

Voto

Em exame, tomada de contas especial instaurada pela Superintendência Estadual da Funasa no Estado da Bahia em desfavor dos ex-prefeitos do município de Formosa do Rio Preto/BA Manoel Afonso de Araújo (administração de 1º/1/2005 a 31/12/2008 e 1º/1/2009 a 31/12/2012) e Jabes Lustosa Nogueira Júnior (1º/1/2013 a 31/12/2016), e da empresa Catter Construtora Ltda., em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados por meio de convênio¹ firmado para a execução de sistemas de esgotamento sanitário.

2. O ajuste teve vigência de 19/12/2005 a 15/4/2013, após diversas prorrogações, com prazo para apresentação da prestação de contas encerrado em 13/7/2013².

3. Os recursos federais, no valor de R\$ 500.000,00, foram liberados em duas parcelas de R\$ 250.000,00, em 12/4/2011 e 26/11/2012³, respectivamente. A contrapartida foi depositada em três parcelas: R\$ 15.010,15, em 10/10/2012; R\$ 15.468,55 em 27/12/2012; e R\$ 2.140,97 em 18/6/2013⁴.

4. Os pagamentos realizados à contratada, empresa Catter Construtora Ltda., ocorridos entre setembro de 2012 e junho de 2013, totalizaram R\$ 532.619,67⁵, conforme a seguir discriminado:

Data	Valor (R\$)
24/9/2012	128.547,15
9/10/2012	111.615,15
27/11/2012	24.266,62
13/12/2012	223.230,29
14/6/2013	44.960,46

5. Foi realizada visita *in loco* de acompanhamento de obra em 24/10/2012⁶, tendo resultado em relatório que evidenciou que a parcela executada do convênio correspondia a 47% do previsto. Desse modo, a Funasa liberou a segunda parcela do convênio.

6. Em 4/7/2013 foram restituídos R\$ 28.643,59 à Funasa⁷.

7. A prestação de contas⁸ foi encaminhada por Jabes Lustosa Nogueira Júnior em 8/7/2013, recepcionada na Funasa em 18/7/2013⁹.

8. Após a prestação de contas, foi realizada visita técnica final em 21/1/2015, tendo sido produzidos relatórios¹⁰ que evidenciaram que a parcela de 47% executada do convênio encontrava-se completamente abandonada e com os equipamentos semidestruídos, de modo que se concluiu que a obra se encontrava “encerrada sem etapa útil” e que o “percentual de execução atingido pelo convênio é de 0%”. De acordo com diversos documentos constantes dos autos, foi emitido, ainda, o parecer técnico 8/2017, de 16/11/2017, cuja cópia não foi localizada nos autos, que ratificou o percentual de execução em 0,0% do objeto proposto na avença¹¹.

9. Sendo assim, o concedente reprovou em 2/4/2018 a execução física do convênio¹², pois considerou que o objeto pactuado não foi alcançado e as obras foram encerradas sem etapa útil.

¹ Convênio 1545/2005, registro Siafi 554683.

² Peças 102-103.

³ Peça 114.

⁴ Peça 114.

⁵ Peças 29 e 68.

⁶ Peça 167.

⁷ Peça 33.

⁸ Peças 28-35.

⁹ Peça 36.

¹⁰ Peças 67 e 182.

¹¹ Parecer 8/2018/Sopre-BA/Secov-BA/Suest-BA (peça 65, p. 2), despacho 15/2018 SODEA-JQE-BA (peça 186) e roteiro para admissibilidade de TCE 9/2018 (peça 190, p. 12).

10. Em parecer financeiro de 29/7/2020¹³, a Funasa avaliou que, em que pese o pagamento de “R\$ 532.619,67, sendo R\$ 500.000,00 de recurso da concedente e R\$ 32.619,67 de contrapartida”, foram aplicados R\$ 225.707,00 na realização de serviços referentes à estação de tratamento de esgoto, bem como R\$ 16.932,00 relativos a serviços preliminares, no total de R\$ 242.639,00, concluindo que deveria ser imputado à empresa Catter débito de R\$ 257.361,00, referente a serviços pagos, mas não executados.

11. Diante da ausência de justificativas suficientes afastas as imputações de dano ao erário, o tomador de contas¹⁴ responsabilizou Manoel Afonso de Araújo, Jabes Lustosa Nogueira Júnior e a empresa Catter Construtora Ltda. O órgão de controle interno corroborou o entendimento do tomador de contas especial¹⁵.

II

12. No âmbito deste Tribunal, o auditor instrutor da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) concordou com a conclusão do tomador de contas de que deveria ser imputado à empresa Catter o débito referente aos serviços pagos sem contraprestação.

13. Além disso, reputou que, pelo fato de o objeto ter sido encerrado sem alcance de etapa útil, cabia a responsabilização de Manoel Afonso de Araújo, em razão de ter realizado considerável parte dos pagamentos que não se converteram em execução, o que comprometeu a conclusão do objeto; e de Jabes Lustosa Nogueira Júnior, em razão de não ter adotado as medidas necessárias à conclusão do objeto ou, na impossibilidade disso, ter adotado as medidas judiciais cabíveis¹⁶.

14. Desse modo, propôs a citação da empresa Catter, em solidariedade com Manoel Afonso de Araújo e Jabes Lustosa Nogueira Júnior, na proporção executada por cada gestor.

15. O diretor da AudTCE divergiu da proposta¹⁷. Aduziu que a empresa Catter Construtora Ltda. foi contratada em 1º/7/2008 para executar as obras pelo valor total de R\$ 1.419.235,14, montante que teria sido superior ao inicialmente previsto em projeto, de R\$ 559.895,80, diferença que supôs ter sido devida a possível inflação ocorrida no período.

16. Defendeu que, considerando que as obras atingiram 47% de execução física, o valor executado pela empresa teria sido de R\$ 667.040,51, ou seja, R\$ 1.419.235,14 multiplicado por 0,47. Sendo assim, entendeu que, tendo a empresa recebido R\$ 532.619,67, não teria havido recebimento por serviços não executados no âmbito do contrato de execução das obras.

17. Desse modo, considerou que apenas os dois ex-prefeitos deveriam responder, solidariamente, pelo dano referente à integralidade dos recursos federais repassados, no valor de R\$ 500.000,00, abatido o crédito de R\$ 28.643,59¹⁸. O auditor-adjunto anuiu ao referido entendimento¹⁹.

18. Promovidas as citações nos moldes propugnados pelos dirigentes da unidade instrutiva, Jabes Lustosa Nogueira Júnior apresentou defesa; Manoel Afonso de Araújo não se manifestou.

19. Jabes Lustosa Nogueira Júnior alegou, em síntese, que²⁰: o convênio foi firmado 7 anos antes do defendente assumir a gestão da prefeitura municipal; teria sido apontado nos autos que a

¹² Parecer 8/2018/Sopre-BA/Secov-BA/Suest-BA (peça 65).

¹³ Peça 68.

¹⁴ Peça 103.

¹⁵ Peças 107-109.

¹⁶ R\$ 500.000,00 relativos aos recursos federais repassados, descontado do valor relacionado ao pagamento por serviço não executado, R\$ 272.221,14, e do crédito no valor de R\$ 28.643,59.

¹⁷ Peça 117.

¹⁸ R\$ 500.000,00 de débito subtraído do crédito no valor de R\$ 28.643,59.

¹⁹ Peça 118.

²⁰ Peça 129.

empresa contratada recebeu montante menor do que o correspondente aos serviços contratados, e que a obra não ficou inacabada por omissão do defendente, o qual realizou todos os esforços para sua conclusão.

20. A unidade instrutiva não acatou esses argumentos, pois o defendente não justificou o fato de o objeto ter sido encerrado sem alcance de etapa útil ou o motivo de não ter adotado as medidas necessárias à conclusão do objeto, que teve vigência expirada em seu mandato, ou, na impossibilidade disso, de ter ingressado com medidas judiciais contra seu antecessor, que realizou considerável parte dos pagamentos que não se converteram em execução.

21. Sendo assim, propôs²¹: considerar revel Manoel Afonso de Araújo; rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Jabes Lustosa Nogueira Júnior; julgar irregulares as contas dos dois ex-prefeitos para condená-los, solidariamente, ao débito de R\$ 500.000,00, subtraído o crédito de R\$ 28.643,59, e aplicar-lhes individualmente a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

III

22. O MP/TCU, representado pela procuradora-geral Cristina Machado da Costa e Silva, divergiu, em parte, da proposta de encaminhamento da unidade instrutiva, pois considerou que houve equívoco na não realização da citação da empresa contratada.

23. Observou que, no contrato firmado entre o município de Formosa do Rio Preto/BA e a Catter Construtora Ltda.²², a cláusula primeira estabeleceu como objeto a contratação de empresa para execução do projeto de implantação do sistema de esgotamento sanitário da cidade, custeado com recursos oriundos dos “convênios 1545/2005, Lote I, 413/2006, Lote II, e 2934/2006, Lote III”²³, firmados com o Ministério da Saúde/Funasa, além de parte de recursos do tesouro municipal.

24. Nesse sentido, apontou que o valor de R\$ 1.419.235,14 do contrato, muito superior à previsão inicial de R\$ 559.895,80, justificava-se não pela defasagem inflacionária entre o plano de trabalho e a execução da obra, como entendeu o corpo dirigente da unidade instrutiva, mas porque havia três convênios do município com a Funasa direcionando recursos para a mesma obra, em diferentes lotes.

25. Acrescentou que o percentual de execução de 47% apontado pela Funasa dizia respeito exclusivamente ao convênio 1545/2005. Desse modo, deveria a empresa ter sido chamada aos autos para apresentar alegações de defesa, como proposto pelo auditor instrutor.

26. Todavia, considerou ser inviável chamar ao processo a empresa Catter nesse momento, sob pena de prejuízo à racionalidade administrativa e à economia processual. Além disso, ressaltou que o instituto da solidariedade passiva constitui benefício exclusivo do credor.

27. Assim, não obstante a divergência reportada acima, manifestou-se de acordo com a proposta da unidade instrutiva.

IV

28. Inicialmente, registro que, conforme análise procedida pela AudTCE²⁴, com base nos critérios da Resolução TCU 344/2022, restou demonstrada a inoccorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória quanto aos ilícitos investigados neste processo.

29. Concorro com a proposta de mérito formulada pela AudTCE, acompanhada pelo Ministério Público de Contas.

²¹ Peças 140-142.

²² Peça 47.

²³ O instrumento contratual informou que a descrição dos referidos lotes seria a constante das planilhas e projeto básico anexos, os quais não foram juntados aos presentes autos.

²⁴ Itens 25-34 da instrução de mérito (peça 140), reproduzidos no relatório.

30. Quando da realização da citação, o diretor da unidade instrutiva considerou que o percentual de execução, 47%, apontado pela Funasa no relatório de visita técnica à peça 67 dizia respeito aos lotes I, II²⁵ e III²⁶ das obras de execução do sistema de esgotamento sanitário. Contudo, como bem demonstrado pelo MP/TCU, a Funasa, no relatório produzido após a visita *in loco* em 21/1/2015²⁷, deixou claro que aquele percentual era relativo apenas ao convênio 1545/2005, que abrangia tão somente o lote I das obras.

31. Desse modo, a empresa poderia ser citada, ação processual, contudo, que não seria efetiva nesse momento, conforme discorreu o MP/TCU. A esse respeito, acrescento que, por duas vezes, tentou-se notificar a empresa Catter na fase interna desta TCE, mediante ofícios 195/2017²⁸ e 1859/2020²⁹, ambas sem sucesso.

32. Quanto ao Sr. Manoel Afonso de Araújo, cabe destacar que a integralidade dos recursos do ajuste foi repassada ao município em sua administração, quando foram pagos cerca de R\$ 487 mil à empresa contratada para execução das obras, nos quatro últimos meses de seu mandato, valor correspondente a 92% do total pago à empresa (aproximadamente R\$ 532 mil).

33. Apurou-se, portanto, ter havido expressivo descompasso entre a execução física constatada na inspeção realizada em 21/1/2015, 47%, e o total pago até então, 92%, estando demonstrada a ocorrência de pagamentos sem a devida contraprestação, conforme consignado no parecer financeiro da Funasa³⁰.

34. Quanto ao Sr. Jabes Lustosa Nogueira Júnior, cabe inicialmente registrar que consta da prestação de contas declaração por ele assinada³¹, datada de 4/7/2013, atestando que o convênio 1545/2005 “teve sua obra executada de acordo com o plano de trabalho aprovado; comprovada por meio da cópia do boletim de medição final onde demonstra o percentual de execução acumulado até a data de sua conclusão; que equivaleu a 100,00% (cem por cento)”, reportando uma situação de normalidade incompatível com aquela encontrada e registrada pela Funasa em 2015.

35. Com efeito, na inspeção *in loco* realizada em janeiro/2015, ou seja, dois anos após o Sr. Jaber Lustosa ter assumido o comando da administração municipal, a Funasa constatou que os únicos serviços executados haviam sido a execução de 50% da estação de tratamento de esgoto (ETE), a parte substancial do sistema, e serviços preliminares de pouca relevância, estando registrada no relatório da visita *in loco* a seguinte conclusão³²:

“Em 21/01-2015 realizei a visita técnica final às obras objeto deste convênio. Na visita, constatou-se que a obra não foi concluída, estava completamente abandonada e com os equipamentos que foram instalados semidestruídos. Conforme demonstrado em fotografias anexas a este relatório. Como a obra não está concluída, não está funcionando, logo não atendendo à população beneficiária o percentual de etapa útil atingido pelo convênio é de 0,0%.” (Grifo nosso).

²⁵ Objeto do convênio 413/2006 (Siafi 569888). Informações obtidas no Portal Transparência: valor do convênio: R\$ 375.863,36; valor de contrapartida: R\$ 16.307,12; valor liberado: R\$ 360.000,00 (95,78% do valor do convênio). Situação atual: inadimplência suspensa.

²⁶ Objeto do convênio 2934/2006 (Siafi 595028). Informações obtidas no Portal Transparência: valor do convênio: R\$ 514.389,25; valor de contrapartida: R\$ 17.162,66; valor liberado: R\$ 100.000,00 (19,44% do valor do convênio). Situação atual: inadimplência suspensa.

²⁷ Peça 67.

²⁸ Peça 57.

²⁹ Peças 72 e 84.

³⁰ Peça 68.

³¹ Peça 35.

³² Peça 67.

36. O fato de o Sr. Jabes Lustosa ter ficado afastado de suas funções por força de decisão judicial entre 24/5/2015 e 22/6/2016³³ não altera a conclusão de que concorreu para a ocorrência do dano constatado, pois, como já referido, em visita *in loco* ocorrida em 21/1/2015³⁴, quando já decorridos dois anos de sua administração, metade de seu mandato, a obra estava inconclusa, “completamente abandonada e com os equipamentos semidestruídos”.

37. O responsável não comprovou ter adotado providências tempestivas para concluir a obra, nem demonstrou a impossibilidade de fazê-lo. Ao contrário, reportou à Funasa, em 2013, que a obra se encontrava concluída³⁵ e pagou à empresa mais R\$ 45 mil³⁶, em junho de 2013, sem agregar utilidade para a consecução do objeto do convênio.

38. Somente em 23/8/2016, já quase ao final de sua administração e quando a Funasa já havia rejeitado a prestação de contas final do convênio, conforme parecer financeiro 328/2016³⁷, o Sr. Jabes Lustosa tomou alguma iniciativa, encaminhando notificação à empresa Catter, requerendo providências³⁸, seguido de ofício à Funasa, em 9/9/2016, apresentando um “plano de ação”, que consistia em simples elenco de ações que teriam sido e seriam realizadas, sem qualquer documentação adicional³⁹.

39. O representante legal de Labes Lustosa juntou aos autos peça adicional de defesa, na qual alega, em síntese⁴⁰: teria havido contradição entre os relatórios produzidos pela Funasa após vistorias realizadas em 2012 e 2015, que apontaram, respectivamente, 47% e 0% de execução; despacho da Funasa⁴¹ teria apontado a ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido da TCE ainda na fase interna; a responsabilidade não seria de Jabes Lustosa, mas do engenheiro da prefeitura, Francisco Valter Guimarães Santos, que atestou a execução do objeto quanto aos recursos aplicados pelo ex-prefeito⁴²; a parcela executada da obra foi destruída por enchente em rio próximo ao local da obra; Jabes Lustosa não teria sido devidamente notificado pela Funasa acerca das inconsistências da prestação de contas, pois o ofício 257/2016/Copon/CGCON/DEADM⁴³ foi enviado ao endereço da prefeitura, no período em que o responsável se encontrava afastado do cargo por força de decisão judicial, de modo que requer o retorno do feito à Funasa para “restabelecer a ordem processual e anular os atos quanto ao Sr. Jabes Lustosa Nogueira Junior e citá-lo afim de garantir ao mesmo o devido processo legal de ampla defesa e do direito ao contraditório, sob pena de nulidade total da presente TCE”⁴⁴.

40. Quanto aos referidos argumentos, cabe esclarecer que:

a) o argumento da suposta contradição entre os relatórios de visitas técnicas realizadas em 2012 e 2015 constou da defesa do antecessor Manoel Afonso, apresentado na fase interna da TCE⁴⁵, refutado pelo engenheiro José Nelson, da Funasa, da seguinte maneira: “o relatório de 24/10/2012 é um relatório de acompanhamento da obra, ou seja, a obra estava em execução, e este percentual apontado de 47,0% refere-se à execução física da obra. O relatório de 23/1/2015, é um relatório de visita técnica final, onde devemos apontar se a obra está concluída e se é uma etapa útil, ou seja, se a

³³ Peça 171.

³⁴ Peças 67 e 182.

³⁵ Peça 35.

³⁶ Peça 175.

³⁷ Peça 36.

³⁸ Peça 173, p. 1.

³⁹ Peça 173, p. 3.

⁴⁰ Peça 153.

⁴¹ Peça 186.

⁴² Peça 175.

⁴³ Peça 39.

⁴⁴ Avisos de recebimento de 17/6/2016 (peça 41),

⁴⁵ Parecer técnica 8/2017 (peça 62).

obra executada está atendendo à comunidade beneficiada. Por este motivo, no qual verificou-se que a obra não está concluída, não sendo executada e sem ser uma etapa útil, é que foi apontado um alcance social de 0,0%”;

b) o despacho da Funasa⁴⁶ mencionado pela defesa aduziu que não identificara pressupostos para constituição e desenvolvimento válidos da tomada de contas especial, pois restava pendente a inclusão da empresa Catter no rol da TCE, para responder pelo débito correspondente aos valores pagos, mas não executados: “necessário se faz que seja efetuada a cobrança à empresa do valor correspondente a 53% do objeto não executado em solidariedade com o gestor que tem a responsabilidade da não conclusão de etapa útil”. A Funasa considerou que a não inclusão da Catter no rol de responsáveis da TCE impediria o seu prosseguimento, o que não procede, tendo em vista que a solidariedade passiva constitui benefício do credor. Além disso, houve a devida inclusão da empresa Catter pelo tomador de contas no rol de responsáveis desta TCE;

c) o fato de Jabes Lustosa ter efetuado o pagamento com base no atesto da execução realizado por engenheiro da prefeitura não afasta a responsabilidade do ex-prefeito, que era o responsável primário pela boa aplicação dos recursos e que, inclusive, assinou, em conjunto com o referido engenheiro, a “Declaração de Execução Física do Objeto”⁴⁷;

d) na análise da defesa de Manoel Afonso apresentada na fase interna⁴⁸, que alegou que “a obra estava em plena execução, com etapas já concluídas, a exemplo da estação de tratamento, quando a cidade foi acometida de fortes cheias causadas pelas chuvas e elevação absurda e inédita do nível de água do Rio Preto”, o engenheiro José Nelson, da Funasa, consignou que “o evento da natureza, enchente do Rio Preto, ocorreu no final de 2015”, sendo que a vigência do convênio expirou em maio de 2013⁴⁹;

e) o ofício 145/2016, de 27/6/2016, encaminhado por Jabes Lustosa à Funasa⁵⁰, requerendo cópia do ofício 257/2016/Copon/CGCON/DEADM, permite presumir acerca da ciência do responsável acerca da existência de inconsistências na prestação de contas do convênio. Além disso, cabe mencionar que a ausência de notificação na fase interna da TCE é suprida pela citação válida do responsável no âmbito do Tribunal.

41. Por fim, cabe esclarecer que a presente TCE foi instaurada em decorrência do acórdão 551/2018-1ª Câmara, que tratou de representação formulada pelo prefeito Gerson Bonfanti, que assumiu o cargo durante o afastamento de Jabes Lustosa (TC 036.585/2016-5). Na referida representação, o gestor relatou a situação de caos administrativo em que se encontrava o município e noticiou a ocorrência de irregularidades em convênios firmados com a Funasa pelos seus antecessores Jabes Lustosa e Manoel Afonso de Araújo.

42. Nesse contexto, acolho a proposta de considerar revel Manoel Afonso de Araújo; rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Jabes Lustosa Nogueira Júnior; condená-los a ressarcir o erário, solidariamente, o valor apurado e aplicar-lhes a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

⁴⁶ Peça 186.

⁴⁷ Peça 35.

⁴⁸ Peça 61.

⁴⁹ Peça 62.

⁵⁰ Peça 43.



TCU, Sala das Sessões, em 11 de junho de 2024.

WEDER DE OLIVEIRA

Relator