

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Superintendência Estadual do Ceará (Funasa/Suest/CE), contra o Sr. Francisco Maciel Oliveira, ex-Prefeito do Município de Camocim/CE (gestões de 2005 a 2008 e de 2009 a 2012), em razão da não aprovação da prestação de contas do Convênio 2555/06 (Siafi 590378), firmado entre a Funasa e aquela municipalidade, cujo objeto era a execução de serviços relativos à implementação de “Sistema de Esgotamento Sanitário”.

2. O ajuste foi firmado no valor total de R\$ 500.000,00, sendo R\$ 474.834,26 relativos ao valor do repasse da Concedente e R\$ 25.165,74 correspondentes à contrapartida a cargo do Município de Camocim/CE. Os recursos federais foram repassados em três parcelas, por meio das seguintes Ordens Bancárias: 2007OB904232 e 2007OB905956, datadas, respectivamente, de 09/04/2007 e de 14/05/2007, ambas no valor de R\$ 189.933,70, e 2008OB901779, de 07/03/2008, no valor de R\$ 94.966,86 (peça 3, pp.1 a 3).

3. A vigência do convênio em tela teve início em 20/11/2006 e foi prorrogada até 07/03/2009, de ofício, pela Concedente, consoante previsto nas cláusulas terceira e décima terceira do termo de convênio (peça 1, pp. 14, 24, 31 e 250), sendo que o prazo para prestação de contas terminou em 06/05/2009.

4. A Funasa, ao realizar inspeções para acompanhamento do cronograma físico-financeiro da obra pactuada, detectou falhas quanto à implementação de alguns serviços e encaminhou ao Município de Camocim/CE e ao ex-Prefeito, Sr. Francisco Maciel Oliveira, ofícios solicitando o saneamento dessas pendências ou a devolução dos recursos repassados (peça 1, pp. 164, 180, 188, 196, 206 e 154 a 162).

5. Não tendo sido corrigidas as falhas detectadas, foi instaurada esta TCE, sendo que o Relatório do Tomador de Contas Especial concluiu pela inexecução parcial do objeto previsto no Convênio 2555/06, com dano ao Erário no montante de R\$ 469.499,77, tendo em vista a necessidade de se deduzir do valor do total da verba federal repassada (R\$ 474.834,26) as quantias já devolvidas pelo Município (aporte de contrapartida proporcional não efetuado e rendimentos de aplicação financeira, alcançando valor total de R\$ 5.334,49).

6. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das presentes contas (peça 1, p. 254) e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento dessa conclusão (peça 1, p. 256).

7. No âmbito desta Corte de Contas, na primeira instrução dos autos (peça 5), o Auditor Federal de Controle Externo considerou que, ante a inexecução parcial do sistema de esgotamento sanitário (74,53%, segundo consta no Parecer Técnico 029/2013 da Funasa) e não tendo ocorrido a comprovação documental da funcionalidade da parcela implementada do objeto pactuado no Convênio 2555/06 (Siafi 590378), restou caracterizado débito no valor da integralidade da verba federal repassada, devendo ser citados o ex-Prefeito solidariamente com o Município de Camocim/CE, bem como realizada a audiência do ex-alcaide quanto à ausência de integralização da contrapartida financeira do ajuste.

8. O corpo dirigente da unidade técnica (peça 6), contudo, considerou estar afastada a responsabilidade do aludido município, de tal forma que apenas o ex-Prefeito, Sr. Francisco Maciel Oliveira, foi citado pela integralidade da verba repassada.

9. Foram, então, realizadas a citação e a audiência do ex-alcaide (peças 39 a 42), e a unidade técnica, após analisar a defesa apresentada pelo responsável, concluiu pela rejeição das alegações, com julgamento pela irregularidade das suas contas e imputação de débito no valor total dos recursos transferidos, abatidos os créditos comprovados dos valores devolvidos, e com aplicação da multa proporcional ao débito (art. 57 da Lei 8.443/92) e da multa pela prática de ato com grave infração à norma legal, prevista no art. 58, inciso II da Lei 8.443/92 (peças 57, p. 7).

10. O **Parquet** especializado detectou um equívoco no percentual de execução das obras que

havia sido informado pela Funasa, pois os quantitativos dos serviços comprovadamente implementados, consoante vistoria **in loco**, levam a um percentual executado de 96,18% e não de 74,53%.

11. Após ser efetuada essa correção na parcela executada do Convênio 2555/06, o parecer da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva é no sentido de se imputar débito parcial ao responsável, levando-se em consideração aqueles serviços que efetivamente foram executados.

12. Manifesto minha anuência a esse entendimento do Ministério Público junto ao TCU, pelos motivos que passo a expor.

13. Considero que o principal aspecto a ser observado é a distinção entre possível ausência de funcionalidade e impossibilidade de aproveitamento futuro da parcela executada. Nesse sentido, não encontro nos registros das vistorias efetuadas pela Funasa quaisquer questionamentos acerca da adequabilidade dos serviços implementados, não tendo sido detectado descumprimento de especificações de projeto, utilização de técnica inapropriada, ou ainda, emprego de materiais incorretos.

14. Ainda que o sistema de esgotamento sanitário não apresentasse a desejada funcionalidade, pela falta de informações em sentido contrário, é de se inferir que a parcela realizada tem condições de ser aproveitada no futuro, seja por ter sido executada na sua quase integralidade, seja porque não lhe foram apontados vícios intrínsecos.

15. No contexto em que se observa a execução quase integral do objeto, com possibilidade de aproveitamento das etapas concluídas do cronograma físico-financeiro da obra, não entendo como configurado o dano pelo valor total dos recursos federais disponibilizados para a municipalidade.

16. Nesse sentido, menciono como precedentes os Acórdãos 8.939/2017, 1.142/2018 e 5.098/2018, todos da 2ª Câmara, nos quais atuei como Relator, e transcrevo trecho da Proposta de Deliberação de minha lavra que impulsionou o Acórdão 8.608/2016, proferido nos autos do TC-014.102/2015-3, cujo escopo cuidava igualmente de obras para implantação do sistema de esgotamento sanitário no Município de Umari/CE, **verbis**:

“9. Não há nos autos qualquer indicativo apontado pelo órgão concedente ou pela unidade instrutiva de que a parte executada das obras do sistema de esgotamento sanitário é imprestável, sob o aspecto técnico de engenharia, à finalidade para a qual se destinava.

10. A propósito, em fiscalização realizada pela Funasa em 2009, em que se apontou àquela época 94,97% de execução física, registrou-se também a adequação das unidades construídas ao projeto aprovado e a execução das unidades com bom padrão de qualidade.

11. Dessa forma, **o alto percentual de execução física aliado ao bom padrão de qualidade técnica de execução das obras permitem inferir sobre a possibilidade de serventia do empreendimento à população, ainda que a disponibilização do sistema de esgotamento sanitário ao público beneficiário dependa de algumas finalizações e de licença operacional do órgão ambiental competente.**

12. Além disso, é preciso ter claro que o objeto do ajuste é a execução do sistema de esgotamento sanitário, conforme consta do Convênio 281/2005 (peça 1, p. 47) e do Plano de Trabalho integrante (peça 1, p. 7), o qual não se confunde com o objetivo do Convênio. E relativamente ao objeto, não se pode desconsiderar que houve a execução física das obras em mais de 95%, segundo constatado pelo concedente.

13. O objetivo da avença volta-se ao atendimento da finalidade pública que, sem dúvida, consiste, no caso do Convênio 281/2005, na disponibilização de um serviço público de saneamento básico que contribui para a promoção da saúde da população alvo.

14. E nesse contexto, deve-se zelar para que tais serviços sejam prestados com a observância de determinados princípios fundamentais, dentre os quais se destaca o da universalização de acesso, que, nos termos dos arts. 2º, inciso I, e 3º, inciso III, da Lei 11.445/2007, compreende a ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ao saneamento básico.

15. Portanto, o pleno funcionamento do sistema de esgotamento sanitário tem relevância na medida em que se coloca à disposição serviço de saneamento básico capaz de melhorar a qualidade de vida da população.

16. Porém, a distinção que faço entre cumprimento do objeto pactuado e do objetivo da avença, para efeitos de apuração de débito, é no sentido de averiguar se a parte da obra executada proporcionará ou não algum benefício aos seus destinatários. Na hipótese em que restar comprovado que a parte executada é absolutamente imprestável à finalidade pública, poder-se-á avaliar o dano ao erário dela decorrente bem como a cadeia de responsabilização envolvida no processo.

17. No caso concreto, o conjunto probatório permite concluir que as obras do sistema de esgotamento sanitário de Umari/CE foram implementadas em mais de 95% e em boa qualidade, de tal forma que quando disponibilizadas, se ainda não o foram, têm alto potencial de serventia à população.”

(grifos acrescidos)

17. Retornando ao caso concreto, com base no teor do Parecer Técnico 029/2013 da Funasa, elaborado após visita **in loco** (peça 1, pp 154-162), o que se conclui é que a grande maioria dos serviços foi implementada, consoante especificado no plano de trabalho do convênio. As transcrições, a seguir, das análises contidas nesse parecer, respaldam essa conclusão:

“2.1 – Da Execução do Objeto do Convênio

A partir dos elementos obtidos em campo por ocasião da Visita Técnica e das evidências documentais observadas -, cotejadas com o Plano de Trabalho e o orçamento da obra, apresentamos a seguir o percentual dos itens considerados no cálculo do atingimento do objeto do Convênio, assim como os itens não considerados, preliminarmente, até que seja apresentado pronunciamento ou correção das inconsistências por parte do Proponente

1. Serviços Preliminares – Será considerado no presente item, um percentual executado de 100,00%;

2. Rede Coletora de Esgoto – itens não considerados:

- 2.1.1 e 2.1.2 – Não foram considerados tendo em vista os quantitativos excessivos, considerando o porte da obra;
- 2.2.2.1. – Somente foram constatados 21 dos 24 poços de visita previstos;
- 2.2.2.5. – Somente foram constatados 10 dos 30 Til 's previstos;
- 2.3.2.1 – Cadastro de rede de esgoto – Não foi apresentado;
- 2.3.3.1.1 e 2.3.3.1.2 – Escavação manual. deverá 'ser corrigido' visto que a escavação executada foi mecânica;
- 2.3.3.1.3 – Lastro de areia adquirida. Não se justifica, pois o solo local é arenoso;
- 2.3.3.3.1 – Item não considerado tendo em vista os quantitativos excessivos, considerando o porte da obra;
- 2.4.1.1 – Somente foram encontrados 21 dos 24 poços de visita previstos;
- 1 2.4.1.2 – Somente foram encontrados 10 dos 30 Til 's previstos.

Portanto, será considerado no presente item um percentual executado de 52,27%.

3. Ligações Domiciliares – Será considerado no presente item um percentual executado de 93,42%;

4. Serviços Complementares. – Considerando que os serviços do presente item estão relacionados ao item Ligações Domiciliares, também será considerado um percentual executado de 93,42%;

5. Pavimentação – Considerando que os serviços do presente item estão relacionados ao item Rede Coletora de Esgotos, será considerado um percentual executado de 96,97%, compatível com o percentual assentado da mesma.

2.2 – Do Funcionamento Atual do Sistema de Esgotamento Sanitário.

O Sistema de Esgotamento Sanitário de Camocim, que atualmente é operado pelo

Serviço Autônomo de Água e Esgoto, vem funcionando e atendendo parcialmente a população da rede municipal. A ampliação do referido sistema, a que se refere o presente convênio, encontra-se funcionando, conforme relatório fotográfico em anexo. Entretanto, encontra-se desatualizada a Licença de Operação do Sistema emitida pelo órgão do meio ambiente.

Segundo informações da Autarquia Municipal, a referida licença já foi solicitada e acreditamos que, quando da sua concessão, deverão ser corrigidos problemas observáveis na operação do sistema.”

18. Importante salientar as seguintes constatações dos técnicos da Funasa acerca dos serviços que não foram executados: a) deixaram de ser implementados apenas 72,93 metros de rede coletora de esgoto, tendo sido finalizados 2.333,07 metros; b) das 380 unidades de ligações domiciliares previstas foram concluídas 355; e c) não há qualquer pendência de execução para as etapas de serviços preliminares e complementares e de pavimentação.

19. Todo esse contexto leva a um elevado percentual de execução de 96,18%, tendo ocorrido um equívoco da Funasa ao apontar uma proporção menor de implementação do objeto pactuado (74,53%), conforme apontado pelo **Parquet**.

20. Contudo uma parcela do cronograma físico-financeiro (3,82% do total) deixou de ser concretizada, sendo importante destacar que a finalização de empreendimentos iniciados é um verdadeiro poder-dever da administração pública. A descontinuidade de obras públicas e o não aproveitamento dos recursos investidos, por serem em princípio antieconômicos e contrários ao interesse público, requerem as devidas justificativas e comprovações, as quais não foram apresentadas no caso em exame.

21. Cabe ressaltar que a decisão de realizar ou de dar continuidade a um empreendimento não afeta apenas os interesses da população local. Existe um custo de oportunidade em relação a outros empreendimentos que poderiam ter sido realizados Brasil afora, financiados pelos recursos federais, e não o foram porque a União priorizou o custeio do convênio em questão. O então gestor do Município de Camocim/CE deveria ter adotado todas as providências a seu alcance para levar a bom termo o ajuste pactuado.

22. Nesse contexto, acolho a proposta do MP/TCU, no sentido de, nos termos dos art. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Francisco Maciel Oliveira, ex-Prefeito do Município de Camocim/CE, tendo em vista que sua conduta ocasionou dano ao Erário no montante correspondente ao percentual da obra que não foi implementado, devendo ser condenado ao pagamento do débito correspondente a 3,82% do total da verba federal repassada (R\$ 474.834,26), ou seja, R\$ 18.138,69, abatendo-se o crédito referente ao saldo remanescente na conta específica que foi restituído.

23. Cumpre, ademais, diante da reprovabilidade da conduta do responsável, aplicar-lhe a penalidade pecuniária insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992.

24. Faz-se necessário, ainda, abordar a questão da parcela da contrapartida que não foi integralizada no âmbito do Convênio 2555/06 (R\$ 40.017,59) e que foi objeto de audiência. Tal ocorrência representa descumprimento das obrigações previstas na Cláusula Segunda do Termo do Convênio (peça 1, p. 20) e prejudica a consecução do objeto pactuado.

25. Importante ressaltar que, na hipótese de haver impedimento de qualquer ordem à realização do que foi pactuado, compete ao conveniente informar a situação ao concedente e adotar as medidas necessárias de modo a mitigar eventuais prejuízos.

26. Contudo, o Sr. Francisco Maciel Oliveira não apresentou justificativas para não integralizar a contrapartida e optou imotivadamente por restituir a quantia correspondente de R\$ 40.017,59, em 13/03/2012.

27. Por derradeiro, cabe ressaltar que a mera restituição da parcela da contrapartida que não foi integralizada não isenta o ex-Prefeito de responder pela sua conduta que frustrou a finalidade da avença.

28. Assim, considero que, à mingua de justificativas para a sua omissão, praticou ato com grave infração à norma legal ou regulamentar, de tal forma que esse fato isoladamente já seria suficiente para o julgamento pela irregularidade de suas contas, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea **b**, da Lei 8.443/1992, com a aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992.

29. No presente caso, a irregularidade que ensejou a audiência do responsável (ausência de integralização da contrapartida financeira do convênio) é distinta da que gerou o débito (inexecução parcial dos serviços pactuados e o não atingimento pleno do objeto). Por via de consequência, julgo, em linha de sintonia com as instâncias precedentes, que devem ser aplicadas ao responsável, de forma cumulativa, as multas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei Orgânica desta Corte de Contas.

30. Consagrando esse mesmo entendimento, cito, entre outros, os seguintes Acórdãos: 4.342/2018 – 2ª Câmara (rel. min. Ana Arraes), 4.194/2020 – 1ª Câmara (rel. min. Benjamin Zymler) e 1.592/2017 – 1ª Câmara (rel. min. Bruno Dantas).

31. Considero importante ainda enfatizar que, considerando a natureza das falhas examinadas nestes autos – execução parcial do objeto e não adoção das providências com vistas à sua conclusão, bem como falta de integralização da contrapartida – a data da ocorrência para fins de contagem do início do lapso temporal para prescrição punitiva corresponde ao término do prazo para apresentação da prestação de contas do convênio.

32. Nesse sentido foi o voto que proferi e que orientou o Acórdão 8.313/2017 – 2ª Câmara, no qual reproduzi trecho do Voto que impulsionou o Acórdão 5.130/2017 – 1ª Câmara (Relator Ministro Bruno Dantas):

“22. Ademais, tem-se que o **dies a quo** do prazo prescricional deve observar a **actio nata**, isto é, iniciar-se quando o interessado tem possibilidade de conhecer o prejuízo causado, entendendo-se como interessado o Estado, na condição de titular do direito punitivo, do qual o Tribunal funciona apenas como um agente executor.

23. Considerando que a irregularidade motivadora do julgamento das contas, da imputação em débito e da cominação de multa diz respeito não à aplicação dos recursos financeiros em si, mas ao não atingimento dos objetivos do convênio, entendo que a data da ocorrência para fins de contagem do início do lapso prescricional corresponde ao fim do prazo para prestação de contas do convênio, momento em que se conclui o ajuste em sua última etapa, e quando o estado deve começar a agir para defender seus interesses, se for o caso. Nessa linha, cito os Acórdãos 2.415/2017 1ª Câmara e 1.628/2017-2ª Câmara.”

33. Como o convênio em exame extinguiu-se em 07/03/2009, tendo o prazo para apresentação da prestação de contas finalizado em 06/05/2009 (sessenta dias a contar do término da vigência), tomando em consideração que a citação e a audiência do responsável foram ordenadas em 14/02/2017, não decorreu o prazo decenal previsto no Código de Processo Civil, adotado como parâmetro por esta Corte para a prescrição da pretensão punitiva, segundo orientação contida no Acórdão 1.441/2016 – Plenário (Relator: Ministro Benjamin Zymler e Redator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).

34. Cumpre autorizar, desde já e caso solicitado pelo responsável, o pagamento fracionado das dívidas, em até 36 parcelas mensais e consecutivas, e a cobrança judicial, além de encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Procuradoria da República no Estado do Ceará, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, bem como à Funasa, para ciência.

35. Diante da constatação de que a implementação do Sistema de Esgotamento Sanitário pactuada no Convênio 2555/06 (Siafi 590378) atenderia ao interesse público, bem como da verificação de que parcela expressiva de 96,18% foi executada com qualidade razoável, sem indícios de impossibilidade de aproveitamento, entendo que este Tribunal deva recomendar ao Município de Camocim/CE que avalie a conveniência e oportunidade de finalizar o empreendimento, para que ele seja capaz de gerar toda a utilidade esperada.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 23 de junho de 2020.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator