TC 003.908/2017-8

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: município de Santa Luzia/MA

Responsável: Veronildo Tavares dos Santos (CPF 632.114.833-49), Ilzemar Oliveira Dutra (CPF 196.729.423-20) e Conserv Construções e Serviços Ltda-ME (CNPJ 08.476.683/0001-60)

Procurador/Advogado: Wladimir de Carvalho Abreu (OAB/MA 2723, peças 10 e 11); Carlos Sérgio de Carvalho Barros (OAB/MA 4.947, peças 42 e 46); Bertoldo Klinger Barros Rego Neto (OAB/MA 11.909, peças 42 e 46)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) - Superintendência Estadual no Maranhão (Suest/MA), em desfavor do Sr. Veronildo Tavares dos Santos e Sr. Márcio Leandro Antezana Rodrigues, Prefeitos de Santa Luzia/MA, respectivamente, nos períodos de 1º/1/2005 a 31/12/2008 e de 28/9/2009 a 31/12/2012, tendo em vista a não consecução dos objetivos pactuados no Convênio 0198/2006 (Siafi 590593), firmado entre o município de Santa Luzia/MA e a Funasa, tendo por objeto "Melhorias Sanitárias Domiciliares" na municipalidade com a construção de 121 módulos sanitários tipo 2.

HISTÓRICO

Informações acerca do convênio

2. Para execução do objeto conveniado foram previstos R$ 333.500,00, sendo R$ 315.000,00 a serem transferidos pela concedente e R$ 18.500,00 correspondentes à contrapartida (peça 1, p. 56 e 88). Os recursos federais, todavia, não foram integralmente transferidos. Houve transferência de apenas duas parcelas, por meio das ordens bancárias 2007OB910222 e 2007OB9012017, nos valores de R$ 126.000,00 cada uma, creditadas na conta corrente do ajuste em 17/9/2007 e em 6/11/2007, respectivamente (peça 2, p. 31, 33 e 59). O depósito da contrapartida foi realizado no dia 21/8/2008, no valor de R$ 12.600,00 (peça 2, p. 48).

3. O convênio vigeu no período de 20/6/2006 a 31/10/2008, com prazo para prestação de contas até 30/12/2008 (peça 1, p. 124 e 167, e peça 2, p. 54).

4. Em 5/12/2008, pelo oficio à peça 1, p. 187, o então Prefeito Veronildo Tavares dos Santos prestou contas do valor de R$ 165.032,20, tendo informado a execução de sessenta módulos sanitários (peça 1, p. 187-201, e peça 2, p. 3-53).

5. Para subsidiar a análise da prestação de contas parcial, em 4/8/2009, a Funasa realizou visita técnica no bairro Vila São Paulo na sede do município de Santa Luzia/MA, local de implantação do objeto do convênio, quando foram verificadas as seguintes falhas/defeitos/impropriedades na execução das obras pactuadas (peça 64-65):

a) faltava diário de obra devidamente atualizado e assinado;

b) faltava ART de execução e fiscalização da obra;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59927654.

c) no que se refere à execução dos módulos sanitários:

c.1) o beiral da cobertura estava em desacordo com o projeto; não foi feita beiribica e nem caliça; o telhado não tinha inclinação como indicada no projeto (inclinação insuficiente);

c.2) a altura das paredes não obedeceu ao projeto;

c.3) não havia rodapé cerâmico;

c.4) a tubulação (subida e descida) de água estava exposta, quando deveria estar embutida na parede;

c.5) não havia caixa de inspeção;

c.6) o sumidouro, onde existe, não foi construído como especifica o projeto;

c.7) nas tampas que cobriam o tanque séptico não foi feito o rejunte, comprometendo assim o bom funcionamento do sistema, somando-se ao fato de não haver sumidouro;

c.8) o nível do piso não tem caimento para a caixa sifonada;

c.9) não havia vedação completa entre as paredes e a cobertura;

c.10) o tubo de ventilação não está devidamente embutido na parede, bem como está curto e solto;

c.11) o vaso sanitário não estava fixado como deveria estar;

c.12) não havia pintura óleo nas paredes internas;

c.13) não existia fechadura nas portas;

c.14) nas partes altas da mesma vila, a pressão da água não é suficiente para o bom funcionamento do sistema.

6. Em face das pendências acima, no parecer técnico presente na peça 2, p. 66, apesar de consignar a construção de cem módulos sanitários, a área técnica de engenharia da Funasa não recomendou a aprovação da execução física do ajuste.

7. Com base no parecer acima, emitiu-se o Parecer Financeiro 171/2009 (peça 2, p. 69), de 14/9/2009, no qual se propôs a não aprovação das contas apresentadas, bem como se recomendou a impugnação da totalidade dos recursos federais recebidos pelo município (R$ 252.000,00).

8. Buscando sanar as referidas pendências, em 21/12/2009, o Sr. Ilzemar Oliveira Dutra, (Prefeito no período de janeiro a 28/9/2009 e responsável pela gestão de uma parcela dos recursos do ajuste) encaminhou documentação complementar e relatório fotográfico (não juntado ao processo) relativos à execução do convênio (peça 2, p. 95-100). Na ocasião, o ex-gestor, além de solicitar que fosse reavaliada a decisão de reprovação das contas e que se desconsiderasse a impugnação do débito, pediu que técnicos [da Funasa] realizassem visita *in loco* para acompanhar a execução final das obras e serviços em tela.

9. Posteriormente, em 5/7/2010, o ex-prefeito acima mencionado enviou prestação de contas referente à quantia de R$ 112.579,44, informando a construção de 41 sanitários (peça 2, p. 109-145)

10. No Relatório de Visita Técnica inserto na peça 2, p. 147-148, que informa visita às obras no período de 16/07 a 17/7/2010, apontou-se que apenas a pendência relativa ao item 5 constante do oficio à peça 2, p. 102, havia sido atendida (referente ausência rodapé cerâmico). Assim, considerou-se que o percentual atribuído anteriormente continuaria o mesmo (0,00%), pois não havia nenhum módulo sanitário executado corretamente. No mesmo sentido foi o parecer técnico à peça 2, p. 149.

11. Com base na conclusão consubstanciada no relatório e parecer acima mencionados, no parecer técnico à peça 2, p. 149, de 23/11/2011, ratificou-se a sugestão de não aprovação da prestação de contas dos recursos recebidos pelo município de Santa Luzia/MA por força do convênio em tela (peça 2, p. 150-151).

Fase interna da TCE

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59927654.

12. Esgotadas as providências administrativas no âmbito da Funasa com vistas à regularização das pendências verificadas na execução do Convênio 0198/2006 (Siafi 590593), foi então instaurada a presente TCE (peça 2, p. 164-166).

13. Em janeiro de 2014, a Funasa notificou, via edital, o Sr. Márcio Leandro Antezana Rodrigues, Prefeito no período de 29/9/2009 a 31/12/2012 (informação obtida no TC 013.305/2011-5), acerca da instauração desta TCE (peça 2, p. 170-176 e 183).

14. Ato contínuo, emitiu-se o relatório de TCE à peça 2, p. 185-188, no qual o tomador de contas concluiu por imputar ao gestor acima o débito no valor de R$ 252.604,80.

15. Estando os autos na Coordenação de TCE da Funasa (sede), entendeu-se que a TCE estava em desacordo com a IN-TCU 71/2012, principalmente no que tange à responsabilidade pelo débito apurado, conforme despacho à peça 2, p. 192-193. Acerca da questão, nesse documento, apontou-se que:

> 2.1.Pelo relatório da tomadora de contas, fls. 384/387, verifica-se que a responsabilidade, pelo débito total do convênio em referência foi atribuída ao Sr. Márcio Leandro Antezana Rodrigues, porém, constatam-se as fls. 213 e 221, cópias de cheques assinados pelo Sr. Veronildo Tavares dos Santos, onde inclusive, por meio do ofício n. 113/2008-GAPREF, de 5.12.2008, fls. 185, encaminha a prestação de contas parcial, demonstrando desta forma que houve execução em sua gestão.
>
> 2.2 Para pagamento da Nota Fiscal de Serviços n. 150, expedida em 10.6.2009, valor R$ 112.579,44, fls. 330, não foi encaminhado cópia do cheque emitido, porém, pela data de expedição da nota, verifica-se que foi na gestão do Sr. Márcio Leandro Antezana Rodrigues.

16. O processo foi então devolvido à Suest/MA, que emitiu o parecer financeiro à peça 3, p. 3-4, ratificando a não aprovação das contas apresentadas e imputando responsabilidade pelo débito aos ex-prefeitos Veronildo Tavares dos Santos (pela quantia de R$ 151.200,00) e Márcio Leandro Antezana Rodrigues (pelo montante de R$ 100.800,00).

17. Efetuaram-se então notificações aos ex-gestores supracitados (peça 3, p. 6-13), os quais não se manifestaram.

18. Dando prosseguimento à TCE, foi emitido o Relatório Complementar da TCE, de 12/3/2015 (peça 3, p. 18-19), que apenas menciona as medidas adotadas em atendimento às correções apontadas no despacho inserto na peça 2, p. 192-193 (mencionado no parágrafo 15 desta instrução).

19. A TCE foi encaminhada ao Controle Interno, que a devolveu à Funasa para providências pertinentes à melhor apuração da responsabilidade atribuída ao ex-Prefeito Márcio Leandro Antezana Rodrigues e ao valor do débito atribuído a cada agente responsável (peça 3, p. 43-45). Em atendimento, a Funasa emitiu o expediente à peça 3, p. 47-52, e encaminhou novamente o processo àquele órgão de controle.

20. No Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União emitiu-se relatório e certificado de auditoria concluindo pela responsabilidade dos ex-prefeitos Veronildo Tavres dos Santos e Márcio Leandro Antezana Rodrigues pelo dano ao erário e certificou a irregularidades das contas dos responsáveis (peça 3, p. 54-58). O dirigente do Órgão de Controle Interno emitiu parecer da sua competência, bem assim houve pronunciamento ministerial (peça 3, p. 59-60).

Fase externa da TCE

21. No âmbito deste Tribunal, o processo foi examinado inicialmente na instrução que constitui a peça 4 dos autos.

22. Naquela peça, após análise dos autos, propôs-se realizar a citação do Sr. Veronildo Tavares dos Santos, do Sr. Ilzemar Oliveira Dutra e da empresa Conserv Construções e Serviços Ltda.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59927654.

ME (contratada para executar as obras objetos do convênio em apreço).

22.1. O Sr. Veronildo Tavares dos Santos foi Prefeito do município de Santa Luzia/MA no período 1º/1/2005 a 31/12/2008, tendo sido signatário do ajuste e gestor de parte dos recursos federais em questão. Assim, na mencionada instrução, sugeriu-se imputar a esse responsável o débito de R$ 149.788,80 (valor proporcional ao primeiro e segundo pagamento realizados à empresa contratada), por ter deixado de comprovar a boa e regular aplicação dos valores recebidos pelo município por força do Convênio 0198/2006 (Siafi 590593), em face da não consecução dos objetivos pactuados, tendo em vista as diversas irregularidades e impropriedades verificadas na construção dos módulos sanitários, as quais não foram saneadas, conforme relatórios e pareceres emitidos pela Funasa.

22.2. Por sua vez, ao Sr. Ilzemar Oliveira Dutra, na condição de Prefeito no período de 1º/1/2009 a 28/9/2009 (informações constantes do TC 013.305/2011-5), foi proposto imputar o débito de R$ 102.211,20 (valor proporcional do terceiro pagamento realizado em 12/6/2009 à empresa contratada), por ter deixado de comprovar a boa e regular aplicação dos valores recebidos pelo município por forma do Convênio 0198/2006 (Siafi 590593), vez que realizou despesas na execução do ajuste, as quais, além de terem sido efetuadas fora da vigência do convênio, foram impugnadas pelo concedente em face da não consecução dos objetivos pactuados, tendo em vista as diversas irregularidades e impropriedades verificadas na execução do ajuste.

22.3. Já a Conserv Construções e Serviços Ltda. ME, apesar de não ter sido chamada aos autos na fase interna da TCE, na ocasião sugeriu-se imputar solidariamente a totalidade do débito, pois a empresa teria concorrido para o cometimento do dano em questão, na figura de terceiro, ao receber indevidamente os valores relativos ao Contrato 025/2008 (firmado com o município de Santa Luzia/MA para realização das obras em questão), haja vista que construiu os módulos sanitários objetos do contrato com diversas impropriedades e irregularidades, as quais não foram solucionadas, não tendo as obras beneficiado a população alvo do convênio.

23. Quanto ao ex-Prefeito Márcio Leandro Antezana Rodrigues, incluído como responsável por parcela do débito pelo tomador de contas, naquela instrução inicial, entendeu-se que esse ex-gestor, a despeito de ter sido notificado diversas vezes pela Funasa e não ter atendido ao chamamento das notificações, não poderia ser responsabilizado nos autos, pois não geriu recursos do ajuste nem foi responsável pela prestação de contas, até mesmo porque na sua gestão (de 29/9/2009 a 31/12/2012, conforme informações constantes do TC 013.305/2011-5) a vigência da avença e o prazo para apresentação das contas já haviam expirado.

24. Na forma sugerida na mencionada instrução, foram então autorizadas as citações do Sr. Veronildo Tavares dos Santos, do Sr. Ilzemar Oliveira Dutra e da empresa Conserv Construções e Serviços Ltda. ME, conforme pronunciamento à peça 5.

25. A empresa Conserv Construções e Serviços Ltda. ME, representada por seu advogado, apresentou sua defesa por meio dos documentos presentes nas peças 17 a 33.

26. O Sr. Veronildo Tavares dos Santos, representado por advogados, apresentou suas alegações de defesa pelo expediente à peça 45.

27. Já o Sr. Ilzemar Oliveria Dutra, apesar de devidamente citado (peças 34, 35 e 40), manteve-se silente.

EXAME TÉCNICO

28. Passa-se doravante à apresentação e exame das alegações de defesa apresentadas pela Conserv Construções e Serviços Ltda. ME e pelo Sr. Veronildo Tavares dos Santos.

Responsável: Conserv Construções e Serviços Ltda. ME

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59927654.

Irregularidade: não consecução dos objetivos pactuados no Convênio 0198/2006 (Siafi 590593), em face das impropriedades e irregularidades abaixo, verificadas na execução do ajuste, as quais não foram solucionadas pelos responsáveis, conforme relatórios e pareceres emitidos pela Funasa, especialmente o Relatório de Visita Técnica de 4/8/2009 (peça 2, p. 64-66, 69-70, 147-151, e peça 3, p. 3-4):

a) faltava o diário de obra devidamente atualizado e assinado;

b) faltava ART de execução e fiscalização da obra;

c) no que se referia à cobertura: o beiral estava em desacordo com o projeto;

d) não foi feito beiribica e nem caliça;

e) o telhado não tinha inclinação como indicada no projeto (inclinação insuficiente);

f) a altura das paredes não obedecia ao projeto;

g) a tubulação (subida e descida) de água estava exposta, quando deveria estar embutida na parede;

h) não havia caixa de inspeção;

i) o sumidouro, onde existia, não foi construído como especifica o projeto;

j) nas tampas que cobriam o tanque séptico, o rejunte das mesmas não foi feito, comprometendo assim o bom funcionamento do sistema, somando-se ao fato de não haver sumidouro;

k) o nível do piso não tinha caimento para a caixa sifonada;

l) não havia vedação completa entre as paredes e a cobertura;

m) o tubo de ventilação não estava devidamente embutido na parede, bem como estava curto e solto;

n) o vaso sanitário não estava fixado como deveria estar;

o) não havia pintura óleo nas paredes internas;

p) não existia fechadura nas portas; e

q) nas partes altas da mesma vila, a pressão da água não era suficiente para o bom funcionamento do sistema.

Conduta impugnada: por ter recebido indevidamente valores referentes ao Contrato 025/2008, firmado com o município de Santa Luzia/MA para realização das obras Convênio 0198/2006 (Siafi 590593), haja vista as diversas impropriedades e irregularidades na construção dos módulos sanitários, as quais não foram saneadas/solucionadas, conforme relatórios e pareceres emitidos pela Funasa, especialmente o Relatório de Visita Técnica de 4/8/2009, não tendo as obras beneficiado a população alvo do convênio.

Alegações de defesa (peças 17 a 33)

29. Representada pelos seus advogados, a Conserv Construções e Serviços Ltda. ME inicia sua defesa refutando cada um dos itens relacionados na citação, referentes a impropriedades identificadas pela Funasa nos módulos sanitários objetos do Convênio 0198/2006 (Siafi 590593).

30. Em seguida, alega que cumpriu rigorosamente o projeto básico da obra contratada, bem como as recomendações feitas pelos técnicos da Funasa, os quais teriam comparecido *in loco* apenas uma vez e não teriam ido constatar as recomendações exigidas posteriormente.

31. Salienta o defendente que, em face do tempo transcorrido, se houve mudanças [nos módulos sanitários], essas foram feitas e realizadas pelos próprios beneficiários.

32. Junta cópias de um expediente intitulado "Controle de Atividades em Banheiros" buscando defender que os moradores beneficiados assumiriam a fiscalização dos serviços como proprietários (peças 21-27 e peça 28, p. 1-3).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59927654.

33. Aduz que todas as adequações exigidas pelo técnico [da Funasa] foram realizadas pela empresa e que o responsável da Prefeitura (fiscal de obra) se manifestou favorável ao pagamento pelos serviços contratados em sua integridade.

34. Ainda buscando afastar sua responsabilidade, junta fotos de algumas unidades construídas e recibos referentes a compras de materiais que teriam sido empregados nas obras.

Análise

35. As poucas fotos encaminhadas e os demais documentos apresentados pela empresa ora defendente não permitem concluir acerca da regularização das pendências identificadas pela Funasa na construção dos módulos sanitários objetos do Convênio 0198/2006 (Siafi 590593).

36. Por outro lado, os elementos aos autos não permitem afirmar, com convicção, que não houve alcance do objetivo da avença, que as obras não beneficiaram a população e que o débito quantificado nesta TCE abrange a totalidade dos recursos federais envolvidos, conforme será demonstrado a seguir.

37. Consoante mencionado no histórico desta instrução, apesar de o parecer à peça 2, p. 147-148, ter informado uma possível segunda visita da Funasa às obras em tela, que teria ocorrido no período de 16/7 a 17/7/2010, infere-se desse documento que **a conclusão no sentido de que as pendências não haviam sido sanadas teve por base, na verdade, um relatório fotográfico, o qual sequer foi juntado aos presentes autos.**

38. Quanto à primeira vistoria realizada pela concedente, o relatório elaborado é bastante sucinto, **não especifica quantos módulos foram de fato vistoriados nem quantos exatamente foram construídos fora dos padrões especificados** no plano de trabalho da avença. **O relatório também não apresenta nenhuma informação acerca da funcionalidade dos sanitários construídos**.

39. O parecer técnico inserto na peça 2, p. 66, indica que em todos os módulos havia pendências a serem corrigidas, mas, também, **não informa acerca da utilidade ou não das unidades executadas.**

40. Alguns dos defeitos identificados, principalmente aqueles relativos à ausência dos sumidouros e dos rejuntes nas tampas dos tanques sépticos, se não corrigidos, certamente frustram o alcance do objetivo do ajuste, que previa, com a implantação das aludidas melhorias, evitar/minimizar a disseminação de doenças infectocontagiosas em sua população. No entanto, **os pareceres elaborados pela Funasa não indicam quantos sumidouros realmente não foram construídas e em quantas unidades foram verificadas falhas nos tanques sépticos.**

41. Já as demais falhas (relativas às pinturas, inclinação dos telhados, fixação de vasos sanitários, altura e vedação das paredes e fechaduras, nível do piso, etc), apesar de comprometerem a estrutura dos módulos sanitários e demonstrarem que as obras foram executadas fora das especificações técnicas pactuadas, por si sós, **não impediriam o uso das unidades pelos moradores beneficiados**.

42. Desta forma, ainda que não tivessem sido realizadas as correções das mencionadas falhas/defeitos, no presente caso não seria possível imputar aos responsáveis o débito **pela totalidade** dos recursos federais transferidos por força do ajuste, sob pena de caracterizar enriquecimento sem causa da Administração.

43. A conclusão acima guarda consonância com a jurisprudência deste Tribunal, no sentido de que, nos casos de execução parcial do objeto do ajuste ou de execução fora das especificações fora do previsto no plano de trabalho aprovado, a imputação do débito pela integralidade dos recursos repassados só deve prosperar quando for impossível o aproveitamento da parcela executada. Do contrário, o débito deve se limitar ao valor correspondente à fração não concretizada do objeto

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59927654.

(Acórdão 1559/2011-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz; Acórdão 10.988/2015-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Substituto Marcos Bemquerer; Acórdão 852/2015-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro; Acórdão 645/2016-TCU- 2ª Câmara, da relatoria do Ministro Substituto André Luís de Carvalho, entre outros).

43.1. Salienta-se que **a Funasa reconheceu a construção de cem módulos sanitários**, quantidade essa que pode ser considerada compatível com os recursos do ajuste, haja vista que foi pago à empresa o valor de R$ 277.611,64 (recursos federais transferidos + contrapartida + mais rendimentos financeiros), em 2008 e 2009, correspondendo a R$ 2.776,11 por cada unidade, valor esse bastante próximo daquele previsto no plano do trabalho aprovado em 2006, que foi de R$ 2.750,00 por módulo (peça 1, p. 88-89). Lembrando que incialmente estava prevista a construção de 121 sanitários, no total de R$ 332.750,00. Mas, consoante já informado, o total de recursos federais transferidos foi de apenas R$ 252.000,00, e a contrapartida aplicada de R$ 12.600,00 (peça 2, p. 31, 33, 48 e 59).

44. Diante da incerteza quanto ao valor do real do débito nesta TCE, poder-se-ia propor que a Funasa adotasse providências com vistas à correta quantificação do dano em questão. No entanto, essa medida não se revela razoável, nesta fase processual, tendo em vista que as aludidas **obras foram executadas há quase dez anos e vez que o débito apurado, se considerados apenas os possíveis serviços não executados, provavelmente resultará em baixa materialidade**.

45. Assim, restando prejudicada a possibilidade de apuração e quantificação precisa do dano ao erário em tela, sugere-se o arquivamento dos presentes autos, sem julgamento do mérito, em relação à empresa Conserv Construções e Serviços Ltda. ME, em face da não caracterização plena e suficiente dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno do TCU.

46. Cabe esclarecer que, no presente caso, deixou-se de propor a irregularidade das contas da Conserv, pois este Tribunal tem julgado as contas de empresas contratadas pela administração pública apenas quando há débito, já que essas pessoas jurídicas não atuam na condição de gestora de recursos públicos. Nesse sentido, cita-se a jurisprudência: Acórdão 29/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes; Acórdão 1.523/2016-TCU-Plenário, da relatoria da Ministra Ana Arraes; Acórdão 2.465/2014-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Substituto Marcos Bemquerer, entre outros.

Responsável: Veronildo Tavares dos Santos

Irregularidade: não consecução dos objetivos pactuados no Convênio 0198/2006 (Siafi 590593), em face das impropriedades e irregularidades abaixo, verificadas na execução do ajuste, as quais não foram solucionadas pelos responsáveis, conforme relatórios e pareceres emitidos pela Funasa, especialmente o Relatório de Visita Técnica de 4/8/2009 (peça 2, p. 64-66, 69-70, 147-151, e peça 3, p. 3-4):

a) faltava o diário de obra devidamente atualizado e assinado;

b) faltava ART de execução e fiscalização da obra;

c) no que se referia à cobertura: o beiral estava em desacordo com o projeto;

d) não foi feito beiribica e nem caliça;

e) o telhado não tinha inclinação como indicada no projeto (inclinação insuficiente);

f) a altura das paredes não obedecia ao projeto;

g) a tubulação (subida e descida) de água estava exposta, quando deveria estar embutida na parede;

h) não havia caixa de inspeção;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59927654.

i) o sumidouro, onde existia, não foi construído como especifica o projeto;

j) nas tampas que cobriam o tanque séptico, o rejunte das mesmas não foi feito, comprometendo assim o bom funcionamento do sistema, somando-se ao fato de não haver sumidouro;

k) o nível do piso não tinha caimento para a caixa sifonada;

l) não havia vedação completa entre as paredes e a cobertura;

m) o tubo de ventilação não estava devidamente embutido na parede, bem como estava curto e solto;

n) o vaso sanitário não estava fixado como deveria estar;

o) não havia pintura óleo nas 'paredes' internas;

p) não existia fechadura nas portas; e

q) nas partes altas da mesma vila, a pressão da água não era suficiente para o bom funcionamento do sistema.

Conduta impugnada: na condição de Prefeito de Santa Luzia/MA, signatário do ajuste e gestor dos recursos, por ter deixado de comprovar a boa e regular aplicação dos valores recebidos pelo município por força do Convênio 0198/2006 (Siafi 590593), em face da não consecução dos objetivos pactuados, tendo em vista as diversas irregularidades e impropriedades verificadas na construção dos módulos sanitários, as quais não foram saneadas, conforme relatórios e pareceres emitidos pela Funasa, especialmente o Relatório de Visita Técnica de 4/8/2009, não tendo as obras beneficiado a população alvo do convênio.

Alegações de defesa (peça 45)

47. Por intermédio dos seus advogados, o Sr. Veronildo Tavares dos Santos defende, basicamente, que o longo lapso temporal entre a execução do objeto do convênio em questão e a instauração desta TCE constituiria cerceamento de defesa e levaria ao julgamento das contas como iliquidáveis, nos termos do com base no art. 211, § 1º do Regimento Interno do TCU.

48. Argumenta que se as ocorrências apontadas pelos técnicos tivessem sido detectadas durante seu mandato e logo em seguida ele tivesse sido comunicado, muito provavelmente não haveria tamanha dificuldade em reunir acervo probatório. E, pondera que "apenas depois de 12 (doze) anos, contados da execução do objeto do convênio, é que se procedeu à notificação das supostas irregularidades enfocadas", o que teria prejudicado sua defesa.

Análise

49. O convênio em questão vigeu até 31/10/2008, com prazo para prestação de contas até 30/12/2008. Já as construções dos módulos sanitários foram realizadas entre maio e junho de 2008 e 2009. Logo, os fatos ensejadores desta TCE ocorreram há menos de dez anos e não doze como alega o responsável.

50. Quanto às demais alegações, assiste razão ao defendente quando aduz que a visita da Funasa às obras (em 4/8/2009) ocorreu após sua gestão (2005-2008) e que houve demora na sua notificação quanto às falhas/defeitos identificados na construção dos módulos sanitários (a notificação desse responsável no âmbito da Funasa aconteceu somente em 2014, peça 3, p. 9-12).

51. No entanto, oportuno consignar que a fiscalização *in loco* realizada pela Funasa ocorreu menos de oito meses após o mandato do Sr. Veronildo Tavares dos Santos. E, nessa visita, foram verificadas falhas e defeitos que revelaram que as obras foram executados (desde o início) fora das especificações pactuadas técnicas pactuadas, comprometendo, desta forma, o alcance dos objetivos do ajuste.

52. Salienta-se que na gestão do Sr. Veronildo Tavares foram construídos sessenta dos cem

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59927654.

módulos sanitários vistoriados pela Funasa.

53. Nesta fase processual, o ora defendente não trouxe nenhum elemento capaz de comprovar que as obras realizadas durante sua gestão obedeceram às especificações técnicas pactuadas. Lembrando que, nos termos do art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, cabe ao gestor prestar contas da integralidade das verbas federais recebidas, cabendo-lhe o ônus da prova quanto à boa e regular aplicação desses recursos.

54. Em vista disso, ainda que afastado o débito incialmente quantificado nesta TCE, diferente da proposta anterior em relação à empresa Conserv Construções e Serviços Ltda. ME, considerando que o Sr. Veronildo Tavares dos Santos foi gestor dos recursos federais em questão e vez que as falhas e defeitos identificadas nas obras objetos do convênio revelaram a má qualidade das construções pactuadas e demonstram a ausência da devida fiscalização pelo convenente e a não aderência ao projeto e plano de trabalho pactuados, sugere-se julgar irregulares as contas desse ex-prefeito. Propõe-se ainda aplicar ao responsável a multa prevista no art. 58, inciso I, c/c art. 19, parágrafo único, da Lei 8.443/1992.

55 Importante registrar que a proposta acima guarda consonância com outros julgados deste Tribunal em casos semelhantes, a exemplo do Acórdão 1.434/2017-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Substituto Augusto Sherman, no qual as contas dos responsáveis foram julgadas irregulares diante do conjunto de irregularidades que justificava essa reprovação, mesmo tendo sido afastado o débito em face da impossibilidade de quantificação.

Da revelia do Sr. Ilzemar Oliveira Dutra

Irregularidade: não consecução dos objetivos pactuados no Convênio 0198/2006 (Siafi 590593), em face das impropriedades e irregularidades abaixo, verificadas na execução do ajuste, as quais não foram solucionadas, conforme relatórios e pareceres emitidos pela Funasa, especialmente o Relatório de Visita Técnica de 4/8/2009:

a) faltava o diário de obra devidamente atualizado e assinado;

b) faltava ART de execução e fiscalização da obra;

c) no que se referia à cobertura: o beiral estava em desacordo com o projeto;

d) não foi feito beiribica e nem caliça;

e) o telhado não tinha inclinação como indicada no projeto (inclinação insuficiente);

f) a altura das paredes não obedecia ao projeto;

g) a tubulação (subida e descida) de água estava exposta, quando deveria estar embutida na parede;

h) não havia caixa de inspeção;

i) o sumidouro, onde existia, não foi construído como especifica o projeto;

j) nas tampas que cobriam o tanque séptico, o rejunte das mesmas não foi feito, comprometendo assim o bom funcionamento do sistema, somando-se ao fato de não haver sumidouro;

k) o nível do piso não tinha caimento para a caixa sifonada;

l) não havia vedação completa entre as paredes e a cobertura;

m) o tubo de ventilação não estava devidamente embutido na parede, bem como estava curto e solto;

n) o vaso sanitário não estava fixado como deveria estar;

o) não havia pintura óleo nas paredes internas;

p) não existia fechadura nas portas; e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59927654.

q) nas partes altas da mesma vila, a pressão da água não era suficiente para o bom funcionamento do sistema.

Conduta impugnada: na condição de Prefeito de Santa Luzia/MA, à época dos fatos, signatário do ajuste e gestor dos recursos, por ter deixado de comprovar a boa e regular aplicação dos valores recebidos pelo município por força do Convênio 0198/2006 (Siafi 590593), vez que realizou despesas na execução do ajuste, as quais, além de terem sido efetuadas fora da vigência do convênio, foram impugnadas pelo concedente em face da não consecução dos objetivos pactuados tendo em vista as diversas irregularidades e impropriedades verificadas na construção dos módulos sanitários, as quais não foram saneadas, conforme relatórios e pareceres emitidos pela Funasa, especialmente o Relatório de Visita Técnica de 4/8/2009, não tendo as obras beneficiado a população alvo do convênio.

Análise

56. Conforme mencionado na sessão histórico desta instrução, apesar de devidamente citado, o Sr. Ilzemar Oliveira Dutra não apresentou suas alegações de defesas, operando-se, dessa forma, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

57. Insta frisar que o efeito da revelia não se restringe ao prosseguimento dos atos processuais, como erroneamente se pode inferir do teor do mencionado dispositivo legal, vez que esse seguimento constitui decorrência lógica na estipulação legal dos prazos para que as partes produzam os atos de seu interesse. O próprio dispositivo legal citado vai mais além ao dizer que o seguimento dos atos, uma vez configurada a revelia, se dará para todos os efeitos, inclusive para o julgamento pela irregularidade das contas, como se pode facilmente deduzir.

58. Nos processos do TCU a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

59. No presente caso, ao não apresentar sua defesa, o ex-prefeito deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta as normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: "Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes".

60. Configurada a revelia frente à citação deste Tribunal, inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo, proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade das suas contas, com a respectiva aplicação de multa.

61. No tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé na conduta de Ilzemar Oliveira Dutra, conforme determina o § 2º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, em se tratando de processo em que as partes interessadas não se manifestaram acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente reconhecê-la, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do § 6º do mesmo artigo do normativo citado (Acórdão 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, da relatoria do ministro Weder de Oliveira; Acórdão 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Valmir Campelo; Acórdão 1.189/2009- TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer; Acórdão 1.917/2008-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Sherman; Acórdão 579/2007-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Marcos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59927654.

Vinicios Vilaça; Acórdão 3.305/2007-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar; e Acórdão 3.867/2007-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Nardes).

62. Ressalta-se que o Sr. Ilzemar Oliveira Dutra, mesmo após a vigência do ajuste, continuou a execução das obras pactuadas e geriu parte dos recursos liberados (referente construção de 41 módulos sanitários).

63. A fiscalização realizada pela Funasa, na qual foram identificadas os defeitos e falhas na construção dos módulos sanitários em questão, ocorreu durante a gestão do Sr. Ilzemar Oliveira Dutra. Esse ex-gestor, apesar de ter tido conhecimento dessas impropriedades, não comprovou junto ao concedente o saneamento das pendências.

64. Desta forma, assim como no caso do Sr. Veronildo Tavares dos Santos analisado anteriormente, propõe-se julgar irregulares as contas do Ilzemar Oliveira Dutra, em face das irregularidades na execução das obras pactuadas, embora afastado o débito inicialmente quantificado nesta TCE.

65. Quanto ao fato de o Sr. Ilzemar Oliveira Dutra ter utilizado recursos após a vigência do ajuste, considerando que este Tribunal tem penalizado os responsáveis nesses casos quando resta comprovada a não utilização dos recursos no objeto pactuado (Acórdão 1.331/2008-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 5.273/2009-TCU-2ª, da relatoria do Ministro Substituto André Luís de Carvalho; Acordão 6024/2015-TCU- 2ª Câmara, da relatoria da Ministra Ana Arraes, entre outros), entende-se que a ocorrência pode ser afastada, vez que no presente caso, apesar dos defeitos e falhas nas obras objetos do convênio em exame, não restou evidenciado desvio de recursos.

CONCLUSÃO

66. Da análise promovida na seção anterior, conclui-se que o débito objeto desta TCE não foi devidamente quantificado pelo órgão instaurador. Deixa-se, contudo, de propor medidas visando a correta apuração e quantificação do dano, tendo em vista que as obras pactuadas no Convênio 0198/2006 (Siafi 590593) foram executadas há quase dez anos. Além disso, caso se prossiga com o feito, o débito apurado, se consideradas apenas as frações dos serviços não executados, provavelmente resultará em baixa materialidade.

67. A conclusão acima, todavia, não impede o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Veronildo Tavares dos Santos e do Sr. Ilzemar Oliveira Dutra, na qualidade de gestores dos recursos públicos federais em questão, haja vista a má qualidade e precariedade das obras pactuadas no ajuste, o que comprometeu o alcance dos objetos do referido convênio e causou possível dano ao erário (embora não devidamente quantificado). Outrossim, sugere-se aplicar a esses responsáveis a multa prevista no art. 58, inciso I, c/c art. 19, parágrafo único, da Lei 8.443/1992.

67.1. Insta salientar que, diante do afastamento do débito e permanecendo as irregularidades na execução das aludidas obras, no presente caso, considerou-se a data da ocorrência, para fins de contagem do início do lapso prescricional, aquela relativa ao fim do prazo para prestação de contas do ajuste. Assim, como esse prazo se encerrou em 30/12/2008 e os responsáveis foram citados em 3/4/2018 (peça 35, 36 40 e 41), não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva do TCU.

68. Em relação à responsabilização da Conserv Construções e Serviços Ltda. ME, contratada para executar as aludidas obras, deixa-se de propor o julgamento pelas irregularidade das suas contas, pois restou afastado o débito e pessoas jurídicas contratadas pela administração pública não atuam na condição de gestora de recursos públicos, conforme entendimento deste Tribunal (Acórdão 29/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes; Acórdão 1.523/2016-TCU-Plenário, da relatoria da Ministra Ana Arraes; Acórdão 2.465/2014-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Substituto Marcos Bemquerer, entre outros). Assim, sugere-se o arquivamento das contas especificamente dessa empresa, sem julgamento de mérito, em face da não caracterização plena e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59927654.

suficiente dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno do TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

69. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração propondo:

69.1. arquivar os autos, sem julgamento do mérito, em relação especificamente à empresa Conserv Construções e Serviços Ltda-ME (CNPJ 08.476.683/0001-60), em face da não caracterização plena e suficiente dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno do TCU;

69.2. julgar irregulares as contas do Sr. Veronildo Tavares dos Santos (CPF 632.114.833-49) e do Sr. Ilzemar Oliveira Dutra (CPF 196.729.423-20), com fulcro nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea "b"; 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992;

69.3. aplicar ao Sr. Veronildo Tavares dos Santos (CPF 632.114.833-49) e ao Sr. Ilzemar Oliveira Dutra (CPF 196.729.423-20), individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso I, c/c art. 19, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea "a" do Regimento Interno), o recolhimento do valor ao Tesouro Nacional, atualizado monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

69.4. autorizar, desde já, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, o pagamento da importância devida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, fixando o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para que seja comprovado o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal os devidos acréscimos legais, na forma prevista na legislação vigente, além de alertar que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217 do Regimento Interno do TCU;

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

69.6. enviar cópia da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis, à Fundação Nacional de Saúde (Funasa), à Superintendência Estadual da Funasa no Maranhão (Suest/MA) e à Prefeitura de Santa Luzia/MA; e

69.7. autorizar, com fundamento no art. 169, inciso III do RI/TCU, a Secex/SE a proceder ao arquivamento do presente processo, logo após as comunicações processuais e demais providências decorrentes do julgamento.

Secex/SE, em 18/9/2018.

(Assinado eletronicamente)
Madaí Souza de Carvalho
AUFC Mat. TCU 7680-5

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59927654.

Anexo I- Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Responsável	Período de exercício	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
Impropriedades e irregularidades verificadas na execução dos módulos sanitários objetos do Convênio 0198/2006 (Siafi 590593), as quais não foram solucionadas, conforme relatórios e pareceres emitidos pela Funasa, especialmente o Relatório de Visita Técnica de 4/8/2009.	**Veronildo Tavares dos Santos** (CPF 632.114.833-49).	1º/1/2005 a 31/12/2008	Na condição de Prefeito de Santa Luzia/MA, signatário do ajuste e gestor dos recursos, por ter deixado de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais transferidos por força do Convênio 0198/2006 (Siafi 590593), haja vista as diversas irregularidades e impropriedades verificadas na construção dos módulos sanitários objetos do ajuste, as quais não foram saneadas, conforme relatórios e pareceres emitidos pela Funasa, especialmente o Relatório de Visita Técnica de 4/8/2009, não tendo as obras beneficiado a população alvo do convênio.	A má qualidade e precariedade das obras executadas comprometeram o alcance dos objetivos do ajuste e causou possível dano ao erário.	A conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual deve ter suas contas julgadas irregulares, bem como ser apenado com a aplicação de multa.
Impropriedades e irregularidades verificadas na execução dos módulos sanitários objetos do Convênio 0198/2006 (Siafi 590593), as quais não foram solucionadas, conforme relatórios e pareceres emitidos pela Funasa, especialmente o Relatório de Visita	**Ilzemar Oliveira Dutra** (CPF 196.729.423-20)	1º/1/2009 a 29/9/2009	Na condição de Prefeito de Santa Luzia/MA por ter realizado despesas na execução do Convênio 0198/2006 (Siafi 590593), as quais, além de terem sido efetuadas fora da vigência do ajuste, foram impugnadas pelo concedente em face da não consecução dos objetivos pactuados, tendo em vista as diversas irregularidades e impropriedades verificadas na construção dos módulos sanitários objetos do ajuste, as quais não	A má qualidade e precariedade das obras executadas comprometeram o alcance dos objetivos do ajuste e causou possível dano ao erário.	A conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual deve ter suas contas julgadas irregulares, bem como ser apenado com a aplicação de multa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59927654.

Técnica de 4/8/2009.			foram saneadas, conforme relatórios e pareceres emitidos pela Funasa, especialmente o Relatório de Visita Técnica de 4/8/2009, não tendo as obras beneficiado a população alvo do convênio.		

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 59927654.