

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 013.023/2016-0

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Camocim/CE.

Responsável: Francisco Maciel Oliveira (167.448.023-72).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONSTRUÇÃO DE SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA. EXECUÇÃO PARCIAL. FALTA DE FUNCIONALIDADE DO SISTEMA. NÃO ATINGIMENTO DO OBJETIVO PACTUADO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO EX-PREFEITO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA AO EX-GESTOR.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial – TCE instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa, contra o Sr. Francisco Maciel Oliveira, ex-prefeito de Camocim/CE (gestões 2005-2008 e 2009-2012), em face da não aprovação técnica referente aos recursos transferidos àquele município por força do Convênio 584/2007 (Siafi 620187), que teve por objeto “a execução de sistema de abastecimento de água, na localidade de Córrego do Braço” (peça 1, p. 47-69), tendo em vista a falta de alcance social.

2. Para o atingimento da finalidade pactuada, foram previstos R\$ 148.435,70, dos quais R\$ 140.000,00 seriam transferidos pela Funasa e R\$ 8.435,70 corresponderiam à contrapartida (peça 1, p. 59 e 61). Os recursos federais foram liberados, em três parcelas, no total pactuado, consoante as ordens bancárias 2009OB812631, 2012OB808154 e 2012OB808156, emitidas nos valores de R\$ 28.000,00, R\$ 42.000,00 e R\$ 70.000,00, respectivamente, sendo a primeira em 14/12/2009 e as outras duas em 28/11/2012 (peça 2, p. 8-10).

3. A vigência do instrumento estendeu-se de 31/12/2007 a 8/6/2013, tendo como prazo final para apresentação da prestação de contas a data de 6/8/2013 (peça 1, p. 47-69, 87, 95, 107-109, 119-121, 131 e 153).

4. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 1, p. 303) e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento dessa conclusão (peça 1, p. 305).

5. No Tribunal, a então Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará – Secex-CE (atual Secretaria do TCU no Estado do Ceará – Sec-CE) examinou o processo por meio da instrução inserta à peça 36, a qual reproduz parcialmente a seguir, com pequenos ajustes de forma:

“HISTÓRICO

(...)

5. Em 17/10/2012, quando apenas R\$ 28.000,00 haviam sido liberados pela concedente, a Funasa realizou a primeira visita técnica, dando origem a dois relatórios de visita constantes à peça 1, p. 137-139 e 173-175, respectivamente.

6. No dia 26/10/2012, foi elaborado o Parecer Técnico 52/2012, informando que a empresa responsável pela execução das obras era a EPB – Projetos, Construções e Serviços Ltda., e que 62,9% dos serviços haviam sido executados (peça 1, p. 157-163);

7. Após o término da vigência do convênio, a Funasa elaborou outro parecer técnico, datado de 25/11/2014, com base em visita realizada nos dias 19 a 21/11/2014, concluindo que a unidade de tratamento clorador de pastilha não foi executada; que não foi apresentado o Termo de Aceitação Parcial da obra; que algumas ligações domiciliares estavam danificadas e que o

sistema não entrou em operação pela ausência de eletrificação da estação elevatória na unidade de captação; e que o percentual de atingimento do objeto do convênio era de 35,08%, não tendo, portanto, atingido seu objetivo (peça 1, p. 183).

8. Em 15/12/2014, a Funasa elaborou o Parecer Financeiro 266/2014, referente à prestação de contas final do Convênio 584/2007. Nesse parecer, informa que a prestação de contas não foi instruída com o Relatório de Cumprimento do Objeto, bem como de outros documentos exigidos. Destarte, concluiu pela aprovação de R\$ 12.621,76, dos quais R\$ 7.681,67 eram de recursos transferidos da Funasa e R\$ 4.940,09 de rendimentos de aplicação financeira que foram restituídos ao erário, e pela não aprovação da prestação de contas do valor de R\$ 132.318,33, motivados por impugnação técnica da obra, cujo gestor, à época, era o Sr. Francisco Maciel Oliveira (peça 1, p. 191-193).

9. Em 27/8/2015, a Chefe de Serviços de Convênios da Funasa/CE encaminhou o Memorando 158/2015/SECOV à Seção de execução Orçamentária e Financeira/SAEOF para que fosse autorizada a inscrição da responsabilidade do Sr. Francisco Maciel Oliveira em decorrência do débito, a valor original, no montante de R\$ 132.318,33 (peça 1, p. 207). O referido valor foi registrado na conta Diversos Responsáveis por essa Fundação no SIAFI, mediante a Nota de Lançamento 2015NL000106 (peça 1, p. 215).

10. Conforme Relatório do Tomador de Contas Especial, concluiu-se que o dano apurado era de R\$ 132.318,33, representando 94,51% do total dos recursos repassados, cuja responsabilidade pertencia ao Sr. Francisco Maciel Oliveira (peça 1, p. 247-255).

11. A Secretaria Federal de Controle Interno da CGU, por meio do Certificado de Auditoria, certificou a irregularidade das contas tratadas no processo, em face ao exame que foi procedido no Relatório de Auditoria 0402/2016, o qual concluiu que a responsabilidade do dano causado ao erário era do Sr. Francisco Maciel Oliveira, apurando-se como prejuízo o valor original de R\$ 132.318,33 (peça 1, p. 299-303).

12. No Pronunciamento Ministerial, o Ministro de Estado da Saúde atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e Certificado de Auditoria, bem como no Parecer da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União da Presidência da República, relativas ao processo de Tomada de Contas Especial, cuja opinião foi pela irregularidade das contas (peça 2, p.107).

13. Em análise preliminar, a Secex/CE solicitou a prestação de contas final da Funasa (Ofício 0684/2017, de 23/3/2017, peça 6), tendo sido encaminhada a prestação de contas parcial (peças 9 e 11), visto a ausência da prestação de contas final do convênio por parte do responsável (peça 9, p. 50).

14. Com base no exame da documentação recebida, observou-se que o prazo de encerramento do convênio não se efetivou na gestão do Sr. Francisco Maciel Oliveira (gestões 2005-2008 e 2009-2012), mas na gestão da prefeita sucessora, Sra. Mônica Gomes Aguiar (gestão 2013-2016), ou seja, em 6/8/2013. Consta ainda das informações que a gestora teria ingressado com ação civil pública (peça 10, p. 135-147) em desfavor do prefeito antecessor visando a resguardar o patrimônio público, cujo exame levou ao entendimento do auditor quanto à ausência de responsabilidade da ex-prefeita face a proteção do patrimônio público.

15. Dessarte, examinou-se matéria para fins de aferição do débito, tendo-o atribuído integralmente ao Sr. Francisco Maciel Oliveira, em virtude dos seguintes fatos:

- a) o gestor recebeu a totalidade dos recursos conveniados durante a sua gestão;
- b) no Parecer Técnico emitido pela Funasa em 25/11/2014, verificou-se que o percentual do atingimento do objeto do convênio foi de 35,08%, constatando-se, dentre outros, que o serviços não foram concluídos; que a unidade de tratamento clorador de pastilha não foi executada; que não foi apresentado o Termo de Aceitação Parcial da obra; que algumas unidades do sistema não foram executadas e/ou executadas fora das especificações técnicas do projeto aprovado pela Funasa; que algumas ligações domiciliares estavam danificadas; e que o sistema

não entrou em operação pela ausência de eletrificação da estação elevatória na unidade de captação (peça 1, p. 183);

c) as etapas da obra executada não teriam cumprido o seu resultado finalístico, o que ensejaria a devolução integral dos recursos, consoante jurisprudência firmada nos Acórdãos 1688/2007-TCU-2ª Câmara, Relator Guilherme Palmeira; 1521/2007-TCU-2ª Câmara e 1471/2013 – TCU – Plenário, Relator Aroldo Cedraz.

16. Ademais, não houve atribuição de responsabilidade à empresa construtora. Alegou-se que a EPB Projetos, Construções e Serviços Ltda. teria recebido R\$ 32.116,85, sendo que R\$ 28.000,00 foram de recursos liberados pela Funasa ao município de Camocim/CE (peça 10, p. 37 e 74). Todavia, conforme Parecer Técnico 52/2012, de 26/10/2012, restou consignado que o percentual da obra executada atingiu 62,90%, embora tenham sido pagos apenas 20% (R\$ 28.000,00) do valor total do convênio (R\$ 140.000,00). Destaca-se também que, em maio de 2011, antes da liberação da 2ª parcela no montante de R\$ 42.000,00, a empresa manifestou interesse em não continuar a execução da referida obra, em razão da defasagem dos preços dos serviços (peça 1, p. 103).

EXAME

17. A proposta antecedente foi pela citação do Sr. Francisco Maciel Oliveira, prefeito responsável pela celebração do convênio, muito embora o prazo de vigência não tenha sido concluído na sua gestão. Alegou-se como fato impeditivo para responsabilizar a prefeita sucessora de que teria ingressado com ação própria junto ao poder judiciário para preservação do patrimônio, nos moldes da jurisprudência da Corte. As seguintes comunicações processuais foram encaminhadas ao responsável (Ofício 1478/2017, de 4/7/2017; 2478/2017 (peça 15), de 20/10/2017 (peça 17); 2767/2017, de 21/11/2017 (peça 22); Ofício 2768/2017, de 21/11/2017 (peça 24), cuja resposta apresentada se encontra à peça 32.

18. Em síntese (peça 32), o gestor atribuiu à prefeita sucessora a responsabilidade pelo não funcionamento da obra. Alegou que a área técnica da Funasa teria atestado o percentual de 62,9% de execução dos serviços e que o percentual residual poderia ser executado com o saldo de caixa deixado na conta corrente do convênio no valor de R\$ 12.055,31.

19. Argumentou, quanto aos serviços impugnados pela área técnica, que eles não teriam sido efetivamente medidos ou causados por danos eventuais, visto as informações contidas nas planilhas de medição que evidenciavam de forma detalhada os serviços executados.

20. Confirmou que o segundo pagamento à construtora efetivamente teria ocorrido em dezembro de 2012, porém em virtude dos atrasos de liberação do convênio, situação segundo a qual teria impedido a ligação da rede que também passara por uma readequação, visto ao aumento da sua capacidade.

21. Declarou que em razão disso a concessionária solicitara novo estudo prévio, fato que não teria acompanhado face o término do mandato. Mesmo assim, em testes, a rede teria funcionado consoante declaração apresentada (peça 10), firmando a empresa executora compromisso de instalação a posterior dos cloradores e de recuperação das ligações domiciliares.

22. De antemão, cabe esclarecer que o percentual de execução dos serviços atestados na ordem de 62,9% não se confunde com o percentual de atingimento do objeto de 35,08% contido no parecer técnico emitido pela Funasa (peça 1, p. 183), visto que sequer a obra teria sido totalmente concluída. Segundo informações prestadas pela área técnica da Funasa vários serviços não teriam sido finalizados, citando: a unidade de tratamento clorador de pastilha não foi executada; (...) não [houve] apresentação do Termo de Aceitação Parcial da obra; algumas unidades do sistema não foram executadas e/ou executadas fora das especificações técnicas do projeto aprovado pela Funasa; algumas ligações domiciliares estavam danificadas; e o sistema não entrou em operação pela ausência de eletrificação da estação elevatória na unidade de captação (peça 1, p. 183).

23. As situações enumeradas no parecer técnico se contrapõem às declarações prestadas pelo

ex-gestor, notadamente à instalação do clorador, confirmado que o compromisso assumido pela construtora não fora cumprido. Chama a atenção a informação prestada pelo prefeito da necessidade de readequação da rede prestada ao final de conclusão do seu mandato, não tendo apresentado as razões da necessidade de alteração do projeto, porque não o fez de forma tempestiva e onde se encontrava a autorização do órgão concedente. De acordo com o próprio gestor, face a suposta readequação, a concessionária teria solicitado apresentação de novo estudo prévio.

24. Em tais circunstâncias, o Tribunal entende que a realização parcial da obra, onde não apresenta funcionalidade ou benefícios à comunidade, implica prejuízo aos cofres públicos em valor igual ao total repassado, tendo em vista o não alcance da finalidade do ajuste com responsabilização a quem lhe deu causa, sendo este o entendimento uníssono deste Tribunal (Acórdão TCU 7148/2015-1ª Câmara, Relator Min. Walton Alencar; 358/2017-1ª Câmara, Relator Min. Benjamin Zymler).

25. Argumentou o ex-prefeito de que o sistema teria funcionado face a realização de teste do sistema. Contudo, o simples teste do sistema de abastecimento de água não implica que os serviços foram concluídos, tampouco que foram executados nos termos projetados. Ao contrário, o parecer técnico mencionou (peça 1, p. 183) que unidades do sistema teriam sido alteradas, o que ratifica a própria declaração do prefeito da necessidade de readequação da rede, podendo concluir que tal fato tenha dado causa ao não funcionamento do sistema de abastecimento de água nos moldes projetados.

26. No tocante ao fato de haver saldo residual do convênio, não é argumento suficiente para sanar as irregularidades noticiadas, mesmo porque as alterações supostamente realizadas para aumento da rede imporiam custos que sequer foram dimensionados no projeto original, representando uma verdadeira alteração da concepção inicial do projeto cuja autorização era devida ao órgão concedente e não ao executor.

27. De igual refuta a informação prestada pelo prefeito de que os danos causados ao sistema de abastecimento teriam supostamente se originado em razão do decurso do tempo de construção da obra. Contrapõe-se esta afirmação com a declaração prestada pela construtora acerca do compromisso de instalação dos cloradores (peça 32, p. 10) e que mencionara danos existentes nos hidrômetros e que eles seriam trocados posteriormente.

28. Diante do exposto, propõe-se a rejeição das alegações de defesa apresentadas, rejeição das contas apresentadas e aplicação de multa ao Sr. Francisco Maciel Oliveira, nos termos da LO-TCU.

CONCLUSÃO

29. O exame das ocorrências descritas na seção ‘Exame Técnico’ permitiu, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’, da Lei 8.443/92, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, definir a responsabilidade do Sr. Francisco Maciel Oliveira, bem como apurar adequadamente o débito a ele atribuído, propondo a irregularidades das contas apresentadas, com proposta de multa com base no art. 57 da LO-TCU.”

6. Com base no exame efetuado, a Unidade Técnica, em pareceres uniformes, ofereceu a seguinte proposta de encaminhamento (peças 36-38):

- a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Francisco Maciel Oliveira;
- b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, julgar irregulares as contas do ex-prefeito Sr. Francisco Maciel Oliveira, e condená-lo ao pagamento, aos cofres da Funasa, das quantias a seguir especificadas atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:

Data	Valor (R\$)
14/12/2009	28.000,00
28/11/2012	42.000,00
28/11/2012	70.000,00

c) aplicar ao Sr. Francisco Maciel Oliveira a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU;

d) 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) autorizar, caso solicitado, o pagamento da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU;

e) dar ciência da deliberação, bem como do relatório e da proposta de deliberação que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Ceará.

7. O Ministério Público junto a este Tribunal, representado neste feito pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, posiciona-se por rejeitar as alegações de defesa do Sr. Francisco Maciel Oliveira e fixar novo e improrrogável prazo para que o responsável efetue o recolhimento do débito apurado, abatendo-se o valor já ressarcido, tendo em vista ter vislumbrado a boa-fé do ex-alcaide, conforme exposto no seguinte excerto do parecer inserto à peça 39:

“9. De fato, o convênio não atingiu o seu objetivo, que era prover e abastecer a população de água potável. O não funcionamento do sistema retira qualquer utilidade da obra aos usuários, e possibilita, nos termos da jurisprudência do TCU, imputar débito ao responsável no valor total dos recursos despendidos no empreendimento inacabado. Nesse sentido, entende-se adequada a proposta da Secex-CE de julgar irregulares e condenar pelo débito total o ex-prefeito.

10. Conforme consta dos autos, todo o recurso foi aplicado na gestão do Senhor Francisco Maciel Oliveira, antes que terminasse o seu mandato ao final de 2012. Também consta que a prefeita sucessora (gestão 2013-2016), Senhora Mônica Gomes Aguiar, ingressou com ação civil pública de improbidade c/c ressarcimento ao erário (peça 10, pp. 135-147) em desfavor do prefeito antecessor, resguardando-se, assim, de eventual responsabilização uma vez que o prazo para a prestação de contas se encerrou em seu mandato.

11. Embora a Unidade Técnica não tenha feito essa análise, entende-se que há elementos nos autos que permitem acolher o entendimento de que o responsável possivelmente agiu de boa-fé. Primeiramente, há que se considerar que os dois pareceres técnicos da Funasa de avaliação da obra concluíram que os percentuais de execução foram distintos: o de 2012 afirmou que o percentual foi de 62,9%, enquanto o de 2014 atestou 35,08% de execução. A contradição entre os pareceres levanta dúvidas sobre que percentual físico a obra de fato atingiu.

12. Um dado que se observa é que 80% dos recursos da Funasa foram liberados em novembro de 2012, e sua aplicação na execução da obra se deu próximo ao final do mandato do responsável. Assim, é razoável supor que interveniências diversas pudessem afetar a conclusão integral do convênio, comprometendo o pleno funcionamento do abastecimento de água ainda no mandato do ex-gestor.

13. O projeto envolvia a execução dos seguintes serviços: captação, reservação, tratamento, rede de distribuição e ligações domiciliares. Em obras de abastecimento de água, qualquer falha em um desses serviços impossibilita que o serviço seja prestado à população. As partes do sistema precisam estar totalmente integradas e executadas para que o abastecimento ocorra. Portanto, o risco provável de que algo dê errado na execução concentrada da obra no final do mandato deve ser um fator sopesado na demonstração de que não houve má-fé do responsável. Ressalte-se que a ocorrência de atrasos e paralisações é comum em casos semelhantes aos do convênio sob análise.

14. Ressalte-se, ainda, que, embora algumas unidades do sistema não tenham sido executadas, como a instalação do clorador de pastilha, e outras estivessem danificadas, como algumas ligações domiciliares, a ausência da rede elétrica da estação elevatória acabou sendo

determinante para que o sistema não entrasse em operação e não gerasse os benefícios à comunidade. Acontece que a instalação da rede elétrica é atribuição que cabe ao município e à concessionária de energia elétrica, sendo que não fazia parte dos itens do convênio previstos no boletim de medição. Portanto, o não funcionamento do abastecimento também teve como causa concorrente esse fato alheio à atuação do ex-prefeito.

15. Ademais, o responsável trouxe em sua defesa uma declaração da contratada, EPB Construções e Incorporações Ltda., em que a empresa se compromete a instalar o equipamento para cloração e recuperar os hidrômetros danificados, desde que o município faça a instalação da rede elétrica (peça 32, pp. 10). Tal fato mostra uma postura objetiva do ex-prefeito no sentido de se preocupar com a retomada da obra.

16. Ante os elementos acima, com as devidas vênias à Unidade Técnica, compreende-se que o responsável atuou de boa-fé na gestão do convênio analisado. Tal conclusão não afasta o débito total que lhe deve ser imputado, pois não elididas as irregularidades que conduziram a execução do ajuste ao desvio de sua finalidade pública. Porém, nada impede que o ex-prefeito afigure o benefício que consta dos §§ 1.º e 2.º do art. 12 da Lei n.º 8.443/1992.

17. Por fim, observa-se que na proposta de encaminhamento da Secex-CE (peça 36) não consta como crédito a devolução de R\$ 12.621,76 realizada pelo Município de Camocim/CE aos cofres federais na data de 18/2/2014 (peça 1, pp. 287). Sendo assim, tal quantia deve ser incluída como crédito do responsável na proposta de condenação.

18. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público propõe rejeitar as alegações de defesa do Senhor Francisco Maciel Oliveira e fixar novo e improrrogável prazo de quinze dias, a contar da notificação, com fundamento no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei n.º 8.443/1992, e no art. 202, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno/TCU, para que o responsável efetue, e comprove perante o Tribunal, o recolhimento das quantias especificadas abaixo aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, informando-lhe que a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo e permitirá que as respectivas contas sejam julgadas regulares com ressalva, dando-lhe quitação, nos termos dos arts. 12, § 2º, da Lei n.º 8.443/1992, e 202, § 4º, do Regimento Interno/TCU, ao passo que a ausência dessa liquidação tempestiva levará ao julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito a ser atualizado monetariamente, e acrescido de juros moratórios.”

É o Relatório.