TC 025.466/2021-6

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Superintendência Estadual da Funasa em Rondônia

Responsáveis: Maria do Carmo Barcellos (CPF: 238.132.372-49), Carlos Leonardo Pereira da Silva (CPF: 121.173.820-53), Poli Engenharia e Comercio Ltda (CNPJ: 01.379.965/0001-08), Cecil - Construcoes Eletricas e Civil Ltda (CNPJ: 03.238.258/0001-19) e R & L Construtora Ltda (CNPJ: 04.880.439/0001-07)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: Arquivamento

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Superintendência Estadual da Funasa em Rondônia, em desfavor de Maria do Carmo Barcellos (CPF: 238.132.372-49), Carlos Leonardo Pereira da Silva (CPF: 121.173.820-53), Poli Engenharia e Comércio Ltda (CNPJ: 01.379.965/0001-08), Cecil - Construções Elétricas e Civil Ltda (CNPJ: 03.238.258/0001-19) e R & L Construtora Ltda (CNPJ: 04.880.439/0001-07), em razão de prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário realizadas por meio do convênio 1233/2002, de registro Siafi 476505 (peça 4), firmado entre a FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE e a Proteção Ambiental Cacoalense - Paca/RO, e que tinha por objeto o instrumento descrito como "EXECUÇÃO DE AÇÕES DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE DA POPULAÇÃO INDÍGENA.".

HISTÓRICO

2. O convênio 1233/2002 foi firmado no valor de R$ 2.139.212,92, sendo R$ 2.139.212,92 à conta do concedente e R$ 0,00 referentes à contrapartida do convenente. Teve vigência de 26/12/2002 a 1/5/2004, com prazo para apresentação da prestação de contas em 30/7/2004.

3. O plano de trabalho previa a construção de 2 casas de saúde indígena, 8 postos de saúde, aquisição de equipamentos e capacitação de pessoal (peças 41 a 45).

4. Os repasses efetivos da União totalizaram R$ 2.139.212,92 (peça 46), sendo R$ 138.402,00 depositados em 4/4/2003 (peça 47, p. 2) e R$ 1.897.665,91 depositados em 14/7/2003 (peça 47, p. 17).

5. Para execução dos serviços foram contratadas as empresas Poli Engenharia e Comércio Ltda. (peça 16), Cecil - Construções Elétricas e Civil Ltda. (peça 15) e J. Trindade e Cia Ltda. (peça 14), cujo nome foi posteriormente alterado para R & L Construtora Ltda. Constam, também, pagamentos à Construtora Mosaico Ltda. (peça 24).

6. O relatório de visita técnica de 6/10/2008 (peça 7) apontou diversas impropriedades documentais que impediam a comprovação da execução de serviços que totalizaram R$ 267.515,24.

7. Parecer financeiro de 24/10/2012 informou que, com base nas manifestações técnicas, o objeto foi concluído e os objetivos alcançados (peça 38, p. 3). Entretanto, R$ 268.309,63 em despesas foram consideradas irregulares, das quais R$ 267.515,24 foram impugnadas pela área técnica de engenharia e o restante relacionado a divergências entre débitos e créditos na conta do convênio, bem como tarifas bancárias.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71656893.

8. Em 11/11/2004 foram devolvidos R$ 39,34 (peça 47, p. 1).

9. A prestação de contas e complementações enviadas foram analisadas por meio dos documentos constantes nas peças 2, 34, 35, 36 e 38, cujo resultado foi a impugnação de R$ 268.129,63 em despesas.

10. Os responsáveis arrolados na fase interna, à exceção da Cecil - Construções Elétricas e Civil Ltda, foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, em 19/9/2018, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente da Superintendência Estadual da Funasa em Rondônia autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 99). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 74/2020.

11. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas (peça 102), foi a constatação da seguinte irregularidade:

> Ausência parcial de documentação de prestação de contas dos recursos federais repassados ao Proteção Ambiental Cacoalense - Paca/RO, no âmbito do convênio descrito como "EXECUÇÃO DE AÇÕES DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE DA POPULAÇÃO INDÍGENA.". Não aprovação na prestação de contas.

12. No relatório (peça 103), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 381.138,68, imputando-se a responsabilidade a Maria do Carmo Barcellos, Coordenadora Geral, no período de 1/1/2002 a 31/12/2004, na condição de beneficiário, Carlos Leonardo Pereira da Silva, Vice - Coordenador, no período de 1/1/2002 a 31/12/2004, na condição de beneficiário, Poli Engenharia e Comércio Ltda, na condição de contratado, Cecil - Construções Elétricas e Civil Ltda, na condição de contratado e R & L Construtora Ltda., atual denominação da J. Trindade e Cia Ltda., na condição de contratado.

13. Em 18/5/2021, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 107), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 108 e 109).

14. Em 9/7/2021, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 110).

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

15. Verifica-se que, com exceção da sra. Maria do Carmo Barcellos, houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 6/8/2004, e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

15.1. Maria do Carmo Barcellos, por meio do edital acostado à peça 52, publicado em 27/3/2012.

15.2. Carlos Leonardo Pereira da Silva, por meio do ofício acostado à peça 53, recebido em 20/10/2014, conforme AR (peça 77).

15.3. Poli Engenharia e Comércio Ltda, por meio do ofício acostado à peça 83, recebido em 16/11/2018, conforme AR (peça 85).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71656893.

15.4. Cecil - Construções Elétricas e Civil Ltda. não foi devidamente notificada.

15.5. J. Trindade e Cia Ltda., por meio do ofício acostado à peça 58, recebido em 13/9/2014, conforme AR (peça 59).

Valor de Constituição da TCE

16. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R$ 1.223.068,91, portanto superior ao limite mínimo de R$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

17. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com os mesmos responsáveis:

Responsável	Processo
Maria do Carmo Barcellos	031.703/2015-1 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-5061-26/2015-2C , referente ao TC 037.318/2011-0"] 027.547/2015-9 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-3439-18/2015-1C , referente ao TC 012.065/2013-7"] 027.546/2015-2 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-3439-18/2015-1C , referente ao TC 012.065/2013-7"] 006.124/2017-8 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-8657-34/2015-2C , referente ao TC 006.583/2010-5"] 006.120/2017-2 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-4526-31/2014-2C , referente ao TC 006.583/2010-5"] 031.702/2015-5 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-5061-26/2015-2C , referente ao TC 037.318/2011-0"] 011.109/2013-0 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-7617-45/2012-1C , referente ao TC 009.801/2010-3"] 011.106/2013-1 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-7617-45/2012-1C , referente ao TC 009.801/2010-3"] 032.391/2012-9 [CBEX, encerrado, "COBRANÇA EXECUTIVA DE MULTA ORIGINÁRIA DO(S) AC(S) AC-10.426-43/2011-1C , REFERENTE AO TC 028.789/2009-2"] 032.389/2012-4 [CBEX, encerrado, "COBRANÇA EXECUTIVA DE DÉBITO ORIGINÁRIA DO(S) AC(S) AC-10.426-43/2011-1C , REFERENTE AO TC 028.789/2009-2"] 012.065/2013-7 [TCE, encerrado, "Execução parcial do objeto pactuado no Convênio n° 1506/2002, SIAFI 473798, celebrado entre a Funasa e a entidade Proteção Ambiental Cacoalense - PACA - Cacoal/RO, que tinha por objeto a implantação de "melhorias sanitárias domiciliares e implantação dos sistemas de abastecimento de água", nas áreas indígenas pertencentes ao DSEI Vilhena"] 037.318/2011-0 [TCE, encerrado, "CONVÊNIO Nº 316/99 - IMPUGNAÇÃO PARCIAL DE DESPESAS"] 009.801/2010-3 [TCE, encerrado, "CONTRATO DE REPASSE MDA/CAIXA N° 157.915-67/2003. NÃO CONSECUÇÃO DOS OBJETIVOS PACTUADOS"] 006.583/2010-5 [TCE, encerrado, "CONVÊNIONº 1992/2001- EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO"] 028.845/2010-2 [TCE, encerrado, "CONVÊNIO Nº 006/2001"] 028.789/2009-2 [TCE, encerrado, "CONVÊNIO Nº 37/2002 - IRREGULARIDADE NA EXECUÇÃO"] 015.645/2005-2 [REPR, encerrado, "CONVÊNIOS 006/2001 (SIAFI 412473); 316/99 (SIAFI 375028); 037/2002 (SIAFI 447504), COM A PACA-PROTEÇÃO AMBIENTAL CACOALENSE"]

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71656893.

Carlos Leonardo Pereira da Silva	027.548/2015-5 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-3439-18/2015-1C , referente ao TC 012.065/2013-7"] 027.546/2015-2 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-3439-18/2015-1C , referente ao TC 012.065/2013-7"] 006.124/2017-8 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-8657-34/2015-2C , referente ao TC 006.583/2010-5"] 006.119/2017-4 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-4526-31/2014-2C , referente ao TC 006.583/2010-5"] 012.065/2013-7 [TCE, encerrado, "Execução parcial do objeto pactuado no Convênio n° 1506/2002, SIAFI 473798, celebrado entre a Funasa e a entidade Proteção Ambiental Cacoalense - PACA - Cacoal/RO, que tinha por objeto a implantação de "melhorias sanitárias domiciliares e implantação dos sistemas de abastecimento de água", nas áreas indígenas pertencentes ao DSEI Vilhena"] 006.583/2010-5 [TCE, encerrado, "CONVÊNIONº 1992/2001- EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO"]
Poli Engenharia e Comércio Ltda	006.124/2017-8 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-8657-34/2015-2C , referente ao TC 006.583/2010-5"] 006.121/2017-9 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-4526-31/2014-2C , referente ao TC 006.583/2010-5"] 006.583/2010-5 [TCE, encerrado, "CONVÊNIONº 1992/2001- EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO"]

18. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

19. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que Maria do Carmo Barcellos, Carlos Leonardo Pereira da Silva, Poli Engenharia e Comércio Ltda, Cecil - Construções Elétricas e Civil Ltda e R & L Construtora Ltda. eram as pessoas responsáveis pela gestão e execução dos recursos federais recebidos por meio do convênio 1233/2002, tendo o prazo final para apresentação da prestação de contas expirado em 30/7/2004.

20. Verifica-se que, à exceção da empresa Cecil - Construções Elétricas e Civil Ltda., que não teve sua notificação comprovada, foi dada oportunidade de defesa aos agentes responsabilizados na fase interna, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, LV, da Constituição Federal), conforme detalhado no item "Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN/TCU 71/2012", subitem "Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa".

21. Entretanto, os responsáveis eximiram-se de apresentar justificativas para elidir a irregularidade e não recolheram o montante devido aos cofres do Tesouro Nacional, razão pela qual suas responsabilidades forma mantidas pelo instaurador.

22. Cabe destacar que apenas uma das empresas inicialmente envolvidas, a Construtora Mosaico Ltda., foi devidamente notifica em 12/9/2014 (peças 54 e 55), manifestou-se na fase interna (peças 70 a 72) e teve sua responsabilidade afastada.

23. O primeiro ofício encaminhado à sra. Maria do Carmo Barcellos é datado de 29/11/2007 (peça 49). No entanto, não há comprovante de recebimento desse e dos ofícios seguintes (peças 25, 30, 50). Apenas em 27/3/2012 foi publicado edital convocando-a a defender-se (peça 52, p. 7-8).

24. No caso do sr. Carlos Leonardo Pereira da Silva, as diversas tentativas de notificação começaram em 2014 (peça 53) e se sucederam (peças 29 e 62), sem sucesso, até 2018 (peças 80 e 82), quando finalmente logrou-se notificá-lo. Observa-se, no entanto, informação não oficial de recebimento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71656893.

em 5/9/2014 (peça 53, p. 9), sem acompanhamento do devido AR.

25. Quanto às demais empresas envolvidas, a J. Trindade e Cia Ltda., atualmente R & L Construtora Ltda., foi notificada em 13/9/2014 (peças 58 e 59), a Poli Engenharia e Comércio Ltda., em 16/11/2018 (peças 83 e 85) e a Cecil - Construções Elétricas e Civil Ltda. nem chegou a ser notificada.

26. Verifica-se que, à exceção da sra. Maria do Carmo Barcellos, transcorreram mais de 10 anos entre os fatos e as notificações dos responsáveis, situação que prejudica o exercício da ampla defesa e do contraditório, sendo justificável o arquivamento processual com base no art. 212 do Regimento Interno/TCU c/c os arts. 6º, II, e 19 da Instrução Normativa TCU nº 71/2012.

27. Em relação ao débito atribuído à sra. Maria do Carmo Barcellos, é necessário destacar os seguintes aspectos.

28. A constatação do débito se deu a partir do relatório de visita técnica de 6/10/2008 (peça 7). Nesse relatório, o engenheiro da Funasa estimou (peça 7, p. 7) diversos serviços não executados de responsabilidade: da Construtora Mosaico Ltda., totalizando R$ 76.945,80; da Cecil - Construções Elétricas e Civil Ltda., R$ 28.186,59; da Poli Engenharia e Comércio Ltda., R$ 34.385,54; e da J. Trindade e Cia Ltda., R$ 127.997,31.

29. No caso da Construtora Mosaico Ltda. os serviços foram considerados como não executados pois os aditivos não foram aprovados pela Funasa. O mesmo se concluiu em relação ao débito da J. Trindade e Cia Ltda., visto que as construções realizadas não foram previamente aprovadas pela concedente.

30. Não se trata, portanto, de um pagamento por serviço não prestado, uma vez que as obras foram realizadas e os postos, segundo a própria Funasa afirmou por diversas vezes, estavam operacionais. Poderia ser o caso de um desvio de objeto, sem dano ao erário, mas sujeitando a responsável a multa do art. 58, I, da Lei 8.443/1992.

31. Quanto ao débito relacionado à Poli Engenharia e Comércio Ltda. o relatório informa ter utilizado, na falta das planilhas originais de custos, as planilhas elaboradas pela Proteção Ambiental Cacoalense - Paca/RO, quando da estimativa de custos das licitações.

32. Ainda que não seja a forma ideal de se apurar serviços não executados, pode-se considerar a forma como válida e capaz de estimar tais inexecuções com razoável certeza. Entretanto, há informação no relatório técnico (peça 7, p. 5) de que "é possível avaliar elementos construtivos que possam ser visualizados, o que não ocorre com os serviços enterrados ou ocultos que não poderão ser analisados minuciosamente, visto que o fator qualidade executiva e os tipos de materiais utilizados levam as análises ao campo fictício;".

33. Essa dúvida fragiliza o critério de estimativa adotado pelo engenheiro da Funasa uma vez que os R$ 34.385,54 podem muito bem se enquadrar nessa situação de análise fictícia, pois representam 14,28% do total pago à construtora, que foi de R$ 240.814,52.

34. De semelhante modo, o débito de R$ 28.186,59, atribuído como pagamento a maior para a Cecil - Construções Elétricas e Civil Ltda., também pode estar maculado pela análise fictícia apontada pelo engenheiro, não havendo razoável certeza de que tenha ocorrido.

35. A princípio, não fosse a incerteza quanto à real existência do pagamento a maior, poderia se promover a citação da responsável por esses débitos.

36. No entanto, há que se considerar que tais divergências, que totalizam R$ 62.572,13, representam 2,93% dos R$ 2.139.212,92 aplicados no objeto, valor pouco representativo, principalmente dada a fragilidade com a qual foi apurado.

37. Além disso, segundo constatado pela Funasa, o objeto foi executado e atingiu o alcance social pretendido.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71656893.

38. Assim, dadas as particularidades do caso concreto, cuja existência de dano ao erário não foi devidamente caracterizada, propõe-se o afastamento do débito e arquivamento do processo, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno/TCU c/c o art. 5º, *caput*, da Instrução Normativa TCU nº 71/2012.

Prescrição da Pretensão Punitiva

39. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva dos responsáveis.

40. No caso em exame, ocorreu a prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu em 6/8/2004 e o ato de ordenação da citação ainda não ocorreu até 10/08/2022.

CONCLUSÃO

41. A partir dos elementos constantes nos autos e do exame das ocorrências descritas na seção "Exame Técnico", concluiu-se que o processo se encontra em condições de ser arquivado, sem julgamento de mérito, por ausência de pressupostos para seu desenvolvimento válido e regular, com fulcro no art. 212 do Regimento Interno/TCU c/c os arts. 5º, *caput*, 6º, II, e 19 da Instrução Normativa TCU nº 71/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

42. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) arquivar o processo, sem julgamento de mérito, por ausência de pressupostos para seu desenvolvimento válido e regular, com fulcro no art. 212 do Regimento Interno/TCU c/c os arts. 5º, *caput*, 6º, II, e 19 da Instrução Normativa TCU nº 71/2012;

b) dar ciência da deliberação que determinar o arquivamento proposto à sra. Maria do Carmo Barcellos, ao Carlos Leonardo Pereira da Silva, à Poli Engenharia e Comércio Ltda., à Cecil - Construções Elétricas e Civil Ltda., à R & L Construtora Ltda., e à Superintendência Estadual da Funasa em Rondônia.

SecexTCE, em 10 de agosto de 2022.

(Assinado eletronicamente)
RODRIGO CALDAS GONÇALVES
AUFC – Matrícula TCU 3857-1

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 71656893.