

GRUPO II - CLASSE II - Primeira Câmara

TC 015.202/2012-7

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Serra Talhada/PE

Responsável: Genivaldo Pereira Leite (127.380.934-34)

Interessado: Fundação Nacional de Saúde (Funasa)

Advogado constituído nos autos: William Ariel Arcanjo Lins (OAB/PE 16.324) e outros, peça 16.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. IMPUGNAÇÃO PARCIAL DE DESPESAS CONSTANTES DA PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL. DANO DECORRENTE DE INEXEÇÕES DE ITENS DO PLANO DE TRABALHO AVENÇADO. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO FEDERAL EM RAZÃO DE DEPREDACÃO E FALTA DE MANUTENÇÃO DOS BENS PRODUZIDOS OU CONSTRUÍDOS COM RECURSOS DO CONVÊNIO. CIÊNCIA AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. CONTAS IRREGULARES, DÉBITO E MULTA. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) contra o sr. Genivaldo Pereira Leite, ex-prefeito do município de Serra Talhada/PE (gestão 2001-2004), em razão de impugnação das despesas efetuadas com recursos repassados ao convênio 3.421/2001 (Siafi 439180), que tinha por objeto a execução de sistema de abastecimento de água em localidades do referido município (peça 1, p. 25-389).

2. Prossigo o relatório com a transcrição da instrução da unidade técnica (peça 17):

"HISTÓRICO

2. O ajuste vigeu no período de 31/12/2001 até 3/9/2005, alterado por três termos aditivos de prorrogação de prazo, peça 1, p.123.

3. Os recursos previstos para a implementação do objeto conveniado foram orçados no total de R\$ 1.545.000,00, sendo R\$ 195.000,00 de contrapartida municipal e R\$ 1.350.000,00 à conta da concedente, repassados pelas ordens bancárias 2002OB013056, de 20/11/2002 (R\$ 450.000,00); 2003OB02241 de 11/4/2003 (R\$ 225.000,00); 2003OB008399 de 31/12/2003 (R\$ 337.500,00) e 2004OB901500 de 4/6/2004 (R\$ 337.500,00), peça 8, p. 98.

4. Em 17/4/2003, 16/5/2003 e 1/7/2004, o responsável enviou a prestação de contas integrada, entre outros, pelo Decreto Municipal 847/2002 que reconheceu situação de emergência por falta de água no município, declarada pelo Decreto Municipal 792, de 9/10/2002, e homologada pelo Decreto do Estado de Pernambuco 24.862, de 6/11/2002, com amparo no Decreto Federal 895, de 16/8/1993 (Ofício PMST/GP 85/2003, 90/2003 e 143/2004), peça 1, p. 131, 326-338; peça 3, p. 238.

5. Entre outros, integra a prestação de contas o Contrato de Obras CPL - N° 026/02, assinado em 18/12/2002, no valor de R\$ 1.322.500,00, derivado da Dispensa de Licitação 003/2002 aprovada pelo Parecer Jurídico 12/2002 fundado em emergência e calamidade pública; Ordem de Serviço de 18/12/2002, que autorizou a empresa contratada Processo Engenharia Ltda. a iniciar as obras do sistema de abastecimento de água; 1º Termo de

Aditamento ao Contrato de Obras de 28/3/2003 (R\$ 389.780,00); planilhas de medição de serviços; fotografias das áreas de intervenção do projeto; Relação de Pagamentos Efetuados (R\$ 449.282,82) e Relatório de Execução Físico-Financeira entre outros, peça 1, p. 131, 153, 202, 246 e 250.

6. Em 25/7/2006, a Funasa elaborou o Relatório de Visita Técnica 10 entre 21 e 23/6/2006, sob acompanhamento do Diretor Administrativo da prefeitura municipal Edivaldo Isidório Neto, com base no PT, no orçamento da obra e no “Manual Técnico de Orientações para Execução de Obras e Serviços de Engenharia por meio de Convênios ou Executadas Direta e Indiretamente pela FUNASA-versão 3.0 de setembro de 2004”. Ratificou a execução até então de 54,8% da meta física acordada, correspondente a R\$ 847.075,06, peça 3, p. 388 e 392-404.

7. Concluiu que o objeto pactuado não estava sendo cumprido e os serviços executados não atendiam às normas aplicáveis com base em vistorias realizadas nos sistemas de abastecimento, metodologia empregada, conforme descrição pormenorizada das impropriedades detectadas, com apoio em extenso relatório fotográfico, peça 3, p. 388-404.

8. Em 11/8/2006, o engenheiro subscritor do Parecer Técnico sem número e sem data reavaliou as obras e serviços, baseado nas visitas técnicas de nºs 8, 9 e 10 e em fiscalização realizada pela Controladoria-Geral da União-CGU/PE reportada no Ofício 17.255/2005/GAB/CGUPE. Asseverou que o empreendimento apresentava problemas de manutenção e sustentabilidade conforme sumariado no quadro intitulado “Problemas Devido a Falta de Conclusão e Manutenção das Obras”. Aduziu que houve alteração do PT aprovado com ressalva por apresentar pendências. E, ao final, apresentou sugestão para solucionar as pendências existentes ratificando a execução física 54,8% do objeto ajustado, equivalente a R\$ 847.075,06, peça 4, p. 32-94:

a) os Tanques de Correção foram eliminados do projeto de execução dos 20 sistemas simplificados de abastecimento de água (Lagoa dos Vicentes, Ipueiras, Gavião, São Bento, Caldeirão, Pedra Ferrada, Pau Ferrado, Jatobá do China, Logradouro, Cipós, São Miguel, Ramalhete, Vila Jardim, Pilãozinho, Jurema, Timorante, Baixio da Carnaúba, Fazenda Nova, São João dos Gaias e Fazenda Barra);

b) as obras apresentam defeitos construtivos e restrições 'quanto à sua utilidade como obra de saneamento financiada pela Funasa';

c) sobre o andamento das obras, confirmou o teor do Relatório de Visita 9, uma vez que não houve iniciativa da conveniente para resolver as pendências indicadas no Relatório de Visita 10, acima referido.

9. Em 14/1/2010, a concedente notificou, outra vez o responsável para ressarcir o prejuízo, atualizado monetariamente até 31/1/2010, no valor de R\$ 1.810.014,94 aos cofres da União, não alcançando êxito a exemplo das demais tentativas envidadas anteriormente (Notificação 1/2010/TCE), peça 8, p. 16-18.

10. Na sequência, elaborou o Relatório de Tomada de Contas Especial sem número instaurada por motivo de impugnação parcial da despesa, mantendo a inscrição do nome do ex-gestor municipal na rubrica contábil “Diversos Responsáveis” no Siafi, contabilizada pela Nota de Lançamento 2010NL600074, por débito atualizado monetariamente até então de R\$ 699.972,29, a teor do Parecer Financeiro 72/2009, peça 8, p. 70-74.

11. Em 20/3/2012, o Relatório de Auditoria 253090/2012, certificado pela Controladoria Geral da União, declarou a aprovação da meta física de 47,07% (R\$ 622.527,71), a impugnação de 52,93% correspondente a R\$ 699.972,29, devidos à Fazenda Nacional, reportando ao já referido processo TC 012.099/2007-3 e ao 16º Sorteio Público de Municípios objeto de fiscalização pela CGU/PE, peça 8, p. 96-102.

12. Em Pronunciamento Ministerial, o titular da Pasta da Saúde, na forma do art. 52 da Lei 8.443/92, atestou haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno acerca das presentes contas, peça 9, p. 108.

EXAME TÉCNICO

13. Presente a TCE na Corte de Contas, a Secex/PE instruiu o feito preliminarmente e promoveu a citação do responsável por meio do Ofício 1380/2012-TCU/SECEX/PE, de 26/12/2012, para pronunciar-se acerca das irregularidades consistentes na execução da obra com defeitos construtivos e restrições quanto à sua utilidade como obra de saneamento financiada pela Funasa (Parecer Técnico 17/2004, Relatório de Visita 10, de 25/7/2006, Parecer Técnico 12/2009 e Parecer Financeiro 73/2009), peça 13.

14. O responsável tomou ciência por meio do AR, tendo apresentado defesa tempestivamente por meio de advogado qualificado nos autos (peças 14 e 15).

Alegações de defesa:

15. A defesa centra-se em situação de emergência por força de escassez de água desde 2002 e de calamidade pública que sobreveio com grandes enchentes que se abateram sobre o município, asseverando que a urgência para superar a situação exigiu a alteração unilateral do projeto básico da obra “a fim de solucionar estragos ocasionados pelo contratempo acima especificado”, referindo várias vezes à inércia do Ministério da Integração Nacional em se pronunciar sobre seu pedido de ajuste no PT.

16. Em momento algum, afirmou haver solicitado à Funasa aprovação da modificação efetuada no projeto técnico da obra, executado, portanto, desautorizadamente.

17. Compreende que os recursos foram aplicados em benefício da comunidade e, por isso, não cabe cogitar de sua devolução nem de má-fé citando farta jurisprudência com julgados relativos a processos administrativos nos quais o STJ reconheceu ausência de má-fé, de locupletamento por gestor público e de lesividade ao interesse público.

18. Ao final, requereu o julgamento pela regularidade das contas com ressalva ou, havendo cominação de multa, que esta seja reduzida em homenagem aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Análise:

19. De início, cumpre reconhecer a procedência da assertiva relativa à situação de emergência legalmente declarada, sendo procedente, também, o argumento de que vigia, à época, ao menos um convênio firmado entre a mesma municipalidade e o Ministério da Integração Nacional objeto de TCE julgada pelo Acórdão 46/2005-TCU-2ª Câmara (cujo Relatório transcreve os mesmos argumentos de suposta inação daquela Pasta em pronunciar-se sobre seu pedido de reformulação do PT, o que já foi referido na instrução inicial do presente feito), neste ponto matéria estranha ao presente feito.

20. No caso ora sob exame, o ponto fulcral reside na omissão da defesa acerca da eliminação dos Tanques de Correção nos vinte sistemas simplificados de abastecimento que os tornaram defeituosos, desviando-se a atenção para questão afeta ao Ministério da Integração Nacional já julgada pela Corte de Contas.

21. O silêncio revela tacitamente que não houve submissão, à Funasa nem ao CREA, da alteração efetuada no projeto técnico da obra que foi executado em desacordo com o PT aprovado relativo ao Convênio 3.421/2001 e contrariando o disposto nas Subcláusulas Terceira e Quarta da Cláusula Segunda do ajuste (peça 1, p. 31).

22. Os autos também não apresentam liame entre a situação de urgência invocada e a má consecução da obra, que gerou despesa irregular de R\$ 847.075,06, mas permitem concluir que todas as obras restaram inaproveitadas porque refletem vício do projeto básico alterado unilateralmente, o que goza de presunção *juris tantum*.

23. Enfim, não se mostra razoável a glosa apenas de 54,8% da meta física acordada, porque os autos denotam a malversação da totalidade dos recursos, já que os sistemas de abastecimento de água executados não foram aproveitados ao término da gestão do responsável,

em 2004. Merece ser glosada a aplicação da primeira parcela de R\$ 450.000,00, cujas contas foram aprovadas pelo Parecer Técnico 6, de 21/12/2003; da segunda parcela repassada de R\$ 225.000,00, cujas contas foram aprovadas sob condição no Relatório de Visita 10 in loco de 25/7/2006, como das parcelas restantes do repasse, que refletem antieconomicidade no emprego do repasse federal pela gestão do responsável.

24. Isto seguindo a pacífica jurisprudência do TCU no sentido de que o ônus de comprovar a regularidade integral da aplicação dos recursos federais compete ao ordenador de despesa à luz do art. 70, parágrafo único, e art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 em conformidade com os Acórdãos 67/2008, 670/2008, 1.362/2008 e 1.423/2008, da 1ª Câmara/TCU.

25. Por fim, registre-se que o art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU estabelece que, não restando evidenciada de forma objetiva, nos autos, a boa-fé dos responsáveis, o Tribunal proferirá, desde logo, o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas (Acórdãos 4.466/2011-TCU-2ª Câmara, 6.229/2010-TCU-2ª Câmara, 4.423/2008-TCU-2ª Câmara, 12/2007-TCU-1ª Câmara, 578/2007-TCU-Plenário, entre outros).

CONCLUSÃO

26. Considerando o não aproveitamento das obras executadas, a ausência de evidências de boa-fé nos autos e a injustificada eliminação dos tanques de correção e a modificação do sistema projetado para a localidade Varzinha, deve o ordenador de despesa municipal arcar com o ônus decorrente de sua conduta temerária e, ao final, danosa ao interesse público.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

27. Entre os benefícios de controle decorrentes do exame desta TCE, pode-se indicar a expectativa de recolhimento do débito e multa a serem imputados pelo TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Ante o exposto, submetem-se os autos a consideração superior com a seguinte proposta:

a) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inc. I, 16, inc. III, alíneas "b" e "c", e 19, caput, da Lei 8.443/1992, as contas do Sr. Genivaldo Pereira Leite, condenando-o ao pagamento das quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas referidas até a efetiva quitação do débito, na forma da legislação vigente, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres da Funasa, nos termos dos arts. 23, inc. III, alínea "a", da citada lei e 214, inc. III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU;

b) aplicar ao responsável a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, nos termos dos arts. 23, inc. III, alínea "a", da citada lei e 214, inc. III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

d) encaminhar cópia da deliberação que sobrevier, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, com fulcro no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

Datas das ocorrências	Valores originais dos débitos em R\$ 1,00
20/11/2002	450.000,00
11/ 4 /2003	225.000,00
31/12/2003	337.500,00

04/06/2004

337.500,00

3. O MP/TCU, representado pela subprocuradora-geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou discordância parcial quanto aos encaminhamentos propostos pela Secex/BA, conforme parecer a seguir reproduzido (peça 20).

"3. Com as devidas vênias, discordamos parcialmente do encaminhamento sugerido pela Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco. A nosso ver, em que pese a inequívoca existência de irregularidades na execução do convênio n.º 3421/2001, não há respaldo nos autos para imputação de débito integral ao responsável.

4. Conforme se extrai de diversas passagens da instrução técnica (peça 17, subitens 6, 8 e 11), há manifestações nos autos, decorrentes de fiscalizações *in loco*, no sentido da execução parcial das obras. Consoante o Relatório de Visita Técnica n.º 10 (peça 3, p. 388), datado de 25/06/2006 e de lavra do engenheiro Ivan Arola, teria havido execução de 54,8% do objeto do convênio. Ainda sobre este relatório, permitimo-nos transcrever parecer de 22 de junho de 2007, de lavra do engenheiro Erickson L. Dias Pereira (peça 4, p. 106):

'Na nossa opinião, a porcentagem da aceitabilidade técnica dos serviços apontada no relatório n.º 10, de **54,8% do total, corresponde a percentual idêntico de benefícios à população alvo.**' (grifamos)

5. Além do conjunto probatório supra, indicativo de que 54,8% da obra foi executada, há parecer (peça 7, p. 53) oriundo da Divisão de Engenharia e Saúde Pública da Funasa (Parecer n.º 12/2009) conclusivo no sentido de que o **percentual de impugnação** "de execução física das obras e serviços" seria de **52,93%**. Esse percentual resulta da soma de **18,36%**, equivalentes a **obras e serviços inexecutados pelo Senhor Genivaldo Pereira Leite** (gestão 2001/2004), e de **34,57%**, correspondes à **falta de manutenção e depredação das obras** durante o período de 2005/2008, período de **gestão do Senhor Carlos Evandro Pereira de Menezes**. Com efeito, diz o parecer:

'Nosso objetivo foi de realizar uma reavaliação das obras físicas do convênio supracitado, no sentido de identificar os **itens que não foram construídos, ou não foram construídos a contento**, durante a **gestão do solicitante Sr. Genivaldo Pereira Leite** na Prefeitura Municipal de Serra Talhada, período de 2001 a 2004, e os **itens que sofreram depredação ou deixaram de funcionar devido à falta de manutenção** por parte do **Gestor do Município de Serra Talhada no período de 2005 a 2008.**'

(...)

'Objetivando atender a solicitação do Despacho TCE/01/09 (fls 777), e considerando que o valor licitado para as obras e serviços objeto do Convênio 3421/2001 foi de R\$ 1.322.500,00 (hum milhão, trezentos e vinte e dois mil e quinhentos reais) concluímos que o valor correspondente a obras e serviços impugnados corresponde à soma dos valores referentes aos **itens que não foram executados ou que nunca funcionaram devido a problemas construtivos**, ou seja, **R\$ 242.847,15** (duzentos e quarenta e dois mil, oitocentos e quarenta e sete reais e quinze centavos), que corresponde a um percentual de **18,36%**, com os valores de **obras e serviços depredados ou parados por falta de manutenção**, ou seja, **R\$ 457.125,14** (quatrocentos e cinquenta e sete mil, cento e vinte e cinco reais e quatorze centavos), que corresponde a um percentual de **34,57%**. Essa soma resulta no valor de R\$ 699.972,29 (seiscentos e noventa e nove mil novecentos e setenta e dois reais e vinte e nove centavos). Assim, o percentual de impugnação execução física das obras e serviços é de 52,93% (cinquenta e dois vírgula noventa e três por cento).

Da mesma forma, considerando o valor licitado para as obras e serviços, o quantitativo aprovado corresponde ao valor de R\$ 622.527,71 (seiscentos e vinte e dois mil, quinhentos e vinte e sete reais e setenta e um centavos). Assim, o percentual de aprovação das obras e serviços é de 47,07% (quarenta e sete vírgula zero sete por cento)'. (destaques nossos)

6. É de frisar que o parecer acima fundamentou o posicionamento da Controladoria Geral da União sobre a irregularidade das contas. Entretanto, a nosso ver de forma equivocada, o débito relativo à inexecução de 52,93% foi imputado somente ao Senhor Genivaldo Pereira Leite (peça 8, p. 96/102), ao passo que o conteúdo do parecer explicitava que o dano decorrente da falta de manutenção e da depredação recaía sobre a gestão seguinte da prefeitura.

7. Ante o cenário acima exposto, entendemos que o Senhor Genivaldo Pereira Leite deve responder pelo débito correspondente ao percentual de **18,36%**, equivalentes a **obras e serviços inexecutados**, nos termos do Parecer n.º 12/2009, mesmo porque essa é a manifestação mais recente da Funasa sobre a matéria. Além disso, esse parecer lhe é mais favorável do que o Relatório de Visita Técnica n.º 10 (peça 3, p. 388), o qual concluiu pela execução de 54,8 % da obra e, portanto, pela inexecução do percentual de 45,2 % (sem, todavia, adentrar a individualização da responsabilidade em cada gestão da prefeitura).

8. Assim, havendo manifestações divergentes nos autos, deve-se, à luz do conservadorismo implícito no inciso II do parágrafo primeiro do art. 210 do Regimento Interno do TCU, acolher a mais favorável ao responsável, de sorte que seja imputada ao Senhor Genivaldo Pereira Leite a responsabilidade pelo ressarcimento do valor histórico de **R\$ 242.847,15** (duzentos e quarenta e dois mil, oitocentos e quarenta e sete reais e quinze centavos), correspondente aos itens que não foram executados ou que nunca funcionaram devido a problemas construtivos.

9. No que se refere ao prefeito sucessor, Senhor Carlos Evandro Pereira de Menezes, acreditamos que não se deva proceder à sua oitiva em razão da suposta ausência de manutenção do sistema de abastecimento de água (Parecer n.º 12/2009). Com efeito, a suposta irregularidade perpetrada pelo prefeito sucessor – diga-se suposta porque o responsável, pelo que consta dos autos, em momento algum foi ouvido acerca da matéria – refere-se à manutenção, já em gestão municipal posterior, de bem público municipal, o que torna questionável a competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União. Não se pode olvidar que bens públicos municipais que foram executados com recursos públicos federais são, a partir de um dado momento, fiscalizados apenas por órgãos de controle municipal. Do contrário, estar-se-ia admitindo que ao TCU compete acompanhar *ad eternum* a manutenção e conservação desses bens, o que não nos parece razoável, além de violar a autonomia dos entes federados (CF, art. 18, *caput*).

10. Aliado a esse contexto, é de se lembrar o estágio avançado em que se encontra o presente processo e o tempo decorrido desde a ocorrência da suposta falta de manutenção do sistema de abastecimento de água. Tudo isso considerado, transparece-nos que o melhor deslinde seja, ao invés de se promover à oitiva do Senhor Carlos Evandro Pereira de Menezes, dar ciência dos fatos relatados nos presentes autos à Câmara de Vereadores de Serra Talhada/PE.

11. Feitas as presentes considerações, esta representante do Ministério Público manifesta-se no sentido de que as contas do Senhor Genivaldo Pereira Leite sejam julgadas irregulares, nos termos propostos pela Unidade Técnica, à exceção do débito a ser imputado ao responsável, o qual deve corresponder ao valor histórico de R\$ 242.847,15 (devidamente atualizado e acrescido dos consectários legais a partir de 4/6/2004), sem prejuízo de se comunicar à Câmara de Vereadores de Serra Talhada/PE a existência de indícios de irregularidades na manutenção do sistema de abastecimento de água durante a gestão do Senhor Carlos Evandro Pereira de Menezes."

É o relatório.