

**TC 017.162/2010-6**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial (recurso de revisão).

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Caridade - CE

**Recorrente:** Construtora R. Alexandre Ltda. (CNPJ 01.834.496/0001-61).

**Advogado:** não há.

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Sumário:** Tomada de contas especial. Convênio. Prestação de contas intempestiva. Execução parcial do objeto. Diligência. Saque em espécie. Transferências entre contas bancárias da conveniente. Divergências entre comprovantes de despesas e movimentação bancária. Ausência de nexos entre o objeto e os recursos transferidos. Citação do prefeito. Responsável, em solidariedade com o secretário de obras e as empresas contratadas. Revelia de duas empresas. Rejeição das alegações de defesa apresentadas. Contas irregulares. Débito. Multa. Recursos de reconsideração. Provimento parcial. Exclusão de parte do débito. Redução proporcional das multas. Recurso de revisão. Conhecimento. Negativa de provimento. Ciência aos interessados.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão (peças 113) interposto pela Construtora R. Alexandre Ltda. contra o Acórdão 698/2013-TCU-Segunda Câmara (peça 67).

1.1. Reproduz-se a seguir a decisão ora atacada:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional em desfavor do Sr. Francisco Júnior Lopes Tavares, ex-prefeito do município de Caridade/CE (gestão: 2001-2004), em razão de irregularidades na aplicação de recursos do Convênio nº 160/2002 (Siafi nº 464.166), que tinha por objeto a reconstrução e recuperação de danos causados pelas chuvas no distrito de Inhaporanga/Campos Belos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, diante das razões apresentadas pelo Relator, em:

9.1. considerar revéis as empresas Geoplan S/C Ltda. e Sol Nascente Serviços e Construções Ltda., nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Francisco Junior Lopes Tavares, ex-prefeito, e Pedro Teixeira Cidade, então secretário municipal de Obras, assim como pela Construtora R. Alexandre Ltda.;

9.3. julgar irregulares as presentes contas, com fundamento nos arts. 1º inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e 19, caput, da Lei nº 8.443, de 1992,

condenando os responsáveis abaixo indicados ao pagamento do débito a seguir especificado, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora, calculado desde as datas indicadas até a data da efetiva quitação, fixando-lhes 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 do TCU – RITCU), o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, na forma da legislação em vigor:

9.3.1. Francisco Júnior Lopes Tavares:

Valor original (em R\$)	Data da ocorrência
20.000,00	11/10/2002
1,00	2/1/2003
1,00	3/2/2003
1,00	5/3/2003
1,00	1º/4/2003
1,00	2/5/2003
1,00	2/6/2003
1,00	1º/7/2003
1,00	1º/8/2003
7,00	19/9/2003

9.3.2. Francisco Júnior Lopes Tavares, solidariamente com Pedro Teixeira Cidade e Geoplan S/C Ltda.:

Valor original (em R\$)	Data da ocorrência
70.000,00	2/10/2002
75.269,00	30/10/2002
83.500,00	31/1/2003

9.3.3. Francisco Júnior Lopes Tavares, solidariamente com Pedro Teixeira Cidade e Construtora R. Alexandre Ltda.:

Valor original (em R\$)	Data da ocorrência
50.000,00	18/11/2002
179.621,12	5/12/2002
67.357,92	18/12/2002
80.000,00	20/1/2003
60.500,00	27/2/2003

9.3.4. Francisco Júnior Lopes Tavares, solidariamente com Pedro Teixeira Cidade e Sol Nascente Serviços e Construções Ltda.:

Valor original (em R\$)	Data da ocorrência
12.777,00	17/12/2002
10.000,00	19/9/2003

9.4. aplicar, individualmente, aos responsáveis relacionados abaixo a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, nos valores abaixo indicados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente na forma da legislação em vigor:

Responsável(is)	Valor da multa (R\$)
Francisco Júnior Lopes Tavares; Pedro Teixeira Cidade; e Construtora R. Alexandre Ltda.	20.000,00
Geoplan S/C Ltda.	12.000,00
Sol Nascente Serviços e Construções Ltda.	6.000,00

9.5. autorizar, desde já, com amparo no art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e

no art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) prestações mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do RITCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

9.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas constantes deste Acórdão, caso não atendidas as notificações; e

9.7. remeter cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado do Ceará, com fulcro no art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 209, § 7º, do RITCU.

## **HISTÓRICO**

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional em desfavor do Sr. Francisco Júnior Lopes Tavares, ex-prefeito do município de Caridade/CE entre 2001 e 2004, em decorrência da execução parcial do Convênio 160/2002 (Siafi 464.166), no valor de R\$ 700.000,00. O objeto da avença consistia na reconstrução e recuperação de casas da ponte sobre o rio Bom Sucesso e da pavimentação da avenida Coronel José Sampaio danificadas pelas chuvas ocorridas em março de 2002 no distrito de Inhuporanga ou Campos Belos.

2.1. A TCE foi instaurada em face de não se ter evidenciado o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e o total dos recursos federais transferidos. Adicionalmente, foram relacionadas as seguintes irregularidades (peça 68, itens 2-3):

a) vistoria realizada pela Caixa Econômica Federal concluiu que apenas 66,47% das obras e serviços previstos no plano de trabalho foram executados, sendo que o número de unidades habitacionais construídas ou recuperadas era bem inferior às metas do projeto, além de a relação de beneficiários não conferir com a lista de ocupantes das unidades vistoriadas;

b) houve o pagamento de tarifas bancárias com recursos do convênio, o que era vedado pela legislação aplicável à avença à época; e

c) as contratadas Geoplan e Sol Nascente não teriam capacidade operacional para executar as obras do convênio, segundo informações obtidas na Relação Anual de Informações Sociais (Rais), pois nenhuma das duas empresas possuía empregados registrados em 2002 e, em 2003, apenas a empresa Sol Nascente havia registrado três empregados, sendo que dois deles foram contratados em 1/7/2003, no final do contrato celebrado junto à prefeitura.

2.2. Diante de tais irregularidades, foram citados o ex-prefeito, Sr. Francisco Júnior Lopes Tavares; o então secretário municipal de obras, Sr. Pedro Teixeira Cidade; e as empresas contratadas para a execução do objeto, Geoplan S/C Ltda., Construtora R. Alexandre Ltda. e Construtora Sol Nascente Serviços e Construções Ltda.

2.3. Após análise das alegações de defesa apresentadas pelos ex-gestores e pela empresa Construtora R. Alexandre Ltda., a unidade técnica do TCU verificou divergências entre os pagamentos declarados e a movimentação bancária do convênio, além de irregularidades quanto à movimentação financeira e os documentos constantes da prestação de contas (peça 68, item 16). Com isso, entendeu-se não restar comprovado o necessário nexo de causalidade entre os recursos federais recebidos e as despesas realizadas, pois os documentos apresentados a título de prestação de contas não correspondiam fielmente às informações relativas à movimentação bancária. Embora tenha sido reconhecida a execução parcial do objeto, concluiu-se pela imputação do débito pelo valor integral repassado pela União, em decorrência de não ter sido possível atestar a origem dos recursos aplicados.

2.4. Posto isso, a TCE foi apreciada por meio do Acórdão 698/2013-TCU-Segunda Câmara,

Ministro Relator André Luís de Carvalho (peça 67), que julgou irregulares as contas dos responsáveis, a saber: Francisco Junior Lopes Tavares; Construtora R. Alexandre Ltda.; Geoplan S/C Ltda.; Pedro Teixeira Cidade; Sol Nascente Serviços e Construções Ltda., condenando-os, solidariamente, ao recolhimento do débito imputado a cada situação apurada. Adicionalmente, foi aplicada multa específica a cada responsável (peça 67).

2.5. Irresignada, a empresa Construtora R. Alexandre Ltda. apresentou recurso de reconsideração à peça 80.

2.6. Esse foi conhecido e parcialmente provido pelo Acórdão 5.672/2015- TCU-2ª Câmara, Ministro Relator Vital do Rego (peça 94). A análise concluiu que, embora existissem algumas falhas, foi possível admitir a existência de nexo de causalidade entre parte das despesas efetuadas com recursos do convênio e o objeto parcialmente executado. Dessa forma, os valores relativos às parcelas comprovadamente executadas do objeto foram deduzidas da condenação imposta a todos os responsáveis, assim como a multa foi reduzida de forma proporcional (peça 95, item 10).

2.7. Na presente oportunidade analisar-se-á o recurso de revisão interposto pela Construtora R. Alexandre Ltda. contra o Acórdão 698/2013-TCU-Segunda Câmara.

### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 132-133), ratificado à peça 135 pelo Exmo. Ministro Relator Benjamin Zymler, que concluiu pelo conhecimento do recurso de revisão interposto pela Construtora R. Alexandre Ltda. contra o Acórdão 698/2013-TCU-Segunda Câmara sem atribuir-lhe efeito suspensivo.

3.1. Insta consignar que a recorrente pleiteou a concessão de efeito suspensivo para a espécie recursal (peça 113, p. 10-13), sendo que a argumentação foi devidamente analisada no exame de admissibilidade efetuado pela Serur (peça 132) e acolhida pelo Ministro Relator (peça 135) no sentido de não conceder tal efeito.

### **EXAME DE MÉRITO**

4. Constitui objeto do presente recurso verificar se a responsabilidade da empresa está perfeitamente configurada. Com o fito de afastar a sua responsabilização, a recorrente apresenta os seguintes argumentos:

- a) prescrição da multa e cerceamento de defesa;
- b) ilegitimidade passiva.

#### **Prescrição da multa e cerceamento de defesa**

4. O recorrente relata que somente tomou conhecimento das contestações quanto à regularidade da obra em agosto de 2012, ou seja, nove anos após a assinatura do termo de aceitação da aludida obra (peça 113, p. 4).

4.1. Diante disso, alega que não teve a mesma oportunidade de defesa provida aos gestores municipais e que o extenso lapso temporal prejudica sobremaneira sua defesa. Acrescenta que a penalidade solidária imposta à recorrente é demasiadamente tardia, impossibilitando o contraditório e a ampla defesa, propondo, portanto, que suas contas sejam consideradas ilíquidáveis (peça 113, p. 4-5).

4.2. Junto a isso, defende a prescrição quinquenal da multa imputada (peça 113, p. 6). Transcreve trechos de entendimento do MP/TCU no TC 001.753/2002-3 e excertos de julgados do TCU e outros tribunais (peça 113, p. 6-9).

#### **Análise**

4.3. A argumentação não deve ser acatada.

4.4. O instituto da prescrição nos processos do TCU obedece ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no que tange ao ressarcimento do prejuízo, e ao art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), no que se refere à pretensão punitiva. Assim, quanto ao débito, a ação é imprescritível, e quanto à aplicação de sanções, ela prescreve em dez anos a contar da data de ocorrência das irregularidades (Acórdão 374/2017 – TCU – Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas).

4.5. No presente processo, observa-se que houve o acatamento de parte das despesas após a análise do recurso de reconsideração sendo que o débito solidário mantido para a recorrente teve ocorrências datadas em 20/1/2003 e 27/2/2003 (Acórdão 5672/2015 – TCU – 2ª Câmara – peça 94). A empresa Construtora R. Alexandre Ltda. foi citada no âmbito do TCU pelo Ofício 1589/2012, de peça 17, recebido em 20/8/2012 (peça 28). Não havia, portanto, ainda sido operada a prescrição, pois não transcorreu mais de 10 anos da data de ocorrência das irregularidades até a citação.

4.6. A recorrente alega que houve cerceamento de defesa e requer que as contas sejam julgadas ilíquidáveis. Julgam-se ilíquidáveis as contas quando, pela excessiva demora na citação, é sensivelmente afetada a capacidade de o responsável contraditar as imputações que lhe são dirigidas (Acórdão 1660/2014 – TCU – 2ª Câmara – Ministro Relator José Jorge).

4.7. Verifica-se que a empresa e os demais responsáveis foram citados em 2012 (peças 15-24), tendo os gestores agregados aos autos amplo rol de documentos (peças 40-44, 47-49, 51-53, 55-57 e 59-61). Assim, deve ser afastado o argumento de que no âmbito do TCU a recorrente não teve a mesma oportunidade de defesa provida aos gestores municipais.

4.8. Compulsando os autos, tem-se que a Construtora R. Alexandre Ltda. se utilizou de todas as oportunidades legais que lhe foram conferidas. Apresentou alegações de defesa (peça 39), recurso de reconsideração (peça 80), bem como o presente recurso de revisão.

4.9. Não há portanto, que se falar em prejuízo à defesa e em contas ilíquidáveis.

### **Ilegitimidade passiva**

5. Diz que o termo de aceitação de obra relativa ao convênio em análise foi assinado pelos Srs. Francisco Junior Lopes Tavares e Pedro Teixeira Cidade, que se tornaram, então, responsáveis pela obra entregue (peça 113, p. 2).

5.1. Alega, ainda, que entre 2004 e 2005 foram encaminhados ofícios aos gestores da prefeitura solicitando a devida prestação de contas bem como informando sobre indícios de irregularidades na execução do convênio (peça 113, p. 3).

5.2. Contudo, a empresa não foi comunicada ou instada a se manifestar sobre qualquer irregularidade (peça 113, p. 3).

5.3. Posteriormente, em 2006, após quase três anos do recebimento da obra, foi realizada vistoria da CEF que, apesar de ter registrado em seu laudo que seria impossível uma comprovação real dos percentuais físicos executados, atestou uma execução física de 59,35% do contratado. Sobre isso, a recorrente defende que tal vistoria foi frágil e inconclusiva, haja vista também o lapso temporal decorrido e as potenciais avarias posteriores decorrentes de chuvas (peça 113, p. 3). Diz que o Sr. Francisco Júnior Lopes Tavares alegou que as obras foram executadas conforme plano de trabalho, a prestação de contas foi realizada, as falhas apontadas corrigidas e o suposto prejuízo foi sanado com a conclusão das obras (peça 113, p. 4).

5.4. Como documento novo, anexa aos autos decisão proferida no âmbito da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa 0017601-46.2007.4.05.8100, instaurada visando a apurar as irregularidades relativas ao convênio em análise, que não arrola a recorrente como responsável solidária pelos danos apurados (peça 113, p. 15-22).

### **Análise**

5.5. O expediente de peça 3, p. 13, efetivamente cuida de termo de aceitação da obra que discrimina ter sido ela integralmente construída. Não obstante, a CEF vistoriou a obra e concluiu que o número de unidades construídas é bem inferior ao do projeto e a relação de beneficiários não conferia com os ocupantes das unidades (peça 5, p. 22-31).

5.6. Deve-se destacar que, primeiramente, a recorrente foi condenada em montante igual à totalidade dos recursos recebidos.

5.7. Após a análise do recurso de reconsideração, entendeu-se que o débito deveria ser reduzido ao montante de R\$ 318.258,04, valor este correspondente à parcela da obra executada, de acordo com a vistoria realizada pela CEF.

5.8. A recorrente defende que tal vistoria foi frágil e inconclusiva, haja vista também o lapso temporal transcorrido e as potenciais avarias posteriores decorrentes de chuvas, entretanto, a empresa não agrega aos autos quaisquer provas documentais a fim de evidenciar a execução da totalidade da obra e afastar as inconsistências observadas.

5.9. No que toca à responsabilização solidária da empresa, a Lei 8.443/1992 (art. 16, parágrafo 2) permite ao Tribunal, quando julgar a irregularidade das contas de determinado responsável, fixar a responsabilidade solidária de terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo, haja concorrido para o cometimento do dano apurado (Acórdão 555/2008 – TCU – Primeira Câmara, Ministro Relator Guilherme Palmeira).

5.10. A Construtora R. Alexandre assinou recibos atestando o recebimento de R\$ 531.482,80, referente às notas fiscais 094, 097, 102, 103, 104, 109 e 132 (peça 4, p. 16, 23, 36, 39, 42, 45 e 49), contudo, as informações bancárias demonstraram que a empresa recebeu a quantia de R\$ 437.479,04 (peça 3, p. 17-30; peça 9, p. 19-73)

5.11. A recorrente foi, portanto, beneficiária de recursos públicos. Não houve a comprovação da execução da totalidade da obra. Sua responsabilidade recaiu sobre o débito dos valores relativos às parcelas do objeto que não foram comprovadamente executadas.

5.12. No que toca à sentença colacionada, verifica-se que se tratou de ação civil pública de improbidade administrativa em face de Francisco Junior Lopes Tavares e Arcelino Tavares Filho (peça 113, p. 15).

5.13. Independentemente de a recorrente não ter configurado como parte no processo mencionado, tal não vincula o TCU. Isso porque vigora o princípio da independência das instâncias que só deixa de prevalecer quando a decisão judicial que declara a inexistência do fato ou nega sua autoria é proferida em ação de natureza criminal. Tratando-se de ação civil, prevalece a regra geral, que é a incomunicabilidade das instâncias civil, penal e administrativa (Acórdão 2.983/2016 – TCU – 1ª Câmara, Ministro Relator Bruno Dantas).

## **CONCLUSÃO**

6. No presente processo, verificou-se que a citação da responsável ocorreu antes de transcorrido dez anos a contar da data de ocorrência das irregularidades. Assim, não há que se falar em prescrição. Se entende também que não houve cerceamento de defesa, pois a recorrente foi citada no mesmo período dos demais responsáveis, que agregaram aos autos amplo rol de documento, tendo se utilizado de todas as oportunidades de defesa que lhe foram conferidas.

8.1. A recorrente não agrega aos autos documentos para comprovar a execução da totalidade da obra. Resta configurada, por fim, a sua responsabilidade pela irregularidade, pois foi beneficiária de recursos públicos e não comprovou a boa e regular aplicação da totalidade destes.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

9. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de



revisão interposto pela Construtora R. Alexandre Ltda. contra o Acórdão 698/2013-TCU-Segunda Câmara, propondo-se, com fundamento no artigo 32, III e 35, III da Lei 8.443/1992:

- I- conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- II – dar ciência da deliberação que vier a ser adotada à recorrente e aos demais interessados.

TCU/Secretaria de Recursos, em 1 de dezembro de 2017.

*(assinado eletronicamente)*

**Andréa Rabelo de Castro**

**Auditora Federal de Controle Externo**

**Matrícula 5655-3**