

**Proc. TC-033.592/2015-2**  
**Tomada de Contas Especial**

**Parecer**

Na fase externa das apurações nesta Tomada de Contas Especial, foi arrolado um conjunto de sete gestores do Município de Lavras da Mangabeira/CE e uma empresa privada a título de responsáveis pelas irregularidades ocorridas nas etapas de licitação e de execução do sistema de abastecimento de água do Distrito de Arrojado, o qual constituiu o objeto do Termo de Compromisso n.º 49/2007 (Siafi 631527), firmado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o referido ente federado no valor de R\$ 843.463,45, com a previsão de transferência federal de R\$ 801.600,00 e contrapartida municipal de R\$ 41.863,45.

2. Nas citações, o débito foi avaliado em R\$ 805.189,38, valor das despesas totais compostas da participação federal (R\$ 801.600,00) e dos rendimentos financeiros auferidos (R\$ 3.589,38). A responsabilidade de ressarcimento da dívida aos cofres da entidade concedente foi atribuída, de forma solidária, à Senhora Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (Prefeita Municipal nos mandatos 2005/2008 e 2009/2012), aos Senhores José Maria de Almeida Sousa (Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura), Roberto Wagner Leite Machado (engenheiro responsável pela obra) e José Webston Nogueira Pinheiro (engenheiro responsável pela obra), e à WM Construções Ltda. (empresa executora), basicamente pelas seguintes razões:

a) ausência de registro em cartório da posse dos terrenos da captação e da estação de tratamento de água, de licenciamento ambiental, de outorga para o uso da água, de análises de qualidade da água, e de tratamento da água distribuída à comunidade;

b) falta de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) para o projeto de readequação do plano de trabalho;

c) ausência de itens de serviço (cobertura da captação flutuante, conjuntos elevatórios originais da captação, válvula controladora de nível do reservatório elevado e tampa superior das ventosas da adutora de água); readequação da planilha orçamentária para acrescentar um reservatório de 30m<sup>3</sup>, mas em detrimento de outros itens previstos (4 kits dosadores de produtos da casa de química); alteração de especificação do filtro ascendente (diâmetro inferior ao do projeto); e inexecução de 12 itens de serviço do contrato, avaliados em R\$ 15.941,96; e

d) faturamento de serviços pela WM Construções Ltda. nos anos de 2009 e 2010, embora sem a existência de empregados formais nesse período, incorrendo em suposta realização das obras por terceiros ou em sonegação de tributos ou de encargos trabalhistas.

3. Em sede de audiência, foi atribuída responsabilidade à Senhora Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (ex-Prefeita Municipal) e aos Senhores José Maria de Almeida Sousa (Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura), Francisco Duarte Campos Júnior (Presidente da Comissão de Licitação), Marcelino Milfont de Almeida (membro da Comissão de Licitação) e Cícero Machado Barbosa (membro da Comissão de Licitação), em virtude dos indícios de direcionamento da licitação em favor da empresa WM Construções Ltda., vencedora da Tomada de Preços n.º 2008.02.28.1, caracterizados sinteticamente pelas seguintes ocorrências:

a) desclassificação de dezesseis empresas na Tomada de Preços n.º 2008.02.28.1 por terem, principalmente, apresentado caução em títulos da dívida pública prescritos, sendo que, no mesmo dia (18/3/2008), cinco dessas empresas foram habilitadas em outra licitação (Tomada de Preços n.º 2008.02.28.2), embora tenham apresentado os mesmos títulos como caução;

b) omissão em inabilitar a WM Construções Ltda. por ter apresentado documento de CNPJ de outra empresa; e

c) divergências nas assinaturas dos membros da Comissão de Licitação (Senhores Marcelino Milfont de Almeida e Cícero Machado Barbosa) nas atas das Tomadas de Preços n.ºs 2008.02.28.1 e 2008.02.28.2.

4. Registrada a revelia da Senhora Edenilda Lopes de Oliveira Sousa e dos Senhores José Maria de Almeida Sousa e Marcelino Milfont de Almeida em apresentar defesa nos autos, a Unidade Técnica concluiu os exames da matéria por acolher parcialmente as alegações de defesa e as razões de justificativa dos demais responsáveis. Pela atuação da Senhora Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (ex-Prefeita Municipal) e do Senhor José Maria de Almeida Sousa (Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura), subsistiram as irregularidades relacionadas com as pendências na operação e na manutenção da obra para o funcionamento adequado do sistema, em especial a falta de análise de qualidade e de tratamento da água, bem como as relativas à execução da obra em desacordo com o plano de trabalho, na qual ocorreu pagamento de itens de serviços contratuais inexecutados (R\$ 15.941,96), e às omissões na prestação de contas final (falta de registro em cartório da posse do terreno, de outorga para uso da água e de licenciamento ambiental).

5. Quanto à responsabilidade dos engenheiros responsáveis pela obra – Senhores Roberto Wagner Leite Machado e José Webston Nogueira Pinheiro – e da empresa executora, WM Construções Ltda., foram mantidas as irregularidades concernentes à ausência de tampa superior das ventosas da adutora de água e à inexecução de itens de serviço do contrato (R\$ 15.941,96), por tratar-se de eventos ocorridos no decurso da execução da obra apurados no Relatório de Demandas Externas CGU n.º 00190.028246/2009-01. Por sua vez, restou mantida a responsabilidade dos agentes integrantes da Comissão de Licitação – Senhores Francisco Duarte Campos Júnior, Marcelino Milfont de Almeida e Cícero Machado Barbosa – acerca do direcionamento da Tomada de Preços n.º 2008.02.28.1 em favor da empresa vencedora, WM Construções Ltda.

6. A proposta de mérito da Unidade Técnica consiste em julgar irregulares as contas da Senhora Edenilda Lopes de Oliveira Sousa, condenando-a, solidariamente com os demais responsáveis arrolados nas citações, ao pagamento do débito no valor de R\$ 15.941,96, à data de 20/4/2010, decorrente do pagamento/recebimento de serviços não executados, e em aplicar-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/92. Pelo motivo de direcionamento da licitação, a proposta é por aplicar aos responsáveis arrolados nas audiências a multa prevista no art. 58, inciso II, da referida lei (peças 95/97).

7. Posteriormente, presentes os autos neste Gabinete para pronunciamento, os advogados da Senhora Edenilda Lopes de Oliveira Sousa trouxeram defesa complementar (peças 98/108), acompanhada de um conjunto de documentos sobre a realização da Tomada de Preços n.º 2008.02.28.1 e a contratação firmada com a WM Construções Ltda. Em síntese, as alegações de defesa e as razões de justificativa complementares se referem à baixa materialidade do valor da suposta inexecução parcial de serviços, insuscetível de causar prejuízo à utilização do sistema de abastecimento de água; à ausência de quantificação dos serviços do débito e da respectiva responsabilidade individual dos agentes municipais; à discrepância entre os índices de execução apurados nas vistorias técnicas (95,85% x 89,3%); ao prejuízo ao contraditório e à ampla defesa nas vistorias realizadas sem o acompanhamento de representante técnico da Prefeitura; à ausência de responsabilidade da Prefeita Municipal à época sobre atos por ela delegados; à necessidade de arquivamento do processo na hipótese de débito inferior ao limite fixado pelo Tribunal; e à boa-fé na conduta da responsável.

– II –

8. Como ponto de partida da análise por este *Parquet*, verifica-se que, prevista a execução do sistema de abastecimento de água no Distrito de Arrojado, em Lavras da Mangabeira/CE, no valor de R\$ 843.463,45, o contrato resultante da licitação da obra foi firmado com a licitante vencedora, empresa WM Construções Ltda., no montante de R\$ 832.730,32. A planilha de preços original do contrato é composta de 16 (dezesesseis) itens de serviços, também reunidos em 6 (seis) grupos de serviços conforme plano de trabalho do convênio/termo de compromisso (peça 8, pp. 21/40).

9. Após concluída parte dos serviços, foi proposta pela Prefeitura Municipal uma readequação do plano de trabalho em dezembro de 2009 (aprovada pela Diesp em 2/3/2010; peças 1, pp. 278/279; e 7, p. 12, item 2.2), diminuindo-se parcialmente os valores dos itens de serviços originais e crescendo-se três outros (reservatório de reunião apoiado de 30m<sup>3</sup> para a água proveniente da estação de tratamento, e ramal elétrico de média tensão trifásica para as bombas de captação). O novo valor contratual passou a ser de R\$ 839.847,23, composto de 19 (dezenove) itens de serviço (peça 13, pp. 24/39).

10. Na prestação de contas final apresentada, consta que, com a aplicação dos recursos federais integrais, foram auferidos rendimentos financeiros de R\$ 4.321,69. As despesas totais na obra alcançaram a cifra de R\$ 805.189,38 no período de 4/3/2009 a 20/4/2010, suportadas pelos recursos federais (R\$ 801.600,00) e por uma parcela dos rendimentos financeiros (R\$ 3.589,38). Embora não tenha havido dispêndio da contrapartida municipal na obra, o correspondente valor (R\$ 41.863,45) foi ressarcido à Funasa em 10/11/2010, após o término dos serviços, juntamente com o saldo remanescente dos rendimentos financeiros (R\$ 732,31), resultando na devolução total de R\$ 42.595,76.

11. O conjunto dessas informações iniciais indica que houve, portanto, nos próprios termos da prestação de contas final, execução parcial dos serviços do contrato readequado, avaliada em 95,87% (= R\$ 805.189,38/R\$ 839.847,23 x 100). Os índices percentuais de execução parcial dos seis grupos de serviços (peça 7, p. 13, quadro 2.3) situam-se na faixa de 91,3% (item 5 – estação de tratamento de água) a 98,9% (item 3 – adutora).

12. Na vistoria realizada no local em 28/2/2012 (peça 13, p. 54), foi confirmada a execução parcial da obra no mesmo índice de 95,87% indicado na prestação de contas final. A propósito, a divergência desse resultado comparativamente com os das vistorias de 2013 e 2016 – estes nos termos dos Pareceres de Engenharia n.º 38/2013 e 125/2016 da Diesp (peças 10, pp. 55/62; e 11, pp. 32/38) – com execuções parciais avaliadas pelo índice de 89,3% do valor do convênio, equivalente a 89,6% do valor do contrato readequado – decorre dos itens de serviços considerados inexecutados nas duas fiscalizações mais recentes, cujo montante não constou das citações nos autos.

13. A nosso ver, resta inviável retroceder o processo para acrescer tais parcelas às citações, haja vista que parte dos motivos das glosas, a exemplo da falta da cobertura da captação flutuante, da válvula controladora de nível e do material do leito filtrante, fica eivada de incerteza acerca da responsabilidade dos gestores municipais originários, em virtude da defasagem de tempo entre o término das obras (2010) e as datas das últimas fiscalizações (2013 e 2016). Outros itens de serviços de mais relevância ficam gravados apenas de ressalvas nas contas por terem sido esclarecidos nas defesas (peças 83 e 86), como os documentos comprovantes da entrega dos conjuntos motor-bomba de reserva e o acréscimo de outro filtro ascendente para suprir a especificação de diâmetro exigida no contrato.

14. Diferentemente das alegações de defesa apresentadas, não se verifica nos autos, de maneira geral, descumprimento ao princípio do contraditório e da ampla defesa dos responsáveis pela falta de prévia notificação da Prefeitura para acompanhamento de seus técnicos em algumas das vistorias realizadas. É entendimento consolidado na jurisprudência do Tribunal que a fase interna da tomada de contas especial corresponde a procedimento de caráter inquisitório, para apuração e coleta de dados, no qual não há partes, lide ou litígio. Assim, é irrelevante, para a configuração do contraditório – obrigatório na fase externa, a cargo do Tribunal, com o ingresso da documentação nessa instância de controle – a ocorrência ou não de notificação pela administração na fase interna da tomada de contas especial.

15. De qualquer modo, a despeito dos fatores relacionados com as divergências nos resultados das vistorias, não há relato de prejuízo à funcionalidade global do sistema de abastecimento d'água sob o ponto de vista técnico, recaindo as irregularidades atribuídas aos gestores e à empresa executora principalmente sobre o descumprimento do projeto previsto no plano de trabalho do convênio, as deficiências na manutenção e na operação da obra em benefício da comunidade local e, ainda, o pagamento indevido de despesas.

16. Em particular sobre as despesas indevidamente pagas, outro cenário de incerteza se extrai agora dos resultados do Relatório de Demandas Externas CGU n.º 00190.028246/2009-01, referentes à ausência de tampa superior das ventosas da adutora de água e à inexecução de itens de serviço do contrato (R\$ 15.941,96), basicamente por três circunstâncias. A primeira delas decorre da inexistência nos autos do inteiro teor do mencionado Relatório, em prejuízo da aferição da data a que se referem as correspondentes apurações. Nesse caso, não obteve êxito pesquisa realizada pela Assessoria deste Gabinete na atualidade para obter o documento na base de dados eletrônica do Tribunal, na internet e no próprio sítio da Controladoria-Geral da União (CGU). Embora se possa deduzir pela numeração do relatório que a fiscalização no local pela CGU tenha ocorrido no ano de 2009 e também haja indicativos de que o documento tenha sido elaborado no ano de 2010, sabe-se que a readequação do plano de trabalho e do contrato foi requerida à entidade concedente em dezembro de 2009 e as medições da obra se encerraram em época posterior, mais especificamente em 20/4/2010, de maneira que persiste incerteza se,

no período em que a CGU compareceu ao local, os serviços (inexecutados) a que se refere o Relatório de Demandas Externas teriam ou não sua execução iniciada segundo o cronograma físico da obra.

17. A segunda circunstância se remete, mesmo que se adotassem as apurações da CGU, à inexistência de medições e pagamentos para dois dos doze itens de serviços ali descritos (itens 02.05.01 e 09.11.01) ao longo dos oito boletins de medição da obra. Particularmente nesse caso, a glosa da metade do item 02.05.01 (instalação eletromecânica de bombas de 7,5 a 15CV) e de 2/6 do item 09.11.01 (instalação eletromecânica do conjunto motor-bomba) implicaria a necessidade de cômputo a título de crédito líquido, em favor da empresa executora, da parte não glosada que se deixou de computar nas medições, no valor de R\$ 2.191,83 (= R\$ 2.615,90 – R\$ 1.307,95 + R\$ 1.325,82 – R\$ 441,94).

18. O terceiro e último aspecto consiste em que as fiscalizações posteriores realizadas pela entidade concedente nos anos de 2012, 2013 e 2016, embora contenham análise de execução de itens de serviços das medições, não incorporaram às suas impugnações de despesas os serviços inexecutados mencionados no Relatório de Demandas Externas, seja no sentido de confirmá-los, seja para afastá-los.

19. Assim, como resultado do presente exame das irregularidades discriminadas nas citações, deixa de subsistir a glosa das despesas a título de débito sob o encargo dos gestores municipais e da empresa executora. Relativamente aos engenheiros responsáveis pela fiscalização da obra, ficam registrados como ressalva os aspectos relacionados com a execução parcial de itens de serviços do contrato, em virtude do atendimento à funcionalidade técnica do conjunto global do empreendimento. Prejudicada a imputação inicial de dano ao erário, cessa a jurisdição do Tribunal sobre a empresa executora, devendo ser excluída do processo a respectiva responsabilidade.

20. Todavia, por razões de prejuízo à operação plena do sistema de abastecimento quanto à função primordial de tratamento químico e análise da qualidade da água distribuída à população, mantém-se a irregularidade do correspondente ato de gestão situado na esfera de atribuições da Senhora Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (Prefeita Municipal nos mandatos 2005/2008 e 2009/2012) e do Senhor José Maria de Almeida Sousa (Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura). Note-se, nesse caso, que a omissão dos referidos gestores municipais à época não teria sido por insuficiência de recursos financeiros disponíveis, uma vez que houve devolução aos cofres federais do saldo remanescente dos rendimentos financeiros e também da parcela de recursos que corresponderia ao dispêndio da contrapartida prevista, sem perder de vista que, em tese, as despesas operacionais do sistema de abastecimento de água, após a conclusão das ações previstas no convênio, estariam sob o encargo do orçamento próprio do ente federado. Conforme relatado na última fiscalização feita pela entidade concedente (Parecer de Engenharia n.º 125/2016/Diesp), persistia ainda no ano de 2016 a falta de tratamento da água distribuída à população.

21. Também sob a responsabilidade dos referidos agentes municipais remanescem as irregularidades pelas ausências de registro em cartório da posse dos terrenos da captação e da estação de tratamento de água, de outorga para o uso da água e de licenciamento ambiental, devendo-se dar ciência desse conjunto de fatos, na deliberação a ser proferida nos autos, ao Tribunal de Contas Estadual para as providências que entender cabíveis em sua alçada.

– III –

22. No tocante às audiências realizadas nos autos, em princípio restariam prejudicados os elementos de suporte da irregularidade de direcionamento de licitação, haja vista que, até a data de término da proposta da Unidade Técnica, os autos não continham a documentação necessária para a análise da matéria com independência e livre convencimento da instância de controle externo. Todavia, com a superveniência dos documentos da licitação trazidos pelos representantes processuais da ex-Prefeita Municipal, é factível se concluir pela ausência de falha no procedimento de declarar inabilitado, na Tomada de Preços n.º 2008.02.28.1, um grupo de licitantes que ofereceram como caução títulos da dívida pública prescritos. Vencida a validade dos títulos da dívida pública, não haveria mesmo como conferir legitimidade à caução neles baseada.

23. Assim, embora os autos não contenham a documentação referente à segunda licitação (Tomada de Preços n.º 2008.02.28.2), pressupõe-se que o procedimento indevido teria ocorrido nesse segundo certame, pois aí teria havido habilitação de licitantes que ofereceram como caução títulos vencidos.

24. Além disso, parte dos licitantes do primeiro certame, entre os quais a empresa Projecon Projetos e Construções Ltda., foi inabilitada não só por causa dos títulos prescritos, mas também pela ausência do documento de certidão de quitação do profissional/pessoa física no CREA (peça 107, pp. 31/33). Tudo leva a crer que a ausência documental considerada pela Comissão de Licitação para a inabilitação desse contingente de licitantes não teria sido suprida por outros documentos equivalentes e integrantes da fase de habilitação, por isso não se equiparando, para o mesmo fim, a falta da referida certidão de quitação à falha na apresentação do CNPJ pela licitante WM Construções Ltda. (peça 101, p. 2). De forma distinta, os documentos de constituição e regularidade jurídica e fiscal apresentados por essa empresa na fase de habilitação contêm uma infinidade de referências ao CNPJ correto da licitante, a exemplo do contrato social da firma, certidões negativas de tributos federais, de dívida ativa da União e de débitos estaduais, e certidão da junta comercial do Estado do Ceará (peça 101, pp. 3/29, 33/35 e 78).

25. Como último quesito das audiências, resta inviável, em virtude da falta de alguma evidência comprobatória nos autos, o exame da suposta divergência entre as assinaturas de membros da Comissão de Licitação nas duas tomadas de preços. A despeito disso, não seria o caso de imputar irregularidade aos agentes municipais por discrepância de assinaturas se de tal fato não advier algum prejuízo aos atos procedimentais da licitação ou à gestão dos recursos públicos.

26. Como resultado das presentes considerações, conclui-se pela improcedência das irregularidades referentes ao suposto direcionamento de licitação.

– IV –

27. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se, em divergência parcial da proposta da Unidade Técnica (peças 95/97), por que sejam adotadas as seguintes medidas:

a) acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pela Senhora Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (ex-Prefeita Municipal), estendendo-se seus efeitos aos Senhores José Maria de Almeida Sousa (Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura), Francisco Duarte Campos Júnior (Presidente da Comissão de Licitação), Cícero Machado Barbosa (membro da Comissão de Licitação) e Marcelino Milfont de Almeida (membro da Comissão de Licitação), para considerar improcedentes os indícios de direcionamento da Tomada de Preços n.º 2008.02.28.1;

b) excluir da relação jurídica processual a responsabilidade da empresa WM Construções Ltda.;

c) com fundamento no art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei n.º 8.443/92, julgar irregulares as contas da Senhora Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (Prefeita Municipal) e do Senhor José Maria de Almeida Sousa (Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura), aplicando-se-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso I, da referida lei;

d) com amparo nos arts. 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei n.º 8.443/92, julgar regulares com ressalva as contas dos Senhores Roberto Wagner Leite Machado (engenheiro responsável pela obra) e José Webston Nogueira Pinheiro (engenheiro responsável pela obra), dando-se-lhes quitação; e

e) dar ciência ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará, acompanhada de cópia do relatório, do voto da deliberação que for proferida nos autos, acerca da ausência de análise da qualidade e do tratamento da água distribuída à população, bem como da falta do registro em cartório da posse dos terrenos da captação e da estação de tratamento de água, de outorga para uso da água e de licenciamento ambiental do sistema de abastecimento do Distrito de Arrojado, no Município de Lavras da Mangabeira/CE.

Ministério Público, 3 de maio de 2018.

**Cristina Machado da Costa e Silva**  
Procuradora-Geral