

TC 013.233/2011-4

Tipo: Tomada de contas especial (recurso de reconsideração)

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Araguatins/TO

Recorrente: Fortesul - Serviços, Construções e Saneamento Ltda. (CNPJ 03.059.584/0001-69)

Advogados: Maikel Elias Mouchaileh (OAB/GO 21.297) e Débora Maria de Souza Dantas (OAB/GO 26.986), procuração à peça 67.

Sumário: Tomada de contas especial. Inexecução de objeto de convênio. Débito. Multa. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Provimento parcial. Redução do débito. Ciência aos interessados.

INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se de novos elementos (peça 79) apresentados em âmbito de recurso de reconsideração (peça 66) interposto contra o Acórdão 1.488/2012-TCU-2ª Câmara (peça 46) em processo de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação Regional da Fundação Nacional de Saúde - Funasa no Estado de Tocantins, tendo como responsável original o Sr. Ronald Corrêa da Silva, ex-Prefeito, em decorrência da inexecução do objeto pactuado mediante o Convênio 1.115/2000, voltado para a construção do sistema de esgotamento sanitário para a qual a Fortesul - Serviços, Construções e Saneamento Ltda. foi contratada.

1.2. A deliberação recorrida possui o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes à Tomada de Contas Especial instaurada pela Coordenação Regional da Fundação Nacional de Saúde - Funasa no Estado de Tocantins, tendo como responsável original o Sr. Ronald Corrêa da Silva, ex-Prefeito do Município de Araguatins/TO, na gestão de 2001-2004, em decorrência da inexecução do objeto do Convênio n. 1.115/2000, que visava à construção do sistema de esgotamento sanitário naquela cidade.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei n. 8.443/1992, julgar irregulares as presentes contas, condenando os responsáveis a seguir indicados ao pagamento do débito nos valores originais relacionados, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora, calculados a partir das datas consignadas até a efetiva quitação, nos termos da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida a favor da Fundação Nacional de Saúde - Funasa:

9.1.1. Sr. Ronald Corrêa da Silva:

Valor (R\$)	Data de ocorrência
165.0105,50	16/05/2001

9.1.2. Sr. Ronald Corrêa da Silva solidariamente com a empresa Fortesul - Serviços, Construções e Saneamento Ltda.:

Valor (R\$)	Data de ocorrência
216.307,40	06/04/2001
700.117,16	16/05/2001

9.2. aplicar individualmente ao Sr. Ronald Corrêa da Silva e à empresa Fortesul - Serviços, Construções e Saneamento Ltda. a multa prevista nos arts. 19, caput, e 57 da Lei n. 8.443/1992, respectivamente nos valores de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os subitens anteriores, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992;

9.4. remeter cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o sustentam, à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, com fundamento no § 3º do art. 16 da Lei n. 8.443/1992

HISTÓRICO

2. A Fortesul - Serviços, Construções e Saneamento Ltda. foi citada pelo ofício de peça 12 para justificar a “não consecução do Convênio n. 1.115/2000, cujo objetivo era a implantação do sistema de esgotamento sanitário, no município de Araguatins/TO”.

3. Após o desenvolvimento do processo, esta Corte exarou o Acórdão reproduzido anteriormente.

4. O fundamento da condenação foi a caracterização de obra inacabada que não propicia melhoria nas condições sanitárias da cidade, e tampouco reduz a ocorrência de doenças de veiculação hídrica.

5. A responsável interpôs recurso de reconsideração (peça 66), que recebeu o exame de mérito da peça 75, que foi acompanhado pelo MPTCU (peça 77). A recorrente apresentou novos elementos (peça 79), cuja análise por esta Secretaria foi determinada pelo Ministro-Relator do recurso (peça 78), a que se passa.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

6. A Serur realizou exame preliminar (peça 69), ratificado por Despacho do Exmo. Ministro- Relator Raimundo Carreiro, peça 72, no sentido do conhecimento do recurso em exame com atribuição de efeito suspensivo aos itens 9.1.2, 9.2, 9.3 e 9.4 do acórdão recorrido, mas apenas em relação à recorrente.

EXAME TÉCNICO

Argumento

7. A recorrente alega que não pode ser condenada pela falta de consecução do objeto do convênio em exame pelo fato de não ter sido parte do ajuste.

Análise

8. A recorrente efetivamente não faz parte nas relações jurídicas reguladas diretamente pelo convênio em pauta. Não obstante, foi contratada para a execução de objeto que coincide com o objeto convencional. Assim, é possível que sua eventual inadimplência contratual tenha dado causa ao

não atingimento dos objetivos sociais do convênio. Tal ensejaria que fosse responsabilizada solidariamente como o agente público responsável pelo convênio com base no art. 16, § 2º, alínea “b”, da Lei 8.443/1992. Resta, portanto, perquirir sua contribuição para o ilícito, o que será feito no exame do próximo argumento.

Argumento

9. A recorrente afirma que a irregularidade em discussão deve ser atribuída apenas à Administração contratante, não havendo qualquer indicativo de que tenha, na qualidade de terceiro, contribuído para o dano ao erário - o que afasta sua solidariedade na condenação. Acrescenta que a contratante, por razões completamente estranhas a si, enquanto contratada, promoveu alterações de projeto e prorrogações de prazo, como mostram os documentos de peça 79, p. 35-45. Questiona quais seriam os parâmetros para mensurar seu desempenho diante de um projeto com caráter tão mutável.

Análise

10. Em parte, deve-se dar razão à recorrente. Não existem nos autos elementos robustos o bastante para apontar que teve contribuição significativa para a falta de atingimento dos objetivos sociais do convênio. A recorrente foi contratada para executar o objeto do convênio e o fez ao menos parcialmente, sem que se possa reconhecer que tenha dado causa à não consecução integral desse objeto. Antes, existem elementos que apontam para a responsabilidade notória da Administração contratante.

11. Consoante se extrai da peça 3, p. 6, a recorrente tinha o prazo de 180 dias após a emissão da ordem de serviço para concluir a obra. Como se vê à peça 24, p. 2, essa emissão ocorreu em 19/2/2001. Assim, a obra deveria estar concluída em 18/8/2001. Ocorre que em 7/8/2001, conforme documento de peça 2, p. 56, o conveniente havia solicitado alteração no projeto relativo ao convênio em comento. O documento de peça 79, p. 37, por sua vez, aponta para o fato de que a obra estava parada aguardando manifestação do concedente sobre essa mudança no objeto. Assim, por mais que a alteração tenha ocorrido quase no fim da vigência contratual, é de se admitir que o adimplemento não ocorreu como devido por força da necessidade de alteração do projeto.

12. Para bem dimensionar as obrigações envolvidas nessa execução contratual e convenial, é de se notar que o Projeto Técnico, o Memorial Descritivo e as Especificações Técnicas para a execução do contrato eram responsabilidade da contratante, consoante item 1.1 do contrato (peça 3, p. 3). Ora, sendo esse o caso, a necessidade de alteração do projeto não pode ensejar responsabilidade da recorrente, a quem cabia apenas executar esse projeto. Assim, não se pode concluir que a paralisação da obra tenha decorrido de ato da recorrente, sendo muito mais plausível que foi ocasionada pela própria contratante.

13. Ocorre que essas considerações não são bastantes para afastar de todo a responsabilidade da recorrente. Assim como reconhecido nos itens 11 e 14 do Voto condutor do acórdão recorrido, a recorrente recebeu pelos serviços prestados por si a quantia de R\$ 916.442,56, o que corresponde a aproximadamente 76,74% do montante de recursos do convênio (R\$ 1.227.957,25). Acontece que não se reconheceu execução física do objeto no mesmo percentual, a qual alcançou apenas a marca dos 20,11% (peça 3, p. 150). Esse último percentual, correspondente a R\$ 246.942,20 (R\$ 1.227.957,25 x 20,11%), deve ser abatido da condenação da recorrente, para remanescer débito de R\$ 669.482,36 (R\$ 916.442,56 - R\$ 246.942,20).

14. Ainda, note-se que os parâmetros para medição do que foi executado da obra decorreram de consideração devida das alterações ocorridas. Dos documentos apontados, o que indica maior alteração é o de peça 79, p. 36, em que se reconheceu a adequação de substituição de lagoa de estabilização por sistema de tratamento com reator anaeróbico. Ora, todos os relatórios de vistoria contemplam essa mudança (peça 2, p. 124-125, peça 3, p. 98-112, 113-114, 150 e 210-212).

Argumento

15. A recorrente afirma que não pode ser condenada com base na alegação de que houve violação da IN 1/1997. Fundamenta dizendo que esse normativo possui mais de uma centena de artigos e o fundamento invocado não explicita qual, faltando a clareza sobre a conduta impugnada.

Análise

16. Não assiste razão à recorrente. O ofício de citação (peça 12) deixou claro que a conduta impugnada foi a inexecução do objeto do convênio para o qual foi contratada para executar. Com isso, a recorrente, em todas as fases desse processo, teve possibilidade de se defender com a ciência da conduta impugnada perfeitamente delimitada, qual seja, a falta de execução do objeto do convênio, que deve ser integral, nos termos do Capítulo VII da IN/STN 1/1997.

Argumento

17. A recorrente asseve que o Contrato de que foi parte foi desfeito em termos amigáveis sem qualquer alusão a falhas ou impropriedades cometidas por si, o que comprova que não ficou com qualquer débito perante o município contratante, como deflui da inexistência de qualquer ação de cobrança contra si.

Análise

18. Consoante se extrai da peça 2, p. 122-123, o contrato em exame efetivamente foi rescindido em termos amigáveis, eis que o distrato foi calcado no art. 79, inciso II, da Lei 8.666/1993. Não obstante, isso não é suficiente para caracterizar a inexistência de débito. Como visto nos item 13 deste exame, a recorrente recebeu recursos em volume maior do que a porção do objeto que executou, o que caracteriza débito seu perante o erário. O fato de o município não ter intentado ação de cobrança contra si quer dizer apenas que não está buscada a satisfação do crédito de titularidade da pessoa jurídica de direito público interno, e não que o crédito não exista.

Argumento

19. A recorrente alega que não é certo que a execução física da obra tenha alcançado apenas a marca dos 20,11%, o que jamais foi afirmado de forma peremptória no Relatório de Vistoria *in loco*. Fundamenta dizendo que o próprio relatório deixa consignado que não tem caráter conclusivo, e que não poderia o ser por falta de documentos técnicos que deveriam ser apresentados pelo município. Entende que a repetição do percentual nos exames posteriores foi responsável por se considerar como verdade algo que não é verdadeiro.

Análise

20. Realmente, o relatório em questão não reconheceu o percentual de 20,11% de execução física do objeto como sendo um valor seguro, tal como se vê na peça 3, p. 149. Não obstante, não se trata de número arbitrário, mas calcado em planilhas orçamentárias aprovadas. O que restou consignado nessas considerações foi que a análise não pôde ser feita em termos mais precisos por falta de documentos em que se embasar. Ora, se os documentos considerados estão de alguma forma incorretos, a recorrente, na qualidade de executora da obra, deveria ter trazido os documentos que apontasse o montante correto. O que trouxe não possui esse condão. O que mais poderia ser considerado para esse efeito são as notas fiscais constantes das peças 21-22, que, no entanto, nada esclarecem nesse sentido. Note-se, ilustrativamente, que grande parte delas discrimina despesas com combustíveis, que não possuem relação direta com o objeto do contrato que firmou. Assim, nada se tem nos autos que aponte para a inadequação no exame que reconheceu o percentual de 20,11%, de modo que não se pode acolher o argumento.

Argumento

21. A recorrente asseve que fez tudo o que pôde e no estrito cumprimento das determinações da contratante (adimplindo sua obrigação, que é meramente contratual, isto é, independente do convênio), sendo que, ao acabarem os recursos previstos para a execução do contrato, assinou o Termo de Distrato, ficando sem nada a dever.

Análise

22. Ainda que obrigada apenas pela execução contratual, essa era coincidente com o objeto do convênio, de modo que não se pode reconhecer a independência pleiteada. Não obstante, como visto nos itens 10-14 deste exame, a falta de alcance dos objetivos sociais do convênio efetivamente não pode ser imputada à recorrente. Apesar disso, também se deixou consignado que recebeu mais do que executou, não podendo haver a conclusão de que não tem nada a dever.

Argumento

23. A recorrente alega ter sido prejudicada pelo decurso do tempo. Esclarece que seus atos foram praticados entre fevereiro de 2001 e abril de 2003, sendo que o relatório em que se baseou sua condenação foi lavrado apenas em agosto de 2006, fazendo referências a relatório de 2004, que indicava a execução contratual. Assevera que esse lapso temporal dificulta a demonstração de tudo o que foi realizado, sobretudo porque só foi chamada aos autos em 2011. Aponta que isso compromete o seu exercício do contraditório e da ampla defesa.

Análise

24. Consoante se extrai da peça 2, p. 123, o contrato discutido foi rescindido em 1/4/2003. Como a rescisão é o ato que marca a consolidação das relações jurídicas decorrentes do contrato, este é o termo que deve ser considerado como inicial do prazo para efeito de análise do comprometimento do exercício do contraditório e da ampla defesa. Como se vê à peça 14 c/c a 12, a recorrente foi citada por esta Corte acerca das irregularidades discutidas nestes autos em 27/7/2011, em menos de dez anos da rescisão contratual, portanto. Ou seja, sequer transcorreram os dez anos previstos no código civil como regra geral para a prescrição. Assim, não se pode reconhecer o comprometimento para o exercício do contraditório e da ampla defesa no caso concreto, eis que isso depende de caracterização de circunstâncias excepcionais e longo decurso de prazo, o que não se verifica nos autos.

Argumento

25. A recorrente afirma que o órgão competente para este julgamento é o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, de quem a municipalidade em pauta é jurisdicionada, pleiteando o desentranhamento dos autos de tudo que lhe diga respeito com posterior envio dos documentos àquele tribunal e à Câmara de Vereadores de Araguatins.

Análise

26. Conforme se extrai da peça 2, p. 148, mais especificamente na cláusula quarta do contrato de repasse, este foi substancialmente financiado por recursos federais. Isso é o bastantes para atrair a competência desta Corte para o julgamento deste processo, de modo que não se pode acolher o pleito da recorrente.

CONCLUSÃO

27. A recorrente traz considerações que atestam que parcela do débito que lhe foi imputado o foi indevidamente, devendo restar a condenação apenas no valor de R\$ 669.482,36 a contar de 16/5/2001, eis que a condenação da empresa de se ajustar ao efetivamente executado, 20,11% - o que não beneficia o gestor por disso não ter resultado benefício à coletividade.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto pela Fortesul - Serviços, Construções e Saneamento Ltda. contra o Acórdão 1.488/2012 - TCU - 2ª Câmara, propondo, com base nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para excluir do débito objeto do item 9.1.2 do acórdão recorrido a parcela de R\$ 246.942,20 (duzentos e quarenta e seis mil, novecentos e quarenta e dois reais e vinte centavos), correspondentes aos serviços efetivamente prestados pela recorrente, remanescendo débito de R\$ 669.482,36 a contar de 16/5/2001, alterando-se a redação dos itens 9.1.1 e 9.1.2 do acórdão recorrido nos seguintes termos:

9.1.1. Sr. Ronald Corrêa da Silva:

Valor (R\$)	Data de ocorrência
165.0105,50	16/05/2001
216.307,40	06/04/2001
30.634,80	16/05/2001

9.1.2. **Sr. Ronald Corrêa da Silva solidariamente com a empresa Fortesul – Serviços, Construções e Saneamento Ltda.:**

Valor (R\$)	Data de ocorrência
669.482,36	16/05/2001

b) dar ciência aos recorrentes e a demais interessados.

TCU/Serur/4ª Diretoria, em 5/12/2013

Daniel de Albuquerque Violato
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 8132-9