

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 (CPF 650.445.174-53), Prefeito Municipal de São Vicente Ferrer/PE (gestão 2005-2008).

Advogado ou Procurador: Marcus Vinicius Alencar Sampaio (OAB/PE 29528) e outros (peça 14).

Proposta: Diligência.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) em desfavor do Sr. Flávio Travassos Régis de Albuquerque, Prefeito Municipal de São Vicente Ferrer/PE (gestão 2005-2008), em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados ao município (não consecução dos objetivos do ajuste), mediante o convênio n. 1424/2004 – SIAFI 531409 (peça 1, p.77-93), celebrado em 24/12/2004 com a FUNASA, que teve por objeto "a execução de sistema de esgotamento sanitário".

HISTÓRICO

2. Segundo as cláusulas quinta e sexta do Termo de Convênio, foram previstos para a obra R\$ 691.672,82 em recursos da FUNASA e R\$ 33.655,22 em contrapartida. A cláusula décima primeira fixou vigência pelo período inicial de 18 (dezoito) meses, verificando-se à peça 1, p.289 que, por atraso na liberação da verba, o prazo final foi prorrogado para 19/2/2009. Os recursos federais foram repassados em 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 (peça 1, p. 137, 149 e 317).

3. O objeto foi fiscalizado consoante Relatórios de Visita Técnica à peça 1, p.193-203, 211-227, 277-285 e 325-329. À peça 3, p.173, consta documento sem data da municipalidade, representada pelo Sr. Flávio Travassos Régis de Albuquerque, certificando que a obra foi aceita como ultimato de acordo com os padrões técnicos exigidos e pactuados, e encontra-se em perfeito funcionamento, atendendo plenamente as exigências técnicas. O último Relatório da FUNASA datado de 6/8/2014, no entanto, reportou que 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.

4. A prestação de contas foi apresentada inicialmente de forma parcial, conforme peça 1, p.337 e peça 2, p.1-195, e, posteriormente, foi apresentada na totalidade, segundo a peça 2, p.204 e peça 3, p. 171. De início, a FUNASA aprovou a prestação de contas parcial, todavia, considerando o teor do Parecer Financeiro nº 579/2014 de 9/10/2014 (peça 3, p.181-187), foi revertida a decisão e toda a prestação de contas do convênio foi reprovada. Segundo o Parecer, embora o projeto tenha sido executado conforme aprovado, atingindo o percentual de 100% da meta física, a obra não estava atendendo aos objetivos e nem trazendo benefícios à população. Em análise, a FUNASA registrou a devolução de saldo de aplicação financeira de R\$ 43.764,90, abatendo a quantia do valor devido.

5. Em 9/10/2014, foi enviada a Notificação nº 378 (peça 3, p. 193), exigindo o débito, verificando-se à peça 3, p. 203 alegações do responsável de que houve um hiato de 4 (quatro) anos

entre sua gestão anterior (2005-2008) e a nova gestão (2013-2016), período o qual o Ex-Prefeito Pedro Augusto Pereira Guedes (gestão 2009-2012) não providenciou a manutenção do sistema. Segundo esclareceu a parte, ao reassumir o mandato em 2013, constatou que o município encontrava-se em caos administrativo, sendo publicado Decreto de Situação de Emergência Administrativa. Reportou, ainda, não ser admissível o fato de serem rejeitadas as contas, considerando a desídia 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, por derradeiro, que 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.

6. Em resposta, consoante o Ofício n. 35 de 15/1/2015 (peça 3, p.211), a FUNASA concordou com o prazo solicitado pelo Prefeito para providências. Por outra via, o Ofício nº 279/2014 de 4/12/2014 (peça 3, p.217-221), confirmou que a municipalidade impetrou processo de representação contra o Sr. Pedro Augusto Pereira Guedes, Ex-Prefeito Municipal (gestão 2009-2012), junto ao Ministério Público Federal, por prática de ato de improbidade administrativa e crime de responsabilidade (peça 3, p.223-237), considerando a não manutenção do sistema de esgotamento sanitário.

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

8. Em função da redistribuição de processos no âmbito do Tribunal, a SECEX/RS instruiu preliminarmente a matéria (peça 5), constatando, de início, a insuficiência de elementos fáticos e jurídicos para identificação e delimitação das responsabilidades, conforme previsto no art.5º da IN TCU 71/2012. Segundo preceitua a norma, 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.

9. Em exame, a SECEX/RS observou que houve responsabilização pela FUNASA do atual Prefeito Municipal, Sr. Flávio Travassos Régis de Albuquerque, todavia, em função de participação do sucessor nas ocorrências, não identificou a Unidade Técnica quem concorreu omissiva ou comissivamente para o dano. Observe-se que, em relação à irregularidade retratada (não atingimento dos objetivos por não funcionalidade e operação da Estação de Tratamento de Esgotos “C”), consta nos autos o aceite da obra pelo Sr. Flávio (peça 3, p.173), afirmando que a mesma estava de acordo com os padrões técnicos exigidos, encontrando-se em perfeito funcionamento, sendo que, por outro lado, o próprio Sr. Flávio atribuiu responsabilidade ao sucessor, Sr. Pedro Guedes, por não manter o sistema de esgotamento sanitário em funcionamento, tanto é que representou contra o referido gestor no MPF. Consta, ainda, que o Sr. Flávio, uma vez reinvestido no cargo de Prefeito Municipal a partir de 2013, comprometeu-se à conclusão da obra em 2014, não se verificando, todavia, a manutenção e retomada da funcionalidade do sistema.

10. Por certo, em sede de TCE, não há como atribuir responsabilidade à pessoa física ou jurídica, não se evidenciando nexos de causalidade entre a conduta comissiva ou omissiva e o resultado (dano ao erário). Diante das lacunas de informação, portanto, promoveu a Unidade Técnica (SECEX/RS) diligência junto à FUNASA e à Prefeitura Municipal de São Vicente do Ferrer/PE, de

modo a prestarem esclarecimentos acerca das inconsistências retratadas e encaminhar documentação complementar. Às peças 7 e 15, verifica-se o envio dos Ofícios n. 1248 e 1249 de 20/12/2017, com reiteração à Fundação, mediante o Ofício n. 66-TCU/SECEX/RS de 7/2/2018 (peça 15), solicitando esclarecimentos quanto aos seguintes pontos:

a) 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;

b) 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.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012 E CUMPRIMENTO DO ACÓRDÃO 1.772/2017-TCU-PLENÁRIO

11. Verifica-se nos autos que não houve transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador, sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que os recursos começaram a ser transferidos em.

12. Constata-se, por outra via, que o valor somado e atualizado dos respectivos débitos (sem juros) em 1/1/2017 é superior a R\$ 100.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016. Está a Tomada de Contas Especial, assim, devidamente constituída e em condições de ser instruída.

13. Pesquisando-se o nome do Sr. Flávio Travassos Régis de Albuquerque nos sistemas internos do Tribunal, encontram-se outros 3 (três) processos de Tomada de Contas Especial em aberto contra o responsável, sendo eles o TC 035.413/2017-4, TC 031.828/2015-9 e TC 035.823/2015-1, referentes a contratos de repasse.

EXAME TÉCNICO

14. Em resposta à diligência promovida pela SECEX/RS, constam respostas do Sr. Flávio Travassos Régis de Albuquerque, às peças 12, 13 e 21, verificando-se às peças 22 e 23 as considerações da FUNASA.

15. Os argumentos proferidos pelo atual Prefeito, acompanhados de documentos, basicamente repetem termos invocados na fase interna da TCE. Reafirma a parte que a responsabilidade pelo não funcionamento do sistema foi do sucessor, Sr. Pedro Augusto Pereira Guedes (gestão 2009-2012), enaltecendo que a visita técnica da FUNASA, realizada entre 26 e 27/8/2009, na gestão daquele Ex-Prefeito, atestou a execução de 92% da obra, com aprovação parcial das contas. Reforça o gestor que o Sr. Pedro Guedes não prestou contas, ao final, o que motivou questionamentos e a inscrição do município como inadimplente no SIAFI. Por outra via, atestou o Prefeito o pleno funcionamento do sistema, acostando o Parecer Técnico 001/2018, emitido em 26/2/2018 por Engenheiro Civil, com fotografias da obra (peça 21), destacando as ações reparadoras realizadas pela Prefeitura. O Parecer afirma que, com o tratamento do esgoto por parte da E.T.E., o mesmo não está sendo lançado *in natura* no curso de água, logo a municipalidade cumpre com o Termo de Compromisso de Sustentabilidade das Ações de Saneamento do convênio, possuindo o Sistema de Esgotamento Sanitário de São Vicente Ferrer plena funcionalidade, atendendo a população local.

16. Em suas considerações, a FUNASA afirmou que tomou providências administrativas

decorrentes da inércia do município em apresentar a Licença de Operação das Obras de Esgotamento Sanitário, instaurando a respectiva TCE, não concluindo por nenhuma responsabilidade solidária. Ressaltou a Fundação que o principal problema, que a Prefeitura não atendeu de forma alguma, é a falta de apresentação da Licença de Operação, documento essencial e obrigatório para que possa realizar visita técnica e as devidas constatações da funcionalidade do sistema. Esclareceu-se, com relação à responsabilidade do sucessor, Sr. Pedro Guedes, que todas as gestões posteriores à execução são responsáveis pela operação e manutenção do sistema de esgotamento sanitário, assim como pela emissão e renovação dos prazos legais da Licença de Operação.

17. Ao final, constam informações referentes às providências adotadas visando ao atingimento dos objetivos do convênio, confirmando a FUNASA o encaminhamento de solicitações e notificação à Prefeitura para correção da situação. Destacou a entidade que teria atribuído em 15/3/2018 a um técnico a visita à obra, com a finalidade de atestar a conclusão e a funcionalidade do sistema, tendo anexado o Parecer Técnico encaminhado pela Prefeitura, todavia, segundo a Fundação, o documento seria muito sucinto e sem as devidas identificações de cada unidade do sistema e sua situação, principalmente ao que se refere à Bacia “C”. Ainda assim, o principal entrave seria a não apresentação da Licença de Operação, para que o técnico pudesse realizar as devidas constatações.

18. Com relação à resposta do Sr. Flávio Travassos Régis de Albuquerque, tentando responsabilizar individualmente o sucessor pela não funcionalidade do sistema, não se compactua com tal entendimento, visto que a vistoria final que apontou a irregularidade ocorreu em agosto de 2014, ou seja, na gestão do responsável, mais de 1 (um) ano após seu retorno ao comando municipal. Ressalte-se que embora tenha sido realizada uma vistoria pela FUNASA em 2009 (peça 1, p.277-285), como citou a parte, o procedimento não atestou a conclusão do objeto naquele momento, apontando a falta de serviços de escavamento e tubulações, registrando uma execução de 92%, indicando que a obra estaria paralisada.

19. Compulsando os autos, extrai-se que o convênio n. 1424/2004 teve o prazo de vigência prorrogado até 19/2/2009 (peça 1, p.289), por atraso na liberação da verba, cabendo ao sucessor, Sr. Pedro Augusto Pereira Guedes (gestão 2009-2012), por dever de ofício, concluir a obra e apresentar a prestação de contas. É de se ressaltar que a documentação final do convênio, entretanto, somente foi apresentada em 12/12/2013, na nova administração do Sr. Flávio, ou seja, foram prestadas as contas quase 5 (cinco) anos após o prazo, sendo verificada a conclusão da execução física apenas nesta nova gestão, por intermédio de nova vistoria da FUNASA em 2014.

20. Em termos de execução financeira, observa-se que o último repasse federal ocorreu em 28/10/2008, quando o Sr. Flávio era Prefeito Municipal, sendo que os últimos pagamentos registrados à contratada, Construtora Taquary Ltda., segundo a Relação de Pagamentos Efetuados (peça 2, p. 210), e extratos bancários (peça 2, p. 294 e 388), ocorreram em 28/11 e 30/12/2008, ao final do mandato. Conclui-se, pelo exposto, que o gestor realizou todos os recursos do convênio, efetuando pagamentos até o fim de 2008, sem, no entanto, concluir o objeto, consoante constatou a FUNASA “*in loco*” em 2009, registrando uma execução de 92%, com paralisação da obra.

21. Pelo exposto, conclui-se que o Sr. Flávio exauriu os recursos financeiros, sem obter a correspondente contraprestação dos serviços, em afronta ao art. 63 da Lei 4.320/64, dentre outros dispositivos legais e normativos. Em relação ao sucessor, Sr. Pedro Guedes, consta que se omitiu na prestação de contas, visto que o convênio expirou em 19/2/2009, em que pese ter sido notificado pela Fundação em 4/6/2009 (peça 1, p. 321).

22. Quanto à responsabilização, a jurisprudência dominante no TCU é no sentido de enquadrar como corresponsável o Prefeito sucessor, nos termos da Súmula 230, no caso da data final de prestação de contas adentrar seu mandato. Neste sentido, uniformizam-se diversos julgados, como o Acórdão 851/2017 - Plenário, Relator Aroldo Cedraz; Acórdão 2212/2016 - 1ª Câmara, Rel. Weder de Oliveira; Acórdão 503/2016 - 2ª Câmara, Rel. Marcos Bemquerer; Acórdão 9809/2015 - 2ª Câmara, Rel.

Marcos Bemquerer; Acórdão 7104/2014 – 2ª Câmara, Rel. Marcos Bemquerer; Acórdão 2095/2011 – Plenário, Rel. José Múcio Monteiro; Acórdão 4874/2010 – 1ª Câmara, Rel. Valmir Campelo; Acórdão 1131/2010 – 1ª Câmara, Rel. Valmir Campelo; Acórdão 331/2010 – 2ª Câmara, Rel. José Jorge e Acórdão 776/2008 – 1ª Câmara, Rel. Marcos Vinícios Vilaça.

23. Pelo exposto, deveria ser citado o atual Prefeito Municipal, Sr. Flávio Travassos Régis de Albuquerque, para apresentação de alegações de defesa e/ou recolhimento do valor devido, considerando os pagamentos realizados na totalidade e a execução parcial do objeto em 2009, constatada pela vistoria da FUNASA, ao mesmo tempo que deveria ser realizada audiência do Sr. Pedro Augusto Pereira Guedes (gestão 2009-2012), por omissão no dever de prestar contas. Ocorre que, como a prestação de contas, ao final, foi apresentada na nova gestão do Sr. Flávio e consta que o sistema de esgotamento sanitário foi concluído, conforme peça 3, p.173, verificando-se, no momento, mediante fotos e Parecer o benefício ao município e à população, restando apenas a obtenção da Licença de Operação das Obras de Esgotamento Sanitário, propõe-se, no sentido de melhor encaminhamento desta TCE, antes da eventual citação de todos os responsáveis, solicitar, por intermédio de nova diligência ao ente federativo, a comprovação da referida Licença de Operação, de modo a sanar a irregularidade, alertando-se desde já que, caso não seja apresentado o documento, o processo terá seguimento, com a possível inclusão de responsabilidade solidária do município, nos termos da Decisão Normativa TCU 57/2004.

CONCLUSÃO

24. Com vistas ao saneamento das questões tratadas na seção “Exame Técnico”, tendo em vista que o exame da ocorrência que ensejou a instauração desta tomada de contas especial evidencia a responsabilidade do município, nos termos da Decisão Normativa n.57/2004, por não ter apresentado a Licença de Operação das Obras de Esgotamento Sanitário, conforme informou a FUNASA, considera-se necessária, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, antes da realização de eventuais citações, a realização de nova diligência, conforme definido no parágrafo 23 da seção “Exame Técnico” em que se sugeriu o encaminhamento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. 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 Prefeitura Municipal de São Vicente Ferrer/PE, para que, no prazo de 15 dias, sejam encaminhados os seguintes documentos / informações:

26. - Licença de Operação das Obras de Esgotamento Sanitário, referente ao sistema de esgotamento sanitário objeto do convênio n. 1424/2004 – SIAFI 531409 (peça 1, p.77-93), celebrado pelo município de São Vicente Ferrer/PE em 24/12/2004 com a FUNASA, ou providências visando à sua obtenção, alertando para a possível inclusão de responsabilidade solidária do município neste processo de Tomada de Contas Especial, e possível condenação em débito, nos termos da Decisão Normativa TCU 57/2004, em caso de não comprovação ou tomada de providências, considerando indícios de que o ente federativo se beneficiou com a aplicação irregular dos recursos, podendo, ainda, condenar solidariamente os demais agentes públicos responsáveis e/ou cominar-lhes multa.

SECEX/TCE, em 13/6/2018.

(Assinado eletronicamente)

Gilberto Casagrande Sant’Anna

AUFC - Matrícula 4659-0