

GRUPO I – CLASSE II – 1ª Câmara

TC 022.370/2012-9

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Umbuzeiro - PB

Responsáveis: Carlos Pessoa Neto (185.891.034-04) e F & A Construções Civas e Elétricas Ltda. (02.625.672/0001-18)

Interessado: Fundação Nacional de Saúde (26.989.350/0001-16)

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO FIRMADO PELA FUNASA. OBRAS DE SANEAMENTO. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. FALTA DE FUNCIONALIDADE DA OBRA E DE COMPROVAÇÃO REGULAR DAS DESPESAS. CITAÇÃO SOLIDÁRIA DO GESTOR E DA EMPRESA CONTRATADA PELO VALOR TOTAL REPASSADO. SITUAÇÃO DE “BAIXA” DA EMPRESA NO SISTEMA CPF/CNPJ. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA EXTINÇÃO DA PESSOA JURÍDICA. INDÍCIOS INSUFICIENTES PARA FUNDAMENTAR A DESCONSIDERAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA. CONTAS IRREGULARES. CONDENAÇÃO SOLIDÁRIA. DÉBITO E MULTA. CIÊNCIA.

1. No caso de execução parcial da obra resultando na sua falta de funcionalidade e da ausência da regular comprovação das despesas realizadas, o prejuízo causado aos cofres públicos é igual ao valor total repassado. Precedentes deste Tribunal.

2. A situação de “baixa” da pessoa jurídica no Sistema CPF/CNPJ da Receita Federal não indica necessariamente o fim de sua personalidade jurídica. Este só ocorrerá após a liquidação da sociedade e o cancelamento de sua inscrição no órgão competente. Inteligência do art. 51 do Código Civil.

3. Na ausência de provas da liquidação da pessoa jurídica, é possível sua condenação em débito e multa, solidariamente com o gestor, no âmbito deste Tribunal.

4. A adoção da teoria da desconconsideração da personalidade jurídica é medida excepcional, autorizada apenas nos casos em que fique comprovado o abuso da personalidade, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial.

RELATÓRIO

Cuida-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) - Coordenação Regional no Estado da Paraíba, em desfavor do Sr. Carlos Pessoa Neto, prefeito municipal de Umbuzeiro-PB na gestão 2001-2004, em razão da consecução parcial dos objetivos pactuados por meio do Convênio 2.401/2001 (Siafi 442876), celebrado entre o município e a referida fundação.

2. O Convênio 2.401/2001, com vigência de 31/12/2001 a 16/7/2003, teve por objeto a execução de melhorias sanitárias domiciliares no município, conforme plano de trabalho. Foram previstos R\$ 129.554,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 122.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 7.554,00 corresponderiam à contrapartida (peça 1, p. 25). Os recursos federais foram transferidos em uma única parcela, em 17/5/2002, mediante a Ordem Bancária 2002OB004794, e creditados em 21/5/2002 (peça 1, p. 36).

3. Foram realizadas, entre 2003 e 2004, três visitas técnicas na obra. A primeira apontou, em 16/5/2003, que apenas as obras de Módulos Sanitários Domiciliares do tipo III (MSD III), correspondentes a 29 das 147 MSD previstas, haviam sido iniciadas, embora ainda não estivessem em funcionamento (peça 1, p. 160). A segunda, realizada em outubro de 2003, registrou que parte dos módulos sanitários estava sendo executada em outros endereços, para outros beneficiários (peça 1, p. 61-71). A terceira, realizada em set/out de 2004 apurou uma execução física com funcionalidade de 39,11%, sendo que 43 dos 128 beneficiários não estavam previstos no plano de trabalho (peça 1, p. 78-115).

4. A prestação de contas do convênio foi apresentada pelo Sr. Carlos Pessoa Neto, intempestivamente, em 20/8/2004 (peça 1, p. 189-290). Segundo os documentos da prestação de contas, o prefeito asseverou ter concluído a execução de 147 privadas higiênicas e do programa de educação em saúde e mobilização social, utilizando-se para tanto do valor total dos recursos previstos (peça 1, p. 191 e 193). De acordo com a relação de pagamentos e as notas fiscais juntadas, foram pagos R\$ 126.822,78 à empresa F&A Construções Cíveis e Elétricas Ltda. (CNPJ 02.625.672/0001-18) para a execução das obras (peça 1, p. 195), nas seguintes datas:

Data	Valor (R\$)	Peça 1, p.
6/6/2002	62.000,00	207
8/7/2002	33.000,00	217
19/7/2002	27.762,77	233
1/7/2004	4.060,01	255
TOTAL	126.822,78	

5. O restante teria sido pago à RJS Produtos Médicos Hospitalares (R\$ 1.152,20), para o fornecimento de material de expediente destinado à manutenção e ao funcionamento da Secretaria de Saúde e a Alencar Peixoto Comércio e Representações (R\$ 175), para o fornecimento de gasolina ao veículo da Secretaria da Saúde, permanecendo um saldo não utilizado de R\$ 1.045,99 (R\$ 1.044,04 e R\$ 1,95), que teria sido devolvido à conta única do Tesouro Nacional (peça 1, p. 244, 249, 260 e 267).

6. Ao analisar a prestação de contas, a Divisão de Convênios e Gestão do FNS na Paraíba emitiu o Parecer 11/2005, registrando as seguintes observações (peça 1, p. 293):

1. A vigência do convênio expirou-se em 16/07/2003 e os pagamentos com recursos provenientes da contrapartida foram efetuados em 19/8/2004;
2. A Firma F&A Construções Cíveis e Elétricas Ltda. vencedora do Convite m. 012/2002 recebeu o primeiro pagamento no valor de R\$ 62.000,00, referente a execução da obra, um dia após o gestor ter homologado e adjudicado a licitação no montante de R\$ 126.822,78, o que está em desacordo com a Lei n. 4.320/64.
3. Não foi apresentada cópia do Termo de aceitação Definitiva da Obra.
4. De acordo com o Relatório de Vistoria e Avaliação do Estágio de Obras s/n Caixa/Funasa-PB, de 10/09/2004, cópia anexa, a obra foi executada em 39,43%, entretanto, segundo o citado relatório, o objetivo foi atingido em 39,11%.
5. As metas/etapas previstas para o Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (PESMS) não foram alcançadas (Parecer s/n. da ASCOM/CORE/PB de 16/12/2003).

7. Sugeriu-se, então, a notificação do gestor para devolver à Funasa R\$ 76.135,81, sendo R\$ 73.239,81 correspondente à execução parcial do objeto (deduzido o valor de R\$ 1.045,99 devolvido pelo gestor em 20/8/2004), R\$ 1.764,00 referente à não aprovação do PESMS, e R\$ 1.132,00 de saldo de convênio já devidamente corrigido.

8. Diante da falta do saneamento da irregularidade e da não aprovação da prestação de contas, foi instaurada a tomada de contas especial (peça 1, p.308) e promovida a notificação do responsável, Sr. Carlos Pessoa Neto, prefeito na gestão 2001-2004.

9. O ex-gestor apresentou defesa em 26/8/2005, à peça 2, p. 83-85, sustentando, em suma, que o objeto foi realizado, conforme fotografias, e que ocorreram apenas falhas formais.

10. O processo foi enviado ao setor de engenharia da Funasa, que realizou nova visita técnica nas obras em 22/8/2007 e emitiu parecer técnico no seguinte sentido (peça 2, p. 110):

“Senhor chefe,

Após a visita realizada ao município e contatado o chefe de gabinete, o senhor Rafael Aguiar com a indicação para acompanhamento da vereadora Rosineide Bezerra Silva e o representante da prefeitura o servidor da pasta de obras, o Sr. Antônio Ribeiro Neto, em 20 a 23 de agosto de 2007, foram observados que as 147 (cento e quarenta e sete) residências beneficiadas com melhorias sanitárias domiciliares, 118 módulos (tipo I - sem água) e 29 unidades (tipo III - com água) na zona urbana, fazem parte da lista inicial aprovada conforme inquérito sanitário 55 (cinquenta e cinco) dos beneficiários, dos quais 29 (vinte e nove) têm tratamento adequado com conjunto de tanque séptico e sumidouro, em condições de uso, estes foram analisados e computados sobre o universo de 116 unidades visitadas pelos quais nos foram apresentadas.

As obras civis mostram práticas reprováveis como: a falta da gestão de controle da conveniente e da empreiteira contratada sobre as construções das M.S.Ds durante a vigência do convênio, tubulação exposta a intempéries e a choques mecânicos, ausência dos reservatórios de forma generalizada, ausência de vaso dos assentos sanitários, dos tubos de ventilação, falta de tanque séptico, de sumidouro quase de forma generalizada, ausência do acabamento interno do tanque séptico, falta das caixas de inspeção e de gordura de forma generalizada, ausência de pintura, de reboco, aproveitamento de paredes, falta de esquadria de madeira como porta, forra, dentre outros, detalhados conforme os registros das ilustrações fotográficas e lista de beneficiários em anexo. (conforme anexos de ilustração fotográfica e relação de beneficiários).

Portanto como não foram considerados os preceitos do saneamento ambiental e da saúde pública com relação aos módulos deficitários, fica REPROVADO em 81,85% (oitenta e um e oitenta e cinco por cento) das etapas/fases das obras conveniadas até então desenvolvidas pela conveniente. Procedemos em concordar de que foi descumprido o objeto pactuado na sua parcialidade.

É o nosso parecer.”

11. A Funasa, então, imputou ao Sr. Carlos Pessoa Neto o débito de R\$ 105.639,32, decorrente da impugnação de 81,85% do valor repassado (R\$ 99.857,00), R\$ 5.771,12 da contrapartida e R\$ 1,20 dos rendimentos da aplicação financeira, conforme peça 3, p. 51.

12. O Relatório de Auditoria 229545/2012 da Controladoria Geral da União concordou com as conclusões da Funasa, mas entendeu que o débito deveria ser de apenas R\$ 99.568,20 (R\$ 99.857,00 referente ao repasse e R\$ 11,20 de rendimento financeiro), uma vez que o valor comprovado da contrapartida aplicada teria sido superior ao devido proporcionalmente (peça 3, p. 118).

13. No âmbito deste Tribunal, em instrução inicial, a unidade técnica ajuizou que o débito do gestor deveria ser o valor total repassado, principalmente porque, em poucos dias após o repasse, no intervalo de 6/6 a 17/7/2002, foi sacado da conta específica o valor total dos recursos federais, R\$ 122.762,77, sendo que, de acordo com a primeira vistoria técnica, realizada em 16/5/2003, nenhuma das 118 MSD - I havia sido iniciada e apenas 68,91% das MSD-III haviam sido executados, de tal maneira que o que havia sido feito não provia a utilidade prevista no convênio e nas normas do programa federal.

14. A instrução técnica também defendeu a existência de responsabilidade da empresa contratada pelo débito, por apropriar-se, indevidamente, de verba federal, sabendo que inexistia contraprestação efetiva em melhorias sanitárias domiciliares que respaldasse a cobrança. Informou que a empresa se encontrava na situação de “baixada” desde 31/12/2008 e que o sócio administrador era falecido, considerando apropriado o encaminhamento de cópia da citação da empresa à sócia Silvana Carvalho de Lima.

15. Assim, propôs-se a citação solidária do Sr. Carlos Pessoa Neto e da F& A Construções Civil e Elétricas Ltda. nos seguintes termos **in verbis**:

“39. Realização da citação abaixo indicada, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, inciso II, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno, para que os responsáveis, no prazo de quinze dias, contados da ciência da citação, apresentem alegações de defesa ou recolham ao cofre especificado a quantia devida, atualizada monetariamente, calculados a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em virtude dos atos a seguir apontados, em relação ao Convênio 2.401/2001, de 31/12/2001 (Siafi 442876), celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o Município de Umbuzeiro-PB.

Citação - Qualificação dos responsáveis, ato impugnado e quantificação do débito:

a) Qualificação dos Responsáveis solidários

Responsável 1:

Carlos Pessoa Neto

CPF 185.891.034-04

(...)

Responsável 2:

Nome: F & A Construções Civil e Elétrica Ltda., na pessoa do representante legal, sem prejuízo de comunicação à sócia Silvana Carvalho de Lima (CPF: 691.136.704-25)

CNPJ: 02.625.672/0001-18

Ato impugnado:

Carlos Pessoa Neto

Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos por meio do Convênio 2.401/2001, na forma das normas que regem a matéria, especialmente pela ocorrência das seguintes irregularidades:

1) Execução parcial da meta fixada para a construção de 147 melhorias sanitárias domiciliares, sendo apurado pela fiscalização do repassador e consignado no RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DE OBRAS, de 16/5/2003, a existência de 27 MSD tipo III inacabadas; de tal sorte que não provia a utilidade prevista no convênio e nas normas do programa federal;

2) Saque na conta específica do convênio, a pretexto de pagamento de cobrança da empresa F & A Construções Civil e Elétrica Ltda. por serviços executados na construção de MSDs do convênio 2.401/2001, conforme contratação decorrente do Convite 012/2002, sabendo inexistir a correspondente contraprestação;

3) Violação consciente das normas de gestão financeiro-orçamentário-contábeis que fixa a imperativa observância das fases da despesa, impondo a verificação da liquidação antes do pagamento; providência que envolve a verificação da execução do objeto e a observância das regras contratuais;

4) Não devolução da soma de R\$ 934,98, valor que excedia a participação da Funasa (95,46%) na meta de construção das MSDs, haja vista que essa meta foi contratada por meio do Convite

012/2002, por R\$ 126.822,78; A essa parcela acresça-se também os rendimentos obtidos na aplicação financeira, no valor de R\$ 772,02.

F & A Construções Civil e Elétrica Ltda.

Emitir documentos fiscais de faturamento de serviços (NFSs 490, 516, 553, 702), com base em contrato firmado com a Prefeitura de Umbuzeiro-PB, para a construção de 147 Melhorias Sanitárias Domiciliares, em decorrência do Convite 012/2002, e apropriar-se, indevidamente, de verba federal, sabendo que inexistia contraprestação efetiva em melhorias sanitárias domiciliares que respaldasse a cobrança.

Débito comum:

Data	Valor R\$
6/6/2002	62.000,00
8/7/2002	33.000,00
19/7/2002	27.762,77
TOTAL	122.762,77

Valor atualizado do débito até 28/2/2014: R\$ 251.355,16 (peça 7)

Débito de Carlos Pessoa Neto: R\$ 9,25, desde 19/7/2002.

Valor atualizado do débito até 28/2/2014: R\$ 19,02

Cofre credor: Fundação Nacional de Saúde

Critério:

CF/1988; Código Civil (arts. 186; 927; 932, V; 934; 942); Lei 8.666/1993; Lei 8.443/1992; Decreto-lei 200/1967; Lei 4.320/1964 (arts. 62 e 63); Decreto federal 93.872/1986; IN STN 01/1997 (arts. 7º, 20, 28, 30); Convênio 2.401/2001.

40. Informar os responsáveis de que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.

41. Encaminhar cópia desta instrução e do RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DE OBRAS, de 16/5/2003, (peça 1, 158-175).”

16. O Sr. Carlos Pessoa Neto, devidamente citado em 4/4/2014, conforme peças 14 e 18, permaneceu silente. A F&A Construção Civil e Elétricas Ltda., após ser citada por edital (peça 23), diante das tentativas infrutíferas de localizá-la no seu endereço constante no Sistema CPF/CNPJ (peças 16 e 32), não apresentou defesa. Vale acrescentar que também foi enviado o ofício de citação da construtora para o endereço da sócia Silvana Carvalho de Lima, que foi recebido em 27/3/2014, conforme peça 17.

17. Em instrução de mérito (peça 24), a unidade técnica reforçou que, embora tivesse havido a execução parcial do objeto, a finalidade do convênio não havia sido atingida, pois, na vistoria realizada em maio de 2003, após a utilização de todos os recursos transferidos, foi constatado que apenas as MSD tipo III tinham sido iniciadas e ainda estavam inacabadas, sem apresentar funcionalidade. Acrescentou que deveria ser dispensada a devolução de R\$ 9,25 isoladamente pelo Sr. Carlos Pessoa Neto, diante do baixo valor, e que a empresa deveria ser condenada solidariamente com o gestor pelo valor total dos recursos. Por fim, registrou que a F&A Construções Cíveis e Elétricas Ltda. também havia sido condenada em débito (no valor total repassado) e multa nos Processos 015.073/2009-7, 025.482/2008-3 e 012.631/2010-8 deste Tribunal, nos quais foi revel, por não ter executado integralmente e com qualidade a obra para que foi contratada.

18. A proposta de encaminhamento foi elaborada nos seguintes termos:

“22.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “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, inciso III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. CARLOS PESSOA NETO (CPF 185.891.034-04), ex-prefeito de Umbuzeiro-PB, e condená-lo em solidariedade com F & A Construções Civas e Elétricas Ltda. (CNPJ 02.625.672/0001-18) 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, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos.

Débito comum:

Data	Valor R\$
6/6/2002	62.000,00
8/7/2002	33.000,00
19/7/2002	27.762,77
TOTAL	122.762,77

22.2. aplicar ao Sr. Carlos Pessoa Neto (CPF 185.891.034-04) e a F & A Construções Civas e Elétricas Ltda. (CNPJ 02.625.672/0001-18), 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 das 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;

22.3. 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;

22.4. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República na Paraíba, 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.

22.5. Alertar a Fundação Nacional de Saúde para que, no exercício da supervisão técnica e hierárquica da Superintendência Regional da Funasa na Paraíba, oriente e acompanhe a atuação desta sobre a execução de convênios, a fim de assegurar que a fiscalização verifique o nexo de causalidade das despesas, adote prontas providências saneadoras, e instaure tempestivamente a correspondente tomada de contas especial, evitando repetição de atuações fiscalizatórias desnecessárias, como ocorreu nestes autos.”

19. O Ministério Público junto ao TCU, por meio do Exmo. Sr. Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifestou-se de acordo com a proposta oferecida pela unidade técnica (peça 34).

É o relatório.