

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 019.344/2012-0

Natureza Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade/Unidade: Prefeitura Municipal de Malta/PB

Responsáveis: AGL Construções Ltda. (04.873.920/0001-75);

Antônio Fernandes Neto (251.645.974-20); Benedita Zelma de

Lima (018.497.714-21); Construtora Caiçara Ltda.

(04.324.360/0001-08); F. B. Construções Ltda. (04.182.060/0001-

23); Prefeitura Municipal de Malta/PB (09.151.861/0001-45);

Saulo José de Lima (078.530.504-10)

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

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO CONSECUÇÃO DOS OBJETIVOS DO CONVÊNIO 1018/2002. INDÍCIOS DE FRAUDE. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DA EMPRESA CONTRATADA E DE OUTRAS LICITANTES.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em desfavor de Antonio Fernandes Neto, ex-prefeito do município de Malta/PB, em razão da não consecução dos objetivos do Convênio 1018/2002 (Siafi 473931), cujo objeto era a execução de sistemas de abastecimento de água no município.

HISTÓRICO

2. O ajuste foi firmado no valor de R\$ 81.600,00, sendo R\$ 79.968,00 de origem federal e R\$ 1.632,00 a título de contrapartida, e vigeu de 15/12/2002 a 9/7/2008. Para a consecução do objeto, foi contratada, por meio do Convite 05/03, a empresa F.B. Construções Ltda., pelo valor de R\$ 80.000,00.

3. Do montante previsto no convênio, foram repassadas duas parcelas ao conveniente, conforme tabela abaixo (peça 1, p. 209; peça 2, p. 71, 93):

| Ordem Bancária (OB) | Valor (R\$) | Data da OB | Data do crédito (BB Ag. 151-1, conta 13.832-0) |
|----------------------------|--------------------|-------------------|---|
| 2003OB007066 | 31.987,00 | 4/11/2003 | 8/11/2003 |
| 2003OB008628 | 23.990,50 | 31/12/2003 | Informação não disponível |
| Total | 55.977,50 | | |

4. A terceira parcela não foi repassada em virtude da não apresentação da prestação de contas parcial referente à segunda transferência. Após a realização de visita técnica pela Funasa, constatou-se

que, apesar de 69,97% da verba do convênio já ter sido repassada ao município, apenas 43,14% das obras foram executadas (peça 1, p. 269-295).

5. No que diz respeito à execução financeira do ajuste, constam nos autos os seguintes documentos, que se referem à prestação de contas da primeira parcela transferida:

5.1. Relação de pagamentos efetuados – peça 1, p. 181;

5.2. Informações acerca do cheque 850002 (valor ilegível, provavelmente R\$ 25.553,27; data: 10/11/2003) – peça 1, p. 183;

5.3. Recibo emitido pela empresa F. B. Construções Ltda. no valor de R\$ 25.553,27 (data: 10/11/2003) – peça 1, p. 185;

5.4. Nota fiscal 621 emitida pela empresa F. B. Construções Ltda. no valor de R\$ 25.553,27 (data: 10/11/2003) – peça 1, p. 187;

5.5. Informações acerca do cheque 850004 (valor: R\$ 6.433,73; data: 10/12/2004) – peça 1, p. 193;

5.6. Recibo emitido pela empresa F. B. Construções Ltda. no valor de R\$ 6.433,73 (data: 10/12/2003) – peça 1, p. 195;

5.7. Nota fiscal 627 emitida pela empresa F. B. Construções Ltda. no valor de R\$ 6.433,73 (data: 10/12/2003) – peça 1, p. 197;

5.8. Extrato da conta corrente 13.832-0, agência 151-1, emitido em 2/6/2004 – peça 1, p. 207-209.

6. Transcrevo, a seguir, trecho do parecer elaborado pelo Procurador-Geral do Ministério Público Junto ao TCU (MPTCU), Paulo Soares Bugarin, contendo breve resumo do histórico do processo (peça 85):

“3. A unidade técnica destacou (...) que a parcela executada não contribuiu para o objetivo proposto, porque a obra não foi concluída e porque não foi observada a cota altimétrica estabelecida para o reservatório, de forma que, ainda que fosse terminada, a obra não beneficiaria a população das áreas mais elevadas do Município, descumprindo assim o objetivo primordial do ajuste.

4. A unidade técnica verificou, ainda, que o procedimento licitatório [Convite 05/03] foi fraudado, pois dele participaram duas empresas “fantasmas” pertencentes [de fato] ao Sr. Saulo José de Lima, a F.B. Construções Ltda., que foi a vencedora, e a Construtora Caiçara Ltda. Essas e outras empresas seriam utilizadas pelo Sr. Saulo Lima para fraudar licitações, de forma a receber por serviços não prestados, que algumas vezes eram realizados pelas prefeituras com recursos de outras fontes. Para a unidade técnica, a F.B. Construções Ltda. não tinha estrutura material e humana para executar a obra, e a finalidade de sua constituição foi burlar o controle federal e desviar recursos.

5. A outra participante do certame, a AGL Construções Ltda., também teria se envolvido em irregularidades na execução de convênios federais. A unidade técnica observou que a empresa participou da licitação com a certidão negativa de débitos e tributos federais vencida e mesmo assim não foi inabilitada, e que o engenheiro José Gaudêncio Alves Diniz, que assinou os documentos da licitação apresentados por essa empresa, também assinou o boletim da primeira medição da obra, que supostamente teria sido executada pela F.B. Construções Ltda., vencedora do certame.

6. Citou ainda como indício de fraude a coincidência do valor da proposta vencedora com o consignado pelo Município na planilha orçamentária do Convênio. Observou, ainda, que as despesas juntadas aos autos não têm suporte em contrato eficaz, haja vista que o firmado com a F.B. Construções Ltda. expirou em 06/06/2003 e os saques na conta bancária específica começam em 10/11/2003.

7. Dessa forma, a unidade técnica promoveu a citação do ex-prefeito gestor, em solidariedade com a F.B. Construções Ltda. e os seus sócios, os Srs. Saulo José de Lima e Benedita Zelma de Lima, pelo valor de R\$ 54.977,00, valor efetivamente gasto pelo ex-prefeito. O Município de Malta/PB foi citado apenas pelo valor de R\$ 1.000,50, que permanecia na conta do Convênio até dezembro de 2004, segundo o relato da Controladoria-Geral da União. Também foram ouvidos em audiência a AGL Construções Ltda. e a Construtora Caiçara Ltda. [vide peças 17-33, 38-40, 42, 52-60, 65, 66, 71, 75-77, 79-81].”

7. Destaco que a proposta de desconsiderar a personalidade jurídica da empresa F. B. Construções Ltda. para alcançar seus sócios foi submetida ao gabinete e aprovada pelo então relator destes autos, Ministro Valmir Campelo (peças 12 a 17).

8. Comento, também, que as audiências das empresas AGL Construções Ltda. e da Construtora Caiçara ocorreram para que prestassem esclarecimentos quanto aos indícios de fraude no procedimento licitatório que culminou com a contratação da F. B. Construções Ltda.. Nos correspondentes ofícios de audiência, constou a informação de que, caso constatada a ocorrência de fraude, o Tribunal poderia declarar a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, conforme o art. 46 da Lei 8.443/1992.

EXAME TÉCNICO

9. Conforme consignado pela unidade instrutora, nenhum dos responsáveis elencados neste processo apresentou alegações de defesa ou razões de justificativa. Sendo assim, o auditor da Secex-PB manifestou-se nos seguintes termos (peça 82):

“22. Diante da revelia dos Srs. **Antonio Fernandes Neto, Saulo José de Lima, e Benedita Zelma de Lima, e de F.B. Construções Ltda., Construtora Caiçara Ltda., AGL CONSTRUÇOES LTDA – ME,** e Município de Malta-PB, 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; além da aplicação da sanção de inidoneidade para as empresas licitantes.

(...)

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Considerando as conclusões consignadas na instrução anterior (peça 12), endossadas pelo Ministro Relator (peça 16) que apontam a existência de débito e irregularidades praticadas pelos agentes listados nesta TCE;

25. Considerando que, devidamente, notificados os interessados não apresentaram defesa ou razões de justificativas, tornando revéis nestes autos para todos os efeitos (Lei 8.443/1992, art. 12§ 3º);

26. Submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

26.1. Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, 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 IV, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. **Antonio Fernandes Neto** (CPF 251.645.974-20), prefeito gestor dos recursos, e condená-lo, em solidariedade com **F.B. Construções Ltda.** (CNPJ 04.182.060/0001-23), **Saulo José de Lima** (CPF 078.530.504-10), e **Benedita Zelma de Lima** (CPF 018.497.714-21), 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 R\$ | Data |
|-----------|------------|
| 25.553,27 | 10/11/2003 |
| 6.433,73 | 10/12/2003 |
| 22.990,00 | 31/12/2003 |

| |
|-----------|
| 54.977,00 |
|-----------|

26.2. Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, 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 IV, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. **Antonio Fernandes Neto** (CPF 251.645.974-20), prefeito gestor dos recursos, e condená-lo, em solidariedade com o Município de Malta-PB (CNPJ 09.151.861/0001-45), ao pagamento da quantia de R\$ 1.000,50, 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 de 31/12/2003, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor.

26.3. Aplicar aos Srs. **Antonio Fernandes Neto** (CPF 251.645.974-20), **Saulo José de Lima** (CPF 078.530.504-10), e **Benedita Zelma de Lima** (CPF 018.497.714-21) e à **F.B. Construções Ltda.** (CNPJ 04.182.060/0001-23), 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.

26.4. 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.

26.5. Autorizar, caso venha a ser solicitado, o pagamento da dívida pelos responsáveis 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, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

26.6. Declarar, com fundamento no art. 46 da Lei nº 8.443/92, a **F.B. Construções Ltda.** (CNPJ 04.182.060/0001-23), a **Construtora Caiçara Ltda.** (04.324.360/0001-08), e a **AGL CONSTRUCOES LTDA – ME** (04.873.920/0001-75), inidôneas para participar de licitação na Administração Pública Federal, assim como daquelas que tenha por objeto a aplicação de recursos federais nas esferas estadual ou municipal pelo período de cinco anos.

26.7. 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; e ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.” (grifos constam do original)

10. O diretor da Secex-PB/2ª DT, em parecer que contou com a anuência do secretário da unidade, manifestou-se nos seguintes termos (peças 83 e 84):

“1. Divirjo parcialmente da proposta formulada pelo AUFC DION CARVALHO GOMES DE SÁ, no tocante ao encaminhamento pela condenação do município de Malta/PB, em solidariedade com o prefeito gestor dos recursos, para restituir à Funasa a quantia de R\$ 1.000,50, correspondente ao saldo que se presumiu existente na conta específica do convênio em 12/1/2004 (item 26.2 da instrução; doc. 52.646.301-3).

2. Entendo que não há indícios de que o município de Malta/PB foi beneficiado pela aplicação irregular dos recursos. Ou seja, que não restou configurada a hipótese prevista no art. 1º da DN/TCU 57/2004 para condenação do referido ente federado.

3. A ausência de extratos bancários nos autos impede que se saiba a destinação dada ao saldo em comento: se utilizado pelo Sr. Antônio Fernandes Neto; se transferido por ele ou por outrem para outra conta do município; se restituído à Funasa; ou ainda se mantido na conta específica do convênio.

4. Diante desse quadro de incerteza, considerando a pouca relevância do saldo (R\$ 1.867,33 atualizado até a presente data), proponho a exclusão do item 26.2 da proposta de encaminhamento da instrução precedente.

5. Poder-se-ia, em substituição à referida condenação, propor a expedição de determinação ao município para restituir à Funasa, se ainda não o fez, o saldo existente na conta do convênio, à semelhança do que fora decidido no Acórdão 5289/2010-TCU-1ª Câmara. Tal medida, contudo, também esbarraria no princípio da economia processual, à vista da insignificância do saldo e da necessidade de monitoramento quanto ao cumprimento da deliberação.

6. Assim, formulo proposição no sentido de que seja desconsiderada a parcela de débito originária da falta de devolução do saldo do convênio; de que o município de Malta/PB seja excluído da relação processual; e de que o item correspondente a tais proposições, por conseguinte, seja excluído da proposta de julgamento.

7. Por último, cabe ressaltar, na hipótese de que se faça opção pelo acolhimento da proposta de condenação do município, que houve erro na citação do ente. O Ofício 1275/2014-TCU/SECEX-PB (peças 23 e 39) chamou ao feito a Prefeitura Municipal de Malta/PB, quando o correto teria sido convocar o próprio município, em nome de seu representante legal.”

11. O MPTCU, por sua vez, discordando, em parte, do posicionamento da unidade instrutora, consignou o seguinte (peça 85):

“9. Em linhas gerais, considero adequada a proposta de encaminhamento da unidade técnica. O ex-prefeito não prestou contas da segunda parcela do ajuste, impedindo a liberação da última parcela e a conclusão da obra, além do fato de que a parte da obra executada não atende às especificações acordadas com a concedente.

10. Inconclusa a obra, não houve qualquer benefício à população e o objeto do Convênio não foi atingido, caracterizando o dano ao erário.

11. É correta a condenação solidária da empresa executora, que contribuiu para o dano causado, por ter recebido os recursos e fornecido as notas fiscais para comprovar a aplicação dos recursos. A atuação do sócio-gerente, que notadamente montou um esquema para fraudar licitações no Estado da Paraíba, conforme detalhado na instrução à peça 12 e no parecer à peça 15, certamente caracteriza abuso de personalidade jurídica, o que autoriza a desconsideração da personalidade jurídica e a sua responsabilização neste processo, na forma do art. 50 do Código Civil.

12. Também concordo com a proposta de declarar inidôneas as empresas F.B. Construções Ltda., Construtora Caiçara Ltda. e a AGL Construções Ltda.-ME, haja vista os evidentes indícios de fraude no processo licitatório, para a qual certamente concorreram.

13. Discordo, contudo, da condenação solidária do Município de Malta/PB. Em primeiro lugar, porque não há evidências nos autos a comprovar que os recursos que permaneceram na conta específica do Convênio foram utilizados em prol do Município – a rigor, não há sequer evidência de que os recursos tenham sido gastos, tendo em vista que permaneceram na conta do Convênio até dezembro de 2004, segundo afirma a CGU. Em segundo lugar, porque o valor é de baixa materialidade e não justifica nem sequer nova ação do Tribunal para apurar se foram utilizados e de que forma. Assim, entendo que o Município de Malta/PB deve ser excluído da relação processual.

14. Também dirijo da unidade técnica quanto à responsabilização solidária e aplicação de multa à Sra. Benedita Zelma de Lima. O único fundamento para a sua condenação seria a sua participação como cotista na empresa F.B. Construções Ltda. Entendo que, ausentes elementos que demonstrem a sua participação ou que tenha se beneficiado das irregularidades verificadas nos autos, não há razão para a sua condenação, motivo pelo qual julgo que deva igualmente ser excluída da relação processual.

15. Por fim, em atenção à mais atualizada jurisprudência desta Corte, entendo que a F.B. Construções Ltda. e o Sr. Saulo José de Lima também devem ter suas contas julgadas irregulares.

16. Por todo exposto, este representante do Ministério Público manifesta-se parcialmente de acordo com a proposta da unidade técnica, no sentido de julgar irregulares as contas dos Srs. Antônio Fernandes Neto e Saulo José de Lima e da F.B. Construções Ltda., condená-los solidariamente ao



recolhimento do débito, no valor original de R\$ 54.977,00 e ao pagamento da multa do art. 57 da Lei nº 8.443/92, declarar inidôneas para participar de licitação na Administração Pública Federal as empresas F.B. Construções Ltda., Construtora Caiçara Ltda. e AGL Construções Ltda-ME., na forma do art. 46 da Lei nº 8.443/92, e excluir da relação processual o Município de Malta/PB e a Sra. Benedita Zelma de Lima.”

É o relatório.