

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa, em razão da não aprovação da prestação de contas dos recursos oriundos do Convênio 3080/2001 (Siafi 443315), celebrado com a Prefeitura Municipal de Soledade-PB, que tinha como objeto a execução do sistema de abastecimento de água para atender população carente.

I

Cabem algumas observações antes de iniciar as análises.

Os recursos previstos para a execução do objeto do convênio somam o total de R\$ 73.684,21 (setenta e três mil, seiscentos e oitenta e quatro reais e vinte e um centavos), compostos por R\$ 70.000,00 (setenta mil reais) à conta da concedente e, R\$ 3.684,21 (três mil, seiscentos e oitenta e quatro reais e vinte e um centavos) referentes à contrapartida do conveniente (pág.25 a 33, peça1). Somados ao valor total previsto de R\$ 73.684,21 houve resultado de aplicação financeira, fazendo com que o saldo total da conta do convênio alcançasse R\$ 74.421,25. Foram pagos R\$ 71.500,00 à empresa contratada e devolvidos R\$ 737,04 à conta única do tesouro nacional (extrato à pág. 16, peça2), restando um saldo de R\$ 2.184,21 que corresponde ao valor previsto no plano de Trabalho apresentado pelo município para o Programa de Educação em Saúde Social – PESMS, não executado (parecer FNS n.62/2005 à pág. 25, peça2).

De acordo com o relatório de vistoria e avaliação do estágio de obras, realizado por técnicos da Caixa Econômica Federal - CEF, em 30/08/2004 (pág. 5 a 6, peça 2), apenas 44,16% do objeto fora executado. O mesmo relatório noticia que dos cinco poços que compõem o objeto do convênio, apenas um, localizado no sítio Umbuzeiro, foi instalado em conformidade com as especificações do projeto básico. Porém, não estava em funcionamento devido à ausência de energia elétrica, necessária para ligar a respectiva bomba. Outros três poços, localizados nos sítios Bom Sucesso, Vigário e Alagoinha, embora não concluídos e executados em desacordo com as especificações técnicas, uma vez que a bomba elétrica foi substituída por sistema cata-vento, estavam em condições de fornecer água à comunidade, cumprindo, portanto, o fim para o qual foram concebidos. O quinto e último poço, localizado no sítio Cedro, teve apenas 50% dos serviços preliminares executados e encontrava-se obstruído com pedras, à época da vistoria. Dessa forma, embora os técnicos da CEF tenham considerado que o item “instalação dos poços” não fora executado, por conta das divergências entre o fisicamente realizado e o projeto básico e devido à inatividade do poço do sítio Umbuzeiro, no que concerne à funcionalidade dos poços, declararam que 60% deles estava fornecendo água à população. Esses 60% de funcionalidade corresponderiam a 27,42% de execução do total do objeto do convênio.

O Parecer da Funasa n. 14/05 (pág. 37 e 38, peça 2), em sede de reanálise das contas prestadas, sugeriu não aprovar a totalidade da prestação de contas do convênio n. 3080/2001, tendo em vista, entre outras razões, as conclusões da citada vistoria realizada pela CEF; a ausência de extratos bancários da conta específica do convênio, bem como dos rendimentos, impossibilitando a comprovação da liquidação das despesas; a ausência de termo de recebimento da obra; a inexecução do Programa de Educação em Saúde Social – PESMS, constante do plano de trabalho do convênio, conforme parecer final da ASCOM/CORE/PB, emitido em 11/05/2004 (pág. 1, peça 2). O então Coordenador Regional da Funasa no Estado da Paraíba ratificou o Parecer n. 14/05 (pág 37 e 38, peça 2), e encaminhou o processo de prestação de contas no valor original de R\$ 70.000,00 para abertura de Tomada de Contas Especial.

O processo foi instruído pela Funasa. Circunstanciados os fatos, restou caracterizada a responsabilidade do prefeito do município de Soledade/PB à época da assinatura e execução do convênio, Sr. Fernando Araújo Filho. O responsável foi notificado para apresentar sua defesa, por meio de correspondência e, após três tentativas infrutíferas, via publicação de edital no Diário Oficial da União. Permaneceu silente, razão pela qual foi considerado revel e os feitos foram encaminhados à Secretaria Federal de Controle – SFC/CGU/PR (pág 4, peça 4).

A SFC, por sua vez, ratificou o entendimento do Tomador de Contas no sentido de não aprovar a totalidade da prestação de contas do convênio n. 3080/2001, em razão do não cumprimento do objeto pactuado, e considerou o Sr. Fernando Araújo Filho em débito com a fazenda nacional pelo valor original de R\$ 70.000,00. Emitiu certificado de auditoria pela irregularidade das contas em comento (pág. 11, peça 4) e, com a anuência do Ministro de Estado da Saúde, encaminhou os autos a esta Corte de Contas nos termos da Instrução Normativa n.56/2007, vigente à época.

No âmbito do TCU os autos foram instruídos pela Secex/PB, que acompanhou o entendimento da SFC e propôs citação do prefeito do município de Soledade/PB, à época, Sr. Fernando Araújo Filho, e da empresa Cesan Construtora Santo Antônio, contratada para a execução dos poços, pelo débito solidário original de R\$ 70.000,00. Citou também o ex-prefeito individualmente para apresentar defesa ou recolher aos cofres da Funasa a quantia de R\$ 737,04, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 03/09/2003 até a data do efetivo pagamento, abatendo-se na oportunidade o valor de R\$ 737,04, já recolhido em 06/05/2004.

Foram enumeradas as seguintes irregularidades:

- a) parecer do Tomador de Contas que optou pela não aprovação total das contas, considerando que nenhum dos poços estava em funcionamento, contrapondo as conclusões do relatório de vistoria realizado pela CEF de que houve execução parcial do objeto do convênio (44,16%) e de que três dos poços estariam fornecendo água, embora instalados em desconformidade com as especificações técnicas de projeto;
- b) pagamento total da obra (nota fiscal emitida em 24/09/2002 à pág 19, peça 2) em data anterior ao pedido de prorrogação da vigência de prazo de sua execução, 29/08/2003, pelo então prefeito, evidenciando antecipação de pagamento de despesa;
- c) conduta culposa da empresa Cesan Construtora Santo Antônio Ltda. ao receber por um serviço que não havia efetivamente executado, contribuindo para o dano ao erário.

Apenas a empresa Cesan Construtora Santo Antônio Ltda. apresentou defesa que, devido à sua solidariedade no débito com o Sr. Fernando Araújo Filho, é a ele aproveitada.

II

No tocante aos termos da avença, ressalto ainda os seguintes pontos.

A vigência definida para o Convênio n. 3080/2001, pelo plano de trabalho apresentado pela Prefeitura de Soledade (pág. 9, peça 1) foi de outubro de 2001 a setembro de 2002, portanto de 12 meses. Conforme o extrato do convênio, publicado no DOU, em 21/01/2002 (pág. 33, peça 1), a vigência do instrumento de repasse se iniciou na referida data de publicação, e terminou 12 meses depois, acrescidos de mais de 60 dias para a apresentação da prestação das contas, findando-se em 22/03/2003. Porém, como houve atraso no repasse dos recursos, a Funasa, de ofício, prorrogou o prazo de término da avença em 165 dias, até a data de 03/09/2003, incluindo aí o prazo para a prestação de contas.

O termo do convênio em comento (pág. 25 a 32, peça 1) estabelece como obrigações da concedente, entre outras, I) apoiar os procedimentos técnicos e operacionais a serem executados,

prestando a necessária assistência à conveniente; II) acompanhar, supervisionar e fiscalizar as ações relativas à execução do convênio.

Ao conveniente, por sua vez, cabem, entre outras, as obrigações de I) aplicar os recursos transferidos pela concedente, exclusivamente, na execução das ações pactuadas; II) prestar contas de todos os recursos que lhe forem transferidos, devolvendo aqueles não aplicados, incluídos aí os resultantes de eventuais aplicações financeiras, no prazo máximo de 30 dias a partir da data de conclusão do convênio; III) apresentar extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento; IV) demonstrar a aplicação dos recursos próprios, apresentando balancete financeiro e a relação dos pagamentos efetivados; V) não pagar despesas com os recursos transferidos pela concedente fora do período de vigência do convênio.

Além disso, o termo estabelece que a prorrogação de prazo da vigência do convênio deve ser feita mediante termo aditivo, sendo que o conveniente deve solicitá-la com a antecedência mínima de 20 dias em relação à data de término do período de execução do objeto, previsto no plano de trabalho.

Expostos os principais termos do acordo, passo às análises.

III

Consta dos autos, a notificação n. 889 (pág 41 a 45, peça 1), expedida pela Funasa ao prefeito de Soledade, em 12/09/2003, portanto após a data de término do convênio, solicitando a prestação de contas final da avença e informando o gestor que ele está obrigado a apresentar a documentação requisitada, listada na notificação, ou ressarcir à Funasa a importância de R\$ 70.000,00, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, até àquela data, dentro do prazo de 30 dias a partir do recebimento da comunicação. Sem lograr êxito, a Funasa, notifica novamente o prefeito, em 06/04/2004, ou seja, quase sete meses depois, concedendo-lhe mais 10 dias, a partir da data de recebimento da correspondência, para apresentar a prestação das contas ou ressarcir os recursos.

Observam-se aí várias irregularidades.

Não há documentos que comprovem que a Funasa acompanhou, supervisionou e fiscalizou as ações relativas à execução do convênio, durante a vigência do instrumento. A Fundação apenas solicitou a prestação de contas após o término do instrumento, concedendo prazo extra para apresentação da referida documentação, em desacordo com os termos do convênio. Diante da inadimplência do conveniente, foram-lhe franqueados, sete meses após o término da vigência do convênio, mais 10 dias de prazo para apresentação da prestação de contas.

Somente em maio de 2004, a Funasa emitiu um parecer final da ASCOM/CORE declarando que o PESMS, no qual os recursos da contrapartida do Município de Soledade deveriam ter sido aplicados, não fora executado. Em junho de 2004, a Fundação determinou a instauração de tomada de contas especial e, em julho de 2004, por meio do ofício n. 772 (pág.3, peça 2), informou o prefeito de Soledade que técnicos da CEF fariam uma vistoria nas obras e serviços de engenharia, objeto do convênio. Ou seja, 10 meses após finalizada a vigência do convênio, houve a primeira e única fiscalização *in loco* por parte da concedente.

Outro fato a ser mencionado é que consta no plano de trabalho apresentado pela prefeitura que os poços seriam instalados com conjunto de bombas submersas, trifásicas, ou seja, bombas elétricas. No entanto, conforme o relatório de vistoria da CEF, nos sítios onde os poços foram perfurados, não havia rede elétrica. Esse foi um dos argumentos apresentados pela empresa contratada, em sua defesa, no tocante à troca do sistema de bombas elétrica submersas pelo sistema catavento. Essa é uma outra falha do plano de trabalho e da respectiva análise feita pela Funasa, que não detectou o erro.

Os fatos expostos demonstram as deficiências do corpo técnico da Funasa que, ao desempenharem suas atribuições de análise do plano de trabalho, supervisão e fiscalização das obras e instauração da TCE, diante da inadimplência do conveniente, de forma inadequada e intempestiva, facilitaram a ocorrência das irregularidades citadas. Foi concluído no presente ano levantamento, de natureza operacional, com o objetivo de conhecer a estrutura da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e os fatores limitantes à sua atuação na consecução de obras de saneamento, culminando no Acórdão n.198/2013-Plenário, de minha relatoria. Referido acórdão faz diversas determinações e recomendações com vista a melhorar os processos de trabalho da Fundação. Dessa forma, nos presentes autos trato apenas da responsabilização do gestor municipal e da empresa contratada.

IV

O relatório de vistoria e avaliação do estágio de obras, emitido em 30/08/2004, pela CEF, já mencionado, concluiu que 44,16% do objeto foram executados. Apesar disso, o processo de tomada de contas especial instaurado no âmbito do Ministério da Saúde, em julho de 2004, e finalizado em outubro de 2007, decidiu pela não aprovação da totalidade das contas do prefeito, tendo em vista, entre outras razões, que ele não apresentou os extratos bancários da conta específica do convênio, impossibilitando a comprovação da liquidação das despesas; e o termo de aceitação definitiva da obra; além de ter permanecido silente quando instado a complementar a documentação exigida na prestação de contas. Esse entendimento, com o qual estou de acordo, foi ratificado pela unidade técnica do TCU e pelo MP/TCU.

Ressalto outros fatores que respaldam essa conclusão. Apesar de ter sido detectado que três dos poços estavam fornecendo água à população, não constam nos autos documentos que comprovem que os recursos repassados foram de fato aplicados no objeto executado, tais como extratos da conta bancária única, relatório de acompanhamento físico-financeiro da obra, relatórios de medições. A ausência de tais documentos impede estabelecer nexo de causalidade entre a saída dos recursos da conta única do convênio, pagamento da fatura e execução do objeto do convênio. Não foi apresentado o contrato celebrado entre a prefeitura e a empresa Cesan Construtora Santo Antônio Ltda., contendo detalhamento dos serviços e respectivos custos, o que impossibilita quantificar exatamente o que foi executado. Há somente termo de homologação e adjudicação do convite n.10/2002, datado de 29/08/2002 (pág. 20, peça 2), à empresa Cesan Construtora Santo Antônio Ltda., no valor de R\$ 14.300,00 por poço, totalizando R\$ 71.500,00, exatas somas constantes do plano de trabalho apresentado pela prefeitura de Soledade à Funasa, em 29/08/2001, um ano antes, quando pleiteou os recursos do convênio. Portanto, há indícios de irregularidade na licitação, diante da igualdade desses valores.

Além disso, a única nota fiscal apresentada pelo prefeito, no valor de R\$ 71.500,00, emitida pela empresa Cesan Construtora Santo Antônio Ltda., é datada de 24/09/2002. Consta no formulário de prestação de contas da prefeitura que parte do valor dessa nota, R\$70.000,00 (recursos repassados pela Funasa), foi paga nessa mesma data, e os restantes R\$ 1.500,00, em 23/04/2004. Considerado que o prefeito solicitou prorrogação de prazo do convênio, em agosto de 2003, quase um ano após o pagamento de 98% do valor total contratado, “tendo em vista a impossibilidade de conclusão do objeto do convênio”, e a informação de que o objeto fora parcialmente executado, contida no relatório de vistoria da CEF, no mínimo, houve antecipação de pagamentos à empresa contratada. Cabe ressaltar ainda que os R\$ 1.500,00 restantes, recursos da contrapartida, foram pagos fora do prazo de vigência do convênio, contrariando a cláusula sétima, subcláusula segunda, letra “a” do Termo de convênio.

Acrescente-se o fato de que o prefeito não apresentou a prestação de contas dentro do prazo estabelecido pelo convênio. Solicitou a prorrogação da avença, em 29/08/2003 (pág. 51, peça 1), portanto, após o término do prazo de execução do objeto, de 12 meses, estabelecido pelo plano de trabalho, o que fundamentou o indeferimento do pedido, pela Funasa. Somente em maio de 2004,

encaminhou a prestação de contas (pág 10 a 20, peça 2), carecendo de vários documentos, entre eles, os extratos da conta única do convênio, os demonstrativos de aplicação dos recursos no objeto pactuado e a comprovação de devolução do saldo do convênio. Apresentou apenas um comprovante de restituição, à conta única do tesouro nacional, dos resultados da aplicação financeira dos recursos, no valor de R\$ R\$ 737,04; porém, intempestivamente, e sem a atualização monetária e o acréscimo dos juros de mora devidos, em desacordo ao contido nos incisos XI e XII do Art. 7º da IN/STN 01/97.

A empresa contratada, por sua vez, se beneficiou do recebimento da totalidade dos recursos previstos no termo de adjudicação e homologação do convite n.10/2002, sendo que, na hipótese de os recursos repassados terem sido efetivamente empregados na execução do objeto do convênio, apenas parte do serviço foi executado e ainda em desacordo com a especificações de projeto.

Considerando que o ex-prefeito de Soledade, solidariamente com a empresa contratada, foi devidamente citado pelo débito original de R\$ 70.000,00, correspondente apenas ao valor dos recursos federais repassados e individualmente citado pelo valor de atualização monetária e juros de mora sobre a devolução intempestiva do resultado das aplicações financeiras dos recursos; considerando que o ex-gestor permaneceu silente e que a defesa apresentada pela empresa Cesan Construtora Santo Antônio Ltda. não elidiu as irregularidades verificadas; ratifico a proposta de mérito da unidade técnica com a alteração proposta pelo MP/TCU na peça 34, no sentido de incluir, no fundamento legal indicado para a irregularidade das contas, a alínea “c” do inciso III do artigo 16 da Lei nº 8.443/92.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de maio de 2013.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator