

TC 010.829/2010-5

Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes

Tipo: tomada de contas especial

Unidade jurisdicionada: prefeitura municipal de Isaias Coelho/PI

Responsáveis: Francisco das Chagas e Silva (CPF: 077.759.383-15), Ecol Engenharia Ltda. (CNPJ: 06.704.134/001-70)

Procurador: não há

Proposta: de arquivamento.

INTRODUÇÃO

Trata-se de tomada de contas especial, instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, via convênio n. 1.134/2002 (SIAFI: 476926), celebrado entre aquela autarquia e o município de Isaias Coelho/PI, objetivando a restauração de 25 unidades habitacionais no povoado Morrinhos - com construção de módulos sanitários, reboco, pintura de paredes, execução de piso cimentado e chapisco de proteção -, além da reconstrução de 12 módulos habitacionais, com vistas ao controle da Doença de Chagas (R\$ 202.154,75 no total, sendo R\$ 200.000,00 da Funasa e R\$ 2.154,75 de contrapartida). Além disto, estava prevista a realização de ações no âmbito do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social – PESM (R\$ 920,00 a serem custeados pelo município).

HISTÓRICO

2. O convênio, formalizado em 17/12/2002 (v. extrato do SIAFI à fl. 24), teve sua vigência prorrogada três vezes, com o termo final sendo transferido, por último, para 2/3/2005, fl. 126. Compulsando os presentes autos, observa-se que a prefeitura beneficiária apresentou, em 20/4/2004, apenas as prestações de contas parciais referentes aos dois primeiros repasses, que totalizaram R\$ 140.000,00, fls. 134-160.

2.1 Vale destacar que o contrato celebrado com a Ecol Engenharia Ltda. (CNPJ: 06.704.134/001-70), em 3/2/2003, para execução das obras no valor de R\$ 200.100,00, fls. 32-36, não foi antecedido de licitação, mas se deu por dispensa de licitação com fulcro no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93.

2.2 Conforme a “Relação de bens adquiridos, produzidos e construídos”, fl. 136, foram efetivados dois pagamentos à Ecol: o primeiro, em 14/11/2003, no valor de R\$ 80.000,00, e o segundo, em 16/1/2004, no montante de R\$ 60.000,00 (ver cheques ns. 85003, 850004 e 850005 no extrato bancário de fl. 144).

3. Em cumprimento ao despacho de 11/6/2004, fl. 165, foi determinada a elaboração de parecer técnico relativo ao estágio das obras. Via de consequência, foi realizada vistoria – cuja data não foi informada -, que se consubstanciou no “Parecer Técnico Parcial”, datado de 3/9/2004, fl. 171. O trabalho teve por escopo verificar o atingimento das metas relativas à primeira parcela do convênio, no valor de R\$ 80.000,00, com vistas à liberação da terceira parcela no valor de R\$ 60.000,00, tal como exigido no art. 21, § 2º, da então vigente IN-STN n. 01/97.

3.1 Conforme as medições constantes do documento, até aquele momento já haviam sido executados serviços no valor de R\$ 100.888,94 contra R\$ 80.000,00 da primeira parcela, destarte manifestaram-se os técnicos subscritores do documento pela liberação da terceira parcela. Entretanto, conforme já aludido no item 2.2, até 16/1/2004, os pagamentos à Ecol chegavam, na época em que o documento foi datado, a R\$ 140.000,00, ou seja, embora a execução física contemplasse serviços de valores superiores ao da primeira parcela transferida, o que, na forma da conclusão dos engenheiros que realizaram a vistoria, autorizava a transferência da última parcela, havia um descompasso entre a execução física e a financeira, da ordem de 28% (R\$ 100.884,94 realizados contra R\$140.000,00 pagos).

3.2 De todo modo, a prestação de contas parcial foi aprovada, haja vista a aprovação da aplicação da primeira parcela, fl. 174, na forma do Parecer Financeiro n. 195/04/2004, fls. 175-176, que apontou apenas pequenas inconsistências nas prestações de contas parciais apresentadas (notas fiscais sem referência ao convênio e preenchimento incorreto do Anexo XII – Relação de Pagamentos).

3.3 Na sequência da análise dos autos, depara-se com expediente do gestor do município conveniente, de 12/3/2004, fl. 185, anterior em quase seis meses, portanto, à própria vistoria citada acima. O documento contém requerimento dirigido à Funasa, solicitando realinhamento de preços dos serviços constantes da planilha do contrato mantido com a Ecol, haja vista estes estarem defasados em face do longo período de tempo decorrido desde a elaboração do projeto básico. Em anexo, fls. 187-189, os requerentes encaminham diversas planilhas de preços que representariam o valor atual do contrato (R\$ 228.200,02). Ou seja, um substancial aumento no valor dos serviços de cerca de 12% do inicialmente previsto.

3.4 Submetidos ao setor de engenharia da Funasa, os engenheiros subscritores manifestaram-se conclusivamente, em parecer datado de 24/1/2005, fls. 190/191, nos seguintes termos, que foram corroborados pelo Coordenador Regional da Funasa/PI, em 25/1/2005, fl. 197:

Diante do exposto, o presente parecer técnico, juntamente com o ofício acima citado, deverão ser encaminhados ao engenheiro fiscal, responsável pelo acompanhamento e fiscalização das obras e serviços, para conhecimento e emissão de parecer técnico sobre a viabilidade técnica das alterações propostas devendo o conveniente encaminhar nova planilha de serviços e obras adequadas às alterações, aprovadas pelo engenheiro fiscal e a redução da meta de R\$ 26.318,27 correspondente à diferença entre o valor reajustado de R\$ 228.473,02 e o valor pactuado de R\$ 202.154,75, em conformidade com a administração municipal.

3.5 Embora a Funasa tenha acedido com a proposta, não constam dos autos termos aditivos nem ao convênio, nem ao contrato, em cumprimento ao disposto acima.

4. No exercício de 2005, o sucessor do ora responsável, Sr. Waldemar Mariz Filho encaminhou, ao Coordenador Regional da Funasa /PI, o ofício n. 011/2005, de 18/1/2005, fl. 207, do qual vale transcrever os seguintes excertos;

Ao assumir a Prefeitura tomamos conhecimento da existência do convênio n. 1.134/2002, celebrado entre o Município e a Funasa, com o objetivo de melhorias habitacionais rurais, e que foi creditada a última parcela do repasse. Entramos em contato com a empresa construtora encarregada da execução dos serviços, tendo o Sr. Araújo informado que os serviços estavam concluídos e que iria emitir o recibo e a nota fiscal de pagamento.

Mesmo com a informação de que os serviços estavam sendo concluídos ou em fase de conclusão, e para que possamos efetuar o desembolso necessário se faz que a fiscalização ateste com a conclusão da obra.

(...)

Assim, solicitamos a V.S^a. que determine o deslocamento da fiscalização deste órgão, até a cidade de Isaias Coelho, para in loco atestar a efetiva conclusão dos serviços e se estes atenderam às exigências contidas no convênio.

4.1 Em resposta ao ofício do novo gestor de Isaias Coelho, foi elaborado pelos engenheiros da Funasa/PI o parecer datado de 7/4/2005, fl. 209, que concluiu:

É atribuição da Prefeitura fiscalizar, verificar, receber e atestar as medições dos serviços, bem como conferir e encaminhar para pagamento as faturas emitidas pelo contratado, acompanhar ao longo da execução os serviços, conforme IN 01/97.

Cabe à prefeitura como executora dos serviços manter desde o início dos serviços até sua conclusão, equipe de fiscalização constituída de profissionais habilitados, os quais deverão ter experiência necessária no acompanhamento dos serviços.

À Funasa, cabe a responsabilidade de reorientar as ações, acatar ou não as justificativas com relação às eventuais disfunções havidas na execução do objeto pactuado, obedecidos os limites legalmente estabelecidos, conforme IN 01/97.

4.2 Em consequência, o prefeito Waldemar Mariz Filho, encaminhou expediente datado de 16/8/2005, fl. 210, no qual informou a contratação do engenheiro Sérgio Roberto Martins Lemos, para realizar levantamento dos serviços já realizados:

(...) após visita ao local da obra, expediu relatório de fiscalização com as ilustrações das irregularidades cometidas pela empresa Ecol engenharia Ltda, na execução dos serviços, o qual anexamos.

Através de correspondência à empresa, cuja cópia anexamos, concedemos um prazo de 10 (dez) dias para que a mesma providencie a correção das falhas apontadas pela fiscalização e retome a obra, sob pena de adotarmos as medidas legais previstas na Lei n. 8.666/93, entre as quais, a assunção imediata do objeto contratado no estado em que se encontra, ficando o remanescente a critério da administração para ser executado de forma direta ou indireta.

4.3 No citado relatório, por seu lado, fls. 213-245, o engenheiro contratado principia sumariando suas conclusões:

Em visita realizada in loco na obra de melhoria habitacional rural na localidade Morrinhos, município de Isaias Coelho/PI, nos dias 05 e 11 de julho de 2005, foram observados os seguintes pontos a saber:

- 1) Todas as casas, num total de 37 beneficiários foram visitadas. Os serviços foram quantificados e fotografados.
- 2) Em 36 casas os serviços previstos foram iniciados e não terminados.
- 3) Em 1 casa os serviços previstos não foram iniciados.
- 4) Foram considerados todos os serviços como parcialmente executados;
- 5) Somente o item 'cobertura em madeiramento' do módulo sanitário séptico não foi considerado por estar fora das especificações, já testado pela fiscalização da Funasa
- 6) Foi glosada a falta da 3ª ripa por telha, nas 12 melhorias habitacionais rurais.

4.4 À fl. 215, o engenheiro contratado quantifica os serviços realizados nas 37 casas beneficiadas. Assim, concluiu, após as glosas, pelos seguintes números:

VALOR DOS SERVIÇOS EXECUTADOS (R\$)	125.392,75
GLOSA PELA FALTA DA 3ª RIPA (R\$)	374,40 (-)
VALOR TOTAL EXECUTADO (R\$)	125.018,35
VALOR TOTAL DO PROJETO (R\$)	201.954,75

PERCENTUAL EXECUTADO (%)	61,90
---------------------------------	--------------

5. Em 21/3/2006, em face da expiração do prazo do convênio, o Sr. Valdemar Mariz Filho foi notificado para apresentar a prestação de contas final do convênio. Em resposta, datada de 20/4/2006, fls. 276-278, sumariou os fatos ocorridos até aquele momento, e informou que providenciou a devolução do saldo do convênio, o que impossibilitou de vez a conclusão dos serviços:

Como consta do processo o ex-gestor já apresentou a prestação de contas das 1ª e 2ª parcelas, acompanhadas da respectiva documentação, caberia à atual administração apresentar a prestação de contas tão somente da 3ª e última parcela, entretanto como a empreiteira ECOL não concluiu 100% dos serviços contratados não efetuamos o pagamento, conseqüentemente não usamos o valor repassado pela Funasa, correspondente à 3ª e última parcela, que continuou depositada na conta de aplicação bancária, entretanto, atendendo à recomendação da equipe técnica contida no item XI.4 do relatório de Supervisão Financeira efetuamos a devolução do valor original R\$ 60.000,00, acrescido de aplicação financeira de R\$ 9.475,13 totalizando o valor de R\$ 69.475,13 como consta da Guia de Recolhimento da União – GRU, original anexo acompanhado do competente comprovante de pagamento [ver fls. 283/284] (...).

5.1 Por fim, em documento intitulado “Prestação de Contas Final”, fl. 288, os técnicos da Funasa/PI relataram a execução de vistoria *in loco* nas obras, consignando um percentual de execução física de 0% , ao contrário dos demais pareceres emitidos, inclusive pela própria Funasa, que dão conta de parcela relativamente substancial de serviços executados. Buscando clarificar os fatos, em instrução de fls. 387-388, propusemos a realização de diligência à entidade solicitando todos os pareceres emitidos pela Funasa relativos à execução física do convênio. As respostas estão contidas no anexo 1 dos autos e não inovam em relação às informações já contidas nestes. Aliás, os pareceres encaminhados são os mesmos que já estavam contidos nos autos.

5.2 Nestas circunstâncias, ante as manifestações contraditórias e incompletas da parte do concedente, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo, que não permitem chegar com exatidão a um valor exato para o débito, a saída regimental é determinar o débito de forma conservadora, por estimativa, consoante o art. 210, § 1º, do Regimento Interno do TCU, que preconiza que o valor do débito apurado nos processos de tomada ou prestação de contas, deverá corresponder ao prejuízo efetivamente ocorrido, ou, quando não for possível chegar-se a esse valor certo, o montante final a ser impugnado poderá ser determinado por estimativa, desde que a quantia resultante não seja, seguramente, superior ao valor do dano causado ao erário.

EXAME TÉCNICO

6. O caso, sem dúvida, devido às inúmeras informações desconstruídas e imprecisas reclama a quantificação do débito por estimativa. Assim, preliminarmente, cumpre imputar solidariamente ao gestor do município e à construtora responsável um débito correspondente ao valor pago (R\$ 140.000,00) subtraído do valor dos serviços executados calculados conforme levantamento levado a cabo pelo relatório de fl. 214, ou seja:

VALOR TOTAL PAGO (R\$)	140.000,00
VALOR EXECUTADO (R\$)	125.018,35
DÉBITO SOLIDÁRIO (R\$)	14.981,65

6.1 Tal valor pode ainda ser acrescido do percentual de contrapartida não aplicado. Como o plano de trabalho previa, para a execução das obras civis, uma contrapartida de R\$ 2.154,75, o equivalente a cerca de 1% do valor total das obras (v. fl. 7), o débito calculado deveria ser acrescido

de R\$ 1.250,18 (cerca de 1% do valor tido por executado), o que resultaria em um débito final de R\$ 16.141,83.

6.2 Atualizando monetariamente o valor em questão pelo sistema débito, com data inicial de 16/1/2004 (último pagamento realizado à contratada), teríamos um valor atualizado de R\$ 23.517,03, fl. 401, ligeiramente superior ao limite estabelecido para arquivamento, R\$ 23.000,00 (art.10, c/c inc. III do §1º do art. 5º da IN-TCU 56/2007).

7. Tomando-se as disposições da referida instrução literalmente, a hipótese do arquivamento estaria afastada, no entanto, os autos trazem documentos que autorizam uma redução deste débito em decorrência do próprio reconhecimento pela Funasa da defasagem dos preços unitários constantes da proposta da Ecol, conforme já aludido nos itens 3.3 e 3.4 supra.

7.1 Ali os próprios técnicos da Funasa reconheceram que os preços dos serviços constantes da planilha da contratada chegavam a R\$ 228.473, 02, ou seja, uma majoração de cerca de 12%, o que deveria implicar em uma redução das metas acertadas - o que não se sabe se foi providenciado pela ausência nos autos de documentos neste sentido.

7.2 Nada obstante a ausência de documentos comprobatórios das providências adotadas para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o certo é que os órgãos técnicos comprovaram o descompasso do valor do contrato com o valor do objeto a realizar.

7.3 Na linha de raciocínio contida no item 5.2, impõe-se considerar tal fato na apuração do débito por estimativa, já que o levantamento realizado pelo engenheiro contratado pela prefeitura considerou, para estimar o valor do total executado, preços em cerca de 12% menores do que os constantes da planilha de realinhamento, o que indica que não foi levada em consideração a defasagem dos preços reconhecida pela própria Funasa. Na tabela abaixo, seguem preços de serviços relevantes adotados na tabela do engenheiro da prefeitura, 215/245, e na de realinhamento apresentada pela Ecol, fls. 187/189:

Serviço	Preço Tabela Prefeitura c/ BDI de 19%.	fl.	Preço tabela de realinhamento c/ BDI de 19%.	fl.	Diferença (%)
Reboco de parede	6,80	244	7,71	187	13,38
Pintura de paredes	1,44	244	1,63	187	11,31
Piso cimentado	20,51	244	22.61	187	10,23
Módulo Sanitário Séptico	1.141,31	240	1.334,88	187	16,96

7.4 Destarte, aplicando-se o percentual de 12% no valor total dos serviços apurados pela prefeitura, de modo a refletir a defasagem de preços confirmada pela própria Funasa, obtém-se:

VALOR TOTAL PAGO (R\$)	140.000,00
VALOR EXECUTADO MAJORADO EM 12% (R\$)	140.020,55
DÉBITO SOLIDÁRIO (R\$)	(20,55)

CONCLUSÃO

7.5 Pois bem, como se vê, com os ajustes descritos, os valores se equivalem, o que não permite afirmar sequer a existência de débito efetivo, a não ser pela ausência da contrapartida, que



deveria ser aplicada em percentual igual ao de execução do convênio. Como a contrapartida foi fixada em cerca de 1%, o valor a restituir seria de R\$ 1.400,20, que, atualizado monetariamente para 31/3/2011, chega a R\$ 2.039,95. O valor permite, assim, o arquivamento com base no art.10, c/c inc. III do §1º do art. 5º da IN-TCU 56/2007.

8. Por derradeiro, assinalamos, quanto ao PESM, que o relatório de supervisão, às fls. 299/302, aprovou as ações desenvolvidas, não subsistindo elementos aptos a configurar débito quanto à sua execução.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o proposto, propomos:

9.1. com fundamento no art. 5º, § 1º, inciso III, combinado com o art. 10, todos da Instrução Normativa TCU nº 56/2007, determinar o arquivamento deste processo, sem cancelamento do débito de R\$ 2.039,95, corrigido monetariamente a partir de 16/04/2011;

9.2. dar ciência da deliberação que vier a ser adotada aos responsáveis e à Funasa.

SECEX/PI, 2ª DT, 25/04/2011

(Assinado eletronicamente)
Jesualdo Cavalcanti Barros Filho
AUFC – Mat. TCU 4645-0