

Processo TC 028.100/2015-8 (com 41 peças)  
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) contra o sr. José Edivan Félix, ex-prefeito do Município de Catingueira/PB (gestão 2005/2012), em razão do não encaminhamento da prestação de contas final (peça 2, p. 245) do Convênio 2.900/2005, firmado em 30/12/2005 entre a Funasa e o referido município, cujo objeto era a realização de melhorias sanitárias domiciliares (peça 2, p. 19).

Para a execução do objeto pactuado, foram transferidos ao Município, em três parcelas, recursos federais que totalizaram R\$ 200.000,00 (ordens bancárias de 30/6/2006, 1/12/2006 e 7/3/2008). Após a licitação promovida pelo conveniente, foi prevista uma contrapartida de R\$ 8.259,05 (sendo R\$ 6.197,17 para a obra de engenharia e R\$ 2.061,88 para o PESMS – peça 2, pp. 39, 99, 111 e 149).

A vigência do convênio foi de 30/12/2005 a 9/3/2009 (peça 2, pp. 57, 63 e 73).

O ex-prefeito encaminhou à Funasa as prestações de contas parciais da primeira (peça 2, pp. 77/101) e da segunda (peça 2, pp. 175/213) parcelas repassadas, mas não apresentou a prestação de contas final do convênio.

No período de 15/5/2007 a 20/9/2007, a Controladoria-Geral da União (CGU) empreendeu auditoria no Município de Catingueira/PB e, em relação ao Convênio 2.900/2005, detectou as seguintes irregularidades (peça 11, pp. 54/61):

a) falhas no processo licitatório para construção de módulos sanitários (item 3.2.5 do relatório);

b) não localização da sede da empresa Construtora Concret Ltda. (item 3.2.6 do relatório);

c) pagamento antecipado e sem contraprestação dos serviços (alguns dos beneficiários declararam que eles próprios realizaram ou pagaram pelos serviços de escavação do tanque séptico e do sumidouro) (item 3.2.7 do relatório);

d) cópias de cheques constantes do processo de pagamento com favorecido diferente da microfilmagem obtida no banco, cujos saques foram efetuados diretamente pela Tesouraria da Prefeitura Municipal, sem comprovação de que o dinheiro sacado tivesse sido destinado para pagamento à empresa contratada para a execução da obra (item 3.2.8 do relatório);

e) falta de comprovação do envio da prestação de contas parcial (item 3.2.9 do relatório);

f) prorrogação do prazo de vigência do convênio sem justificativa consistente (item 3.2.10 do relatório);

g) ausência de placa da obra e de divulgação dos recursos recebidos (item 3.2.11 do relatório).

Em 6/4/2011, a Funasa realizou visita técnica nas obras e concluiu que o objeto pactuado havia atingido 100% de execução física (peça 2, pp. 305/7), porém, foi apontada a falta de apresentação dos seguintes documentos: ordem de serviço, ART de execução, ART de fiscalização e medições com a aprovação da fiscalização.

Com base no Parecer Financeiro 98/2014 (peça 3, pp. 190/3), a Funasa reprovou parcialmente a prestação de contas do convênio, apontando débito original de R\$ 126.197,05, decorrente: a) da ausência de extratos bancários referentes à segunda parcela do convênio, no valor de R\$ 80.000,00; b) da não apresentação da prestação de contas final do convênio, no valor de R\$ 40.000,00 (valor da 3ª parcela repassada); e c) da não comprovação da contrapartida referente à obra de engenharia, no valor de R\$ 6.197,05.

No âmbito desta Corte, a Secex/MT promoveu as seguintes medidas preliminares:

a) diligência à CGU, para que encaminhasse a esta Corte de Contas as evidências que embasaram as constatações 3.2.7 e 3.2.8 do Relatório de Fiscalização 964 (peça 8);

b) citação do sr. José Edivan Félix pelos débitos de R\$ 80.000,00 (4/7/2006), R\$ 80.000,00 (1/12/2006) e R\$ 40.000,00 (7/3/2008), decorrentes da “*omissão do dever de prestar contas da terceira parcela do Convênio 2.900/2005 e da contrapartida*” e da “*falta de comprovação da correta aplicação dos recursos referentes à primeira e à segunda parcelas do referido convênio*” (peça 15).

A diligência foi respondida pela CGU (peças 9 a 13) antes mesmo da efetivação da citação (peça 16). Já o ex-prefeito permaneceu revel.

Após analisar os elementos constantes dos autos, a Secex/MT, em pronunciamentos uniformes, propôs ao Tribunal (peças 18 a 19), em síntese, julgar irregulares as contas do sr. José Edivan Félix, com fulcro nas alíneas “a” e “b” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, e condená-lo ao pagamento dos débitos de R\$ 3.000,00 (31/8/2006), R\$ 80.000,00 (1/12/2006) e R\$ 40.000,00 (7/3/2008), bem como ao pagamento da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

O Ministério Público de Contas divergiu da proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica e propôs (peça 20):

a) a realização de diligências:

a.1) ao Banco do Brasil, para que envie a esta Corte a cópia dos extratos bancários da conta corrente 24.444-9, agência 151-1 (em nome de PM de Catingueira – MSD), desde sua abertura até seu encerramento, bem como as cópias microfilmadas dos cheques debitados da referida conta (especialmente dos cheques 850004 e 850021);

a.2) à CGU, para que envie a esta Corte a cópia dos papéis de trabalho que embasaram os achados 3.2.5 e 3.2.6 do Relatório de Fiscalização 964, de 9.5.2007 (23º Sorteio de Unidades Municipais – Município de Catingueira/PB);

a.3) à Junta Comercial do Estado da Paraíba, para que envie a esta Corte a cópia do contrato social da sociedade empresarial portadora do CNPJ 07.278.669/0001-99 e de todas as suas eventuais alterações;

b) após a obtenção das respostas às diligências, a realização de citação complementar do sr. José Edivan Félix pelas seguintes irregularidades, atinentes ao Convênio 2.900/2005, além de outras porventura identificadas pela unidade técnica:

b.1) não localização da Construtora Concret Ltda. no endereço informado nas suas notas fiscais, situado no Município de Patos/PB;

b.2) o CNPJ constante das notas fiscais emitidas pela Construtora Concret Ltda. (07.278.669/0001-99) pertence, na verdade, à Construtora Concrepar Ltda., sediada no Município de Poço Dantas/PB, e cujos sócios são os mesmos dos constantes do contrato social da Construtora Concret Ltda.;

b.3) a Construtora Concrepar Ltda. não apresentou a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) relativa ao exercício de 2006;

b.4) alguns beneficiários declararam que eles próprios realizaram ou pagaram pelos serviços de escavação do tanque séptico e do sumidouro;

b.5) não foram apresentadas as medições dos serviços supostamente executados pela Construtora Concret Ltda. nem as ARTs de execução e de fiscalização das obras;

b.6) os recibos de pagamento foram assinados por Anielle Vieira Camboin (CPF 044.945.674-93), que não é sócia da Construtora Concret Ltda. ou da Construtora Concrepar Ltda. nem comprovou possuir poderes para representá-las.

Vossa Excelência acolheu a proposta do MP de Contas (peça 21).

As diligências foram efetuadas e respondidas, conforme documentos às peças 22 a 31.

Em seguida, a unidade técnica promoveu a citação complementar do sr. José Edivan Félix pelas irregularidades mencionadas no parecer do MP de Contas (peças 35 e 36).

O responsável apresentou suas alegações de defesa (peça 38). Após analisá-las, a unidade técnica, em pronunciamentos uniformes, formulou a seguinte proposta de encaminhamento (peças 39 a 41):

“a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘c’, e §§ 1º 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, incisos I, II e III, e § 3º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. José Edivan Felix, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, 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 das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor.

**Responsável:** Sr. José Edivan Félix (CPF 299.205.404-63);

**Conduta:** omissão do dever de prestar contas da terceira parcela do Convênio 2900/2005 e falta de comprovação da correta aplicação dos recursos referentes à primeira e à segunda parcelas do referido convênio;

**Nexo de causalidade:** o convênio objeto de análise foi formalizado e executado durante sua gestão, motivo pelo qual, com fulcro no artigo 93 do Decreto-lei 200/1967, no artigo 70, parágrafo único, da CRFB e no artigo 12 da Resolução CD/FNDE 15/2000, teria o dever de prestar contas e de comprovar a regular aplicação dos referidos recursos;

**Culpabilidade:** por ter assumido cargo de gestor, o responsável era imputável, tinha conhecimento da obrigação que lhe cabia de prestar contas, razão pela qual era exigível dele conduta diversa;

**Débito:**

<b>Data de ocorrência do débito</b>	<b>Valor original (R\$)</b>
4/7/2006	R\$ 3.000,00
5/12/2006	R\$ 80.000,00
12/3/2008	R\$ 40.000,00

Valor total atualizado até 27/3/2018: R\$ 229.551,43.

b) aplicar ao Sr. José Edivan Félix (CPF 299.205.404-63), 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 do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

d) autorizar o pagamento das dívidas do Sr. José Edivan Félix (CPF 299.205.404-63), em até 60 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;

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República na Paraíba, 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, e comunicar-lhe que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico

www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhe cópia desses documentos sem qualquer custo;

f) notificar o Ministério do Trabalho do fato de que, segundo consulta a sistemas de informação da Administração Federal, a Construtora Concrepar Ltda. (CNPJ 07.278.669/0001-99) não apresentou a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) relativa ao exercício de 2006 mesmo estando com seu CNPJ ativo, a fim de que possa tomar as medidas administrativas e fiscais que entender cabíveis ao caso.”

## II

A Secex/MT entendeu que deveria ser excluído do débito o montante de R\$ 77.000,00, referente à nota fiscal 9, de 7/7/2006 (peça 2, p. 91), emitida pela Construtora Concret Ltda. e paga mediante o cheque 850004 (peça 12, p. 10, e peça 27, pp. 5/6), pelas seguintes razões:

a) em 2006, a empresa Construtora Concret Ltda. alterou seu nome empresarial para Construtora Concrepar Ltda. e alterou também seu endereço (era em Patos/PB e passou a ser em Poço Dantas/PB), o que explica a não localização da Construtora Concret Ltda. no endereço informado nas suas notas fiscais, bem como a identidade entre o seu CNPJ e o da Construtora Concrepar Ltda. (peça 31, p. 10);

b) a ausência de RAIS relativa ao exercício de 2006 não tem a ver com a caracterização ou não de débito, mas sim com a necessidade de se promover notificação ao Ministério do Trabalho para que tome as providências que entender pertinentes;

c) a declaração de que alguns beneficiários teriam realizado com recursos próprios os serviços de escavação do tanque séptico e do sumidouro, bem como a falta de apresentação da medição correspondente à nota fiscal 9 e das ARTs de execução e fiscalização das obras, não afastam a verificação *in loco* feita pela Funasa, em dezembro/2007, de que a obra pactuada estava executada em 82,5%, correspondente à quantia de R\$ 169.209,00, que é superior ao valor da nota fiscal 9;

d) o fato de o recibo de pagamento ter sido assinado por pessoa não sócia da Construtora Concret Ltda. não é razão para a glosa da quantia analisada, pois essa pessoa pode ter sido uma preposta da empresa;

e) apesar de ser improvável que tenham sido construídas mais de 50 melhorias sanitárias domiciliares no período de 29/6/2006 (data da homologação da licitação) a 7/7/2006 (data de emissão do cheque 850004, nominal à Construtora Concret Ltda.), como, em 28/12/2007, foi atestada a execução de 88 módulos sanitários domiciliares, está comprovada a execução da despesa atinente ao cheque 850004.

O Ministério Público de Contas diverge da proposta de afastamento do débito de R\$ 77.000,00, pois considera que há um conjunto de indícios nos autos que descaracteriza o nexo de causalidade entre os recursos federais e a execução do objeto pactuado.

Nessa linha, a ausência da entrega da RAIS relativa ao exercício de 2006 é um indício de que a Construtora Concret Ltda. não possuía funcionários em seus quadros, ou seja, não possuía capacidade operacional para executar a obra contratada.

A verificação, feita *in loco* pela CGU (no período de 15/5/2007 a 20/9/2007), de que alguns beneficiários das melhorias sanitárias haviam executado com recursos próprios os serviços de escavação do tanque séptico e do sumidouro reforça a suspeita de que a Construtora Concret Ltda. não executou integralmente os serviços para os quais foi contratada. Embora o responsável tenha alegado que os domicílios que já possuíam banheiro (executado pelos próprios moradores) foram substituídos por outros, a Relação de Beneficiários à peça 38, pp. 12/4, indica que houve substituição apenas dos beneficiários de nºs 10, 40, 61, 71, 74, 83, 107 e 108, não incluindo, pois, o beneficiário de nº 4 (da localidade de Itajubatiba), citado expressamente no relatório de auditoria da CGU como um dos que executou serviços por conta própria (peça 11, p. 57). Ademais, o que a CGU apurou não foi a existência de banheiros já anteriormente construídos pelos beneficiários, e sim a execução dos serviços de escavação do tanque séptico e do sumidouro pelos beneficiários ou com recursos próprios destes.

A ausência de apresentação da 1ª medição, assinada pela contratada, que contemplaria os serviços referidos nas notas fiscais 9 (R\$ 77.000,00) e 28 (R\$ 3.000,00), relacionadas na prestação de contas da 1ª parcela dos recursos federais (peça 12, pp. 3/20), é mais um indício de que os serviços não foram executados pela Construtora Concret Ltda. Há nos autos uma suposta planilha de medição realizada pela prefeitura, que não está datada e que faz menção ao 1º repasse de recursos federais (peça 13, pp. 10/5). Tal medição, que estranhamente totaliza o valor exato do 1º repasse de recursos federais (R\$ 80.000,00), não se presta a comprovar a execução dos serviços discriminados nas notas fiscais 9 e 28, pois, além de não estar datada nem assinada pela contratada, ela indica a conclusão de 29 módulos sanitários tipo II (todos na localidade de Itajubatiba) e de 8,1 módulos sanitários tipo I, sendo que, à época da fiscalização empreendida pela CGU (de 15/5/2007 a 20/9/2007), realizada vários meses após a emissão das notas fiscais 9 e 28, nenhum desses módulos estava efetivamente concluído (peça 11, pp. 56/7).

O fato de os cheques, à exceção do cheque 850004, terem sido emitidos em nome da própria Tesouraria Municipal (cheques 850002, 850021, 850023 e 850024, totalizando R\$ 123.000,00, peça 27, pp. 2, 8, 11 e 14) reforça a conclusão de que os serviços contratados não foram prestados pela Construtora Concret Ltda., não se podendo descartar a hipótese de que tenham sido executados por funcionários contratados diretamente pela prefeitura e/ou pelos próprios beneficiários.

A apresentação de recibos não emitidos por representantes legais da empresa contratada ou por preposto munido do devido instrumento de procuração é mais um fato que fragiliza, como um todo, a fidedignidade das prestações de contas parciais apresentadas pelo responsável. Outrossim, como quase todos os cheques foram emitidos nominalmente à Tesouraria, fica evidente a falta de credibilidade dos recibos apresentados.

Essa falta de credibilidade dos recibos também é reforçada pelo fato de que alguns deles, apesar de emitidos mais de dois meses após a alteração da sede e do nome empresarial da empresa contratada, ocorrida em 25/9/2006 (peça 31, pp. 10/8), continham, no cabeçalho, o nome “Construtora Concret Ltda.”, e, no rodapé, o endereço “Rua Vereador Joaquim Leitão, 112 – 3º Andar, Centro (...) Patos-PB”, tendo sido assinados na cidade de Patos/PB (peça 13, pp. 5/6).

Ressalte-se que a mudança do endereço da empresa contratada não explica inteiramente o achado 3.2.6 do Relatório de Fiscalização 964, da CGU, haja vista que não houve simplesmente a não localização da empresa, mas sim a não localização do próprio endereço informado nas notas fiscais (Rua Vereador Joaquim Leitão, 112 - 3º Andar - Centro - Patos - Paraíba”, como se observa do seguinte trecho citado relatório (peça 11, p. 55, grifou-se):

“Em diligência realizada para comprovar a existência física da firma responsável pela execução da obra, não localizamos o seu endereço, informado, na documentação habilitatória trazida ao processo licitatório, como sendo na Rua Vereador Joaquim Leitão, nº 112, 3º andar, Centro, Patos-PB. Apesar de termos encontrado a referida Rua, não conseguimos identificar o seu número, bem como o prédio de funcionamento da empresa procurada. Além disso, os comerciantes entrevistados - proprietários das lojas situadas na mesma Rua - afirmaram desconhecer a existência da Construtora Concret Ltda., assim como não reconheceram os nomes dos seus representantes legais - Heráclio Felipe Barbosa Piancó (sócio-administrador) e Maxwell Barbosa Fernandes.”

Portanto, é possível que a suposta sede da empresa no Município de Patos/PB não tenha existido de fato.

Diante de todos os indícios relatados acima, conjuntamente considerados, entende-se que não está caracterizado o nexo de causalidade entre os recursos federais e as obras executadas, nem mesmo em relação aos recursos pagos mediante o cheque 850004.

A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que não basta ao gestor comprovar a execução física do objeto pactuado, sendo essencial que fique demonstrado o nexo de causalidade entre

os recursos federais e a execução do objeto (cf. Acórdãos 997/2015-Plenário, 5.170/2015-1ª Câmara, 9.580/2015-2ª Câmara, 3.223/2017-2ª Câmara, 6.098/2017-1ª Câmara e 9.544/2017-2ª Câmara).

Como o referidonexo de causalidade não ficou evidenciado nestes autos, entende-se que a condenação em débito do ex-prefeito deve se dar pela integralidade dos recursos federais por ele geridos.

### III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, divergindo parcialmente da unidade técnica, manifesta-se no sentido de o Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a”, “b” e “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, incisos I, II e III, e § 3º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas do sr. José Edivan Felix e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, 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 da Fundação Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

<b>Débito (R\$)</b>	<b>Data de Referência</b>
80.000,00	4/7/2006
80.000,00	5/12/2006
40.000,00	12/3/2008

b) aplicar ao sr. José Edivan Félix 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 do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

d) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba, 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, bem como à Funasa.

Brasília, 26 de abril de 2018.

**Júlio Marcelo de Oliveira**  
 Procurador