

VOTO

Trata-se de relatório de fiscalização, realizada no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) de Obras Paralisadas no Nordeste, que tem como escopo a verificação da regularidade de obras das áreas de saúde, educação e saneamento no Estado da Paraíba.

2. A referida FOC, cujo processo consolidador é o TC 032.010/2017-6, em fase de oitiva junto ao Departamento de Transferências Voluntárias do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, tem por objetivo auditar a regularidade de transferências voluntárias (TVs) relativas a obras com indícios de paralisação, movimentação indevida e/ou contratação de empresas de fachada em municípios dos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Para tanto, participaram as oito unidades regionais deste Tribunal sediadas nessas unidades federativas.

3. As obras selecionadas nesta fiscalização da Secex-PB, conforme metodologia explanada no relatório que antecede este voto, foram as seguintes:

OBRA	AJUSTE	CONCEDENTES
Execução da Conclusão da Unidade de Atenção Especializada em Saúde , no valor de R\$ 2.650.958,00, no município de Pedras de Fogo/PB.	Contrato de Repasse 0277399-53/2008	Ministério da Saúde com repasse via Caixa Econômica Federal
Construção de Quadra Escolar Coberta com vestiário, no distrito de Muquém, no valor de R\$ 509.717,51, no município de Areia/PB.	Termo de Compromisso 04885/2013	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE
Execução de obras de sistema de abastecimento de água , em diversas localidades do município de Pedra Lavrada/PB, no valor de R\$ 1.058.823,42.	Termo de Compromisso 00629/2014	Fundação Nacional de Saúde - Funasa
Construção de Quadra Escolar Coberta com vestiário, na sede do município de Montadas/PB, no valor de R\$ 509.712,48.	Termo de Compromisso 09527/2014	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE
Construção de Quadra Escolar Coberta com vestiário, no distrito de Sítio Mãe Joana, município de Fagundes/PB, no valor de R\$ 509.227,53.	Termo de Compromisso 09729/2014	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

4. Os principais achados foram obras paralisadas, contratação e pagamentos a empresa com indicativos de ser de fachada e descompasso entre a execução física e a execução financeira do ajuste.

5. Das cinco obras selecionadas pela equipe da Secex-PB, todas estavam paralisadas por ocasião da fiscalização.

6. Dentre elas, duas haviam sido contratadas com a empresa M. da Silva Barbosa Construções, com fortes indícios de ser empresa de fachada. De acordo com a unidade instrutora, não foi constatada a existência física da empresa. Além disso, ela não aparentava ter capacidade

operacional para realização de obras a que se dispôs a realizar e foi criada em 4/7/2013, ou seja, menos de um ano antes das licitações ocorridas no ano de 2014.

7. O achado de descompasso entre a execução física e a execução financeira do ajuste foi verificado, especificamente, em uma das obras. Em acréscimo, a equipe relata ocorrências nas demais obras visitadas, em especial a deterioração das estruturas já edificadas, produto das intempéries, vandalismo, abandono e necessidade de refazimento de serviços mal executados.

8. De acordo com a equipe, dentre as causas para a ocorrência dos achados, podem ser citadas a inércia quanto à aplicação de penalidades e adoção de medidas legais, judiciais e contratuais contra as empresas em razão de descumprimentos dos contratos e a deficiência da fiscalização, por parte das prefeituras, da execução das obras objeto dos contratos firmados.

9. Tendo em conta os efeitos da situação dessas obras, a exemplo de “desperdício de recursos públicos, do aumento do sentimento de impunidade e da não disponibilização de serviços públicos para a população”, a equipe, com a anuência do corpo diretivo da unidade instrutora, propõe determinar às entidades concedentes que avaliem a situação atual das obras, de modo a apurar possíveis irregularidades ensejadoras de dano ao erário e responsabilizar os envolvidos, sem prejuízo de avaliarem a oportunidade de continuidade da obra, no âmbito do atual ajuste ou de outro, de modo a retomar e concluir o empreendimento.

10. Além disso, a Secex-PB propõe determinar aos municípios que adotem as medidas administrativas no sentido de dar continuidade às obras pactuadas, sob pena de responsabilidade solidária por eventual dano decorrente da não conclusão dos empreendimentos.

11. Manifesto concordância com a análise da unidade instrutora e adoto seus fundamentos como razão de decidir, no que não contrariar este voto. Divirjo pontualmente, no que diz respeito ao conteúdo das determinações, pelas razões que passo a descrever.

12. No tocante ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, assinalo que se encontra no meu gabinete processo de monitoramento de vários acórdãos oriundos de fiscalizações nesse Fundo (Acórdãos 2.600/2013, 2.242/2014, 2.580/2014, 3.469/2014 e 608/2015, todos do Plenário), no bojo do qual se discute a atuação dessa entidade no tocante à adoção de medidas para retomada e conclusão de obras no âmbito de seus programas. Vislumbro que determinações que vierem a ser proferidas por este Tribunal naqueles autos poderão ter repercussão nos empreendimentos objeto da presente fiscalização bem como nas demais obras auditadas no âmbito da FOC em apreço.

13. Naqueles autos, consta, também, informação de que o Conselho Deliberativo do FNDE editou a Resolução 3/2018, que dispõe sobre a possibilidade de se firmarem novos compromissos entre os entes federados e o Fundo para finalização de obras não concluídas, o que evidencia que já existe mecanismo tendente a alavancar a retomada de obras paralisadas na área de educação.

14. Quanto à Fundação Nacional de Saúde - Funasa, observo que, por meio do Acórdão 2.810/2016, o Plenário desta Corte determinou à Segecex que programasse a realização de uma fiscalização destinada a avaliar o sistema de gestão dos convênios daquela Fundação, e que adotasse providências para a criação de um grupo de trabalho específico, com o objetivo de construir rol de medidas dotadas de real efetividade e focadas no ganho de eficiência dos métodos de controle dos convênios sob a responsabilidade da Funasa, a exemplo do grupo de trabalho sobre as prestações de contas sob a responsabilidade do FNDE, constituído por meio da Portaria nº 237, de 23/9/2016.

15. Ou seja, este Tribunal vem atuando junto aos órgãos centrais repassadores, a exemplo do FNDE e da Funasa, de modo a buscar mais efetividade na transferência de recursos e maiores benefícios para as populações beneficiadas. Registro que a maioria das obras fiscalizadas nos processos componentes da FOC em apreço, são beneficiárias de recursos repassados pela Funasa ou pelo FNDE.

16. Ademais, entendo que o FNDE e a Funasa, especialmente, têm que avaliar, dentro do rol de milhares de operações realizadas com entes federados envolvendo obras paralisadas, quais seriam aquelas que estão a exigir prioridade no acompanhamento, em que pese a responsabilidade por todas as transferências. Anoto que não se trata de deixar os órgãos repassadores cuidarem de seus próprios desvios, mas que a definição das prioridades, neste caso, deve ser estabelecida pela entidade, e não pelo Controle, mormente nestes tempos de contingência orçamentária.

17. Apesar de ser grave a situação de descabro e abandono das obras verificada pela equipe não me parece adequado, no momento, determinar à Funasa e ao FNDE que adotem as providências, nos prazos estabelecidos pela unidade regional do TCU, para regularização especificamente das obras fiscalizadas.

18. É certo que são obras importante para os municípios e suas populações. Entretanto, no contexto da totalidade de obras, do ponto de vista do órgão repassador, podem não ser as prioritárias.

19. O mesmo raciocínio cabe para o Ministério da Saúde e para a Caixa Econômica Federal, enquanto órgãos centrais integrantes da sistemática de transferências voluntárias.

20. Contudo, dados os fortes de indícios de contratação de empresa de fachada, no caso, a empresa M. da Silva Barbosa Construções, relativamente aos termos de compromisso 09527/2014 e 09729/2014, reputo pertinente determinar ao FNDE que apure os fatos envolvendo as respectivas contratações e, em se confirmando as suspeitas, adote as providências para a instauração das competentes tomadas de contas especiais, eis que automaticamente fica desconstituído o nexos de causalidade entre os recursos repassados e a execução das obras contratadas.

21. Nesse sentido, e à exceção da observação feita no parágrafo anterior, entendo que sejam suficientes para alavancar o andamento das obras paralisadas e atrasadas objeto desta fiscalização as determinações propostas aos municípios convenientes relativamente às mesmas obras, o que, aliás, será objeto de monitoramento pela unidade instrutora. No particular, observo apenas que, como a determinação proposta é no sentido da adoção de medidas administrativas “no sentido de dar continuidade às obras”, sob pena de responsabilidade, a unidade instrutora, por ocasião do monitoramento, atente para o fato de que, no contexto da regularização do termo de compromisso, poderão ocorrer soluções que não contemplem a continuidade.

22. Em adição, reputo suficiente determinar à Funasa, ao FNDE e ao Ministério da Saúde em conjunto com a Caixa, que acompanhem a implementação das providências por parte dos municípios, sem prejuízo da instauração de tomadas de contas especiais, no caso de dano ao erário, no bojo das quais poderão ser identificados os responsáveis pelos prejuízos.

23. Por fim, assinalo que, no processo consolidador da FOC em tela, consta proposta de medidas a serem adotadas pelos órgãos que editam normas sobre a matéria, em fase de oitiva junto ao Departamento de Transferências Voluntárias do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no sentido de mitigar os problemas detectados nesta fiscalização que levaram à paralisação das obras, no bojo do qual as questões mais relevantes nesse contexto de paralisações serão analisadas.

Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de setembro de 2018.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator