

TC 017.162/2010-6

Tipo: Tomada de contas especial (recurso de reconsideração)

Unidade jurisdicionada: Município de Caridade/CE.

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

Advogados: não há.

Sumário: Tomada de contas especial. Falta de comprovação do bom e regular emprego de recursos tomados por força de convênio. Débito. Multa. Acórdão 698/2013 - TCU - 2ª Câmara. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Provimento parcial. Ciência aos interessados.

1. 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 (gestão: 2001-2004), em razão de irregularidades na aplicação de recursos federais tomados pelo Convênio 160/2002, que tinha por objeto a reconstrução e recuperação de danos causados pelas chuvas no distrito de Inhuporanga/Campos Belos.

HISTÓRICO

2. A empresa Construtora R. Alexandre Ltda. foi chamada aos autos pelo Ofício 1589/2012, de peça 17 (recebido em 20/8/2012 - peça 28), para apresentar alegações de defesa sobre as seguintes questões:

a) não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio 160/2002, Siafi n. 464166, celebrado entre a União, pelo Ministério da Integração Nacional, por intermédio da Secretaria Nacional de Defesa Civil, e o município de Caridade/CE, que teve por objeto a ação de reconstrução e recuperação de danos no distrito de Inhuporanga (Campos Belos), uma vez que os documentos apresentados à título de prestação de contas não correspondem fielmente às movimentações financeiras ocorridas na conta corrente do Convênio, conforme informações constantes dos extratos bancários e demais registros fornecidos pelo Banco do Brasil, além de terem ocorrido diversas transações a débito e a crédito na conta corrente do Convênio, dificultando a identificação da origem dos valores que foram utilizados para custear os pagamentos;

b) o Sr. Francisco Júnior Lopes Tavares, ex-Prefeito do município de Caridade/CE, e o Sr. Pedro Teixeira Cidade, então Secretário de Obras do município de Caridade/CE, assinaram, em 1/7/2003, o Termo de Aceitação da Obra atinente ao Convênio 160/2002, executada pela Construtora R. Alexandre Ltda., no valor R\$ 523.482,80, atestando que as obras e serviços estavam inteiramente concluídos e haviam sido executados de perfeito acordo com os projetos, especificações e demais elementos contratados e autorizados, estando atendendo plenamente a comunidade, o que foi refutado pelo técnicos da Caixa Econômica Federal, ao afirmarem que o número de unidades construídas é bem inferior ao do projeto e a relação de beneficiários não confere com os ocupantes das unidades; e

c) 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, contudo, as informações bancárias demonstram que a empresa recebeu a quantia de R\$ 437.479,04.

3. A empresa Sol Nascente Serviços e Construções Ltda. foi citada pelo Ofício 1.587/2012, peça 19 (recebido em 22/8/2012 - peça 27), para apresentar alegações de defesa sobre os itens a e b do ofício acima transcrito, e sobre as seguintes questões:

c) a empresa Sol Nascente e Serviços e Construções Ltda. assinou recibos atestando o recebimento de R\$ 26.068,10, referente às notas fiscais 0124 e 0138, mas as informações fornecidas pelo Banco do Brasil não comprovam tais recebimentos; e

d) a empresa Sol Nascente Serviços e Construções Ltda. não tinha capacidade operacional para executar as obras do Convênio 160/2002, já que, segundo informações da Rais, ela não tinha empregado registrado em 2002 e, em 2003, registrou apenas três empregados, dois deles contratados em 1/7/2003, já no final do contrato celebrado junto à Prefeitura Municipal de Caridade/CE (a última nota fiscal foi datada de 22/7/2003 - parágrafo 54 retro e Peça 4, p. 33).

4. A empresa Geoplan S/C Ltda. foi citada pelo Ofício 1.586/2012, peça 20 (recebido em 20/8/2012 - peça 29), para apresentar alegações de defesa sobre os itens a e b do ofício transcrito no item 2, e sobre as seguintes questões:

c) apesar de a empresa Geoplan S/C Ltda. ter assinado recibos atestando o recebimento de R\$ 146.441,90, referente às notas fiscais n. 108 e 133, as informações do Banco do Brasil demonstram que a empresa recebeu R\$ 70.000,00, em 2/10/2002, R\$ 75.269,00, em 30/10/2002, e R\$ 83.500,00, em 31/1/2003, totalizando R\$ 228.769,00; e

d) a empresa Geoplan S/C Ltda. (CNPJ 06.573.992/0001-22) não tinha capacidade operacional para executar as obras do Convênio 160/2002, já que, segundo informações da Rais, em 2002 e 2003 ela não possuía nenhum empregado registrado.

5. Após o desenvolvimento do processo, esta Corte exarou o Acórdão 698/2013 - TCU - 2ª Câmara (peça 67), que possui a seguinte redação:

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 Inhuporanga/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.

6. O fundamento da condenação foi a falta de comprovação do nexo de causalidade entre despesas realizadas com recursos do convênio e a execução física do seu objeto. Cumpre registrar que a imputação de débito pelo valor integral dos recursos federais transferidos decorreu de não ter ficado possível atestar a origem dos recursos usados na execução do objeto, mesmo tendo a execução parcial sido reconhecida.

7. A empresa R. Alexandre Ltda. interpôs recursos de reconsideração (peça 80) contra essa decisão, cujo exame é feito a seguir.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. A Serur realizou exame preliminar (peça 86), ratificado por despacho do Exmo. Ministro-Relator José Jorge (peça 89), no sentido de conhecer do presente recurso de reconsideração, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.3.3, 9.4 e 9.6 do Acórdão 698/2013 - TCU - 2ª Câmara.

EXAME TÉCNICO

Argumento

9. A recorrente afirma que não pode ser apenada em razão da movimentação financeira da conta corrente do convênio. Fundamenta dizendo que tal se trata de ato de responsabilidade dos agentes públicos responsáveis pela gestão do convênio, a quem compete comprovar sua boa e regular execução.

Análise

10. Esta Corte tem competência para condenar solidariamente com agente público “terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado”, com base na art. 16, § 2º, alínea “b”. Vê-se, pois, que essa condenação depende de o particular ter concorrido para o cometimento do dano. Isto é, é preciso que haja conduta sua que se possa pôr em nexo de causalidade com o ilícito de que resultou o dano.

11. Desse modo, quaisquer irregularidades envolvendo a movimentação financeira da conta corrente do convênio não pode ser imputada à recorrente. Apenas quem movimentou mal os recursos da conta bancária pode sofrer qualquer forma de condenação por isso.

12. Essas considerações são muito importantes para o que ora se examina. Como visto no item 6 deste exame, o fato de não se saber ao certo a origem dos recursos constou como fundamento da condenação pela totalidade dos recursos repassados. Ora, essa dúvida decorre da atuação dos gestores e não pode ser utilizada para majorar a condenação da recorrente. Nesse sentido, deve-se ter em conta, ainda, que a única origem de recurso que a recorrente poderia demonstrar é a dos que recebeu do convenente. Isso porque ela não tem qualquer documento acerca da gestão dos recursos em pauta no que diz respeito ao repasse pelo concedente.

13. Assim, é de se dar razão à recorrente. E não apenas a ela. O fundamento de extensão da condenação para a totalidade dos recursos foi invocado contra todas as empresas e agentes públicos. Trata-se, portanto, de elemento objetivo que, nos termos do art. 281 RITCU, deve beneficiar os

demaís responsáveis. No caso, esse benefício se estende apenas às empresas, uma vez que os outros condenados, na qualidade de agentes públicos que externam a vontade da Administração Pública, poderiam perfeitamente demonstrar a origem dos recursos, mesmo que para tanto tivessem que recorrer às vias judiciais em razão de eventual falta de ocupação dos seus cargos de então.

Argumento

14. A recorrente alega que não pode ser solidariamente condenada, por força de ter executado o contrato devidamente. Fundamenta dizendo que o termo de aceitação das obras firmado em 1/7/2003 faz prova disso.

Análise

15. Aqui, não há de se reconhecer total razão à recorrente. O documento 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 em 5/4/2006 e não concluiu que foi entregue em sua totalidade, como visto no Relatório de peça 5, p. 23-25. Antes, houve execução de apenas 59,35% (correspondentes a R\$ 318.258,04) do objeto contratual. Note-se que o item 5 e seus subitens desse relatório (peça 5 de, p. 24) indicam a existência de várias coincidências entre as obras previstas como objeto do convênio e as executadas.

16. Assim, verifica-se um conflito de provas contidas nos autos. Considerando-se que o signatário do termo de aceitação da obra também foi condenando nestes autos e que a CEF é parte a quem a declaração sobre a execução do objeto não aproveita, tem-se que a força probatória do relatório é maior do que a do termo de aceitação da obra. Ainda, os responsáveis condenados nestes autos poderiam ter trazido provas mais robustas para infirmar o declarado no relatório da CEF, mas não o fizeram. Portanto, deve-se concluir pela veracidade do declarado no relatório, afastando o termo de aceitação da obra.

17. Ocorre que, como visto no item 6 deste exame, a recorrente foi condenada em montante igual à totalidade dos recursos recebidos. No entanto, a análise dos itens 10-13 deste exame conclui que o fundamento dessa condenação não se aplica à recorrente. Ela recebeu recursos e executou parte do que foi contratado. Se ela recebeu esses recursos partindo de Convênio em exame ou de outra fonte é questão pertinente apenas para a condenação dos gestores efetivos dos recursos. Portanto, é de se concluir que a condenação deve ser reduzida no montante de R\$ 318.258,04, valor este correspondente à parcela da obra executada, de acordo com a vistoria realizada pela CEF. No cálculo desse abatimento, devem ser elididas as primeiras parcelas recebidas, pois vai resultar em menor acúmulo de juros de mora e atualização monetária. Desse abatimento, remanesce à recorrente o seguinte débito:

Valor original (em R\$)	Data da ocorrência
58.721,00	20/01/2003
60.500,00	27/02/2003

18. Cabem aqui as mesmas considerações do item 13 deste exame, já que a situação das empresas condenadas é em tudo assemelhado à da recorrente. Todas tiveram a emissão favorável do termo de aceitação pela integridade da obra (peça 3, p. 12-14) e pelo menos alguma parcela de recursos considerados devidamente empregados no relatório da CEF. No caso, a empresa Sol Nascente Serviços e Construções Ltda. teve o reconhecimento de que R\$ 6.200,28 foram executados, motivo pelo qual devem ser abatidos segundo a mesma metodologia apontada no item imediatamente acima. Já no caso da empresa Geoplan S/C Ltda., houve reconhecimento da execução integral do objeto, o que enseja elisão de sua responsabilidade. O débito remanescente da empresa Sol Nascente Serviços e Construções Ltda fica assim:

Valor original (em R\$)	Data da ocorrência
6.576,72	17/12/2002
10.000,00	19/09/2003

19. Essas considerações em nada modificam a responsabilidade dos agentes públicos condenados pela decisão recorrida, uma vez que a dúvida acerca da origem dos recursos continua caracterizada nos autos e é decorrente de ato que pode ser imputado a eles. Transferindo os débitos elididos das empresas para o exclusivo desses responsáveis, tem-se a seguinte relação:

Valor original (em R\$)	Data da ocorrência
70.000,00	02/10/2002
75.269,00	30/10/2002
50.000,00	18/11/2002
179.621,12	05/12/2002
6.200,28	17/12/2002
67.357,92	18/12/2002
21.279,00	20/01/2003
83.500,00	31/01/2003

Argumento

20. A recorrente asseve que as pretensões desta Corte estão prescritas, uma vez que a responsabilidade civil sobre a obra, segundo legislação vigente, é de cinco anos. Aponta passagem doutrinária segundo a qual a falta de lei fixando prazo prescricional não pode sujeitar os servidores ou particulares a ficar perpetuamente sujeitos à ação administrativa por ato ou fato praticado há muito no tempo.

Análise

21. A jurisprudência desta Corte é pacífica em que as pretensões envolvendo débito são imprescritíveis, com base no art. 37, § 5º, da CF/88. O STF, inclusive, já se pronunciou nesse sentido no âmbito do MS 26210-DF.

22. Assim, não merece acolhida a alegação da recorrente.

CONCLUSÃO

23. A recorrente mostra que o fundamento de sua condenação não se amolda de todo aos limites da responsabilidade que pode incidir a si e às demais empresas condenadas nestes autos em razão de estar calcado em condutas que não foram praticadas por si. Por esse motivo, entende-se que o débito imputado às empresas contratadas deve ser correspondente à parcela não executada da obra, sob pena de incorrer em enriquecimento ilícito da administração.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Diante do exposto, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer do presente recurso de reconsideração, com base nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, com vistas a (i) diminuir os débitos imputados às empresas Construtora R. Alexandre Ltda. e Sol Nascente Serviços e Construções Ltda. e, conseqüentemente, as multas a elas aplicadas; e (ii) excluir a responsabilidade da empresa Geoplan S/C Ltda sobre o débito a ela imputado, passando os itens 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3, 9.3.4 e 9.4 do Acórdão 698/2013 - TCU - 2ª Câmara a figurar com a seguinte redação:

9.3.1. Francisco Júnior Lopes Tavares:

Valor original (em R\$)	Data da ocorrência
-------------------------	--------------------

20.000,00	11/10/2002
1,00	02/01/2003
1,00	03/02/2003
1,00	05/03/2003
1,00	1º/4/2003
1,00	02/05/2003
1,00	02/06/2003
1,00	1º/7/2003
1,00	1º/8/2003
7,00	19/09/2003

9.3.2. Francisco Júnior Lopes Tavares, solidariamente com Pedro Teixeira Cidade:

Valor original (em R\$)	Data da ocorrência
70.000,00	02/10/2002
75.269,00	30/10/2002
50.000,00	18/11/2002
179.621,12	05/12/2002
6.200,28	17/12/2002
67.357,92	18/12/2002
21.279,00	20/01/2003
83.500,00	31/01/2003

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

Valor original (em R\$)	Data da ocorrência
58.721,00	20/01/2003
60.500,00	27/02/2003

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

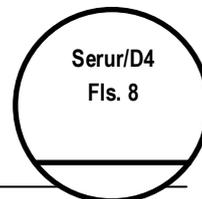
Valor original (em R\$)	Data da ocorrência
6.576,72	17/12/2002
10.000,00	19/09/2003

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;	20.000,00
Sol Nascente Serviços e Construções Ltda.	a definir
Construtora R. Alexandre Ltda.	a definir

b) dar ciência aos recorrentes e a demais interessados.

TCU/Serur/4ª Diretoria, em 10/6/2014



Daniel de Albuquerque Violato
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 8132-9