TC 013.816/2012-8

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura municipal de Malta/PB

Responsáveis: Antônio Fernandes Neto (CPF 251.645.974-20), Saulo José de Lima (CPF 078.530.504-10), Construtora Caiçara Ltda. (CNPJ 04.324.360/0001-08), Romero Luiz Batista (CPF 548.085.704-59) e José Maria de Oliveira (CPF 739.333.414-34)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: de mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor do Sr. Antônio Fernandes Neto, prefeito do município de Malta/PB, gestão 2001-2004, em razão da impugnação total das despesas, motivada pela não apresentação da prestação de contas relativa à segunda e à terceira parcelas do convênio e pela não aprovação da execução física da obra, quanto aos recursos transferidos por força do Convênio 1249/2002 (SIAFI 474304), cujo objeto previa a execução de sistema de esgotamento sanitário no município.

HISTÓRICO

2. Conforme disposto no Quadro II, que tratou das Informações Gerais do Convênio (peça 1, p. 171), foram previstos R$ 141.600,00 para a execução do objeto, dos quais R$ 139.971,60 seriam repassados pelo concedente e R$ 1.628,40 corresponderiam à contrapartida. Os recursos federais foram repassados em três parcelas, conforme a seguir discriminado. Entretanto, o valor correspondente à terceira parcela, acrescido dos rendimentos de aplicação financeira foram ressarcidos pelo município.

Ordem bancária	Data de emissão	Valor (R$)	Data do Crédito
2003OB007876	16/12/2003	55.988,60	18/12/2003
2004OB001421	9/3/2004	41.991,00	
2005OB900058	20/1/2005	41.992,00	24/1/2005

3. De acordo com o extrato do instrumento no SIAFI (peça 1, p. 171-173), o ajuste foi celebrado para viger no período de 17/12/2002 até 17/12/2003, incluído o prazo para apresentação da prestação de contas. Porém, devido a atrasos na liberação dos recursos financeiros, a vigência foi sucessivamente prorrogada pela Funasa, de ofício, até 20/1/2006 (peça 1, p. 233, 271 e 305).

4. Após inspeções e pareceres que culminaram com a aprovação da prestação de contas da primeira parcela e com autorização para liberação da terceira parcela dos recursos, a Funasa emitiu o Relatório de Visita Técnica 58/2005 (peça 2, p. 32-48), no qual concluiu que o objetivo do convênio não havia sido alcançado, mesmo tendo aferido 56,39% de execução física dos serviços. A execução foi considerada nula e o valor recebido pelo município deveria ser integralmente ressarcido.

5. De início, visando dar continuidade às obras, a Funasa encaminhou o resultado da vistoria ao prefeito sucessor, Sr. Ajácio Gomes Wanderley, por intermédio da Notificação 29/Diesp/Core/PB, de 20/6/2005 (peça 2, p. 26-28). Entretanto, ele não se manifestou naquela oportunidade.

6. Diante desses fatos, a Funasa resolveu instaurar a presente TCE, motivando-a pela não apresentação da prestação de contas referente à segunda e à terceira parcelas do convênio e pela não aprovação da execução física das obras, cujo percentual de execução foi mensurado em 56,39%, porém

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52283313.

com percentual de atingimento do objeto avaliado em 0,0%.

7. O prefeito signatário do instrumento, Sr. Antônio Fernandes Neto, foi então notificado pelo Ofício 707/2006/PT N° 265/06-TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (peça 2, p. 68), para oferecer defesa ante a não apresentação da prestação de contas das duas últimas parcelas do convênio e/ou recolher aos cofres da Funasa o débito correspondente ao valor integral repassado ao município. A responsabilidade dele foi registrada no SIAFI por intermédio da 2006NL600711 (peça 2, p. 112).

8. Em expediente semelhante, Ofício 707-A/2007/PT N° 265/06-TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (peça 2, p. 138), o tomador de contas especial notificou o prefeito sucessor para apresentar a prestação de contas referente à 2ª e 3ª parcelas do convênio ou a documentação comprobatória de eventual medida judicial interposta pelo município contra o ex-prefeito, bem como para recolher o débito imputado pela Funasa.

9. Ao se pronunciar sobre a notificação, o então prefeito, Sr. Ajácio Wanderley, disse estar impossibilitado de dar continuidade às obras objeto do convênio e encaminhou ao tomador de contas Guia de Recolhimento da União (GRU) e o respectivo comprovante de pagamento referente ao valor da terceira parcela acrescido dos rendimentos de aplicação financeira (peça 2, p. 140-160 e 164-170).

10. O Sr. Antônio Fernandes Neto, em sua defesa perante a concedente (peça 2, p. 174-182), primeiro disse não ter sido devidamente notificado em seu endereço; segundo argumentou que seria responsável apenas pelas duas primeiras parcelas do convênio, às quais correspondia o percentual de execução constatado pela Funasa (70,2%) como pressuposto para liberação da terceira parcela; e ao final requereu uma reanálise do processo, precedida de nova visita para inspeção das obras.

11. Instada a se pronunciar sobre os pedidos formulados pelo ex-prefeito, a Divisão de Engenharia de Saúde Pública da Funasa (DIESP) entendeu que seria descabida outra vistoria nas obras, porquanto as informações trazidas pelo Sr. Antônio Fernandes Neto não diferiam dos elementos já colhidos na visita realizada em 2005. Nesse sentido, foi ressaltado pela DIESP que o percentual de execução apontado no Relatório de Visita Técnica 02/2004 (70,25%) dependia do atendimento de pendências que ao final não foram adimplidas; e que a última visita realizada às obras (Relatório de Visita Técnica 58/2005/DIESP/CORE/PB) apontara o percentual de execução física em 56,39%, e atingimento do objeto em 0,0% (peça 2, p. 188).

12. Em nova assentada, desta feita para reanálise financeira do convênio, ante a devolução parcial de recursos, o Setor de Prestação de Contas da Funasa/PB, por intermédio do Parecer 318/2008 (peça 2, p. 192-196) ratificou o que fora dito quanto à execução do objeto. Segundo ali relatado, a documentação apresentada pelo prefeito sucessor restringiu-se à comprovação da devolução da terceira parcela e acréscimos de rendimentos. Faltavam-lhe os documentos referentes às despesas realizadas com os recursos da primeira e segunda parcelas, executadas na gestão do prefeito que o antecedeu.

13. O titular da Funasa/PB, em despacho na p. 200 da peça 2, anuiu às conclusões do referido parecer e aprovou o valor de R$ 49.622,86, correspondente aos rendimentos de aplicação financeira e à terceira parcela, restituídos, e desaprovou R$ 97.979,60, relativos à 2ª e 3ª parcelas do convênio.

14. Foi então encaminhada ao Sr. Antônio Fernandes Neto, para o endereço que ele fornecera em sua defesa, a Notificação 01/2009/PT N° 265/06-TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, com vistas ao ressarcimento do débito que lhe fora imputado. Diante do insucesso na entrega do expediente pelos Correios, a Funasa notificou-o por edital publicado no DOU de 10/3/2009 (peça 2, p. 206-218). Entretanto, não houve resposta ao chamamento.

15. Àquela mesma época, o prefeito sucessor informou à Funasa que nada havia sido encontrado nos arquivos da prefeitura a respeito do Convênio 1249/2002 (peça 2, p. 220).

16. O tomador de contas concluiu em seu relatório final (peça 2, p. 222-228) pela irregularidade na aplicação dos recursos, em virtude da não aprovação parcial do objeto pactuado. Ato

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52283313.

contínuo, foi regularizado o registro de responsabilidade no SIAFI, com a alteração da conta contábil, de "Diversos Responsáveis em Apuração" para "Diversos Responsáveis Apurados", e com a atualização do valor do débito (peça 2, p. 250).

17. Em seu relatório de auditoria (peça 2, p. 268-269), o Controle Interno endossou as conclusões do tomador de contas especial e destacou: o motivo da instauração da TCE, qual seja a impugnação total das despesas do convênio, ante a não apresentação das prestações de contas referentes à segunda e à terceira parcelas recebidas e à constatação de que, mesmo o objeto tendo sido parcialmente executado em 56,39%, o atingimento do objetivo foi nulo (0,00%); e o fato de que, apesar de a vigência do instrumento ter se estendido até 20/1/2006, a execução se deu inteiramente durante o mandato 2001-2004.

18. Os atos subsequentes, ainda na fase interna da TCE, certificado de auditoria, parecer do dirigente do órgão de Controle Interno e pronunciamento ministerial, foram todos uníssonos ao ratificar as conclusões do relatório de auditoria (peça 2, p. 270-272).

19. Já nesta Corte o feito, na chamada fase externa da TCE, foram ressaltadas em instrução inicial (peça 11) outras irregularidades apontadas pela Funasa que reforçariam a decisão pela glosa total dos valores correspondentes às duas primeiras parcelas do convênio: paralisação da obra; desobediência ao projeto básico; ausência de responsável técnico para a execução e fiscalização da obra; ausência de diário de obra; má qualidade das obras; ausência de comprovação da aplicação da contrapartida no Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (PESMS); comprovação da aplicação apenas da primeira parcela correspondente às obras de esgotamento sanitário; e expiração da vigência do convênio.

20. Entretanto, mais relevante nessa fase processual foi a identificação de duas empresas que participaram do certame licitatório (Convite 06/2003): FB Construções Ltda. e Construtora Caiçara Ltda., esta última tendo sido contratada pelo município para executar as obras objeto do convênio. Ambas são reconhecidas como "empresas de fachada", que só existem no papel. Elas são (ou eram) usadas pelo Sr. Saulo José de Lima, sócio de fato, para fraudar o caráter competitivo das licitações.

21. Toda essa situação ficou assentada naquela instrução, que se socorreu em depoimentos dos sócios de direito perante o Ministério Público Federal; em cópias de ações judiciais manejadas pelo MPF; em operações da Polícia Federal na Paraíba; e em processos desta Corte, no âmbito dos quais já havia sido desconsiderada a personalidade jurídica da Construtora Caiçara (TC 012.407/2009-0 e TC 009.364/2011-0).

22. Nessa linha, ao considerar-se que a participação de empresa de fachada impede o estabelecimento do nexo de causalidade entre eventuais despesas apresentadas e a execução física do objeto, foi submetida ao relator proposta para desconsiderar a personalidade jurídica da Construtora Caiçara Ltda., CNPJ 04.324.360/0001-08, e para citar, em solidariedade com o ex-Prefeito Antônio Fernandes Neto, o sócio de fato, Sr. Saulo José de Lima, e os sócios de direito da referida construtora, Srs. Romero Luiz Batista e José Maria de Oliveira, para apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem o débito a eles imputado, correspondente à primeira e segunda parcelas do convênio, aos cofres da Funasa.

23. Após ouvir o Ministério Público junto ao TCU, o relator, Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, atuando em substituição ao Ministro Valmir Campelo, anuiu às propostas desta Secretaria e determinou a citação dos responsáveis (peça 14-16).

EXAME TÉCNICO

24. Foram então expedidos os Ofícios 1256, 1257, 1258, 1259 e 1260/2014-TCU/SECEX-PB, de 7/8/2014 (peças 21, 20, 17, 19 e 18), respectivamente aos Srs. Antônio Fernandes Neto e Saulo José de Lima, à própria Construtora Caiçara Ltda., e aos Srs. Romero Luiz Batista e José Maria de Oliveira.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52283313.

25. Os expedientes endereçados à Construtora Caiçara e ao Sr. Saulo José de Lima retornaram com informação de que "não existe o número" (AR nas peças 22 e 23); o expediente endereçado ao Sr. José Maria de Oliveira retornou com a informação de "desconhecido" (AR na peça 24); o expediente encaminhado para o Sr. Romero Luiz Batista foi recebido no endereço do destinatário (AR na peça 25); e o expediente encaminhado ao Sr. Antônio Fernandes Neto retornou com informação de "endereço insuficiente" (AR na peça 26).

26. Feitas novas pesquisas de endereço (peças 27-30), foi encontrado endereço distinto apenas para o Sr. Antônio Fernandes Neto, para o qual se propôs encaminhar a citação (peça 31). Adotada tal providência, desta feita por meio do Ofício 1475/2014-TCU/SECEX-PB, de 21/9/2014, o expediente foi então recebido no endereço do destinatário (AR na peça 33).

27. Com relação aos demais responsáveis, foi determinada a citação por edital, tendo sido emitido com esse fim o Edital 0053/2014-TCU/SECEX-PB, de 4/11/2014, que foi publicado no DOU de 10/11/2014 (peças 34-36).

28. Apesar de os Srs. Romero Luiz Batista Antônio e Fernandes Neto terem tomado ciência dos expedientes que lhes foram encaminhados, não atenderam as citações e não se manifestaram quanto às irregularidades verificadas.

29. Os Srs. Saulo José de Lima e José Maria de Oliveira e a empresa Construtora Caiçara Ltda., citados por via editalícia, também não atenderam a citação e não se manifestaram quanto às irregularidades verificadas.

30. Assim, transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes os aludidos responsáveis, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

31. Ao contrário do que ocorre no processo civil, quando a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor, nos processos perante o TCU, a revelia dos responsáveis não leva à presunção de que são verdadeiras as imputações a eles atribuídas por irregularidades perante a Administração Pública. Em outras palavras, os efeitos da revelia de que trata o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 não afastam a necessidade de que as responsabilizações efetuadas por esta Corte ocorram de acordo com os elementos constantes dos autos. A avaliação da responsabilidade do agente não pode, portanto, prescindir das provas existentes no processo ou para ele carreadas.

32. Entretanto, as provas existentes no processo não auxiliam os responsáveis. Pelo contrário, convergem para o não atingimento do objeto do convênio e apontam para a utilização de meio fraudulento para contratação das despesas.

33. De fato, a concedente glosou integralmente as despesas do convênio, com base no Relatório de Visita Técnica 58/2005, tendo em vista a execução parcial do objeto (56,39%) e o não atingimento dos objetivos do convênio. Em decorrência dessa constatação, expediu o Parecer 318/2008, o qual restou acolhido pelo tomador de contas especial e resultou na imputação de débito ao ex-prefeito Antônio Fernandes Neto.

34. Em geral, a responsabilização do gestor pela inexecução deve se dar apenas pelo valor correspondente à fração não concretizada do objeto. Entretanto, quando o objeto é executado parcialmente e fora das especificações contidas no plano de trabalho, e sendo impossível seu aproveitamento futuro, deve o gestor ser responsabilizado pelo total dos recursos repassados. Dito em outras palavras, a mera execução ou a execução parcial do objeto pactuado não é suficiente para aprovar as contas dos gestores responsáveis, sendo necessário que a obra traga, de fato, benefícios à população e atinja os fins para os quais foi proposta.

35. A jurisprudência deste Tribunal, em situações como a verificada neste processo, em que restou caracterizada a imprestabilidade do que foi executado, é no sentido da devolução integral dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52283313.

recursos federais transferidos. Nesse sentido, vejam-se os Acórdãos 3.552/2006-1ª Câmara e 1.521/2007, 297/2009 e 2.856/2008, todos da Segunda Câmara.

36. Se não bastassem as conclusões a que chegaram as instâncias que antecederam a atuação desta Corte, aqui o feito ganhou outras proporções quando se identificou a participação de empresas reconhecidamente "de fachada" no procedimento licitatório e na contratação dele resultante. Reporta-se à FB Construções Ltda., CNPJ 04.182.060/0001-23, e à Construtora Caiçara Ltda., CNPJ 04.324.360/0001-08, que eram usadas pelo seu sócio de fato, Sr. Saulo José de Lima, para frustrar o caráter competitivo das licitações e produzir documentos sem sustentação fática, os quais serviam para dar ares de regularidade às prestações de contas dos instrumentos de repasse, com a finalidade última de ocultar o desvio de recursos federais dos órgãos concedentes e de controle.

37. Essa prática de utilização de empresa insubsistente impede qualquer tentativa de estabelecer-se uma correlação entre as despesas apresentadas e a execução física do objeto. Ou seja, o fato de a empresa ser de fachada constitui obstáculo à prova da boa e regular aplicação dos recursos, pois impossibilita afirmar quem realmente executou as obras e qual o destino da verba disponibilizada pela União para o seu custeio. Não se sabe mesmo se foram os recursos federais que custearam os serviços executados. As obras em questão podem, por exemplo, ter sido bancadas com recursos próprios do município e os recursos do convênio, completamente, desviados.

38. Soma-se a essa constatação a conclusão a que chegara a Funasa, quanto à glosa integral das despesas do convênio, em razão do não atingimento dos seus objetivos. Assim, configurada a revelia dos gestores frente à citação do TCU, e ante a ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, não resta outra alternativa senão dar seguimento ao processo e proferir julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis

39. Nesse sentido, de retomar-se o disposto no art. 93 do Decreto-Lei 200/67, que impõe aos gestores públicos a obrigação legal de apresentarem, perante os órgãos de controle, documentos que comprovem a correta utilização das verbas públicas.

CONCLUSÃO

40. Diante da revelia dos Srs. Antônio Fernandes Neto, Saulo José de Lima, Romero Luiz Batista e José Maria de Oliveira, e da empresa Construtora Caiçara Ltda., e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que os responsáveis sejam condenados em débito, bem como que lhes seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

41. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar, classificados como benefícios diretos a imputação de débito e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) desconsiderar a personalidade jurídica da Construtora Caiçara Ltda., CNPJ 04.324.360/0001-08;

b) considerar revéis os Srs. Antônio Fernandes Neto (CPF 251.645.974-20), Saulo José de Lima (CPF 078.530.504-10), Romero Luiz Batista (CPF 548.085.704-59) e José Maria de Oliveira (CPF 739.333.414-34) e a empresa Construtora Caiçara Ltda. (CNPJ 04.324.360/0001-08), nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/92;

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'a' e 'c', 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 e III, e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52283313.

§ 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Antônio Fernandes Neto, CPF 251.645.974-20, ex-prefeito do município de Malta/PB, e condená-lo, em solidariedade, com a empresa Construtora Caiçara Ltda., CNPJ 04.324.360/0001-08, e os Srs. Saulo José de Lima, CPF 078.530.504-10, Romero Luiz Batista, CPF 548.085.704-59, e José Maria de Oliveira, CPF 739.333.414-34, sócios de fato e de direito da referida empresa, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundação 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.

VALOR ORIGINAL (RS)	DATA DA OCORRÊNCIA
55.988,60	18/12/2003
41.991,00	9/3/2004

d) aplicar aos Srs. Antônio Fernandes Neto (CPF 251.645.974-20), Saulo José de Lima (CPF 078.530.504-10), Romero Luiz Batista (CPF 548.085.704-59) e José Maria de Oliveira (CPF 739.333.414-34) e à empresa Construtora Caiçara Ltda. (CNPJ 04.324.360/0001-08), individualmente, 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 notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

f) autorizar também, caso venha a ser requerido pelos responsáveis, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando- lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, atualizadas monetariamente, incidindo ainda, sobre cada valor mensal correspondente ao débito, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor; e

g) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, à Procuradoria da República em Sousa/PB, 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.

SECEX-PB/2ª DT, em 4 de dezembro de 2014.

(Assinado eletronicamente)

Fernando Castelo Branco Craveiro
AUFC – Mat. 3435-5

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52283313.