

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 016.251/2014-8 [Apenso: TC 033.952/2010-8].

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Prefeitura Municipal de Salgadinho – PB.

Responsáveis: Conpac - Construtora Compacta Ltda. (03.168.526/0001-73); Construtora Caiçara Ltda. (04.324.360/0001-08); Fernando Firmino de Souza (872.535.504-04); José Humberto Antonio Neto (872.513.534-15); José Maria de Oliveira (739.333.414-34); José de Arimateia Alves Pereira (027.557.064-90); Luciano Moraes da Silva (675.189.824-04); Romero Luiz Batista (548.085.704-59).

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

Representação legal: José Mavíael Elder Fernandes de Sousa (14422/OAB-PB), representando José Humberto Antonio Neto; Vanina Carneiro da Cunha Modesto Coutinho (10737/OAB-PB) e outros, representando Luciano Moraes da Silva.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL ORIGINÁRIA DE REPRESENTAÇÃO. CONVÊNIOS. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. FRAUDE EM PROCESSO LICITATÓRIO. CITAÇÃO. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. REVELIA DE SETE RESPONSÁVEIS. REJEITADAS AS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE UM DOS RESPONSÁVEIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da unidade técnica (doc. 61), complementada por trechos de instrução do processo apensado (doc. 58, do TC 033.952/2010-8), e o parecer da representante do Ministério Público (doc. 63), *in verbis*:

Cuidam os autos de tomada de contas especial oriunda de representação formulada pela Controladoria-Geral da União (CGU) apontando irregularidade na gestão de recursos federais por parte do município de Salgadinho/PB, com base no Relatório Consolidado 00190.009682/2003-87, trazido ao conhecimento desta Corte por intermédio do Ofício 36869/DCOPE/DC/SFC/CGU-PR, de 10/11/2010 (peça 1, p. 1-80 do TC 033.952/2010-8 - apenso).

HISTÓRICO

O Relatório Consolidado 00190.009682/2003-87 trazia informações acerca de irregularidades relativas ao Contrato de Repasse 124000-03 do Ministério do Desenvolvimento Agrário e aos Convênios 686/2000 (Siafi 414004) e 2277/1999 (Siafi 391803) firmados com a Fundação Nacional de Saúde - Funasa.

Este processo ficou restrito aos Convênios 686/2000 e 2277/1999, em razão de existirem informações oriundas da Caixa Econômica Federal acerca de já ter se iniciado a instauração de tomada de contas especial do Contrato de Repasse 124000-03 desde 18/7/2012, que após a análise conclusiva e parecer específico, seria encaminhado para CGU.

Mediante Acórdão 1441/2014 - TCU - 1ª Câmara, foi conhecida a referida representação e considerada procedente, com a conversão dos autos em tomada de contas especial com determinação das citações dos responsáveis, retirando apenas o nome do Sr. Saulo José de Lima, apontado como sócio de fato da empresa Caiçara Ltda., conforme detectado pelo Ministério Público Federal.

Consoante determinação contida em Acórdão 1441/2014 - TCU - 1ª Câmara, foram promovidas as citações abaixo:

Luciano Morais da Silva solidariamente à Construtora Compacta Ltda. (Conpac) e seus sócios, Srs. José Humberto Antônio Neto, José de Arimateia Alves Pereira, Fernando Firmino de Souza, mediante Ofícios 1119, 1120, 1121, 1122 e 1123-TCU/SECEX-PB datados de 16/7/2014, tendo ciência os de números 1119, 1121 e 1122 (peças 7, 10, 11, 12, 13, 15, 17 e 35); e

Luciano Morais da Silva solidariamente à Construtora Caiçara Ltda. e seus sócios, Srs. Romero Luiz Batista e José Maria de Oliveira Ofícios 1119, 1124, 1125 e 1126-TCU/SECEX-PB datados de 16/7/2014, tendo ciência apenas os de números 1119 e 1125 (peças 6, 8, 9, 13, 15 e 31).

O envelope contendo os Ofícios 1124/2014 e 1126/2014, endereçados à empresa Construtora Caiçara Ltda. e ao Sr. José Maria de Oliveira, seu sócio administrador, retornaram com a informação de que o número indicado era inexistente e desconhecido (peças 6 e 8; AR's às peças 14 e 16). Quanto ao outro sócio, Sr. Romero Luiz Batista a citação foi recebida (peça 9; AR à peça 31).

Sendo assim, a Construtora Caiçara Ltda. e o Sr. José Maria de Oliveira, nos termos do art. 179, inciso III, do Regimento Interno do TCU, foram citados via edital publicado no Diário Oficial da União (peças 48 e 51).

Os Ofícios-Citação 1120/2014 e 1123/2014 de 16/7/2014 (peças 7 e 10) endereçados à Construtora Compacta Ltda. e ao sócio Sr. Fernando Firmino de Souza não tiveram retorno dos respectivos avisos de recebimentos (peças 40 e 41). Sendo assim, foram reexpedidas novas citações (Ofícios 1584 e 1585-TCU/SECEX-PB datados de 2/10/2014 - peças 49 e 50), com o mesmo teor e para o mesmo endereço anteriormente utilizado, tendo os avisos de recebimentos – ARs retornado com a informação de “mudou-se” (peça 56 e 57).

Nos termos da legislação específica (art. 179, inciso III, do Regimento Interno do TCU), a Construtora Caiçara Ltda. e o Sr. José Maria de Oliveira foram citados via edital (peças 59-60).

Os demais sócios da Construtora Compacta Ltda., Srs. José de Arimateia Alves Pereira e José Humberto Antônio Neto, foram devidamente citados (peças 11-12 - AR's às peças 17 e 35), tendo o último solicitado prorrogação do prazo, já expirado desde 25/9/14 (peça 29).

Em resumo, dentre todos os responsáveis citados, apenas o Sr. Luciano Morais da Silva atendeu ao chamamento deste Tribunal, apresentando defesa de peça 37-39.

EXAME TÉCNICO

Em defesa apresentada, o gestor, Sr. Luciano Morais da Silva, apresentou os pontos a seguir resumidos, juntamente com documentação comprobatória:

- inicialmente, alega a preliminar de prescrição, tendo em vista que a questão tratada nos presentes autos prescreveu, consoante dispõe a Lei nº 9.784/99, que trata da prescrição quinquenal. Subsidiariamente, ressalta que o respectivo débito também é dispensável no âmbito administrativo, nos termos que dispõe a Instrução Normativa (IN)/TCU nº 71/2012, para fato gerador superior a dez anos.

- assevera que a celebração dos Convênios 2277/1999 e 686/2000, deu-se, respectivamente, em 29/12/99 e 30/12/2000, transcorrendo mais de dez anos entre essas datas e a instauração da tomada de contas especial em 29/4/2014.

- sendo assim, a administração pública como um todo - e nesse conjunto se inclui o Tribunal de Contas da União - deveria guardar não apenas respeito e obediência, mas, sobretudo, aplicar a Súmula Vinculante nº 3 do Supremo Tribunal Federal que determina a obrigatoriedade na observância dos princípios do contraditório e do devido processo legal quando da prática de seus atos e nele estão inseridos a apreciação e o acolhimento da prescrição.

- ressalta que a suposta ausência de efetividade dos sistemas de esgotamento sanitário e abastecimento de água, objeto do Convênio 2277/1999 foi extraída de fiscalização realizada pela CGU em agosto/2013, ou seja dez anos após a conclusão das obras, cujos resultados foram trazidos em Nota Técnica 2136, ocorre que a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) já havia vistoriado essa obra durante a gestão do defendente, tendo concluído pelo cumprimento de 100% do objeto pactuado, conforme pode-se observar em Pareceres Técnicos emitidos em 28/2/2003 e 18/11/2003 - nº 148/2003, anexo aos autos em peça 37, p. 10-11, cuja conclusão foi no sentido de que o objeto pactuado havia sido executado de acordo com o plano de trabalho aprovado, sendo favorável à aprovação final da prestação de contas;

- quanto ao Convênio 686/2000, apesar de a prestação final não ter sido aprovada em sua integralidade, somente houve glosa do valor de R\$ 4.159,55, quantia que foi restituída aos cofres da Funasa, devidamente corrigida, não podendo ser questionada a execução do convênio, haja vista o Parecer Técnico emitido em 23/6/2004 dá conta do cumprimento integral da obra (vide peça 37, p. 12);

- sendo assim, vê-se que a perspectiva que se firma da gestão capitaneada pelo defendente, é que houve zelo pela adequação do plano de trabalho, tudo tendo como foco a higidez da obra e a segurança coletiva, com observância pormenorizada de todos os procedimentos legais e formais para a sua conclusão;

- dessa forma, o fato de, após dez anos, os sistemas de esgotamento sanitário e abastecimento d'água terem se revelado ineficazes, como concluiu a inspeção da CGU, não pode ser atribuída ao defendente, visto que a própria Funasa emitiu parecer atestando a conclusão de 100% da obra;

- aliás, a inspeção da CGU não especifica se a inoperância que se revelou dez anos depois se deveu a vícios de construção ou desgaste dos sistemas oriundos de falta de manutenção, já que uma obra considerada concluída pelo concedente tornou-se ineficaz;

- ademais, o fato de o defendente só vir a ser notificado neste momento a apresentar justificativas, quanto a supostas inoperâncias dos sistemas de esgotamento e abastecimento, sobretudo quando a Funasa emitiu parecer concluindo pela execução de 100%, é atentar contra o pleno direito do contraditório e da ampla defesa;

- discorda sobre a contratação de empresas supostamente fantasmas, em razão de a prefeitura, diante da necessidade de atender a demanda pública, ter procedido corretamente a realização de procedimento licitatório, dentro dos trâmites legais, tendo a empresa vencedora executado a obra. Aliás, essas empresas haviam sido vencedoras de certames em diversos municípios, não cabendo aos gestores adotar procedimento investigatório para saber se as empresas estariam em situação desabonadora, mormente quando os documentos fiscais emitidos por órgão públicos diziam justamente o contrário; e

- por fim, requer o arquivamento, ou caso não entenda assim, o julgamento pela regularidade das contas.

Do exame da defesa, ressaltamos, preliminarmente, que quanto à preliminar de prescrição ou decadência arguida pelo responsável, cumpre rejeitá-la, assentada no âmbito de incidente de uniformização de jurisprudência, Acórdão TCU 2709/2008, do Tribunal Pleno, no sentido de que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao Erário são imprescritíveis.

O Supremo Tribunal Federal - STF, no Mandado de Segurança 26.210/DF, enfrentou a tese da prescrição em processo de tomada de contas especial julgado pelo TCU, denegando a segurança por não vislumbrar direito líquido e certo apto a autorizar sua concessão, sob o argumento, entre outros, de que, sendo o processo de tomada de contas especial um processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, a ele incidiria o disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, o referido posicionamento, vigente, torna-se aplicável ao caso aqui analisado, por tratar-se de tomada de contas especial, processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, não prosperando a alegação apresentada.

Sobre a alegação da dispensa de instauração de tomada de contas especial, nos termos da IN/TCU nº 71/2012, por ter transcorrido mais de dez anos entre a data provável da ocorrência do dano, resta esclarecer que o presente caso não se enquadra na hipótese definida pelo Tribunal, por se tratar de mera faculdade do TCU.

Em caso similar (Acórdão 3855/2011 – 2ª Câmara), o Ministério Público, acatado pelo Tribunal, se posicionou afirmando que o Plenário desta Corte, ao ter decidido pela conversão do monitoramento em TCE, mesmo após o transcurso de mais de dez anos da ocorrência do fato gerador, teria empregado a ressalva constante art. 6º caput, da IN TCU nº 71/2012 ("Salvo determinação em contrário do Tribunal (...)"). Assim, não caberia a aplicação, ao presente caso, o que implicaria que houve a correta instauração da tomada de contas especial pela Corte de Contas.

Vale ressaltar, ainda, que as ações da Controladoria Geral da União ocorreram no exercício de 2007.

Sobre o cerceamento de defesa alegado, temos a esclarecer que a citação possibilitou ao gestor o exercício do contraditório e da ampla defesa. Essa era a oportunidade para, se assim o quisesse, apresentar documentos capazes de afastar as conclusões contidas no relatório de tomada de contas especial e, por conseguinte, o débito que lhe fora imputado.

Aliás, mesmo que tivesse havido apuração das irregularidades pelo concedente, sem que houvesse acompanhamento ou comunicação do responsável, não tornava nula esta Tomada de Contas Especial por cerceamento de defesa, uma vez que pode ser exercida no momento da citação, como ocorre no presente momento.

Sobre o assunto, vale mencionar que existe distinção entre fase interna e externa de uma tomada de contas especial. Na interna, aquela promovida no âmbito do órgão público em que os fatos ocorreram, não há litígio ou acusação, mas apenas verificação de fatos e apuração de autoria. Constitui procedimento inquisitório de coleta de provas assemelhado ao inquérito policial, no qual não se tem uma relação processual constituída nem há prejuízo ao responsável. O estabelecimento do contraditório nessa fase não é obrigatório, pois há mero ato investigatório sem formalização de culpa. Como não existem partes nem antagonismos de interesse nessa etapa, a ausência de citação ou de oportunidade de contradição dos documentos juntados não enseja nulidade.

A garantia ao direito à ampla defesa e ao contraditório se dá, nos termos do devido processo legal, na fase externa da tomada de contas especial, que se inicia com a autuação do processo junto a este Tribunal e finda com o julgamento, quando se emite o juízo de valor, na forma regimental prevista. Esse é o entendimento desta Corte de Contas, conforme consignado nos Acórdãos TCU 1.540/2009-1ª Câmara, 2.329/2006-2ª Câmara e 2.647/2007-Plenário e 8495/2013-1ª Câmara.

Como o responsável foi devidamente citado por este Tribunal e, inclusive, apresentou alegações de defesa, não há que se alegar cerceamento pela ausência de oportunidade de ser ouvido na fase interna do processo de contas especial. Assim, o argumento apresentado não pode prosperar.

Sobre a alegação de aprovação do Convênio 686/2000 pela Funasa, alguns pontos detectados pela CGU demonstram que certas irregularidades não foram consideradas pelo concedente quando da análise da prestação de contas, conforme detalhado a seguir:

- a visita in loco realizada pela equipe de fiscalização da CGU demonstrou que o sistema de abastecimento de água construído à conta dos recursos do Convênio 686/2000 encontrava-se totalmente inoperante, ou seja, sem efetividade, decorrente da retirada do conjunto de motobombas dos locais de captação de água (enviadas para conserto em razão de problemas técnicos). Esse problema já havia sido detectado pela Funasa/PB desde janeiro de 2004, conforme evidenciou relatório elaborado pelo corpo técnico da citada fundação. Não tendo a prefeitura adotado qualquer providência visando a reinstalação das motobombas, de modo que o sistema entrasse novamente em funcionamento;

- impropriedades em processo licitatório (divergência nos nomes dos membros da comissão, entrega da carta-convite aos licitantes no mesmo dia da realização, irregularidades nas certidões apresentadas pelos licitantes, propostas apresentadas sem a planilha orçamentária e sem o cronograma físico-financeiro, ordem de serviço do início dos trabalhos emitida em data anterior à da homologação), ausência de comprovação do exercício pleno da propriedade dos imóveis utilizados na execução de metas do convênio, ausência de comprovação quanto à aplicação dos rendimentos financeiros, ausência de incidência de rendimentos sobre valor pago antecipadamente, documentos concernentes à liquidação da despesa emitidos em datas posteriores ao pagamento, emissão de cheque em nome da própria prefeitura.

Com relação ao Convênio 2277/1999 (Siafi 391803), a CGU informou acerca da ausência de efetividade do referido sistema, evidenciando as seguintes irregularidades:

- ocorrência de impropriedades em processo licitatório (autorização para realização com data referente a dia de sábado, irregularidades nas certidões apresentadas na fase de habilitação, termo de homologação e de adjudicação e instrumento contratual com data anterior à do julgamento, custos apresentados pela vencedora idênticos aos do projeto básico, existência de cláusula contratual estabelecendo pagamento a título de adiantamento);

- ausência de aplicação financeira dos recursos do convênio;

- ausência de identificação das residências beneficiadas com ligações domiciliares;

- não execução de serviços previstos em planilha orçamentária;

- ausência do exercício pleno da propriedade do imóvel utilizado na execução de meta de convênio e do licenciamento ambiental;

- cheque de convênio nominal a pessoa não integrante do quadro societário da construtora contratada;

- conjunto de tratamento biológico sem funcionamento;

- efluente do esgoto sanitário dos bairros próximos, que deveria despejar no conjunto de tratamento biológico, não estava recebendo qualquer tratamento, em decorrência do soterramento parcial da obra (tanque séptico e caixa de areia), provocado pelo acúmulo de terras trazidas pelas chuvas, em função da localização inadequada da obra.

Logo, em que pesem as informações contidas nos pareceres técnicos da Funasa, os quais afirmaram que os objetos dos Convênios 686/2000 (Siafi 414004) e 2277/1999 (Siafi 391803) tinham sido concluídos e que os seus objetivos tinham sido 100% atingidos, ensejando na aprovação das suas prestações de contas, as irregularidades apontadas no Relatório de Demandas Especiais da CGU 00190.009682/2003- 87, corroboradas por meio da fiscalização em agosto/2013 (peça 46, p. 2-18 do TC 033.952/2010-8 - apenso), indicam ausência de efetividade do sistema de esgotamento sanitário e a inoperância do sistema de abastecimento d'água.

Sendo assim, não merece prosperar a defesa, em razão de estar demonstrado que os objetivos desses ajustes não foram atingidos, principalmente tendo em vista a precariedade dos referidos sistemas e a falta de utilidade das obras construídas, como mostra claramente o relato da CGU.

Não obstante as falhas acima e a inexecução dos objetos conveniados, ainda foi informada na representação (vide peça 2), a ocorrência de fraude no procedimento licitatório, realizado para a contratação da obra, objeto do Convênio 686/2000, havendo, também fortes indícios de que o mesmo ocorreu com o Convênio 2277/1999, ante a participação de empresas "fantasmas". Sobre esse ponto, na instrução de peça 58 do TC 033.952/2010-8 (apenso), já havia menção de que o TCU já tinha apreciado vários processos, em que tinha restado comprovada a inexistência fática da Construtora Caiçara Ltda., por se tratar de empresa "fantasma" (TC 012.407/2009-0, TC 008.794/2010-3, TC 009.364/2011-0, TC 013.816/2012-8). Nesses processos, discutiu-se e aprovou-se a desconsideração da sua personalidade jurídica, para atingir o sócio de fato, Sr. Saulo José de Lima (CPF 078.530.504- 10).

Do exposto, observa-se que as alegações apresentadas limitaram-se aos argumentos preliminares, eximindo-se de apresentar documentos comprobatórios capazes de elidir as irregularidades apontadas, mantendo assim o entendimento anterior sobre o débito a ser apontado.

Quanto aos demais responsáveis citados, não se manifestaram nos autos, permanecendo silentes até a presente data. 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 nº 8.443/92.

No tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé nas condutas desses responsáveis, conforme determina o § 2º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, em se tratando de processo em que as partes interessadas não se manifestaram acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente reconhecê-la.

Da mesma forma, não se configurou, nos autos, indícios de boa-fé do Sr. Luciano Morais da Silva, sendo cabível, por conseguinte, o julgamento imediato desta tomada de contas especial, em consonância com o disposto no art. 202, § 6º, do Regimento Interno desta Corte.

Inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, poderá este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do § 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, bem como imputar o débito e aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92. (Acórdãos TCU 2.064/2011, 2.141/2014 e 4.448/2014, todos da 1ª Câmara e 4.307/2014 da 2ª Câmara).

CONCLUSÃO

Em face dos argumentos de defesa apresentados pelo Sr. Luciano Moraes da Silva, ex prefeito de Salgadinho-PB, não terem trazidos aos autos fato inédito capaz de alterar o entendimento acerca das irregularidades detectadas, tampouco lograrem em afastar o débito imputado, propõe-se rejeitar as suas alegações de defesa, uma vez que também não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.

Quanto aos demais responsáveis citados, que se mantiveram inertes, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

BENEFÍCIOS

Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar a imputação de débito a favor do erário público, além da aplicação de sanção aos responsáveis.

ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

- a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Luciano Moraes da Silva, ex-prefeito de Salgadinho-PB;*
- b) desconsiderar a personalidade jurídica da Construtora Compacta Ltda. (CNPJ 03.168.526/0001-73), a fim de responsabilizar seus sócios, Srs. José Humberto Antônio Neto (CPF 872.513.534-15), José de Arimateia Alves Pereira (CPF 027.557.064-90) e Fernando Firmino de Souza (CPF 872.535.504-04), pelo débito decorrente do não cumprimento do objeto do Convênio 2277/1999 (Siafi 391803);*
- c) desconsiderar a personalidade jurídica da Construtora Caiçara Ltda. (CNPJ 04.324.360/0001-08), a fim de responsabilizar seus sócios Srs. Romero Luiz Batista (CPF 548.085.704-59) e José Maria de Oliveira (CPF 739.333.414-34), pelo débito decorrente do não cumprimento do objeto do Convênio 686/2000 (Siafi 414004);*
- d) Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, julgar irregulares as contas do Sr. Luciano Moraes da Silva (CPF 675.189.824-04), na condição de prefeito do município de Salgadinho-PB à época, e condená-lo, solidariamente aos responsáveis abaixo indicados, ao pagamento das quantias especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada Lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundação Nacional de Saúde - Funasa, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até as datas dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos*

Débito solidário à Construtora Compacta Ltda. (CNPJ 03.168.526/0001-73), e seus sócios, Srs. José Humberto Antônio Neto (CPF 872.513.534-15), José de Arimateia Alves Pereira (CPF 027.557.064-90) e Fernando Firmino de Souza (CPF 872.535.504-04), decorrente do não cumprimento do objeto do Convênio 2277/1999 (Siafi 391803).

<i>Valor</i>	<i>Data de ocorrência</i>
<i>26.714,50</i>	<i>30/8/2000</i>
<i>13.357,25</i>	<i>15/9/2000</i>
<i>13.357,25</i>	<i>18/10/2000</i>

Débito solidário à Construtora Caiçara Ltda. (CNPJ 04.324.360/0001-08), e seus sócios, Srs. Romero Luiz Batista (CPF 548.085.704-59) e José Maria de Oliveira (CPF 739.333.414-34), decorrente do não cumprimento do objeto do Convênio 686/2000 (Siafi 414004);

<i>Valor</i>	<i>Data de ocorrência</i>
25.000,00	10/9/2001
52.380,00	25/9/2001
20.000,00	23/10/2001
15.000,00	22/11/2001
20.751,00	4/12/2001

- e) Aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92 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;*
- f) com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;*
- g) autorizar, desde logo, caso requerido, o pagamento das dívidas em até trinta e seis parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovação perante o Tribunal do recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovação dos recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor; e*
- h) remeter cópia do Acórdão que vier a ser prolatado pelo Tribunal, acompanhado do relatório e voto que o fundamentaram, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, para ajuizamento das ações cabíveis.*

Como complemento à instrução anteriormente transcrita, trago trechos da instrução do TC 033.952/2010-8 que subsidiou o Acórdão 1441/2014 – TCU – 1ª Câmara:

[...]

EXAME TÉCNICO

15. *Inicialmente, procede-se à exposição dos resultados obtidos com a inspeção física, realizada pela CGU nos dias 5 e 6/8/2013, às obras dos Convênios 686/2000 (Siafi 414004) e 2277/1999 (Siafi 391803), os quais estão contidos na Nota Técnica 2136, de 25/9/2013, à peça 46, p. 2-18.*

16. *Com relação ao Convênio 2277/1999 (Siafi 391803), celebrado em 29/12/1999, para construção de um sistema de esgotamento sanitário, constituído por um conjunto de tratamento biológico, caixa de retenção de areia e implantação de 176 ligações domiciliares simples, a CGU informou acerca da ausência de efetividade do referido sistema. Os recursos transferidos para cumprimento do objeto pactuado somaram R\$ 53.429,00, sem a obrigatoriedade de aplicação de contrapartida municipal.*

17. No Relatório de Demandas Especiais 00190.009682/2003-87, emitido como resultado da fiscalização realizada no período de 9 a 13/7/2007, a CGU evidenciou as seguintes irregularidades na execução do Convênio 2277/1999 (Siafi 391803):

- 17.1. ocorrência de impropriedades em processo licitatório;
- 17.2. autorização para realização de licitação, emitida com data referente a dia de sábado;
- 17.3. irregularidades nas certidões apresentadas na fase de habilitação;
- 17.4. termo de homologação e de adjudicação assinados com data anterior a do julgamento;
- 17.5. instrumento contratual celebrado em data anterior ao julgamento da licitação;
- 17.6. custos apresentados pela licitante vencedora, idênticos aos do projeto básico;
- 17.7. ausência de apresentação de documentos referentes à execução físico-financeira do convênio;
- 17.8. existência de cláusula contratual estabelecendo pagamento a título de adiantamento;
- 17.9. ausência de aplicação financeira dos recursos do convênio;
- 17.10. ausência de identificação das residências beneficiadas com ligações domiciliares;
- 17.11. não-execução de serviços previstos em planilha orçamentária;
- 17.12. ausência de efetividade do objeto do convênio;
- 17.13. ausência do exercício pleno da propriedade do imóvel utilizado na execução de meta de convênio;
- 17.14. ausência de comprovação quanto à obtenção do licenciamento ambiental;
- 17.15. cheque de convênio nominal a pessoa não integrante do quadro societário da construtora contratada.

18. Na inspeção realizada nos dias 5 e 6/8/2013, foi constatado que o conjunto de tratamento biológico construído estava sem funcionamento e todo o efluente do esgoto sanitário dos bairros próximos, que deveria despejar no conjunto de tratamento biológico, não estava recebendo qualquer tratamento, em decorrência do soterramento parcial da obra (tanque séptico e caixa de areia), provocado pelo acúmulo de terras trazidas pelas chuvas, em função da localização inadequada da obra.

19. O empreendimento está situado em um terreno que não permite o adequado escoamento dos efluentes dos esgotos e não possui estação elevatória. Em consequência, os resíduos ficam empoçados e formam uma verdadeira lagoa, conhecida no município de Salgadinho/PB com o nome de “Fossão”, a qual, segundo os moradores, causa transtornos à população local, devido ao forte mau cheiro e à proliferação de insetos causadores de doenças.

20. Foi constatado que o “Fossão” despeja o esgoto, sem qualquer tratamento, na direção de um terreno particular, cujo titular teve parte de suas terras desapropriadas para fins de construção do empreendimento. Segundo informações verbais do proprietário do terreno, para onde os dejetos estão sendo despejados, a sua desapropriação encontra-se em discussão no âmbito judicial, pois, segundo o mesmo, a área que consta na escritura de cessão do imóvel teria sido adulterada.

21. Durante a inspeção, foram solicitados formalmente, à Prefeitura de Salgadinho/PB vários documentos, tais como: relação dos beneficiários das 176 ligações domiciliares simples, projetos básicos e executivos e relatórios de análise físico-química e bacteriológica do efluente

tratado do Sistema de Esgotamento Sanitário, objeto do Convênio 2277/1999 (Siafi 391803). Em resposta, foi prestada Declaração em 6/8/2013, pelo Ex-Prefeito de Salgadinho/PB (Gestão 1997-2004), hoje Secretário Chefe de Gabinete da atual Prefeita de Salgadinho/PB (Gestão 2009-2016), informando que não foram encontrados os referidos documentos na Prefeitura do município.

22. *Ressalte-se que a Funasa instaurou processo de Tomada de Contas Especial, em 25/8/2003, motivado pela não aprovação da prestação de contas do Convênio 2277/1999 por razões formais, devido à ausência de documentos. Contudo, após notificado, o convenente entregou a documentação complementar solicitada e a prestação de contas foi reanalisada e aprovada em 18/11/2003, por meio do Parecer 148/2003. Assim, conclui-se que as irregularidades tratadas no Relatório de Demanda Externa 00190.009682/2003-87, oriundo da fiscalização realizada pela CGU em 2007, não foram consideradas no processo de TCE instaurado pela Funasa.*

23. *No tocante ao Convênio 686/2000 (Siafi 414004), a CGU, já na inspeção física realizada em 2007, constatou a ausência de efetividade do Sistema de Abastecimento de Água, objeto desse ajuste, que rendeu à Construtora Caiçara Ltda. pagamentos no montante de R\$ 133.131,00 (peça 1, p. 52). Nessa ocasião, verificou-se as seguintes irregularidades:*

23.1. ocorrência de impropriedades em processo licitatório;

23.2. divergência nos nomes dos membros da comissão de licitação;

23.3. entrega da carta-convite aos licitantes no mesmo dia da licitação;

23.4. irregularidades nas certidões apresentadas na licitação;

23.5. propostas apresentadas sem a planilha orçamentária e sem o cronograma físico-financeiro;

23.6. ordem de serviço do início dos trabalhos emitida em data anterior à da homologação da licitação;

23.7. ausência de apresentação de documentos referentes à execução físico-financeira do convênio;

23.8. ausência de comprovação do exercício pleno da propriedade dos imóveis utilizados na execução de metas do convênio;

23.9. impossibilidade de verificação quanto à execução de meta do convênio;

23.10. ausência de comprovação quanto à aplicação dos rendimentos financeiros;

23.11. ausência de incidência de rendimentos sobre valor pago antecipadamente;

23.11. documentos concernentes à liquidação da despesa emitidos em datas posteriores ao pagamento da mesma;

23.12. emissão de cheque em nome da própria prefeitura.

24. *A inspeção física, realizada pela CGU nos dias 5 e 6/8/2013, corroborou as irregularidades constantes do Relatório de Demanda Externa 00190.009682/2003-87, confirmando que o Sistema de Abastecimento de Água, objeto do Convênio 686/2000 (Siafi 414004), de fato, não funciona.*

25. *De acordo com as observações da CGU, a tubulação de saída do reservatório estava danificada, o reservatório vazio e os poços sem os equipamentos necessários ao seu funcionamento. Além disso, conforme foi informado por moradores da comunidade, o sistema deixou de funcionar aproximadamente um ano após a sua conclusão, e nunca houve disponibilidade de água em toda a extensão da rede.*

26. Não obstante o Sistema de Abastecimento de Água, objeto do Convênio 686/2000 (Siafi 414004), encontrar-se inoperante, o Gestor Municipal não apresentou à equipe da CGU qualquer ação desenvolvida pela Prefeitura Municipal de Salgadinho/PB, no sentido de solucionar os problemas detectados, o que contraria o compromisso pactuado, em 31/10/2000, por meio de Termo de Compromisso de Sustentabilidade das Ações de Saneamento, pelo Prefeito Municipal à época (gestão 1997-2004), com o seguinte conteúdo:

“Na qualidade de Prefeito do Município em epígrafe, manifesto o compromisso em manter em condições normais de operação e funcionamento, prestar toda a manutenção que for necessária de modo a garantir os benefícios a população, por intermédio das obras construídas com recursos do Tesouro Nacional, repassadas por meio deste processo. Fica também assegurado à Fundação Nacional de Saúde, mesmo após o término da vigência do Convênio, o direito de supervisionar, sempre que julgar necessário, as obras financiadas, a sua operação e funcionamento.”

27. A equipe da CGU solicitou, formalmente, à Prefeitura de Salgadinho/PB a documentação necessária para verificação do adequado funcionamento do sistema, a exemplo dos relatórios de análise físico-química e bacteriológica da água, dos testes de produção e recuperação dos poços perfurados, e da relação dos beneficiários, contemplados com o objeto do Convênio 686/2000 (Siafi 414004). Contudo, a convenente não disponibilizou tais documentos, restringindo-se a declarar que a atual administração não encontrou a documentação solicitada.

28. Ainda com relação ao Convênio 686/2000 (Siafi 414004), foram encontradas evidências de que as obras do Sistema de Abastecimento de Água foram executadas diretamente pela Prefeitura de Salgadinho/PB, corroborando o item 27.12 desta instrução, o qual foi apontado, entre outros, no Relatório de Demandas Especiais 00190.009682/2003-87 da CGU.

29. A seguir, são apresentados trechos da entrevista, feita pela equipe da CGU, com um dos moradores da região, que trabalhou na obra objeto do referido convênio, executando os serviços de montagem da tubulação do Sistema de Abastecimento de Água.

“QUE havia trabalhado de encanador/montador na obra do Sistema de Abastecimento de Água do povoado Olho d’Água; QUE executou com sua equipe toda a parte da obra de assentamento e montagem de tubulação, ligações domiciliares e o reservatório elevado; QUE era responsável pela contratação de seus ajudantes; QUE contratou cinco pessoas para a execução dos serviços; QUE recebia pagamento diretamente de “JOSA” (identificado como atual Secretário de Infraestrutura); QUE repassava o pagamento de seus funcionários com o dinheiro recebido de “JOSA”; QUE desconhecia o nome de empresa que tivesse executado a obra, pois recebia o pagamento diretamente de pessoa ligada à Prefeitura, no caso “JOSA”; QUE as valas eram escavadas com equipamento disponibilizado pela Prefeitura, tendo como operador um funcionário desta; QUE não conheceu qualquer engenheiro de empresa ou da Prefeitura; QUE o Sistema de Abastecimento d’Água funcionou por aproximadamente um ano; QUE acredita que parte da tubulação foi danificada em face das obras de recuperação da Rodovia PB que liga os municípios de Assunção e Salgadinho.”

30. A Nota Técnica 2136, de 25/9/2013 (peça 46, p. 2-18), transcreve trecho do Relatório de Demandas Especiais 00190.009682/2003-87 da CGU, ao tratar da emissão de cheque em nome da própria Prefeitura, nos termos a seguir:

“Ao analisarmos a cópia da microfilmagem do último cheque emitido e pago à conta dos recursos do Convênio 686/2000 (cheque nº 850005), verificamos que o mesmo apresentava-se nominal à própria P.M. de Salgadinho/PB e não à Construtora Caiçara Ltda., firma responsável pela execução das obras previstas pelo Plano de Trabalho do referido convênio. Conforme demonstrado no quadro relativo à constatação 3.1.2.1.10 do presente relatório, o cheque em

questão havia sido sacado em 04/12/2001, sendo o seu valor de R\$ 20.751,00 (vinte mil, setecentos e cinquenta e um reais).”

31. Ressalte-se que a Funasa instaurou processo de Tomada de Contas Especial, em 1/7/2003, aprovando a prestação de contas do Convênio 686/2000 (Siafi 414004), em face do recolhimento do débito de R\$ 16.134,74, equivalente ao valor original de R\$ 4.159,55, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, decorrente da falta de aplicação financeira dos recursos pelo conveniente. Para tanto, a Funasa considerou o conteúdo do Parecer Técnico emitido em 23/6/2004, o qual apontava para o atingimento de 100% do objeto pactuado.

32. Observa-se que as irregularidades tratadas no Relatório de Demanda Externa 00190.009682/2003-87, oriundo da fiscalização realizada pela CGU em 2007, não foram consideradas no processo de TCE, relativo ao Convênio 686/2000 (Siafi 414004), instaurado pela Funasa.

33. Após a exposição fática supra, procede-se à análise das informações trazidas aos autos pela CGU, por meio da Nota Técnica 2136, de 25/9/2013 (peça 46, p. 2-18), relativas aos Convênios 686/2000 (Siafi 414004) e 2277/1999 (Siafi 391803).

34. Em que pese as informações contidas nos pareceres técnicos da Funasa, os quais afirmam que os objetos dos Convênios 686/2000 (Siafi 414004) e 2277/1999 (Siafi 391803) foram concluídos e que os objetivos foram 100% atingidos, ensejando na aprovação das prestações de contas desses ajustes, diante das irregularidades apontadas no Relatório de Demandas Especiais 00190.009682/2003-87, corroboradas por meio da fiscalização realizada em agosto/2013 pela CGU, cujos resultados foram trazidos aos autos, por meio da Nota Técnica 2136, de 25/9/2013 (peça 46, p. 2-18), observou-se a ausência de efetividade do sistema de esgotamento sanitário, objeto do Convênio 2277/1999 (Siafi 391803), e a inoperância do sistema de abastecimento d'água, objeto do Convênio 686/2000 (Siafi 414004).

35. Conclui-se, portanto, que os objetivos desses ajustes não foram atingidos, principalmente tendo em vista a precariedade dos referidos sistemas e a falta de utilidade das obras construídas, como mostra claramente o relato da CGU. Desse modo, faz-se apropriada a imputação de débito pelo valor total dos convênios em tela.

36. Segundo entendimento pacificado na jurisprudência desta Casa, o acolhimento de objeto executado parcialmente somente se presta a reduzir o valor do débito imputado, quando comprovada a possibilidade de aproveitamento das parcelas concluídas.

37. Para confirmar a referida tese, transcreve-se, abaixo, trecho do Voto do Acórdão TCU 1521/2007 – 2ª Câmara:

“2. Ainda que o relatório de “visita técnica para acompanhamento de convênio” elaborado pela Funasa tenha assinalado a execução física de 26,34% da obra, faz-se apropriada a imputação de débito pelo valor total do Convênio, ante a inexistência de informações de que a parcela realizada seja passível de aproveitamento. Nesse sentido, constitui jurisprudência pacífica deste Tribunal a tese de que a execução parcial do objeto conveniado somente se presta a reduzir o valor do débito imputado ao responsável quando comprovada a possibilidade de aproveitamento das parcelas concluídas.”

38. Quando não comprovada, entretanto, essa possibilidade, ou seja, quando o objetivo pretendido não é alcançado e havendo dúvidas acerca do aproveitamento da parcela executada, a glosa tem sido total, conforme decisões adiante:

“Acórdão 426/2010 – Primeira Câmara

VOTO DO MINISTRO RELATOR

As finalidades do ajuste não foram atendidas pelas obras que o responsável alega ter executado com recursos do convênio. Fiscalização in loco da Funasa atestou que os módulos sanitários construídos não obedecem às especificações técnicas do plano de trabalho. Dentre as diversas falhas apontadas, destaca-se a não execução de módulos fundos em concreto na fossa, ocasionando contaminação do lençol freático, o que não permite redução da disseminação de doenças entero-parasitárias entre a população do município.

Acórdão 4.539/2010 – Primeira Câmara

RELATÓRIO DO ACÓRDÃO

Diante das irregularidades apuradas, conclui-se que os objetivos colimados pelo ajuste em vértice não foram atingidos, principalmente tendo em vista a precariedade e a falta de utilidade da parcela das obras construídas, como mostra claramente o relato da Polícia Federal, sobretudo considerando a não execução de vários itens essenciais, tais como: fossas, sumidouros, vaso sanitário, caixa de descarga, chuveiro, ligações à rede de distribuição de água. As fossas e os sumidouros, por exemplo, nos quais são tratados preliminarmente os efluentes dos esgotos sanitários, são indispensáveis para a redução de doenças e da mortalidade infantil, bem como para a preservação do meio ambiente.

Dessa forma, cumpre imputar, aos responsáveis solidários, o montante total repassado, conforme já decidido por este Tribunal em inúmeras oportunidades (...)

(...)

VOTO DO MINISTRO RELATOR

Os recursos foram repassados, o objeto do convênio não foi realizado e o benefício social não foi alcançado. E quando as aplicações não logram a execução do objeto previsto, como no caso concreto, há dano ao Erário.

Por isso estou de pleno acordo com o MP/TCU, consoante vasta jurisprudência colacionada pelo parecer reproduzido no relatório que antecede este voto.

Acórdão 3.881/2008 – Segunda Câmara

SUMÁRIO

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. DISPÊNDIO DA TOTALIDADE DOS RECURSOS REPASSADOS. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. PAGAMENTO POR SERVIÇOS NÃO PRESTADOS. IMPRESTABILIDADE TOTAL DA FRAÇÃO EXECUTADA. FRUSTRAÇÃO COMPLETA DOS OBJETIVOS DO CONVÊNIO. RESPONSABILIZAÇÃO PELA TOTALIDADE DOS RECURSOS REPASSADOS. IRREGULARIDADE.

1 - Os responsáveis devem responder pela totalidade dos recursos repassados quando a fração executada do objeto for absolutamente imprestável e houver completa frustração dos objetivos do convênio.”

39. Esse entendimento encontra arrimo no art. 22 da IN/STN 1, de 15/1/1997, segundo o qual “o convênio deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas pactuadas e a legislação pertinente, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.”

40. Não obstante a inexecução dos objetos conveniados, restou comprovado, nos autos, a ocorrência de fraude no procedimento licitatório, realizado para contratação da obra objeto do Convênio 686/2000 (Siafi 414004), havendo, também, fortes indícios de que o mesmo ocorreu com o Convênio 2277/1999 (Siafi 391803).

41. Em relação à Construtora Caiçara Ltda., responsável pela execução das obras do Convênio 686/2000 (Siafi 414004), o TCU já apreciou vários processos, em que restou comprovada a sua inexistência fática, tratando-se de empresa “fantasma” (TC 012.407/2009-0, TC 008.794/2010-3, TC 009.364/2011-0, TC 013.816/2012-8). Nesses processos, discutiu-se e aprovou-se a desconsideração da sua personalidade jurídica, para atingir o sócio de fato, Sr. Saulo José de Lima (CPF 078.530.504-10).

42. No TC 008.794/2010-3, foi obtido material do Ministério Público Federal a respeito desta empresa. A consulta ao MPF tinha por objetivo obter informações a respeito da F. B. Construções Ltda. (CNPJ 04.182.060/0001-23). A resposta, no entanto, trouxe também informações sobre a Construtora Caiçara Ltda.

43. Entre as informações trazidas aos autos, consta a existência de várias ações judiciais, propostas pela Procuradoria da República no Município de Campina Grande, que apontam a participação do Sr. Saulo José de Lima como sócio de fato da Construtora Caiçara Ltda. e de outras empresas irregulares, utilizando-as para fraudar licitações públicas, em conluio com prefeitos:

43.1. Ação civil por ato de improbidade administrativa 1309/2009, com base no procedimento administrativo 1.24.001.000324/2008-14 (peça 32, p. 2-24), onde constam como réus o Sr. Arnaldo Monteiro Costa, ex-Prefeito do município de Esperança/PB, e o Sr. Saulo José de Lima, representante legal da pessoa jurídica F. B. Construções Ltda.;

43.2. Ação civil pública com pedido de responsabilização por ato de improbidade administrativa 1194/2009, com base no inquérito civil público 1.24.000.000326/2004-81, onde constam como réus o Sr. Alberto Nepomuceno, ex-Prefeito do município de Barra de Santa Rosa/PB, e o Sr. Saulo José de Lima, representante legal das pessoas jurídicas F. B. Construções Ltda. e Construtora Caiçara Ltda.;

43.3. Ação civil por ato de improbidade administrativa 45/2010, com base no procedimento administrativo 1.24.001.000177/2007-93, onde constam como réus o Sr. Adriano César Galdino de Araújo, ex-Prefeito do município de Pocinhos/PB, o Sr. Saulo José de Lima, a Sra. Ozana Lúcia Lima Silva de Lima e o Sr. Marcos Tadeu Silva.

44. O modus operandi, era que um grupo de pessoas constituía empresas de fachada para fraudar procedimentos licitatórios; em seguida, decidiam quem ficaria com o contrato; depois, utilizavam-se de empresas do mesmo proprietário a ser beneficiado ou empresas emprestadas por outro participante do esquema para vencer licitação realizada por algum dos municípios e finalmente, o município licitante executava com recursos próprios o objeto contratado e a verba federal era desviada em prol dos envolvidos.

45. No material do Ministério Público Federal restou comprovado que a Construtora Caiçara Ltda., empresa de “fachada”, tinha registrado, como “sócios”, nos contratos, interpostas pessoas (“laranjas”), como evidencia o trecho da Ação civil por ato de improbidade administrativa 1309/2009, transcrito a seguir:

“(…) a despeito do requerido SAULO JOSÉ DE LIMA não constar como sócio da empresa CAIÇARA, é notório o fato de que esta constitui empresa “de fachada”, encontrando-se registrada em nome dos laranjas ROMERO LUIZ BATISTA e JOSÉ MARIA DE OLIVEIRA.”

46. Do exposto, resta comprovada a ocorrência de fraude no procedimento licitatório realizado para contratação da obra objeto do Convênio 686/2000 (Siafi 414004), estando, ainda, demonstrado nos autos, que a execução do convênio em tela está eivada de ilícitos graves.

47. No tocante à Construtora Compacta Ltda. (Conpac), executora das obras do Convênio 2277/1999 (Siafi 391803), há indícios de que essa empresa também é sociedade “de fachada”.

48. *Algumas das irregularidades, citadas no Relatório de Demandas Especiais 00190.009682/2003-87 da CGU, são indícios de que o sistema de esgotamento sanitário, objeto do Convênio 2277/1999 (Siafi 391803), não tenha sido executado pela Construtora Compacta Ltda. (Conpac), vencedora da licitação.*

49. *No que tange à emissão de cheque nominal a pessoa não integrante do quadro societário da construtora contratada (item 17.15), o Relatório de Demandas Especiais 00190.009682/2003-87 da CGU (peça 1, p. 1-80) se pronuncia nos seguintes termos:*

“Ao analisarmos a cópia relativa à microfilmagem do cheque do Banco do Brasil n° 976991, no valor de R\$ 26.714,50 (vinte e seis mil, setecentos e catorze reais e cinquenta centavos), verificamos que o mesmo foi emitido nominalmente ao Sr. Nelson Gomes Filho. Entretanto, ao consultarmos a base de dados do sistema CNPJ da Receita Federal, observamos que o beneficiário do referido cheque nunca tinha feito parte do quadro societário da Construtora CONPAC Ltda., firma essa responsável contratada para execução das obras previstas no Plano de Trabalho do Convênio 2277/99. À vista disso, verificamos a existência de indícios de desvio de recursos do convênio no valor de R\$ 26.714,50 (vinte e seis mil, setecentos e catorze reais e cinquenta centavos).”

50. *Quanto à ausência de apresentação de documentos referentes à execução físico-financeira do convênio (item 17.7), o Relatório de Demandas Especiais 00190.009682/2003-87 da CGU (peça 1, p. 1-80), na página 70, descreve os fatos que servem de evidência para essa constatação, nos termos a seguir:*

“Ao ser solicitada formalmente a apresentar os boletins de medição que ampararam os pagamentos realizados à Construtora CONPAC Ltda., a Prefeitura Municipal de Salgadinho/PB, por meio do Ofício n° 65/2007, de 12/07/2007, comunicou a esta equipe que tais boletins não haviam sido localizados nos seus arquivos. (...) Além da ausência dos boletins de medição, esta equipe de fiscalização observou a inexistência, no processo relativo ao Convite n° 003/2000, do cronograma físico-financeiro alusivo à proposta da Construtora CONPAC Ltda. Por fim, mediante o Ofício n° 65/2007, a P.M. de Salgadinho/PB comunicou, também, a não-localização, nos arquivos municipais, de qualquer registro referente à matrícula CEI da obra, bem como da ART pertinente à execução e fiscalização das obras concernentes ao objeto do Convênio n° 2277/1999.”

51. *De acordo com a jurisprudência do Tribunal (Acórdãos 1795/2009 e 1981/2009 – Plenário), a contratante deve exigir das empresas contratadas, nas licitações que envolvam obras e serviços de engenharia, os registros das obras no CREA (Anotação de Responsabilidade Técnica - ART), conforme dispõem os arts. 1° e 2° da Lei 6.496, de 7/12/1977, e 3° da Resolução/CONFEA 425, de 18/12/1998 (vigente à época da realização das obras).*

52. *Já o artigo 219, §§ 5° e 6°, do Decreto 3.048, de 6/5/1999 (Regulamento da Previdência Social) determina que a contratada elabore folha de pagamento e Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social distinta para cada obra de construção civil da contratante, bem como que esta (contratante) mantenha em boa guarda, em ordem cronológica e por contratada, as correspondentes notas fiscais, faturas ou recibos de prestação de serviços, Guias da Previdência Social e Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social com comprovante de entrega.*

53. *Assim, observa-se que a prefeitura não comprovou o recolhimento dos encargos sociais sobre a folha de pagamento da obra, devidos pela contratada, além da ausência de outras provas de que existiam empregados vinculados à Construtora Conpac Ltda. que trabalharam na obra. Esse fato gera a presunção de que a obra não foi executada pela contratada, podendo tal presunção ter sido afastada pela apresentação de prova inequívoca de que realmente os serviços foram realizados pela mesma, o que não ocorreu.*

54. *A comprovação de que as obras dos Convênios 686/2000 (Siafi 414004) e 2277/1999 (Siafi 391803) foram executadas por profissionais contratados pela Prefeitura, e não pelas empresas vencedoras dos processos licitatórios, evidencia a total incapacidade operacional das Construtoras Conpac Ltda. e Caiçara Ltda., empresas sem existência fática, que serviram apenas para dar aparência de legalidade às licitações realizadas para a execução dos objetos pactuados.*

55. *Diante desse fato, configura-se a total ausência de nexo causal entre as obras executadas, ainda que inoperantes, e os recursos repassados pela Funasa ao município de Salgadinho/PB, por força dos Convênios 686/2000 (Siafi 414004) e 2277/1999 (Siafi 391803), uma vez que as evidências indicam que os recursos que custearam as obras de abastecimento d'água e esgotamento sanitário no município provieram de fontes municipais, tendo sido integralmente desviados os recursos federais.*

56. *No que tange à responsabilização, não há dúvida de que a obrigação de indenizar recai sobre o ex-Prefeito, Sr. Luciano Morais da Silva (gestão 1997-2004), CPF 675.189.824-04, signatário dos Convênios 686/2000 (Siafi 414004) e 2277/1999 (Siafi 391803) e gestor dos recursos, haja vista que todos os dispêndios foram realizados durante seu mandato.*

57. *Entende-se que a Construtora Conpac Ltda. (CNPJ 03.168.526/0001-73) e a Construtora Caiçara Ltda. (CNPJ 04.324.360/0001-08) participaram dos atos que resultaram no prejuízo ao erário federal, pois participaram de licitação, firmaram contrato, e inexecutaram os serviços, agindo em coautoria com o Sr. Luciano Morais da Silva (CPF 675.189.824-04). Na condição de coautoras, deverão responder solidariamente pelo dano (Código Civil, arts. 186, 927, 942 e Lei 8.443/1992, art. 8º, 12, I, 16, § 2º).*

58. *Considerando, também, que restou comprovado nos autos que se tratam de empresas “fantasmas”, devem arcar solidariamente com o débito, tanto as aludidas empresas, quanto os seus sócios, aplicando-se, no caso, a teoria da desconsideração da personalidade jurídica, para que a responsabilidade possa alcançá-los, nos termos do art. 50 da Lei 10.406/2002 (Código Civil).*

[...]

A representante do Ministério Público, discordando da unidade técnica, assim se manifestou:

[...]

5. *Esta representante do Ministério Público, com as vênias de estilo, diverge da proposta da unidade instrutiva, pelas razões que passa a expor.*

II

6. *A Funasa realizou inspeções in loco nas obras dos sistemas de esgotamento sanitário (Convênio nº 2.277/1999) e de abastecimento de água (Convênio nº 686/2000) nos exercícios de 2003 e 2007, respectivamente. Dessa forma, emitiu parecer técnico no qual informou que as obras de esgotamento sanitário foram integralmente executadas, razão pela qual aprovou a prestação de contas do Convênio nº 2.277/1999 (peça 9, pp. 5-10 do TC 033.952/2010-8). Ademais, elaborou parecer técnico atestando a completa execução e o funcionamento do sistema de abastecimento de água e opinou pela aprovação parcial da prestação de contas do Convênio nº 686/2000, no montante de R\$ 128.290,45, com a glosa pouco significativa de R\$ 4.159,55 (peça 9, pp. 26-29 do TC 033.952/2010-8).*

7. *Assim, não se pode ignorar que o órgão concedente constatou em vistorias que as obras foram integralmente construídas e que, somente em agosto de 2013, passados mais de onze anos do final da vigência dos convênios, a CGU realizou sua vistoria in loco e constatou o abandono e a*

deprecação das obras. Nesse contexto, cumpre refletir acerca da competência do TCU para examinar casos de regular construção do objeto de convênio e posterior abandono do bem público pelo município.

8. *Deve-se observar que, comprovada a regular aplicação dos recursos federais provenientes do convênio - como no caso em exame - o objeto do acordo incorpora-se licitamente ao patrimônio municipal. Em face de tal constatação, há de prevalecer o entendimento, consagrado em precedentes recentes do TCU, de que a discussão sobre o uso ou mau uso que posteriormente a edibilidade vier a dar a esse objeto afetam o patrimônio municipal e não o erário federal, de tal forma que a matéria não compõe o rol de competências desta Corte de Contas (Acórdãos 6.756/2013 – 1ª Câmara, 140/2014 – 1ª Câmara, 4.202/2014 – 1ª Câmara e 5.148 – 2ª Câmara).*

9. *Não se está a defender que o abandono da obra pelo município esteja isento de sanções, mas, sim, que os danos ocasionados a bens públicos municipais construídos ou adquiridos com recursos recebidos da União, ocorridos posteriormente à sua regular incorporação ao patrimônio municipal, estão sob a jurisdição das instâncias de controle locais, a quem compete aplicar as eventuais penalidades.*

10. *Assim, se a responsabilização se deve ao abandono da obra acabada, a competência para aplicação de sanções é do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, o qual deverá ser comunicado das ocorrências tratadas nestes autos.*

11. *Portanto, diante da informação do órgão conveniente de que os sistemas de esgotamento sanitário e de abastecimento de água foram efetivamente concluídos, com a consequente incorporação das obras ao patrimônio municipal, a presente TCE deve ser arquivada em razão da ausência de pressuposto essencial de constituição do processo: a comprovação da ocorrência de dano ao erário federal.*

III

12. *Além da ausência de competência do TCU para examinar o feito, ressaltamos que, em face do longo transcurso de tempo entre os fatos e a instauração da TCE, resta comprometido o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.*

13. *Vem a propósito, pois, destacar que a Tomada de Contas Especial somente foi instaurada em 26/6/2014, passados mais de doze anos da vigência dos aludidos convênios, em atenção à determinação constante do Acórdão nº 1.441/2014 – TCU – 1ª Câmara. Assim, as primeiras notificações dos responsáveis acerca dos débitos ocorreram por meio das citações promovidas pela unidade instrutiva, passados, reitera-se, mais de doze anos do final da vigência dos ajustes.*

14. *Em que pese o fato de a presente TCE ter sido instaurada em conformidade com o caput do art. 6º da Instrução Normativa – TCU nº 71/2012, vez que decorrente de determinação do TCU, forçoso reconhecer a extrema morosidade na instauração do processo que culminou na tardia citação dos responsáveis.*

15. *Nesse contexto, ainda que os elementos constantes dos autos possam levar à presunção de dano imputável aos responsáveis, cuja ação de ressarcimento é imprescritível, consoante entendimento pacificado nos Tribunais pátrios, não se pode perder de vista que a regra da imprescritibilidade não é absoluta, cingindo-se sua aplicação prática à observância do devido processo legal. E, com efeito, o longo lapso temporal observado no trâmite da presente apuração impõe prejuízo irreparável ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa pelos responsáveis, questão de ordem pública a ser reconhecida independentemente de provocação da parte e a despeito de eventual revelia.*

16. *Assim, ainda que não se reconheça a incompetência do TCU para o exame da matéria, conforme defendemos acima, impõe-se o arquivamento dos presentes autos, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno, sem julgamento do mérito, ante a ausência de pressuposto para desenvolvimento válido e regular do processo, qual seja a garantia dos direitos ao contraditório e à ampla defesa.*

IV

17. *Ante todo o exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se no sentido de que a presente tomada de contas especial seja arquivada, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno, em razão da ausência de pressuposto essencial de constituição do processo – a comprovação da ocorrência de dano ao erário federal –, acrescentando que as ocorrências tratadas nestes autos sejam comunicadas ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.*

18. *Alternativamente, caso o eminente Ministro-Relator entenda que a matéria está sob a competência do TCU, esta representante do Ministério Público manifesta-se pelo arquivamento dos autos com espeque no dispositivo jurídico citado no parágrafo anterior, ante a impossibilidade de se garantir substantivamente os direitos ao contraditório e à ampla defesa, pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo.*

É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE), originária de representação formulada pela Controladoria Geral da União (CGU), em decorrência de irregularidades na execução de dois convênios celebrados entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o município de Salgadinho/PB, para construção de sistemas de esgotamento sanitário e de abastecimento de água.

O Acórdão 1441/2014 – TCU – 1ª Câmara considerou procedente a representação (TC 033.952/2010-8) e determinou a conversão dos autos em TCE e a citação dos responsáveis.

De acordo com a Nota Técnica 2136, de 25/9/2013 (doc. 46 do TC 033.952/2010-8, p. 2/18), a inspeção física realizada pela CGU, nos dias 5 e 6/8/2013, atestou a não efetividade do sistema de esgotamento sanitário, constituído por um conjunto de tratamento biológico, caixa de retenção de areia e implantação de 176 ligações domiciliares simples, objeto do Convênio 2277/1999, e confirmou que o sistema de abastecimento de água, objeto do Convênio 686/2000, estava inoperante.

Os recursos federais transferidos para cumprimento do sistema de esgotamento sanitário somaram R\$ 53.429,00, sem a obrigatoriedade de aplicação de contrapartida municipal, e R\$ 133.131,00, para o sistema de abastecimento de água.

A unidade técnica, nos autos do TC 033.952/2010-8, ressaltou que “a Funasa instaurou processo de Tomada de Contas Especial, em 25/8/2003, motivado pela não aprovação da prestação de contas do Convênio 2277/1999 por razões formais, devido à ausência de documentos. Contudo, após notificado, o conveniente entregou a documentação complementar solicitada e a prestação de contas foi reanalisada e aprovada em 18/11/2003, por meio do Parecer 148/2003.”

Destacou também que “a Funasa instaurou processo de Tomada de Contas Especial, em 1/7/2003, aprovando a prestação de contas do Convênio 686/2000 (Siafi 414004), em face do recolhimento do débito de R\$ 16.134,74, equivalente ao valor original de R\$ 4.159,55, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, decorrente da falta de aplicação financeira dos recursos pelo conveniente. Para tanto, a Funasa considerou o conteúdo do Parecer Técnico emitido em 23/6/2004, o qual apontava para o atingimento de 100% do objeto pactuado.”

Ainda nos autos do TC 033.952/2010-8, a unidade técnica considerou comprovada a ocorrência de fraude no procedimento licitatório para contratação da obra objeto do Convênio 686/2000, e fortes indícios de que o mesmo ocorreu com o Convênio 2277/1999.

Ressaltou ainda que o TCU já apreciou vários processos em que restou comprovada a inexistência fática da Construtora Caiçara Ltda., responsável pela execução das obras do Convênio 686/2000, tratando-se de empresa “fantasma” (TC 012.407/2009-0, TC 008.794/2010-3, TC 009.364/2011-0, TC 013.816/2012-8), e que há indícios de que a Construtora Compacta Ltda. (Conpac), executora das obras do Convênio 2277/1999, também é sociedade “de fachada”.

Apesar de a Funasa ter aprovado a prestação de contas final do Convênio 686/2000, o relatório consolidado da CGU, de 2010, (doc. 1 do TC 033.952/2010-8, p. 50/68) aponta indícios de fraude no processo licitatório, não comprovação do exercício pleno da propriedade dos imóveis utilizados na execução de metas do convênio, não comprovação da aplicação dos rendimentos financeiros, não incidência de rendimentos sobre valor pago antecipadamente, documentos de liquidação da despesa emitidos em datas posteriores ao pagamento e emissão de cheque em nome da própria prefeitura.

Em relação ao Convênio 2277/1999, o relatório consolidado da CGU (doc. 1 do TC 033.952/2010-8, p. 20, 21, 64/80) também informa indícios de fraude no processo licitatório, além de

não aplicação financeira dos recursos do convênio, não identificação das residências beneficiadas com ligações domiciliares, não exercício pleno da propriedade do imóvel utilizado na execução de meta de convênio e do licenciamento ambiental, não execução de serviços previstos em planilha orçamentária e cheque de convênio nominal a pessoa não integrante do quadro societário da construtora contratada.

Embora a Funasa tenha reconhecido a execução de 100% dos objetos de ambos os convênios, a CGU, em visita *in loco*, observou a inoperância do sistema de abastecimento de água e a não efetividade do sistema de esgotamento sanitário.

Atendendo a determinação do Acórdão 1441/2014 – TCU – 1ª Câmara, Luciano Morais da Silva, ex-prefeito de Salgadinho/PB, a Construtora Compacta Ltda. (Compac) e seus sócios, José Humberto Antônio Neto, José de Arimateia Alves Pereira e Fernando Firmino de Souza, foram devidamente citados pela unidade técnica, por “execução parcial do objeto do [Convênio 2277/1999] e a consequente não utilidade da parcela executada, bem como [...] por fraude no processo licitatório que resultou na sua contratação, já que há indícios de que se trata de empresa de fachada, configurando ausência de nexo causal entre os recursos repassados pela União e a obra.”

De forma análoga, o ex-prefeito, a Construtora Caiçara Ltda. e seus sócios, Romero Luiz Batista e José Maria de Oliveira, foram citados pela unidade técnica, também em 2014, por “execução parcial do objeto do [Convênio 686/2000] e a consequente não utilidade da parcela executada, bem como [...] por fraude no processo licitatório que resultou na sua contratação, já que há indícios de que se trata de empresa de fachada, configurando ausência de nexo causal entre os recursos repassados pela União e a obra.”

Regularmente citados, os responsáveis foram alertados de que, caso não afastadas as irregularidades, o Tribunal poderia não só desconsiderar a personalidade jurídica das empresas, a fim de responsabilizar seus sócios pelos débitos apurados na tomada de contas especial, mas também declarar a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, e inabilitar os responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, no âmbito da Administração Pública, por um período de cinco a oito anos.

O ex-prefeito foi o único responsável a apresentar alegações de defesa, enquanto as duas construtoras e seus sócios não atenderam à citação.

Por não terem apresentado alegações de defesa, nem comprovado o recolhimento do débito, considero caracterizada a revelia das construtoras Compac e Caiçara, bem como de seus sócios, José Humberto Antônio Neto, José de Arimateia Alves Pereira, Fernando Firmino de Souza, Romero Luiz Batista e José Maria de Oliveira, para todos os efeitos, o que autoriza o prosseguimento do feito, consoante o disposto no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

As alegações de defesa do ex-prefeito (prescrição quinquenal, cerceamento de defesa, cumprimento dos objetos pactuados, aprovação da prestação de contas pela Funasa, contratação de empresas de fachada, entre outras) foram devidamente rejeitadas pela unidade técnica, conforme relatório que acompanha este voto.

Houve divergência entre as propostas de encaminhamento da unidade técnica e o parecer da representante do Ministério Público.

A unidade técnica concluiu que houve dano ao Erário pelo não cumprimento dos objetos conveniados e fraude nos procedimentos licitatórios. Propôs a desconsideração da personalidade jurídica das construtoras para estender a responsabilidade pelos prejuízos causados ao erário federal aos sócios, o julgamento das contas como irregulares, com débito apurado correspondente aos valores originais de R\$ 133.131,00 (Convênio 686/2000) e R\$ 53.429,00 (Convênio 2277/1999), e a aplicação da multa prevista no art. 57, da Lei nº 8.443/92.

A representante do Ministério Público, por sua vez, diante da informação do órgão conveniente de que os sistemas de esgotamento sanitário e de abastecimento de água foram concluídos, com a consequente incorporação das obras ao patrimônio municipal, propôs o arquivamento da TCE em razão da ausência de pressuposto essencial de constituição do processo (não comprovação da ocorrência de dano ao erário federal) e incompetência do TCU para tratar de matéria da alçada do Tribunal de Contas Estadual (dano ou abandono das obras pelo município). Alternativamente, propôs o arquivamento dos autos, ante a impossibilidade de garantia dos direitos ao contraditório e à ampla defesa, pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo, em decorrência do longo transcurso de tempo entre os fatos e a instauração da TCE.

Diante dos elementos reunidos nos autos, não é possível afirmar se o abandono e a depredação dos sistemas de esgotamento sanitário e de abastecimento de água, observados em vistoria da CGU realizada anos após o final da vigência dos convênios, podem decorrer de danos ocorridos antes ou depois de sua incorporação ao patrimônio municipal, considerando que a Funasa atestou as obras de ambos os convênios como 100% concluídas.

Apesar dessa dúvida, discordo da representante do Ministério Público de que não houve dano ao erário federal.

É entendimento pacífico desta Corte de que a existência física de objeto de convênio não constitui, por si só, elemento apto a comprovar a regular aplicação dos recursos federais, uma vez que as obras pactuadas podem ter sido executadas com valores oriundos de outras fontes.

Não há, nos autos, elementos fidedignos que comprovem que as obras foram executadas pelas empresas contratadas e com os recursos federais transferidos, mesmo que as obras objeto dos dois convênios sejam consideradas como concluídas e efetivas. Pelo contrário, há evidências de que as obras do sistema de abastecimento de água e de esgotamento sanitário foram executadas por profissionais contratados pela prefeitura, e não pelas empresas vencedoras dos processos licitatórios.

Há, ainda, fortes indícios de que houve fraude nos procedimentos licitatórios e que as construtoras Compac e Caiçara são empresas de fachada que serviram apenas para dar aparência de legalidade às licitações realizadas para a execução dos objetos pactuados.

De fato, houve dano ao erário, em decorrência da falta de nexo entre os recursos dos convênios e as obras supostamente executadas pelas construtoras contratadas. Nesse caso, cabe condenar os responsáveis à devolução integral dos recursos transferidos.

Mesmo se o débito fosse afastado, o que não é o caso destes autos, ainda assim não caberia o arquivamento da TCE sem julgamento do mérito, como proposto pelo Ministério Público. Transcrevo trechos do meu voto revisor no Acórdão 1831/2016, da 1ª Câmara, em que defendo tese vencedora que bem ilustra esse entendimento:

A elisão do débito, a partir de documentação apresentada no curso do procedimento de tomada de contas especial não é motivo para impor termo final ao processo, sem o julgamento de mérito, pois permanece hígido o interesse de agir da União, interesse em obter do Tribunal manifestação conclusiva sobre o regular emprego dos recursos públicos federais, o que implica não só o alcance dos objetivos previamente colimados pela despesa pública, como a plena observância das normas de direito financeiro que regulam o procedimento da realização do dispêndio.

Se, no curso do processo, o exame das alegações, dos documentos e das provas acostadas aos autos concluir pela inexistência do débito ou pela ausência de responsabilidade, a questão é de mérito, devendo a TCE ser julgada, com as contas do responsável, no que concerne a despesas em discussão, consideradas regulares ou irregulares, e não simplesmente arquivada.

Se o responsável comprova a regular aplicação dos recursos públicos, sua conta é julgada regular. Em nenhuma hipótese, há arquivamento do processo por falta de requisito de constituição válida do processo. Da mesma forma, se não comprova a correção da aplicação dos recursos federais, sua conta é julgada irregular.

Houvesse o Tribunal de extinguir o processo de tomada de contas especial, sem julgamento de mérito, pela simples elisão do débito contraído perante a União, além de contrariar a Lei Orgânica do TCU, certamente iria gerar perplexidades jurídicas que em nada contribuem para o mister constitucional desta Corte, ao fragilizar a fiscalização da despesa pública a serviço da sociedade.

Também discordo da proposta alternativa da representante do Ministério Público de arquivamento do processo em decorrência do longo transcurso de tempo entre os fatos e a instauração da TCE. De acordo com a jurisprudência do TCU, as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra agentes causadores de danos ao Erário são imprescritíveis, com base no artigo 37, §5º, da Carta Magna (Acórdão 2.709/2008 - TCU - Plenário e Súmula nº 282, do TCU).

Concordo com a proposta da unidade técnica de descon sideração das personalidades jurídicas das construtoras para estender a responsabilidade pelos prejuízos causados ao erário federal aos sócios. A responsabilidade pelo débito deve recair solidariamente sobre os agentes públicos que praticaram o ato irregular, bem como sobre os terceiros que, de qualquer modo, hajam concorrido para o cometimento do dano apurado, conforme o art. 16, § 2º, da Lei nº 8.443/92. No caso, respondem solidariamente pelo débito o ex-prefeito, as empresas contratadas e seus sócios.

Corretamente responsabilizados pelo dano ao erário, José Humberto Antônio Neto, José de Arimateia Alves Pereira, Fernando Firmino de Souza, Romero Luiz Batista, José Maria de Oliveira e as construtoras Compac e Caiçara, revéis, bem como o ex-prefeito, não trouxeram elementos capazes de suprimir as irregularidades, nem demonstraram boa-fé ou outros excludentes de culpabilidade.

Julgo irregulares as contas do ex-prefeito, das construtoras Compac e Caiçara, e de seus sócios, José Humberto Antônio Neto, José de Arimateia Alves Pereira, Fernando Firmino de Souza, Romero Luiz Batista e José Maria de Oliveira, com base no art. 16, inciso III, alíneas "c" e "d", da Lei nº 8.443/92, e condeno-os ao pagamento do débito apurado, sem aplicação da multa proposta pela unidade técnica.

No que tange à prescrição da multa individual prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, como já me manifestei em outras oportunidades sobre a pretensão punitiva nesta Corte, entendo que é matéria de estrita reserva legal. Como o artigo 37, §5º, da Constituição Federal, diz que "a lei estabelecerá" os prazos prescricionais para ilícitos praticados pelos agentes, não o decreto, a vontade do administrador ou do juiz, não cabe a adoção de prazo prescricional por analogia.

Não obstante, até que o Tribunal decida definitivamente sobre a questão, adoto o entendimento majoritário nesta Casa, que aplica a regra geral de prescrição do Código Civil.

No caso concreto, verificou-se a fluência do prazo prescricional reconhecido na jurisprudência dominante do Tribunal.

Os atos irregulares foram praticados em 2000 e 2001 (débitos em 30/8/2000, 15/9/2000, 18/10/2000, 10/9/2001, 25/9/2001, 23/10/2001, 22/11/2001 e 4/12/2001, datas em que foram creditadas as parcelas do repasse de recursos federais – docs. 52 e 53 do TC 033.952/2010-8), ou seja, à luz do Código Civil de 1916, que estabelecia, em seu art. 177, prazo prescricional de vinte anos.

Com a vigência do novo Código Civil a partir de 11/1/2003, passou-se a recorrer à regra intertemporal do art. 2.028: “Serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se,

na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada”.

Desse modo, em conformidade com o disposto no art. 205 do Código Civil brasileiro, esse Tribunal vem adotando o prazo prescricional de dez anos. Ressalte-se que, em virtude da regra de transição prevista no art. 2.028 do novo Código, aplica-se o mencionado prazo ainda que os fatos geradores da pretensão punitiva tenham ocorrido antes da sua vigência.

Como houve o transcurso de menos de dez anos entre a prática do ato e a entrada em vigor do novo Código Civil, o caso concreto apurado nos autos está sujeito ao prazo decenal, contado a partir de 11/1/2003.

Considerando o termo inicial em 11/1/2003, a pretensão estaria prescrita em 11/1/2013. Em tese, a citação dos responsáveis interromperia a contagem do prazo prescricional. Entretanto, como as citações ocorreram após essa data, por determinação do Acórdão 1441/2014, na sessão da 1ª Câmara de 29 de abril de 2014, ou seja, após a consumação da prescrição decenal para imposição de multa de que trata a Lei nº 8.443/92, houve a prescrição antes da instauração da TCE.

Ante o exposto, acolho a instrução da unidade técnica, com ajustes em relação à aplicação da multa, e voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1º de junho de 2016.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1390/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.251/2014-8.
 - 1.1. Apenso: 033.952/2010-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Fundação Nacional de Saúde (26.989.350/0001-16).
 - 3.2. Responsáveis: Compac - Construtora Compacta Ltda. (03.168.526/0001-73); Construtora Caiçara Ltda. (04.324.360/0001-08); Fernando Firmino de Souza (872.535.504-04); José Humberto Antonio Neto (872.513.534-15); José Maria de Oliveira (739.333.414-34); José de Arimateia Alves Pereira (027.557.064-90); Luciano Moraes da Silva (675.189.824-04); Romero Luiz Batista (548.085.704-59).
4. Entidade: Prefeitura Municipal de Salgadinho - PB.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (Secex-PB).
8. Representação legal:
 - 8.1. José Maviasel Elder Fernandes de Sousa (14422/OAB-PB), representando José Humberto Antonio Neto.
 - 8.2. Vanina Carneiro da Cunha Modesto Coutinho (10737/OAB-PB) e outros, representando Luciano Moraes da Silva.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, originária de representação formulada pela Controladoria Geral da União (CGU), em decorrência de irregularidades na execução de dois convênios celebrados entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o município de Salgadinho/PB, para construção de sistemas de esgotamento sanitário e de abastecimento de água;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "c" e "d", 19 e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 209, incisos III e IV, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar revéis José Humberto Antônio Neto, José de Arimateia Alves Pereira, Fernando Firmino de Souza, Romero Luiz Batista, José Maria de Oliveira, Compac - Construtora Compacta Ltda. e Construtora Caiçara Ltda., conforme disposto no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Luciano Moraes da Silva;

9.3. desconsiderar a personalidade jurídica da Construtora Compacta Ltda., a fim de responsabilizar seus sócios, José Humberto Antônio Neto, José de Arimateia Alves Pereira e Fernando Firmino de Souza, pelo débito referente ao Convênio 2277/1999;

9.4. desconsiderar a personalidade jurídica da Construtora Caiçara Ltda., a fim de responsabilizar seus sócios, Romero Luiz Batista e José Maria de Oliveira, pelo débito referente ao Convênio 686/2000;

9.5. julgar irregulares as contas de Luciano Moraes da Silva, José Humberto Antônio Neto, José de Arimateia Alves Pereira, Fernando Firmino de Souza, Romero Luiz Batista, José Maria de Oliveira, Compac - Construtora Compacta Ltda. e Construtora Caiçara Ltda., condenando-os, em solidariedade, ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação dos débitos, sem prejuízo de abater valores eventualmente ressarcidos, fixando-lhes o prazo de quinze dias, desde a ciência, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Fundação Nacional de Saúde;

Responsáveis: Luciano Morais da Silva, Construtora Compacta Ltda. e seus sócios, José Humberto Antônio Neto, José de Arimateia Alves Pereira e Fernando Firmino de Souza (Convênio 2277/1999):

Valor	Data de ocorrência
26.714,50	30/8/2000
13.357,25	15/9/2000
13.357,25	18/10/2000

Responsáveis: Luciano Morais da Silva, Construtora Caiçara Ltda. e seus sócios, Romero Luiz Batista e José Maria de Oliveira (Convênio 686/2000):

Valor	Data de ocorrência
25.000,00	10/9/2001
52.380,00	25/9/2001
20.000,00	23/10/2001
15.000,00	22/11/2001
20.751,00	4/12/2001

9.6. autorizar desde logo a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, caso não atendidas as respectivas notificações;

9.7. remeter cópia do acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República na Paraíba, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno;

9.8. dar ciência desta deliberação à Fundação Nacional de Saúde e à Controladoria Geral da União.

10. Ata nº 19/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/6/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1390-19/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral