

Processo TC nº 019.064/2015-2
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor do Sr. Manoel Diniz, ex-prefeito de Belágua/MA, e da sociedade empresária Liderança Construções Civil Ltda., em razão da impugnação total dos recursos transferidos por meio do Convênio nº 20/2006, celebrado com o referido ente federativo, que teve por objeto a construção de 61 módulos sanitários do tipo 2 no povoado de Piquizeiro, sendo cada módulo composto de abrigo com as instalações hidrossanitárias, tanque séptico e sumidouro.

2. A Funasa constatou que, embora as obras tenham sido parcialmente executadas, os objetivos pactuados no convênio não foram alcançados. Como nenhum módulo sanitário fora concluído, o objeto inacabado não trouxe qualquer benefício à população local.

3. Na fase externa da tomada de contas especial, a Secex/MA promoveu regularmente as citações dos aludidos responsáveis pelas vias postal e editalícia (peças 26/29), porém eles se mantiveram inertes durante o prazo regimental. A unidade técnica registrou que, no caso da sociedade empresária contratada, a citação por edital somente foi realizada após esgotadas as tentativas de localizá-la em seu endereço comercial e nos endereços de seus sócios. Desse modo, caracterizada a revelia dos responsáveis, impõe-se o prosseguimento ao processo, para todos os efeitos, conforme prevê o art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

4. Em sua derradeira análise (peças 30/32), a unidade técnica ratificou a conclusão contida na instrução anterior (peça 8), no sentido de que houve desperdício dos recursos federais transferidos, uma vez que o objeto foi apenas parcialmente executado, fora das especificações contidas no plano de trabalho do convênio, e sem comprovação de possibilidade de aproveitamento futuro. Sendo assim, formulou proposta de encaminhamento (peça 30, p. 3-4) para que esta Corte, em síntese: i) declare a revelia dos responsáveis; ii) julgue suas contas irregulares, condenando solidariamente o ex-prefeito e a contratada pelo débito correspondente à totalidade dos pagamentos efetuados para custear os serviços parcialmente executados, bem como condenando individualmente o ex-prefeito pelo débito referente ao saldo remanescente não devolvido; iii) aplique-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92; e iv) encaminhe cópia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem, ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Maranhão.

5. Manifesto-me parcialmente de acordo com a unidade instrutiva. Dirirjo, com as vênias de estilo, quanto ao valor do débito imputado à contratada.

6. Consoante entendimento aplicado por esta Corte em situações semelhantes de ausência de funcionalidade do objeto pactuado, a exemplo dos Acórdãos nºs 3514/2017-1ª Câmara e 4312/2014-2ª Câmara, deve o gestor ser responsabilizado pelo total de recursos repassados e a contratada condenada solidariamente apenas pela parcela de débito correspondente a parte dos pagamentos percebidos sem a devida contraprestação de serviços, o que configura hipótese de superfaturamento por inexecução de serviços. Convém frisar que, mesmo que a contratada desista de executar integralmente as obras, descumprindo cláusula contratual, compete ao gestor contratar outra empresa para dar continuidade às obras remanescentes ou executá-las por administração direta.

7. Destarte, entendo que a Liderança Construções Civil Ltda. não deve ser responsabilizada pelo débito decorrente do não atingimento dos objetivos pactuados no convênio, e sim pela parcela de débito referente ao pagamento por serviços não executados ou executados com graves vícios construtivos que impossibilitassem o seu aproveitamento sem a adoção de prévios reparos/retrabalhos.

8. Compulsando os autos, verifico que a primeira visita de supervisão da Funasa foi realizada após a primeira medição e constatou que 48 módulos estavam em execução, aferindo execução física equivalente a 42,62% da meta pactuada. Os abrigos de 36 deles já estavam cobertos e com as paredes

Continuação do TC nº 019.064/2015-2

revestidas de reboco, sendo que os abrigos dos outros 12 ainda estavam na fase de elevação de alvenaria (peça 2, p. 125, e peça 3, p. 60).

9. A segunda visita de supervisão foi realizada após a segunda medição e registrou que haviam sido iniciados todos os 61 módulos sanitários previstos, porém não se estimou percentualmente os serviços parcialmente executados, limitando-se a considerar execução física equivalente a 0%, em função da ausência de conclusão de qualquer um dos módulos iniciados. Quanto aos abrigos desses módulos, identificou-se que 37 deles estavam rebocados e cobertos com telha cerâmica, 4 rebocados e sem cobertura, 16 com alvenaria sem reboco e sem cobertura, além de 4 somente com o alicerce iniciado, cabendo frisar que em nenhum deles haviam sido instaladas portas, cobogós, pintura, piso cimentado, calçada e instalações hidrossanitárias. Em relação às fossas sépticas, 27 delas estavam com alvenarias rebocadas internamente e com tampa, 12 sem reboco e sem tampa, 7 destruídas pelo tempo ou pelo morador, e 15 não construídas. No tocante aos sumidouros, 45 deles estavam construídos sem tampa e o outros 16 não construídos (peça 2, p. 129-131, e peça 3, p. 60).

10. Como se observa na notificação da Funasa à Prefeitura, foram apontadas algumas falhas técnicas na execução, a exemplo de: falta de desempenho e de reboco no revestimento das fossas; vazamentos em telhados na interligação casa-banheiro; e falta da laje de cobertura de fossas e sumidouros (peça 2, p. 123). Entretanto, as falhas registradas nos autos não são suficientes para se inferir que todos os elementos construtivos executados pela contratada foram feitos em desacordo com as especificações técnicas ou com vícios construtivos insanáveis. A contratada teve dispêndios na execução de alguns elementos construtivos que poderiam ter sido aproveitados pela Prefeitura, a exemplo da elevação de alvenaria, revestimento em reboco de alguns abrigos, dentre outros.

11. Cabe acrescentar que não foram juntados aos autos os critérios de pagamento estabelecidos no edital da licitação e no contrato subsequente, de modo que não é possível afirmar que a medição, para fins de pagamento, somente poderia ter sido feita após a conclusão efetiva de cada módulo sanitário, já que tais critérios poderiam ter previsto o pagamento após a execução de elementos construtivos que compõem o módulo sanitário. Tampouco há evidências de regras contratuais ou orientações da Prefeitura no sentido de que a contratada deveria dar preferência para concluir cada módulo, abrindo menos frentes de trabalho, em vez de abrir simultaneamente várias frentes de obra.

12. Assim sendo, entendo que a contratada deveria responder solidariamente apenas pelos pagamentos percebidos sem a correspondente execução de elementos construtivos dos módulos e pelos pagamentos de serviços com vícios construtivos graves. Por conseguinte, da totalidade dos pagamentos efetuados (R\$ 124.480,79), equivalente a 67,33% do previsto para a conclusão do objeto (peça 2, p. 63), caber-se-ia abater o valor correspondente a parte dos serviços executada a contento, para fins de sua responsabilização quanto ao débito.

13. Entretanto, não há nos autos orçamento sintético ou analítico dos módulos sanitários que permita a estimativa desse abatimento, já que a planilha da Prefeitura apenas registra o valor integral do módulo (R\$ 3.030,77), sem apontar o detalhamento dos custos dos elementos construtivos que o compõe (peça 2, p. 49).

14. Destarte, uma alternativa para suprir essa omissão documental seria promover diligência junto à Funasa para requisitar orçamento-padrão do módulo sanitário tipo 2, contemplando os quantitativos e custos dos serviços nele contemplados, considerando os preços para aquela localidade na data-base em questão.

15. Outra alternativa seria responsabilizar apenas o ex-prefeito pelo débito integral, em função da ausência de elementos necessários para se estimar, por meios confiáveis, a quantia a ser cobrada da contratada e, ao mesmo tempo, assegurar que tal quantia não excederia o real valor devido por esta, o que estaria em consonância com o disposto no art. 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

Continuação do TC nº 019.064/2015-2

16. Desse modo, ante os elementos constantes nos autos, este representante do MP/TCU, reiterando as vênias por divergir parcialmente da proposta da Secex/MA (peça 30, p. 3-4), manifesta-se, **preliminarmente**, pelo retorno dos autos à unidade técnica, para realização de diligência junto à Funasa, destinada à requisição de orçamento do módulo sanitário tipo 2, e para nova estimativa do valor de débito a ser atribuído à contratada, levando-se em conta a dedução das despesas realizadas na execução de parte dos elementos construtivos dos módulos sanitários, ou, **alternativamente, no mérito**, pelo afastamento da reponsabilidade da contratada frente ao débito, em razão da insuficiência de elementos necessários para garantir que o valor a ser cobrado não seja superior ao efetivamente devido, sem prejuízo da manutenção de parte da proposta alvitrada pela unidade instrutiva, no sentido de julgar irregulares as contas do ex-prefeito, condenando-o pelo débito referente à integralidade dos recursos repassados e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92.

Ministério Público, em outubro de 2017.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral