

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 019.064/2015-2

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Município de Belágua - MA

Responsáveis: Liderança Construção Civil Ltda (08.562.337/0001-02); Manoel Diniz (044.909.403-00)

Interessado: Fundação Nacional de Saúde (26.989.350/0001-16)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. IMPUGNAÇÃO TOTAL DA EXECUÇÃO FÍSICA DE OBRAS DE MELHORIA SANITÁRIA. CITAÇÃO E REVELIA. DÉBITO SOLIDÁRIO. MULTA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em desfavor do Sr. Manoel Diniz, prefeito de Belágua (MA) no período 2005-2008, e da empresa Liderança Construções Civil Ltda., em razão da impugnação total da execução física do Convênio 0020/2006, Siafi 56946, celebrado entre a Funasa e aquele município para a execução de melhorias sanitárias domiciliares no povoado Piquizeiro.

2. Transcrevo a seguir a instrução da Auditora (peça 20), que contou com a anuência do corpo diretivo da Unidade Técnica (peças 21 e 22):

“HISTÓRICO

2. Conforme disposto no Quadro II – Informações Gerais do Convênio (peça 1, p. 62), foram previstos R\$ 185.400,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 180.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 5.400,00 corresponderiam à contrapartida municipal.

3. Os recursos federais foram repassados em duas parcelas, no total de R\$ 144.000,00, conforme quadro abaixo. O restante do valor (R\$ 36.000,00) foi cancelado.

Ordem Bancária	Valor (R\$)	Data de emissão da OB	Data de crédito na conta específica
2007OB910957	72.000,00	1º/10/2007 (peça 1, p. 210)	4/6/2007 (peça 1, p. 314)
2007OB913113	72.000,00	6/12/2007 (peça 1, p. 218)	11/12/2007 (peça 1, p. 318)

4. O ajuste vigeu no período de 20/6/2006 a 27/11/2010 e previa a apresentação da prestação de contas até 26/1/2011, conforme Quadro II – Informações Gerais do Convênio (peça 1, p. 62) alterado pelos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º termos aditivos (peça 1, p. 198-203, 254-257, 266-267, 272, 208, 286 e 298), na forma do demonstrativo Siafi à peça 2, p. 141.

5. Em 23/5/2008 a Funasa recebeu a prestação de contas parcial do Convênio 0020/2006, referente à primeira parcela dos recursos, encaminhada pelo Sr. Manoel Diniz (peça 1, p. 302-337), dando como executado 27 módulos sanitários, no total de R\$ 82.353,82, pago à Liderança Construções Civil Ltda., CNPJ 08.562.337/0001-02, emitente da Nota Fiscal 0062, de 13/2/2008.

E em 15/12/2008 o ex-prefeito encaminhou nova prestação de contas do convênio, desta vez agrupando a segunda parcela conveniada (peça 2, p. 13-104), os documentos da Tomada de Preços 010/2007 e o pagamento da Nota Fiscal 0073, da empresa Liderança

Construções Civil Ltda., no valor de R\$ 42.650,00, emitida em 8/5/2008, totalizando gastos na quantia de R\$ 125.003,82, com saldo no valor de R\$ 27.030,98 em 29/10/2008.

6. A Funasa emitiu em 20/8/2009 o Relatório de Visita Técnica 02, referente à vistoria realizada em 13/8/2009 (peça 1, p. 346-349), dando como inexecutada a obra objeto do Convênio 002/2006, devido à constatação de que foram iniciadas a construção de 61 melhorias domiciliares no povoado Piquizeiro, mas nenhuma fora concluída. Os abrigos foram construídos em alvenaria e rebocados com cimento e areia, mas não tinham portas (só o vão), cobogó (só o vão), piso cimentado, pintura, calçada, instalações hidrosanitárias e louças; 37 estavam rebocados e cobertos com telha cerâmica; 4 estavam rebocados e sem cobertura, 16 estavam sem cobertura e sem reboco e 4 estavam somente com o alicerce iniciado. As fossas sépticas foram construídas em alvenaria de tijolos, sendo 27 rebocadas internamente e com tampas; 7 destruídas pelo tempo e pelo morador; 12 sem reboco e sem tampas e 15 não foram construídas. Foram construídos 45 sumidouros em alvenaria de tijolos de furos, todos sem tampa e 16 sumidouros não foram construídos.

7. A Funasa considerou então o percentual de execução física do objeto conveniado em 0%, pois, apesar de iniciadas as obras, nenhum módulo sanitário fora concluído, e recomendou a reprovação da prestação de contas apresentada (peça 1, p. 344).

8. A instrução inicial (peça 8) propôs a citação solidária do Sr. Manoel Diniz com a empresa contratada, Liderança Construções Civil Ltda., tendo em vista a execução parcial do objeto conveniado, fora das especificações contidas no plano de trabalho, e sendo impossível seu aproveitamento futuro, com débito pela totalidade dos recursos repassados ante o completo desperdício de dinheiro público, segundo jurisprudência do TCU.

9. A instrução à peça 8 definiu como termo inicial de incidência dos encargos legais a data do pagamento efetuado à empresa contratada, observando orientação desta Corte de Contas expressa nos Acórdãos 620/2015-Plenário, 1.948/2015-1ª Câmara, 3.433/2015-1ª Câmara, 3.353/2015-2ª Câmara e 802/2015-2ª Câmara, entre outros, e considerou um saldo de R\$ 18.996,18 de recursos da concedente, imputando o débito da forma abaixo:

RESPONSÁVEL	VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
Manoel Diniz, em solidariedade com a Liderança Construções Civil Ltda.	82.353,82	13/2/2008
	42.650,00	8/5/2008
Manoel Diniz	18.996,18	29/10/2008

EXAME TÉCNICO

10. Em atenção ao despacho da unidade técnica (peça 9), foi promovida a citação do Sr. Manoel Diniz mediante o Ofício 2777/2016-TCU/SECEX-MA, datado de 10/11/2016 (peça 27), encaminhado para endereço obtido após buscas na internet (peça 24). Ressalta-se que foram antes enviados ofícios ao endereço registrado no Sistema CPF/SRF/MF, sem sucesso, conforme registram as peças 11, 12, 15, 16, 19, 20 e 25.

11. Apesar de o próprio Manoel Diniz haver recebido o ofício de citação em 21/12/2016, como comprova o aviso de recebimento à peça 28, o ex-prefeito não apresentou alegações de defesa ao TCU para a seguinte irregularidade: inexecução do objeto do Convênio 0020/2006, Siafi 56946, tendo em vista a constatação da Funasa apresentada no Relatório de Visita Técnica emitido em 2/9/2008, resultado da vistoria realizada em 22/8/2008, de que, apesar de iniciada a construção dos 61 módulos sanitários programados no povoado Piquizeiro, nenhum

fora concluído, sem beneficiamento da população e atingimento do objetivo do ajuste firmado, visto que os abrigos construídos em alvenaria e rebocados com cimento e areia não tinham portas (só o vão), cobogó (só o vão), piso cimentado, pintura, calçada, instalações hidrosanitárias e louças; 37 estavam rebocados e cobertos com telha cerâmica; 4 estavam rebocados e sem cobertura, 16 estavam sem cobertura e sem reboco e 4 estavam somente com o alicerce iniciado; as fossas sépticas construídas em alvenaria de tijolos, sendo 27 rebocadas internamente e com tampas; 7 destruídas pelo tempo e pelo morador; 12 sem reboco e sem tampas e 15 não foram construídas; e que os 45 sumidouros construídos em alvenaria de tijolos de furos estavam sem tampa e 16 sumidouros não foram construídos.

12. Por sua vez, a Liderança Construções Civil Ltda. foi citada mediante o Edital 109, de 14/11/2016 (peça 26), publicado no DOU de 15/12/2016 (peça 29). A empresa não atendeu a citação e não se manifestou quanto à irregularidade verificada: não cumprimento do contrato de empreitada firmado com a prefeitura de Belágua (MA) para a construção de 61 kits sanitários domiciliares no povoado Piquizeiro, após vencer em 20/12/2007 a Tomada de Preços 010/2007, tendo em vista a constatação da Funasa apresentada no Relatório de Visita Técnica emitido em 2/9/2008, resultado da vistoria realizada em 22/8/2008, de que, apesar de iniciada a construção dos 61 módulos sanitários no povoado Piquizeiro, nenhum fora concluído, visto que os abrigos construídos em alvenaria e rebocados com cimento e areia não tinham portas (só o vão), cobogó (só o vão), piso cimentado, pintura, calçada, instalações hidrosanitárias e louças; 37 estavam rebocados e cobertos com telha cerâmica; 4 estavam rebocados e sem cobertura, 16 estavam sem cobertura e sem reboco e 4 estavam somente com o alicerce iniciado; as fossas sépticas construídas em alvenaria de tijolos, sendo 27 rebocadas internamente e com tampas; 7 destruídas pelo tempo e pelo morador; 12 sem reboco e sem tampas e 15 não foram construídas; e que os 45 sumidouros construídos em alvenaria de tijolos de furos estavam sem tampa e 16 sumidouros não foram construídos.

13. Destaca-se que antes da citação por edital da empresa foram adotadas providências que esgotaram as tentativas de localização da responsável e de seus representantes legais, conforme despachos às peças 16 e 25, buscas de endereço na internet às peças 14 e 23, e ofícios e correspondentes avisos de recebimento devolvidos às peças 10, 13, 17, 18, 21 e 22.

14. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes os aludidos responsáveis, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

15. Assim, devem as presentes contas serem julgadas irregulares, com condenação dos responsáveis em débito. Quanto à possibilidade de aplicação de sanção pelo TCU, ela pode ser impingida aos responsáveis por não ter ocorrido a prescrição da pretensão punitiva do TCU no caso em análise, segundo entendimento consubstanciado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, que decidiu o incidente de uniformização de jurisprudência sobre a matéria, a ser aferida em cada processo independentemente de alegação da parte, uma vez que os fatos remontam aos recursos repassados em 2007 e aplicados em 2008, e a citação dos responsáveis neste processo foi ordenada em 14/6/2016, conforme pronunciamento da unidade técnica à peça 9, não ultrapassando, portanto, o prazo decenal de prescrição adotado por esta Corte de Contas, subordinando-se ao prazo geral de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 186 do Código Civil, e interrompido pelo ato que ordenar a citação, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil.

CONCLUSÃO

16. Diante da revelia dos responsáveis, e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade na conduta do Sr. Manoel Diniz, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares, juntamente com a

empresa Liderança Construções Civil Ltda., e que ambos os responsáveis sejam condenados em débito solidário, bem como lhes sejam aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, conforme análise feita no tópico acima.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. Diante do exposto, submetem-se os autos às considerações superiores, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues, via Ministério Público junto ao TCU, propondo ao Tribunal que decida por:

a) considerar revéis o Sr. Manoel Diniz e a empresa Liderança Construções Civil Ltda., com amparo no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, as contas do Sr. Manoel Diniz, CPF 044.909.403-00, prefeito de Belágua (MA) na gestão 2005-2008; e da Liderança Construções Civil Ltda. - ME,

CNPJ 08.562.337/0001-02, empresa contratada, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores eventualmente já ressarcidos.

RESPONSÁVEL	VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
Manoel Diniz, em solidariedade com a Liderança Construções Civil Ltda.	82.353,82	13/2/2008
	42.650,00	8/5/2008
Manoel Diniz	18.996,18	29/10/2008

Valor atualizado até 8/5/2017: R\$ 250.403,75

c) aplicar ao Sr. Manoel Diniz, CPF 044.909.403-00, e à Liderança Construções Civil Ltda. - ME, CNPJ 08.562.337/0001-02, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

e) autorizar desde já, caso solicitado antes do envio do processo para cobrança executiva, o pagamento da dívida do Sr. Manoel Diniz e da empresa Liderança Construções Civil Ltda. em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na

legislação em vigor, sendo que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor; e

f) encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis”.

3. O MPTCU manifestou nos seguintes termos sua concordância parcial com a proposta de encaminhamento da Unidade Técnica (peça 33), divergindo quanto ao valor do débito:

“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 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.*

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”.*

4. É o Relatório.