

TC 001.770/2015-2

Tipo: Tomada de Contas Especial - TCE

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Buriti (MA)

Responsáveis: Francisco Evandro Freitas Costa Mourão (CPF: 207.258.503-10, prefeito municipal na gestão 2009/2012); Rafael Mesquita Brasil, (CPF 084.793.876-02, prefeito na gestão 2013-2016); Serv Obras – Serviços de Obras e Construção Civil Ltda. (CNPJ: 10.640.595/0001-01, contratada).

Advogado ou Procurador: José Eloi Santana Costa Filho, OAB/MA 9335 (peça 22)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar - citação

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Superintendência Estadual do Maranhão da Fundação Nacional de Saúde (Funasa/Suest/MA), em desfavor do Sr. Rafael Mesquita Brasil, prefeito municipal na gestão 2013-2016, em razão da não apresentação da prestação de contas final, referente à 3ª parcela dos recursos do Convênio 83/2009, Siconv 708857 (peça 1, p. 84-119), firmado com a Prefeitura Municipal de Buriti (MA) para a implantação de sistemas simplificados de abastecimento de água na sede e na zona rural de povoados do município, conforme plano de trabalho aprovado (peça 1, p. 6-27 e 166-178).

HISTÓRICO

2. Conforme disposto nas cláusulas sexta e sétima do termo de convênio (peça 1, p. 98-102), foram previstos R\$ 2.060.000,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 2.000.000,00 seriam repassados pela concedente e R\$ 60.000,00 corresponderiam à contrapartida do conveniente.

3. Os recursos federais foram repassados em três parcelas, conforme tabela abaixo. Ante a ausência do extrato bancário da 3ª parcela, não se conhece a data de crédito na conta específica do valor a ela correspondente.

N. Ordem Bancária	Parcela	Valor (R\$)	Data de emissão da OB	Data de crédito na conta específica
2011OB805319 (peça 1, p. 184)	1ª parcela	800.000,00	8/8/2011	10/8/2011 (peça 2, p. 109)
2011OB807811 (peça 1, p. 200)	2ª parcela	600.000,00	17/11/2011	21/11/2011 (peça 1, p. 254)
2013OB801335 (peça 2, p. 307)	3ª parcela	600.000,00	26/3/2012	-----

4. O convênio vigeu no período de **31/12/2009 a 25/12/2013**, incluído o prazo para apresentação das contas (registro no Siconv à peça 2, p. 315), conforme cláusula décima terceira do ajuste, alterado pelos 1º, 2º, 3º e 4º termos aditivos “de ofício” de prorrogação de vigência ao convênio, por atraso na liberação de recursos (peça 1, p. 126, 204 e 234 e peça 2, p. 311).

5. A instrução inicial (peça 6) destacou que a prestação de contas parcial dos recursos referentes às 1ª e 2ª parcelas (peça 1, p. 210-219), sob a responsabilidade do Sr. Francisco Evandro Freitas Costa Mourão, prefeito signatário do convênio, foi apresentada e aprovada pela Funasa, com

aplicação de R\$ 1.400.000,00 de recursos federais e R\$ 42.000,00 de contrapartida municipal, considerando o relatório de vistoria (peça 1, p. 378-388) que demonstrou a execução de serviços no valor de R\$ 1.454.043,60, correspondente a 70,58% do total conveniado, o que representa execução física compatível com a execução financeira.

6. A instrução à peça 6 ressaltou a devolução à conta corrente específica do convênio, em 11/6/2012, pelo prefeito anterior, do valor de R\$ 1.207,56, conforme comprovante de depósito à peça 2, p. 161, em face da constatação pela Funasa da utilização indevida dos rendimentos de aplicação financeira, que ficara sem comprovação da utilização no objeto conveniado.

7. Restou inadimplente a 3ª parcela dos recursos do Convênio 83/2009, no valor de R\$ 600.000,00, repassado em 26/3/2013, já na gestão do prefeito sucessor, Sr. Rafael Mesquita Brasil.

8. A instrução à peça 6 propôs a citação do Sr. Rafael Mesquita Brasil, e, com a anuência da unidade técnica (peça 7), foi a ele encaminhado ao endereço constante do cadastro do Sistema CPF/SRF/MF (peça 5) o Ofício de Citação 1958/2015-TCU/SECEX-MA, datado de 28/5/2015 (peça 8), que retornou com a informação de que o responsável “mudou-se” (peças 9 e 10).

9. Ante o insucesso na localização do responsável, a instrução à peça 11 propôs a renovação da citação do Sr. Rafael Mesquita Brasil, com ofício a ser encaminhado para o endereço onde está localizada a sede da prefeitura de Buriti (MA), por ser o atual prefeito do município, promovida via Ofício 3125/2015-TCU/SECEX-MA, datado de 19/10/2015 (peça 13) e recebido em 3/11/2015, sem manifestação do responsável.

10. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, a instrução à peça 15, com a anuência da unidade técnica (peça 16), propôs o julgamento pela irregularidade das contas, à revelia do Sr. Rafael Mesquita Brasil.

11. O Parecer do Ministério Público junto ao TCU (peça 17), apesar de considerar correto o procedimento adotado por esta unidade técnica para a citação do responsável, verificou que o prefeito e o vice-prefeito de Buriti (MA) tiveram seus mandatos interrompidos pela Justiça Eleitoral e que a posse do novo prefeito ocorrera em 3/11/2015, mesmo dia em que o ofício de citação fora recebido na prefeitura, fato que impossibilita a comprovação do recebimento da citação pelo Sr. Rafael Mesquita Brasil, visto que não estaria mais à frente da gestão municipal quando da entrega do ofício citatório.

12. O MP/TCU verificou ainda que o Sistema CPF registrava um novo endereço residencial associado ao CPF do responsável (rua O, quadra 13, casa 15, Parque Athenas, São Luís (MA), CEP: 65.072-461), e, havendo dúvidas quanto à validade da citação e não tendo sido esgotadas as tentativas de localizar o Sr. Rafael Mesquita Brasil pela via postal, manifestou-se pela sua renovação, no que foi acolhido pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues, em Despacho à peça 18, determinando a restituição dos autos à Secex/MA, para nova citação, na forma proposta pelo *Parquet*.

13. Foi então promovida a citação do Sr. Rafael Mesquita Brasil, mediante o Ofício 1535/2016-TCU/SECEX-MA, datado de 3/6/2016 (peça 19). O responsável tomou ciência em 22/6/2016 do ofício que lhe foi remetido, conforme aviso de recebimento constante da peça 21, tendo apresentado tempestivamente suas alegações de defesa (peça 21) por meio do advogado José Eloi Santana Costa Filho, OAB/MA 9335, conforme procuração à peça 22.

14. A instrução à peça 23 analisou as alegações de defesa apresentadas pelo advogado do Sr. Rafael Mesquita Brasil. Em relação à omissão na prestação de contas da 3ª parcela dos recursos conveniados, como o responsável alegou a apresentação da documentação à Funasa no prazo devido; e, no tocante à falta de ressarcimento da receita auferida na aplicação financeira e não aplicada no convênio, como foi apresentada uma Guia de Recolhimento à União (GRU) datada de 30/7/2015, na quantia de R\$ 7.559,49, sendo R\$ 5.419,96 de valor principal e R\$ 2.139,53 de outros acréscimos (peça 21, p. 15), a proposta de encaminhamento à peça 23 foi no sentido de diligenciar a

Superintendência Estadual do Maranhão da Fundação Nacional de Saúde (Funasa/Suest/MA), para saneamento dos autos, tendo em vista que o mérito do processo depende da situação configurada.

15. Em atenção ao despacho da unidade técnica à peça 24, foi promovido diligência à Superintendência Estadual do Maranhão da Fundação Nacional de Saúde (Funasa/Suest/MA), mediante Ofício 2628/2016-TCU/SECEX-MA, datado de 14/10/2016 (peça 25). A unidade recebeu o documento em 21/11/2016 e solicitou prorrogação do prazo de defesa em quinze dias (peça 27), pedido deferido em despacho à peça 28.

16. O atendimento da diligência deu-se via Ofício 1108/GAB/SUEST/FUNASA/MA (peça 29), que encaminhou cópia do Despacho 485/2016, do Setor de Prestação de Contas do Serviço de Convênios da unidade, de 20/12/2016 (peça 29, p. 2).

17. Em nova instrução (peça 30), a unidade técnica analisou a resposta à diligência. Sobre o primeiro questionamento feito à Funasa/MA, se a prestação de contas final do convênio fora apresentada dentro do prazo pelo Sr. Rafael Mesquita Brasil, foi confirmada a inserção da prestação de contas final do Siconv em 21/8/2015, e respondido que, analisando por esse aspecto, a documentação fora apresentada dentro do prazo, já que no sistema consta a data final de 17/9/2015 para sua apresentação; mas tal registro contraria a legislação vigente, uma vez que o fim da vigência do convênio foi em 25/12/2013 e a prestação de contas deveria ter sido apresentada sessenta dias após, motivo pelo qual foi instaurada a presente TCE. A Funasa/MA informou ainda que no processo do convênio em tela não consta termo aditivo de prorrogação de prazo para apresentação da prestação de contas.

18. Questionada em diligência se os recursos da 3ª parcela do convênio foram devidamente aplicados no objeto conveniado, a Funasa/MA respondeu que o processo fora encaminhado à Diesp em 28/8/2015, para emissão de parecer técnico final e análise financeira.

19. Sobre a informação dos rendimentos auferidos em aplicação no mercado financeiro das 1ª e 2ª parcelas do convênio no valor de R\$ 1.207,56, se foram recolhidos à União ou aplicados no objeto conveniado, tendo em vista a GRU inserida no Siconv e datada de 30/7/2015, a Funasa/MA informou que foram ressarcidos ao erário recursos no valor de R\$ 7.559,49, dos quais R\$ 5.419,96 referem-se a saldo de convênio e R\$ 2.139,53 são rendimentos auferidos em aplicação financeira.

20. A instrução constante à peça 30, diante da pendência da análise do convênio pela concedente, propôs nova diligência à unidade, para que informasse a situação atual do processo. Em atenção ao despacho da unidade técnica à peça 31, foi promovida diligência à Funasa/MA, por meio do Ofício 1974/2017-TCU/SECEX-MA, datado de 21/6/2017 (peça 32), recebido na unidade em 14/7/2017 (peça 33) e respondida em 31/7/2017, mediante Ofício 929/GAB/SUEST/FUNAA/MA (peça 34), que encaminhou cópia do Despacho 331/2017, emitido pelo chefe do serviço de convênios da Funasa/MA (peça 34, p. 2), e esclareceu que, ante a carência de técnicos e engenheiros existentes no órgão e a grande demanda de convênios a serem fiscalizados, ainda não fora possível a realização de visita técnica ao local das obras objeto do aludido ajuste, devendo ser programada para o mais breve possível, obedecendo o critério de prioridades.

21. Em instrução posterior, constante à peça 35, analisou-se a resposta à diligência e consignou-se que a Funasa/MA reafirmou que a prestação de contas fora apresentada de forma intempestiva, considerando correta a instauração de tomada de contas especial pela omissão no dever de prestar contas, já que o convênio teve prestação de contas expirada em 25/12/2013, tendo sido cobrada a documentação do responsável por meio das Notificações 27/2014, 132/2014 e 272/2014, emitidas respectivamente em 3/2/2014, 27/2/2014 e 16/5/2014 (peça 34, p. 3-9 e 13-15), e que, sem atendimento, levaram aos procedimentos de instauração deste processo (peça 34, p. 12).

22. A unidade esclareceu que somente em 19/5/2015 houve a manifestação do gestor no sentido de estornar a prestação para a condição no Siconv onde ele pudesse retificar as contas, o que

foi feito pela Funasa mediante a prorrogação do prazo de apresentação da prestação de contas para 17/9/2015, permitindo a inserção da documentação no sistema pelo responsável (peça 34, p. 16-28).

23. Em relação à situação atualizada do convênio, a unidade informou estar pendente de análise financeira, em decorrência de que o processo 25100.061.111/2009-31 fora encaminhado para a área competente para emissão de parecer técnico final desde 28/8/2015, não tendo retornado até aquela data.

24. Em resposta ao Ofício encaminhado ao Sr. Rafael Mesquita Brasil (peça 43), este requereu a juntada da cópia da documentação apresentada à Funasa/MA por inserção no Siconv, a título de prestação de contas da 3ª parcela do convênio 83/2009 (Siconv 708857), não trazendo aos autos a documentação solicitada.

25. Já a Funasa requereu, em 6/2/2018, prorrogação de prazo por 120 dias para atendimento à diligência realizada, o que foi deferido pelo Exmo. Ministro Relator à peça 48. Em março de 2018, não ciente do deferimento da prorrogação do prazo, a FUNASA encaminhou novo Ofício à SECEX/MA, onde reforça a necessidade de novo prazo para conclusão da análise da prestação de contas encaminhada, o que levou ao deferimento de nova prorrogação de prazo para atendimento à diligência (peças 51 e 52).

26. Já no âmbito da Secex-TCE, foi elaborada nova instrução (peça 53) para análise das providências ainda pendentes, concluindo pela ausência de efetividade nas diversas diligências já realizadas para obtenção de informações sobre o juízo de mérito das contas relativas ao Convênio 83/2009 e propondo determinação de prazo improrrogável para que a Funasa ultimasse a análise das prestações de contas pertinentes e encaminhasse manifestação conclusiva sobre as contas dos responsáveis pela 3ª parcela, no valor de R\$ 600.000,00.

27. Tal proposta contou com a anuência do dirigente da unidade técnica (peça 55) e do MPTCU (peça 57), resultando no Acórdão 4840/2019-TCU-Primeira Câmara (peça 58), com o seguinte teor:

1.7. Determinar à Superintendência da Fundação Nacional de Saúde no Maranhão - Suest/MA, em virtude de descumprimento ao constante no artigo 58, IV, da Lei 8.443/992, que ultime, no prazo improrrogável de 60 dias, a análise sobre a documentação inserida no Siconv em 21/8/2015 pelo Sr. Rafael Mesquita Brasil, prefeito de Buriti/MA na gestão 2013-2016, a título de prestação de contas da 3ª parcela do Convênio 83/2009, Siconv 708857, no valor de R\$ 600.000,00, repassada em 26/3/2013, emitindo ou providenciando, se for o caso, novo Relatório de Tomada de Contas Especial, com conclusão clara acerca das contas do responsável, informando o resultado a este Tribunal, no mesmo prazo, sob pena de aplicação aos responsáveis da multa descrita no artigo 58, inciso IV, da Lei 8.443/92.

28. Foi utilizado o Ofício 1445/2019-TCU/Seproc, de 29/7/2019 (peça 59), para encaminhar a determinação aos responsáveis, com ciência em 28/8/2019 (peça 60), e, após pedido de prorrogação de prazo (peça 61), foram apresentadas as informações solicitadas pelo Tribunal (peças 62-64).

29. Esta instrução terá a finalidade de analisar as informações prestadas e as providências adotadas até este momento processual, avaliando sua adequação e suficiência para formação do juízo de mérito sobre as contas prestadas no bojo do Convênio 83/2009.

EXAME TÉCNICO

30. Este exame tem como fundamento as Normas de Auditoria do TCU, a legislação e a jurisprudência aplicadas ao caso, os documentos constantes dos autos, o histórico já apresentado e as providências a cargo dos jurisdicionados e demais envolvidos com a matéria em apreço.

31. Para relembrar, trata-se de TCE instaurada pela Funasa/Suest/MA, em desfavor do Sr. Rafael Mesquita Brasil, prefeito municipal na gestão 2013-2016, por omissão no dever prestar contas, referente à 3ª parcela dos recursos do Convênio 83/2009, Siconv 708857 (peça 1, p. 84-119), firmado

com a Prefeitura Municipal de Buriti (MA) para a implantação de sistemas simplificados de abastecimento de água na sede e na zona rural do município.

32. Preliminarmente, vale uma análise mais detida sobre os fundamentos inseridos no Relatório do Tomador (peça 3, p. 28-34) e que foram base para as citações ocorridas nesta TCE, conforme encaminhamento proposto no âmbito das unidades técnicas do Tribunal (peças 6 e 11).

33. Tanto nas conclusões do Tomador, quanto nas instruções elaboradas pelas unidades técnicas desta Corte, o fundamento para citação dos responsáveis foi a omissão no dever de prestar contas, direcionada ao Sr. Rafael Mesquita, na qualidade de prefeito sucessor, respondendo pela execução da terceira parcela de recursos, conforme ordem bancária 2013OB801335, de 26/3/2013 (peça 2, p. 307) e pela prestação de contas final do Convênio 83/2009.

34. Consoante o '4º Termo Aditivo "de ofício" de Prorrogação de Vigência' (peça 2, p. 311), a vigência do convênio foi prorrogada até 25/12/2013 e, considerando o prazo de sessenta dias para a prestação de contas final, prevista na Cláusula Décima do termo assinado (peça 1, p. 108), o gestor deveria ter apresentado a prestação de contas final em 23/2/2014.

35. Com o fito de apresentar suas alegações de defesa, o Sr. Rafael Mesquita constituiu procurador nos autos (peça 22) e apresentou petição datada de 4/7/2016 e seus anexos (peça 21), onde busca demonstrar que teria apresentado as prestações de contas requisitadas em 21/8/2015, dentro de prazo adicional concedido pela Funasa no Sistema de Convênio do Governo Federal - Siconv.

36. Tal informação foi confirmada pelo Despacho 485/2016, da Funasa (peça 29) e, portanto, resta descaracterizada a omissão no dever de prestar contas, uma vez que, mesmo a destempo, as contas foram apresentadas e submetidas à análise do órgão concedente.

37. No entanto, há que se considerar que persiste a irregularidade relativa à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, diante da constatação de que os documentos e demonstrativos apresentados não foram suficientes para que a concedente tenha reconhecido a fiel execução do objeto e o atingimento do benefício pretendido com a assinatura do Convênio 83/2009.

38. De acordo com o Parecer Técnico Final (peça 46, p. 4-9), datado de 17/11/2017, foram identificadas as seguintes inconsistências/irregularidades:

- a) ausência do relatório final de execução do Plano de Trabalho;
- b) não foram localizados os Atestados de Responsabilidade Técnica – ARTs;
- c) falta de testes de produção, análise físico-química e bacteriológica da água;
- d) ausência de atesto dos serviços executados;
- e) não apresentado o "As Built" para as obras executadas;
- f) inexistência de georreferenciamento dos locais de execução; e
- g) ausência da relação de beneficiários contemplados no convênio.

39. Em suas conclusões, o Parecer mencionado no parágrafo precedente reconhece um percentual de apenas 21,75% do objeto e informa que as inconsistências são suficientes para comprometer por completo a utilidade da obra construída, sugerindo a reprovação de toda a prestação de contas, com a consequente devolução integral dos recursos.

40. Corroborando com parte das constatações listadas no parágrafo retro, o Parecer Financeiro 162/2017 (peça 46, p. 29-34) pode ser resumido nas seguintes informações:

- a) depósito de contrapartida a menor que o pactuado;
- b) ausência de comprovação da posse dos terrenos onde foram realizadas as obras;
- c) não comprovação de que os pagamentos foram realizados diretamente ao contratado;

- d) informados recolhimentos de valores referentes a outro convênio (EP. 0341/2008);
- e) falta de identificação dos valores relativos a rendimento de aplicações financeiras;
- f) insuficiência dos extratos bancários para identificar eventuais recursos remanescentes;
- g) irregularidades nos documentos da licitação/adjudicação/contratação;

41. Ao final, o Parecer Financeiro apresenta as mesmas conclusões do Parecer Técnico e sugere a reprovação de todas as prestações de contas e a necessidade de devolução integral dos recursos, arrolando como responsáveis os seguintes:

- a) Sr. Francisco Evandro Freitas Costa Mourão (CPF: 207.258.503-10; prefeito na gestão 2009/2012), responsável pelos valores de R\$ 800.000,00 (8/8/2011) e R\$ 600.000,00 (17/11/2011);
- b) Sr. Rafael Mesquita Brasil (CPF: 084.793.876-02; prefeito na gestão 2013-15/9/2015), responsável pelo valor de R\$ 600.000,00 (26/3/2013); e
- c) Serv Obras – Serviços de Obras e Construção Civil Ltda. (CNPJ: 10.640.595/0001-01; empresa contratada) pela totalidade dos recursos repassados e em solidariedade com os gestores.

42. Diante do novo entendimento pelo débito na totalidade dos recursos e envolvendo novos responsáveis, foram elaboradas as notificações listadas na Tabela 1, a seguir:

Tabela 1 - Notificações da TCE - Fase Interna

Destinatário	Notificação	Data	Referência	Ciência	referência
Francisco Evandro Freitas Costa Mourão	426/2017/SOPRE/SECOV/SUEST-MA/FUNASA	01/12/2017	peça 46, p. 37		
Lourivaldo Batista da Silva	425/2017/SOPRE/SECOV/SUEST-MA/FUNASA	01/12/2017	peça 46, p. 35		
Rafael Mesquita Brasil	427/2017/SOPRE/SECOV/SUEST-MA/FUNASA	01/12/2017	peça 46, p. 41	21/12/2017	peça 46, p. 50
Serv Obras – Serviços de Obras	428/2017/SOPRE/SECOV/SUEST-MA/FUNASA	01/12/2017	peça 46, p. 45	Devolvido	peça 46, p. 49

Fonte: Elaboração própria

43. Vale registrar que houve confirmação de recebimento para apenas um dos responsáveis arrolados nesse novo entendimento da Funasa, ou seja, o Sr. Rafael Mesquita Brasil, não havendo comprovante de ciência para os demais responsáveis.

44. Após as determinações contidas no Acórdão 4840/2019-TCU-Primeira Câmara, com vistas à análise conclusiva das contas finais do Convênio 83/2009, foi elabora novo Relatório Técnico, materializado à peça 62, que apresenta visão atualizada e definitiva sobre as condições técnicas de cada localidade supostamente atendida pelo convênio em tela.

45. De forma resumida, o documento informa que foram identificadas duas localidades sem a presença de qualquer das obras previstas no termo firmado (Sousa e Pedra Grande), três localidades apresentaram sistemas paralisados (Campo Cumprido, Cancela e Quebra Côco) e sete localidades apresentavam funcionalidade, com pendências técnicas (peça 62, p. 4).

46. O Relatório repisa as mesmas irregularidades apontadas no parágrafo 38 desta e apresenta uma descrição detalhada sobre as pendências identificadas em cada localidade (peça 62, p. 5-20), sendo acompanhado por Relatório Fotográfico dos Sistemas (peça 62, p. 21-42).

47. Adicionalmente, foi inserido o Parecer Financeiro 09/2020 (peça 63, p. 2-5), com constatações e conclusões na mesma linha do já referenciado no parágrafo 40 e seguintes, desta, pela inexecução parcial do objeto, sem aproveitamento da etapa executada, diante do não atingimento do objetivo social do empreendimento.

48. Finalmente, o Despacho 46/2020 Secov-MA (peça 63, p. 7) ratifica a reprovação das contas e reafirma a necessidade de devolução integral dos recursos repassados, diante da não

comprovação da boa e regular aplicação dos recursos.

49. Importa salientar que a inexecução parcial do objeto pactuado, aliada a falhas técnicas e/ou de qualidade que comprometam sua segurança e durabilidade, tornando-o imprestável, permite a condenação dos responsáveis pelo valor total dos recursos aplicados.

50. De igual modo, a simples possibilidade de aproveitamento futuro da parcela executada, por se tratar de mera hipótese, não de benefício efetivo, não permite abater seu valor do débito apurado, conforme o seguinte trecho do Voto do Acórdão 8002/2020-2ª Câmara:

Quando a parcela executada do convênio não for suficiente para o atingimento, ainda que parcial, dos objetivos do ajuste, sem quaisquer benefícios à sociedade, a possibilidade de aproveitamento do que já foi executado em eventual retomada das obras, por se tratar de mera hipótese, não de benefício efetivo, não enseja o correspondente abatimento no valor do débito apurado. (Acórdão 11571/2018-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, constante da Jurisprudência Seleccionada)

51. No caso concreto, verificou-se a falta de comprovação de que as obras/serviços foram realizados de conformidade com o plano de trabalho, constando a completa inexecução em duas localidades (Sousa e Pedra Grande), três localidades apresentaram sistemas paralisados (Campo Cumprido, Cancela e Quebra Côco) e sete localidades apresentavam pendências técnicas, sendo que em nenhuma delas foi instalado o componente de tratamento da água fornecida (peça 62, p. 4).

52. Em termos de responsabilização, podem responder pelo dano, a depender das condutas praticadas, a empresa executora, o fiscal do contrato e o gestor público, especialmente se este negligenciou na escolha do fiscal da obra, na supervisão dos trabalhos do fiscal e na adoção de medidas necessárias para corrigir falhas construtivas e/ou obter a conclusão do objeto. Nessa linha, os Acórdãos 9464/2018-1ª Câmara, rel. Marcos Bemquerer; 494/2016-2ª Câmara, rel. André de Carvalho, 3598/2017-2ª Câmara, rel. Marcos Bemquerer; e 2793/2016-Plenário, rel. José Múcio.

53. No caso do administrador público, ele deve verificar, por meio de avaliações periódicas, a durabilidade e a robustez das obras concluídas em sua gestão, especialmente durante o período de garantia quinquenal previsto no Código Civil (art. 618 da Lei 10.406/2002). Se, durante esse período, forem constatadas falhas na solidez e qualidade dos serviços prestados, ele deve notificar a contratada para corrigir as deficiências construtivas e, caso os reparos não sejam feitos, ajuizar a devida ação judicial (Acórdãos 2355/2017-Plenário e 2659/2015-2ª Câmara, rel. Ana Arraes).

54. Segundo a jurisprudência (Acórdão 3221/2017-Segunda Câmara - Relator: Marcos Bemquerer), o prefeito que dá causa a atraso na execução de convênio, fazendo com que seu término recaia sobre a gestão do prefeito sucessor, responde solidariamente com este pela eventual não conclusão do objeto ajustado.

55. Da mesma forma, esta Corte entende (Acórdão 6363/2017-Segunda Câmara - Relator: Marcos Bemquerer) ficar caracterizada a responsabilidade do prefeito sucessor, quando, com recursos garantidos para tal, não retomar obra iniciada e não acabada pelo seu antecessor, por implicar desperdício de recursos públicos e contrariar o princípio da continuidade administrativa.

Acórdão 6725/2020 – Segunda Câmara, rel. Marcos Bemquerer:

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. OBRA DE SANEAMENTO. EXECUÇÃO PARCIAL. ELEVADO PERCENTUAL DE IMPLEMENTAÇÃO DO OBJETO PACTUADO. ATESTO DE QUALIDADE ADEQUADA. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE INVIABILIDADE. POSSIBILIDADE DE APROVEITAMENTO DA PARCELA REALIZADA. DISPONIBILIDADE DE RECURSOS. OMISSÃO INJUSTIFICADA DO GESTOR MUNICIPAL NO TOCANTE À CONCLUSÃO DO OBJETO. NÃO ATINGIMENTO DO INTERESSE PÚBLICO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DA ECONOMICIDADE E DA CONTINUIDADE ADMINISTRATIVA. CONTAS IRREGULARES COM DÉBITO E MULTA. 1. Com base nos princípios da eficiência, da

economicidade e da continuidade administrativa, é imperiosa a conclusão de empreendimentos iniciados em gestão anterior, um verdadeiro poder-dever da administração recém investida, quando não há suspeita de serem imprestáveis os serviços executados ou de indisponibilidade de recursos para fazê-lo. 2. A descontinuidade de obra pública, e o consequente não aproveitamento dos recursos nela investidos, por ser em princípio contrária ao interesse público, requer as devidas justificativa e comprovação.

56. Para o caso concreto, restou demonstrado que parte dos recursos foi aplicada durante a gestão do Sr. Francisco Evandro Freitas Costa Mourão (CPF: 207.258.503-10; prefeito na gestão 2009/2012), responsável pelos valores de R\$ 800.000,00 (8/8/2011) e R\$ 600.000,00 (17/11/2011), enquanto a terceira parcela foi repassada durante o mandato do Sr. Rafael Mesquita Brasil (CPF 084.793.876-02; prefeito na gestão 2013-15/9/2015), responsável pelo valor de R\$ 600.000,00 (26/3/2013);

57. Em solidariedade com os dois gestores citados, deve responder a empresa contratada para a execução das contestadas obras, a saber, Serv Obras – Serviços de Obras e Construção Civil Ltda. (CNPJ: 10.640.595/0001-01), pela totalidade dos recursos repassados.

58. Salienta-se que não há registro nos autos de que o Sr. Francisco Evandro Freitas e a empresa Serv Obras tenham sido notificados em momento anterior, uma vez que não consta comprovação de entrega das notificações expedidas pelo tomador, consoante Tabela 1, retro.

59. No entanto, a jurisprudência do TCU tem entendimento consolidado no sentido de que a regular citação pelo Tribunal supre eventual ausência de notificação na fase interna da TCE. Assim é o enunciado do Acórdão 2875/2014-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, assim dispondo: “A ausência de contraditório e ampla defesa na fase interna da tomada de contas especial não viola o devido processo legal, sendo este respeitado quando, na fase externa, há oportunidade de defesa após a citação válida dos responsáveis”.

60. São na mesma linha os Acórdãos 4578/2014-TCU-Primeira Câmara, Relator: Weder de Oliveira; 653/2017-TCU-Segunda Câmara, Relator: Augusto Nardes; 1514/2007-TCU-Segunda Câmara, Relator: Ubiratan Aguiar, entre outros.

61. De acordo com as análises empreendidas nesta fase instrutória, a irregularidade descrita no relatório do tomador, bem como as respectivas condutas identificadas, que deram origem a esta TCE, podem ser melhor descritas da forma que se segue. A estrutura adotada nesta instrução reflete a matriz de responsabilização (Anexo I, desta):

60.1 **Irregularidade 1:** ausência de funcionalidade do objeto no âmbito do Convênio 83/2009, Siconv 708857, firmado pela Funasa/Suest/MA junto à Prefeitura Municipal de Buriti (MA) para a implantação de sistemas simplificados de abastecimento de água na sede e em povoados do município, tendo em vista irregularidades na execução que impediram o alcance dos objetivos sociais do empreendimento.

60.1.1 Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 3, 45, 46, 62 e 63.

60.1.2 Normas infringidas: Art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil, art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66, caput, do Decreto 93.872/1986, art. 10 da Instrução Normativa 71/2012, art. 4º da Decisão Normativa TCU 155/2016 e Cláusula Segunda, inciso II, do Termo de Convênio Funasa 0083/2009.

60.1.3 Débitos solidários, relacionados aos responsáveis Francisco Evandro Freitas Costa Mourão (CPF: 207.258.503-10) e Serv Obras – Serviços de Obras e Construção Civil Ltda. (CNPJ: 10.640.595/0001-01):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
8/8/2011	800.000,00

17/11/2011	600.000,00
------------	------------

Valor atualizado (sem juros) até 12/5/2021: R\$ 2.383.558,41

60.1.4 Débitos relacionados aos responsáveis Rafael Mesquita Brasil (CPF: 084.793.876-02) e Serv Obras – Serviços de Obras e Construção Civil Ltda. (CNPJ: 10.640.595/0001-01):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
26/3/2013	600.000,00

Valor atualizado (sem juros) até 12/5/2021: R\$ 934.500,00

60.1.5 Cofre credor: Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

60.1.6 **Responsável 1:** Francisco Evandro Freitas Costa Mourão (CPF: 207.258.503-10)

60.1.6.1 Conduta: permitir, na qualidade de prefeito signatário e gestor dos recursos, a realização de obras e serviços em desacordo com o Plano de Trabalho e demais documentos técnicos relacionados ao Convênio 83/2009, Siconv 708857; e prestar contas com documentação que afirmava a execução de obras que não foram executadas.

60.1.6.2 Nexo de causalidade: a falta de fiscalização das obras e a apresentação de documentação inidônea para comprovar a realização dos serviços levou ao pagamento por obras e serviços não prestados e/ou prestados em desacordo com o Plano de Trabalho e normas técnicas, impedindo o alcance dos objetivos sociais do objeto pactuado, configurando dano ao erário, pela imprestabilidade da obra executada.

60.1.6.3 Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, realizar acompanhamento sistemático das obras e verificar a aderência daquilo que estava sendo executado com as especificações do Plano de Trabalho e demais documentos técnicos exigidos e se certificar de que os documentos encaminhados para prestação de contas refletem a realidade da contratação.

60.1.7 **Responsável 2:** Rafael Mesquita Brasil (CPF: 084.793.876-02)

60.1.7.1 Conduta: permitir, na qualidade de prefeito gestor dos recursos, a realização de obras e serviços em desacordo com o Plano de Trabalho e demais documentos técnicos relacionados ao Convênio 83/2009, Siconv 708857; e prestar contas com documentação que afirmava a execução de obras que não foram executadas.

60.1.7.2 Nexo de causalidade: a falta de fiscalização das obras e a apresentação de documentação inidônea para comprovar a realização dos serviços levou ao pagamento por obras e serviços não prestados e/ou prestados em desacordo com o Plano de Trabalho e normas técnicas, impedindo o alcance dos objetivos sociais do objeto pactuado, configurando dano ao erário, pela imprestabilidade da obra executada.

60.1.7.3 Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, realizar acompanhamento sistemático das obras e verificar a aderência daquilo que estava sendo executado com as especificações do Plano de Trabalho e demais documentos técnicos exigidos e se certificar de que os documentos encaminhados para prestação de contas refletem a realidade da contratação.

60.1.8 **Responsável 3:** Serv Obras – Serviços de Obras e Construção Civil Ltda. (CNPJ: 10.640.595/0001-01)

60.1.8.1 Conduta: receber pagamento por obras que não executou e/ou serviços que não prestou; e executar obras em desacordo com o Plano de Trabalho e demais documentos técnicos relacionados

ao Convênio 83/2009, Siconv 708857.

60.1.8.2 Nexo de causalidade: o recebimento de pagamento por obras e serviços não prestados e/ou prestados em desacordo com o Plano de Trabalho e normas técnicas acarretou a ausência do benefício social esperado, resultando em dano ao erário.

60.1.8.3 Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, realizar as obras em estrita observância ao Plano de Trabalho e critérios técnicos associados e receber apenas pelas obras e serviços que tenha efetivamente prestado e comprovado.

60.1.9 Encaminhamento: citação.

62. Em razão da irregularidade apontada encontrar-se devidamente demonstrada, devem ser citados os responsáveis, Serv Obras – Serviços de Obras e Construção Civil Ltda., Rafael Mesquita Brasil e Francisco Evandro Freitas Costa Mourão, para apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem o valor total do débito quantificado em relação à irregularidade descrita anteriormente.

Prescrição da Pretensão Punitiva

63. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva dos responsáveis.

64. No caso em exame, a perspectiva de aplicação de penalidade aos responsáveis dificilmente será alcançada pela prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada se deu em 8/8/2011 e o ato de ordenação da citação muito provavelmente ocorrerá em prazo inferior a dez anos.

Informações Adicionais

65. Informa-se, ainda, que **há delegação de competência** do relator deste feito, Ministro Walton Alencar Rodrigues, para a citação proposta, nos termos do art. 1º, inciso II, da Portaria-MIN-WAR nº 1, de 10/7/2014.

CONCLUSÃO

66. A partir dos elementos constantes nos autos e do exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico”, foi possível definir a responsabilidade de Serv Obras – Serviços de Obras e Construção Civil Ltda., Rafael Mesquita Brasil e Francisco Evandro Freitas Costa Mourão, e quantificar adequadamente o débito a eles atribuídos, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação dos responsáveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

67. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a **citação**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de **quinze dias**, os responsáveis abaixo indicados, em decorrência das condutas praticadas, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada no parágrafo 60, retro, e na Matriz de Responsabilização (Anexo I, desta):

Débito relacionado ao responsável Francisco Evandro Freitas Costa Mourão (CPF: 207.258.503-10; prefeito na gestão 2009/2012), na condição de signatário do convênio e gestor dos recursos, em solidariedade com Serv Obras – Serviços de Obras e Construção Civil Ltda. (CNPJ: 10.640.595/0001-01; empresa contratada), na qualidade de responsável pela execução das obras do Convênio 83/2009, Siconv 708857.

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
8/8/2011	800.000,00
17/11/2011	600.000,00

Valor atualizado (sem juros) até 12/5/2021: R\$ 2.383.558,41

Débito relacionado ao responsável Rafael Mesquita Brasil (CPF: 084.793.876-02; prefeito na gestão 2013-15/9/2015), na condição de gestor dos recursos, em solidariedade com Serv Obras – Serviços de Obras e Construção Civil Ltda. (CNPJ: 10.640.595/0001-01; empresa contratada), na qualidade de responsável pela execução das obras do Convênio 83/2009, Siconv 708857.

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
26/3/2013	600.000,00

Valor atualizado (sem juros) até 12/5/2021: R\$ 934.500,00

b) informar aos responsáveis que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) esclarecer aos responsáveis, em obediência ao art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VI, da Resolução TCU 170/2004, que o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

d) encaminhar cópia da presente instrução aos responsáveis, a fim de subsidiar a apresentação de suas alegações de defesa e/ou razões de justificativa;

e) esclarecer aos responsáveis, em obediência ao art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VII, da Resolução TCU 170/2004, que o não atendimento à citação ou à audiência implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

SecexTCE,
em 12 de maio de 2021.

(Assinado eletronicamente)
VALMIR CARNEIRO DE SOUZA
AUFC – Matrícula TCU 9476-5

Anexo I

Matriz de Responsabilização

Irregularidade: ausência de funcionalidade do objeto no âmbito do Convênio 83/2009, Siconv 708857, firmado pela Funasa/Suest/MA junto à Prefeitura Municipal de Buriti (MA) para a implantação de sistemas simplificados de abastecimento de água na sede e na zona rural de povoados do município, tendo em vista irregularidades na execução que impediram o alcance dos objetivos sociais do empreendimento.

Responsáveis (qualificação e período de gestão)	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Francisco Evandro Freitas Costa Mourão CPF: 207.258.503-10 Prefeito Municipal – Gestor dos recursos Período de gestão: 2009/2012 Rafael Mesquita Brasil CPF: 084.793.876-02 Prefeito Municipal – Gestor dos recursos Período de Gestão: 2013-15/9/2015),	permitir a realização de obras e serviços em desacordo com o Plano de Trabalho e demais documentos técnicos relacionados ao Convênio 83/2009, Siconv 708857; e prestar contas com documentação que afirmava a execução de obras que não foram executadas	a ausência de fiscalização das obras e a apresentação de documentação inidônea para comprovar a realização dos serviços levou ao pagamento por obras e serviços não prestados e/ou prestados em desacordo com o Plano de Trabalho e normas técnicas, impedindo o alcance dos objetivos sociais do objeto pactuado, configurando dano ao erário, pela imprestabilidade da obra executada.	não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, realizar acompanhamento sistemático das obras e verificar a aderência daquilo que estava sendo executado com as especificações do Plano de Trabalho e demais documentos técnicos exigidos e se certificar que os documentos encaminhados para prestação de contas refletem a realidade da contratação.
Serv Obras – Serviços de Obras e Construção Civil Ltda. CNPJ: 10.640.595/0001-01 Empresa contratada – responsável pela execução das obras/serviços	receber pagamento por obras que não executou e/ou serviços que não prestou; e executar obras em desacordo com o Plano de Trabalho e demais documentos técnicos relacionados ao Convênio 83/2009, Siconv 708857	o recebimento de pagamento por obras e serviços não prestados e/ou prestados em desacordo com o Plano de Trabalho e normas técnicas acarretou a ausência do benefício social esperado, resultando em dano ao erário.	não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, realizar as obras em estrita observância ao Plano de Trabalho e critérios técnicos associados e receber apenas pelas obras e serviços que tenha efetivamente prestado e comprovado.