

TC-0035.040/2014-9
Tomada de Contas Especial

Excelentíssima Senhora Ministra-Relatora,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa ante a falta de comprovação da devida aplicação dos recursos transferidos ao Município de Pindaré Mirim/MA mediante o Convênio 1671/2002. No valor de R\$ 229.898,98 (R\$ 225.301,00 a cargo da Funasa e R\$ 4.597,98 a cargo do município, a título de contrapartida), o referido convênio teve por objeto a execução de melhorias sanitárias domiciliares em residências de munícipes.

A Funasa transferiu ao município apenas parte do valor inicialmente previsto, em duas parcelas: a 1ª em 26/9/2003, no valor de R\$ 90.120,00, e a segunda em 31/12/2003, no valor de R\$ 67.590,50. Citado para recolher para recolher esses valores aos cofres da Funasa ou apresentar alegações de defesa, o Sr. Manoel Antônio da Silva Filho, prefeito municipal à época dos fatos, não fez nem uma coisa nem outra.

A Secex/MS propõe ao Tribunal, em essência, julgar irregulares as contas do referido gestor municipal, condená-lo em débito e aplicar-lhe a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992 (páginas 3-4 da peça 22).

- II -

Manifesto-me favoravelmente à proposta apresentada pela Secex/MS. Entendo, porém, que cabem algumas considerações sobre o caso presente.

Tenho defendido, em casos análogos ao que ora é examinado, isto é, em processos de tomada de contas especial em que se apuram danos em convênios destinados à execução do Programa de Melhorias Sanitárias Domiciliares, que, em geral, não se faz adequado e justo atribuir ao gestor municipal a responsabilidade pelo que erroneamente se aponta como malogro dos objetivos daquele programa por falta de conformidade das obras executadas com o projeto básico elaborado pela Funasa.

O problema da rotineira repetição das ocorrências constatadas nas obras de construção de módulos sanitários não pode ser explicado apenas pelo desleixo administrativo ou pela propensão individual a ganhos ilícitos de certos gestores. A meu ver, há, nesses casos, outro ingrediente que compõe uma infeliz receita de desperdício de recursos públicos: o programa federal que proporciona recursos para essas ações padece da superficialidade de sua concepção e da falta de instrumentos jurídicos adequados à sua execução e ao seu controle. Isso tem levado gestores locais incumbidos da execução dessas ações a apelarem a improvisações e a adaptações precárias, situação que os expõe aos rigores de um controle igualmente exercido em bases precárias.

Justamente por isso, tenho defendido que o Tribunal venha a substituir a repetitiva, contraproducente e dispendiosa ação corretiva em cada caso concreto por providência preventiva e economicamente mais racional, dirigida diretamente ao núcleo do qual se origina grande parte dos

problemas constatados na implementação do Programa de Melhorias Sanitárias Domiciliares. Além disso, tenho defendido que também cabe ao Tribunal, ao avaliar a conduta dos gestores locais, reconhecer as fragilidades do programa federal com que esses agentes tiveram de lidar.

Programas que preveem a aplicação de recursos públicos em obras de construção privadas revelam-se frágeis porque carecem de legislação adequada. As lacunas legislativas sobre a matéria causam sérios transtornos ao controle, seja interno – quanto à tarefa de acompanhar a obra, por exemplo – ou externo – quanto à tarefa de avaliar a conduta dos gestores, por exemplo. O Direito Administrativo e o Direito Financeiro, como era de se esperar para típicos ramos do Direito Público, contam com poucos instrumentos que podem ser satisfatoriamente adaptados para a finalidade de controlar a execução e a fiscalização de obra destinada a constituir propriedade privada.

Apenas recentemente vem se difundindo a ideia de que o interesse público pode ser atendido mediante a transferência direta de dinheiros ou patrimônios públicos a particulares. Porém, esse tipo de iniciativa não representa nem pode representar, por absoluta impossibilidade material, a regra da ação estatal. Em razão da falta de legislação específica, enfrentam-se, atualmente, grandes dificuldades para se acomodar essa atividade de exceção às normas gerais, administrativas e financeiras, que regulam a gestão pública.

No caso do Programa de Melhorias Sanitárias Domiciliares, a Administração, na falta de previsão legal específica, tem lançado mão da adaptação de instrumentos do Direito Administrativo tradicional, valendo-se do contrato administrativo para a execução de obra privada. Mas – recorrendo a dito popular –, como remendo feito de pano novo aumenta a rotura quando posto em pano velho, a adaptação improvisada do contrato administrativo para a finalidade aqui considerada tem cobrado o seu preço. A quantidade de tomadas de contas especiais repetitivas versando sobre o referido programa federal que ingressam cotidianamente no Tribunal sugere que a Funasa, por integrar, à sua rotina, aquilo que deveria ser procedimento excepcional, acabou se conformando à situação.

O que tenho notado nos inúmeros processos sobre construção de edificação particular paga com recursos públicos, que formam filas para ingressar no TCU, é que, em geral, os previsíveis e quase insolúveis problemas a serem enfrentados – como a precária possibilidade de controle sobre as condições da obra ou sua quase impossível fiscalização – vêm sendo negligenciados pelos órgãos e entidades concedentes ao abrigo da confortável situação de que cabe exclusivamente aos gestores locais o ônus de provar a regular aplicação dos recursos públicos envolvidos. Quando as dificuldades se confirmam e as dúvidas sobre a correta aplicação dos recursos se acumulam, os órgãos e entidades concedentes têm lavado suas mãos instaurando a tomada de contas especial, de modo a cobrar dos convenientes solução até mesmo para problemas que estão relacionados exclusivamente aos mal nascidos programas federais.

Ocorre que a tomada de contas especial não pode ser usada para suprir ou compensar deficiências e carências de programas federais, convertendo-se indevidamente em instrumento ordinário de gestão de políticas públicas. A TCE é procedimento excepcional, destinado a apurar responsabilidades por danos infligidos ao erário, devendo, pois, a Administração concedente, adotar todas as providências que estiverem a seu alcance com vistas a minimizar as chances de ocorrência desses danos.

Tenho notado, em vários processos relativos ao Programa de Melhorias Sanitárias Domiciliares em que tive oportunidade de atuar, que as visitas técnicas realizadas pela Funasa para verificação da execução dos objetos dos convênios celebrados se deram de forma precária e, em alguns casos, após prazo que poderia ser considerado razoável para esse tipo de obra. Nesses processos, deparei-me com relatórios de visitas técnicas que, a meu ver, não continham os elementos necessários a firmar convicção sobre a responsabilidade dos gestores locais pelos danos apontados ou mesmo a comprovar – ao menos não com a segurança que se depreende do disposto

no artigo 210, § 1º, incisos I e II, do Regimento Interno do TCU – a existência e a quantificação desses danos.

Nesse sentido, não se pode descartar a possibilidade de algumas alterações terem sido realizadas pelos proprietários das residências após a entrega das obras. Aliás, a ausência de controle impede discernir se outras inconformidades com o projeto original verificadas nas obras devam ser atribuídas à sua execução ou a alterações posteriores. Diferenças nas características ou nas dimensões dos itens das obras não permitem distinguir com segurança o responsável por elas, haja vista serem suscetíveis de alteração posterior à conclusão das obras. Afinal, os produtos das obras, por pertencerem a particulares, não ficam sob domínio da Administração, sendo muito difícil ou mesmo impossível levantar seu histórico.

Acumulam-se dúvidas, portanto, quanto ao que foi ou não foi feito com os recursos de um convênio celebrado no âmbito do Programa de Melhorias Sanitárias Domiciliares. A ausência de controle sobre a edificação desde a execução das obras, a impossibilidade de fiscalização contemporânea à realização dos serviços, a transitoriedade das habitações precárias nas quais a obra é realizada, sempre sujeita a demolições, reformas, reconstruções e abandono, bem como os interesses eventualmente divergentes dos beneficiários, são, entre tantos outros, fatores que dificultam sobremaneira o êxito do programa.

O caso presente parece se amoldar ao quadro acima apresentado. É o que se sugere, em conclusão, no Relatório de Visita Técnica elaborado pela Divisão de Engenharia de Saúde Pública da Funasa, datado de 21/2/2006: “A obra encontra-se paralisada a mais de um ano tendo sido iniciados a construção de 70 módulos, destes, 67 chegaram a funcionar, porém devido a obra ter sido executada em desacordo com o projeto e as especificações técnicas aprovadas e não terem sido apresentadas as ART's de Execução e de Fiscalização, estamos considerando o percentual de execução do objeto do convênio em zero por cento.”

Ora, se parte significativa dos módulos construídos chegaram a funcionar, como relatou a fiscalização promovida pela Funasa, poder-se-ia concluir não ser justo e adequado, pelas razões acima aduzidas, afirmar que o desacordo entre o que foi projetado e o que foi executado decorreu necessariamente de culpa do Sr. Manoel Antônio da Silva Filho. Ocorre, porém, que, no presente caso, o prefeito simplesmente não prestou contas à Funasa da aplicação dos recursos referentes ao Convênio 1671/2002. Além disso, aquele gestor não atendeu à citação que lhe foi dirigida nesta tomada de contas especial. Em sendo assim, as considerações acima aduzidas, que denotam a evidente precariedade do Programa de Melhorias Sanitárias Domiciliares, não podem aproveitar ao Sr. Manoel Antônio da Silva Filho, uma vez que, com os elementos constantes dos autos, não se pode nem ao menos afirmar que os recursos que serviram a construir os módulos sanitários constatados em visita técnica realizada pela Funasa foram os transferidos por aquela fundação ao Município de Pindaré Mirim/MA mediante o Convênio 1671/2002.

- III -

Diante do exposto, este representante do Ministério Público manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela Secex/MS às páginas 3-4 da peça 22.

Ministério Público, em 23 de fevereiro de 2018.

Lucas Rocha Furtado
Subprocurador-Geral
(assinado eletronicamente)