



TC 011.991/2012-7

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE e Fundação Nacional de Saúde - Funasa

Responsáveis: Raimundo Lopes Júnior
(CPF 090.342.423-15)

Proposta: diligência

INTRODUÇÃO

1. Trata o presente processo de Tomada de Contas Especial instaurada pela Coordenação Regional da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) no Ceará em razão da impugnação total das despesas realizadas com os recursos do Convênio 2917/2001 (peça 1, p. 46-55; Siafi 439825), celebrado com o Município de Itapiúna/CE, tendo por objeto a execução de Sistema de Abastecimento de Água, com vigência estipulada para o período de 31/12/2001 a 10/1/2004 (peça 3, p. 196).

HISTÓRICO

2. A motivação para instauração da Tomada de Contas Especial está materializada pela impugnação total das despesas em razão das irregularidades apontadas no Parecer Técnico de 6/9/2004 e nos Pareceres de Engenharia de 11/5/2005 e de 27/8/2005, conforme indicados a seguir.

3. A instrução de peça 4, contudo, propõe liminarmente o julgamento das presentes contas regulares com ressalvas, sem a oitiva do responsável.

4. Os recursos previstos para implementação do objeto conveniado foram orçados no valor total de R\$ 231.320,73, com a seguinte composição (peça 1, p. 50): R\$2.397,65 de contrapartida da Conveniente e R\$ 228.923,08 à conta da Concedente. Os recursos foram liberados por meio das seguintes Ordens Bancárias:

Data	Valor (R\$)	OB (peça 1, p.)	Crédito em
5/7/2002	114.461,54	2002OB008119 (p. 69)	11/7/2002 (peça 1, p. 161)
11/11/2002	114.461,54	2002OB0012709 (p. 76)	13/11/2002 (peça 1, p. 167)

5. A Tomada de Contas Especial foi instaurada em razão das irregularidades na execução do Convênio 2917/2001, conforme informações constantes no Parecer Técnico de 6/9/2004 (peça 1, p. 211-214) e nos Pareceres de Engenharia de 11/5/2005 e de 27/5/2005 (peça 2, p. 3-4). Os trechos a seguir colacionados dos aludidos pareceres de Engenharia bem ilustram as irregularidades detectadas na execução do convênio em tela:

Parecer de Engenharia de 11/5/2005 (peça 2, p. 3):

Na localidade de Cal foi executada a interligação do Sistema a adutora da Cagece, porém não foi feita a ligação dos filtros. Em consequência disso a população está sendo abastecida por água bruta sem qualquer tratamento.

Parecer de Engenharia de 27/5/2005 (peça 2, p. 4):

Planilha de orçamento com os serviços não executados (Localidade de Cal)

ITEM	ESPECIFICAÇÃO DO SERVIÇO	VALOR (R\$)
------	--------------------------	-------------

1.0	Serviços Preliminares	1.846,92
2.0	Captação	3.200,00
3.0	Casa de Bombas	4.378,21
4.0	Reservatório	7.221,98
5.0	Cisterna	2.434,89
6.0	Rede de Distribuição	27.542,77
7.0	Ligações domiciliares	4.630,21
8.0	Tratamento	26.783,59
9.0	Serviços Complementares	400,00
Total		78.438,57

Obs: Valores baseados na planilha orçamentária apresentada no convênio

Salientamos que apesar de executadas algumas etapas do sistema na localidade de Cal, o mesmo não está atendendo ao objeto do convênio por não estar beneficiando a população com água tratada, motivo pelo qual recomendamos a devolução integral dos recursos referentes a mesma.

6. O Parecer Financeiro 447/2007, de 3/9/2007 (peça 2, p. 136-140) também destacou irregularidades na documentação relativa à prestação de contas, conforme excerto seguinte:

Detectamos que não foram atendidas as seguintes impropriedades/irregularidades:

- a) Apresentação dos extratos bancários da conta específica que evidencie toda a movimentação no período da vigência do convênio;
- b) Apresentação dos extratos bancários de aplicação dos recursos que evidencie os meses de agosto/2002 e janeiro/2004;
- c) Apresentação de guias de recolhimento de tributo;
- d) As Notas Fiscais apresentadas não estão identificadas e atestadas;
- e) Não encaminhamento dos 35% do objeto do convênio dos serviços não executados, no valor de R\$78.438,57 (setenta e oito mil, quatrocentos e trinta e oito reais e cinquenta centavos), e
- f) Ausência de justificativa referente aos três procedimentos licitatórios na modalidade Carta Convite quando deveria ser Tomada de Preços.

7. A responsabilidade pelo dano ao erário foi atribuída ao Sr. Raimundo Lopes Júnior, Prefeito do Município de Itapiúna/CE na gestão de 2001 a 2004, conforme Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 308-320), nos quais os fatos estão circunstanciados.

8. O Sr. Raimundo Lopes Júnior teve oportunidades de defesa (peça 1, p. 235-239; peça 2, p. 292-304 e 318-333; peça 3, p. 205-264), que, contudo, foram consideradas insuficientes pelo Tomador de Contas para sanar as irregularidades. O responsável somente recolheu a quantia de R\$2.332,35, conforme informado no Parecer Financeiro 4/2009, de 15/1/2009 (peça 3, p. 272-276).

9. Em razão dos fatos, o Município de Itapiúna/CE ingressou, em 13/6/2006, na Vara Única da Comarca local, com Ação de Ressarcimento de Recursos ao Tesouro Municipal em desfavor do Sr. Raimundo Lopes Júnior, ex-Prefeito Municipal (peça 2, p. 231-257). O Ministério Público Federal, por sua vez, ingressou, na Justiça Federal da 5ª. Região, com Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa contra o mesmo agente público - Processo nº 2007.81.00.013550-3 (peça 2, p. 201-229).

10. A inscrição em conta de responsabilidade, no SIAFI, foi efetuada mediante a Nota de Lançamento nº 2007NL601406, de 31/12/2007 (peça 2, p. 271).

11. O Relatório de Auditoria nº 235063/2012 (peça 3, p. 342-346) concluiu pela existência de débito, ao passo que o Certificado de Auditoria (peça 3, p. 348) atestou a irregularidade das

contas. O Pronunciamento Ministerial confirmou o conhecimento das conclusões do Relatório e Certificado de Auditoria consta à peça 3, p. 352.

12. Proposta a realização de citação, pela integralidade dos valores descentralizados, a Secex/CE efetivou a comunicação processual consoante peça 6 (Ofício 65/2015, de 27/1/2015), tendo a mesma sido recebida pelo responsável conforme AR, anexado aos autos (peça 8).

13. Após o responsável haver solicitado prorrogação de prazo alegando insuficiência de tempo para juntada da documentação pertinente (peça 11), a Secex/CE se pronunciou favoravelmente ao pedido (peça 13), expedindo ofício de notificação de diferimento do prazo por mais 30 dias ao procurador designado (peça 14), tendo a comunicação sido devidamente recebida, conforme AR constante da peça 16.

ANÁLISE

14. Inicialmente, impende destacar que mesmo havendo uma nova notificação endereçada ao Sr. Raimundo Lopes Júnior, ex-prefeito de Itapiúna/CE, na pessoa do seu representante legal, este não apresentou alegações de defesa, apesar de ter tomado ciência dos expedientes que lhe foram encaminhados (Ofícios 65/2015, peça 6; 357/2015, peça 14), conforme atestam os avisos de recebimento (AR) que compõem as peças 8 e 16, respectivamente.

15. À despeito da aplicação da revelia, devem ser considerados, no entanto, os elementos já constantes dos autos, os quais podem, inclusive, levar a um juízo favorável ao responsável revel. Há de se frisar que nos processos do TCU a revelia não implica a presunção de que sejam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que o não comparecimento do réu nos autos leva à presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Assim, independentemente da revelia, a avaliação da responsabilidade do agente nos processos desta Corte não prescinde dos elementos existentes nos autos ou para ele carreados, uma vez que são regidos pelo Princípio da Verdade Material (Acórdãos 1.128/2011-TCU-Plenário, 1.737/2011-TCU Plenário, 341/2010-TCU-2ª Câmara, 1.732/2009-TCU-2ª Câmara, 1.308/2008-TCU-2ª Câmara e 2.117/2008-TCU-1ª Câmara).

16. Como se constatou na análise precedente, houve a glosa integral dos recursos aplicados, eis que segundo o exame revisor teria ficado assente que o objetivo do convênio não fora atingido e que vários itens não teriam sido executados, tais como reservatório, cisterna, rede de distribuição, ligações domiciliares, tratamento etc. (item 5 acima, objeto do Parecer de Engenharia de 27/5/2005 (peça 2, p. 4). Argumentou-se, como balizador da presente conclusão, os Pareceres Técnicos (6/9/2004; peça 1, p. 211-214), de Engenharia, de 11/5/2005 e de 27/5/2005 (peça 2, p. 3-4), e Financeiros nº 447/2007 (3/9/2007; peça 2, p. 136-138) e 4/2009 (de 15/1/2009; peça 3, p. 272-276).

17. Com as vênias de estilo à proposta do Titular da 1ª Divisão Técnica, dissente-se da proposta alvitada.

18. Cabe frisar que o Sistema de Abastecimento de Água proposto e aprovado pelo responsável refere-se a várias localidades: Cal, Garrote e João Rosa (peça 1, p. 101). Logo, dessume-se que são autônomos entre si e as irregularidades, uma vez identificadas, devem ser tratadas de forma isolada.

19. Reanalizando os pareceres supra, notadamente o Parecer Técnico da DIESP (peça 1, p. 211-214), lê-se textualmente que as ponderações acerca da conclusão dos sistemas de abastecimento somente se referem à localidade de Cal. No item 5 do respectivo parecer, consta expressamente que o convênio foi executado conforme o plano de trabalho, excetuando-se a localidade de Cal (grifo nosso); no item 6, descreve-se: na localidade de Cal, não existe a interligação dos sistema à adutora da Cagece, ficando impossibilitada a utilização do sistema pela população (grifo nosso) e no item

8, recomenda-se: a devolução parcial (35%) dos recursos aplicados no convênio, referência à localidade de Cal.

20. Também válido, neste sentido, colacionar a notificação técnica acerca do desenvolvimento das obras, onde se evidencia pequenas impropriedades na execução física dos sistemas de Garrote e João Rosa, dignas de serem sancionadas com multas. No entanto, em relação ao sistema de Cal, frisa-se a falta de interligação com a adutora da Cagece (peça 1, p. 220). Portanto, não há como presumir extensível as impropriedades a todo o sistema e às demais localidades, sendo, pelo menos inadequado neste momento, o pedido de devolução integral dos valores transferidos, o qual deveria se restringir somente ao sistema de abastecimento no qual foram identificadas a não realização dos serviços em referência, que podem ou não coincidir com os valores glosados no valor de R\$ 78.438,57 pelo órgão repassador.

21. Em que pese ao fato em si – pagamento de obra por serviços não realizados como noticiado pela Funasa - não houve manifestação por parte do responsável, como frisado inicialmente, e são robustas as provas contidas nos autos de que todos os pagamentos foram efetuados, já que ele mesmo declarou a realização dos desembolsos, consoante Relação de Pagamentos Efetuados, constante da peça 1, p. 104-105.

22. Além disto, em análise perfunctória, observam-se outras irregularidades que podem agravar a dosimetria da pena a ser aplicada ao ex-gestor e envolver outros agentes, inclusive privados.

23. Primeiro, como não foram executados 35% dos serviços, conclui-se que a licitante executora contribuiu diretamente para a ocorrência do dano em exame, visto que deixou de cumprir o contrato com a Prefeitura de Itapiúna/CE. Assim, caberia chamar a executora aos autos e fazê-la responder na medida dos valores recebidos e não executados.

24. Segundo, em consequência desta irregularidade, como foram pagos serviços sem serem realizados, deduz-se que houve infringência à legislação financeira federal que proíbe a antecipação do pagamento de despesa pública, a teor do art. 38 do Decreto 93.872/86.

Art. 38. Não será permitido o pagamento antecipado de fornecimento de materiais, execução de obra, ou prestação de serviço, inclusive de utilidade pública, admitindo-se, todavia, mediante as indispensáveis cautelas ou garantias, o pagamento de parcela contratual na vigência do respectivo contrato, convênio, acordo ou ajuste, segundo a forma de pagamento nele estabelecida, prevista no edital de licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta.

25. Ademais, vem se consolidando entendimento neste Tribunal de que se deve imputar a responsabilidade pela autorização antecipada de pagamentos a quem lhe deu causa. Logo, há de se identificar o seu responsável também:

Acórdão 4711/2014-TCU-1ª Câmara. Tomada de Contas Especial. Obra e Serviço de Engenharia. Responsabilidade. A responsabilidade pelo débito por pagamento de serviços não executados, em quantidades superiores às executadas e que não atendem aos padrões de qualidade especificados nos projetos e normas técnicas, deve recair sobre o fiscal da obra, que tem o dever de acompanhar e atestar sua execução, e não sobre os responsáveis pelo pagamento das despesas. Alegações de defesa dos gestores acatadas. Fiscal não identificado. Contas irregulares, débito e multa à empresa contratada.

26. Terceiro, comentou-se nos autos a realização de três convites para execução das obras, quando na verdade seria pertinente a realização de uma única modalidade licitatória, no caso a tomada de preços. Assim, vislumbra-se fuga à modalidade licitatória com vistas ao fracionamento de despesa, conduta contrária à lei de licitações, ação também punível de acordo com o estatuto licitatório:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:
(...)

§ 5º É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

27. Não obstante, observa-se que não há nos autos informações relativas:

a) aos valores exatos pelos quais cada sistema foi licitado e qual foi a empresa executora, tendo em vista que o formulário Relação de Pagamentos aponta várias licitantes e não as individualiza por sistema de abastecimento construído;

b) cópias das notas fiscais individuais dos pagamentos realizados;

c) boletins de medição respectivos com vista a apurar a responsabilidade do responsável pela antecipação dos pagamentos;

d) cópia da movimentação bancária da conta-corrente específica, com vistas a estabelecer o nexo causal entre a execução das obras e os recursos descentralizados;

e) cópia das portarias de nomeação das várias comissões de licitação, se for o caso, visando à apuração do fracionamento da despesa;

f) edital dos convites abertos com as respectivas homologações/adjudicações.

28. Isto posto, propõe-se a realização das medidas saneadoras constantes do item anterior com vistas a identificar com precisão os responsáveis e os débitos pelas irregularidades identificadas, para, posteriormente, realizar-se o exame de mérito.

CONCLUSÃO

29. Realização de diligência das medidas indicadas no item 27.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao E. Ministro-Relator, com fundamento no art. 11 da LO-TCU, a realização de diligência à Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE para que, em relação ao Convênio 2917/2001 (Siafi 439825), firmado com a Funasa, envie a esta Secex/CE cópia integral do(s) processo(s) licitatórios relativos aos sistemas de abastecimento de água relativos às localidades de Cal, João Rosa e Garrote, devendo nele incluir: notas fiscais de pagamentos e boletins de medição, bem assim extratos da movimentação bancária relativa ao aludido convênio.

Secex/CE, em 19/6/2015.

(Assinado eletronicamente)

ROBERTO Sérgio do Nascimento

AUFC – Mat. 3039-2