

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 010.228/2017-9

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Órgão/Entidade: município de Coelho Neto/MA.

Responsáveis: Carlos Magno Duque Bacelar (000.583.433-34); Hidrotec Construções e Comércio Ltda. (02.563.486/0001-00); município de Coelho Neto/MA (05.281.738/0001-98); Soliney de Sousa e Silva (342.638.703-44).

Representação legal: Thiago Roberto Morais Diaz (7.614/OAB-MA) e Andrea Fontoura Santos (12488/OAB-MA), representando Hidrotec Construções e Comércio Ltda.; Marcos André Lima Ramos (3839/OAB-PI) e Érico Malta Pacheco (3906/OAB-PI), representando Soliney de Sousa e Silva; Fernando Antônio Andrade de Araújo Filho (11323/OAB-PI), Evilanne Karla Bezerra de Sousa (13.690/OAB-MA) e outros, representando o município de Coelho Neto/MA.

SUMÁRIO: RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. MUNICÍPIO DE COELHO NETO/MA. CONVÊNIO. CONSTRUÇÃO DE SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA. NÃO CONSECUÇÃO DOS OBJETIVOS PACTUADOS. IMPOSSIBILIDADE DE APROVEITAMENTO DA PARCELA EXECUTADA DA OBRA. PAGAMENTO POR SERVIÇOS NÃO REALIZADOS. RESPONSABILIDADE DO EX-PREFEITO PELA TOTALIDADE DOS REPASSES. RESPONSABILIDADE DA EMPRESA RESTRITA À DIFERENÇA ENTRE OS RECEBIMENTOS E A EXECUÇÃO FÍSICA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. CONHECIMENTO DOS RECURSOS. ELEMENTOS INSUFICIENTES PARA AFASTAR A CULPABILIDADE DO GESTOR E PARA COMPROVAR A REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS EM MONTANTE EQUIVALENTE AOS PAGAMENTOS EFETUADOS À EMPRESA. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência de seu corpo diretivo e do Ministério Público de Contas (peças 177 a 180):

“INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Soliney de Sousa e Silva e Hidrotec Construções e Comércio Ltda., contra o Acórdão 10.689/2023-TCU-1ª Câmara, relatado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, com o seguinte teor (peça 124):

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar revel o Município de Coelho Neto/MA, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. rejeitar as alegações de defesa da empresa Hidrotec Construções e Comércio Ltda. e de Soliney de Sousa e Silva;

9.3. julgar irregulares as contas de Soliney de Sousa e Silva e da empresa Hidrotec Construções e Comércio Ltda., com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, 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; 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, condenando-os ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

9.3.1. Sr. Soliney de Sousa e Silva, solidariamente com a empresa Hidrotec Construções e Comércio Ltda.:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
29/1/2010	348.043,58
1/2/2010	115.701,86
13/7/2011	14.898,87

9.3.2. Sr. Soliney de Sousa e Silva:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
18/7/2008	635.999,98
26/11/2008	954.000,00
10/8/2009	953.999,98
20/1/2010	157.355,68

9.4. aplicar individualmente a Soliney de Sousa e Silva e à empresa Hidrotec Construções e Comércio Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, nos valores abaixo consignados, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

RESPONSÁVEL	VALOR (R\$)
Soliney de Sousa e Silva	320.000,00
Hidrotec Construções e Comércio Ltda.	50.000,00

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.6. enviar cópia deste Acórdão à Fundação Nacional de Saúde e aos responsáveis, para ciência, bem como à Procuradoria da República no Estado do 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 cabíveis.

HISTÓRICO

2. O presente processo cuida de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em decorrência da não consecução dos objetivos pactuados por meio do Convênio 804/2007 celebrado com o Município de Coelho Neto/MA para implantação de Sistema de Abastecimento de Água.

2.1. Foram previstos recursos no valor total de R\$ 3.356.967,00, sendo R\$ 3.179.999,99 federais, integralmente repassados em quatro parcelas, e R\$ 176.967,01 a título de contrapartida municipal (peça 1, p. 65-66).

2.2. O Parecer Técnico Conclusivo Final, emitido pela entidade repassadora em 10/4/2015 (peça 8, p. 232-234), opinou pela reprovação da prestação de contas final, uma vez que as obras realizadas não atingiram etapa útil e o objeto do convênio não foi alcançado.

2.3. A então Secex/MG, após afastar a responsabilidade de Carlos Magno Duque Bacelar, prefeito na gestão 2005 a 2008, tendo em vista a aprovação pela Funasa da prestação de contas parcial relativa à 1ª e à 2ª parcelas do convênio, promoveu a citação de Soliney de Sousa e Silva, ex-prefeito nas gestões 2009/2012 e 2013/2016, solidariamente com a empresa Hidrotec Construções e Comércio Ltda., pelo montante de R\$ 1.559.554,83, relativo as terceira e quarta parcelas do convênio, em razão da inexecução de parte do objeto, bem como do Município de Coelho Neto/MA, pelo valor de R\$ 152.449,20, em decorrência da não aplicação da totalidade da contrapartida (peças 23-24).

2.4. Apenas a empresa Hidrotec apresentou alegações de defesa, alegando a existência de deficiências no projeto básico, que demandariam ajustes por meio de aditivo contratual, não levados a efeito em razão da negligência do município, o que teria ocasionado a não conclusão das obras (peças 43 e 52).

2.5. A AudTCE verificou a ausência de informações sobre a evolução da obra após 17/3/2009 e que os pagamentos realizados entre 2009 e 2011 representavam quase 50% do valor do convênio (peças 59-61), o que motivou diligência à Superintendência Estadual da Funasa no Maranhão (Suest/MA), que constatou que as obras atingiram execução de 80,23% (peça 75, p. 2-3), alcançando o valor de R\$ 2.693.346,19.

2.6. Dessa forma, a unidade técnica concluiu (peças 78-80) que a responsabilidade da empresa executora das obras estaria limitada ao valor recebido por serviços não executados, no montante de R\$ 478.644,31 (R\$ 3.171.990,50 – R\$ 2.693.346,19). Quanto ao ex-prefeito Soliney de Sousa e Silva, entendeu que deveria responder pelo não prosseguimento das obras, levando à sua paralisação e abandono, sem atingir etapa útil, resultando no desperdício dos recursos públicos federais postos à disposição do ente municipal, razão pela qual deveria ser citado pelo valor integral repassado pela Funasa. Relativamente ao Município, como as obras executadas em tese seriam passíveis tecnicamente de serem retomadas e concluídas, considerou que houve benefício auferido pelo ente, suscitando sua responsabilidade quanto à parcela executada das obras. Ante tais considerações, as citações foram renovadas.

2.7. A Hidrotec Construções e Comércio Ltda. apresentou novas alegações de defesa (peça 105), permanecendo silentes os demais responsáveis. Na sequência, a unidade técnica, após examinar a manifestação da referida empresa, propôs julgar irregulares as contas dos três responsáveis citados, condená-los ao pagamento dos débitos apurados e aplicar multa à empresa contratada e ao ex-prefeito (peça 109).

2.8. O MP/TCU opinou pelo afastamento da responsabilidade solidária do município (peça 112), por entender que a conclusão do sistema de abastecimento de água, que não obteve funcionalidade nos dez anos seguintes ao abandono das obras, constituiria possibilidade remota, tendo em vista o valor necessário para sua conclusão, em razão da falta de manutenção adequada.

2.9. O Relator identificou falha na citação de Soliney de Sousa e Silva e determinou a renovação de sua citação no endereço constante na base de dados da Receita Federal, medida que resultou na regular citação do responsável, o qual apresentou alegações de defesa (peça 118), examinadas pela AudTCE (peças 120-122) e pelo MP/TCU.

2.10. Após a regular tramitação do feito, o processo foi apreciado pelo Tribunal por meio do Acórdão 10.689/2023-TCU-1ª Câmara, em conformidade com a análise da então SecexTCE (peça 120), com o ajuste formulado pelo Ministério Público junto ao TCU (MP-TCU) (peça 123).

2.11. Inconformado, os recorrentes acima nominados interpuseram recursos de reconsideração (peças 139-140 e 144) que serão analisados a seguir.

2.12. Registre-se, por fim, que a análise da prescrição com base na Resolução/TCU 344/2022 já foi realizada no âmbito do voto do relator no julgamento do acórdão recorrido (peça 125), onde se concluiu pela não ocorrência neste processo.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se as propostas de conhecimento dos recursos, nos termos dos exames de admissibilidade de peças 141 e 147, acolhidas pelo relator *ad quem* às peças 145 e 159.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1 Constitui objeto do presente recurso verificar se:

a) cabe elidir a responsabilidade de Soliney de Sousa e Silva pelos fatos que ensejaram sua condenação ao pagamento de débito e multa;

b) cabe elidir a responsabilidade da empresa recorrente Hidrotec Construções e Comércio pelos fatos que ensejaram sua condenação ao pagamento de débito e multa.

5. Da presença de elementos suficientes para elidir a responsabilidade de Soliney de Sousa e Silva

5.1 O recorrente Soliney de Sousa e Silva alega que a vistoria *in loco* realizada pela Funasa em 25/11/2020 (peça 75, p. 5) atestou a execução de 80,2% do objeto conveniado, alcançando o valor de R\$ 2.693.346,19, e que auditoria anterior a essa ocorreu em 17/3/2009 (peça 5, p. 22), mais de um ano antes do término da vigência do ajuste, em 12/7/2010, oportunidade na qual os técnicos atestaram a execução de 60,18% da obra. Aduz que, tendo em vista que não houve fiscalização *in loco* logo após o término da vigência do convênio, entendia adequado considerar o percentual de 80,2% de execução do objeto pactuado, ainda que tenha sido atestado aproximadamente dez anos após o fim da vigência do ajuste.

5.2. Rememora que o Convênio 804/2007 (Siafi 619486) foi firmado na gestão de Carlos Magno Duque Bacelar, prefeito nos exercícios de 2005 a 2008, e argumenta que a execução do ajuste, em sua maior parte, se deu nessa gestão, razão pela qual eventuais irregularidades não poderiam lhe ser imputadas indiscriminadamente.

5.3. Nesse sentido, o recorrente declara que se tratariam, na verdade, de dois ajustes, o Convênio 804/2007, no valor de R\$ 3.176.999,99, e o Convênio 1.048/2007, no valor de R\$1.500.000,00, ambos com o mesmo objeto, melhoria e ampliação do sistema de abastecimento de água na sede do município de Coelho Neto, e que, quando o recorrente Soliney de Sousa e Silva adentrou na administração pública municipal de Coelho Neto, em 2009, a obra objeto do convênio em questão estava paralisada, o que ensejou a rescisão do contrato com a empresa.

5.4. Assevera que, após deliberações junto à Funasa, buscando uma solução para o problema, em 9/12/2011, apresentou um novo plano de trabalho para o Convênio 1.048/2007, com as devidas alterações de metas e incluindo o valor de aplicações financeiras dos saldos em conta bancária, totalizando R\$ 1.405.186,05, de forma que a obra seria concluída, embora com redução e prejuízo de algumas etapas em função de alterações no projeto.

5.5. Não obstante, alega que a obra em questão foi retomada pela mesma empresa, no entanto, esta, sem qualquer aviso prévio, paralisou a execução e abandonou o canteiro de obras, subtraindo consigo uma grande quantidade de material pertencente ao município.

5.6. Registra que, em que pese os esforços do recorrente para que fosse dada continuidade e finalizada a obra, a empresa não mais deu continuidade à execução, mesmo tendo recebido repasses financeiros para tal.

5.7. Outrossim, salienta que a Funasa reconheceu que as etapas executadas representam um percentual de execução físico bastante elevado e a reprovação das contas se deu mais em razão de irregularidades documentais do que pela não execução da obra.

Análise

5.8. É improcedente a alegação de que a reprovação das contas pela Funasa se deu mais em razão de falhas documentais do que pela não execução da obra, uma vez que as contas foram julgadas irregulares e o recorrente Soliney de Sousa e Silva foi condenado a ressarcir o valor integral dos repasses em decorrência da não consecução dos objetivos pactuados por meio do Convênio 804/2007, em especial, pela ausência de utilidade da fração construída da obra, conforme exposto no voto condutor do acórdão recorrido, em especial nos parágrafos 1 e 27 (peça 125, p. 1 e 3).

5.9. Dessa forma, ainda que a Funasa tenha atestado a execução de 80,2% do objeto conveniado, conforme exposto no relatório do acórdão recorrido, o recorrente Soliney de Sousa e Silva não deu prosseguimento à execução das obras, levando à sua paralisação e abandono, sem atingir etapa útil, resultando no desperdício dos recursos públicos federais postos à disposição do município, e a jurisprudência do Tribunal é pacífica no sentido de que a não comprovação de funcionalidade da obra e atingimento dos objetivos pactuados sujeita o responsável à condenação pela integralidade dos recursos repassados, ainda que o objeto tenha sido parcialmente executado, conforme já explicitado no relatório da deliberação recorrida (peça 126, p. 6).

5.10. O fato de a maior parte da execução do Convênio ter ocorrido na gestão do ex-prefeito Carlos Magno, de 2005 a 2008, não afasta a irregularidade, uma vez que compete ao prefeito sucessor concluir a obra ou adotar medidas necessárias para resguardar o interesse público (Acórdãos 2.900/2012-TCU-Primeira Câmara, Relator Weder de Oliveira, 4.828/2018-TCU-Segunda Câmara e 5867/2021-TCU-Segunda Câmara, Relator Aroldo Cedraz, e 3.067/2019-Segunda Câmara e 4.382/2020-Segunda Câmara, Relator Marcos Bemquerer).

5.11. Nesse sentido, o relatório do acórdão recorrido menciona que é pacífico o entendimento do TCU de que o prefeito sucessor responde por recursos geridos pelo antecessor, em solidariedade com este ou de forma exclusiva, na hipótese de não ter dado continuidade à execução da obra pactuada, desperdiçando, assim, os recursos até então empregados, ante o não alcance de funcionalidade e benefício à população (Acórdãos 549/2018-TCU-1ª Câmara, Relator Augusto Sherman, 2.812/2017-TCU-1ª Câmara, Relator Weder de Oliveira, 2.581/2014-Plenário, Relator Bruno Dantas (peça 126, p. 6-7).

5.12. O recorrente elenca esforços que teria adotado para que fosse dada continuidade e finalizada a obra, porém, desprovidas de documentação comprobatória das alegações, inexistindo nos autos demonstração de que tenha adotado medidas para proteger o interesse público, razão pela qual não podem ser aceitas.

5.13. Ademais, descabe tratar do Convênio 1.048/2007 na presente TCE, pois o recorrente foi chamado a responder apenas por fatos relativos ao Convênio 804/2007.

5.14. Ante o exposto, verifica-se que o recorrente carece de razão.

6. Da presença de elementos suficientes para elidir a responsabilidade da empresa recorrente Hidrotec Construções e Comércio

6.1. Inicialmente, a empresa recorrente alega que se deparou com entraves decorrentes de inconsistências contidas no projeto básico, que havia divergências entre as planilhas aprovadas pela Funasa e o município de Coelho Neto, e que restaria demonstrada a impossibilidade de conclusão dadas as incongruências das planilhas já mencionadas.

6.2. Declara que esses entraves foram objeto de comunicações formais entregues pela recorrente, sendo que a primeira datava de julho/2008 e solicitava adequação entre o licitado e o real a ser executado, tendo sido entregue solicitação de aditivo datada de outubro/2008 (peça 144, p. 3). 6.3. Sustenta que restaria demonstrado nas defesas anteriores que o objeto do contrato não foi concluído em decorrência da negligência do ente público e que o município de Coelho Neto/MA não repassou à empresa recorrente nenhum valor a mais do que o utilizado na obra.

6.4. Transcreve à peça 144, p. 4-5 os fundamentos explicitados no acórdão recorrido para a condenação da empresa recorrente e alega que o TCU deixou de observar as provas acostadas nos autos, por meio das quais se demonstraria que a recorrente não possui responsabilidade, por ter comprovado todo o valor repassado.

6.5. Alega que o acórdão recorrido ignorou o requerimento da recorrente para que fosse oficiado o Banco do Brasil a fim de obter os extratos financeiros das contas da Prefeitura de Coelho Neto no período da realização da obra para que se constatasse que nenhum valor foi repassado a empresa Recorrente além daquele utilizado, o que configuraria cerceamento de defesa, e acarretaria nulidade do acórdão recorrido.

6.6. Acrescenta que não haveria que se falar em devolução de valores que não foram repassados à empresa recorrente e que o ônus *probandi* cabe, exclusivamente, ao Município de Coelho Neto.

6.7. Informa que a recorrente entregou ao Município de Coelho Neto notificações extrajudiciais datadas de 13/1/2011 e 6/7/2011, comunicando, dentre outras intercorrências, as inadequações das planilhas e alterações de projeto básico, os quais requeriam a tomada de medidas capazes de viabilizar a conclusão das obras, conforme transcrições à peça 144, p. 6-8.

6.8. Declara que todos os valores recebidos foram objeto de fiscalização. Nesse sentido, ressalta que recebeu o ofício 301/2009 - GP da Prefeitura de Coelho Neto, datado de 5/11/2009, destacando, dentre outras coisas, que reconhecia que todos os pagamentos efetuados foram objeto de fiscalização. Ou seja, não houve pagamento sem a correta fiscalização do ente público e a obra contratada não foi entregue em sua totalidade apenas em razão da negligência do ente público municipal.

Análise

6.9. Os argumentos apresentados pela recorrente em relação a inconsistência do projeto básico não se aproveitam, uma vez que este Tribunal considerou que não cabia à empresa responder por inconsistências no projeto básico ou necessidades de alterações (peça 75, p. 3), não sendo esse o motivo de sua condenação ao pagamento do débito.

6.10. A responsabilização da empresa recorrente decorreu do descompasso entre a execução física da obra, aferida em 80,23% pelo ente repassador (equivalente a R\$ 2.693.346,19 – peça 75, p. 3, 6 e 7) e os pagamentos recebidos pela empresa somados com as respectivas retenções de ISS e IRRF, que totalizaram R\$ 3.171.990,50, resultando no débito no valor histórico de R\$ 478.644,31 (parágrafo 23 do voto do acórdão recorrido - peça 125, p. 3).

6.11. Ainda que a omissão do ex-prefeito de Coelho Neto/MA possa ter levado à não conclusão e impossibilidade de aproveitamento da obra, tal fato já foi considerado na quantificação do débito, visto que Soliney de Sousa e Silva foi condenado ao pagamento de débito no valor histórico total repassado (R\$ 3.179.999,99) e a recorrente Hidrotec foi condenada ao pagamento de débito no valor histórico de R\$ 478.644,31, solidariamente a Soliney de Sousa e Silva, nos termos da legislação em vigor.

6.12. Descaberia a este Tribunal atender à solicitação da recorrente para que fosse oficiado o Banco do Brasil a fim de obter os extratos financeiros da conta específica, não havendo que se falar em cerceamento de defesa, uma vez que cabe ao recorrente produzir as provas que entende cabíveis e, caso entenda ter recebido a menor da prefeitura, deve pleitear no judiciário a cobrança de eventuais valores não pagos, descabendo a este Tribunal a tutela de interesses privados. Ademais, os extratos da conta específica do convênio foram fornecidos pelo Banco do Brasil em resposta de diligência (peça 21) e constam à peça 22 destes autos.

6.13. O recorrente não descreve quais provas eventualmente teriam sido desconsideradas pelo TCU e não se identificou que tal fato tenha ocorrido.

6.14. Em relação ao argumento de que os valores recebidos foram objeto de fiscalização da Prefeitura de Coelho Neto e não houve pagamento sem a correta fiscalização do ente público, não afastam a competência da Funasa e do TCU para fiscalizar a utilização de recursos federais e ambos concluíram pela ocorrência de prejuízo ao erário federal.

6.15. Destarte, o recorrente não possui razão em suas alegações.

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, conclui-se que os recorrentes não lograram elidir suas responsabilidades pelos fatos que ensejaram suas condenações.

7.1 Sendo assim, a proposta será pela negativa de provimento aos recursos interpostos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos por Soliney de Sousa e Silva e Hidrotec Construções e Comércio Ltda., contra o Acórdão 10.689/2023-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do Regimento Interno-TCU:

- a) conhecer dos recursos para, no mérito, negar-lhes provimento; e
- b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte aos recorrentes e aos demais interessados.”

É o relatório.