

Proc. TC-025.495/2015-1
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

A Fundação Nacional de Saúde - Funasa aprovou, no exame da prestação de contas do Convênio 796/2005, despesas no valor de R\$ 544.398,44, de um total de R\$ 608.000,00 repassados. Foram impugnados R\$ 25.735,16 referentes a serviços não executados e R\$ 37.866,40 referentes ao valor da contrapartida não aplicada pelo Município de Acarape/CE. No âmbito do TCU, contudo, foi impugnado o valor integral da avença em razão de indícios no sentido de que a empresa contratada e paga pela execução do respectivo objeto não tem existência real.

Caracterizada a revelia das pessoas chamadas a apresentar alegações de defesa, a unidade técnica, dando prosseguimento à instrução processual, ratificou as imputações da instrução preliminar e propôs, entre outras medidas, o julgamento pela irregularidade das contas do ex-prefeito, sua condenação ao pagamento de débito equivalente ao valor total repassado em decorrência do convênio, em solidariedade com a empresa contratada, bem assim, mediante a desconsideração da personalidade jurídica desta, com os respectivos sócios. Propôs, ainda, a condenação do ex-prefeito, em solidariedade com o município convenente, ao pagamento de débito equivalente ao valor da contrapartida não aplicada.

Com as devidas vênias da unidade técnica, os elementos indiciários oferecidos na instrução no sentido de que “a empresa Soares & Silva Construções não tem existência real” não são robustos o bastante para infirmar a aprovação parcial da prestação de contas conferida pela Funasa e justificar condenação correspondente ao valor integral do convênio. A ausência de contratação formal da mão-de-obra, admitindo que ausência de informação a respeito no Sistema Rais (Relação Anual de Informações Sociais) traduza mesmo prova cabal disso, embora irregular, não constitui, por si só, impedimento absoluto a que a empresa tenha, de fato, executado a obra. Mesmo nos grandes municípios do Brasil verifica-se comumente, se não na maioria dos casos, em obras da natureza como as que integraram o objeto da avença em tela – melhoria habitacionais para o controle da doença de Chagas –, a contratação informal da mão de obra ou a subcontratação de “profissionais autônomos” para a prestação de serviços “por empreitada”. De mais a mais, a equipe de auditoria não trouxe aos autos qualquer comprovante de que a obra, cuja execução parcial resta incontestada, tenha sido realizada por outrem.

Quanto ao funcionamento ou não da empresa no endereço oficial, noto que a informação é, na origem, muito imprecisa. Sabe-se apenas que cerca de dois anos após a contratação objeto desta TCE a sala comercial localizada no endereço oficial da empresa contratada encontrava-se fechada. Sobre o funcionamento da empresa na época da obra, tem-se tão somente a opinião da “administração do prédio” – a qual não foi identificada nem qualificada na instrução – no sentido de que a construtora que alugou a sala até janeiro de 2008, também não identificada, “nunca funcionou efetivamente no local, abrindo a sala eventualmente e por pouco tempo”. Ora, ainda que se admita como prova informação prestada por pessoa não identificada, fico impedido de endossar a conclusão a que chegou a instrução ante a ausência de parâmetro para avaliar por quanto tempo deve uma empresa construtora permanecer com seu escritório aberto fisicamente para admitir-se sua existência real.

Observo acerca da instrução da unidade técnica, ainda, que não é cabível proposição simultânea de devolução integral dos recursos repassados pela Funasa cumulativamente com a condenação do município à devolução da contrapartida. Ora, esta devolução deve ser feita apenas na medida da recomposição da proporção de gastos pactuada entre os partícipes do convênio. A devolução integral dos recursos da União implicaria a ausência de gasto por esta a ser computada a título do ajuste e, por conseguinte, a correspondente desnecessidade de aporte de recursos pelo município.

Se, por outro lado, vier a prevalecer o entendimento original do órgão de origem, no sentido da aprovação parcial do convênio no valor de R\$ 544.398,44, seria, então o caso de instar o município a devolver os recursos necessários ao reestabelecimento das condições do rateio de despesas previstas no convênio. Para o repasse da Funasa no valor de R\$ 760.000,00, a contrapartida seria de R\$ 22.800,00, razão pela qual para o aporte efetivo de R\$ 544.398,44 a contrapartida, na mesma proporção, deveria ser de R\$ 16.331,95.

Tal importância não poderia ser imputada ao ente municipal, no entanto, sem a realização de nova citação, haja vista que o primeiro chamamento aos autos requeria defesa em contexto inteiramente distinto. A defesa do município, na ocasião, poderia limitar-se, como já dito, a opor a impossibilidade da imputação simultânea da reparação integral do erário federal e do aporte da contrapartida, ainda que dirigidas a responsáveis diferentes.

Considerando, porém: que se trata de quantia módica; o longo tempo decorrido desde a irregularidade, alcançando já mais de dez anos; e o fato de que a reparação ao erário federal, no caso vertente, promoveria antes um ajuste administrativo do que a recomposição de recursos públicos, haja vista que o pagamento deverá ser suportado pelos cofres municipais, deixo de propor a realização de nova citação do Município de Acarape/CE, de modo a evitar que os custos da cobrança excedam, sob a perspectiva do interesse público maior, os benefícios que ela poderia produzir.

Considero igualmente inoportuna a renovação da citação do responsável pelo valor de R\$ 25.735,16, em razão dos serviços não executados, não apenas por se tratar de quantia relativamente baixa e pelo transcurso de mais de dez anos, mas, sobretudo, por considerar que também nesse caso a ocorrência não conta com evidências robustas. A fiscalização de construções sob domínio de particulares dificilmente será confiável se for realizada de outro modo que não seja concomitantemente à realização das obras. Com efeito, no caso vertente, as melhorias habitacionais objeto do convênio ficaram expostas por mais de seis anos não apenas às intempéries e à ação degradadora do tempo, mas também ao uso e a intervenções pelos proprietários e/ou moradores sem qualquer tipo de controle ou histórico formal. Vale ressaltar, a propósito, que, de acordo com a instrução, o mesmo parecer técnico do qual consta a execução apenas parcial das obras “ênfaticamente enfatizou a dificuldade de fiscalização, pelo grande tempo passado desde o final das obras”.

Nesse contexto, manifesto-me contrário à proposta da unidade técnica contida na instrução à peça 56, por entender que, ante a ausência de pressupostos para a constituição e o desenvolvimento válido e regular do processo, a presente tomada de contas especial deva ser arquivada nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU.

Ministério Público, em 26/02/2018.

(Assinado eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral