

VOTO

Conforme consignado no relatório precedente, esta Tomada de Contas Especial foi instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor do Sr. José Edivan Félix, ex-prefeito do Município de Catingueira/PB (gestão de 1º/1/2005 a 31/12/2012), em razão do não encaminhamento da prestação de contas final do Convênio 2.900/2005, firmado em 30/12/2005, no valor de R\$ 206.000,00, sendo R\$ 200.000,00 à conta do Funasa e R\$ 6.000,00 a título de contrapartida municipal, cujo objeto era a realização de melhorias sanitárias domiciliares.

2. Auditoria realizada pela Controladoria-Geral da União (CGU) no Município de Catingueira/PB, no período de 15/5/2007 a 20/9/2007, apontou as seguintes irregularidades:

- a) falhas no processo licitatório para construção de módulos sanitários;
- b) não localização da sede da empresa Construtora Concret Ltda.;
- 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);
- 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 ao pagamento da empresa contratada para a execução da obra;
- e) falta de comprovação do envio da prestação de contas parcial;
- f) prorrogação do prazo de vigência do convênio sem justificativa consistente;
- g) ausência de placa da obra e de divulgação dos recursos recebidos (item 3.2.11 do relatório).

3. Por meio de fiscalização **in loco**, em 6/4/2011, a Funasa concluiu que o objeto pactuado havia atingido 100% de execução física, mas identificou a falta de apresentação dos seguintes documentos: ordem de serviço, ART de execução, ART de fiscalização e medições com a aprovação da fiscalização.

4. Em relação à execução financeira, a Funasa reprovou parcialmente a prestação de contas do convênio, apontando débito original de R\$ 126.197,05, em razão das seguintes ocorrências: a) ausência de extratos bancários referentes à segunda parcela do convênio, no valor de R\$ 80.000,00; b) não apresentação da prestação de contas final do convênio, no valor de R\$ 40.000,00 (valor da 3ª parcela repassada); e c) não comprovação da contrapartida referente à obra de engenharia, no valor de R\$ 6.197,05.

5. O Relatório do Tomador de Contas Especial do Convênio, de 15/10/2012 (peça 2, p. 395 a 403), apontou a ocorrência de dano ao Erário sob a responsabilidade do Senhor José Edivan Félix, ex-Prefeito do Município de Catingueira/PB, e, após os ajustes do Despacho do Superintendente Estadual na Paraíba, de 8/10/2014 (peça 3, p. 193), concluiu pela aprovação da prestação de contas final no valor de R\$ 73.802,95 e pela não aprovação no valor de R\$ 126.197,05.

6. O Relatório de Auditoria 1293/2015, da CGU (peça 3, p. 292-294), concordou com o valor do débito apurado pela Funasa e com a atribuição de responsabilidade exclusivamente ao Sr. José Edivan Félix. No mesmo sentido foram o Certificado de Auditoria

e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, conclusões das quais o Ministro de Estado da Pasta correspondente foi devidamente cientificado (peça 3, p. 269-300).

7. No âmbito do TCU, após saneamento, foi promovida a 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”.

8. Ante a revelia do responsável, após análise dos elementos dos autos, a unidade técnica propôs, em síntese, julgar irregulares as contas do sr. José Edivan Félix 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.

9. O Ministério Público de Contas divergiu da proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica e propôs a realização de diligências ao Banco do Brasil, à CGU e à Junta Comercial do Estado da Paraíba para, após a obtenção das respostas, realizar-se citação complementar do Sr. José Edivan Félix pelas seguintes irregularidades: a) não localização da Construtora Concret Ltda. no endereço informado nas suas notas fiscais, situado no Município de Patos-PB; b) 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.; c) a Construtora Concrepar Ltda. não apresentou a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) relativa ao exercício de 2006; d) alguns beneficiários declararam que eles próprios realizaram ou pagaram pelos serviços de escavação do tanque séptico e do sumidouro; e) não foram apresentadas as medições dos serviços supostamente executados pela Construtora Concret Ltda. nem as ARTs de execução e de fiscalização das obras; e f) 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.

10. Acolhida a proposta do Ministério Público (peça 21), foram realizadas as diligências e a citação complementar.

11. Do exame das diligências, a unidade técnica concluiu o seguinte:

“16. Sobre a questão do **CNPJ da empresa emissora das notas fiscais ser de outra empresa**, restou esclarecido à peça 31, p. 10, que a empresa Construtora Concret Ltda. alterou em 2006 seu nome empresarial para Construtora Concrepar Ltda., restando, portanto, comprovado que se tratavam da mesma empresa. A respeito da **falta de localização da Construtora Concret Ltda. no endereço informado nas suas notas fiscais**, cabe destacar que, no mesmo instrumento em que foi alterado o nome empresarial, houve também alteração do endereço de sua sede para Rua Helena Abrantes Ferreira, 105, Centro, CEP 58.933-000, na cidade de Poço Dantas/PB. Nesse sentido, fica evidente que a empresa não estaria mais situada no endereço que constava nas notas fiscais que era Rua Vereador Joaquim Leitão, 112, Centro, 3º andar, CEP 58.700-110.

17. Sobre a **falta da RAIS relativa ao exercício de 2006**, destaca-se que tal informação nada tem a ver com a caracterização ou não do débito, mas sim com a necessidade de se promover notificação ao Ministério do Trabalho para que tome as providências que entender pertinentes.

18. Quanto à **declaração de que alguns beneficiários teriam realizado com recursos próprios os serviços de escavação do tanque séptico e do sumidouro**, isso em nada altera a verificação feita *in loco*, peça 2, p. 121-133, pela própria Funasa de que a obra pactuada estava 82,5% executada em dezembro de 2007, valor correspondente a R\$ 169.209,00, quantia acima dos R\$ 77.000,00 que estão sendo objeto de questionamento.

Do mesmo modo pode-se falar em relação à **falta de apresentação da medição dos serviços correspondente à nota fiscal 9 (1ª medição), bem como das ARTs de execução e de fiscalização das obras**, visto que tais falhas em nada afastam a verificação de que a obra em dezembro de 2007 já tinha atingido mais de 80% de execução.

19. Por fim, com relação ao **recibo de pagamento assinado por pessoa não sócia da Construtora Concret Ltda. ou da Construtora Concrepar Ltda.**, nada obsta que ela tenha sido um preposto da empresa, motivo pelo qual não caracteriza por si só razão para glosa da quantia ora analisada.”

12. Em resposta à citação complementar, o responsável alegou, em síntese, o seguinte: a) o objeto foi executado conforme o plano de trabalho e, portanto, os recursos foram devidamente aplicados; b) não há provas de que alguns beneficiários teriam realizado pagamentos relativos aos serviços de escavação de tanques sépticos e sumidouros; c) houve substituição de algumas instalações previstas no cronograma porque as casas onde seriam executadas estavam desocupadas ou porque a família que seria beneficiada com o objeto pactuado já havia feito a obra com recursos próprios; d) a falta de localização da construtora no endereço constante nas notas fiscais não diz respeito ao defendente; e) sobre o número do CNPJ ser da Construtora Concrepar e não da Concret, deve-se à alteração do nome empresarial da Concret para Concrepar; e f) a falta de alimentação da RAIS relativa à Construtora Concrepar em 2006, não é relevante e não diz respeito ao responsável, mas à Receita Federal, que deve realizar cobrança e fiscalizar exações destinadas ao INSS.

13. Em sua avaliação, a Secex/MT entendeu, em resumo, que:

a) as questões referentes ao pagamento com recursos dos próprios beneficiários pela escavação de tanques sépticos e sumidouros; à falta de localização da empresa contratada no endereço constante nas notas fiscais por ela emitidas; ao número do CNPJ ser da Construtora Concrepar e não Concret; e à falta de alimentação da RAIS em 2006 já estariam esclarecidas pela análise das diligências realizadas, sendo possível o estabelecimento do nexo de causalidade entre o pagamento de R\$ 77.000,00 e a execução da obra pactuada por meio do convênio em tela;

b) quanto aos demais pagamentos realizados, emitidos nominalmente à tesouraria, não há como firmar o nexo de causalidade, devendo ser mantido o débito no montante histórico de R\$ 123.000,00, sob a responsabilidade do Sr. José Edivan Félix; e

c) apesar do afastamento do débito, no valor de R\$ 77.000,00, subsiste a irregularidade cometida pelo ex-gestor referente à realização de pagamento antecipado sem qualquer justificativa, que representou 38,5% dos recursos de responsabilidade da concedente, ocorrido apenas sete dias depois do recebimento da primeira parcela, prazo no qual não deveria ter sido sequer realizada 16,67% da obra, considerando o prazo de execução previsto para 180 dias.

14. Ante isso, a unidade técnica propôs o julgamento pela irregularidade das contas, sob a responsabilidade do Sr. José Edivan Félix, com imputação do débito constante da tabela a seguir, e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 86.443/92:

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

15. Por sua vez, o Ministério Público de Contas divergiu da proposta de afastamento do débito de R\$ 77.000,00, ante os seguintes argumentos:

“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 referido nexo 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.”

16. Com esses argumentos, o Ministério Público de Contas propôs o julgamento pela irregularidade das contas, sob a responsabilidade do Sr. José Edivan Félix, com imputação do débito constante da tabela a seguir, e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 86.443/92:

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

17. Examinados todos os elementos trazidos aos autos, concordo como o **Parquet** quanto à impossibilidade de se considerar firmado o nexo de causalidade entre os recursos repassados pela Funasa e as despesas do Convênio 2.900/2005. De fato, há diversos indícios que, se considerados conjuntamente, atestam que a tentativa de demonstração da execução financeira do objeto pactuado com os recursos do convênio não merecem credibilidade.

18. A começar pela licitação (Tomada de Preços nº 004/2006), segundo item 3.2.5 do Relatório de Fiscalização 964, da CGU, apenas uma licitante apresentou proposta de preços, “com cotação exatamente idêntica aos valores estimados na Planilha Orçamentária de custos, para quase a totalidade dos seus itens minuciosamente detalhados - à exceção apenas do item 10.2.1 da planilha do MSD tipo I, e do item 9.1 da planilha do MSD tipo II -, inclusive quanto ao índice de metodologia de cálculo B.D.I. (Benefícios e Despesas Indiretas), que foi de 22,05%, e quanto ao custo da placa da obra, no importe de R\$ 791,10, comprometendo, dessa forma, a lisura do certame e a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública”.

19. Também, dos elementos dos autos não foi possível atestar que a existência formal da empresa fosse prova inconteste de sua existência fática, no regular exercício de suas atividades comerciais. Conforme observado pelo MP/TCU, “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”. O responsável teve oportunidade para fazer prova contrária quando citado

acerca desse fato, mas em vez de demonstrar a existência do quadro de empregados, preferiu dizer que tal fato não lhe dizia respeito.

20. Some-se a isso o fato de que o endereço constante das notas fiscais da empresa, antes de sua alteração estatutária (Rua Vereador Joaquim Leitão, 112 - 3º Andar - Centro - Patos – Paraíba) sequer pode ser confirmado como existente, conforme diligência realizada pela CGU (achado 3.2.6 do Relatório de Fiscalização 964), fato que levou o **Parquet** a afirmar que “não houve simplesmente a não localização da empresa, mas sim a não localização do próprio endereço informado nas notas fiscais... Portanto, é possível que a suposta sede da empresa no Município de Patos-PB não tenha existido de fato”. O responsável, em vez de buscar desfazer qualquer dúvida quanto à existência e regular funcionamento da empresa, preferiu afirmar que tal fato não lhe dizia respeito.

21. Embora a questão quanto à alteração do nome e do endereço da empresa contratada, a partir das suspeitas da lisura da licitação e da inexistência fática da empresa vencedora do certame, é razoável crer que a nota fiscal 9 (R\$ 77.000,00) e o respectivo recibo no mesmo valor sejam igualmente indignos de fidedignidade, até porque foram assinados por Anielle Vieira Camboim, pessoa estranha ao quadro societário da empresa e que nem mesmo se sabe se era sua empregada ou preposta. Veja-se que em sua oportunidade de defesa o responsável silenciou a esse respeito. O MP/TCU, por sua vez, assevera que esse fato é “mais um indício de que os serviços não foram executados pela Construtora Concret Ltda.”, especialmente porque os recibos emitidos pela empresa não gozam de credibilidade, “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).

22. Uma vez que não vejo como afirmar sequer que a empresa contratada estivesse em regular operação, de fato, as demais questões, a exemplo de quantos beneficiários executaram com seus próprios recursos serviços de escavação ou tanques sépticos, tornam-se irrelevantes. O conjunto dos indícios relatados atestam, a meu ver, a ausência do nexo de causalidade da totalidade dos recursos repassados pela Funasa com as despesas realizadas pelo Município, até porque a maior parte dos cheques emitidos para a realização das despesas, totalizando R\$ 123.000,00, foram emitidos à conta da própria Tesouraria Municipal (peça 27, p. 2, 8, 11 e 14). A única exceção diz respeito ao cheque de 850004, no valor de R\$ 77.000,00, emitido nominalmente à Construtora Concret Ltda., mas, conforme visto, sozinho, não é capaz de estabelecer o nexo de causalidade porque tanto a nota fiscal como o recibo correspondentes não merecem crédito pelas razões supramencionadas. Ademais, restou demonstrado pela unidade técnica que o valor referente à primeira parcela repassada foi objeto de antecipação de pagamento, vedada pelo artigo 62 da Lei 4.320/1964, senão vejamos:

“[...] subsiste a irregularidade cometida pelo ex-gestor referente à realização de pagamento antecipado sem qualquer justificativa, pois, conforme destacado no relatório da CGU, peça 2, p. 277-278, o referido pagamento, que representou 38,5% dos recursos de responsabilidade da concedente, ocorreu apenas sete dias depois do recebimento da primeira parcela, prazo no qual não deveria ter sido sequer realizada 16,67% da obra, considerando que a obra deveria ser executada no período máximo de 180 dias.”

23. Ainda, importa esclarecer que o percentual de execução física do objeto, ainda que em conformidade com o plano de trabalho aprovado, por si só não atesta a regularidade da aplicação dos recursos do convênio, como alega o responsável. Para que se considere regular a aplicação dos recursos federais repassados é indispensável a demonstração

inequívoca do cumprimento das normas previamente estabelecidas para o caso, ou seja, cabe ao responsável demonstrar, com clareza, que a execução física do objeto foi integralmente custeada com os recursos repassados pelo órgão concedente, apresentando, em sua prestação de contas, extratos bancários da conta específica, cheques emitidos em nome da contratada, notas fiscais idôneas etc., de modo a extirpar qualquer dúvida quanto à correta utilização dos recursos.

24. Assim, pedindo vênias à Secex-MT, por entender mais adequada a manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal, cujos fundamentos incluo às minhas razões de decidir, não vejo outra alternativa senão julgar irregulares as contas do Sr. José Edivan Félix, com imputação do débito constante da tabela a seguir, e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 86.443/92, a qual, em razão do valor atualizado de débito, fixo em R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais):

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

25. Registro, por último, que, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.442/92, deve ser remetida cópia dos autos ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República nos Estado da Paraíba, para as providências que entender cabíveis.

Isso posto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de maio de 2018.

AROLDO CEDRAZ
Relator