

GRUPO II – CLASSE II – 1ª Câmara

TC-033.592/2015-2

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Lavras da Mangabeira/CE.

Responsáveis: Cícero Machado Barbosa (008.705.273-39), Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (244.368.283-87), Francisco Duarte Campos Júnior (012.735.953-27), José Maria de Almeida Sousa (139.559.343-49), José Webston Nogueira Pinheiro (318.155.373-53), Marcelino Milfont de Almeida (171.682.793-00), Roberto Wagner Leite Machado (730.295.993-53) e WM Construções Ltda. (02.364.381/0001-13).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MUNICÍPIO DE LAVRAS DA MANGABEIRA. CONSTRUÇÃO DE SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA. EXECUÇÃO PARCIAL. INDÍCIOS DE FAVORECIMENTO À EMPRESA VENCEDORA DO CERTAME. CITAÇÃO SOLIDÁRIA DA EXPREFEITA COM A FIRMA E AUDIÊNCIA DE TAIS RESPONSÁVEIS, BEM COMO DE OUTROS GESTORES. NÃO ATINGIMENTO DO OBJETIVO CONVENIADO EM FUNÇÃO DE FALHA QUE NÃO PODE SER IMPUTADA SOMENTE AOS GESTORES MUNICIPAIS. DESCARACTERIZAÇÃO DA IRREGULARIDADE RELATIVA AO SUPOSTO FAVORECIMENTO DA CONTRATADA. CONTAS REGULARES COM RESSALVA DOS RESPONSÁVEIS. CIÊNCIA AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa em desfavor da Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa, Prefeita de Lavras da Mangabeira/CE nas gestões 2005/2008 e 2009/2012, em razão da impugnação total das despesas do Termo de Compromisso PAC 49/2007 (Siafi 631527).

2. Aquele ajuste, celebrado com a referida municipalidade e a Funasa, teve por finalidade a execução de Sistema de Abastecimento de Água, conforme o Plano de Trabalho à peça 1 (pp. 66/70), com vigência de 31/12/2007 a 31/12/2009, com prazo final para apresentação da prestação de contas em 1º/3/2010 (peça 1, p. 368).

3. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, a instrução da Secex/CE por meio da qual os fatos atinentes a este processo são circunstanciados (peça 95):

“HISTÓRICO

(...)

3. Os recursos federais foram liberados por meio de três ordens bancárias, depositadas na agência 940-7, conta corrente 15045-2, do Banco do Brasil (peça 3, p. 12-14):

Ordem Bancária	Data	Valor (R\$)
2008OB909494	27/11/2008	160.320,00
2008OB800574	27/1/2009	320.640,00
2008OB809809	6/10/2009	320.640,00

TOTAL		801.600,00
-------	--	------------

4. Em 20/1/2009, a Divisão de Engenharia de Saúde Pública-Diesp da Funasa/CE, realizou vistoria **in loco** no município e, em seguida, elaborou o Relatório de Visita Técnica 1, datado de 20/1/2009, por meio do qual constatou que as obras estavam em andamento e que a Prefeitura de Lavras da Mangabeira/CE havia utilizado 100% dos recursos referentes à primeira parcela dos recursos liberados pela Funasa/CE, que [correspondiam] a 20% do valor total (peça 1, p. 242-250).

5. Em seguida, a Funasa, por meio de expediente datado de 3/3/2009, solicitou à Prefeitura de Lavras da Mangabeira/CE o envio da prestação de contas parcial referente à primeira parcela do convênio firmado, com vistas à liberação da terceira e última parcela do ajuste (peça 1, p. 258-260).

6. Em 11/8/2009, a Diesp emitiu o Relatório de Visita Técnica 2, por meio do qual constatou que os serviços executados correspondiam a 100% das parcelas até então liberadas, concluindo deste modo que, até aquele momento, a execução física correspondia a 60% do objeto pactuado. Assim, por não ter sido identificada nenhuma irregularidade técnica que comprometesse o bom andamento da avença, recomendou-se, sob o aspecto técnico, a aprovação das prestações de contas parciais, referentes à primeira e segunda parcelas liberadas (peça 1, p. 262-274).

7. Na sequência, a Funasa/CE emitiu o Parecer Financeiro 465/2009, datado de 4/9/2009, referente à análise financeira da prestação de contas parcial referente à 1ª e 2ª parcela do [termo de Compromisso 49/2007], aprovando as despesas até então realizadas no valor de R\$ 366.412,43 (peça 1, p. 298-300).

8. A Prefeitura de Lavras da Mangabeira, após o recebimento dos recursos referentes à última parcela, por meio de expediente datado de 25/11/2009, propôs junto a Funasa a readequação do projeto.

9. Em 2/3/2010, a Diesp emitiu parecer técnico, por meio do qual, aprovou a proposta formulada pela Prefeitura, por [entender] aceitáveis e compatíveis com as necessidades dos sistemas os ajustes propostos. (Peça 1, p. 276-280).

10. A Diesp, em 27/3/2012, emitiu parecer técnico relativo à prestação de contas final, por meio do qual, constatou que até aquele momento, o objeto do [Termo de Compromisso] estava sendo atingido com a execução de 95,87% das obras, correspondente a R\$ 805.189,39 dos recursos repassados. Entretanto, o objetivo ainda não havia sido atingido, uma vez que o sistema não possuía funcionalidade por ainda não estar em funcionamento (peça 1, p. 286-288).

11. Na sequência, em 30/4/2012, a Funasa emitiu o Parecer Financeiro 71/2012, referente à prestação de contas final do convênio celebrado, por meio do qual, levando em conta a documentação apresentada pela conveniente, em conjunto com o Parecer Técnico da Diesp acima mencionado, condicionou a conclusão do parecer final ao [saneamento] das seguintes irregularidades (peça 1, p. 312-314):

a) [não funcionamento do sistema];

b) ausência de cópia dos termos aditivos de prorrogação de prazo de vigência do contrato, uma vez que o contrato expirou em 1º/10/2009, conforme 2º Termo Aditivo, [tendo os pagamentos ocorridos] no período de 20/10/2009 a 16/4/2010; e

c) pagamentos efetuados até 20/4/2010, fora da vigência do [ajuste] (31/12/2009), no valor de R\$ 159.882,27, contrariando o inciso V do art. 8º da IN/STN 1/1997.

(...)

13. Em 31/7/2013, a Diesp emitiu o Parecer Técnico 38/2013, por meio do qual, após a vistoria na localidade, reduziu o percentual de execução observado para 89,3%, correspondente ao montante de R\$ 753.067,23, conforme tabela abaixo (peça 2, p. 170-178):

Meta	Etapa/Fase	Especificação	Un	Quant.	Valor (R\$)
	1	Serviços preliminares	Un.	89,6%	13.689,79
	2	Captação flutuante	Un.	85,2%	69.278,82

1	3	Adutora	Un.	98,9%	429.346,05
	4	Casa de química	Un.	93,7%	35.973,24
	5	Estação de tratamento de água	Un.	58,4%	82.231,93
	6	Reservatório elevado	Un.	94,1%	122.547,40
TOTAL					753.067,23

14. O mesmo parecer concluiu ainda que, apesar dos 89,3% executados, o objetivo do convênio foi atingido apenas parcialmente, haja vista que a água do rio estava sendo distribuída aos moradores da localidade, porém sem o devido tratamento na ETA, expondo a população aos consequentes riscos sanitários e incômodos. Além disso, restaram ainda pendentes a documentação relativa ao registro em cartório da posse do terreno da estação de tratamento, e a ART do engenheiro responsável pelo projeto de readequação. Assim, recomendou a desaprovação parcial da prestação de contas final com as ressalvas supramencionadas. Ressalte-se que algumas páginas intermediárias do aludido parecer estão faltando, havendo a necessidade de diligência para obtê-las.

15. Na sequência, por meio do Parecer Financeiro 111/2014, de 23/5/2014, a equipe de convênios da Funasa/CE realiza uma reanálise da prestação de contas final, sugerindo a não aprovação da totalidade dos recursos repassados, (...) tendo em vista [as irregularidades acima mencionadas].

16. Por meio dos Ofícios 526/2014 e 527/2014 (peça 1, p. 392-394), a Funasa notificou o atual prefeito, Sr. Carlos Augusto Lima Bisneto, e a ex-Prefeita, Edenilda Lopes de Oliveira Sousa, respectivamente, sobre a não aprovação da prestação de contas final do TC/PAC 49/2007.

17. Em seguida, o atual gestor, encaminhou cópia de representação protocolada junto ao Ministério Público Federal em face da Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa, visando à suspensão da inadimplência do município (peça 2, p. 94-108).

18. Autuada a tomada de contas especial, o tomador de contas emitiu o Relatório de TCE, datado de 17/3/2015, atribuindo o débito original de R\$ 801.600,00, atualizado a partir da emissão das respectivas ordens bancárias, à Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa em razão da não aprovação da prestação de contas final do [termo de Compromisso] (peça 2, p. 146-152).

19. O [Certificado de Auditoria da CGU encontra-se à peça 2 (p. 196)] (...).

20. 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 2, p. 198).

21. No exame técnico procedido por esta Secex/CE (peça 4), restou evidenciado que o débito foi apurado corretamente no valor total dos recursos federais repassados, uma vez que a obra não possui funcionalidade, pois embora a água [estivesse] sendo distribuída à comunidade, carecia do devido tratamento (...).

22. Em relação à responsabilização, além da Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa, considerou-se que também deveria responder solidariamente:

a) a empresa que se beneficiou com pagamentos por serviços não realizados, WM Construções Ltda. (CNPJ 02.364.381/0001-13), sendo o débito atualizado a partir dos respectivos pagamentos a ela realizados;

b) o Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura da Prefeitura que assinou o contrato com a empresa contratada, Sr. José Maria de Almeida Sousa; e

c) o engenheiro responsável pela obra.

23. [Tendo em vista que] a Funasa não havia acostado aos autos a documentação encaminhada pela Prefeitura Municipal de Lavras da Mangabeira/CE a título de prestações de contas parciais e final do termo de compromisso em análise (...) [realizou-se diligência àquela entidade com o fito de obter tal documentação (...)].

(...)

26. Foi proposta ainda diligência ao Banco do Brasil para que apresentasse cópia dos extratos bancários da conta específica do termo de compromisso, bem como das contas de aplicação

financeiras [a ele] vinculadas, acompanhadas de cópias dos cheques ou ordens de pagamento que movimentaram as respectivas contas.

27. [Efetuadas as diligências, a Secex/CE (...) em nova instrução (peça 30), após a análise das peças acostadas aos autos, concluiu pela necessidade de realização [das seguintes medidas] (peça 30, p. 10-13):

- a) citação solidária da Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa, do Sr. José Maria de Almeida Sousa, da empresa WM Construções Ltda., dos Srs. Roberto Wagner Leite Machado e José Webston Nogueira Pinheiro, engenheiros responsáveis pela obra; e
- b) audiência da Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa, do Sr. José Maria de Almeida e dos Srs. Francisco Duarte Campos Júnior, presidente da Comissão de Licitação, Marcelino Milfont de Almeida e Cícero Machado Barbosa, ambos membros da Comissão de Licitação.

(...)

EXAME TÉCNICO

I – Citação do Sr. Roberto Wagner Leite Machado, engenheiro responsável pela obra (peça 82)

35. [O] (...) Sr. Roberto Wagner Leite Machado [aduziu que]:

- a) [não possui responsabilidade, pois] (...) a guarda e a conservação do local da obra não seria de sua competência, tendo a obra sido entregue, aferida e recebida em sua totalidade;
- b) [não pode ser responsabilizado por providências burocráticas atinentes ao registro de posse em cartório dos terrenos, ao licenciamento ambiental, à ausência de outorga para o uso da água, à ausência de análises de monitoramento da qualidade da água da fonte, pois são] questões que fogem de sua alçada como engenheiro;
- c) foi diligente quando da realização da obra, cumprindo seu **mister** (...). Após o recebimento pelo engenheiro, estando a obra estando finalizada, [não possuía mais qualquer gestão sobre ela];
- d) [deve ser excluído destes autos] em face da ausência de responsabilização quanto aos fatos nele colacionados.

Análise

(...)

37. Realmente, assiste razão ao responsável quando diz que [os itens burocráticos elencados no item ‘b’ **supra** não são de sua competência,] e sim da administração municipal.

(...)

38. [Também] é forçoso reconhecer que a intempestividade com que o relatório da Funasa foi elaborado impõe aos responsáveis o ônus de comprovar a adequada implementação do objeto da avença, por meio de provas que podem se revelar impossíveis de serem obtidas, em razão do tempo decorrido.

39. Quanto ao item ‘f’ [falta de tratamento da água], considera-se que decorreu de aspectos relacionados à operacionalização da obra, conforme evidenciado na análise das alegações de defesa constante dos itens 53-62 desta instrução.

40. Quanto aos itens de citação de ‘n’ a ‘p’ [inexecução de serviços e pagamentos não justificados], que constam do Relatório de Demandas Externas CGU 00190.028246/2009-01, entende-se que também se mostram pertinentes, pois tratam de irregularidades ocorridas no momento da execução da obra.

41. No entanto, no que diz respeito a estas irregularidades, o responsável também não se manifestou. Houve, contudo, manifestação da empresa executora da obra, bem como o Sr. José Webston Nogueira Pinheiro, também engenheiro responsável pela obra, quanto às aludidas irregularidades, à qual será analisada a seguir.

I – Citação do Sr. José Webston Nogueira Pinheiro, engenheiro responsável pela obra (peça 86) e da empresa WM Construções Ltda. (peça 83)

42. [Os responsáveis aduzem, em síntese, que]:

- a) imputação é confusa e dificulta a compreensão e a defesa, pois inicialmente o Parecer Técnico Final da DIESP, datado de 27/03/2012, relativo à prestação de contas final, constatou o atingimento de 95,87% de execução das obras, para no ano seguinte, por meio do parecer datado de 31/07/2013, reduzir este percentual para 89,3%;
- b) ao final, o parecer financeiro 111/2014, de 23/05/2014, sugere a não aprovação da totalidade dos recursos repassados, pois a água estaria sendo distribuída sem o devido tratamento;
- c) as conclusões da fiscalização apontam a ex-gestora municipal como a responsável pela quase totalidade das irregularidades apontadas, mas como não as individualiza, cabe aos ora defendentes sobre elas se manifestarem;
- d) (...) não podem ser responsabilizados por posterior fornecimento da água sem tratamento, uma vez que houve a contratação da empresa para construir a estação de tratamento, e, após a entrega da obra, não lhe competia tratar a água;
- (...)
- f) tudo não passa de deficiente apuração e equivocada conclusão, em especial diante do fato de que a obra foi executada entre 2008 e 2010, enquanto a fiscalização foi concluída em 2013. Neste período, por conta da ação do tempo, da população que faz uso dos equipamentos, e da incúria dos gestores públicos, avarias e defeitos ocorreram pela ausência de manutenção, mas que não são de responsabilidade do defendente;
- g) (...) a presente apuração não preenche os pressupostos necessários para assegurar a ampla defesa e contraditório para o seu regular processamento, o que a torna improcedente de plano e sem a necessidade de maiores esforços;
- h) o processo de tomada de contas especial não acatou a determinação do art. 2º da Lei 9.784/1999, que lhe impunha o dever de relatar com a necessária precisão e objetividade, os acontecimentos que ocasionaram a responsabilização deles. Desta forma, e diante de todos os substratos fáticos e jurídicos acima expostos, requer que seja revista a conclusão preliminar com a exclusão da responsabilidade de ambos da TCE;
- i) não sendo apurados de forma plena e precisa todos os fatos que autorizam a incidência da lei sancionadora, eventual punição nada mais será do que puro arbítrio. Não basta aparência, indício ou presunção, é preciso certeza absoluta da existência de uma conduta ilícita;
- j) no presente caso, não eram necessários maiores esforços para se verificar ausência de autoria deles e, conseqüentemente, de qualquer culpabilidade. Os diversos itens apontados são de responsabilidade do município contratante, enquanto outros decorrem da ausência de manutenção nos equipamentos instalados, não existindo prova alguma em contrário;
- (...)

43. Além dos esclarecimentos prestados, os responsáveis ainda acostaram aos autos a seguinte documentação:

- a) declaração de entrega de equipamento reserva - Adutora de Arrojado (peça 83, p. 10);
- b) relatório fotográfico (peça 83, p. 11-13);
- c) Nota Fiscal 197 (peça 83, p. 14);
- d) faturas, notas fiscais e retenção do ISS e do IRRF pela Prefeitura Municipal de Lavras da Mangabeira/CE, nos exercícios de 2008 (peça 83, p. 15-17), 2009 (peça 83, p. 18-34) e 2010 (peça 83, p. 35-45);
- e) guias da Previdência Social e comprovantes de declaração das contribuições a recolher a Previdência Social e a outras entidades e fundos por FPAS tomador, nos exercícios de 2008 (peça 83, p. 46-60), 2009 (peça 83, p. 62-89) e 2010 (peça 83, p. 90-103).

Análise

44. Os responsáveis alegam que não houve o relato dos acontecimentos, com precisão e objetividade, prejudicando o exercício do contraditório e da ampla defesa. Argumentam que a responsabilidade pelas irregularidades constantes dos autos é quase que integral do município de Lavras da Mangabeira-CE.

45. A empresa WM Construções Ltda. foi notificada regularmente pelo Tribunal, como já mencionado no item 34 desta instrução, ainda que se possa entender as dificuldades aduzidas pelos defendentes, não houve afronta aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

(...)

48. No que diz respeito ao item 'f' [falta de tratamento da água], considera-se que (...) há dois relatórios em que estão evidenciadas as irregularidades, quais sejam, o Relatório de Demandas Externas CGU 00190.028246/2009-01, assim como os Pareceres Técnicos 38/2013/Diesp e 125/2016 (peça 7, p. 9-16 e peça 14, p. 66-72). Os aludidos relatórios foram elaborados em datas diferentes. Neste sentido, os responsáveis foram chamados a prestar esclarecimentos quanto às irregularidades relativas ao tratamento de água.

(...)

51. É válido mencionar ainda que, segundo consta do Parecer Técnico 125/2016, elaborado pela Divisão de Engenharia e Saúde Pública (Diesp), após visita técnica, a estação de tratamento de água (ETA) estava com a execução de apenas 57,8% (peça 14, p. 71), evidenciando que a ausência de tratamento de água distribuída aos moradores não se deve somente a problemas operacionais.

52. No entanto, no mesmo parecer há a informação de que, na ETA, foi constatado que a água não estava sendo tratada adequadamente (...).

53. No que diz respeito ao fato de a obra estar concluída, com execução de 89,3% do valor contratado, e, mesmo assim, os responsáveis terem sido citados pelo total do débito, deve-se esclarecer que, diante da situação da água do rio estar sendo distribuída aos moradores da localidade sem o devido tratamento na ETA, (...) restou evidenciado que o objetivo conveniado de proporcionar abastecimento de água para atender o Distrito de Arrojado, no município de Lavras da Mangabeira/CE não foi alcançado, resultando em desperdício dos recursos federais repassados pela Funasa.

(...)

57. Nesse sentido, consoante jurisprudência consolidada deste Tribunal, via de regra, nos casos em que se constata a inexecução parcial do objeto pactuado, a imputação de débito integral pressupõe a imprestabilidade da parcela executada. Desta forma, conforme já mencionado, entende-se que, no caso concreto, em razão das deficiências apontadas na visita técnica da Funasa, a despeito de restringirem o uso do sistema de abastecimento de água, não impedem o aproveitamento por completo do que foi edificado, cabe imputar débito em valor correspondente ao das parcelas não executadas ou inservíveis, sob pena de enriquecimento sem causa da União.

58. Neste ponto, verifica-se que os técnicos da Funasa, ao vistoriarem a obra do termo de compromisso em análise, consideraram que o recurso deve ser glosado em sua totalidade, em razão de os objetivos do aludido termo de compromisso não terem sido atingidos, o que destoava da linha de entendimento adotada por esta Corte de Contas.

59. [De acordo com o Parecer Técnico 125/2016 (peça 14, p. 71), o Sistema de Captação teve valor glosado de R\$ 5.694,66, a Adutora teve uma glosa de R\$ 1.496,32, e, por último, a ETA teve o valor glosado de R\$ 47.189,78], totalizando R\$ 54.380,76 pagos sem a devida comprovação da execução. No entanto, não consta do parecer os serviços que não foram executados, impossibilitando aos responsáveis que apresentem as alegações de defesa. Neste aspecto, o parecer da Funasa carece de informações técnicas mais detalhadas para firmar convicção quanto à não execução dos serviços acima referenciados, de modo que não se vislumbra nas evidências acostadas aos autos robustez suficiente para apurar o dano havido ao erário.

(...)

61. Este fato poderia ensejar o arquivamento desta tomada de contas especial ante a falta de pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo, conforme prescreve o artigo 212 do Regimento Interno do TCU, pois não houve a quantificação do débito referente a cada um dos

responsáveis, um dos pressupostos de constituição de uma TCE, em desacordo com os arts. 5º, § 1º, inciso II, e 10, inciso I, alínea 'd', da IN/TCU 71/2012. No entanto, resta um débito remanescente, no valor de R\$ 15.941,96, contido no Relatório de Demandas Externas CGU 00190.028246/2009-01 (peça 7, p. 2-8).

(...)

63. Relativamente aos itens de 'h' a 'l', que fazem parte dos Pareceres Técnicos 38/2013 e 125/2016, os responsáveis buscam comprovar a execução dos serviços por meio de material fotográfico. No entanto, este meio de prova tem pouco poder de convencimento porque não consegue estabelecer relação de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas havidas nas obras constantes das imagens ou atestadas por testemunhos de terceiros. Também não se pode determinar com precisão o local e a data em que se fotografou. Ademais, fotos também não são capazes de evidenciar com clareza e precisão em que medida os serviços foram executados, e se o foram com a qualidade técnica requerida.

64. Assim, entende-se que as fotos acostadas aos autos não servem para comprovar a execução dos serviços. Por outro lado, conforme já mencionado, deve-se considerar que a intempestividade com que os pareceres da Funasa foram elaborados impõe aos responsáveis o ônus de comprovar a adequada implementação do objeto da avença por meio de provas que podem se revelar impossíveis de serem obtidas, em razão do tempo decorrido.

65. Nesse sentido, considera-se que deva ser afastada a responsabilidade dos defendentes quanto aos itens em análise, uma vez que, se é verdade que os aludidos itens de serviço não foram encontrados e que o diâmetro do filtro era inferior, também é verdade que não há como firmar convicção de quando as irregularidades ocorreram, ante a intempestividade com que os pareceres da Funasa foram elaborados.

66. No que diz respeito aos itens 'n' a 'p', [constantes do] Relatório de Demandas Externas CGU 00190.028246/2009-01 (peça 7, p. 2-8), considera-se que foram constatados no momento da execução da obra. Em consequência, não tiveram sua aplicação comprovada e, ao largo da discussão sobre a existência de desvio de dinheiro, mas sendo suficiente o apontamento de dano ao erário, devem ser cobrados da ex-prefeita, da empresa contratada e dos engenheiros responsáveis pela obra.

67. Igualmente, no que diz respeito à declaração que comprovaria a entrega do conjunto motor bomba CMB cent. eixo horiz. Q=8,07 l/s; H=59,34 mca; P=15CV, responsável pelo recalque do flutuante (Rio Salgado até ETA no distrito de Arrojado), entende-se que não serve de comprovação, uma vez que se trata de entrega de equipamento reserva e não do conjunto original, conforme se verifica da própria declaração.

68. Sendo assim, quantos aos itens 'n' e 'o', os responsáveis se limitam a apresentar fotos na tentativa de demonstrar a execução dos serviços. No entanto, conforme já demonstrado, a apresentação de fotos tem pouco poder de convencimento pelas razões já expostas.

69. No que se refere ao relatório de acompanhamento financeiro da obra, que os defendentes afirmam terem anexado aos autos, a fim de demonstrar um crédito da empresa com a contratante não quitado, no montante de R\$ 34.645,26, o qual foi o motivo para não devolução de valores dos itens sem comprovação de instalação, evidencia-se que o aludido relatório não foi encontrado na documentação acostada ao processo. Há apenas um atestado de execução de serviços acostado à peça 86, p. 14-28.

70. Sendo assim, considera-se que as alegações de defesa não tiveram o condão de sanear as irregularidades em comento.

71. Quanto à irregularidade 'p', os responsáveis acostaram aos autos a documentação de peça 83, p. 46-103, demonstrando o recolhimento das contribuições previdenciárias, nos exercícios de 2008 a 2010, o que, entende-se, saneia a irregularidade apontada nos autos.

(...)

73. Pontua-se apenas a alegação dos responsáveis de que, em razão do valor apresentado pela WM Construções Ltda. no processo licitatório ser de R\$ 832.730,32, o percentual apontado pelo engenheiro da Funasa informa a execução de 95,87% das obras, representado pelo valor de R\$ 798.338,55, equivaleria a 99,15% do valor total efetivamente recebido pela construtora da Prefeitura Municipal de Lavras da Mangabeira.

74. Na verdade, houve um aditivo ao contrato, o que elevou o valor de R\$ 832.730,32 para R\$ 840.375,78, conforme demonstra a tabela constante do Parecer Técnico 125/2016 (peça 14, p. 71). Ademais, a Funasa acatou a execução de 89,6%, correspondente ao valor de R\$ 753.067,23 do projeto aprovado e readequado, conforme já discriminado no item 13 desta instrução.

III – Citação da Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa, ex-Prefeita (peça 90), e do Sr. José Maria de Almeida Sousa, Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura (peças 89 e 94)

75. Relativamente à citação da Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa, ex-Prefeita Municipal de Lavras da Mangabeira/CE, e do Sr. José Maria de Almeida Sousa, Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura da Prefeitura Municipal de Lavras da Mangabeira/CE, estes compareceram aos autos apresentando basicamente as mesmas alegações de defesa anexadas às peças 89 e 90.

76. No entanto, não foi apresentada junto à defesa da Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa a procuração dos advogados que subscreveram as alegações de defesa acostada aos autos, razão pela qual a responsável será considerada revel, sem prejuízo da análise de sua defesa. Ressalte-se que há duas procurações do escritório Jacoby Fernandes & Reolon – Advogados Associados acostadas às peças 84 e 85, cuja a outorgante é a responsável. Contudo, não houve manifestação deste escritório.

77. Ressalte-se, ainda, que esta unidade técnica, por meio do Ofício 2877/2016-TCU/SECEX-CE, datado de 29/11/2016 (peça 91), alertou o advogado da responsável, Sr. Waldir Xavier de Lima Filho, que a falta de documento necessário à comprovação da representação processual, teria como consequência o fato de serem considerados inexistentes os atos praticados pela parte ou pelo procurador, caso não houvesse regularização da pendência no prazo estipulado no aludido ofício. Feitas estas considerações passamos ao exame das defesas apresentadas, nas quais expõem o que segue, em síntese:

a) não podem ser responsabilizados pela ausência de alguns itens de construção obra, identificada quando da fiscalização feita por esta Corte afirmando que a obra estava em desacordo com o que havia sido aferido, posto que a guarda e conservação do local da obra não é de sua competência. O certo é que a obra foi entregue, aferida e recebida em sua totalidade pelos responsáveis diretos;

b) quanto aos demais documentos ou providências alinhadas no corpo do ofício, tais como ‘ausência de documentação de registro de posse em cartório dos terrenos’, ‘ausência de licenciamento ambiental’, ‘ausência de outorga para o uso da água’, ‘ausência de análises de monitoramento da qualidade da água da fonte’, e demais itens, são na verdade, de ordem burocrática do município de Lavras da Mangabeira/CE, [alegam] que não podem ser responsabilizados por questões que fogem de sua alçada, pois a obra foi entregue, conforme constatado nos relatórios apresentados;

c) além disso, não têm como verificar **in loco**, ou ficar resguardando o local, pois não é função deles. Tampouco não teriam ou não têm como evitar o desgaste de material ou a incursão de vandalismo quanto aos materiais alinhados na inspeção;

d) foram diligentes quando da realização da obra, no que tange à sua conclusão, tanto que foi assinado o Termo de Aceite Final;

e) ocorre que, após o recebimento pelo engenheiro, a obra estando finalizada, saiu da competência deles, não tendo mais qualquer gestão direta sobre [ela], pois tal **mister** não está atrelado Chefe do Executivo Municipal ou ao Secretário de Obras Municipal;

(...)

Análise

(...)

79. Os responsáveis, argumentam em suas alegações de defesa que são parte ilegítima para responderem pelas irregularidades apontadas no presente processo (...).

(...)

81. Não pode prosperar a arguição de ilegitimidade passiva, uma vez que, como prefeita, compete à defendente prestar contas dos recursos recebidos para consecução do objeto ajustado por meio de termo de compromisso, responsabilidade esta do dirigente máximo do ente público municipal, portanto indelegável, uma vez que se delega tão-somente a competência.

(...)

83. Portanto, cabia à ex-prefeita, como signatária do [ajuste], manter em condições normais de operação e funcionamento, bem como prestar toda a manutenção que fosse necessária, de modo a garantir os benefícios à população, por intermédio das obras construídas com recursos da Funasa.

(...)

85. Da mesma forma, competia ao Sr. José Maria de Almeida Sousa, como Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura da Prefeitura Municipal de Lavras da Mangabeira/CE e signatário do contrato celebrado com a empresa que executou a obra, garantir, não só que o contrato fosse cumprido integralmente, o que não ocorreu, mas também manter a obra operando em condições normais e com a realização das manutenções exigidas após a conclusão da obra.

(...)

93. Nesse contexto, conclui-se que os defendentes administraram os recursos do convênio de forma irregular e que a obra foi concluída em 89,3%. Assim, existem evidências materiais que suportem a conduta culposa ou dolosa dos defendentes.

94. Embora o parecer da Funasa careça de informações técnicas mais detalhadas para a identificação dos itens de serviço não executados, de modo que não se vislumbrou nas evidências acostadas aos autos robustez suficiente para apurar o dano havido ao erário, tem-se as constatações feitas no Relatório de Demandas Externas CGU 00190.028246/2009-01 (peça 7, p. 2-8), onde há itens não executados, no valor de R\$ 15.000,00.

95. Relativamente ao não funcionamento adequado do sistema de abastecimento de água em função de pendências relativas à operação, manutenção do patrimônio público, no caso concreto, verifica-se que a competência para aplicação de sanções é do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, o qual deverá ser comunicado das ocorrências tratadas nestes autos.

IV – Audiência dos Srs. Francisco Duarte Campos Júnior, ex-presidente da Comissão de Licitação, e Cícero Machado Barbosa, ex-membro da Comissão de Licitação (peças 87 e 88)

96. [Os responsáveis] (...) argumentam basicamente que houve prescrição da pretensão punitiva, uma vez que as irregularidades constatadas na Tomada de Preços 2008.02.28.1 se deram no exercício de 2008, tendo a pretensão punitiva se exaurido em 26/3/2013, ou seja, cinco anos após o encerramento da licitação, que se deu em 26/3/2008 (peça 1, p. 326) (...).

Análise

97. (...) [O] Tribunal fixou, em incidente de uniformização de jurisprudência julgado mediante o Acórdão 1.441/2016 – TCU – Plenário, que:

9.1.1. a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;

9.1.2. a prescrição a que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;

9.1.3. o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil;

9.1.4. a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;

(...)

9.1.6. a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992;

9.1.7. o entendimento consubstanciado nos subitens anteriores será aplicado, de imediato, aos processos novos (autuados a partir desta data) bem como àqueles pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por este Tribunal;’

(...)

99. Assim, no que tange às irregularidades constatadas na Tomada de Preços 2008.02.28.1 [que ocorreram em 2008, tem-se que o ato ordenatório da audiência se deu em 23/9/2016 (peça 31)]. Portanto, transcorreram menos de dez anos desde a interrupção do prazo prescricional em 2016, que se deu com a audiência, não incidindo a prescrição da pretensão sancionatória do TCU no presente caso.

(...)

101. No mérito, entende-se que persistem indícios de direcionamento de licitação em favor da empresa W.M. Construções Ltda., vencedora da Tomada de Preços 2008.02.28.1, constituindo-se em grave infração à norma legal, passível da aplicação da multa do art. 58, II, da Lei 8.443/1992.

V - Audiência da Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa e do Sr. José Maria de Almeida Sousa, Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura

102. A Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (CPF 244.368.283-87), ex-Prefeita Municipal de Lavras da Mangabeira/CE, e o Sr. José Maria de Almeida Sousa (CPF 139.559.343-49), Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura da Prefeitura Municipal de Lavras da Mangabeira/CE, não se manifestaram quanto às irregularidades constantes do Relatório de Demandas Externas CGU 00190.028246/2009-01 (peça 7, p. 2-8, peça 10, p. 14-20, 65-71; peça 14, p. 7-13), mas tão somente dos itens de citação.

VI – Audiência do Sr. Marcelino Milfont de Almeida, ex-membro da comissão de licitação

(...)

104. O responsável (...) não atendeu à audiência, impondo-se, portanto, que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, conforme já mencionado.

CONCLUSÃO

105. Da análise constante dos itens 38 a 106 da presente instrução, realizada com base nas informações, pareceres e documentos presentes nos autos, verificou-se que o objeto do Termo de Compromisso 49/2007 não foi atingido em decorrência de pendências relativas ao não funcionamento adequado do empreendimento e da inexecução de alguns itens, no valor de R\$ 54.380,76, pago sem a devida comprovação da execução.

(...)

107. Após a apresentação das alegações de defesa pelos responsáveis e considerando ainda as informações contidas no Parecer Técnico 125/2016, elaborado pela Divisão de Engenharia e Saúde Pública da Funasa, restou evidenciado que as irregularidades relativas à realização de abastecimento de água, sem o devido tratamento, decorrem de aspectos operacionais do empreendimento e não por deficiências construtivas.

108. Nesse contexto, considerando o funcionamento parcial da obra e não subsistindo a motivação principal pela qual haviam sido citados os responsáveis, ou seja, a não consecução dos objetivos pactuados no ajuste em razão de irregularidades concernentes a aspectos construtivos, considerou-se como débito o valor dos serviços não executados, consoante jurisprudência consolidada deste Tribunal.

109. Entretanto, a Funasa não quantificou quais serviços não teriam sido executados no projeto, impossibilitando a quantificação do débito a ser imputado a cada responsável, o que poderia

ensejar o arquivamento desta tomada de contas especial, ante a falta de pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo, conforme prescreve o artigo 212 do Regimento Interno do TCU, e os arts. 5º, § 1º, inciso II, e 10, inciso I, alínea ‘d’, da IN/TCU 71/2012. No entanto, restou um débito remanescente, no valor de R\$ 15.941,96, contido no Relatório de Demandas Externas CGU 00190.028246/2009-01 (peça 7, p. 2-8).

110. Assim, no presente caso, existe a ocorrência de serviços não executados, a conduta dolosa ou culposa da não execução de serviços e o nexo de causalidade (pagamento de tais serviços pelos ex-gestores). Inexiste, ainda, excludente de culpabilidade, pois dos gestores era exigível conduta diversa da praticada, além do potencial conhecimento da ilicitude por ambos.

111. Desta forma, as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, os Srs. José Maria de Almeida Sousa, Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura da Prefeitura Municipal de Lavras da Mangabeira/CE, Roberto Wagner Leite Machado e José Webston Nogueira Pinheiro engenheiros responsáveis pela obra, e a empresa WM Construções Ltda., devem ser, em parte, acatadas uma vez que parte das condutas culposas a eles atribuída foi elidida.

112. Quanto aos itens de audiência, a Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (CPF 244.368.283-87), ex-Prefeita Municipal de Lavras da Mangabeira/CE, e o Sr. José Maria de Almeida Sousa (CPF 139.559.343-49), Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura da Prefeitura Municipal de Lavras da Mangabeira/CE, não se manifestaram quanto às irregularidades constantes do Relatório de Demandas Externas CGU 00190.028246/2009-01.

113. Já os Srs. Francisco Duarte Campos Júnior, ex-presidente da Comissão de Licitação e Cícero Machado Barbosa (CPF 008.705.273-39), ex-membro da Comissão de Licitação, argumentaram basicamente, que houve prescrição da pretensão punitiva, uma vez que as irregularidades se deram no exercício financeiro de 2008, somente ocorrendo a audiência em outubro de 2016, já tendo transcorrido o lapso de mais de sete anos entre sua ocorrência e a audiência do feito em epígrafe.

114. Sobre a prescrição da pretensão punitiva, restou demonstrado que, em recente incidente de uniformização de jurisprudência (Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário), o TCU decidiu pela aplicação do prazo prescricional de 10 anos, contado da ocorrência do fato irregular e interrompido pela citação, audiência ou oitiva da parte.

115. Assim, como a data de ocorrência das irregularidades foi a do encerramento da licitação, que se dera em 26/3/2008 (peça 1, p. 326), e tendo ato ordenatório da audiência se dado em 23/9/2016 (peça 31), conclui-se que ainda não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva do TCU, que, nesse caso, é de 10 anos do fato gerador.

116. Sendo assim, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade, cujas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU, procedendo-se à condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.”

4. Com tais considerações, a proposta de mérito foi redigida nos seguintes termos (peças 95, pp. 20/21, 96 e 97):

“I) considerar revéis a Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa e o Sr. Marcelino Milfont de Almeida, nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992;

II) rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. José Maria de Almeida Sousa, Roberto Wagner Leite Machado, José Webston Nogueira Pinheiro e pela empresa WM Construções Ltda.;

III) julgar irregulares as contas da Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’, 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992;

IV) condenar em débito solidário a Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa e os Srs. José Maria de Almeida Sousa, Roberto Wagner Leite Machado, José Webston Nogueira Pinheiro, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, conforme preconizam os arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 210, **caput**, e 214, inciso III, do RI-TCU, com a fixação do prazo

de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI-TCU, o recolhimento da dívida em favor da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas de ocorrência do seu fato gerador até o efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, as quantias já recolhidas ou quaisquer novos valores eventualmente ressarcidos, na forma da legislação em vigor:

Data	Valor (R\$)
20/4/2010	15.941,96

V) aplicar multa individual à Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa e aos Srs. José Maria de Almeida Sousa, Roberto Wagner Leite Machado, José Webston Nogueira Pinheiro e à empresa WM Construções Ltda., com base no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RI-TCU, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI-TCU, o recolhimento da dívida em favor do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até o dia do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

VI) aplicar multa individual à Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa e aos Srs. José Maria de Almeida Sousa, Francisco Duarte Campos Júnior, Marcelino Milfont de Almeida e Cícero Machado Barbosa, prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão condenatório até a data do efetivo pagamento, caso quitada após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

VII) autorizar o pagamento parcelado das dívidas, caso seja requerido, em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI-TCU, fixando-se o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para a comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para a comprovação do recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, os acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RI-TCU);

VIII) autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

IX) dar ciência da decisão que vier a ser prolatada por esta Corte ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará –TCM/CE.

X) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República do Ceará, 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 que entender cabíveis.”

5. O MP/TCU, em parecer da lavra da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, teceu as seguintes considerações sobre este processo (peça 109):

“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 acrescer um reservatório de 30m³, 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 (dezesseis) 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 acrescentando-se três outros (reservatório de reunião apoiado de 30m³ 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.”

É o Relatório.