

**Proc. TC-020.855/2014-1**  
**Tomada de Contas Especial**

**Parecer**

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em virtude da impugnação total das despesas do âmbito do Convênio n.º 1404/2006, celebrado com o Município de Icó/CE com vistas à construção de módulos sanitários domiciliares, ante a constatação de que nenhuma das unidades previstas fora integralmente executada.

2. No âmbito do ajuste, a Fusasa repassou a quantia total de R\$ 126.000,00, em três parcelas (R\$ 50.400,00 em 10/11/2006 e 13/12/2006, e R\$ 25.200,00 em 04/09/2007). O município, em contrapartida, aportou R\$ 8.647,58 para a execução do objeto (peça 2, pp. 284-290).

3. Regularmente citados, tanto o Senhor Francisco Antônio Cardoso Mota, Prefeito à época dos fatos, quanto a empresa contratada para executar as obras – Nominal Construções e Eventos Ltda., nome fantasia de Eleva Serviços e Incorporações Ltda. –, quedaram-se inertes.

4. Diante disso, a Secex-CE propôs, em pronunciamentos uniformes às peças 25 a 27, que seja declarada a revelia de ambos, e que as contas do ex-gestor sejam julgadas irregulares, condenando-o, solidariamente com a empresa, a restituir o débito apurado nos autos, bem como aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992.

5. Com as vênias de estilo, dissentimos do encaminhamento propugnado pela Secretaria Instrutiva, pelas razões que passamos a expor.

6. Pontua-se, inicialmente, que, consoante jurisprudência consolidada da Corte de Contas, nos casos em que se constata a inexecução parcial do objeto pactuado, a imputação de débito integral pressupõe a imprestabilidade da parcela executada. Em outras palavras, comprovada a execução parcial do ajuste, cabe, em regra, imputar débito em valor correspondente ao das parcelas não executadas ou inservíveis, sob pena de enriquecimento sem causa da União.

7. Ocorre que a premissa adotada pelos técnicos da Funasa ao vistoriar as obras, de considerar funcionais apenas os módulos sanitários domiciliares edificados em sua completude e em conformidade com o projeto, destoia da linha de entendimento acima mencionada. Sendo esse o critério de verificação, o respectivo relatório reveste-se de rigor técnico insuficiente para firmar convicção quanto à funcionalidade parcial dos módulos sanitários construídos, bem assim quanto à não execução integral de uma ou mais unidades (peça 2, pp. 370-372, peça 3, pp. 20).

8. Ademais, entende-se que as deficiências apontadas na vistoria, a despeito de restringirem o uso dos módulos, não impedem o aproveitamento por completo do que foi edificado. Consignou-se a ausência dos tanques de lavar roupa e das colunas de ventilação, bem como a ausência de parte da pintura prevista e a não execução de beiral nas laterais dos módulos. Também se apontou a não instalação de “alguns” lavatórios, assim como de “algumas” bacias sanitárias e caixas de inspeção. Bem assim, registrou-se que, ao abrir a tampa de uma fossa séptica, não foram encontradas as tubulações devidas, sem informar, contudo, se as fossas sépticas das demais unidades domiciliares passaram por essa mesma verificação.

9. O anexo fotográfico confirma a falta de itens em vários dos módulos, e indica que alguns deles encontravam-se em ruínas à época da visita *in loco*, sem apontar, todavia, causas para a demolição dessas obras. Identifica 63 beneficiários, com nomes e localização geográfica de suas residências, mas, apesar de o convênio ter pactuado a construção de 65 módulos, é omissa em esclarecer se os 2 módulos faltantes não foram vistoriados ou se não chegaram a ser construídos.

10. Na sequência, além da impossibilidade de se estimar o débito parcial correspondente às ocorrências acima mencionadas, necessário considerar que, no caso concreto, a extemporaneidade da

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Ministério Público**

vistoria, realizada em dezembro de 2010, mais de três anos após o último repasse financeiro, prejudica a delimitação das responsabilidades do ex-prefeito e da empresa contratada para executar as obras.

11. Concordamos, nesse ponto, com as ponderações apresentadas pelo ilustre Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, representante do Ministério Público que oficiou nos autos do TC-030.628/2014-8 (também de relatoria do nobre Ministro André Luis de Carvalho), cujo parecer discorreu sobre as fragilidades da execução do Programa de Melhorias Sanitárias Domiciliares.

12. Dentre elas, mereceram destaque a superficialidade e a intempestividade das fiscalizações a cargo da Funasa, que, quando resultam na instauração de tomadas de contas especial, impõem aos gestores responsáveis pela aplicação dos recursos federais o ônus excessivo de comprovar, a qualquer tempo, a adequada implementação do objeto das avenças, por meio de provas que podem se revelar impossíveis de serem obtidas, em razão de especificidades inerentes à ação governamental.

13. Isso porque a aplicação de recursos públicos em obras executadas em propriedades de particulares – que não permanecem sob o controle da Administração Pública –, e a natureza no mais das vezes precária e transitória das habitações dos beneficiários – sujeitas a demolições, reformas, reconstruções e abandono –, demandam que a verificação da boa execução das obras no âmbito do referido Programa seja o mais contemporânea possível com a sua conclusão.

14. Esse não foi o caso do convênio que ora se examina. A prestação de contas parcial, relativa às 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> parcelas de repasses – que, vale dizer, perfaziam 75% do montante total pactuado no convênio –, foi encaminhada pelo então gestor em março de 2007, contendo documentos da licitação realizada para contratar a empresa executora das obras, extratos bancários e notas fiscais, tudo a indicar o devido nexo causal entre despesas e recursos destinados ao convênio. Por isso, é de se estranhar o fato de a Funasa, em verificação **in loco** efetivada em junho de 2007, previamente ao repasse da 3.<sup>a</sup> e última parcela de recursos, ter se limitado a analisar a regularidade da execução financeira da avença, abstendo-se de inspecionar a qualidade das obras executadas com os recursos repassados até então, exame que veio a acontecer apenas em dezembro de 2010.

15. Feitas essas considerações, malgrado tenha sido constatada a ausência de diversos itens nos módulos inspecionados, e até mesmo a destruição de alguns deles, não se vislumbra nas evidências acostadas aos autos robustez suficiente para apurar o dano havido ao erário e para configurar as respectivas responsabilidades.

16. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se em linha divergente à oferecida pela Secex-CE às peças 25 a 27, no sentido de que estas contas especiais sejam arquivadas sem julgamento de mérito, ante a ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU.

Ministério Público, 08 de fevereiro de 2017.

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