

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 033.426/2019-8

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Fundação Nacional de Saúde

Responsáveis: Aliance Engenharia Ltda. (08.795.681/0001-33);

Clóvis José Pragana Paiva (449.018.954-00)

Representação legal: Manoel Alves de Oliveira (CRC 1866/DF).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. CONSTRUÇÃO DE SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA. EXECUÇÃO PARCIAL. IMPRESTABILIDADE DA ÍNFIMA PARCELA REALIZADA. CITAÇÃO DO PREFEITO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada por auditor da SecexTCE (peça 29), que contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 30 e 31):

“Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa, em desfavor do Sr. Clóvis José Pragana Paiva (CPF 449.018.954-00), Prefeito Municipal de Ribeirão/PE nas gestões 2005-2008 e 2009-2012 e Aliance Engenharia Ltda. (CNPJ 08.795.681/0001-33), em razão de irregularidades na execução física do Convênio 1915/2005 – Siafi 556789 (peça 7, p. 92), celebrado com a Funasa, tendo por objeto a execução de Sistema de Abastecimento de Água.

HISTÓRICO

2. *Para a execução do objeto foi previsto um total de R\$ 169.042,47, sendo R\$ 100.000,00 a cargo da concedente e R\$ 69.042,47 de contrapartida municipal, conforme Termo de Aprovação da Presidência da Funasa (peça 7, p. 170-172).*
3. *O convênio teve por objeto a execução de reforma da estação elevatória de água bruta e adequação do stand-pipe existente, conforme Plano de Trabalho (peça 7, p. 10-14 e 30).*
4. *Os recursos foram transferidos pela Funasa conforme quadro a seguir:*

Ordem Bancária	Data do crédito	Valor (R\$)	Extrato
2006OB914002	4/1/2007	40.000,00	Peça 8, p. 76
2007OB902462	7/3/2007	40.000,00	Peça 8, p. 60
TOTAL		80.000,00	

5. *A vigência do convênio foi de 19/12/2005 a 24/8/2010, conforme 8º Termo Aditivo (peça 8, p. 158), com prazo para apresentação da prestação de contas até 23/10/2010. A execução das despesas ocorreu integralmente durante os mandatos do Sr. Clóvis José Pragana Paiva.*

6. *O responsável encaminhou a prestação de contas final (peça 7, p. 296-396, peça 8, p. 4-104), correspondente às duas parcelas recebidas, uma vez que não houve o repasse pela Funasa da 3ª parcela, no valor de R\$ 20.000,00.*

7. As obras foram objeto de acompanhamento pela Funasa quatro vezes, conforme Relatórios de Visita Técnica – RVT (peça 7, p. 254-260, peça 8, p. 120-130, 142-146 e 258-298).

8. Na visita realizada em 9/2/2009 (peça 8, p. 120-130) a Funasa indicou que as obras estavam paralisadas, com execução física de 1% e apontou as seguintes ocorrências em sua execução:

Percorremos as áreas de abrangência dessa ampliação, e constatamos que os serviços executados contemplam a recuperação de caixas de proteção de descargas e ventosa. E as mesmas apresentam uma série de impropriedades e irregularidades; ou sejam:

1 - Ausência das tampas em concreto armado, das caixas de proteção das ventosas e descargas. Folha 3/3

2 - A única caixa de proteção das ventosas e descargas, com tampa em concreto armado; é a da terceira descarga.

3 - As caixas de proteção das ventosas e descargas, da primeira descarga, da terceira ventosa, da segunda descarga, da quinta ventosa, estão destruídas.

(...)

Constatamos também, que os serviços estão paralisados, e se restringem somente as recuperações (construção) de caixas de proteção de ventosas e descargas.

(...)

Os serviços executados resumem-se apenas as caixas em alvenaria, para proteção de ventosas e descargas e as mesmas apresentam uma série de impropriedades e irregularidades. Os materiais e equipamentos adquiridos encontram-se estocados no pátio da ETA.

9. Na visita técnica seguinte (peça 8, p. 142-146) a Funasa reafirmou o percentual de execução em 1% e relatou que as obras permaneciam paralisadas há mais de um ano, sem qualquer justificativa do município para o não cumprimento do cronograma de execução das obras.

10. O Sr. Clóvis José Pragana Paiva foi notificado diversas vezes a sanar as irregularidades apontadas (peça 8, p. 164-166, 170-172, 176-178, 200-201 e 206-2012), tendo se manifestado através do Ofício 101/2012 (peça 8, p. 214-256), no qual encaminhou o Ofício 7/2012 da Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA, contendo a planilha dos serviços realizados na reforma da estação de tratamento de água.

11. Na última visita técnica, realizada em 8/10/2013 (peça 8, p. 258-298), a Funasa apontou percentual de execução de 1,96%, no qual teceu as seguintes considerações:

a) que os serviços contemplavam a execução de 02 bombas de eixo horizontal com sucção axial, modificações no stand-pipe, aquisição de 05 ventosas para substituição de algumas danificadas, recuperação do prédio da elevatória, substituição de chaves que energizam o conjunto elevatório e recuperação e substituição de descargas e ventosas.

b) que um dos conjuntos moto-bomba contemplados no convênio se encontrava em manutenção na ETA do centro da cidade;

c) que a moto-bomba existente, da marca KSB ETA 150-33, diferia daquela aprovada no projeto básico (KSB, Meganorm 125-135 de 1750 rpm);

d) que o outro conjunto moto-bomba em operação foi instalado pela COMPESA, após assumir a operação do sistema;

e) que as reformas executadas no prédio da elevatória, que teriam sido realizadas pela

COMPESA, conforme relato do representante do município presente na visita técnica, não se confirmaram em confronto com o registro fotográfico realizado na visita anterior;

f) que o quadro de comando foi instalado durante a execução do convênio, mas foi posteriormente substituído pela COMPESA;

g) que não foi possível verificar as ventosas, em razão do peso das tampas das caixas, que estavam localizadas áreas de difícil acesso e dentro de canavial; e

h) que nada foi realizado em relação ao stand-pipe.

12. *Como resultado dessa última visita técnica, foi encaminhada ao responsável a Notificação Técnica 70/2013 (peça 8, p. 300), requisitando as seguintes informações e documentos:*

1. Registro fotográfico datados de todas as ventosas instaladas, georreferenciadas, contempladas neste convênio;

2. Justificativas da utilização de conjunto moto-bomba diferindo das especificações do projeto aprovado, bem como apresentação da curva de dimensionamento para o mesmo e de custo comparativo de aquisição da mesma em detrimento da especificada em projeto;

3. Recuperação e acondicionamento do conjunto de peças e conexões da bomba adquirida;

4. Instalação do conjunto adquirido no eixo destinado ao mesmo e demonstração técnica de que o único conjunto atualmente em operação atende à demanda do sistema;

5. Indicação do destino dado aos quadros de comando adquiridos com recursos do convênio; e

6. Termo de Abertura do diário de obras bem como de suas respectivas anotações.

13. *Em resposta ao Ofício 728/2014 (peça 8, p. 310-212), o Sr. Romeu Jacobina de Figueiredo, prefeito na gestão 2013-2016, informou ter ingressado no TCU com pedido de instauração de tomada de contas especial contra o Sr. Clóvis José Pragana Paiva (peça 8, p. 350-358), bem como de ação civil de improbidade administrativa na Justiça Federal de Pernambuco (peça 8, p. 360-390).*

14. *Ao ser notificado a ressarcir os valores recebidos através do convênio, por meio do Ofício 729/2014 (peça 8, p. 322-324), o Sr. Clóvis José Pragana Paiva solicitou prorrogação de prazo para apresentação de defesa (peça 9, p. 4-6), ocasião em que afirmou que a COMPESA foi a responsável pela execução do convênio. Não houve apresentação de defesa.*

15. *A prestação de contas final foi apreciada através do Parecer Financeiro 23/2015 (peça 9, p. 22-26), opinando-se por sua reprovação total, no valor de R\$ 80.000,00, em razão da execução física de somente 1,96% das obras. Foram responsabilizados solidariamente o Sr. Clóvis José Pragana Paiva e a empresa Aliance Engenharia Ltda., contratada para a execução das obras (peça 7, p. 268-280).*

16. *Os responsáveis arrolados no citado parecer financeiro foram notificados por meio do Ofício 428/2015 (peça 9, p. 40-42) e do Ofício 429/2015 (peça 9, p. 44), cujo insucesso na entrega deste último, demandou a notificação da empresa através do edital de 29/4/2015 (peça 9, p. 50).*

17. *O Relatório de Tomada de Contas Especial 7/2016 (peça 9, p. 94-104) indicou a ocorrência de prejuízo ao erário no valor de R\$ 80.000,00, em razão de irregularidades na execução física do Convênio 1915/2005, tendo responsabilizado solidariamente pelo dano o Sr. Clóvis José Pragana Paiva (CPF 449.018.954-00), Prefeito Municipal de Ribeirão/PE nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, e a empresa Aliance Engenharia Ltda. (CNPJ 08.795.681/0001-33).*

18. O Relatório de Auditoria 562/2019 da Controladoria Geral da União – CGU, bem como os respectivos Certificado de Auditoria, Parecer do Dirigente de Controle Interno e Pronunciamento Ministerial (peça 2, p. 5-13) concluíram pelas mesmas irregularidades e responsabilidades apontadas no Relatório de Tomada de Contas Especial da Funasa.

19. No exame técnico da instrução de peça 12, apurou-se que a execução do convênio ficou restrita ao fornecimento de materiais hidráulicos, sem que tenha havido a necessária sequência da realização dos demais serviços para o atingimento dos objetivos pactuados no convênio. Como resultado, restaram apenas os materiais adquiridos, sem qualquer serventia e abandonados ao tempo por anos, uma vez que foram recebidos em junho/2008 e nessa situação de abandono estiveram ao menos até a última visita técnica realizada pela Funasa em outubro/2013.

20. Dessa forma, entendeu-se necessária a citação do responsável nos seguintes termos:

a) realizar a **CITAÇÃO** do Sr. Clóvis José Pragana Paiva (CPF 449.018.954-00), Prefeito Municipal de Ribeirão/PE nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres da Fundação Nacional de Saúde as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência da irregularidade abaixo descrita:

Irregularidade: inexecução total do objeto do Convênio 1915/2005, em razão da não execução das obras previstas, resumindo-se à aplicação dos recursos na aquisição de materiais hidráulicos, que restaram abandonados e sem utilização.

Dispositivos violados: parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei 200/67; arts. 22, da IN/STN 1/2007 e alíneas “b”, do inciso II, da cláusula segunda da Portaria Funasa 674/2005.

Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
40.000,00	4/1/2007
40.000,00	7/3/2007

Cofre para recolhimento: Fundação Nacional de Saúde

Conduta: deixar de executar as obras do objeto do Convênio 1915/2005, limitando a aplicação dos recursos à aquisição de materiais hidráulicos, que restaram abandonados e sem utilização.

Nexo de causalidade: a inexecução total do objeto do Convênio 1915/2005, em razão da não execução das obras previstas e da aplicação dos recursos apenas na aquisição de materiais hidráulicos, que restaram abandonados e sem utilização, propiciou o não atingimento dos objetivos pactuados no convênio e, conseqüentemente, dano ao erário equivalente valor total repassado.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade. É razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta, sendo-lhe exigível conduta diversa daquela que foi adotada, qual seja, executar integralmente o objeto conveniado de acordo com o projeto, comprovando assim a boa e regular aplicação dos recursos.

21. Em cumprimento ao despacho do relator, Ministro Benjamin Zymler (peça 15), promoveu-se a citação do responsável por meio do Ofício 30.866/2020 (peça 17). Ante o insucesso da entrega do ofício citatório (peça 18), promoveu-se sua citação

através de edital (peça 21), que resultou no seu comparecimento aos autos, com apresentação das alegações de defesa de peças 23 a 27, que ora passamos a analisar.

EXAME TÉCNICO

22. **Argumentos:** *após breve síntese dos fatos, informa o responsável que os recursos disponibilizados pela Funasa foram utilizados integralmente na aquisição de parte dos equipamentos com a empresa Aliance Engenharia Ltda., contratada para a execução do objeto conveniado.*

23. *Alega que o município deixou de aplicar a contrapartida pactuada por falta de recursos próprios para tanto.*

24. *Sustenta que a COMPESA – Companhia Pernambucana de Saneamento confirmou ter concluído as obras de melhoria da qualidade da água do Sistema de Abastecimento de Água – ETA de Ditoso, conforme Ofício 7/2012 daquela Companhia (peça 25, p. 9-15).*

25. *Entende que ainda que os serviços não tenham sido concluídos, mas que estejam sendo utilizados pela comunidade, seria aplicável ao caso o tratamento dado pelo Acórdão 1831/2016 – 1ª Câmara, quando o Tribunal julgou regulares com ressalva as contas do responsável.*

26. *Por fim, em razão de o montante transferido pela Funasa, no valor de R\$ 80.000,00, ter sido utilizado para aquisição de equipamentos e materiais, bem como de as obras se encontrarem em pleno funcionamento, requer que seja considerada regular a prestação de contas.*

27. **Análise:** *a razão primordial para a inexecução do objeto conveniado foi a ausência de aplicação da contrapartida municipal, que inviabilizou os serviços de instalação dos materiais adquiridos com os recursos transferidos pela Funasa, bem como a realização dos demais serviços previstos.*

28. *Com relação à conclusão das obras na ETA de Ditoso pela COMPESA, a participação da empresa nas obras já foi objeto de análise na instrução anterior (peça 12), ficando assim registrado:*

29. *Outra contradição se refere à planilha encaminhada pela COMPESA e apresentada pelo Sr. Clóvis à Funasa (peça 8, p. 216-250) como atinente à execução do Convênio 1915/2005. Percebe-se claramente no Relatório de Informações de Controle de Contratos (peça 8, p. 228) que a executora das obras foi a empresa CALL Construtora, por força do contrato CT.OS 09.5.0628, celebrado no valor de R\$ 513.444,21, com contrapartida de recursos do Governo do Estado e início de execução em 4/1/2010. Portanto, a COMPESA nada executou com recursos do Convênio 1915/2005. Eventuais serviços na estação elevatória, se realizados pela COMPESA, não o foram com recursos do convênio.*

29. *Conforme análise anteriormente realizada e acima reproduzida, não houve execução pela COMPESA de qualquer serviço com recursos do convênio. Portanto, ainda que a empresa tenha executado serviços para melhoria do sistema de abastecimento da ETA de Ditoso e o tenha deixado em pleno funcionamento e em benefício da população, o fez com recursos distintos daqueles transferidos pela Funasa.*

30. *O que de fato ocorreu é que os recursos do convênio foram utilizados exclusivamente para aquisição de materiais hidráulicos, que não foram utilizados na reforma da ETA de Ditoso e foram abandonados ao sabor das intempéries, em claro desperdício dos recursos públicos federais repassados ao município. Prova que tais materiais não foram utilizados nas obras realizadas pela COMPESA é que a empresa*

afirma ter concluído as obras em 9/2/2012 (peça 25, p. 9), enquanto a Funasa constatou na visita realizada em 8/10/2013 (peça 8, p. 262) que as peças e conexões da tubulação ainda permaneciam depositadas a céu aberto e em contato direto com o sol, com oxidação aparente de diversos elementos.

31. *Com relação ao Acórdão 1831/2016 – 1ª Câmara, da relatoria do Min. Augusto Sherman, citado pelo responsável, o que ficou assente naquele julgamento pela regularidade com ressalva foi o acolhimento pelo Tribunal da justificativa de não conclusão das obras em razão do não repasse da última parcela do convênio pela Funasa, sendo essa a razão determinante para o insucesso do ajuste.*

32. *Os motivos para a reprovação da prestação de contas do convênio em apreço são de responsabilidade exclusiva do gestor municipal, que deixou de aplicar a contrapartida municipal, dando causa a inexecução do objeto do convênio. Portanto, a irregularidade observada nestes autos não encontra guarida ao que foi decidido no citado acórdão.*

33. *Vale ressaltar que o responsável não apresentou qualquer elemento documental a respeito de eventual dificuldade financeira do município para integralizar a contrapartida municipal, no valor de R\$ 69.042,47, não havendo nos autos qualquer documento de tratativas sobre o assunto com a Funasa. Acrescente-se a esse respeito que o responsável teve quatro exercícios financeiros (2007 a 2010) para aplicar a contrapartida e não o fez. Contudo, nesse mesmo período, o município aplicou as contrapartidas pactuadas nos Convênios Siafi 629148 (Objeto: Festa de São João), Siafi 576213 (Objeto: Construção de um portal de entrada da cidade) e Siafi 539067 (Objeto: Construção de Ginásio Poliesportivo), dentre outros, conforme pesquisa realizada no Portal da Transparência (www.portaltransparencia.gov.br).*

34. **Conclusão:** *resta evidente a má utilização dos recursos recebidos da Funasa, uma vez que foram utilizados para aquisição de materiais hidráulicos que não foram aplicados no objeto conveniado e quedaram abandonados por anos, em claro desperdício dos recursos públicos federais transferidos ao município. Dessa forma, as alegações de defesa apresentadas pelo responsável não são suficientes para afastar as irregularidades constatadas e devem ser rejeitadas*

Prescrição da Pretensão Punitiva

35. *Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016 - TCU - Plenário, Relator: Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva dos responsáveis.*

36. *No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu em 23/10/2010 (prazo final para prestação de contas) e o ato de ordenação da citação foi assinado em 12/6/2020 (peça 15).*

CONCLUSÃO

37. *Em face da análise promovida na seção “exame técnico”, constata-se que as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Clóvis José Pragana Paiva (CPF 449.018.954-00), Prefeito Municipal de Ribeirão/PE nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, não foram suficientes para afastar as irregularidades a ele atribuídas, devendo ser rejeitadas.*

38. *Vale ressaltar que a jurisprudência pacífica nesta Corte é no sentido da*

imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário (Súmula TCU 282). Dessa forma, identificado dano ao erário, deve-se instaurar e julgar o processo de tomada de contas especial para responsabilizar seus agentes causadores, respeitando o direito ao contraditório e à ampla defesa, independentemente de quando ocorreram os atos impugnados.

39. *Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.*

40. *Ressalte-se que inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outros excludentes de ilicitude, punibilidade ou culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, procedendo-se à sua condenação em débito, aplicando-lhe ainda, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

41. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se a adoção das seguintes medidas:*

a) *rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Clóvis José Pragana Paiva (CPF 449.018.954-00), Prefeito Municipal de Ribeirão/PE nas gestões 2005-2008 e 2009-2012;*

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 arts. 1º, inciso I; 209, inciso III; 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas do Sr. Clóvis José Pragana Paiva (CPF 449.018.954-00), Prefeito Municipal de Ribeirão/PE nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.*

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
40.000,00	4/1/2007
40.000,00	7/3/2007

c) *aplicar ao Sr. Clóvis José Pragana Paiva (CPF 449.018.954-00), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

d) *autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações;*

e) *autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado*

monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

f) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Fundação Nacional de Saúde, ao Município de Ribeirão/PE e ao responsável, para ciência, informando-os que a deliberação, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentarem, estará disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

g) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.”

2. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica.

É o relatório.