

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 032.708/2010-6 [Aposos: TC 011.510/2016-1, TC 011.511/2016-8, TC 011.509/2016-3].

Natureza: Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial).

Entidade: Município de Santa Rita/MA.

Recorrente: Encor Engenharia e Construções Ltda. (02.251.725/0001-88).

Representação legal: Walter de Sousa Barros, representando Encor Engenharia e Construções Ltda.

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONHECIMENTO. COMPROVAÇÃO PARCIAL DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS. AFASTAMENTO DE PARTE DO DÉBITO IMPUTADO. PROVIMENTO PARCIAL. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos (peça 94), a seguir transcrita, que contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade (peça 95):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto pela Encor - Engenharia e Construções Ltda., contra o Acórdão 1.152/2015 – Primeira Câmara (peça 45), relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro, *in verbis*:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alíneas “b” e “c”; 19, caput; 23, inciso III, alíneas “a” e “b”; 28, inciso II; e 57 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 209, § 7º, e 214, inciso III, alíneas “a” e “b”, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1 considerar revel a empresa Encor Engenharia e Construções Ltda.;

9.2 julgar irregulares as contas de Osvaldo Marinho Fernandes e da empresa Encor Engenharia e Construções Ltda., condenando-os, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
48.810,15	4/7/2002
48.810,15	12/8/2002
32.000,00	11/9/2002

17.000,00	24/12/2002
13.379,70	10/11/2003

9.3 aplicar a Osvaldo Marinho Fernandes e à empresa Encor Engenharia e Construções Ltda., individualmente, multa no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4 autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações; e

9.5 encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, à Procuradoria da República no Maranhão.

HISTÓRICO

2. Trata-se, originariamente, de tomada de contas especial (TCE), instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor de Osvaldo Marinho Fernandes, ex-prefeito de Santa Rita/MA, em razão da não aprovação da prestação de contas dos recursos repassados ao município de Santa Rita/MA, por força do Convênio 1840/2001, Siafi 442906 (peça 1, p. 18-28), celebrado com a Funasa, por conta da inexecução do objeto conveniado.

2.1. O ajuste, que vigorou de 21/1/2002 a 20/9/2003 (peças 1, p. 25, 32 e 60-63), consistia na execução de melhorias sanitárias, com a construção de 136 módulos sanitários compostos de privada com vaso sanitário, banheiro, fossa séptica e sumidouro, no bairro Liberdade, em Santa Rita (MA), conforme plano de trabalho à peça 1, p. 10-12. Os recursos federais foram repassados, por meio da Ordem Bancária 2002OB005088, no montante de R\$ 160.000,00, emitida em 22/5/2002 e creditada em conta corrente em 27/5/2002.

2.2. Os responsáveis foram ouvidos, em razão das seguintes irregularidades, resumidas no relatório do acórdão recorrido (peça 44, p. 3):

a) quanto à execução física das melhorias sanitárias, foi constatada em visita da Funasa em 15/8/2005, que, dos 136 módulos previstos no plano de trabalho, foram encontrados apenas 133 módulos, todos eles construídos fora das especificações técnicas do projeto, utilizando-se de materiais e serviços de péssima qualidade: o alicerce e o baldrame foram feitos com alvenaria de tijolo cerâmico deitado e não com pedra bruta argamassada, como estava previsto nas especificações; as paredes das fossas não foram rebocadas; no sumidouro foram colocados apenas três tubos de concreto 0,50m x 1,00m, e não quatro como era previsto; e em alguns dos módulos construídos, a fossa e o sumidouro estão com cota superior ao nível do terreno, dificultando a operação do sistema (peça 1, pp. 155-156);

b) quanto à execução das ações do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (PESMS), elas não foram executadas, conforme Parecer Final da Assessoria de Comunicação e Educação em Saúde da Funasa/MA (peça 1, pp. 162-165);

c) quanto à execução financeira, segundo o Parecer Financeiro Funasa 13/2006 (peça 1, pp. 174-175):

c.1) de acordo com a cópia da Ordem Bancária 5.088, de 22/05/02, o valor de R\$ 160.000,00 foi creditado na conta corrente 140-6, agência 1739 da Caixa Econômica Federal, entretanto, de acordo com os extratos bancários apresentados, a movimentação do recurso se deu na conta 141-4, da mesma agência, contrariando o art. 20 da IN/STN 1/1997;

c.2) os recursos foram creditados em 27/5/2002 e aplicados somente em 4/7/2005, em desacordo com os incisos I e II do art. 20 da IN/STN 1/1997;

c.3) realização de despesas com taxas bancárias no valor de R\$ 764,83, contrariando a alínea "b" da Subcláusula Segunda da Cláusula Sétima do Termo de Convênios;

c.4) pagamento das despesas apropriadas nos itens 5 e 15 da relação de pagamentos, no valor total de R\$ 16.070,43, em 10/11/2003, através do cheque 006, após a vigência do convênio, em desacordo com a alínea "a" da Subcláusula Segunda da Cláusula Sétima do Termo de Convênio;

c.5) na cópia apresentada do termo de adjudicação da Tomada de Preço 001/2002, consta o valor de R\$ 160.692,32, entretanto, o pagamento realizado foi no montante de R\$ 165.690,15, tendo sido pago a maior que o adjudicado o valor de R\$ 4.699,42, sem a apresentação de termo aditivo e/ou planilha orçamentária de serviços adicionais; e

c.6) houve remanejamento de recursos entre elementos de despesas. Os recursos destinados à aquisição de material de consumo (3490.30) no valor de R\$ 864,00, e ao pagamento de pessoal (3490.11) no valor de R\$ 336, 00, foram utilizados no pagamento de serviço terceiro pessoa física.

2.3. Após citação dos responsáveis e análise das alegações de defesa apresentadas por um deles, o Tribunal, por meio do Acórdão 1.152/2015 – Primeira Câmara (peça 45), relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro, julgou-lhes irregulares as contas, condenando-os em débito e aplicando-lhes multas, na forma transcrita na introdução acima.

2.4. Insatisfeita, a Encor - Engenharia e Construções Ltda. interpôs o presente recurso de revisão (peça 77), requerendo (peça 77, p. 3):

a) Juntada aos autos do relatório técnico da concedente que ora se apresenta como sendo "Documento novo" trazido a lume para assegurar o cabimento do presente recurso.

b) Que o acórdão nº 1152/2015 1º câmara seja reformado para alterações e adequações às novas decisões, principalmente no item (9.2) julgando regular com ressalvas as presentes contas que carecerão do pagamento da diferença de execução de (três) 3% já proposto para recolhimento.

2.5. Em instrução preliminar (peça 83) e com vistas a sanar dúvidas sobre a documentação apresentada pela recorrente, esta Diretoria propôs diligência junto à Superintendência Estadual da Funasa no Maranhão e à Caixa Econômica Federal (CEF), acatada pelo titular desta Secretaria (peça 84), solicitando:

a) a elaboração e envio de ofício à Superintendência Estadual da Funasa no Maranhão, solicitando, no prazo de 15 dias, as seguintes informações:

a.1) Confirmação da emissão com cópias do Relatório de Visita Técnica e Parecer Técnico Final elaborados pelo Técnico de Saneamento Ambiental Jehud Alves da Silva, com base em visita realizada ao Município de Santa Rita/MA, em 22 e 23/5/2018, juntados ao Processo de Projeto n. 25170.002185/2001-55, que tem como objeto o Convênio 1840/2001, firmado entre o ente municipal e a Funasa, devendo ser anexado ao ofício cópia dos documentos inseridos na peça 77, p. 4-9;

a.2) Os motivos que levaram o órgão regional à reabertura do processo administrativo, com a realização de nova visita técnica, bem como cópias dos atos administrativos que se seguiram à manifestação requerida no item anterior

b) a elaboração e envio de ofício à Caixa Econômica Federal, para que esta encaminhe a este Tribunal, no prazo de 15 dias, cópias dos extratos bancários dos meses de maio a dezembro de 2002 da conta corrente n. 140-6, Agência 1739, no Maranhão.

2.6. Após a realização das diligências (peças 85-87 e 90), a Superintendência Estadual da Funasa no Maranhão e a Caixa Econômica Federal apresentaram, tempestivamente, as informações solicitadas (peças 89 e 92). Nesta assentada, concluir-se-á a análise do recurso, tendo por base os documentos até então contidos nos autos e os novos elementos trazidos ao processo.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 79-80), ratificado pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, na peça 82, que concluiu pelo conhecimento do recurso, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie, contudo, sem efeito suspensivo.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do recurso a seguinte questão: Se o Convênio 1.840/2001 foi quase integralmente executado, afastando-se, em grande medida, o débito e a multa imputados à recorrente.

5. Convênio 1.840/2001, execução, débito e multa imputados à recorrente (peça 77)

5.1. A recorrente afirma que o Convênio 1.840/2001 foi quase integralmente executado, impondo-se o afastamento, em grande medida, do débito e da multa a ela imputados, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) Os trabalhos de execução do objeto contratado se iniciaram em julho de 2002, tendo transcorrido até novembro de 2003, sendo que, em março de 2003, a concedente realizou vistoria técnica nas obras, conforme relatório técnico n. 001 de página 48, tendo identificado construção de 110 módulos sanitários, nos quais aponta várias irregularidades. Após chamada para correção das irregularidades, a recorrente realizou os reparos solicitados e construiu os itens pendentes, tendo, em 23/9/2003, entregado ao Município de Santa Rita 133 módulos sanitários, nos termos do plano de trabalho. O gestor municipal recebeu, por sua conta, 136 módulos, conforme transcrito à página 91 do processo; e, em seguida, apresentou a prestação de contas. A Funasa, para balizar o julgamento dos documentos, produziu novo relatório técnico já em 15/8/2015, reconhecendo a existência dos 133 módulos, mas ainda referendando irregularidades nos módulos (peça 77, p. 2);

b) A empresa buscou a regularização das pendências e reconstruiu os 133 módulos, haja vista que, por conta do grande lapso temporal, muitos tiveram que ser refeitos. A Funasa autorizou novo relatório técnico em maio de 2018, que recebeu “Como previsto” a execução dos itens que compõem os 133 módulos sanitários domiciliares, apontando a inexecução de três unidades, pelas quais aponta a necessidade de devolução dos valores correspondentes. Considerando que 97,79% do objeto tiveram execução atestada pelo concedente, conforme relatório técnico em anexo, mesmo após decisão desta Corte; bem como que a recorrente concorda com a inexecução dos 3% apontados pela Funasa, de forma que devolverá a diferença, tão logo autorizada por esta Corte, impõe-se a modificação do julgado (peça 77, p. 2 e 4-9);

c) Resta comprovada a boa-fé da recorrente na execução do objeto do convênio e ela se disponibiliza à devolução dos 3% não executados, para afastar a incidência de danos ao erário (peça 77, p. 3).

Análise

5.2. Os argumentos da recorrente estão parcialmente corretos. A jurisprudência desta Casa converge no sentido de que, em caso de execução parcial do objeto, a imputação de débito pela integralidade dos recursos repassados exige que, com base na documentação apresentada, não seja possível concluir pela funcionalidade da parcela executada (Acórdãos 9.464/2018 – Primeira Câmara, relatado pelo Ministro Marcos Benquerer).

5.3. Por outro lado, no caso de execução parcial de obra conveniada, em que seja possível servir ao propósito pactuado, o débito deve ser quantificado pela parcela não executada do objeto (Acórdão 4.625/2010 – Segunda Câmara, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler). Nesse caso, impõe-se a condenação em débito apenas pela parte não realizada.

5.4. No presente caso, como se verá adiante, os laudos técnicos emitidos pela Funasa possuem fragilidades importantes que colocam em dúvida tanto a execução com funcionalidade

quanto a inexecução ou conclusão parcial do objeto, o que ensejaria discussão em relação ao débito imputado às partes.

5.5. O Convênio 1.840/2001 previu, como objeto, a construção de 136 módulos sanitários compostos de privada com vaso sanitário, banheiro, fossa séptica e sumidouro no bairro Liberdade em Santa Rita/MA, conforme plano de trabalho aprovado, com especificações técnicas que constam em planilha orçamentária não presente nos autos (peça 1, p. 10-13).

5.6. Em 10/3/2003, quase um ano após o início da vigência do ajuste, a Funasa decidiu realizar visita técnica nas obras (peça 1, p. 67-87), tendo constatado que as obras 110 módulos sanitários haviam iniciado, mas com fragilidades importantes:

DOS 110 MÓDULOS SANITÁRIOS INICIADOS, TODOS ESTÃO SENDO CONSTRUÍDOS SEM ALICERCE E BALDRAME EM PEDRA ARGAMASSADA CONFORME CONSTA NA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA OS ABRIGOS E TANQUES SÉPTICOS ESTÃO SENDO CONFECCIONADOS COM TIJOLOS DE MÁ QUALIDADE, OS QUAIS ESTÃO SE DETERIORANDO COM A CHUVA. VÁRIOS BURACOS PARA TANQUE SÉPTICO E SUMIDOURO FORAM ESCAVADOS E NÃO CONSTRUÍDOS, ACUMULANDO ÁGUA DE CHUVA E CONTRIBUINDO PARA A PROLIFERAÇÃO DE MOSQUITOS E PERNILONGOS.

5.7. É relevante notar que, não obstante os questionamentos quanto à qualidade dos módulos sanitários, as obras estavam em execução, o que remete à possibilidade de discussões quanto a indenizações ou execução parcial do objeto. De todo modo, naquela etapa, caberia ao ente municipal acionar a empresa, de modo a buscar os devidos ajustes no pactuado.

5.8. Há informação de que a Prefeitura Municipal foi notificada pela Funasa, ainda em abril de 2003, acerca das irregularidades na execução dos módulos sanitários identificadas pelos técnicos (peça 1, p. 69).

5.9. A recorrente afirma, no recurso em análise, ter sido, também, notificada sobre os problemas encontrados, tendo, na sequência, procedido aos reparos, concluindo, em setembro daquele ano, 133 módulos sanitários, nos exatos termos do plano de trabalho.

5.10. Entretanto, em 25/4/2003, a Prefeitura Municipal informou ao Ministério da Saúde que as obras objetos do ajuste em epígrafe se encontravam paralisadas, em razão de abandono dos trabalhos por parte da ora recorrente (peça 1, p. 36). Em razão disso, inclusive, o ente, em expediente de 30/4/2003, solicitou ao Ministério da Saúde a prorrogação do ajuste, para setembro 20/7/2003 (peça 1, p. 38), tendo o concedente acatado o pedido (peça 1, p. 60-61).

5.11. De todo modo, em março de 2004, o Prefeito Municipal à época, Osvaldo Marinho Fernandes, encaminhou a prestação de contas do ajuste (peça 1, p. 124-141), tendo atestado, em 22/9/2003, a construção de 136 módulos sanitários (peça 1, p. 141).

5.12. Para se manifestar conclusivamente sobre os documentos, a Funasa optou por realizar nova vistoria técnica no município, o que ocorreu em 15/8/2005 (peça 1, p. 155-157), tendo constatado a construção de 133 dos 136 módulos previstos, em que pese com divergências em relação às especificações técnicas, nos seguintes termos (peça 1, p. 155):

- o alicerce e o baldrame foram feitas com alvenaria de tijolo cerâmico deitado e não com pedra bruta argamassada, como estava previsto nas especificações;
- as paredes das fossas não foram rebocadas;
- no sumidouro foram colocados apenas três tubos de concreto 0,50m x 1,00m, e não quatro como era previsto;
- em alguns dos módulos construídos, a fossa e o sumidouro estão com cota superior ao nível do terreno, dificultando a operação do sistema.

5.13. Verifica-se, nessa fiscalização e na vistoria inicial, que 133 módulos sanitários foram construídos, não obstante fora das especificações técnicas previamente acordadas. Em que pese os

problemas nos alicerces e em parte das estruturas, não restou caracterizado que os objetos estariam imprestáveis para uso. Ao contrário. As incongruências sugerem funcionalidade às obras. De pronto, mostra-se desarrazoado imputar débito pela integralidade dos recursos repassados.

5.14. A fiscalização realizada após o fim dos trabalhos constatou a realização de 133 módulos. De fato, as obras realizadas se revestiram de impropriedades, mas não há, na manifestação dos técnicos, conclusão quanto à impossibilidade de utilização dos módulos pelos munícipes. A ausência de rebocos e tubos de concretos, a construção irregular em relação ao terreno ou a troca de materiais não impediriam a utilização regular dos módulos em benefício da comunidade. Essas fragilidades deveriam ensejar ação judicial do município em face da contratada, o que demonstra desídia das autoridades locais, mas não afastam a execução parcial do objeto.

5.15. Além disso, constata-se que as fiscalizações realizadas pela Funasa se mostraram superficiais, não sendo capazes de fundamentar adequadamente, sozinhas, a imposição de débito às partes com a liquidez e certeza exigidos pelo ordenamento. Ao contrário.

5.16. Em nova visita técnica, realizada em maio de 2018, a Funasa atestou efetivamente a construção de 133 módulos sanitários e a utilização pela comunidade (peça 77, p. 4-9):

Segundo informações dos moradores, constatada *in loco* nas datas acima referenciadas, foram instaladas as 133 (cento e trinta e três) Melhorias Sanitárias Domiciliares previstas no bairro Liberdade com as seguintes medidas, 1,40 metro largura, 2,05 metro comprimento e 2,15 metro de altura, informamos ainda que todas tiveram seu objetivo alcançado, contudo devido à ação do tempo, a falta de conservação e a falta de manutenção, houve deterioração, algumas melhorias foram demolidas pelos próprios moradores devido à ampliação nas dependências físicas das próprias residências. No entanto, muitas ainda continuam atendendo o objetivo ao qual foram destinadas, conforme fotos expostas abaixo.

Considerando que as fossas e sumidouros encontram-se fechadas e considerando ainda o tempo de uso, não foi possível abri-las para confirmar a manifestação contida no relatório de fls. 177, contudo as improbidades ali manifestadas não inviabilizaram seu funcionamento.

5.17. Por certo, a vistoria realizada quase 15 anos após a realização das obras tem relativa efetividade para comprovar a realização dos módulos sanitários, mas, sem que se identifiquem fraudes ou conluio entre os técnicos responsáveis e os envolvidos com o convênio, é capaz de trazer novos elementos conclusivos aos autos. Do mesmo modo, as duas verificações anteriores também não se revestem de confiabilidade para se concluir pela inexecução total ou ausência do atingimento dos fins colimados no ajuste.

5.18. Para aprofundar em que contexto se realizou a nova vistoria, optou-se, em instrução anterior desta Secretaria (peças 83-84), realizar diligência junto ao Superintendente da Funasa no Estado do Maranhão (peças 86 e 90) para confirmar a visita técnica e explicitar os motivos da fiscalização.

5.19. Em resposta (peça 92), Maura Jorge Alves de Melo Ribeiro, Superintendente Estadual (peça 92), encaminhou ofício a esta Corte, confirmando a fiscalização, além de explicitar que a vistoria decorreu de solicitação da própria recorrente, protocolada naquele órgão regional, em 8/5/2018 (peça 92, p. 2).

5.20. Ainda que a motivação da visita técnica esteja vinculada à atuação da própria recorrente, não se verifica, ao menos com os instrumentos de que detém esta Corte, no processo de elaboração do laudo técnico, conluio ou fraude. Por certo, resguarda-se o Tribunal o dever jurídico de anular eventual julgamento em benefício das partes, em caso de comprovada irregularidade descoberta no futuro.

5.21. De todo modo, em concreto, verifica-se que serviços foram realizados contemporâneos à vigência do ajuste, ainda que não integralmente condizentes com as especificações técnicas, o que deveria ensejar ações judiciais em face da contratada, hipótese não

mais possível de concretização, dado o grande lapso temporal em relação às obras; ou mesmo imputação de débito parcial às partes. Módulos sanitários foram executados pela recorrente e a Funasa comprovou o uso regular pela municipalidade na última década. Logo, não cabe imputação de débito pela integralidade dos recursos repassados, ao menos em relação à Encor Engenharia e Construções Ltda.

5.22. De outro lado, ao se analisar o Parecer Financeiro 013/2006 emitido pela Funasa (peça 1, p. 174-175), constatam-se irregularidades indicadas na execução financeira do ajuste e ausência de documentos que impedem o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e as despesas eventualmente realizadas, de modo a manter a responsabilidade do ex-prefeito de Santa Rita/MA, Osvaldo Marinho Fernandes.

5.23. Ao se debruçar sobre a prestação de contas apresentada pelos responsáveis, a Funasa apontou, dentre outras, a seguinte irregularidade (peça 1, p. 174):

1-De acordo com a cópia da Ordem Bancária nº 5088 de 22/05/02, o valor de R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais) foi creditado na conta corrente nº 140-6, agência 1739 da Caixa Econômica Federal, entretanto, de acordo com os extratos bancários apresentados a movimentação do recurso se deu na conta nº 141-4, da mesma agência, contrariando o art. 20 da IN/STN nº 01/97;

5.24. Não consta dos autos o extrato da conta corrente específica do ajuste, indicada no documento contábil com número 140-6, Agência 1739, da Caixa Econômica Federal. Em consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), no decorrer desta instrução, constatou-se que a Ordem Bancária 5088 faz, realmente, referência a essa rubrica, na operação 6. Além disso, de fato, os recursos foram executados em conta corrente distinta, sob o número 141-4, na mesma agência (peça 1, p. 135-137), a qual foi creditada em 27/5/2002.

5.25. Ressalte-se que a Prefeitura Municipal foi instada a se manifestar sobre a irregularidade, tendo a Funasa requisitado a apresentação do extrato bancário referente ao crédito da Ordem Bancária (peça 1, p. 176-178 e 182), contudo, sem sucesso.

5.26. Com vistas a sanar essas dúvidas e tendo em conta a realização de diligência junto à Funasa, esta Secretaria aproveitou o ensejo e solicitou à Caixa Econômica Federal cópias dos extratos bancários dos meses de maio a dezembro de 2002 da conta corrente n. 140-6, Agência 1739, no Maranhão (peças 85 e 87).

5.27. Em resposta, a empresa pública informou que o número da conta encaminhado, estranhamente, não foi localizado e apresentou todos os registros de conta que já estiveram, em algum momento, vinculados à Prefeitura de Santa Rita/MA (peça 89). Ou seja, a rubrica indicada na ordem bancária (OB) como tendo sido o destino dos recursos federais, não existe, segundo a Caixa Econômica Federal. Não se identificou qualquer outra OB ou documento de retificação relacionados ao ente municipal naquele ano.

5.28. Destaque-se, ainda, que, na relação enviada pela Caixa Econômica Federal (CEF), consta a conta corrente do Município de Santa Rita, sob o número 141-4, aberta na Agência 1739 em 27/5/2002 (peça 89, p. 5), dias após o crédito da ordem bancária, rubrica na qual supostamente teriam sido executados os recursos federais (peça 1, p. 135-137). Como se nota na relação da CEF, essa conta foi aberta posteriormente ao crédito da ordem bancária da Funasa.

5.29. Por certo, o registro da conta corrente n. 140-6, Agência 1739, na Ordem Bancária 5088, e o destino dos recursos federais repassados devem ser objeto de explicação pelo ex-prefeito de Santa Rita/MA, não sendo possível estabelecer o nexo de causalidade entre os valores da União e as despesas realizadas, sem que se possa atribuir à recorrente essa responsabilidade.

5.30. Consoante pacífica jurisprudência desta Casa, a transferência de recursos da conta bancária específica do convênio para outra conta corrente do município impede o estabelecimento do nexo de causalidade entre a execução do objeto e a aplicação dos recursos federais

transferidos. (Acórdão 3.948/2014 - Primeira Câmara, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues).

5.31. Além disso, o extrato bancário, emitido pela instituição oficial, demonstrando a movimentação financeira dos recursos recebidos em convênio, constitui-se documento imprescindível à comprovação da boa e regular aplicação da verba conveniada (Acórdão 497/2008 – Segunda Câmara, relatado pelo Ministro Ubiratan Aguiar).

5.32. A ausência nos autos dos extratos da conta corrente de depósito dos recursos ou explicação quanto ao registro da rubrica na ordem bancária e a inexistência dos dados na CEF implica no rompimento do nexo de causalidade entre essas quantias e as despesas realizadas, pois não é possível afirmar que os valores de pagamento tiveram origem nos cofres da União ou do próprio município. Cabe ao responsável a juntada dos documentos e explicação do trâmite dos recursos federais recebidos.

5.33. Em relação à recorrente, é importante ressaltar que a empresa Encor foi ouvida apenas em face da construção dos módulos sanitários, com questionamentos quanto à qualidade e às especificações técnicas das obras, como se nota no ofício citatório juntado aos autos (peça 35, p. 1):

a) Da construção de 133 módulos sanitários dos 136 previstos no Convênio 1840/2001, firmado entre a prefeitura de Santa Rita (MA) e a Funasa, fora das especificações técnicas do projeto e utilizando-se de materiais e serviços de péssima qualidade: o alicerce e o baldrame foram feitas com alvenaria de tijolo cerâmico deitado e não com pedra bruta argamassada como estava previsto nas especificações; as paredes das fossas não foram rebocadas; no sumidouro foram colocados apenas três tubos de concreto 0,50m x 1,00m e não quatro como era previsto; e em alguns dos módulos construídos, a fossa e o sumidouro estão com cota superior ao nível do terreno, dificultando a operação do sistema, ocorrência constatada em visitas técnicas da Funasa ao local da obra realizadas em 10/3/2003 e 15/8/2005.

5.34. Nessa linha, como já discutido nesta assentada, a leitura dos laudos técnicos emitidos em 2003 e 2005 não afastam a possibilidade de que as funcionalidades dos módulos sanitários tenham sido aproveitadas pelos munícipes, sendo que a recorrente junta manifestação atual do mesmo órgão comprovando que os objetos foram aproveitados pela comunidade na última década.

5.35. É certo que a Prefeitura Municipal de Santa Rita/MA deveria ter questionado em Juízo tempestivamente as obras, de modo a requerer indenizações por falhas na execução dos módulos sanitários, mas não o fez.

5.36. De todo modo, constata-se que as obras foram, em grande medida, realizadas a contento e restaram por atender a municipalidade, ainda que não se possa especificar a origem dos recursos públicos empregados. Tendo em vista que não cabe, dado o longo lapso temporal transcorrido, iniciar análise para eventual cálculo de débito parcial relacionado à qualidade dos serviços executados, o que deveria ter sido feito à época, a postura mais consentânea com a razoabilidade é, em relação à recorrente, considerar o percentual de execução apontado na última manifestação da Funasa, com manutenção da irregularidade das contas e multa proporcional à empresa.

5.37. A manutenção da integralidade do débito somente se remete ao responsável Osvaldo Marinho Fernandes, ouvido em razão das irregularidades na execução financeira dos recursos, fatos que não são de responsabilidade da recorrente, citada apenas por fragilidades na execução do objeto (peças 23 e 26). As obras de responsabilidade da empresa foram parcialmente realizadas, o que deve ser considerado, independente da origem dos recursos.

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, conclui-se que:

- a) A transferência de recursos da conta bancária específica do convênio para outra conta corrente do município impede o estabelecimento do nexo de causalidade entre a execução do objeto e a aplicação dos recursos federais transferidos;
- b) O extrato bancário, emitido pela instituição oficial, demonstrando a movimentação financeira dos recursos recebidos em convênio, constitui-se documento imprescindível à comprovação da boa e regular aplicação da verba conveniada;
- c) Em caso de execução parcial do objeto, a imputação de débito pela integralidade dos recursos repassados exige que, com base na documentação apresentada, não seja possível concluir pela funcionalidade da parcela executada;
- d) No caso de execução parcial de obra conveniada, em que seja possível servir ao propósito pactuado, o débito deve ser quantificado pela parcela não executada do objeto.

6.1. Em relação à recorrente, os documentos juntados aos autos ensejam conclusão no sentido de que os módulos sanitários tiveram uso pela municipalidade, atingindo-se a finalidade pactuada entre a Funasa e o ente municipal. A imputação de débito pela integralidade dos recursos repassados não condiz com as provas coligidas aos autos e com a jurisprudência desta Casa.

6.2. Assim, tendo por base o último relatório de vistoria técnica da Funasa e o parecer técnico final do ajuste, constata-se o atingimento de 97,79% do objeto conveniado, restando débito de R\$ 3.336,64 (peça 77, p. 8), modificando-se o item 9.2 do acórdão recorrido. Cabe a vinculação do valor devido à data de 10/11/2003, mais recente, em benefício da parte, além de se promover a redução proporcional da multa imputada à recorrente, por intermédio do item 9.3 da deliberação combatida (peça 77, p. 4-9).

6.3. Ressalte-se que não há que se falar em racionalidade administrativa ou economia processual, como argumentos para afastar o saldo remanescente, tendo em vista estar-se diante dos últimos movimentos processuais desta Corte na controvérsia, já tendo o Tribunal despendido grande volume de recursos materiais e humanos na questão. A própria recorrente concorda em devolver a diferença e, portanto, ratifica a conclusão pela execução parcial, com o conseguinte julgamento pela irregularidade das contas e imputação de multa (peça 77, p. 3).

6.4. De outro lado, em que pese as vistorias realizadas pela Funasa contemporâneas às obras não permitam concluir pela ausência de funcionalidade dos módulos sanitários, sendo que o próprio órgão atestou a regularidade na execução de 133 unidades, em 2018, as irregularidades na execução financeira do convênio afastam o nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e as despesas realizadas.

6.5. O depósito em determinada conta corrente ou o registro de conta inexistente na ordem bancária e a execução do convênio em rubrica distinta impedem que os órgãos de controle identifiquem o destino dos recursos federais fiscalizados, rompendo-se o nexo de causalidade. Trata-se de fato grave que deve ser objeto de investigação e explicação detalhada do responsável.

6.6. Por fim, a anexação por Osvaldo Marinho Fernandes de explicação convincente acerca do fato, com apresentação de documentação pertinente, sobretudo os extratos bancários da conta corrente de depósito dos valores federais, poderá ensejar modificação posterior do acórdão recorrido. Assim, mantém-se, em relação ao ex-prefeito, o julgado em seus exatos termos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I; e 33, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe parcial provimento para:

a.1) excluir do débito de que trata o item 9.2 do acórdão recorrido, apenas em relação à empresa Encor Engenharia e Construções Ltda., as despesas comprovadas na fase recursal, indicadas na fundamentação, atribuindo-se a seguinte redação ao referido item do acórdão:

9.2 julgar irregulares as contas de Osvaldo Marinho Fernandes e da empresa Encor Engenharia e Construções Ltda., condenando-os ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida:

9.2.1 Osvaldo Marinho Fernandes, individualmente:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
48.810,15	4/7/2002
48.810,15	12/8/2002
32.000,00	11/9/2002
17.000,00	24/12/2002
10.043,06	10/11/2003

9.2.2 Osvaldo Marinho Fernandes e Encor Engenharia e Construções Ltda., solidariamente:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
3.336,64	10/11/2003

a.2) reduzir proporcionalmente, apenas em relação à empresa recorrente, o valor da multa aplicada pelo item 9.3 do acórdão recorrido.

b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte à recorrente, à Procuradoria da República no Maranhão e aos demais interessados.

2. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, concordou com a proposta da unidade técnica, nos seguintes termos (peça 96):

Trata-se de recurso de revisão interposto pela Encor - Engenharia e Construções Ltda., contra o Acórdão 1.152/2015 – Primeira Câmara (peça 45).

Conforme o histórico elaborado na instrução precedente (peça 94), a tomada de contas especial (TCE) foi instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor de Osvaldo Marinho Fernandes, ex-prefeito de Santa Rita/MA, em razão da não aprovação da prestação de contas dos recursos repassados ao referido município, por força do Convênio 1840/2001, Siafi 442906 (peça 1, p. 18-28), celebrado com a Funasa, por conta da inexecução do objeto conveniado.

O objeto consistia na execução de melhorias sanitárias, com a construção de 136 módulos sanitários compostos de privada com vaso sanitário, banheiro, fossa séptica e sumidouro, no bairro Liberdade, em Santa Rita (MA), conforme plano de trabalho à peça 1, p. 10-12. Os recursos federais foram repassados, por meio da Ordem Bancária 2002OB005088, no montante de R\$ 160.000,00, emitida em 22/5/2002 e creditada em conta corrente em 27/5/2002.

O Tribunal, por meio do Acórdão 1.152/2015 – Primeira Câmara (peça 45), relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro, julgou irregulares as contas de Osvaldo Marinho Fernandes e da empresa Encor Engenharia e Construções Ltda., condenando-os solidariamente em débito e aplicando-lhes multas individuais.

A Encor - Engenharia e Construções Ltda., não resignada com a decisão acima referida, interpôs o presente recurso de revisão, requerendo (peça 77, p. 3):

“a) Juntada aos autos do relatório técnico da concedente que ora se apresenta como sendo ‘Documento novo’ trazido a lume para assegurar o cabimento do presente recurso.

b) Que o acórdão nº 1152/2015 1º câmara seja reformado para alterações e adequações às novas decisões, principalmente no item (9.2) julgando regular com ressalvas as presentes contas que carecerão do pagamento da diferença de execução de (três) 3% já proposto para recolhimento.”

A unidade técnica instrutiva, com vistas a sanear dúvidas sobre a documentação apresentada pela recorrente, realizou diligência dirigida à Superintendência Estadual da Funasa no Maranhão e à Caixa Econômica Federal (Caixa) para obtenção de novas informações (peças 85-87 e 90) e tais entidades apresentaram, tempestivamente, os documentos solicitados (peças 89 e 92), os quais foram consideradas pela Secretaria de Recursos – Serur deste Tribunal na análise do pleito apresentado pela recorrente.

Com base nas análises anteriores, a instrução precedente concluiu:

- “a) A transferência de recursos da conta bancária específica do convênio para outra conta corrente do município impede o estabelecimento do nexo de causalidade entre a execução do objeto e a aplicação dos recursos federais transferidos;
- b) O extrato bancário, emitido pela instituição oficial, demonstrando a movimentação financeira dos recursos recebidos em convênio, constitui-se documento imprescindível à comprovação da boa e regular aplicação da verba conveniada;
- c) Em caso de execução parcial do objeto, a imputação de débito pela integralidade dos recursos repassados exige que, com base na documentação apresentada, não seja possível concluir pela funcionalidade da parcela executada;
- d) No caso de execução parcial de obra conveniada, em que seja possível servir ao propósito pactuado, o débito deve ser quantificado pela parcela não executada do objeto.”

A Serur também conclui que:

“6.2. Assim, tendo por base o último relatório de vistoria técnica da Funasa e o parecer técnico final do ajuste, constata-se o atingimento de 97,79% do objeto conveniado, restando débito de R\$ 3.336,64 (peça 77, p. 8), modificando-se o item 9.2 do acórdão recorrido. Cabe a vinculação do valor devido à data de 10/11/2003, mais recente, em benefício da parte, além de se promover a redução proporcional da multa imputada à recorrente, por intermédio do item 9.3 da deliberação combatida (peça 77, p. 4-9).”

Em relação ao ex-prefeito, contudo, a Serur sustenta que:

“6.4. De outro lado, em que pese as vistorias realizadas pela Funasa contemporâneas às obras não permitam concluir pela ausência de funcionalidade dos módulos sanitários, sendo que o próprio órgão atestou a regularidade na execução de 133 unidades, em 2018, as irregularidades na execução financeira do convênio afastam o nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e as despesas realizadas.

6.5. O depósito em determinada conta corrente ou o registro de conta inexistente na ordem bancária e a execução do convênio em rubrica distinta impedem que os órgãos de controle identifiquem o destino dos recursos federais fiscalizados, rompendo-se o nexo de causalidade. Trata-se de fato grave que deve ser objeto de investigação e explicação detalhada do responsável.

6.6. Por fim, a anexação por Osvaldo Marinho Fernandes de explicação convincente acerca do fato, com apresentação de documentação pertinente, sobretudo os extratos bancários da conta corrente de depósito dos valores federais, poderá ensejar modificação posterior do acórdão recorrido. Assim, mantém-se, em relação ao ex-prefeito, o julgado em seus exatos termos.” (grifou-se)

Em face do que restou apurado nos autos, o Ministério Público de Contas perfilha a análise levada a cabo pela Serur e manifesta-se de acordo com a proposta oferecida pela unidade técnica, abaixo transcrita:

“a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe parcial provimento para:

a.1) excluir do débito de que trata o item 9.2 do acórdão recorrido, apenas em relação à empresa Encor Engenharia e Construções Ltda., as despesas comprovadas na fase recursal, indicadas na fundamentação, atribuindo-se a seguinte redação ao referido item do acórdão:

9.2 julgar irregulares as contas de Osvaldo Marinho Fernandes e da empresa Encor Engenharia e Construções Ltda., condenando-os ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação

do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida:

9.2.1 Osvaldo Marinho Fernandes, individualmente:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
48.810,15	4/7/2002
48.810,15	12/8/2002
32.000,00	11/9/2002
17.000,00	24/12/2002
10.043,06	10/11/2003

9.2.2 Osvaldo Marinho Fernandes e Encor Engenharia e Construções Ltda., solidariamente:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
3.336,64	10/11/2003

a.2) reduzir proporcionalmente, apenas em relação à empresa recorrente, o valor da multa aplicada pelo item 9.3 do acórdão recorrido.

b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte à recorrente, à Procuradoria da República no Maranhão e aos demais interessados.”

É o Relatório.