

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor de Francisco Lisboa da Silva, ex-prefeito de Santo Amaro do Maranhão/MA, em razão da impugnação total de despesas realizadas no âmbito do Convênio 1798/2004, cujo objeto foi a execução do sistema de melhorias sanitárias domiciliares naquele município.

O convênio vigeu de 27/12/2004 a 24/01/2009 (peça 1, p. 38, 83 e 96) e previu R\$ 162.600,00 para a consecução do objeto pactuado, sendo R\$ 4.878,00, à contrapartida do conveniente e R\$ 157.722,00, a cargo do concedente (peça 1, p. 43), dos quais foram efetivamente repassados R\$ 126.177,60, por meio de duas ordens bancárias no valor de R\$ 63.088,80, cada uma, nas datas de 19/12/2005 e 27/1/2006 (peça 2, p. 16).

Conforme o plano de trabalho do convênio (peça 1, p. 7-12), foi prevista a construção de 76 módulos sanitários, tendo sido efetivamente executados apenas 60.

A equipe de auditoria da Funasa, por meio de visita *in loco*, verificou irregularidades graves na execução de alvenarias, revestimentos, cobertura, pavimentação, instalações, fossas sépticas, sumidouros e esquadrias dos módulos sanitários, de forma que deixou consignado no “Relatório Técnico de Acompanhamento de Obras” (peça 1, p. 166-173) que algumas etapas da obra não foram realizadas, outras estavam incompletas e, em geral, os serviços realizados apresentaram má qualidade, concluindo que a execução física do objeto do convênio representava zero por cento do que fora previsto na avença.

Não obstante tenham sido apontados diversos problemas nos módulos sanitários, entre eles, a baixa qualidade dos serviços, a ausência de responsável técnico e de fiscalização, e a falta de correspondência entre o que foi feito e os projetos e especificações técnicas (peça 4, p. 17 e 18), o órgão repassador, por meio do Parecer Financeiro 254/2015, de 28/12/2015 (peça 4, p. 22-26), aprovou com ressalvas as contas do convênio, considerando que houve 30% de execução de seu objeto.

Imputou a Francisco Lisboa da Silva e à Construtora Internacional Empreendimentos Ltda. - ME (empresa contratada para a execução da obra), em regime de solidariedade, o débito de R\$ 78.860,20, correspondente à parcela não executada do objeto do convênio.

A Funasa instaurou tomada de contas especial em razão da execução parcial do objeto da avença e concluiu pela ocorrência do prejuízo ao Erário no valor histórico de R\$ 78.860,20, sob a responsabilidade de Francisco Lisboa da Silva, em regime de solidariedade com a Construtora Internacional Empreendimentos Ltda. - ME, conforme o Relatório do Tomador de Contas Especial 6/2016 (peça 5, p. 113-116).

O Órgão de Controle Interno, por meio do Relatório de Auditoria 877/2016 (peça 5, p. 143-145), do Certificado de Auditoria e do Parecer de seu dirigente - esses últimos de mesmo número do primeiro (peça 5, p. 146 e 147) -, anuiu às conclusões do tomador de contas e certificou a irregularidade das contas, tendo o Ministro de Estado da Saúde declarado conhecer as conclusões emitidas por meio dos referidos documentos (peça 5, p.148).

No âmbito do TCU, foram diligenciados o Município de Santo Amaro do Maranhão/MA e a Superintendência da Funasa/MA (peças 14 e 15), que, em resposta, juntaram aos autos os documentos às peças 20, 21 e 31.

A Funasa informou que foram construídos 60 módulos sanitários dos 76 previstos no projeto inicial, e que, pela ausência de qualidade construtiva nas obras, não há como aproveitar o que foi executado, de modo que, o que foi construído não favoreceu em nada as famílias que deveriam ter sido beneficiadas com o objeto de convênio.

Tendo em vista a imprestabilidade e inutilidade do que foi executado, a unidade técnica promoveu a citação de Francisco Lisboa da Silva e da Construtora Internacional Empreendimentos Ltda. - ME, em regime de solidariedade, pelo débito no valor total dos recursos federais repassados (R\$ 126.177,6), em razão da não consecução dos objetivos pactuados no Convênio 1.798/2004, ante as impropriedades e irregularidades identificadas na execução do ajuste, conforme relatórios e pareceres emitidos pela Funasa.

Os responsáveis manifestaram-se às peças 29 e 30, alegando que os recursos do convênio foram aplicados nas obras de melhorias sanitárias, razão pela qual, não ocorreu dano ao erário.

O ex-prefeito requereu a extinção desta TCE, em razão da prescrição da ação de cobrança, bem como, a produção de provas documental, testemunhal e pericial. A Construtora Internacional Empreendimentos Ltda. - ME solicitou a realização de fiscalização *in loco*, com a presença de todas as partes envolvidas: o TCU, o representante do município convenente, a Funasa, bem como, a empresa contratada para a execução das obras.

Quanto às parcelas da obra não executadas e à má qualidade dos serviços, os responsáveis não refutaram a matéria e não apresentaram documentos aptos a demonstrar o contrário do que lhes foi imputado.

Portanto, as alegações de defesa apresentadas não elidiram as irregularidades verificadas, tampouco, o débito.

A unidade técnica propôs então o julgamento pela a irregularidade das contas de Francisco Lisboa da Silva e da Construtora Internacional Empreendimentos Ltda. - ME, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea 'c', da Lei 8.443/1992.

Deixou de sugerir a aplicação da multa prevista no art. 57 da mesma Lei, uma vez que a prescrição decenal da pretensão punitiva pelo TCU foi implementada em 21/12/2015, dez anos após a data do repasse da primeira parcela dos recursos do convênio; antes, portanto, da data de expedição da autorização para citação dos responsáveis, no âmbito desta Corte.

A proposta foi acolhida pelo MP/TCU.

II

Anuo ao encaminhamento proposto pela SecexTCE e incorporo suas análises, transcritas no relatório que acompanha este voto, às minhas razões de decidir.

As imagens e relatos contidos nesta TCE indicam que a parcela executada do objeto do Convênio 1798/2004 não apresentou a qualidade mínima necessária para que as obras pudessem ser aproveitadas e utilizadas pelo público-alvo da ação governamental.

As falhas construtivas nos módulos sanitários tornaram o objeto inservível como um todo, impedindo o atingimento do objetivo do convênio, o que leva à imputação de débito, aos responsáveis, correspondente à integralidade dos recursos públicos transferidos ao município por meio da avença.

Quanto às solicitações de produção de provas documentais, testemunhais e periciais e de fiscalização *in loco*, com a presença das partes envolvidas, refuto-as de imediato, considerando que é obrigação do convenente manter todos os elementos necessários à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos.

Não cabem também as alegações acerca das premissas da Lei de Improbidade Administrativa, tendo em vista que os normativos que regem e amparam os processos desta Corte de Contas são o art. 71 da Constituição Federal e a Lei 8.443/1992.

Para fins de responsabilização perante o TCU, não é necessário que haja má-fé do agente. Basta que sejam demonstrados: i) a irregularidade na gestão dos recursos públicos; ii) a conduta dolosa ou culposa; e iii) o nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente.

O ônus da prova da idoneidade no emprego de recursos públicos recai sobre o gestor, que, ao manejar os recursos públicos, assume o compromisso de comprovar a regular aplicação dos valores a ele confiados.

Ademais, as ações de ressarcimento em favor do Erário são imprescritíveis. Não se aplicam, aos processos de controle externo, os prazos prescricionais previstos em normas que regulam a ação punitiva movida pela Administração Pública Federal no exercício do poder de polícia (Lei 9.873/1999), ou que disciplinam a cobrança de dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios (Decreto 20.910/1932).

Pelo exposto, ante as irregularidades verificadas e a impossibilidade de aproveitamento do que foi executado com os recursos federais transferidos ao Município de Santo Amaro do Maranhão/MA, à conta do Convênio 1798/2004, julgo irregulares as contas de Francisco Lisboa da Silva e da Construtora Internacional Empreendimentos Ltda. - ME, condenando-os a ressarcir ao Erário, em regime de solidariedade, o valor histórico de R\$ 126.177,60, com amparo no art. 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992.

O montante do débito atualizado até 10/5/2009, sem juros, é de R\$ 258.181,64.

Por fim, discordo da proposta da unidade técnica de deferir, desde já, o parcelamento da dívida, uma vez que não foi solicitado pelos responsáveis, e que tal pedido pode ser realizado e deferido por esta Corte, em qualquer fase do processo, nos termos do art. 217 do RI/TCU.

Feitas essas considerações, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de maio de 2019.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator