

VOTO

Preliminarmente, conheço do recurso interposto, visto que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nas normas processuais.

2. Trata-se de recurso de revisão interposto pela Construtora R. Alexandre Ltda. em desfavor do Acórdão 698/2013 – 2ª Câmara, decisão por meio da qual este Tribunal julgou irregulares as contas da recorrente, condenou-a em débito (R\$ 437.479,04), solidariamente com o prefeito e o secretário municipal de obras de Caridade/CE na época dos fatos, e aplicou-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 20.000,00.

3. Tais valores, entretanto, foram reduzidos no julgamento do recurso de reconsideração interposto pela mesma empresa. Por meio do Acórdão 5.672/2015 – 2ª Câmara, o débito caiu para R\$ 122.245,79 e a multa, para R\$ 6.000,00.

4. Originariamente, este processo examinou tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional em decorrência de irregularidades na execução do Convênio 160/2002, no valor de R\$ 700.000,00, que tinha por objeto a reconstrução e a recuperação de benfeitorias (casas, ponte sobre o Rio Bom Sucesso e pavimentação da Avenida Coronel José Sampaio) danificadas pelas chuvas que assolaram o município em março de 2002.

5. São responsáveis neste processo o sr. Francisco Júnior Lopes Tavares, ex-prefeito, o sr. Pedro Teixeira Cidade, ex-secretário municipal de obras, e as empresas contratadas para a execução do objeto da avença, quais sejam: Geoplan S/C Ltda., responsável pelos serviços de reconstrução das ombreiras da ponte sobre o Rio Bom Sucesso e pela pavimentação em pedra tosca da Avenida Coronel José Sampaio, no valor de R\$ 146.441,90; Construtora R. Alexandre Ltda., designada para a reconstrução de 65 casas Tipo 1 e de 21 casas Tipo 2, no total de R\$ 531.142,80; e Construtora Sol Nascente Serviços e Construções Ltda., contratada para a recuperação de 22 habitações, no montante de R\$ 26.068,10.

6. Basicamente três evidências ensejaram a condenação em débito na deliberação inicial (Acórdão 698/2013 – 2ª Câmara), a saber: a) ausência de nexo de causalidade entre as despesas realizadas e o total dos recursos federais transferidos (R\$ 700.000,00); b) execução parcial das obras e serviços previstos no plano de trabalho; e c) falta de capacidade operacional da empresa Geoplan S/C Ltda. e da Construtora Sol Nascente Serviços e Construções Ltda., pois, segundo informações obtidas na Relação Anual de Informações Sociais (Rais), não havia empregados registrados em 2002 nessas empresas, e, em 2003, apenas a sociedade empresária Sol Nascente havia registrado três empregados, sendo dois deles admitidos em período que corresponde ao final do contrato celebrado com a prefeitura. Por sinal, a Geoplan e a Sol Nascente mantiveram-se revéis durante todo o processo.

7. Apenas a Construtora R. Alexandre Ltda. apresentou recurso de reconsideração. Ao analisar os argumentos, a Segunda Câmara (Acórdão 5.672/2015 – 2ª Câmara) admitiu a existência de nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e o objeto parcialmente executado. Assim, aquele Colegiado entendeu que seria necessária a redução do débito dos três contratos firmados, de forma que os valores relativos às parcelas comprovadamente executadas do objeto fossem deduzidos da condenação imposta a todos os responsáveis.

8. Insatisfeita com os termos dessas deliberações, a Construtora R. Alexandre Ltda. interpôs recurso de revisão fundamentado na superveniência de documento novo, que seria a sentença proferida no âmbito de uma ação civil pública de improbidade administrativa que examina o convênio em apreço.

9. Para justificar o pleito de ilegitimidade passiva, a recorrente afirma que não foi responsabilizada na ação judicial, que os serviços teriam se deteriorado no período compreendido entre o recebimento formal das obras e a vistoria do Governo Federal e que o recebimento formal da obra

por parte do prefeito e do secretário implicaria a isenção de responsabilidade da contratada. Também alega cerceamento de defesa, dada a demora no chamamento da empresa e o suposto tratamento desigual em relação àquele que foi conferido aos gestores municipais. Por último, afirma estar prescrita a multa que lhe foi aplicada.

9. A Secretaria de Recursos e o Ministério Público junto ao TCU analisaram o apelo e propuseram, de forma uníssona, a negativa de provimento. Acolho os pareceres precedentes, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a fazer.

10. Com relação à ilegitimidade passiva da recorrente, muito embora esteja demonstrado que a ação de improbidade não arrolou, na condição de réis, as empresas beneficiárias, o pleito não deve ser acolhido. A jurisdição do TCU tem assento constitucional e é exercida de forma autônoma à persecução eventualmente realizada pelo Ministério Público com base na Lei de Improbidade Administrativa. Assim, essa ação judicial, de natureza civil, não vincula a valoração formada na esfera administrativa. Apenas a sentença absolutória no juízo penal, fundada na inexistência do fato ou na negativa de autoria, repercute nesta Corte, afastando a imposição de obrigações, como o dever de ressarcir o erário e a aplicação de sanções.

11. A responsabilização solidária da empresa decorreu de expressa previsão legal (art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992), tendo em vista que recebeu os recursos do convênio, mas não executou integralmente o objeto. Esse fato foi constatado por engenheiro da Caixa Econômica Federal (CEF), bem como por empresa contratada pela instituição financeira, que vistoriaram o local das obras e identificaram a realização de apenas 59,35% dos serviços previstos no negócio jurídico da recorrente. Assim, o débito resultou da diferença entre o montante recebido pela empresa (R\$ 437.479,04) e o valor que seria devido ($R\$ 315.233,25 = R\$ 531.142,80 \times 59,35\%$).

12. Aqui, uma observação: a Construtora R. Alexandre Ltda. assinou documentos atestando o recebimento de R\$ 531.482,80 (referente às notas fiscais 094, 097, 102, 103, 104, 109 e 132). Contudo, as informações bancárias demonstram que a empresa recebeu quantia menor (R\$ 437.479,04).

13. Essa vistoria foi realizada quase três anos depois do recebimento das obras, lapso temporal insuficiente para que se questione eventual degradação dos serviços, como quer fazer crer a recorrente. Lembro neste ponto que, nos termos do art. 618 do Código Civil, o empreiteiro responde pelo prazo de cinco anos pela solidez e segurança dos serviços. Independente disso, as irregularidades identificadas no laudo da CEF não dizem respeito à deterioração das benfeitorias, mas sim à verdadeira inexecução. A recorrente foi contratada para a reconstrução de 65 casas Tipo 1 e de 21 casas Tipo 2. Entretanto, os fiscais só identificaram a reconstrução de 35 casas Tipo 1 e de 15 casas Tipo 2.

14. O laudo indica a localização de todos esses imóveis (peça 5, p. 24). A despeito disso, em nenhum momento a recorrente indicou quais seriam os outros. Sequer trouxe aos autos elementos a fim de justificar a licitude dos pagamentos, tais como fotografias ou vídeos. Assim, rejeito o argumento.

15. Observou-se, no caso concreto, que o termo de recebimento constituiu mera tentativa de conferir regularidade ao processo, pois as obras que deveriam ter sido realizadas não foram encontradas. Assim, como a recorrente recebeu valores superiores à contrapartida esperada, a decisão atacada mostrou-se acertada em exigir da construtora e dos signatários do termo de recebimento o ressarcimento de valores.

16. Ante as razões expostas, nego a preliminar de ilegitimidade passiva.

17. Inexiste também cerceamento de defesa. O ajuste, já considerando a prorrogação de prazo firmada no primeiro termo aditivo, teve sua vigência no período compreendido entre 17/9/2002 e 18/11/2003. Em que pese o termo de recebimento das obras ser de 1/7/2003, tenho que a data a partir da qual configurou-se a irregularidade atinente à execução parcial configurou-se ao final do convênio, ou seja, 18/11/2003. A citação da recorrente ocorreu em 20/8/2012, ou seja, quase nove anos depois de configurada a falha.

18. Este Tribunal entende que o prejuízo ao contraditório e à ampla defesa causado pela demora na notificação dos jurisdicionados só ocorre, em regra, quando houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data da ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis, conforme disposto no art. 6º, inciso II, da IN TCU 71/2012. Ademais, não se discute neste processo uma especificidade técnica, o que poderia eventualmente prejudicar o direito de defesa da entidade após o decurso dos anos, mas tão somente a indicação de quais seriam as outras residências que sofreram as intervenções.

19. O fato de apenas o ex-prefeito ter sido notificado, em junho de 2006, pelo poder concedente quanto às irregularidades não implica tratamento desfavorável à recorrente. Ambos foram regularmente citados pelo TCU e tiveram oportunidade de produzir provas que julgassem relevantes para o afastamento de suas responsabilidades. Logo, o argumento deve ser rejeitado.

20. Por último, cabe ressaltar que, no Acórdão 1.441/2016, o Plenário resolveu incidente de uniformização de jurisprudência, optando pela aplicação dos comandos previstos no Código Civil (art. 205) no tocante à prescrição das sanções aplicadas pelo TCU. Dessa forma, considerando que as irregularidades são do ano de 2003 e a citação foi ordenada em 2012, não decorreu prazo superior a dez anos, razão pela qual não estão prescritas as sanções no caso concreto.

21. Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.
TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de agosto de 2018.

BENJAMIN ZYMLER
Relator