

TC 028.996/2013-5

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Orós/CE

Responsável: Maria de Fátima Maciel Bezerra, CPF 234.735.413-20.

Procuradores: não há.

Interessados em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata o presente processo de Tomada de Contas Especial – TCE, instaurada contra a Sra. Maria de Fátima Maciel Bezerra, CPF 234.735.413-20, ex-Prefeita do Município de Orós/CE (gestões 2005-2008 e 2009-2012), em razão da não consecução dos objetivos pactuados no Convênio 1698/2005 (Siafi 555695), firmado entre a Fundação Nacional de Saúde – Funasa e a Prefeitura Municipal de Orós/CE.

HISTÓRICO

2. O referido Convênio tinha por objeto a execução de um sistema de abastecimento de água na localidade de Igarói, mediante recursos financeiros da ordem de R\$ 145.000,00 da parte da concedente, bem como R\$ 4.848,55 da parte do conveniente, perfazendo o montante de R\$ 149.484,55, conforme se verifica do Plano de Trabalho do Convênio (peça 1, p. 6-10). A vigência do instrumento estendeu-se de 9/12/2005 a 18/12/2008, tendo como prazo final para apresentação da prestação de contas a data de 16/2/2009 (peça 4).

3. Os recursos federais foram liberados parcialmente por meio de duas ordens bancárias, depositadas na agência 956, conta corrente 145327, do Banco do Brasil (peça 4):

Ordem Bancária	Data	Valor (R\$)
2006 OB911413	1/11/2006	58.000,00
2006 OB913740	21/12/2006	58.000,00

4. Em 29/9/2006, houve o 1º Termo Aditivo ao Convênio 1698/2005, objetivando integrar ao convênio original um novo Plano de Trabalho, além de alterar as informações gerais do convênio, quanto ao valor do conveniente e/ou da concedente (peça, p. 178-206). O Parecer 673/PGF/PF/Funasa/2005, datado de 23/11/2005, trouxe o entendimento de que só é possível reformular Plano de Trabalho previamente aprovado (peça 1, p. 236-242)

5. Já em 26/10/2006, através de Despacho, foi concedida a manifestação quanto ao prosseguimento do convênio, bem como a autorização para o pagamento no valor de R\$ 58.000,00, referente ao primeiro repasse, correspondente a 40% do valor do ajuste (peça 1, p. 222-226) e em 20/12/2006, foi autorizado o pagamento no valor equivalente ao 2ª repasse, de R\$ 58.000,00, correspondente à 40% do convênio (peça 1, p. 253-257).

6. Por meio da Notificação 1487, datada de 27/12/2006, a Funasa solicitou à Sra. Maria de Fátima Maciel Bezerra, então Prefeita, o envio da Prestação de Contas Parcial da 1ª parcela, objetivando possibilitar a liberação do restante dos recursos (peça 1, p. 263-265).

7. Vale ressaltar que o supracitado convênio sofreu quatro prorrogações “de ofício” em sua vigência devido a atrasos ocorridos na transferência de recursos (peça 1, p. 248-317).

8. Através do Ofício 379/2007, a Prefeitura de Orós encaminhou à Funasa reformulação técnica com uma melhor alternativa para o projeto do convênio (peça 3, p. 69).

9. Em 15/5/2008, através do Ofício 337/2008, a Sra. Maria de Fátima Maciel Bezerra, Prefeita de Orós, comunicou que as obras ainda não haviam iniciado em face da intensidade da quadra invernal do ano em questão, ressaltando, ainda, que o município decretou situação de emergência através do Decreto 6/2008, destacando que a importância de R\$ 116.000,00 referente aos recursos repassados encontra-se aplicados na conta e agência especificadas na elaboração no convênio (peça 1, p. 331-337). Em consequência ao Ofício 337/2008, a Funasa concedeu um prazo de 30 dias para que a Prefeitura encaminhasse a prestação de contas da 1ª parcela (peça 1, p. 341).

10. A Sra. Maria de Fátima Maciel Bezerra recebeu a Notificação 1/2008, datada de 16/10/2008, solicitando que a mesma apresentasse alegações de defesa ou recolhesse o débito imputado relacionado ao devido convênio (peça 2, p. 22).

11. Através do Ofício EF-700/2008, de 4/11/2008, a Sra. Maria de Fátima Maciel Bezerra encaminhou a prestação de contas parcial referente às 1ª e 2ª parcelas, totalizando o montante de R\$ 116.000,00 cuja documentação está relacionada a seguir: (peça 2, p. 48-213).

Documento	Localização
Relatório de cumprimento do objeto	Peça 2, p. 50
Relatório de execução físico-financeira	Peça 2, p. 52
Relatório de pagamentos efetuados	Peça 2, p. 54
Relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos	Peça 2, p. 56
Conciliação bancária	Peça 2, p. 58
Termo de aceitação parcial da obra	Peça 2, p. 60
Anotações de responsabilidade técnica	Peça 2, p. 62-66
Plano de Trabalho	Peça 2, p. 72-78
Empenho, recibos, notas fiscais, impostos e contribuições	Peça 2, p. 80-104
Cheques e extratos bancários	Peça 2, p. 106-170
Licitação/contrato/ordem de serviço	Peça 2, p. 172-226
Guia de recolhimento do saldo de recursos (R\$ 1.109,44)	Peça 2, p. 213

12. Apresentada a prestação de contas parcial das 1ª e 2ª parcela do convênio em questão, a Divisão de Engenharia e Saúde Pública da Funasa/CE – Diesp emitiu parecer técnico datado de 17/3/2009 informando que o objetivo do convênio 1698/2005 não foi atingido e que não foi sequer iniciado (peça 2, p. 266).

13. O Parecer Financeiro 334/2009, datado de 8/6/2009, detectou ainda as seguintes irregularidades relacionadas à documentação enviada, optando, assim, pela não aprovação da prestação de contas parcial referentes às 1ª e 2ª parcelas (peça 2, p. 290-294):

Irregularidades
Pagamento antecipado, visto que a execução do objeto do convênio sequer havia iniciado, conforme parecer da Diesp, contrariando ao Art. 63 da Lei 4.320/1964;
No Mapa Comparativo consta apenas a recomendação para celebrar o contrato com a Goiânia Construções e Prestação de Serviços Ltda., contrariando o princípio da competitividade;
Aviso de licitação em fevereiro de 2008, porém a 1ª parcela foi creditada em novembro de 2006;
Ausência do extrato bancário com o crédito das Ordens Bancárias;
Não aplicação dos recursos do Concedente no mercado financeiro no período de 4/11/2006 a 15/2/2007;
As Notas Fiscais não são originárias de pagamentos do Convênio 1.698/05 e sim do Convênio 733/07, mas os recursos são do Convênio 1.698/05.

14. A Gestora Municipal, Sra. Maria de Fátima Maciel Bezerra, foi notificada por meio de expediente datado de 17/7/2009, no qual foi informada acerca da não aprovação da prestação de contas, considerando a inexecução total da obra e notificada a apresentar alegações de defesa ou recolher o montante atualizado dos recursos federais repassados (peça 2, p. 316), mas se manteve silente.

15. O Relatório de TCE, datado de 23/12/2009, concluiu pela responsabilização da Sra. Maria de Fátima Maciel Bezerra, indicando a ocorrência de prejuízo ao Erário oriundos da não execução do objeto pactuado, no valor original de R\$ 116.000,00 (peça 2, p. 388-394).

16. Ocorre que a ex-Gestora já havia encaminhado dois expedientes à Funasa, o primeiro datado de 22/4/2009, informando que houve equívoco por parte da prefeitura durante a execução física das obras, mas que o empreendimento já estava atendendo ao acordado no convênio, solicitando, dessa forma, nova vistoria das obras (peça 3, p. 5). O segundo datado de 12/5/2009, solicitando novamente vistoria dos serviços realizados (peça 3, p. 7).

17. Após elaboração do relatório de TCE, a ex-Gestora solicitou mais uma vez, por meio de expediente datado de 11/1/2010, que fosse determinada uma segunda vistoria em face da conclusão dos serviços de abastecimento de água no município supracitado (peça 3, p. 11).

18. Em 27/4/2010, a Equipe de Convênios da Funasa/CE emite Nota técnica na qual informa que a gestora municipal se apresentou à Equipe de Convênios para solicitar atualização do débito do referido convênio, informando que as obras do mesmo não foram executadas (peça 3, p. 37).

19. A despeito dessa informação, uma nova vistoria das obras foi realizada no período de 14 a 17/2/2011, resultando em Relatório Técnico datado de 22/2/2011, no qual restaram consignadas as seguintes constatações (peça 3, p. 45-49):

a) a Prefeitura do Orós não executou nenhum serviço previsto no projeto aprovado do Convênio 1698/2005;

b) a Prefeitura alegou ter utilizado os recursos do Convênio 1698/2005 para executar as obras da rede de distribuição de água da localidade de Igarói, referentes ao objeto do Convênio 733/2007, cujo plano de trabalho sequer foi aprovado pela Funasa;

c) em análise ao projeto da rede de distribuição, observou-se que os serviços executados pela prefeitura diferem do autorizado em projeto, sem haver sequer cálculo do dimensionamento da rede ou planilha orçamentária, e sem condições mínimas de serem analisados tecnicamente pela área de engenharia;

d) a prefeitura chegou a executar serviços referentes a uma rede de distribuição de água na localidade de Igarói, que se encontra, inclusive, beneficiando a comunidade, mas tendo em vista que o objeto do Convênio 1698/2005 não foi executado conforme projeto técnico de engenharia aprovado pela Funasa, concluiu-se pela não aprovação da prestação de contas apresentada.

e) no entanto, a Diesp ressaltou que, caso a prefeita apresentasse novo projeto contemplando os serviços efetivamente realizados, poderia ser realizada uma nova análise.

20. Em 28/2/2011, a prefeitura encaminha novo expediente solicitando um prazo de 180 dias para apresentação do projeto técnico de engenharia executado para a construção da rede de distribuição na localidade de Igarói, tendo em vista que o relatório da Diesp vislumbrou a possibilidade de avaliar o projeto técnico da rede de distribuição de água executada e sua viabilidade técnica, mesmo que apresentado intempestivamente (peça 3, p. 93).

21. O Parecer Técnico 157/2011, de 18/3/2011 sugeriu a prorrogação de prazo mesmo que o convênio tenha expirado, tendo em vista que nada obsta a avaliação das alterações feitas na execução do Projeto Técnico, objetivando aproveitar o que fora realizado, mantendo os custos do

orçamento inicialmente apresentado por ocasião do convênio 1698/2005, desde que haja condições legais para tanto, observando que a comunidade está sendo beneficiada, mesmo sem obedecer ao Projeto Técnico apresentado no Processo de Projeto (peça 3, p. 95-97).

22. Ocorre que, submetido o processo à análise da Procuradoria federal, foi emitido o Parecer 175/2011, contrário ao pleito da prefeitura (peça 3, p. 111-117).

23. Em 6/4/2011, a então gestora foi notificada do encerramento do processo de TCE e da ratificação da não aprovação da prestação de contas do convênio 1698/2005 (peça 3, p. 121).

24. O Relatório Complementar de TCE, datado de 18/5/2011, mencionou o Relatório Técnico de 22/2/2011 e o Parecer 175 de 29/3/2011, ressaltando que o prejuízo ao erário não foi ressarcido, além da realização de inúmeras vistorias para constatar que não houve mudanças no quadro de obras do convênio em pauta, responsabilizando a Sra. Maria de Fátima Maciel Bezerra pelo dano ao erário, observando que a mesma geriu os recursos do referido convênio (peça 3, p. 147-151).

25. Em 22/8/2011, a Prefeitura de Orós emitiu o Ofício 22.08.001/2011 solicitando revisão no processo do Convênio 1698/2005 e manifestação da área técnica da Funasa sobre a obra realmente executada e sua viabilidade técnica em virtude do surgimento de novos fatos que prejudicaram a análise de prestação de contas, pois o engenheiro Luiz Vinicius levou o processo errado para a visita técnica, com um projeto que não era aprovado. Ressalta-se, ainda, que houve um atraso na execução da obra decorrente da demora de liberação de recursos, além da não autorização da Cagece para execução da obra conforme o projeto aprovado e também a desaprovação do terreno pela PGF (peça 3, p. 172-174).

26. Em resposta, foi emitido o Parecer Técnico 11/2012, em 16/3/2012, após nova vistoria *in loco* das obras, já com a apresentação por parte da prefeitura de novo projeto técnico, no qual restou consignado que a obra da rede de distribuição de Igarói fora realmente executada, apesar de diferente do projeto original aprovado, vislumbrando viabilidade técnica para fins de reanálise da Prestação de contas junto a TCE (peça 3, p. 176-182):

27. O Relatório de Auditoria CGU 953/2013, sem tecer considerações acerca do novo parecer emitido pela Diesp, anuiu com o relatório do tomador de contas (peça 3, p. 194-196).

28. Posto isso, quantificado definitivamente o débito pelo qual a responsável era alcançada, seguiu a TCE seu trâmite pelo órgão superior de Controle Interno, recebendo ao fim o devido Pronunciamento Ministerial (peça 3, p. 198-200).

29. Encerrada a fase interna da TCE e o trâmite pela CGU/PR, o feito foi inicialmente instruído no TCU em Pronunciamento da Secex/CE na peça 6. Esse Pronunciamento pontua que o Relatório de Auditoria CGU 953/2013, ratificando as conclusões do relatório do tomador de contas, informou que a instauração da TCE foi materializada pela execução, por parte da prefeitura de Orós, de serviços inerentes a uma rede de distribuição de água na localidade de Igarói, sem obedecer ao projeto inicialmente aprovado pela Funasa no âmbito do Convênio 1698/2005. O encaminhamento do Relatório da CGU é pela responsabilização da ex-Prefeita pelo valor integral dos recursos repassados à conta do Convênio.

30. O Pronunciamento da peça 6 frisa, no entanto, que entre a expedição do relatório do tomador de contas e o relatório da CGU, a ex-Prefeita encaminhou cópia do novo projeto técnico que serviu de base para os serviços efetivamente executados e que serviram de base ainda para o Convênio 52/2007.

31. Em análise deste novo projeto, o setor técnico da Funasa emitiu o Parecer Técnico 11/2012, concluindo que, apesar de diferente do projeto inicial aprovado, a obra da rede de distribuição na localidade de Igarói fora de fato executada, tendo o novo projeto total viabilidade

técnica. Esses fatos novos não foram considerados. Com base nisso, no Pronunciamento da Secex/CE, se alinhava novo encaminhamento para a avença.

32. O fato é que a prefeitura realizou obras relativas a uma rede de distribuição de água na mesma localidade inicialmente prevista, beneficiando a comunidade a partir de novo projeto cuja viabilidade técnica foi atestada pela concedente por meio de sua Divisão de Engenharia. Considerando tal contingência, o Pronunciamento da Secex/CE conclui que não há que se falar em dano ao Erário. Todos os recursos foram aplicados na obra, não sendo observado qualquer desvio de finalidade, mas mero desvio de objeto. No caso do Convênio 1698/2005, a obra da rede de distribuição de água foi executada, apesar de diferente do projeto original aprovado, respeitando assim a área para qual os recursos se destinaram.

33. A jurisprudência da Corte de Contas tem entendido pela não existência de débito a ser imputado, podendo a conduta do responsável ser passível da aplicação de multa, como se observa no voto condutor do Acórdão 6545/2009 – 2ª Câmara:

Não gera débito o desvio do objeto do repasse de recursos federais quando não se verificar desvio de finalidade ou indício de locupletamento. No entanto, caso não haja justificativa, os responsáveis sujeitam-se ao julgamento pela irregularidade das contas e ao pagamento de multa.

34. Com base em tal supedâneo, a Secex/CE encaminhou Audiência à ex-prefeita, ofícios nas peças 7 e 12, que por sua vez apresentou as razões de justificativa, peça 16, que serão a seguir analisadas no exame técnico desta instrução da Secex/CE.

EXAME TÉCNICO

I. Razões de justificativa apresentadas pela ex-prefeita Maria de Fátima M. Bezerra.

35. A defendente informa que havia encaminhado, às instâncias da Funasa, projeto técnico que teria servido de base aos serviços efetivamente executados para os Convênios 1698/2005 e 52/2007. Com base nesses dados, o setor de engenharia da entidade federal emitiu Parecer Técnico 11/2012, que conclui pela viabilidade técnica da obra da rede de distribuição de água na localidade de Igarói, na forma com a qual foi efetivamente executada.

36. Não obstante tenha ocorrido alteração em seu objeto, a obra foi efetivamente executada na localidade inicialmente prevista no Convênio pactuado, isto é, na localidade de Igarói, e vem beneficiando a comunidade local, não havendo que se falar em dano ao Erário.

37. Resta, pois, justificar o motivo da alteração no objeto pactuado no instrumento. Tal motivo residiria na ausência de autorização da Cagece, Companhia de Abastecimento do Ceará, para captação da água de uma tubulação existente na localidade de Palestina, conforme estava previsto no projeto pactuado aprovado. Optou-se, então, pela alternativa de captar a água a partir da localidade de Guassussê. Além disso, já após a aprovação do projeto, houve a emissão do Parecer 145/2008 da Procuradoria junto à Funasa, que opinou pela inadequação da documentação apresentada quanto ao registro de propriedade do imóvel doado à municipalidade pela Paróquia de Nossa Senhora da Palestina.

38. O Convênio 1698/2005 representava apenas a primeira etapa do projeto; a segunda sendo executada através do Convênio 733/2007, cujo objeto consistia na construção da rede de distribuição e ligações domiciliares na localidade beneficiada de Igarói, que representaria a continuidade do projeto, cuja primeira etapa abrangeria tão somente a captação e o armazenamento da água.

1698/2005	Captação e armazenamento
733/2007	Distribuição da água até a ponta

39. Diante desse novo contexto, foi elaborado um novo projeto técnico de abastecimento de água e rede de distribuição para a localidade de Igarói que foi submetido às instâncias da Funasa. Tal projeto é novamente apresentado pela ex-prefeita em anexo ao arrazoadado que ora sintetizamos. Acostada, na peça 16, também está a documentação referente ao veto, por falha formal, por parte da Procuradoria junto à Funasa, da doação de terreno na localidade de Palestina que seria promovida pela Paróquia local. Com base nesses esclarecimentos, vem a defendente requerer que a Corte de Contas se digne acolher suas razões de justificativa.

II. Análise da Unidade Técnica.

40. A ex-prefeita logrou justificar a alteração do objeto ocorrida com relativo êxito. Além da não aprovação pela Cagece da capitalização de água a partir da localidade de Palestina e do veto da Procuradoria da AGU junto à Funasa do terreno doado pra obra pela Paróquia de Nossa Senhora da Palestina, ocorreram atrasos na liberação dos recursos por parte da entidade federal, bem como descompasso entre as análises do setor técnico de engenharia e o de análise financeira do empreendimento. Da análise financeira, ficariam remanescentes as irregularidades a seguir elencadas.

Irregularidades
Pagamento antecipado, visto que a execução do objeto do convênio sequer havia iniciado, conforme parecer da Diesp, contrariando ao Art. 63 da Lei 4.320/1964;
No Mapa Comparativo consta apenas a recomendação para celebrar o contrato com a Goiânia Construções e Prestação de Serviços Ltda., contrariando o princípio da competitividade;
Aviso de licitação em fevereiro de 2008, porém a 1ª parcela foi creditada em novembro de 2006;
Ausência do extrato bancário com o crédito das Ordens Bancárias;
Não aplicação dos recursos do Concedente no mercado financeiro no período de 4/11/2006 a 15/2/2007;
As Notas Fiscais não são originárias de pagamentos do Convênio 1.698/05 e sim do Convênio 733/07, mas os recursos são do Convênio 1.698/05.

41. Já havendo sido afastada a hipótese de incidência de débito por dano ao Erário, ficaria em pauta a de aplicação de multa por omissão do dever de prestar contas ou gestão ilegal da coisa pública. Houve de fato desvio de objeto na avença em apreço. No entanto, a obra foi realizada com os recursos federais alocados à municipalidade e está beneficiando com abastecimento de água a comunidade focada no instrumento inicial. O projeto técnico alternativo foi apresentado ao setor de engenharia da Funasa e por ele considerado viável. Parte considerável das irregularidades remanescentes elencadas acima, decorre dos atrasos na liberação dos recursos e do descompasso entre as análises das áreas de engenharia e de análise financeira da entidade repassadora dos recursos alcançados no feito. Posto isso e em face das razões de justificativa apresentadas à ocorrência de desvio de objeto, segue encaminhamento no sentido da aprovação destas Contas da ex-prefeita como regulares com ressalva e quitação à responsável.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

42. Como proposta de benefício potencial qualitativo advindo do exame destes autos, cita-se a efetiva projeção da expectativa de controle por parte da Corte de Contas face aos gestores e aos beneficiários de aplicação de recursos federais.

ENCAMINHAMENTO

43. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

I - com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 18 e 23, inciso II, da mesma Lei, julgar regulares com ressalvas as Contas da Sra. Maria de Fátima Maciel Bezerra, CPF 234.735.413-20, dando-lhe quitação, pela aplicação dos recursos transferidos pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa ao Município de Orós/CE no bojo da execução do Convênio 1698/2005 (Siafi 555695).

II – arquivar os presentes autos.

Fortaleza-CE, 12 de junho de 2014.

(Assinado eletronicamente)
Emmanuel N. S. Vasconcelos
AUFC – 433.2