

Proc. TC-020.062/2013-3
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de convênio firmado com o município de Nova Iorque/MA tendo por objeto a construção de 175 melhorias sanitárias domiciliares.

Foram realizados três repasses pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa. Os dois primeiros, nos valores de R\$ 116.454,04 e de R\$ 87.341,00, foram efetuados em 26/9/2003 e 31/12/2003, ainda na gestão do prefeito signatário da avença, Sr. João Luiz Freire Guimarães, cujo mandato se deu nos exercícios de 2001 a 2004. O terceiro e último repasse, no valor de R\$ 87.341,00, ocorreu em 21/6/2005, portanto já na gestão do Sr. Manoel Carvalho Sobrinho, cujo mandato ocupou os exercícios de 2005 a 2008.

Houve a apresentação da prestação de contas da 1ª parcela pelo respectivo gestor em 21/5/2004, reportando a execução e pagamento de 71 melhorias sanitárias domiciliares (peça 1, p. 215) entre 30/9 e 28/10/2003.

Cinco meses depois, em 27/10/2004, a Funasa visitou a obra e confirmou a execução de 76 melhorias sanitárias. Já haviam, então, se passado 10 meses da transferência da segunda parcela, acumulando-se montante de recurso e tempo suficiente para a construção de aproximadamente 122 melhorias sanitárias.

A referida prestação de contas da 1ª parcela foi aprovada mediante o Parecer 32/2005, de 28/2/2005, peça 1, p. 321-323, que, não obstante, recomendou o sobrestamento do processo até que fossem prestadas contas das demais parcelas recebidas.

Porém, cerca de quatro meses depois, em 21/06/2005, foi repassada a 3ª parcela dos recursos do convênio mesmo sem a prestação de contas da 2ª parcela.

Dada a ausência da prestação de contas das 2ª e 3ª parcelas e da prestação de contas final, foi instaurada, em 16/3/2010, depois de quase quatro anos do final da vigência do convênio (21/6/2006), tomada de contas especial pelo órgão de origem.

O Sr. Manoel Carvalho Sobrinho, que recebeu e geriu a 3ª parcela, e em cujo mandato venceu o prazo para a prestação de contas final, apresentou então, em 26/4/2010, apenas a prestação de contas da 3ª parcela, que dá conta, conforme Relatório de Cumprimento do Objeto e outros

documentos a partir da p. 28 da peça 2, da construção de 13 melhorias sanitárias domiciliares, ao preço unitário de R\$ 6.718,54. O número de unidades construídas foi também consignado na nota de empenho, p. 40, na ordem de pagamento, p. 42, e na nota fiscal, p.44.

A Funasa, em decorrência da apresentação da prestação de contas, realizou nova visita ao município em 11 e 12/8/2010, havendo identificado a efetiva execução de 132 melhorias sanitárias. Vale notar que, conforme considerações lançadas no respectivo relatório de visita técnica, peça 2, p. 70, considerou-se um percentual de 70% de execução de cada uma das melhorias sanitárias, haja vista que todas as 132 executadas apresentariam pendências, como defeitos construtivos no piso, reboco sem parte cimentada e/ou caído, com traço fora das especificações do projeto, portas empenadas ou ausentes, tampos de caixa de inspeção quebrados e fossas e sumidouros quebrados ou destruídos. Daí o percentual de 52,18% de execução total do objeto do convênio (132/175 x 70%).

A distribuição das parcelas do objeto executado que caberiam a cada um dos responsáveis se tornou controversa e problemática:

- a) No Parecer Financeiro 157/2010 (peça 2, p. 100-104), conclui-se por aprovar a 1ª parcela inteiramente (71 melhorias), o que representava R\$ 116.454,04, ou 40 % do valor repassado, restando, então, 12,18% do valor gasto (R\$ 10.638,13) a ser atribuído à terceira parcela. Decidiu-se, também, pela reprovação integral da 2ª parcela, no valor de R\$ 87.341,00, para a qual não houve prestação de contas nem qualquer informação;
- b) No Parecer Financeiro 68/2011 (peça 2, p. 276-278), opinou-se no sentido da aprovação de apenas R\$ 25.829,50 relativamente à 1ª parcela e da integralidade da 3ª parcela, no valor de R\$ 87.341,00. Vale notar, quanto a essa parcela, que o responsável retificou a prestação de contas, mediante o preenchimento de novos formulários, para informar que foram construídas 53 melhorias sanitárias domiciliares, e não 13 como constara dos documentos originalmente encaminhados. O prejuízo foi imputado integralmente ao Sr. João Luiz Freire Guimarães, equivalente a R\$ 90.624,54 relativos à 1ª parcela e a R\$ 87.341,00 relativos à 2ª;
- c) No Parecer Financeiro 128/2011, alterou-se novamente a composição e distribuição do débito, passando-se a considerar executadas 79 melhorias sanitárias relativamente à 1ª e 2ª parcelas (mesmo não havendo prestação de contas ou qualquer informação quanto a esta última), no valor de R\$ 91.821,17 (70 % x R\$ 1.660,77 x 79), e 53 melhorias sanitárias relativamente à 3ª, no valor de R\$ 61.614,09 (70% x R\$ 1.660,77 x 53). Imputou-se ao primeiro responsável a diferença entre a soma dos valores das duas primeiras parcelas e o valor atribuído para as 79 melhorias na visita técnica realizada em 11 e 12/8/2010 e ao segundo a diferença entre o valor da 3ª parcela e o valor atribuído para 53 melhorias na mesma visita.

No âmbito do TCU, observou-se o descabimento da responsabilização da empresa contratada pela prefeitura, cujo chamamento aos autos seria, agora, intempestivo. Consignou-se, ademais, que o débito atribuído ao Sr. Manoel Carvalho Sobrinho era inferior ao limite para encaminhamento ao TCU previsto no art. 6º, I, da IN-TCU 71/2012. Promoveu-se, então, apenas a citação do Sr. João Luiz Freire Guimarães pelo valor de R\$ 24.632,27 relativamente à 1ª parcela do convênio e R\$ 87.341,00 relativamente à 2ª.

O defêdente alegou que a 1ª parcela fora aprovada pelo órgão de origem e discordou de que pudessem ser a ele atribuídos agora, doze anos após a obra, os problemas verificados nas melhorias sanitárias domiciliares.

A instrução ponderou, preliminarmente, que o prazo para a prestação de contas do convênio venceu na gestão do Sr. Manoel Carvalho Sobrinho, que não deveria ter apresentado apenas a prestação de contas parcial da 3ª parcela, mas a prestação de contas final, abrangendo a totalidade dos recursos recebidos. Considerou-se, no entanto, que, decorridos mais de dez anos do prazo para a referida apresentação, “não caberia citação desse prefeito por esse fato, a considerar a prescrição da pretensão punitiva”.

Adiante, a instrução ocupou-se em definir a quantidade de módulos sanitários que poderiam se atribuir como executados por cada um dos prefeitos, chegando à conclusão de que seriam 71 para a 1ª parcela, 53 para a 3ª e, por exclusão, seis para a 2ª.

Quanto ao valor de cada um dos módulos ou melhorias sanitárias domiciliares, a instrução rejeitou as conclusões havidas no Relatório de Visita Técnica à peça 2, p. 70-90, haja vista que a limitação a 70% do valor originalmente previsto foi considerada oriunda de critério aleatório, já que não apresentou nenhuma planilha de cálculo e também não esclareceu a forma como seria considerado o desgaste pelo uso e falta de manutenção das construções, ocorrências admitidas no mesmo relatório. Lembrou, além disso, que tais falhas não haviam impedido a aprovação da prestação de contas da 1ª parcela, consoante registro consignado no Parecer 32/2005, peça 1, p. 321-323.

Daí porque a instrução entendeu que “não haveria débito decorrente da aplicação da primeira e da terceira parcelas do convênio, o que excluiria, de pronto, a responsabilidade do Sr. Manoel Carvalho Sobrinho”. E também que, quanto à segunda parcela, deduzido da quantia repassada, R\$ 87.341,00, o valor que teria sido aplicado nas seis unidades construídas, de R\$ 9.841,14, restaria como montante não aplicado e como débito a ser imputado ao responsável o valor de R\$ 77.499,86.

Com as devidas vênias, discordo em parte das conclusões e da proposta da unidade técnica.

Está certa, a meu ver, a rejeição à limitação ao valor unitário das obras imposto na visita técnica realizada em 11 e 12/8/2010. Tal aproximação, com efeito, não se reveste da segurança requerida pelo art. 210, § 1º, II, do Regimento Interno do TCU para a quantificação do débito. Há que se tomar, então, a importância de R\$ 1.640,19 como o valor de cada módulo ou melhoria sanitária domiciliar construído com os recursos da 1ª parcela do convênio.

Está equivocada, por outro lado, a admissão da execução de seis unidades para a 2ª parcela mesmo sem a existência de qualquer documento, nestes ou nos autos originais, acerca das respectivas despesas. Não foi demonstrado o nexo de causalidade entre os recursos federais e essas seis melhorias sanitárias.

Está equivocada também, a meu ver, a aceitação da execução de 53 melhorias sanitárias domiciliares relativamente aos recursos da 3ª parcela. O ex-prefeito responsável por essas despesas, a fim de retificar sua própria declaração anterior no sentido de que teriam sido construídas 13 unidades, apresentou novos formulários para justificar a alegação de que teriam sido executadas, na verdade, 53 unidades. Ocorre, porém, que ele não explicou porque, então, não apenas os formulários originais da prestação de contas, mas a própria nota fiscal emitida pela empresa contratada, peça 2, p. 44, havia consignado a construção de 13 unidades, bem assim a nota de empenho emitida pela prefeitura, peça 2, p. 40, e a ordem de pagamento, peça 2, p. 42.

Não concordo, por fim, que o transcurso do tempo impeça a responsabilização solidária do segundo prefeito, o Sr. Manoel Carvalho Sobrinho, com o prefeito signatário da avença, Sr. João Luiz Freire Guimarães, pelo dano decorrente da omissão da prestação de contas da 2ª parcela do convênio. A prescrição aventada pela unidade técnica alcança tão somente a pretensão punitiva, a saber, a aplicação de sanções, não as ações de ressarcimento. A favor da responsabilização exclusiva do Sr. João Luiz consta, é verdade, o fato de que ele, espontaneamente, assumiu a

responsabilidade pela omissão da prestação de contas da segunda parcela e até mesmo pelo ressarcimento do prejuízo. Nada obstante, declarações têm baixo valor probatório perante o TCU, razão pela qual prevalece o fato de que não se sabe, até o presente momento, se foi ele mesmo quem geriu os recursos da 2ª parcela ou se esses remaneceram na conta bancária até a posse do prefeito sucessor.

Ante o exposto, manifesto-me em sentido contrário à proposta da unidade técnica, por entender que os autos devem ser a ela restituídos de modo a que seja promovida a citação do Sr. Manoel Carvalho Sobrinho em face do valor total da 3ª parcela do convênio, nos termos acima indicados, e do mesmo responsável, em solidariedade com o Sr. João Luiz Freire Guimarães, pelo valor da 2ª parcela do convênio, em razão da omissão no dever de prestar contas.

Ministério Público, em 23/9/2016.

(Assinado eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral