto de perfuração dos poços naqueles povoados. Citou que “sua construção, segundo a Controladoria Geral da União, encontrava-se paralisada, embora tivesse sido liberado o correspondente a 66% dos recursos totais envolvidos”, mas que a paralisação decorreu de dificuldades encontradas pela empresa contratada para adquirir os canos e junções necessários à execução da obra.

16.2. Esclareceu que a segunda parcela [obs.: na verdade, terceira] foi liberada em 16/12/2003 quando o Sr. Adalberon de Moraes Barros já não era mais o Prefeito, “por motivo de prisão, e certamente, a Funasa somente liberou esses recursos após a análise e aprovação das prestações de contas de cada parcela dos recursos recebidos anteriormente. REPITA-SE: teria responsabilidade apenas com relação à primeira parcela liberada do convênio, o que, *data venia*, foi aplicada devida e legalmente, sendo as demais parcelas de responsabilidade das gestões posteriores”.

16.3. Questionou um registro que teria sido feito pela CGU [o relatório da CGU citado na defesa será tratado a seguir], quanto à “inexistência de relatórios de acompanhamento e fiscalização das obras por parte da Prefeitura”. Alegou não proceder, e manifestou seu entendimento de que a Funasa ao receber os relatórios e analisá-los, realiza vistoria para checar as informações e só após libera a parcela seguinte.

16.4. Outro ponto que questionou do inquinado relatório da CGU refere-se à inexistência de documento que comprove a comunicação à Casal - Companhia de Água e Saneamento do Estado de Alagoas, do início das obras, bem como de seu andamento. Considerou não haver necessidade de comunicar nada à Casal, pois a obra era executada pelo Município, o que incluía as ligações domiciliares, bem como o tratamento da água e a futura cobrança das taxas (peça 2, p. 87).

16.5. Destacou ainda:

c) Com relação ao acompanhamento/orientação sobre a utilização da água para consumo, campanha de combate à contaminação de mananciais, especialmente do Rio Mundaú, temos a esclarecer que talvez, não seja do conhecimento de Vossa Excelência, que os fiscais da Força Tarefa da CGU, provavelmente eram de outros Estados e desconheciam que o Rio Mundaú tem sua nascente no Estado de Pernambuco, ou seja, bem distante de nosso Município e em seu trajeto, passa pelos Municípios de São José da Laje, Santana do Mundaú, União dos Palmares, Branquinha, Murici, Messias e Rio Largo, portanto, quando chega ao Município de Satuba/AL, já está bastante poluído, conseqüentemente, não é de estranhar que tenham sido encontradas bactérias em um dos povoados beneficiados com a implantação do sistema de abastecimento de água.

16.6. Em seguida, a defesa tratou da aplicação dos recursos. Informou que os pagamentos feitos à Construtora G. P. Projetos e Construções para execução das obras de implantação teriam sido autorizados pela Funasa. Um referente ao Povoado de Santa Apolônia e outro para o Povoado de São Bento, para dar início às obras em 30/7/2002, no valor de R\$ 146.547,13, para construções de três reservatórios elevados. Pela razão acima, aduziu “que se a Construtora não tivesse começado as obras dos reservatórios a Funasa e a Prefeitura não teriam liberado os recursos, pois os mesmos só poderiam ser liberados após fiscalização da Prefeitura, através da Secretaria Municipal de Viação e Obras Públicas, como a fiscalização “in loco” da Funasa, pois só assim as parcelas foram liberadas para a Construtora”.

16.7. Afirmou que a mesma situação se repetiu com o pagamento no valor de R\$ 124.998,49, destinado as redes de distribuição de água. Que para haver a liberação desses recursos foi necessária a apresentação de uma folha de medição das obras já executadas e após fiscalização da

Prefeitura e da Funasa. Também na liberação de R\$ 217.732,24 para perfuração dos poços de captação de água, alegou haver o atesto da Prefeitura e da Funasa.

16.8. Voltou a citar a CGU, no tocante à constatação de que a vazão dos poços não era a estabelecida no projeto básico e seria insuficiente para atender a demanda existente. Explicou que o Município de Satuba teria um solo muito argiloso, o que levou ao refazimento do projeto inicial e foi incluído um novo projeto para captar água de nascentes existentes nos Povoados de Apolônia e São Bento, para complementar a vazão que era insuficiente, o que teria sido aceito pela Funasa.

16.9. Acrescentou que a construtora fez várias perfurações chegando a atingir oitenta a cem metros de profundidade sem alcançar a vazão pretendida. Por esse motivo “foi necessária à paralisação da obra por alguns meses para realização de um novo estudo de viabilidade. Daí a razão da obra se encontrar paralisada quando da visita da CGU, pois o Sr. Adalberon já estava afastado do comando da Prefeitura e cabia ao sucessor dar andamento as obras, as quais somente foram retomadas após a autorização da Funasa com o consequente repasse dos demais recursos”.

16.10. Destacou que apesar de somente terem sido repassados 66% dos recursos, “os reservatórios elevados, a caixa de coleta das nascentes, a canalização, o sistema de bombeamento e o sistema de tratamento de água já estavam prontos e embora funcionassem deficitariamente estão em atividade até os dias de hoje”, o que pode levar à conclusão de “que jamais houve, em hipótese alguma, irregularidades materiais, no tocante ao convênio firmado entre a Prefeitura Municipal de Satuba/AL e o Ministério da Saúde.

16.11. Finalizou aduzindo que os recursos federais aprovados e liberados pela Funasa foram “exclusivamente destinados à construção dos sistemas de água dos Povoados de Santa Apolônia, São Bento e Mundaú, incompleto sabemos, a uma, em virtude de não mais ser prefeito de Satuba/AL, e a duas, por desinteresse de gestões posteriores em dar andamento e finalizar as obras, com a consequente devolução dos recursos finais.

16.12. Ao final, requereu a designação de perito para inspecionar as obras, acompanhado de outro perito a ser designado por ele, o ex-prefeito Adalberon.

17. Em 15/6/2009, a Auditoria Interna da Funasa solicitou à Superintendência em Alagoas informações sobre a TCE relativa ao convênio 2570/2001, para atender solicitação da Controladoria da União, que por sua vez cumpria determinação deste Tribunal lavrada no Acórdão 2.761/2008-TCU-Plenário (peça 2, p. 99-109). A citada determinação do TCU teve por base representação do Ministério Público Federal, que por sua vez, fundamentou-se nas constatações apontadas no Relatório de Auditoria Especial da CGU, decorrente de fiscalização realizada no Município de Satuba/AL entre 24/7/2003 a 15/8/2003 (peça 2, p. 107-137). O relatório do Controle Interno apontou o seguinte em relação ao convênio em questão (peça 2, p. 124-128):

96. DA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SATUBA:

(...)

b) projeto básico sem registro no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA (doc. Anexo II - fl. 167);

c) inexistência de pesquisa prévia de preços do mercado, infringindo o disposto no art. 43, V, da Lei n. 8.666/93;

d) inexistência de relatórios de acompanhamento e fiscalização das obras por parte da Prefeitura (...), contrariando o disposto no art. 67 e seus parágrafos da Lei nº 8.666/93;

e) inexistência de documento que comprove a comunicação à Companhia de Abastecimento de Água e Saneamento - CASAL do início das Obras, bem como de seu andamento;

f) inexistência de acompanhamento/orientação sobre a utilização de água para consumo, bem como de campanha de combate à contaminação de mananciais existentes na região, em especial do rio principal (MUNDAÚ) que atravessa o Município de Satuba.

f.1) ressaltamos o resultado final da Coleta e Análise das águas realizadas no Município de Satuba, realizada pela Vigilância Sanitária e Ambiental da Secretaria de Saúde do Município, referente ao período de janeiro a setembro de 2002, o qual apontou contaminação por bactérias do grupo COLIFORME de ORIGEM FECAL na água utilizada pelo Mini Posto de Saúde localizado no povoado Santa Apolônia, um dos povoados beneficiados (doc. Anexo II).

(...)

97. DA INSPEÇÃO “IN LOCO” PELA FORÇA TAREFA CGU

h) as obras encontram-se paralisadas, sem emissão de termo, informando ao Gestor do Programa os motivos dessa paralisação, com liberação de 66% dos recursos previstos no Plano de Trabalho aprovado;

i) inexistência de proteção de talude de aterro (cortina de concreto), no qual ocorreu deslizamento provocado por erosão do terreno localizado loteamento do Povoado Mundaú, impossibilitando a implantação de 1/3 da Rede de Distribuição de Água, pondo em risco a integridade física dos que ali residem;

j) Impacto ambiental causado pela alta incidência de dragagem de areia no Rio Mundaú que banha o Município de Satuba, causando assoreamento nas regiões situadas nos Povoados de Pedrinhas e São Bento, localizados próximos à Sede;

(...)

l) Falta de perfuração do poço que irá alimentar a rede de distribuição no loteamento do Povoado de Mundaú;

m) Poços perfurados nos Povoados de Santa Apolônia e São Bento, nos valores respectivos de R\$137.360,93 e R\$ 80.371,31, com vazões insuficientes para atender a demanda (30% da vazão mínima – $Q = 1,628$ l/s);

n) projeto aprovado prevê tratamento de água convencional com cloração. No entanto, constatamos que o equipamento ainda não foi instalado e a população beneficiada está efetuando o tratamento à base de hipoclorito com adição de pastilhas de sódio, sem controle por parte da Prefeitura da dosagem adequada.

18. Nos autos, em sequência ao relatório do Controle Interno, foi inserida a Nota Técnica de 13/7/2009, assinada por dois engenheiros da Funasa, na qual registram (peça 2, p. 139-144):

Após nova visita técnica em 09.07.2009 ao local onde foram executados os serviços (fotos em anexo), pudemos verificar que os serviços conveniados encontravam-se do mesmo modo como da última visita realizada (vide Relatório de Visita Técnica Final às Fls. 187 a 198 do Processo de TCE, Fls. 355 a 366 do Processo de Convênio e Fls. 567 a 578 do Processo de Projeto), apresentando inclusive sinais de deterioração.

Portanto, reiteramos tal relatório, e o Parecer Técnico Final emitido em 14.03.2005, contido às Fls. 576 à 578 do Processo de Projeto, às Fls. 364 a 366 do Processo de Convênio e às Fls. 196 a 198 do Processo de TCE, no qual afere um percentual de 34,53% de execução dos serviços

19. A Funasa emitiu o Parecer Financeiro 088/09, de 27/7/2009, no qual ressaltou o parecer técnico de 13/6/2009 que ratificou a execução física de 34,53% do objeto pactuado. Aduziu que a prestação de contas apresentada revela despesas no valor total de R\$ 461.010,35, sendo R\$ 442.376,15 com recursos federais e R\$ 18.634,20, do Município. Registrou que foi restituído aos cofres da União o valor de R\$ 318.149,52, que abrange o valor de R\$ 223.333,32 referente à terceira parcela repassada mais os rendimentos auferidos em aplicação financeira (peça 2, p. 167-169). Registrou a constatação da inexecução física de 65,47% da obra e concluiu pela não aprovação da prestação de contas.

20. O ex-prefeito, Adalberon de Moraes, foi novamente notificado em 30/7/2009, desta feita para comunicar da rejeição da defesa e do novo prazo para recolher o débito ali indicado (peça 2, p. 171-

182). O ex-prefeito apresentou nova defesa (peça 2, p. 183-202), na qual aduziu, em suma, o mesmo já exposto na defesa anterior, tratada no item 16 acima.

20.1. Acrescentou que no dia 12/6/2003 foi decretada sua prisão preventiva, mas até aquela data a empresa G.P. Projetos e Construções “estava executando normalmente o seu trabalho, que era a segunda etapa do projeto”. Que a terceira etapa da obra coincidiu com a posse do vice-prefeito no cargo de prefeito, e que este teria mandado paralisar a obra e não liberou a terceira e última parcela.

20.2. Questionou o que considera contradição no percentual de execução física constante dos diferentes relatórios da Funasa. Aduziu que “a obra ficou um percentual de mais ou menos de 55% a 60% da mesma, como consta nas folhas do relatório da Funasa n. 196, 270, 271...”. Em seguida, citou que o relatório do PESMS, de 14/3/2005, constatou a realização de 25%. Por fim, mencionou a visita técnica de 13/6/2009, que relatou a execução de 34,53%, o que “demonstra que até a data de hoje, os técnicos deste órgão não chegam a um percentual concreto e sim variável”.

20.3. Insistiu ter concluído de 55 a 60% da obra, e o que seu sucessor não teve interesse em concluí-la, tendo optado por encerrar o convênio e restituir a terceira parcela “para prejudicar o prefeito Adalberon de Moraes Barros”. Citou a Súmula TCU 230, que prevê caber ao sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos pelo antecessor, quando este não o tiver feito, ou adotar as medidas cabíveis, e o decidido no Acórdão 1.223/2007-TCU-2ª Câmara. Que seu sucessor ficou no cargo de 27/6/2003 a 31/12/2004.

20.4. Conclui ressaltando que após sua prisão, em 12/6/2003, seu sucessor assumiu interinamente em 27/6/2003 permanecendo na chefia do executivo municipal até 31/12/2004, data de encerramento dos mandatos de ambos. Assim, o Convênio 2570/01, tendo vigido até 13/11/2004, esteve até essa data (um período de quase um ano e cinco meses) sob a gestão de seu sucessor, vice-prefeito José Zezito Costa, sem que fosse dada continuidade à execução do objeto, o que teria causado a inexecução, e sem efetuar tempestivamente a prestação de contas como lhe cabia fazer. Com esse fundamento, argui que seja chamado aos autos o seu sucessor, com fundamento na Súmula 230 TCU.

21. Essa segunda defesa, apresentada já no curso da TCE, também não foi acatada pelo Tomador de Contas, cujo Relatório datado de 20/10/2009 (peça 2, p. 209-213) concluiu pela irregularidade das contas referentes ao Convênio, em conformidade com os termos do Parecer Financeiro 88/2009 (peça 2, p. 167-169) e Parecer Técnico (peça 2, p. 203-207).

22. Após novas visitas técnicas às localidades e diligências junto à Prefeitura Municipal, em 27/1/2010 (peça 2, p. 365-373) e elaboração de um novo Parecer Financeiro, desta feita de 88/2010 (peça 2, p. 387-389), que ratificou avaliação anterior do percentual executado em 34,53%, a Tomadora de Contas Especial apresentou o relatório final (peça 2, p. 400 e peça 3, p. 3-7).

23. O Relatório imputa ao Senhor Adalberon de Moraes Barros a responsabilidade pela inexecução parcial das metas físicas (estimadas em 34,53% do total previsto), assim como por não ter sido atingido o objetivo pactuado. O dano ao erário apurado foi de R\$ 247.473,15 (em 17/1/2008), conforme o demonstrativo de débito (peça 2, p. 391).

24. A Auditoria Interna da Funasa aprovou o relatório e determinou seu encaminhamento à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União.

25. A Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI/CGU) emitiu Relatório e Certificado de Auditoria 1145/2014, em 5/8/2014, concluindo pela irregularidade das contas (peça 3, p. 53-57).

26. O Ministro de Estado da Saúde, em 10/10/2014, declarou ter tomado ciência do presente processo (peça 3, p. 61) e determinou o encaminhamento para este Tribunal de Contas da União, onde foi autuado em 9/12/2014.

27. No âmbito deste Tribunal foi lavrada a instrução inicial à peça 4 que concluiu conforme a seguinte matriz de responsabilização:

37. Diante desta análise, conclui-se:

a) situação encontrada: execução parcial do objeto do convênio 2570/2001, celebrado entre a Funasa e o Município de Satuba/AL, conforme constatado em relatórios da Funasa, que registrou a falta de funcionalidade dos serviços executados e a desconformidade com o plano de trabalho.

b) causas: descumprimento da legislação e normativos específicos, conduta omissiva do gestor municipal e deficiências no acompanhamento e fiscalização da execução do objeto por parte da Concedente.

c) efeitos: dano ao erário, ausência dos benefícios sociais esperados, prejuízo para a eficaz atuação da Funasa, cujos recursos financeiros ficaram inativos quando poderiam ter outra destinação com eficácia;

d) critérios: em transgressão ao disposto no art. 22 da IN/STN 1/1997, os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 e o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal;

e) evidências: Pareceres Técnicos 92/2003 (peça 1, p. 267) e S/N de 14/3/2005 (peça 2, p. 203), Relatório de Visita Técnica 06/2003 (peça 2, p. 314-317), e Pareceres Financeiros 88/2009 (peça 2, p. 167) e 88/2010 (peça 2, p. 387), todos da Funasa. Prestação de Contas Parcial (peça 1, p. 149-258); Autorização de pagamento (peça 1, p. 361).

f) responsabilização: a execução parcial e o não atingimento do objetivo do convênio foram decorrentes das condutas irregulares e/ou omissivas do ex-prefeito Adalberon de Moraes Barros, pela execução parcial e em desacordo com o Programa de Trabalho, e do vice-prefeito José Zezito Costa, que o sucedeu e que, na gestão do convênio, deixou de empregar os recursos repassados pela Funasa na continuidade das obras e de adotar as medidas necessárias para correção de eventuais deficiências de execução já existentes ao assumir o cargo. Os fatos indicam que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de suas ações. Não é possível, assim, presumir boa-fé em suas condutas;

g) débito: implica na responsabilização pelo total repassado, de R\$ 670.000,00, descontado da parcela já restituída (R\$ 318.149,52 em 16/1/2005), configurando, em 23/3/2017, um débito de R\$983.282,76.

h) identificação e qualificação dos responsáveis:

h.1) Adalberon de Moraes Barros (CPF: 087.783.884-49), Ex-Prefeito Municipal de Satuba/AL (mandato 2001-2003), que contratou a empresa GP Projetos e Construções Ltda.–ME para a execução de objeto em desconformidade com o plano de trabalho aprovado pela Funasa, e autorizou a realização de pagamentos por serviços não executados, ou executados em desconformidade com o plano de trabalho aprovado pela Funasa.

h.2) José Zezito Costa (CPF: 036.499.034-15), então Vice-Prefeito Municipal de Satuba/AL (exercendo o mandato 2003-2004), que assumiu a gestão do convênio ao suceder o Prefeito afastado por ordem judicial, efetuou pagamentos à contratada e, mesmo notificado pela Funasa, não adotou as providências necessárias quanto aos serviços não executados ou executados parcialmente, e em desconformidade com o projeto aprovado pela Funasa, deixando inertes na conta corrente os recursos recebidos da concedente, o que contribuiu para a falta de funcionalidade da obra e a conseqüente falta de benefícios ao público alvo.

i) encaminhamento: propor a citação solidária dos ex-prefeitos pelo valor total do Convênio, descontado da parcela já restituída pelo Município.

28. A proposta de citação dos responsáveis teve a anuência do corpo diretivo da Unidade e foi autorizada pelo Secretário (peças 5-6).

EXAME TÉCNICO

I. Situação do Sr. Adalberon de Moraes Barros

I.1. Alegações de defesa

29. Realizou-se a citação válida do sr. Adalberon de Moraes (peças 9, 13 e 15), que apresentou as alegações de defesa à peça 16.

30. Informou que objeto do convênio foi licitado em 2002 e foi contratada a empresa G P Projetos e Construções Ltda. para executar a obra da implantação de Sistema de Água nos povoados Santa Polônia, São Bento, Nova Esperança e Mundaú. Que a referida empresa “executou 25% (...) da obra na construção dos reservatórios e caixas d’águas elevadas nestas localidades”.

30.1. Aduziu que o departamento de engenharia da Secretaria de Viação e obras públicas do município de Satuba, juntamente com a Fundação Nacional de Saúde, fez a avaliação e medição da primeira etapa, que foi aprovada, o que teria ensejado a liberação de 25% “da obra citada”.

30.2. Alegou que “o prefeito nada mais fez do que liberar a primeira parte, que não me recorde no dia de hoje o valor da primeira etapa, que não é este valor que colocado no ofício 0256/2017 -TCU/SECEX-AL, de 11/04/2017”. Afirmou, em seguida:

que foi dada continuidade à obra com perfurações de poços artesianos e instalações de reservatórios com aproveitamentos de nascentes de água potável, como também a instalação hidráulica no reservatório do povoado Sta. Polônia e as instalações hidráulicas nas residências deste povoado, restando para a conclusão de 100% (cem por cento) deste povoado apenas os hidrômetros, mas as instalações nas residências estavam ligadas, como também o povoado de São Bento teve a mesma conclusão com poço artesiano e um Tanque reservatório para aproveitamento e dar vazão para abastecimento de água nas residências desta localidade.

30.3. Alegou que a construtora solicitou a medição da obra à Fundação Nacional de Saúde, juntamente com a Secretaria de Viação e Obras Públicas de Satuba, que o pedido teria sido apreciado e a Funasa “através de ofício ao prefeito mandou liberar o valor na época” da segunda etapa que representaria mais 25% do valor da obra. Que tanto na liberação da primeira etapa, como na segunda etapa, a Prefeitura de Satuba teria pago tanto os valores repassados – que foi objeto da citação -, quanto da “contrapartida da primeira etapa pelo prefeito Adalberon de Moraes Barros e a segunda etapa pelo prefeito em exercício, o Sr. José Zezito Costa, salvo engano, em agosto de 2003, através da nota fiscal da construtora GP Construções Ltda”.

30.4. Informou ter sido preso em 12/6/2003 sob acusação de assassinato o que implicou no seu afastamento do cargo. “O prefeito em exercício, como foi dito anteriormente comprovado através de uma nota fiscal da construtora, salvo engano, uma contrapartida no valor de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais), aproximadamente”.

30.5. Asseverou:

8. Como consta no próprio Tribunal de Contas da União uma lei que, não me recorde o número, mas que existe, como consta em minha defesa junto a Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, defesa esta que têm todos os números das notas fiscais, constando também o percentual da obra construída até aquele momento, da minha retirada e o prefeito em exercício ter assumido, constava na Fundação Nacional da Saúde - FUNASA, através do seu departamento de engenharia e suas autorizações para liberações dos valores das etapas construídas.

30.6. Afirmou “que nenhum repasse do Sr. Prefeito Adalberon de Moraes Barros, foi por sua mera vontade e sim com base em autorizações da FUNASA. Se a mesma autorizou o pagamento destas duas etapas, comprova-se que a obra já tinha ultrapassado 50% (,,,) da mesma, e só estava faltando as ligações hidráulicas, como também os poços artesianos da localidade Mundaú e Nova Esperança.”

30.7. Informou que em agosto de 2003, uma denúncia levou a CGU a apreciar todos os convênios realizados de 1998 até 2003 pelo município de Satuba/AL, tendo constatado algumas irregularidades, “e esta citada obra de abastecimento de água não ultrapassava 35% (trinta e cinco por cento). Como podemos dizer que a CGU veio direcionada a me prejudicar, não só nesta obra, mas em outras obras. Todas as minhas contas aprovadas pelo Tribunal de Contas do estado de Alagoas, no período de 1997 até 2002, que estavam aprovadas foram reprovadas. ”

30.8. Afirmou que no exercício de 2002, quando estava sendo executado por ele, “até 12 de junho de 2003, nenhuma anormalidade era existente, porque o mesmo sempre zelou pelo dinheiro público e era, e é, até esta data, o melhor prefeito existente no município de Satuba. Isto não é mérito meu, e sim do povo do meu município”.

30.9. Pede desculpas por não ter em mãos, após mais de uma década, a documentação que poderia ser encaminhada junto a esta defesa. “Solicito de Vossa Excelência que junto a este processo, que a Fundação Nacional de Saúde-FUNASA lhe encaminhou para o senhor ser o relator do mesmo deve constar a minha defesa escrita manualmente como foi protocolada na sede da Fundação Nacional de Saúde-FUNASA, em Alagoas”.

30.10. Solicita que se analise a defesa que ele apresentou à Funasa que “vai constar toda documentação, números de notas fiscais e etc”. Frisa que o prefeito em exercício teria o dever de dar “continuidade a obra para o benefício da nossa população, digo, Povoado de Nova Esperança e Mundaú como exemplo, as caixas d'água elevatórias já estavam concluídas, só faltando os poços e instalações hidráulicas”.

30.11. Informou ter conhecimento que o prefeito em exercício fez a devolução da verba citada em 50% “e não trouxe benefício para estas localidades.

30.12. Alegou estar sendo acusado indevidamente em razão de que recai sobre o prefeito todas as acusações, mas que enquanto esteve diante da administração do município, a obra estava sendo executada e aprovada pela Funasa e que se esta não tivesse realizado suas medições, o prefeito Adalberon de Moraes “não tinha como liberar parcela nenhuma, nem a primeira, nem a segunda, ou nenhuma outra se não tivesse o aval da Fundação Nacional da Saúde, aí sim, eu estaria completamente irregular”.

30.13. Questionou a Funasa ter apurado a execução de 50% do objeto, e a CGU, apenas 34,53%. Que a pessoa do prefeito não é um engenheiro e sim um administrador público de um município pequeno e pobre, com todo o interesse de colocar em funcionamento uma necessidade maior, que é água para o povo. Que não teve e não tem interesse de prejudicar o “meu povo” e que não está fugindo de suas responsabilidades, “mas ser acusado de um percentual à menor pelo CGU e a Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, através do seu quadro de engenharia, ter solicitado a pessoa do prefeito o pagamento de 50% (cinquenta por cento) da obra citada à Construtora”.

30.14. Repete que está preso desde 12 de junho de 2003, e que a Lei prevê a continuidade da obra pelo prefeito em exercício que não o fez, para prejudica-lo.

30.15. Solicita que seja aceita sua defesa e atesta que está recolhido no Sistema Carcerário Alagoano há um período de 12 (doze) anos, sendo julgado e condenado pela 4ª Vara Federal do Estado de Alagoas, pelo período de 60 (sessenta) anos e meses, e apelado ao Tribunal Federal da 5ª Região e julgado, com sua pena diminuída de 60 (sessenta) anos para 15 (quinze) anos. Finaliza:

Isto prova que na realidade existiram algumas irregularidades que eu mesmo digo que não foram existentes, pois todas as obras e verbas recebidas pelo município de Satuba no período em que estive à frente, como já foi citado anteriormente, foram aprovados pelo Ministério nos períodos de 1998 a 2002. Hoje se encontra na 5ª Região uma solicitação, de minha autoria, de revisão criminal.

I.2. Análise das alegações de defesa

31. De início cabe deixar assente que não há nos autos autorização ou determinação da Funasa para que a Prefeitura efetuasse qualquer pagamento à Construtora, conforme alegou mais de uma vez o responsável em sua defesa, mesmo porque tal competência não foi dada à Funasa pela legislação. O ex-prefeito afirmou, sem apresentar provas, que só efetuou pagamentos com base em autorizações da Funasa, o que não corresponde à realidade dos autos.

31.1. É fato que a área técnica da Funasa, em 6/5/2003, atestou a execução de 33% do objeto, e propugnou que fosse repassado parte da terceira parcela do convênio (vide itens 8 a 10 acima).

31.2. As fiscalizações subseqüentes da Funasa atestaram a execução de apenas 34,53% do objeto total. Conforme relatado no item 11.2 acima, relatório dos técnicos da Funasa datado de 11/3/2005 apontou o valor executado de cada item de serviço da planilha orçamentária da obra (peça 1, p. 379-391), o que totalizou a execução do correspondente a R\$ 239.851,96, equivalente a 34,53% do valor total repassado (R\$ 700.000,00). Esse percentual de execução física foi ratificado pelas vistorias realizadas em 13/7/2009 (item 18) e 27/1/2010 (item 22 acima)

31.3. É fato também que os pagamentos efetuados pelo Sr. Adalberon de Moraes à contratada, GP Projetos e Construções Ltda.–ME, totalizaram R\$ 442.376,15, o último em 11/12/2002 (peça 1, p. 283). O prefeito sucessor, José Zezito Costa, autorizou um pagamento no valor de R\$ 14.684,20, em 23/9/2003, mas com recursos da contrapartida municipal (peça 1, p. 281 e 297).

31.4. Observa-se que os pagamentos efetuados pelo ex-prefeito não correspondem à execução física do objeto do convênio, o que indica a ocorrência de pagamentos antecipados, realizados sem amparo na efetiva medição dos serviços executados. Dos pagamentos no valor total de R\$ 442.376,15, apenas R\$ 239.849,36, ou 54,22% correspondiam a serviços executados, conforme verificado mais de uma vez pela Funasa. Essa constatação revela a responsabilidade do ex-prefeito que autorizou pessoalmente os pagamentos por serviços não executados, conforme evidenciam os documentos juntados às prestações de contas (peça 1, p. 47-85 e 109-250).

31.5. Também em nada lhe socorre, a alegação de que a fiscalização da CGU teria sido direcionada a prejudicá-lo, pois, as irregularidades apuradas nesta TCE se baseiam essencialmente nos relatórios de fiscalizações e pareceres do corpo técnico do ente repassador.

31.6. O relatório da CGU, referente a fiscalização realizada no Município de Satuba/AL entre 24/7 a 15/8/2003 (peça 2, p. 107-137), constatou uma série de irregularidades na condução do convênio, inclusive indícios de superfaturamento na perfuração dos poços, o que não foi aprofundado pela Funasa, e que as obras estavam paralisadas.

31.7. Também não lhe ajuda alegar que até a sua prisão e conseqüente afastamento do cargo, em 12/6/2003, “nenhuma anormalidade era existente”, por conta do zelo com que tratava a coisa pública. Na verdade, quando do seu afastamento do cargo já havia irregularidades graves na gestão do convênio, apenas não tinham sido detectadas pela Funasa, que, por falha no acompanhamento da avença, realizou a visita técnica em 4/3/2005, após a apresentação da prestação de contas final (peça 1, p. 375-387).

31.8. O relatório da visita técnica final foi taxativo em apontar um vasto conjunto de irregularidades na execução da obra, como o fato da obra não ter sido executada em conformidade com os projetos aprovados pela Funasa; e nem de acordo com as especificações técnicas. No item 11 supra foi transcrito trecho do relatório que detalha as inconsistências e aponta a execução física de apenas 34,53% do objeto. Registrou que “o sistema da localidade de Mundaú não se encontra em funcionamento. Os Sistemas de São Bento e Santa Apolônia não foram executados em conformidade com o Projeto Técnico Aprovado e não estão funcionando a contento, por isto este convênio não é passível de aprovação” (item 12.1 acima).

31.9. O responsável em sua defesa requereu a atenção desta Corte às suas defesas apresentadas na fase interna da TCE. Essas defesas foram devidamente analisadas e refutadas pela Funasa, conforme relatado nos itens 16 e 20 acima.

31.10. Também não procede a alegação de que ocorreram divergências na apuração do percentual de execução física (vide item 30.13). A CGU não mensurou percentual de execução física. O percentual de 34,53% foi apontado e confirmado pela Funasa.

31.11. Quanto à argumentação de que a obra deveria ter sido concluída pelo seu sucessor, em razão do princípio da continuidade administrativa, assiste-lhe razão em parte. Registre-se, inclusive, que o prefeito sucessor foi citado solidariamente, justamente para que no âmbito desta TCE se pudesse apurar as responsabilidades.

31.12. Entretanto, não se pode desconsiderar que o prefeito sucessor recebeu uma obra, conforme apurado pela Funasa, com significativa discrepância entre a execução física e a financeira. Afinal, o

ex-prefeito autorizou pagamentos no total de R\$ 442.376,15, mas a execução física só correspondia a R\$ 239.851,96 (vide item 31.4 acima).

31.13. Há, ainda, relação direta entre a conduta do ex-prefeito e o dano verificado, pois sua responsabilização advém do fato de ter ordenado o pagamento por serviços não executados. A obra total tinha execução prevista no cronograma físico para nove meses (peça 1, p. 9), entretanto, mesmo tendo recebido cerca de 67% dos recursos entre julho e outubro/2002, o ex-prefeito, afastado em junho/2003, executou apenas 34,5%. Não se pode olvidar, ainda, que o ex-prefeito autorizou a execução das obras com alterações nos projetos que tinham sido aprovados pela Funasa, sem submeter previamente ao repassador, o que agrava sua situação quanto à inexecução.

31.14. Não afastada a imputação da execução parcial do objeto e da responsabilidade integral do sr. Adalberon de Moraes, deve-se concluir a avaliação de se a imputação deve abarcar o valor total repassado, deduzido o valor restituído pelo Município, ou se é possível aproveitar o valor correspondente ao percentual executado. A respeito, transcreve-se excerto da instrução inicial à peça 4:

27.1. A própria concedente constatou a existência de bens, executados com recursos do convênio que, ainda que de maneira precária, têm servido às comunidades atendidas. No relatório de visita técnica final (peça 1, p. 375-383), datado de 4/3/2005, há afirmativas como "...o sistema se encontra funcionando com intermitências na distribuição de água..." (Povoados Santa Apolônia e São Bento), assim como "...existe clorador de pastilhas no local, mas não sabemos se apenas a cloração é suficiente...". Também há menções de que "Parte das ligações domiciliares não possui hidrômetro" e de que "foi assentado pequeno trecho de Rede (cerca de 100m) e respectivas ligações domiciliares sem hidrômetro".

27.2. Em relação ao povoado Mundaú, afirma que "o reservatório construído não tem barrilete e os pilares foram diminuídos, porém nunca foi solicitada reformulação do Plano de Trabalho".

27.3 Tais afirmativas são perfeitamente coerentes com a imputação de inexecução parcial do objeto, mas deixam margem a dúvidas em relação à alegada inservibilidade absoluta da parcela executada. Quanto a esse aspecto, a questão se reveste de importância crucial quanto à atribuição das responsabilidades aos gestores envolvidos, devido às particularidades específicas das ocorrências neste caso, como se verá mais detalhadamente adiante.

28. A jurisprudência predominante do Tribunal, nos casos de inexecução parcial, com possibilidade de aproveitamentos da parte do objeto executada é no sentido de responsabilizar o gestor apenas pela parte não executada, desde que a parte realizada possa, de alguma forma, trazer algum benefício Acórdãos 4.220/2010-TCU-1ª Câmara, 149/2008-TCU-2ª Câmara, 312/2008-TCU-1ª Câmara, 13/2007-TCU-2ª Câmara, 862/2007-TCU-2ª Câmara, 1.521/2007-TCU-2ª Câmara e 2.368/2007-TCU-2ª Câmara.).

29. Já quando impossível o aproveitamento da parte do objeto parcialmente executado - que não possa ser aproveitado de alguma forma pela população, a responsabilização do gestor pela inexecução pode se dar pela totalidade dos recursos repassados. Nesse sentido é a jurisprudência do TCU (Acórdãos 425/2010-TCU-1ª Câmara, 1.229/2010-TCU-2ª Câmara, 903/2008-TCU-2ª Câmara, 968/2008-TCU-Plenário, 1.017/2008-TCU-2ª Câmara e 2.856/2008-TCU-2ª Câmara).

30. No presente caso, os diversos pareceres técnicos e financeiros presentes nos autos, assim como os relatórios de visita da Funasa, são contraditórios entre si e não permitem a formação de um juízo definitivo sobre a existência, mesmo que parcial, dos benefícios visados pelo convênio, ou sobre a possibilidade de aproveitamento, atual ou futuro, da parcela executada, para o alcance dos benefícios sociais pretendidos.

31.15. O reexame da documentação permite concluir pela imputação parcial do débito. O parecer técnico de 14/3/2005, transcrito no item 12 acima, de fato, menciona a execução de serviços e informa o funcionamento precário do sistema em alguns povoados, com intermitência ou grande intermitência.

31.16. Importante destacar que em 11/1/2010, a Tomadora de Contas Especial da Funasa/AL, emitiu o despacho à peça 2, p. 225, nos seguintes termos:

Tendo o presente processo restituído pelos Técnicos da Auditoria Interna, a esta Core, com recomendação de encaminhamento a esta Equipe, por entender que se faz necessário que a Engenharia **demonstre objetivamente que as obras executadas não trouxeram nenhum tipo de benefício ao público alvo do Convênio, ou seja que o objetivo proposto no Plano de Trabalho não foi alcançado, ou se ficar constatado que a parcela aprovada contribui para o atingimento, mesmo que parcial**, deverá ser levada em consideração, mensurada em percentual, para que se faça os cálculos apenas do valor imputado, seguindo assim o entendimento da CGU, e as orientações da INTCU nº 56, de que a TCE deve ser motivada por irregularidades que resultem em prejuízo ao Erário, conforme despacho as fls. 308/309.

E ainda, por considerar a área da Engenharia detentora dos conhecimentos e recursos técnicos, se pronunciar se seria possível a execução na totalidade das metas previstas, caso o atual Gestor demonstre interesse em aplicar os recursos que deverão ser restituídos, a fim de comprovar a inexistência de corresponsabilidade, e em vista da necessidade de levantar com exatidão o os causadores do prejuízo ao erário.

Diante do exposto, e seguindo a recomendação da Auditoria em considerar a defesa de próprio punho, apresentada pelo Ex-Gestor, fls. 292/302-A.

Encaminhamos o presente processo de TCE e seus originais, para reanálise e emissão do Parecer Técnico Conclusivo, com as demais providências, e devolução na maior brevidade possível, a Tomadora de Contas, para as demais providências de encerramento da TCE.

31.17. Destaque-se no despacho acima, que o órgão instaurador analisou a defesa manuscrita apresentada pelo ex-prefeito na fase interna da TCE (peça 2, p. 183-199).

31.18. A área de engenharia da Funasa, em 27/1/2010, realizou detalhado levantamento dos serviços executados, inclusive daqueles que geraram algum benefício útil à população. Nos quadros à peça 2, p. 233-243 foram apresentados os serviços previstos e executados por povoado assistido, inclusive da etapa útil, cujo resultado por ser assim sintetizado:

Povoado	Previsto (a)	Executado (b)	Etapa útil (c)	% (c/a)
Santa Apolônia	215.600,00	114.312,00	111.171,64	51,56
São Bento	158.929,80	76.146,46	74.007,50	46,57
Mundaú	320.154,39	49.390,90	16.918,18	5,28
TOTAIS	694.684,19	239.849,36	202.097,32	29,09%

31.19. Posteriormente, uma equipe de engenheiros elaborou um parecer técnico conclusivo, que teve a anuência do Chefe da Divisão de Engenharia, acerca dos serviços executados e dos serviços que podiam ser considerados como etapa útil, além de ter procedido a análise da defesa do ex-prefeito citada no item 31.17 acima (peça 2, p. 365-373).

31.20. Em relação ao **Povoado Santa Apolônia**, registrou que foi mensurada a execução física de 51,56% do previsto para esse Povoado, que equivale a 16,46% do objeto total. Ressalvou que esse percentual somente poderia ser considerado como gerador de benefício à população caso a documentação abaixo listada – que já havia sido solicitada ao Município – fosse apresentada, e mesmo assim apesar da intermitência do sistema:

- a) Comprovação de que água que está sendo distribuída atende aos padrões de potabilidade de água para consumo humano;
- b) ART's (Anotação Responsabilidade Técnica) do CREA (Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura) de Fiscalização e Construção;
- c) Termo de Recebimento Definitivo da Obra assinado pelo Eng. Fiscal e pelo Prefeito;

d) Relatório Técnico do Poço contendo, no mínimo, profundidade e vazão, Nível Estático, Nível Dinâmico, e a partir deste, poderíamos verificar se os serviços executados alcançam "etapa útil", viabilizando o atendimento satisfatório à população da localidade

31.20.1. Deve-se considerar relevante a argumentação utilizada pela engenharia da Funasa para não atestar como etapa útil um sistema em que não se sabe se a água fornecida, ainda que forma intermitente, tem boa qualidade para consumo humano (peça 2, p. 369):

... caso sejam comprovadas que a qualidade e quantidades da água distribuída à população estejam em conformidade com o projetado, além do envio de documentação listada acima e em pareceres anteriores, atestando, portanto, que as unidades construídas atingem o objeto (mesmo que parcial) contribuindo para a melhoria da saúde da população na prevenção de doenças, e o cumprimento da Missão Institucional da FUNASA, nas ações de Saneamento, quais sejam: "Água de boa qualidade para o consumo humano e seu funcionamento contínuo asseguram a redução e controle de diarreias, cólera, dengue, febre amarela, tracoma, hepatites, conjuntivites, poliomielite, escabioses, leptospirose, febre tifoide e malária", conforme contido na página do DENSP do Portal da FUNASA. Ou seja, com relação ao contido no Manual de Instruções da CGU referente à Tomada de Contas Especiais no item XVIII, em seu subitem 6 (pág. 20) em que descreve: "No caso de Convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere, a imputação do valor total repassado somente poderá ocorrer quando comprovada a inexecução total do objeto, ou quando o que foi executado não apresentar qualquer serventia" (grifo nosso). Acreditamos que se não houver o alcance da Missão FUNASA, que é de "Realizar ações de saneamento ambiental em todos os municípios brasileiros ..., promovendo a saúde pública e a inclusão social, em consonância com o SUS e com as metas de desenvolvimento do milênio", e que as unidades construídas comprovadamente estejam beneficiando a população com água em quantidade necessária e qualidade para o consumo humano, promovendo a saúde pública, não haverá alcance do objeto pactuado, e conseqüentemente o objetivo do convênio não será atendido, e portanto as mesmas não apresentarão, dentro do contexto do objetivo do convênio, qualquer serventia.

31.20.2. No caso do Povoado Santa Apolônia, até se pode relevar a falta dos documentos indicados nas letras "b" a "d" do item 31.20 acima. Quanto à falta da comprovação de que a água obtida e que está sendo fornecida à população atende aos padrões de potabilidade de água para o consumo humano, não há como atribuir essa responsabilidade isolada ao ex-prefeito. Os sucessores deveriam ter providenciado essa análise. Na verdade, até a própria Funasa, participe do convênio, poderia ter colhido amostra e enviado para análise. Não havia no termo do convênio exigência de comprovação da qualidade da água e não há também nos autos nada que indique ou indície que a água não atende aos critérios de qualidade. Conclui-se considerando que se deva afastar do débito a parcela executada considerada útil pela Funasa.

31.21. No caso do **Povoado São Bento** a execução física alcançou 46,57% do previsto para aquela localidade e 10,65% do objeto total do convênio com benefício à população. Aplica-se a este caso a mesma análise e conclusão lançadas no item anterior.

31.22. As obras do **Povoado de Mundaú** foram as que tiveram o menor nível de execução física, que alcançou apenas 5,28% do previsto para a localidade, e 2,44% com benefício à população, ou R\$16.918,18. Mesmo assim, o valor apurado corresponde à rede de distribuição de água e às ligações domiciliares efetuadas.

31.23. Diante do exposto, conclui-se que deva ser imputado ao ex-prefeito, Adalberon de Moraes, o débito no valor de R\$ 240.278,83 (R\$ 442.376,15 - R\$ 202.097,32) (vide itens 31.3 e 31.18), que corresponde ao valor total dos pagamentos por ele autorizados deduzido dos serviços executados com etapa útil.

31.24. Como datas dos débitos, deve-se considerar a data do crédito da 2ª parcela em 3/10/2002, no valor de R\$ 233.333,34, e o restante para a data do crédito da 1ª parcela, 24/7/2002, sistemática mais favorável ao responsável. Fica assim:

DATA CRED	VALOR (R\$)
24/7/2002	16.945,49

3/10/2002	223.333,34
TOTAL	240.278,83

31.25. Os fatos aqui analisados não permitem presumir a boa-fé do ex-prefeito, especialmente diante de pagamentos antecipados à contratada, pois não correspondiam aos serviços executados, e as modificações nos projetos das obras, sem prévia anuência do órgão repassador. Pode-se, portanto, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, propor, desde logo, o julgamento das suas contas pela irregularidade, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992.

31.26. Quando à proposta de aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, deve-se considerar que os fatos geradores, que foram os pagamentos irregulares, ocorreram entre 29/7/2002 e 11/12/2002 (peça 1, p. 283), e o responsável somente teve sua citação ordenada em 11/4/2017 (peça 6). Assim, ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, consoante entendimento firmado por este Tribunal no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, em Incidente de Uniformização de Jurisprudência, que assentou que pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, e é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil.

II. Situação do Sr. José Zezito Costa

32. Foi expedida citação ao sr. José Zezito pela via postal, ao endereço que figurava na base de dados da Receita Federal do Brasil, mas o Correios restituiu com a informação de que o destinatário “mudou-se” (peças 7, 10 e 12). Em seguida, nova comunicação foi enviada, agora para o endereço obtido no cadastro da Eletrobrás Distribuição Alagoas (peça 11 e 14), mas também retornou com a informação de “mudou-se” (peça 20).

33. Nova busca identificou um endereço declarado pelo responsável em outro processo nesta Corte (TC 027.418/2008-1), mas a comunicação foi devolvida com a informação de que o destinatário “mudou-se” (peças 21-23).

34. Decidiu-se, então, diante das inúmeras tentativas de citação pela via postal e esgotados os meios de obter outros endereços, declarar o responsável inacessível ou não localizado e foi determinada sua citação pela via editalícia (peça 24). Procedida a publicação do edital (peças 25 e 26) e transcorrido o prazo para apresentar defesa, o responsável não compareceu ao processo, o que caracteriza a sua revelia e autoriza o prosseguimento do feito, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

35. O efeito da revelia não se restringe ao prosseguimento dos atos processuais, como erroneamente se pode inferir do teor do mencionado dispositivo legal, vez que esse seguimento constitui decorrência lógica na estipulação legal dos prazos para que as partes produzam os atos de seu interesse. O próprio dispositivo legal citado vai mais além ao dizer que o seguimento dos atos, uma vez configurada a revelia, se dará para todos os efeitos, inclusive para o julgamento pela irregularidade das contas, como se pode facilmente deduzir.

36. A revelia, nos processos do TCU, não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra o responsável, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

37. Ao não apresentar sua defesa, o ex-prefeito abriu mão da oportunidade de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, ou de afastar sua responsabilidade pelas irregularidades que lhe estão sendo atribuídas.

37.1. Aproveita-se a seu favor os elementos objetivos da defesa apresentada pelo responsável solidário, Adalberon de Moraes, cuja análise foi lançada no item 31 acima. Quanto à sua solidariedade pelo débito correspondente ao valor total repassado, o responsável se beneficia da referida análise, que concluiu que o débito a ser imputado levaria em conta o que foi executado com etapa útil.

37.2. Ainda em relação à solidariedade com o seu antecessor, considera-se que deva ser afastada. Embora fosse seu dever dar continuidade às obras, é fato público que ao assumir a Prefeitura após o afastamento do prefeito por ordem judicial, o sr. José Zezito recebeu os serviços com significativa defasagem entre a execução física e a financeira, por conta dos pagamentos autorizados pelo sr. Adalberon de Moraes sem correspondência com os serviços efetivamente executados. Com isso, não há como afastar que a responsabilidade pelo ressarcimento do débito deve recair exclusivamente no sr. Adalberon de Moraes.

37.3. Diante dessa verificação, nada obstante a conduta omissiva do prefeito sucessor em adotar medidas para resguardar o dinheiro público, não há previsão normativa para respaldar proposta de irregularidade das suas contas. Isso porque seu mandato expirou em 31/12/2004 e sua citação somente foi ordenada em 11/4/2017 (peça 6). Na verdade, quando da autuação do processo de TCE em 9/12/2004, a pretensão punitiva já estava praticamente prescrita.

38. Conclui-se, assim, considerando inclusive a sua revelia, propor a sua exclusão da relação processual.

III. Outras considerações

39. Quanto à responsabilidade da empresa contratada para a execução das obras, GP Projetos e Construções Ltda.–ME que recebeu recursos que totalizaram R\$ 442.376,15, vale trazer a colação a análise já desenvolvida na instrução inicial:

36. (...) A Funasa, após promover verificações *in loco*, emitiu relatório contendo o valor executado de cada item de serviço da planilha orçamentária da obra (peça 1, p. 379-383), estimando que a parcela executada corresponde a R\$ 239.851,96. Por isso, em princípio, e em conformidade com as disposições dos artigos 4º e 5º e o § 2º do art. 16, da Lei 8.443/1992, a empresa contratada estaria passível de responsabilização solidária pelo débito de R\$ 202.524,19, equivalente à diferença entre o valor recebido e o valor da parcela executada.

36.1 Neste caso, contudo, o encaminhamento deixará de propor que seja citada, solidariamente com os ex-gestores, a empresa GP Projetos e Construções Ltda.–ME, em sintonia com precedentes desta Corte, exemplificados pelo Acórdão 5.792/2015-1ª Câmara em que, da Proposta de Deliberação do Ministro Relator Weder de Oliveira se extrai o seguinte:

22. Por último, relativamente ao pedido para promover a citação da empresa Nova Era Construções e Incorporações Ltda., apesar de entender a pertinência da defesa desse encaminhamento pelo MP/TCU, deixo de acolher a medida – ainda que exista caso análogo por mim relatado –, pois não se mostra razoável, neste momento e para fins de responsabilização solidária por dano de baixa materialidade, chamar a empresa ao processo para se defender de imputações sobre fatos ocorridos há mais de dez anos sem que ela tenha sido anteriormente notificada e convocada a apresentar suas alegações sobre as irregularidades identificadas na TCE autuada pela Funasa.

36.2. Ressalvando que, embora no presente caso o dano sujeito à possível solidariedade não seja de baixa materialidade, também não alcança o valor total do débito apurado e, de qualquer modo, o largo lapso temporal decorrido desde os fatos – cerca de quinze anos –, sem que tivesse sido feita qualquer notificação à empresa, representa significativo óbice ao exercício do contraditório.

CONCLUSÃO

40. A análise realizada indicou a responsabilidade exclusiva do ex-prefeito Adalberon de Moraes Barros pelo débito apurado nesta TCE, em razão de que foi o gestor que autorizou a totalidade das despesas e determinou o pagamento irregular por serviços não executados (itens 30 e 31).

41. A responsabilidade do prefeito sucessor, nada obstante sua conduta omissiva em adotar medidas para resguardar o erário e dar continuidade ao empreendimento, devem ser atenuadas por não ter ordenado despesas com recursos federais, bem como em razão do significativo descompasso entre a execução física e financeira da obra deixada pelo antecessor (itens 32 a 37).

42. Não há como presumir a boa-fé do sr. Adalberon de Moraes, em razão das irregularidades por ele praticadas, podendo-se propor desde logo, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992. Houve a prescrição da pretensão punitiva (item 31.26).

43. Em relação ao sr. José Zezito Costa concluiu-se por propor que seja excluído da relação processual (item 38).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior e posterior envio ao Ministério Público junto ao TCU, para a audiência obrigatória prevista no art. 81, inciso II, da Lei 8.443/1992, e subsequente remessa ao Gabinete do Ministro-Relator, Vital do Rêgo, com a seguinte proposta:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Adalberon de Moraes Barros (CPF: 087.783.884-49), e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida abaixo detalhada aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

DATA	VALOR (R\$)
24/7/2002	16.945,49
2/10/2002	223.333,34

Valor atualizado monetariamente até 5/8/2017: R\$ 607.663,53.

b) excluir da relação processual o sr. José Zezito Costa (CPF: 036.499.034-15);

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

d) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Alagoas, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

2. A seguir, reproduzo os comentários emanados pelo representante do Ministério Público de Contas (peça 29), o Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, que endossou à proposta da unidade técnica:

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em desfavor do Sr. Adalberon de Moraes Barros, ex-prefeito de Satuba/AL, em razão de impugnação parcial de despesas do Convênio nº 2570/2001, cujo objeto era a execução de sistema de abastecimento de água nos povoados de Santa Apolônia, São Bento e Mundaú. Para execução do pacto, foram previstos R\$ 705.263,15, dos quais R\$ 670.000,00 corresponderam à parcela sob responsabilidade da concedente.

2. Embora a totalidade dos recursos tenha sido repassada, somente foram executados 34,53% do objeto avençado, conforme consignado em relatório de visita técnica emitido pelo controle interno (peça 1 p. 375-397). Da parte efetivamente construída pelo município, a Funasa verificou que apenas 29,09% poderiam beneficiar a população alvo da ação governamental (peça 2, p. 369).

3. A prestação de contas final do ajuste foi realizada por prefeita sucessora, que devolveu aos cofres do concedente o montante de R\$ 318.149,52, em 16/01/2008 (peça 2, p. 55).

4. Na fase externa deste processo de TCE, a Secex/AL providenciou a citação de Adalberon de Moraes Barros e de seu sucessor, José Zezito Costa, em razão de débito correspondente ao valor integral repassado, abatido da quantia já ressarcida, ante a dúvida sobre a possibilidade de aproveitamento da fração do sistema realizada. A empresa contratada para executar o

empreendimento não foi notificada, haja vista o transcurso de prazo excessivo desde os fatos, o que poderia prejudicar sua defesa.

5. O Sr. José Zezito Costa foi citado por meio de edital (peça 25) e deixou o prazo para apresentar manifestação transcorrer *in albis*. Deve, pois, ser considerado revel de forma a ser dado prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

6. Já o Sr. Adalberon de Moraes Barros carrou aos autos defesa (peça 16), onde alega, em síntese, ter conduzido os serviços conveniados de maneira regular, sendo que a interrupção no andamento das obras seria de responsabilidade do prefeito que o sucedeu quando foi obrigado a se afastar do cargo em decorrência de seu recolhimento a estabelecimento prisional.

7. Por seu turno, a unidade instrutiva considerou as alegações de defesa inaptas para elidir a irregularidade apontada ou para excluir a responsabilidade do ex-gestor. No que se refere à quantificação do débito, ponderou que o valor da dívida deve corresponder apenas à parcela não concluída da obra, por considerar que a fração do sistema executada trouxe benefícios à comunidade. Em vista disso, propõe julgar irregulares as contas do Sr. Adalberon de Moraes Barros e condená-lo ao recolhimento de débito. No que concerne ao Sr. José Zezito Costa, prefeito sucessor com mandato de 12/06/2003 a 31/12/2004, a unidade instrutora propõe excluí-lo desta relação processual.

8. Com base nos elementos constituintes dos autos, manifesto concordância com a análise efetuada pela unidade técnica.

9. O ex-gestor municipal, e responsável pela aplicação dos recursos públicos federais transferidos ao Município, deixou de comprovar o regular uso dessa quantia em favor dos cidadãos de Satuba/AL. Pelo contrário, fiscalizações empreendidas pela Funasa verificaram a inexecução parcial do objeto pactuado e mudanças não autorizadas do projeto aprovado pelo concedente. Por esses motivos, cabe a responsabilização do Sr. Adalberon de Moraes Barros por prejuízo equivalente à fração não realizada do sistema de abastecimento de água, abatido do montante de recursos já ressarcido aos cofres da Funasa. Assim, estando ausente qualquer prova objetiva da boa-fé do agente, cumpre julgar irregulares suas contas.

10. Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao TCU acompanha os termos da proposta de encaminhamento formulada pela Secex/AL (peça 27, p. 18), ratificada pelo pronunciamento de peça 28.

É o relatório.