

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

TC – 003.884/2016-3

Tomada de Contas Especial

Município de Iati/PE

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa, em desfavor do Sr. Luiz Tenório Falcão, prefeito de Iati/PE no período de 2001 a 2004 (peça 3, p. 76), e da pessoa jurídica Megaplan Consultoria Administrativa Ltda., em decorrência da inexecução dos objetivos pactuados no Convênio nº 451/2002, celebrado com o Município de Iati/PE em 9/12/2002, cujo objeto consistia na execução de sistemas de abastecimento de água (peça 1, p. 15-33).

2. O termo do convênio (peça 1, p. 33) previu a aplicação de recursos da ordem de R\$ 404.040,40, dos quais R\$ 400.000,00 seriam repassados pela concedente e R\$ 4.040,40 corresponderiam à contrapartida municipal. Os recursos federais foram repassados por meio de três ordens bancárias, nos valores de R\$ 160.000,00, R\$ 120.000,00 e R\$ 120.000,00, emitidas, respectivamente, em 5/6/2003, 31/12/2003 e 1º/4/2005. O ajuste vigorou entre 9/10/2003 e 1º/4/2005 (peça 1, p. 47, 53 e 75).

3. Em sua instrução inicial (peça 6), a unidade técnica propôs a citação solidária dos Srs. Luiz Tenório Falcão (prefeito na gestão 2001/2004) e Hernani Tenório Falcão (prefeito na gestão 2005/2008). Para tanto, considerou que as obras adentraram na gestão do prefeito sucessor, embora todos os pagamentos à contratada tenham sido efetuados durante a gestão de seu antecessor, ou seja, no período de 15/10/2003 a 21/6/2004 (peça 6, p. 6).

4. Todavia, a unidade técnica propugnou a exclusão do polo passivo da pessoa jurídica Megaplan Construções & Serviços Ltda. (peça 6), por considerar que no relatório nº 3, relacionado à vistoria realizada pela Funasa em 18/8/2015, foi atestada a execução de 100% dos serviços (peça 6, p. 6).

5. Ao meu ver, ainda remanescem dúvidas relacionadas, entre outras, à existência e quantificação do dano ao erário e à identificação dos responsáveis. Sendo assim, faz-se necessário examinar o conteúdo dos últimos relatórios de visita técnica elaborados pela Funasa.

6. No Relatório de Visita Técnica nº 6, que trata da visita técnica final realizada em 17/7/2008, a Funasa estimou a execução dos serviços em 88,59%, entretanto, como a prefeitura estava distribuindo água sem condições de potabilidade, concluiu pela execução física de 0,00% (peça 1, p. 139). Segundo o engenheiro da Funasa, não foram plenamente solucionadas as seguintes pendências (peça 1, p. 137):

Na Estação de Tratamento de Água:

1. Não foi instalado 01 conjunto moto-bomba para lavagem dos filtros.
2. Não foi instalado o dosador de cloro a vácuo, juntamente com os 5,00 (cinco) cilindros de aço carbono para armazenar cloro gasoso.

No reservatório apoiado de 350,00 m<sup>3</sup>:

1. Não foi instalada a escada de marinho.
2. Não foram instaladas as peças e conexões, registro automático, DN (150,00 mm) (RAV-10).

Observamos também que o reservatório apoiado em concreto armado de 350,00 m<sup>3</sup> de volume continua a apresentar vazamentos em suas paredes laterais.

7. No mesmo relatório, contudo, o engenheiro da Funasa opinou no sentido de que “os serviços executados são passíveis de aprovação se forem saneadas as impropriedades/irregularidades acima descritas” (peça 1, p. 139).

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

8. Sete anos depois, a Funasa realizou nova vistoria técnica, descrita no Relatório nº 3, de 10/9/2015, concluindo pela execução de 100% dos serviços, conforme quadro à peça 1, p. 161. Não obstante, de forma contraditória, no item denominado “*PARECER TÉCNICO*”, externou as seguintes constatações (peça 1, p. 163):

a) o sistema foi construído para distribuição de água potável, mas está distribuindo água bruta há vários anos;

b) as impropriedades constatadas em visitas anteriores foram parcialmente resolvidas. Desse modo, do valor de R\$ 124.111,80, referente às 3ª e 4ª prestações de contas, deve ser subtraído o valor de **R\$ 29.943,70, correspondente aos serviços não executados**. Os serviços executados concernentes às 3ª e 4ª prestações, portanto, correspondem à quantia de R\$ 92.535,10;

c) a prestação de contas final, no que tange à execução física, não deve ser aprovada, considerando que a prefeitura continua a distribuir água sem condições de potabilidade;

d) a execução física do convênio, em razão do não atingimento do objeto do convênio, fica mensurada em 0,00%.

9. O conteúdo do Relatório nº 3 provoca alguns questionamentos importantes. Afinal, não se sabe se os serviços foram ou não foram executados em sua totalidade. Tal dúvida decorre, evidentemente, do fato de que, no quadro constante da p. 161 da peça 1, o engenheiro atestou a execução de 100% dos serviços, entretanto, no item “*PARECER TÉCNICO*” (peça 1, p. 163), afirma que as pendências foram parcialmente resolvidas e sugere a existência de débito no valor de R\$ 29.943,70. Noutro trecho, divergindo de posicionamentos anteriores, acaba por mensurar a execução em 0,00%, eis que a obra não beneficiava a comunidade.

10. Uma vez que os serviços foram plenamente executados ou, alternativamente, que as pendências representam baixo percentual em relação ao que foi executado, é oportuno questionar se a responsabilidade pela não distribuição de água potável deve recair sobre os prefeitos que geriram os recursos ou sobre os prefeitos que os sucederam.

11. Da mesma forma, os elementos contidos nos autos não esclarecem se a parcela anteriormente executada foi aproveitada para fins de conclusão das obras. Outrossim, não se sabe se população da região não estava recebendo água por conta de problemas climáticos, administrativos, políticos, orçamentários, financeiros, técnicos ou, simplesmente, por causa da inexecução de parte dos serviços previstos no convênio.

12. Neste ponto, devo destacar que, no mesmo relatório, o engenheiro informou que o reservatório apoiado em concreto armado estava desativado há anos, porém, não descreveu as possíveis causas (peça 1, p. 163).

13. Tais questionamentos se tornam importantes quando se pretende avaliar se o percentual de obra realizado nas gestões dos responsáveis foi posteriormente aproveitado. Caso tenha sido aproveitado *a posteriori*, há que se questionar se não seria o caso de considerar como débito somente o percentual não executado ao fim da vigência do ajuste.

14. Examinando o problema de outro ponto de vista, ainda que os serviços realizados durante as gestões dos responsáveis tenham sido efetivamente aproveitados, é importante questionar se a paralisação e o atraso na conclusão das obras não seria fundamento para a condenação em débito ou para a aplicação de sanções, tendo em vista o longo tempo em que a população foi privada do recebimento de água em boas condições.

15. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União sinaliza para o entendimento de que o aproveitamento de parcela executada de obra pode levar à descaracterização de parte ou de todo o débito (v.g. Acórdão 9.785/2018-TCU-2ª Câmara, 9.462/2018-TCU-1ª Câmara, 8.660/2018-TCU-2ª Câmara, 1.960/2015-TCU-1ª Câmara e 825/2015-TCU-Plenário).

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

16. A impossibilidade de aproveitamento da parcela executada, *contrario sensu*, deveria conduzir à condenação pelo valor integralmente aplicado (Acórdãos 7.202/2018-TCU-2ª Câmara, 5.175/2013-TCU-1ª Câmara e 6.779/2011-TCU-2ª Câmara).

17. Oportuno esclarecer que, segundo os sites do Tribunal Superior Eleitoral e do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco, os prefeitos eleitos nas eleições de 2008 e 2012 foram, respectivamente, os Srs. Luiz Alexandre Souza Falcão e Jorge de Melo Elias (<http://www.tse.jus.br/hotsites/estatistica2012/resultado-eleicao.html> e <http://www.tre-pe.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2008-1/divulgacao-de-resultados-2008>).

18. Como o relatório de setembro de 2008 avaliou que cerca de 88,59% dos serviços haviam sido realizados e que o relatório de setembro de 2015 avaliou que diversas pendências haviam sido sanadas, de modo que o percentual de execução alcançou os 100% ou algo próximo disso, é razoável inferir que tais serviços complementares foram realizados na gestão do Sr. Luiz Alexandre Souza Falcão e/ou do Sr. Jorge de Melo Elias, entretanto, como dito, não se conhecem as razões para a não distribuição de água potável à comunidade.

19. Diante da semelhança com o caso examinado nas presentes contas, cito trecho do Voto do Eminentíssimo Ministro-Substituto Marcos Benquerer Costa, que conduziu o Acórdão 6.799/2014-TCU-2ª Câmara, *in verbis*:

A razão indicada para a frustração dos objetivos foi a **falta de tratamento da água fornecida à população**. Quando se pondera que as anotações da concedente atestam a aprovação inicial do projeto e também a execução integral das obras, inclusive da casa de química, **há obstáculo lógico para a conclusão de que as finalidades do convênio não foram atingidas**.

De fato, em um convênio para realização de um sistema de abastecimento, a ausência de tratamento da água aduzida é falha importante e potencialmente suficiente para frustração dos objetivos do convênio. No entanto, **a irregularidade não teve suas causas identificadas pela entidade concedente. Não há nos autos informações que expliquem se a falha decorreu de má execução das obras, de inépcia dos projetos, ou mesmo de decisão governamental**.

Acaso a inoperância tenha raízes em falhas de execução, tais irregularidades deveriam ter sido apontadas pela entidade concedente em sua vistoria final, mas não o foram. Ao contrário, o juízo foi pela realização completa do empreendimento.

Bem assim, se a inutilidade resultasse da implantação de projeto inepto, a cadeia de responsabilização deveria alcançar os técnicos da Funasa que aprovaram os desenhos iniciais e, eventualmente, os responsáveis pela execução. Essa hipótese, contudo, não encontra elementos que a sustentem.

Em outro cenário, **caso o sistema não tenha sido utilizado tão somente por decisão política, o responsável pela liberação não poderia escapar à assunção das responsabilidades cabíveis**. Novamente, não há no processo qualquer comprovação de conduta administrativa nesse sentido.

**Quando o julgador se obriga à realização de diversas ilações para construção de um nexo entre a situação que deu origem ao dano e a conduta do agente a quem se imputa a responsabilidade, é forçoso considerar que não existem elementos fáticos e jurídicos suficientes para a condenação**.

Lembro que, nos termos da Instrução Normativa TCU 71/2012, assim como na linha pacífica da jurisprudência desta Corte, a demonstração dos **pressupostos para instauração e desenvolvimento das tomadas de contas especiais** exige evidenciação da relação entre a situação que deu origem ao dano e a conduta ilegal, ilegítima ou antieconômica da pessoa física ou jurídica a quem se imputa a obrigação de ressarcir os cofres públicos, por ter causado ou concorrido para ocorrência de dano. Tais requisitos não se encontram preenchidos nestes autos. (destacamos)

20. Por meio do referido Acórdão 6.799/2014, a 2ª Câmara da Corte de Contas deliberou pelo arquivamento dos autos do TC 001.966/2014-6, que tratava de TCE também instaurada pela Funasa.

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

21. Tais argumentos também fundamentaram o Acórdão 11.568/2018-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Exmo. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, prolatado nos autos do TC 033.592/2015-2, assim como o Acórdão 546/2018-TCU-2ª Câmara, prolatado nos autos do TC 546/2018-TCU-2ª Câmara, da relatoria da Exma. Ministra Ana Arraes. No primeiro caso, os responsáveis tiveram as contas julgadas regulares com ressalva, enquanto, no segundo caso, as contas foram arquivadas sem julgamento de mérito.
22. Importante salientar que, anteriormente, por conta do conteúdo do referido Relatório nº 3, que, em certo trecho, atestou a conclusão de 100% dos serviços, a unidade técnica optou por excluir a construtora contratada do polo passivo destas contas. Reexaminando os autos, constato que não existe informação acerca de quem efetivamente realizou os serviços faltantes.
23. Em outras palavras, o Relatório nº 3, em momento algum, informa que a referida empresa realizou os serviços que foram considerados como pendências no relatório anterior. Dessa forma, a meu ver, remanesce duvidoso se a empresa recebeu por serviços que não realizou.
24. De qualquer forma, caso seja possível demonstrar que os serviços faltantes não foram executados pela mesma empresa, seria o caso de analisar a viabilidade de sua responsabilização, tendo em vista que, possivelmente, a empresa não foi notificada das irregularidades dentro do prazo de 10 anos, contados da ocorrência das irregularidades (art. 6º, §2º, da Instrução Normativa TCU 71/2012).
25. Uma relevante questão processual também deve ser examinada, qual seja a da validade da citação do Sr. Hernani Tenório Falcão. Na instrução contida na peça 22, a Secex/RS informa que, após “*profunda e criteriosa pesquisa nas bases de dados existentes*”, obteve três endereços vinculados ao nome do Sr. Hernani Tenório Falcão. Assim, elaborou, para cada um dos endereços, um ofício de citação diferente (peças 23-25).
26. Não obstante, relativamente a esses três ofícios citatórios, consta dos autos apenas um AR (peça 29), que corresponde ao ofício 809/2017-TCU/SECEX-RS, inserto na peça 23, no qual está registrada informação de que o número da residência não existe (peças 29 e 31).
27. A instrução à peça 32 aponta para o “*vencimento*” das citações relacionadas aos ofícios 810 e 811/2017-TCU/SECEX-RS (peças 24 e 25), entretanto, não informa do retorno dos correspondentes ARs. A mesma instrução, considerando que “*os endereços onde houve ciência não são o domicílio oficial do responsável e considerando que ele não compareceu aos autos*”, propõe a citação por edital do Sr. Hernani Tenório Falcão (peça 32, p. 2).
28. Com as devidas vênias, penso que não restou inequivocamente demonstrado que o ofício de citação foi entregue no endereço do responsável, assim como não restou demonstrado que um desses outros dois endereços não seria o atual domicílio do responsável.
29. Sobre o assunto, convém destacar que, nos termos do art. 179, inciso III, do Regimento Interno do TCU, a citação por edital somente pode ser efetivada “*quando o destinatário não for localizado*”. Tendo em vista que a unidade técnica não esgotou todos os meios para citação do responsável pelos Correios, algo que, no caso, seria demonstrado com a devolução dos outros dois ARs, relacionados aos outros dois endereços, não há como se admitir que seja regular a mencionada citação editalícia.
30. Afinal, o conteúdo dos arts. 6º e 7º da Resolução TCU 170/2004 orienta no sentido de que, após consultas aos diversos cadastros mantidos por instituições públicas ou privadas, quando identificado novo endereço do responsável, **a comunicação deve ser renovada**. Somente após tal providência, no caso de insucesso da tentativa da citação por outro meio (pelos Correios, por servidor designado, etc), estaria autorizada a citação pela via editalícia.
31. A jurisprudência da Corte de Contas é pacífica no sentido de que, antes de realizada a citação por edital, sob pena de nulidade, devem ser adotadas todas as medidas possíveis e

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ**

cabíveis no sentido de se identificar o endereço atualizado do responsável e de se promover sua citação pelos Correios ou por servidor designado. Cito, como exemplo, o Acórdão 1.310/2014-TCU-1ª Câmara, cujo voto condutor, da autoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, traz o seguinte esclarecimento:

10. De fato, não restou demonstrado que os responsáveis foram citados em seus respectivos endereços, de forma a cumprir o requisito estabelecido no art. 179, inciso II, parte final, do RI/TCU. Ademais, também **não foi comprovado que foram esgotadas todas as providências cabíveis para a identificação do endereço dos defendentes, preliminarmente à citação por edital, consoante impõe o art. 6º da Resolução-TCU 170/2004.** (destacamos)

32. Desse modo, penso que os autos não estão devidamente saneados e não permitem a formação segura de convicção a respeito da existência do débito, do valor do débito eventualmente existente, da responsabilização dos ex-prefeitos, da responsabilização da construtora contratada, da aplicabilidade da regra constante do art. 6º, §2º, da IN TCU 71/2012 e, finalmente, da validade da citação do Sr. Hernani Tenório Falcão.

33. Há que se admitir, contudo, que o exame mais profundo dos fundamentos que embasaram os últimos relatórios da Funasa **pode vir a sinalizar para a inexistência de débito**, o que conduziria ao **arquivamento das contas**.

34. Outrossim, existe a possibilidade de que o longo tempo decorrido desde a ocorrência dos fatos venha a constituir fundamento para a ocorrência da prescrição de pretensão punitiva, nos moldes estabelecidos pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, não apenas para o Sr. Luiz Tenório Falcão, mas também para o Sr. Hernani Tenório Falcão.

35. Por todo o exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se pelo **retorno dos autos à unidade instrutiva** para que, após novas análises e a realização de diligências ou de outras medidas investigativas necessárias, obtenha **respostas para os questionamentos e dúvidas** descritas a seguir e, posteriormente, com base, inclusive, no conteúdo dessas respostas, apresente a **proposta de encaminhamento** que entender apropriada:

a) não se sabe se os serviços foram ou não executados em sua totalidade, haja vista as divergências sobre o assunto existentes no conteúdo do Relatório nº 3 (peça 1, p. 161-163);

b) os elementos contidos nos autos não esclarecem quais foram os reais motivos (climáticos, administrativos, orçamentários, financeiros, técnicos etc) e sobre quem deve recair a responsabilidade pela não distribuição de água potável no período em que foi realizada a vistoria técnica que gerou o Relatório nº 3, ou seja, em 18/8/2015 (peça 1, p. 161);

c) nas constatações registradas no Relatório nº 3, restou duvidoso se a parcela anteriormente executada foi efetivamente aproveitada para fins de conclusão das obras;

d) caso o percentual de obra realizado nas gestões dos responsáveis tenha sido aproveitado em obras realizadas durante as gestões posteriores, faz-se necessário avaliar a razoabilidade de se considerar como débito somente o percentual não executado ao fim da vigência do ajuste;

e) ainda que os serviços realizados durante as gestões dos responsáveis tenham sido efetivamente aproveitados, há que se analisar se a paralisação e o atraso na conclusão das obras não seria fundamento para a condenação em débito ou para a aplicação de sanções, tendo em vista o longo tempo em que a população foi privada do recebimento de água em boas condições;

f) se seria conveniente e pertinente, in casu, a aplicação de extensa jurisprudência no âmbito do Tribunal de Contas da União que orienta no sentido da descaracterização de parte ou de todo o débito, no caso de aproveitamento de parcela de obra anteriormente executada;

g) caso se confirme que foram efetivamente executados serviços complementares, de modo que o percentual de execução do ajuste, em setembro de 2014, atingiu 100% ou percentual pouco abaixo disso, restaria saber se isso ocorreu na gestão do Sr. Luiz Alexandre

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Gabinete do Procurador SÉRGIO RICARDO COSTA CARIBÉ**

Souza Falcão e/ou do Sr. Jorge de Melo Elias, assim como a origem da fonte de recursos utilizados no pagamento desses serviços;

h) caso seja possível demonstrar que a complementação da obra não foi executada pela Megaplan Consultoria Administrativa Ltda., o que poderia importar na sua reinserção no polo passivo destas contas, faz-se necessário analisar a viabilidade de sua responsabilização, tendo em vista a possibilidade de que a empresa não tenha sido notificada das irregularidades dentro do prazo de 10 anos, contados da ocorrência das irregularidades (art. 6º, §2º, da Instrução Normativa TCU 71/2012).

i) a possível nulidade da citação do Sr. Hernani Tenório Falcão, tendo em vista que, aparentemente, optou-se pela citação pela via editalícia sem que fossem exauridas todas as possibilidades de citação pelos Correios.

36. Tendo em vista, não obstante, o disposto no art. 62, §2º, do RI/TCU, este membro do MP/TCU, **alternativamente**, manifesta-se no sentido do **arquivamento das presentes contas, sem julgamento de mérito**, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular.

*(assinado eletronicamente)*

**Sérgio Ricardo Costa Caribé**

Procurador