

TC 006.515/2013-4

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Aiuaba/CE

Responsáveis: Pedro Roberson Feitosa (CPF 005.716.793-15) e GPM Projetos e Construções Ltda. (CNPJ 01.623.193/0001-08)

Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: de mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata-se do processo de Tomada de Contas Especial instaurado pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa, em razão da não aprovação da prestação de contas devido a falhas na execução da obra, ocasionando a não utilização da mesma pela população, relativa ao Convênio 385/2001 (peça 1, p. 61-75), firmado entre a Funasa como concedente e o município de Aiuaba/CE como conveniente, em 30/12/2001, no valor total de R\$ 153.000,00, sendo R\$ 104.000,00 oriundos do concedente e R\$ 49.000,00 de contrapartida, que tinha como objetivo a execução de Sistema de Esgotamento Sanitário no Distrito de Barra do citado município.

HISTÓRICO

2. Após a assinatura do convênio em tela foi emitida uma ordem bancária em 30/4/2002, no valor de R\$ 104.000,00 (peça 1, p. 87).

3. Devido ao atraso no repasse dos recursos o convênio sofreu um aditivo de prazo, tendo sido fixada a data de 30/6/2003 para encaminhamento da prestação de contas (peça 1, p. 98).

4. Na época em que iam ser iniciados os serviços objeto do convênio em tela, foi criado pelo Governo Federal o Programa Alvorada, beneficiando com água e esgoto a diversos municípios do estado do Ceará, dentre eles o município de Aiuaba. Diante desse fato, a Prefeitura de Aiuaba/CE, no intuito de resolver os problemas causados pelo lançamento do esgoto sem tratamento do Distrito de Barra no Açude Benguê, que abastece a sede do município, solicitou à Funasa que os recursos do convênio em tela fossem usados para a resolução desse problema (peça 1, p. 204). A Funasa aprovou esse pleito em 25/11/2002 (peça 1, p. 144).

5. Em visitas técnicas realizadas em 3/4/2003 e 10/7/2003 a Funasa constatou estarem atrasadas as obras, solicitando medidas da Prefeitura para evitar transtornos no atingimento das metas (peça 1, p. 186-192).

6. Em 8/9/2003 a Funasa solicitou a apresentação da prestação de contas final (peça 1, p. 124).

7. A Prefeitura em tela informou que, devido à alteração no Plano de Trabalho do referido convênio, entendia que o prazo de apresentação da prestação de contas deveria ser alterado (peça 1, p. 146).

8. A Funasa em 20/10/2003 (peça 1, p. 156) e 12/1/2004 (peça 1, p. 164), solicitou novamente à Prefeitura Municipal de Aiuaba/CE, o envio, num prazo de quinze dias, da prestação de contas final.
9. Diante disso, a Prefeitura em tela solicitou a prorrogação de ofício do prazo de vigência do Convênio (peça 1, p. 198-202).
10. Em 18/11/2005 a Prefeitura Municipal de Aiuaba/CE encaminhou à Funasa a prestação de contas (peça 1, p. 216).
11. Em 31/5/2006 um Parecer Técnico da Funasa concluiu que, quanto ao aspecto físico, o objeto do convênio foi atingido. Entretanto, devido a falhas na execução da obra, o sistema de esgotamento construído não podia ser usufruído pela população, uma vez que o esgoto coletado não chegava, por gravidade, à estação de tratamento de esgotos construída. Ademais, ainda segundo o Parecer, não foi construído o tratamento preliminar, constituído de grade, caixa de areia e medidor de vazão, além de as lagoas de estabilização construídas estarem em estado de degradação, em vista de sua não utilização e de não haver sido colocada a grama prevista no projeto. Diante desses fatos o Parecer é no sentido de que o objeto do convênio não foi cumprido (peça 1, p. 322-326).
12. Além da impugnação dos serviços de engenharia do convênio, foram impugnados também os serviços relativos ao Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (PESMS), que seriam parte integrante do objeto do convênio (peça 1, p. 332-334).
13. Em 2/8/2006, a Prefeitura Municipal de Aiuaba/CE foi notificada da impugnação dos serviços executados (peça 1, p. 338).
14. Em 19/11/2007 a Funasa emitiu Parecer Financeiro pela não aprovação da prestação de contas do convênio em tela (peça 2, p. 15-17). Na mesma data o responsável foi notificado para que fizesse a restituição dos valores do convênio (peça 2, p. 23).
15. Diante da notificação recebida, o Sr. Pedro Roberson Feitosa solicitou nova inspeção por parte da equipe de engenharia da Funasa (peça 2, p. 53). Tal visita foi realizada em 20/3/2008. No decorrer dela a Funasa estabeleceu as medidas necessárias para que o sistema fosse posto em operação (peça 2, p. 63-65).
16. Em 20/5/2008 o responsável solicitou à Funasa prorrogação do prazo por mais sessenta dias. Em relação à execução das ações do PESMS, o responsável afirmou que as mesmas somente poderiam se dar quando a obra estivesse atendendo à comunidade (peça 2, p. 115). A prorrogação foi concedida pela Funasa (peça 2, p. 119-121).
17. Em 25/9/2008 o responsável solicitou mais sessenta dias de prazo para o funcionamento do sistema (peça 2, p. 127). A Funasa deferiu tal solicitação, dilatando o prazo para 24/11/2008 (peça 2, p. 135).
18. Em 27/4/2009, o responsável foi novamente informado do deferimento do prazo e que teria sessenta dias para o término da obra (peça 2, p. 160).
19. Não havendo manifestação do responsável, em 26/10/2009 o processo de Tomada de Contas Especial foi encaminhado ao Coordenador Regional da Funasa/CE (peça 2, p. 170) e em seguida à Controladoria-Geral da União no Estado do Ceará (CGU-CE) (peça 2, p. 190).
- 19.1. A Secretaria Federal de Controle Interno manifestou-se pela irregularidade das contas, conforme Relatório de Auditoria à peça 2, p. 202-206 e Certificado de Auditoria à peça 2, p. 208. O Pronunciamento Ministerial se encontra à peça 2, p. 210.
20. O presente processo foi constituído já no âmbito desta Corte de Contas no dia 22/11/2012. A instrução desta Secex (peça 7) salientou que, para a execução da obra, a Prefeitura em tela firmou, em 26/2/2003, contrato com a empresa GPM – Projetos e Construções – Ltda. (peça 1, p. 258-268).

21. A Prefeitura de Aiuaba/CE efetivou dois pagamentos à GPM, executora da obra. O primeiro em 25/3/2003, no valor de R\$ 75.963,12 (peça 1, p. 290 e peça 1, p. 304) e o segundo em 19/5/2003, no valor de R\$ 52.159,41 (peça 1, p. 302 e peça 1, p. 306).

EXAME TÉCNICO

22. Esta unidade determinou a citação dos responsáveis Sr. Pedro Roberson Feitosa e empresa GPM – Projetos e Construções Ltda. (peças 7 a 9).

23. O ofício de citação ao responsável Sr. Pedro Roberson Feitosa (peça 10) foi recebido no dia 19/7/2013 (peça 13). O responsável apresentou resposta, intempestivamente, no dia 7/8/2013 (peça 14).

24. O ofício de citação à empresa GPM (peça 11) foi recebido no dia 16/7/2013 (peça 12). A empresa responsável apresentou resposta, intempestivamente, no dia 16/8/2013 (peça 15). Analisamos a seguir as respostas dos responsáveis.

Pedro Roberson Feitosa (Of. 1123/2013, peça 10)

ALEGAÇÕES DE DEFESA (peça 14)

25. O responsável alegou, em síntese:

25.1. após realizadas cerca de 90% das obras, constatou-se que o esgoto não chegava por gravidade à estação construída;

25.2. o projeto técnico da obra maculada pela mencionada falha havia sido aprovado pela Funasa em 25/11/2002 (peça 1, p. 144). Havia uma falha em tal projeto, causadora do referido problema;

25.3. em decorrência do problema, em 2004 a Prefeitura em tela solicitou à Funasa um ajuste técnico da obra e prorrogação do prazo de prestação de contas;

25.4. apresentada a prestação de contas, já em gestão subsequente, um Parecer da Funasa considerou que quanto ao aspecto físico o objeto do convênio fora atingido;

25.5. a gestão subsequente na Prefeitura de Aiuaba/CE realizou carta-convite para as obras complementares, com anuência da Funasa e com recursos municipais;

25.6. ficou acordado com a Funasa, na visita técnica que esta realizou em 20/3/2008, que, após a realização das obras complementares (construção de uma estação elevatória), seria executado também o PESMS (peça 2, p. 63-65);

25.7. o que foi pago foi executado, de acordo com projeto aprovado pela Funasa. O responsável e a empresa GPM, portanto, nada têm a devolver à Funasa.

Evidências suplementares (peças 16 e 17)

26. A peça 16 consiste em imagem de satélite do Distrito de Barra obtida por este Auditor no programa “Google Earth”. Assinalamos com a seta “Lagoas de Estabilização” o lugar onde se encontram as referidas obras sanitárias.

27. A imagem permite identificar três lagoas de forma retangular. Na lagoa mais próxima da seta pode-se distinguir o fundo arenoso da lagoa. Nas duas outras, um rastro arenoso as atravessa, e atravessa inclusive a barreira que deveria separá-las. A imagem sugere, portanto, que as lagoas, e conseqüentemente o sistema de esgotamento sanitário, não se encontram em funcionamento.

28. A peça 17 consiste na parte relevante de um Relatório de Fiscalização realizada pela CGU no município de Aiuaba/CE em março de 2004, obtido por este Auditor na Internet. Concluiu a CGU que, na época, a obra não havia sido concluída, embora já se tivesse esgotado o prazo da prestação de contas da obra, encontrando-se o convênio em estado de inadimplência. A obra já se encontrava inclusive com sinais de desgaste. Segundo a CGU, o prefeito alegou que a obra não foi concluída devido às fortes chuvas, alegação que não foi aceita pela CGU.

EXAME DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA

29. A obra foi realizada. Por uma falha do projeto, o qual foi aprovado pela Funasa, a obra, embora concluída, não está funcionando. Mas foi realizada. Esta a essência das alegações do responsável. Analisemo-la.

30. Em primeiro lugar, observe-se que o prazo do convênio se encerrou em 30/6/2003 (peça 1, p. 98). Após constatado que o sistema de esgotamento sanitário não funcionava, o então Prefeito encaminhou sucessivos pedidos de mais tempo para realizar as obras complementares que garantiriam tal funcionamento, principalmente a construção da estação elevatória:

30.1. 4/4/2008 – o Prefeito solicitou 60 dias de prazo para realizar as obras complementares, o que foi deferido pela Funasa (peça 2, p. 63-72);

30.2. 9/6/2008 – o Prefeito solicitou mais 60 dias de prazo, alegando que as chuvas impediram a realização das obras. Tal pedido teve parecer favorável de engenheiro da Funasa (peça 2, p. 115-121);

30.3. 2/10/2008 – o Prefeito solicitou mais 60 dias de prazo, alegando precisar de tempo para receber os equipamentos necessários. A Funasa deferiu este pedido, informando que o novo prazo terminaria impreterivelmente em 24/11/2008 (peça 2, p. 127-135).

31. Conclui-se, portanto, que a Funasa constatou por várias vezes a necessidade de obras complementares e comunicou tal constatação ao Senhor Prefeito, que por diversas vezes solicitou prazo para realizar tal complementação. Não consta evidência de que hoje o sistema de esgotamento sanitário em tela esteja em funcionamento. Ao contrário, a imagem da peça 16 sugere que não está (itens 26-27).

32. Em segundo lugar, há uma questão de cunho mais doutrinário. Uma obra foi realizada e, no entanto, não funciona, e, portanto, não beneficia a população. A questão é de se saber se aí existe irregularidade. O Ministro-Relator do Acórdão 2.620/2010-TCU-2ª Câmara, no seu Relatório, afirmou que

No âmbito da Administração Pública Federal, os convênios de mútua cooperação (...) albergam obrigações de resultado, e não de meio. Neste sentido, a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos e a aprovação da prestação de contas têm por premissa o efetivo atingimento da finalidade pactuada, sob pena de devolução dos recursos. Nestes autos, por imperativo lógico, o objeto ajustado não era simplesmente 'execução de sistema de abastecimento de água', mas efetivo funcionamento do sistema construído, com proveito para a comunidade. (...)

O gestor público não pode entregar o objeto pactuado 'à própria sorte'. Incumbe-lhe 'correr atrás', pelos meios legais, claro, da fiel execução do convênio.

33. No mesmo sentido segue o Acórdão 1471/2013 – TCU – Plenário:
Em situações como essa, em que as finalidades do convênio não foram alcançadas, por culpa exclusiva do conveniente, a jurisprudência desta Corte é no sentido de condenar pelo ressarcimento do valor integral.

34. Esta Corte de Contas tem entendido, portanto, que um convênio é essencialmente finalístico, sendo a finalidade a prestação de um serviço a certa parcela da população. Se tal prestação não é feita o convênio não atingiu seus objetivos, independente de a obra ter sido executada.

35. Além disso, o próprio responsável se comprometeu por diversas vezes a realizar as obras complementares. Reconheceu, portanto, a importância das mesmas e o fato de que eram indispensáveis para a prestação do serviço para a população, e não as realizou. O fato de o projeto ter sido aprovado pela Funasa não exime a Prefeitura de tentar, por todos os meios, fazer com que o sistema de esgotamento sanitário funcionasse, pois afinal era a sua população que seria beneficiada.

GPM Projetos e Construções Ltda. - Ltda. (Of. 1124/2013, peça 11)

ALEGAÇÕES DE DEFESA (peça 15)

36. A empresa responsável alegou, em síntese:

36.1. a empresa foi contratada pela Prefeitura em tela para realizar a obra referida quando, em meados de 2004, por ocasião da terceira vistoria realizada pela Funasa, constatou-se que um erro no projeto impediria que o esgoto coletado chegasse por gravidade à estação de tratamento;

36.2. a empresa GPM então recebeu a ordem de paralisação das obras e nunca mais recebeu ordem de reinício;

36.3. a empresa realizou por sua própria conta, e sem pagamento, um serviço de conservação no talude das lagoas de estabilização, após uma fiscalização da Controladoria-Geral da União em abril de 2004;

36.4. a Funasa, em parecer técnico de 31/5/2006, concluiu que quanto ao aspecto técnico o objeto do convênio foi atingido;

36.5. os fatos ocorreram há mais de dez anos, estando prescrita qualquer ação punitiva.

EXAME DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA

37. As alegações da GPM vão no mesmo sentido das do ex-Prefeito, e portanto consideramo-las analisadas nos itens 29 a 35. A única alegação não mencionada é a de que os fatos ocorreram há mais de dez anos, estando prescrita qualquer possibilidade de sanção.

38. A Instrução Normativa – TCU 71, de 28/11/2012, no seu art. 6º, inciso II, estabelece que fica dispensada a instauração de tomada de contas especial quando houver decorrido prazo superior a dez anos entre a data provável da ocorrência do dano e a primeira notificação pela autoridade administrativa competente.

39. No caso em tela, a Prefeitura recebeu os recursos em 30/4/2002 (item 2), e a primeira notificação solicitando a devolução dos recursos data de 2/8/2006 (item 13). O prazo decorrido foi bem menor que dez anos e, portanto, cabe a instauração da presente tomada de contas especial.

39.1. Conforme a divisão dos pagamentos realizados à GPM (item 21), e como os recursos repassados pela Funasa foram de R\$ 104.000,00, consideramos, para efeito de débito, os valores de R\$ 51.840,59 (25/3/2003) e R\$ 52.159,41 (19/5/2003). O débito apurado, atualizado até 11/9/2013, corresponde a R\$ 385.494,19 (peça 18).

CONCLUSÃO

40. Considerando-se que:

40.1. a obra Sistema de Esgotamento Sanitário no Distrito de Barra do citado município não se encontra em funcionamento, e, portanto, não cumpre sua finalidade (itens 26 a 29);

- 40.2. sucessivos compromissos de realizar as obras complementares necessárias ao funcionamento do sistema não foram cumpridos (item 30);
- 40.3. o entendimento dominante no TCU quanto à questão é que, no caso de convênios cujas finalidades não foram atingidas, devem-se devolver os recursos recebidos (itens 32 a 34);
- 40.4. é plenamente cabível a presente tomada de contas especial, conforme a Instrução Normativa – TCU 71, de 28/11/2012, no seu art. 6º, inciso II (itens 38 e 39);
- 40.5. em face da análise promovida nos itens 26 a 35 e 37 a 39, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Pedro Roberson Feitosa e pela empresa GPM Projetos e Construções Ltda., uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas, de modo que suas contas devem ser julgadas irregulares. Propõe-se, ainda, a aplicação da multa prevista no art. 57, do mesmo normativo legal.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

41. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar o recolhimento de débito e o pagamento de multa.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

42. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:
- a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Pedro Roberson Feitosa (CPF 005.716.793-15), ex-Prefeito Municipal de Aiuaba/CE, e condená-lo, em solidariedade com a empresa GPM Projetos e Construções Ltda. (CNPJ 01.623.193/0001-08), ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundação Nacional de Saúde – Funasa, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor.

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
51.840,59	25/3/2003
52.159,41	19/5/2003

Valor atualizado até 11/09/2013: R\$ 385.494,19

- b) aplicar ao Sr. Pedro Roberson Feitosa (CPF 005.716.793-15) e à empresa GPM Projetos e Construções Ltda. (CNPJ 01.623.193/0001-08), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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



d) autorizar o pagamento das dívidas do Sr. Pedro Roberson Feitosa e da empresa GPM Projetos e Construções Ltda. em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor.

Secex/CE, 1ª Diretoria Técnica, em 11/09/2013.

(Assinado eletronicamente)
Paulo Avelino Barbosa Silva
AUFC – Mat. 711-0