

GRUPO I – CLASSE II – 1ª Câmara

TC-012.539/2017-1

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Mucajaí/RR.

Responsáveis: Elton Vieira Lopes (594.872.082-91), Conceito Engenharia Eireli (05.298.111/0001-40) e Josué Jesus Paneque Matos (511.740.652-49).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MUNICÍPIO DE MUCAJAÍ/RR. CONSTRUÇÃO DE ESCOLA, NO ÂMBITO DO PROGRAMA NACIONAL DE REESTRUTURAÇÃO E APARELHAGEM DA REDE ESCOLAR PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL – PROINFÂNCIA. EXECUÇÃO PARCIAL. CITAÇÃO SOLIDÁRIA DO EX-PREFEITO COM A FIRMA CONTRATADA. REVELIA DO EX-ALCAIDE. ALEGAÇÕES DE DEFESA DA EMPRESA. ACOLHIMENTO PARCIAL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em desfavor dos Srs. Elton Vieira Lopes e Josué Jesus Paneque Matos, ambos ex-Prefeitos de Mucajaí/RR, em função de irregularidades na execução dos recursos do Convênio 702.238/2010 (Siafi 663.114).

2. Aquela avença, celebrada entre a referida municipalidade e o FNDE, teve por finalidade a construção de escola, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância (peça 1, pp. 203/213).

3. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, a instrução da Secex/RR por meio da qual os fatos atinentes a este processo são circunstanciados (peça 18):

“HISTÓRICO

2. O objeto do Convênio 702238/2010 (peça 1, p. 203-2013), celebrado entre o FNDE e o município de Mucajaí/RR, foi a construção de escola, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância. A avença foi firmada em 16/11/2010. Esse ajuste foi aditado uma vez (peça 1, p. 253), sendo que o prazo para prestação de contas no Sistema Integrado de Gestão de Prestação de Contas do FNDE – SiGPC findou em 27/12/2014.

3. A liberação dos recursos financeiros das ações previstas no ajuste ocorreu nos seguintes moldes:

Tabela 1 – Recurso liberado

Documento	Data	Valor (R\$)
2010OB705267	30/12/2010	307.324,21
2010OB705285	30/12/2011	153.662,10
2010OB705295	30/12/2011	153.662,10

Fonte: Siafi 2016 (peça 1, p. 13)

4. Em 24/6/2013, o Ofício 644/2013-TCU/Secex-RR (peça 1, p. 263-272), exarado nos autos do TC 043.563/2012-0, o qual trata de irregularidades na administração dos recursos referentes a transferências voluntárias e termos de compromissos efetivados ao município de Mucajaí-RR, foi encaminhado ao FNDE, contendo cópia da instrução desta unidade técnica, para

conhecimento quanto à ocorrência de movimentação irregular dos recursos da conta bancária referente ao Convênio 702238/2010 (Siafi 663114), a fim de que a entidade tomasse ciência das irregularidades e tomasse as providências cabíveis.

5. Em 8/1/2015, a área técnica do FNDE, Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais, emitiu o Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiado. Nesse documento, no item 4.10, foram consignadas pendências na execução física do empreendimento (divergências de serviços, quantitativas e qualitativas ou técnicas) as quais restaram não saneadas na ordem de R\$ 46.417,47 (peça 2, p. 117-124).

6. A Conveniente inseriu, intempestivamente, em 5/2/2015, a prestação de contas no SiGPC, tendo o FNDE promovido a devida análise e solicitado providências saneadoras via notificação do Sr. Elton Vieira Lopes e também do Sr. Josué Jesus Paneque Matos, ex-prefeitos de Mucajaí/RR, conforme evidenciam os documentos presentes à peça 2, p. 152, 154, 190-191, 212, 220.

7. Assim, em 17/11/2015, a Diretoria Financeira do FNDE exarou o Parecer 331/2015 (peça 2, p. 228-223), o qual contém análise conclusiva da prestação de contas, a qual, em suma, pugnou pela aprovação com ressalva do valor de R\$ 285.286,10 e pela não aprovação do valor de R\$ 329.362,31, em razão das seguintes irregularidades, tendo sido notificado os responsáveis, [como] (...) comprovam as comunicações à peça 2, p. 235-236, 260-266 e também o edital de notificação do Sr. Elton Vieira Lopes (peça 2, p. 280):

a) despesa impugnada pelo TCU – R\$ 281.162,10 (movimentação irregular de recursos da conta corrente – TC 043.563/2012-0);

b) despesa impugnadas pela área técnica – R\$ 46.417,78;

c) ausência do recolhimento de saldo existente em 27/12/2014 – R\$ 1.782,73, conforme evidenciam os extratos da conta corrente do ajuste.

8. Esgotadas as medidas administrativas internas sem a obtenção do ressarcimento do débito causado aos cofres da União, o FNDE emitiu Relatório de Tomada de Contas Especial 39/2016 (peça 2, p. 370-375), apontando inconformidades relativas: i) à movimentação irregular de recursos da conta corrente do convênio, conforme impugnação do TCU; ii) à despesa impugnada pela área técnica; e iii) ao saldo não recolhido. O referido relatório, em razão dessas despesas irregulares, apurou dano ao erário no valor de R\$ 329.362,31 (valor original) e apontou a responsabilidade solidária dos Srs. Elton Vieira Lopes e Josué Jesus Paneque Matos, ex-prefeitos de Mucajaí/RR.

9. As irregularidades foram confirmadas pelo Relatório de Auditoria 284/2017 (peça 2, p. 381-384), da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União (SFCI/CGU), tendo ressaltado, ainda, essa instância de controle que consta dos autos cópia da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa proposta pelo município de Mucajaí/RR, na gestão do Sr. Josué Jesus Paneque Matos (2013-2016), em desfavor do Sr. Elton Vieira Lopes (peça 2, p. 247-256, 289-298, 322-327, 348-352).

10. O Relatório de Auditoria supramencionado contém a devida manifestação acerca dos quesitos mencionados no art. 10º, incisos I a V, da IN - TCU 71/2012, tendo concluído aquela instância de controle pela irregularidade das presentes contas, conforme certificado de Auditoria (peça 2, p. 385) e parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 2, p. 386).

11. Em Pronunciamento Ministerial de peça 2, p. 387, o Ministro de Estado da Educação, na forma do art. 52 da Lei 8.443/1992, atesta haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno acerca das presentes contas.

12. Em seguida, o processo foi encaminhado a esta Corte de Contas, estando apto ao prosseguimento das demais fases processuais.

13. A Secex-RR, ao analisar a TCE, elaborou a instrução preliminar (peça 7, p. 1-17), por meio da qual corroborou com a impugnação das despesas asseveradas pela área técnica do FNDE como não realizadas: achado 1 – inexecução parcial da obra objeto do convênio, concluiu que

existe parcela de recurso efetivamente repassada pela Concedente para a qual inexistente comprovação acerca da boa e regular aplicação; achado 2 – não comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos do ajuste e que houve ato de gestão irregular consubstanciado na movimentação de recursos da conta bancária do ajuste para outras contas correntes que não guardam relação com os objetivos pactuados; achado 3 – movimentação irregular de recursos da conta corrente específica do convênio.

14. Além disso, a unidade técnica concluiu existir responsabilidade solidária dos Srs. Elton Vieira Lopes e Josué Jesus Paneque Matos ante a parcela do débito verificada no valor de R\$ 1.782,73, correspondente ao saldo do convênio na data de 27/12/2014, não restituído. Todavia, por motivo de economia, ponderou não ser interessante à instrução processual a citação do Sr. Josué Jesus Paneque Matos, pugnando pela razoabilidade da desconsideração dessa responsabilidade e dessa parcela de débito com consequente arquivamento dessas contas.

15. Por fim, foi citado o Sr. Elton Vieira Lopes em solidariedade com a empresa Conceito Engenharia Eireli, em função do débito verificado no achado 1. [Ele] também foi citado em função do débito verificado no achado 2, assim como [instado] em audiência ante o ato de gestão tido por irregular demonstrado no achado 3, de maneira que, na instrução preliminar, as irregularidades identificadas e expostas à análise e manifestação dos responsáveis foram descritas conforme se segue (peça 7, p. 1-17):

Ato impugnado I: inexecução parcial da obra objeto do Convênio 702238/2010 (Siafi 663.114), celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o município de Mucajaí/RR.

a) Dispositivos violados: Termo do Convênio 702238/2010 (Siafi 663.114), cláusula terceira, item II, alíneas ‘h’, ‘y’, cláusula vigésima, subcláusula primeira, item II, alínea ‘a’ (peça 1, p. 203-2013).

b) Quantificação do débito:

Ocorrência	Valor (R\$)
9/3/2012	37.997,53
12/9/2012	8.419,95

Valor atualizado até 22/6/2017: R\$ 65.145,72 (demonstrativo à peça 6, p. 2-3)

c) Cofre para recolhimento: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

d) Qualificação dos responsáveis:

Nome: Elton Vieira Lopes

Período de Gestão: 1º/1/2009 a 31/12/2012;

Conduta: como gestor máximo da Prefeitura Municipal de Mucajaí/RR, à época, assinou autorizações de pagamento permitindo, na qualidade de ordenador de despesa, a quitação à empresa Conceito Engenharia Eireli - EPP de valores faturados por serviços (...) não realizados na execução da obra de construção da escola objeto do Convênio 702238/2010 (Siafi 663.114), celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o município de Mucajaí/RR, no âmbito do (...) Proinfância. Constatou-se que houve efetivo pagamento de serviços faturados que, embora previstos no projeto básico da obra, não foram realizados pela construtora, fato que causou prejuízo à União.

(...)

Nome: Conceito Engenharia Eireli - EPP, empresa contratada.

CNPJ: 05.298.111/0001-40;

Motivo da citação: recebimento indevido de valores faturados por serviços (...) não realizados na execução da obra de construção da escola objeto do Convênio 702238/2010 (Siafi 663.114), celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o município de Mucajaí/RR, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). Constatou-se que houve efetivo pagamento

de serviços faturados que, embora previstos no projeto básico da obra, não foram realizados pela construtora, fato que causou prejuízo à União.

(...)

Ato impugnado II: não comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos do Convênio 702238/2010, celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o município de Mucajaí/RR.

a) Dispositivos violados: art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil/1988; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; Portaria Interministerial – MPOG/MF/CGU 127/2008 (vigente à época da celebração do convênio), arts. 54, inciso I, e 63, § 1º, inciso II, alínea ‘h’; Termo do Convênio 702238/2010 (Siafi 663.114), subcláusula vigésima primeira, inciso II, alínea ‘h’;

b) Quantificação do débito:

Ocorrência	Valor (R\$)
30/12/2011	84.510,64

Valor atualizado até 22/6/2017: R\$ 120.875,57 (demonstrativo à peça 6, p. 1)

c) Cofre para recolhimento: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);

d) Qualificação dos responsáveis:

Nome: Elton Vieira Lopes.

Período de Gestão: 1º/1/2009 a 31/12/2012;

Conduta: não comprovar a correta e regular aplicação de parte dos recursos federais repassados para o cumprimento do objeto pactuado por força do Convênio 702238/2010 (Siafi 663.114), o qual previa a transferência de recursos financeiros do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ao município de Mucajaí/RR, objetivando a construção de escola, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), visto que os documentos encaminhados a título de prestação de contas da avença não foram capazes de demonstrar a destinação regular da totalidade dos recursos repassados pela União.

(...)

Ato impugnado III: movimentação irregular de recursos da conta corrente específica do Convênio 702238/2010 (Siafi 663.114), celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o município de Mucajaí/RR.

a) Dispositivos violados: Termo do Convênio 702238/2010 (Siafi 663.114), inciso II, alínea ‘c’, cláusula quarta, inciso IX (peça 1, p. 203-2013); Termo do Convênio 702238/2010 (Siafi 663.114), inciso II, alínea ‘c’, cláusula quarta, inciso IX (peça 1, p. 203-2013); Portaria Interministerial – MPOG/MF/CGU 127/2008 (vigente à época da celebração do convênio), arts. 42, § 1º, 50;

b) Qualificação do responsável:

Nome: Elton Vieira Lopes.

Período de Gestão: 1º/1/2009 a 31/12/2012;

Conduta: movimentar irregularmente recursos da conta corrente específica do Convênio 702238/2010 (Siafi 663.114), o qual previa a transferência de recursos financeiros do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ao município de Mucajaí/RR, objetivando a construção de escola, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). Eis que houve transferências, até 12/1/2012, de recursos federais provenientes do referido ajuste para a conta corrente 6958-2 – Arrecadação, da Prefeitura Municipal de Mucajaí, no montante de R\$ 255.226,46, e para uma conta da Prefeitura Municipal de Mucajaí/RR no Banco da Amazônia, para utilização em objetivos que não aqueles pactuados na avença.

16. O Secretário da Secex-RR anuiu com essa proposta de encaminhamento (peça 17) e seguidamente, com base na instrução supramencionada, foram promovidas a citação e a

audiência dos responsáveis (peças 10; 12), as quais foram recebidas, conforme aviso de recebimento constante à peça 13 e ciência de comunicação à peça 17 (...).

(...)

17. Realizadas as citações e empreendida a audiência, somente a empresa Conceito Engenharia Eireli, tempestivamente, apresentou alegações de defesa (peça 15), o Sr. Elton Vieira Lopes manteve-se silente quanto às irregularidades verificadas nos autos e também não efetuou o recolhimento do débito

EXAME TÉCNICO

(...)

Revelia

19. Tendo em vista que o Sr. Elton Vieira Lopes, citado via edital, não apresentou alegações de defesa com relação às irregularidades observadas e também não efetuou o recolhimento dos débitos a ele imputados, deve ser considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o § 3º do artigo 12 da Lei 8.443/1992.

20. Impende mencionar que o efeito da revelia não se restringe ao prosseguimento dos atos processuais, como erroneamente se pode inferir do disposto no artigo acima aludido, vez que esse seguimento constitui decorrência lógica da estipulação legal dos prazos para que as partes produzam os atos de seu interesse. O próprio dispositivo legal retromencionado vai mais além ao afirmar que o seguimento dos atos, uma vez configurada a revelia, se dará para todos os efeitos, inclusive para o julgamento pela irregularidade das contas, como se pode facilmente deduzir.

21. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra o responsável, diferentemente do que ocorre Código de Processo Civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor, embora mitigada a aplicação dessa presunção, a exemplo da permissão para que o réu remedeie a falta de sua contestação. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada e essas provas já foram aludidas na instrução pretérita.

22. Ao optar por não manifestar defesa, o responsável deixou de produzir provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos responsáveis pela gestão de recursos públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, conforme dispõe o artigo 93 do Decreto-lei 200/1967, **ipsis litteris**: ‘Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.’

23. Configurada a revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo prova quanto à integral execução do objeto do Convênio 702238/2010 (Siafi 663.114), à boa e regular aplicação de parte dos recursos federais transferidos em função dessa avença, bem como em relação a regular movimentação de recursos da conta corrente específica ainda desse ajuste, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes.

24. Assim, embora os documentos trazidos pela empresa Conceito Engenharia Eireli permitam elidir parcialmente o débito imputado ao Sr. Elton Vieira Lopes em solidariedade com a referida empresa, no âmbito da inexecução parcial da obra objeto do Convênio 702238/2010 (Siafi 663.114) (achado 1), como adiante será explanado, contudo, remanesce a responsabilização em débito e a multa [a este gestor], com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, assim como no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno.

25. No tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, conforme determina o § 2º do artigo 202 do Regimento Interno - TCU, aprovado pela Resolução TCU 246/2011, em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das

irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente reconhecê-la, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do §6º do mesmo artigo do normativo citado.

Alegações de defesa da empresa Conceito Engenharia Eireli - EPP em face da inexecução parcial da obra objeto do Convênio 702238/2010 (Siafi 663.114), celebrado entre o FNDE e o município de Mucajaí/RR (peça 15)

26. Em síntese, a empresa Conceito Engenharia Eireli, por meio de seu representante legal, Sr. Paulo Genner de Oliveira Sarmento, OAB-RR 907 (procuração à peça 14), afirma ter realizado todos os serviços contidos no cronograma do projeto e que a inexecução aludida não procede, pois os itens do tipo portas, janelas são indispensáveis para o funcionamento da creche a qual, entretanto, foi entregue e inaugurada com ampla divulgação. Assim, na falta desses itens, certamente a inauguração não teria ocorrido.

27. Tratando do percentual de execução do item concreto armado, sustenta não ser verdadeira a afirmação de que executou apenas 30% uma vez que nessa hipótese a escola teria desabado, pois o concreto é fundamental para sustentação da parte estrutural da edificação.

28. Alega que a omissão da administração municipal contribuiu para o extravio de itens da obra dado que, conforme consta dos autos, decorreu lapso temporal sem que tivesse funcionando as atividades da escola, o que propiciou a ação de vândalos que passaram a saquear a obra. Além disso, a vistoria que serviu de base para a elaboração do relatório, foi realizada anos após a conclusão e entrega da obra.

29. Finalmente, quanto ao material empregado na construção, defende que não se pode descartar a possibilidade de utilizar material similar, e isso não causa dano ao erário, porque os valores lançados na planilha orçamentária são cotados [com base] em preços praticados em todo território nacional. Contudo, Roraima encontra-se distante do centro de produção de materiais utilizados na construção civil, de maneira que se for considerado a inclusão de frete ao preço final, o preço praticado na região se encontra além daquele orçado.

Análise das alegações de defesa da empresa Conceito Engenharia Eireli - EPP

30. Inicialmente, convém ressaltar que a inexecução parcial da obra objeto do Convênio 702238/2010 (...) fundamenta-se na conclusão da área técnica da Concedente presente no item 4.10 do Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiada, de 8/1/2015 (peça 2, p. 117-124), que impugnou o valor original de R\$ 46.417,47 em decorrência de pendências na execução física do empreendimento (divergências de serviços, quantitativas e qualitativas ou técnicas), as quais restaram não saneadas.

31. Além disso, o documento supramencionado registra: i) no item 4.5 - que a obra pactuada, conforme informação do TCU, estava sendo deteriorada por intempéries e vandalismo; ii) item 4.7 - que não houve troca de serviços na planilha pactuada; e iii) 4.11 - que inexistia problema estrutural ou problema construtivo que coloque em risco o empreendimento ou a segurança física das pessoas.

32. Acerca da informação do TCU de que a obra estava sendo deteriorada por intempéries e vandalismo, o Relatório Consolidado de Auditoria de Fiscalização de Obras que fiscalizou a implantação de escolas para educação básica – nacional, presente na peça 36 do TC 001.073/2014-1, aponta, no item IV.7: ‘Obras paralisadas no estado de Roraima (TC 010.959/2014-9)’, as seguintes condições da obra à época das fiscalizações no estado, no período compreendido entre 5/2/2014 e 11/7/2014, **in verbis**:

‘A obra da creche Proinfância tipo C – Sede Municipal – Mucajaí/RR (ID Simec 11925) está próxima de sua conclusão, possuindo um avanço físico de cerca de 90%. Embora não esteja integralmente concluída, a obra já foi entregue e inaugurada, porém jamais entrou em operação.

Em decorrência da falta de operação e de muros de proteção, a obra já se encontra vandalizada, havendo indícios de furto de cabos elétricos, disjuntores, torneiras, vasos sanitários e chuveiros, além da quebra de vidros e portas. É a única obra depredada dentre

as mencionadas. As demais, conquanto não tenham sinais de depreciação, encontram-se totalmente expostas às intempéries.

Embora o Simec aponte como causa primordial de paralisação das obras em Roraima o ‘abandono da empresa’, verifica-se a partir das análises efetuadas pela equipe de auditoria que o adiantamento de pagamentos e o desvio de recursos federais foram as razões de paralisação nos casos analisados. (grifo nosso)

33. Do Relatório Individual de Fiscalização sobre a Implantação de Escolas para Educação Básica – Roraima, peça 149 do TC 010.959/2014-9, extrai-se que ‘a obra foi entregue incompleta à prefeitura e inaugurada em dezembro/2012, porém, nunca entrou em operação’, assim como os seguintes pontos registrados pela equipe de fiscalização do TCU, observados no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação – Simec e na inspeção realizada entre 5/2/2014 e 11/7/2014 (peça 149, p. 26):

a) faltam serviços necessários para a obra estar em condições de operação, sobretudo: (i) a ausência de ligação de energia elétrica com a rede pública de energia; e (ii) a instalação das bombas para abastecimento do castelo d’água. Logo, observa-se que a estrutura complexa do castelo d’água da obra não possui utilidade;

b) a empresa Concremat Engenharia e Tecnologia S/A, contratada pelo FNDE para acompanhamento das obras em Roraima, registrou no Simec, em visita realizada em 31/3/2014, as seguintes inconformidades: (i) ausência de Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas (SPDA); (ii) ausência de coifa na cozinha; (iii) ausência de instalação de gás GLP; (iv) ausência de extintores de combate a incêndio; (v) ausência de rede de telefonia; e (vi) ausência de rede de lógica e dados. Todos esses problemas restaram confirmados quando da inspeção **in loco** realizada pela equipe de auditoria;

c) a inspeção realizada pela ‘Concremat’ foi realizada um ano e três meses após a paralisação da obra. Apesar disso, não há relatos da empresa acerca do vandalismo sofrido pelo empreendimento;

d) de acordo com informações dos fiscais da obra, a obra foi recebida e inaugurada com essas pendências. Ademais, a obra foi entregue sem a construção de muros de proteção, o que acarreta riscos em sua eventual operação, já que os usuários da obra constituirão, em sua maioria, crianças de faixa etária entre zero e três anos;

e) é responsabilidade do município executar, com recursos próprios, as obras de terraplenagem, muros, infraestrutura de redes (água potável, energia elétrica e telefonia), bem como todos os serviços necessários de implantação do empreendimento, conforme dispõe o art. 5º, inciso III, alínea ‘d’, da Resolução CD FNDE 13/2011;

f) em decorrência da falta de muros de proteção e da ausência de operação, a obra já se encontra vandalizada, havendo evidências de furto de cabos elétricos, disjuntores, torneiras, vasos sanitários e chuveiros, além da quebra de vidros e portas, conforme mostrado em relatório fotográfico;

g) a obra precisa de ampla reforma para ter condições de operação, embora tenha sido entregue e inaugurada pela gestão anterior;

h) a equipe de fiscalização da Prefeitura Municipal de Mucajaí relatou que tentou sucessivos contatos com a empresa, com vistas à retomada da obra e a empresa jamais demonstrou qualquer interesse. Há que se ressaltar que o valor total do contrato da obra foi desembolsado em favor da empresa, configurando uma antecipação de pagamentos, causando desestímulo à empresa retomar a obra.

34. Em 18/7/2013, o Sr. Josué Jesus Paneque Matos (período 2013-2016) ajuizou Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa em face de irregularidades na execução do Convênio 702238/2010 (Siafi 663.114), da qual se extrai o seguinte (peça 2, p. 249):

‘No entanto, restou constatado conforme laudo vistoria em anexo, que apesar de ter sido recebida a obra pela administração, esta não foi concluída, faltando acabamento de pintura e instalações

hidráulica, sanitária e elétrica.’

35. Diante desses fatos, conclui-se que, embora a obra objeto do Convênio 702238/2010 tenha sido recebida e inaugurada em 2012, não entrou em operação de imediato, pois sua execução foi incompleta. Assim, padecia de vícios que inviabilizaram o uso. Contudo, os elementos presentes nos autos não permitem inferir precisamente (...) quais itens deixaram de ser realizados pela empresa Conceito Engenharia Eireli e quais podem ter sido objeto de furto, o que leva ao acolhimento parcial das alegações de defesa, ficando elidido parcialmente o débito imputado, como se passa a explicar.

36. De fato, os relatos da equipe de fiscalização do TCU, que em 2014 inspecionou a obra, são de que já se encontrava vandalizada, havendo indícios de furto de cabos elétricos, disjuntores, torneiras, vasos sanitários e chuveiros, além da quebra de vidros e portas.

37. Ainda desse trabalho de fiscalização do TCU, é possível [inferir] que havia pendências na execução do empreendimento: i) a ausência de ligação de energia elétrica com a rede pública de energia; e ii) instalação das bombas para abastecimento do castelo d’água.

38. Também, que a empresa Concremat Engenharia e Tecnologia S/A, contratada pelo FNDE para acompanhamento das obras em Roraima, registrou no Simec, em visita realizada em 31/3/2014 à obra, outras inconformidades na execução dos serviços: i) ausência de Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas (SPDA); ii) ausência de coifa na cozinha; iii) ausência de instalação de gás GLP; iv) ausência de extintores de combate a incêndio; v) ausência de rede de telefonia; e vi) ausência de rede de lógica e dados.

39. Dessa maneira, diante dos relatos da equipe de fiscalização do TCU de que até 2014 a obra estava sendo deteriorada por intempéries e vandalismo e também dos registros tanto dessa equipe de fiscalização, [bem como dos apontamentos] da empresa ‘Concremat’ acerca das pendências na execução da obra, tomando-se também em consideração os itens impugnados pela Concedente apenas em 2015, tendo a obra sido entregue pela construtora em 2012 e inaugurada pela prefeitura, resta o acolhimento parcial do argumento de que, em face da omissão do Poder Executivo em providenciar a construção do muro da creche, pode ter ocorrido furto de itens da construção, a exemplo de indícios de furto de cabos elétricos, disjuntores, torneiras, vasos sanitários e chuveiros, além da quebra de vidros e portas, registrados pelos auditores do TCU durante inspeção **in loco**.

40. Nesse sentido, entende-se razoável reconhecer que, tendo a Conveniente se manifestado conclusivamente apenas em 2015 acerca da regularidade da execução, entre os anos de 2012 e 2014 pode ter ocorrido furto de itens da obra, uma vez que a escola não entrou em operação e também não possuía muro, sendo que a responsabilidade pela sua construção é do município de Mucajaí/RR.

41. Com base nisso, os seguintes itens podem de plano ser retirados da composição do débito decorrente das despesas impugnadas: i) 13.0 instalações elétricas; ii) 16.2.4 torneira metálica; iii) 16.2.6 chuveiros elétricos; e iv) 16.3 louças e metais do banheiro do bloco administrativo.

42. Contudo, [tendo em vista] que o valor total do contrato foi desembolsado em favor da empresa, permanece a obrigação de reparação do dano verificado em função dos itens da obra que foram pagos à construtora sem que houvesse a contraprestação ajustada, excetuados os acima que restam excluídos, de modo que permanecem as seguintes pendências sob responsabilidade da defendente:

Tabela 2 – Despesas impugnadas após alegações de defesa

Item previsto	Não executado (%)	Valor (R\$)
4.1.4 concreto armado	30	3.432,22
5.1.1 cobodó de concreto	20	462,21
5.2.3 divisória de banheiro e sanitária	10	634,30
6.1 portas de madeira	10	3.259,11

6.2 portas de ferro	20	219,18
6.3 janelas de ferro	20	3.827,50
10.6 placas de concreto magro	100	559,36
10.7 lastro de areia	100	224,05
12.0 pintura	5	1.466,33
14.2.10 reservatório em fibra de vidro 1.000 l	100	310,17
14.2.11 reservatório em fibra de vidro 5.000 l	100	5.361,52
15.1 tubo de PVC para esgoto Ø 40 mm	10	67,90
15.1 tubo de PVC para esgoto Ø 50 mm	10	93,55
15.1 tubo de PVC para esgoto Ø 100 mm	10	395,41
15.8 caixas de inspeção	100	2.112,80
15.9 caixas de gordura	100	161,70
16.2.3 lavatório de louça branco	100	161,58
16.2.5 papeleiras de louça branco	100	57,88
17.1 bancada em granito (preparo de verduras)	20	99,08
17.1 bancada em granito (preparo de carnes e coacção)	20	297,24
17.1 bancada em granito (cozinha)	20	252,20
17.1 bancada em granito (banheiro creche I)	100	1.215,97
17.1 bancada em granito (Creche I e II)	20	414,33
17.1 bancada em granito (preparo de carnes e coacção)	20	297,24
19.3.3 revestimento cerâmico	100	4.206,85
19.3.4 vigas de madeira de lei	100	1.880,31
Total R\$ 31.469,99		

Fonte: Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiado do FNDE (peça 2, p. 117-124); alegações de defesa (peça 15).

43. Ressalte-se em relação à falta de itens tipo portas e janelas, os quais segunda a defendente foram entregues, [não haveria como a inauguração ter ocorrido, porquanto tais itens seriam indispensáveis ao funcionamento da creche]. [Ademais], a Concedente impugnou apenas 10% da execução do item 6.1 (portas de madeira) e 20% da execução dos itens 6.2 (portas de ferro) e 6.3 (janelas de ferro), isto é, houve a execução de considerável percentual desses serviços. Contudo, há pendências, uma vez que o desembolso financeiro em benefício da construtora não guarda compatibilidade com a evolução física da obra, devendo, pois, a defendente reparar o dano suportado pela União.

44. Ademais, a Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa, de 18/7/2013, em face de irregularidades na execução do Convênio 702238/2010, ajuizada pelo Sr. Josué Jesus Paneque Matos, Prefeito de Mucajaí/RR (gestão 2013-2016), demonstra que, ao tempo do recebimento da obra, o empreendimento apresentava inexecução em itens referentes à pintura e instalações hidráulica, sanitária e elétrica.

45. [Todavia], como exposto, em face de relatos de que em 2014 a obra se encontrava vandalizada, havendo indícios de furto de cabos elétricos, disjuntores, torneiras, vasos sanitários e chuveiros, além da quebra de vidros e portas, a unidade técnica decidiu excluir os itens alhures mencionados por entender que nos autos inexistem fundamentos suficientes de que a inexecução dos referidos serviços se deve unicamente aos atos da defendente.

46. Acerca da execução do item concreto armado, na realidade, o Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiado assevera 30% [de inexecução], ou seja, a empresa executou 70% do item previsto, tanto que o referido documento da Concedente registra realmente no quesito 4.11 que inexistente problema estrutural ou problema construtivo que coloque em risco o empreendimento ou a segurança física das pessoas.

47. Contudo, tendo a defendente recebido o valor financeiro total previsto para o item 4.1.4 (concreto armado), não obstante inexistência de comprometimento da parte estrutural da

edificação, deve restituir recurso financeiro à União, uma vez que ele não foi integralmente empregado na execução desse item do empreendimento, correspondente a 30% do concreto armado previsto. Refutado, portanto, esse argumento.

48. Quanto ao motivo de que não se pode descartar a possibilidade de utilizar material similar, porque os valores lançados na planilha orçamentária são cotados baseados em preços praticados em todo território nacional, sendo outra a realidade de Roraima, igualmente, não deve prosperar.

49. Ocorre que a planilha orçamentária (peça 1, p. 103-110), elaborada com base nos preços do Sistema Nacional de Preços e Índices para a Construção Civil (Sinapi), criado pela Caixa Econômica Federal (CEF), restou aprovada no ano de 2010, conforme demonstra a Análise Técnica de Engenharia, de 17/3/2010 (peça 1, p. 115-118). Então, verificando os preços e custos de referência por estado junto à página da CEF na **internet**, verifica-se que a partir de julho de 2009 o Sinapi passou a oferecer preços e custos de maneira regionalizada.

50. De todo modo, entende-se que a defendente não afirma ter empregado material similar, senão que apenas aventa a possibilidade de fazê-lo diante das dificuldades aduzidas. Ademais não comprova, nessa hipótese, necessidade técnica, inclusive mediante anuência da Concedente/Conveniente. Sobre essa possibilidade, imprescindível a demonstração da peculiaridade da obra a justificar a substituição de material previsto no orçamento aprovado, o que nos autos inexistente:

‘A substituição das composições indicadas nos sistemas referenciais de preços de obras públicas por outras, elaboradas a partir das peculiaridades do empreendimento, **somente pode ser admitida nos casos específicos em que a obra ou o serviço, por suas características únicas, em muito se diferencia da situação padrão, considerada na elaboração do sistema referencial, devidamente comprovadas.** Situações que pouco se afastam dos parâmetros consagrados em sistemas referenciais de preços amplamente utilizados pela Administração e pelo TCU, a exemplo do Sicro, em regra não se mostram hábeis a autorizar a modificação das composições neles consideradas.’ (Acórdão 1.352/2015-TCU-Plenário, relatório de lavra do Min. Walton Alencar Rodrigues) (grifo nosso)

‘Nos processos de fiscalização de obras, presume-se que os referenciais oficiais da Administração refletem os preços de mercado, razão pela qual podem e devem ser considerados para a análise de adequação de preços e apuração de eventual superfaturamento. **Alegações em contrário devem ser comprovadas com base em elementos fáticos que permitam afastar os preços de referência utilizados pelo TCU.**’ (Acórdão 2.654/2015-TCU-2ª Câmara, relatório de lavra da Min. Ana Arraes) (grifo nosso)

‘A adoção do Sinapi e do Sicro como parâmetro de verificação pelo TCU se afigura dentro dos contornos de legalidade e de aferição da economicidade da contratação, autorizados pelo art. 70, **caput**, da Constituição Federal, **devendo a adoção de valores divergentes ser fundamentada mediante justificativas técnicas adequadas.**’ (Acórdão 454/2014-TCU-Plenário, relatório de lavra do Min. Augusto Sherman) (grifo nosso)

51. Por todo exposto, tendo os itens da planilha orçamentária considerado preços e índices específicos ao estado de Roraima, não tendo a defendente comprovado a necessidade técnica de substituição de composições (...) e inexistindo nos autos notícias acerca da necessidade técnica desse procedimento, a Concedente rejeita a ocorrência de troca de serviços na planilha pactuada (item 4.7 do Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiado do FNDE à peça 2, p. 117-124). [Desse modo], (...) o argumento em pauta não se presta a afastar a irregularidade, devendo ser rejeitado.

52. A título de esclarecimento, convém registrar que há dano referente aos itens que teriam sido furtados da obra: i) 13.0 instalações elétricas; ii) 16.2.4 torneira metálica; iii) 16.2.6 chuveiros elétricos; iv) 16.3 louças e metais do banheiro do bloco administrativo, cujo débito totaliza o valor original de R\$ 14.947,48.

53. A responsabilidade diante desse débito deve ser imputada ao Sr. Elton Vieira Lopes, pois ele

recebeu e inaugurou a obra em 2012, mesmo com pendências na execução. Assim, como não providenciou a construção do muro sob a responsabilidade do município conveniente, nos termos do que dispõe o art. 5º, inciso III, alínea ‘d’, da Resolução CD FNDE 13/2011, [contribuiu] para que a obra tenha sido vandalizada.

54. Contudo, não tendo sido parte da citação do Sr. Elton Vieira Lopes neste feito, essa parcela de débito [deveria ser objeto de] nova citação. Ocorre que, por motivo de economia processual, isso não se faz interessante, sob pena de se empreender dispêndio financeiro na cobrança do débito superior ao benefício do efetivo recebimento da dívida, gerando com isso maior prejuízo à União.

(...)

56. Resta quantificar o dano, pois as alegações de defesa foram parcialmente acolhidas e consideradas aptas a elidir fração do débito da empresa Conceito Engenharia Eireli. Como já dito, excluídos os itens impugnados pela Conveniente considerados, neste exame como passíveis de furto resta o débito da empresa no total de R\$ 31.469,99 (tabela 3).

57. A data base para a atualização do débito é a data do pagamento das últimas faturas até que se chegue ao montante impugnado, conforme explicado na instrução preliminar (peça 7, p. 1-17).

Tabela 3 - Débito (inexecução parcial)

Nota Fiscal de referência	Data base	Valor (R\$)
428	9/3/2012	23.050,04
444	12/9/2012	8.419,95
Total R\$ 31.469,99		

Fonte: documentos de liquidação (peça 2, p. 32-107); extrato bancário (peça 2, p. 144-145), extrato bancário peça do TC 043.563/2012-0, juntado aos presentes autos (peça 3, p. 4); alegações de defesa (peça 15); Relatório Individual de Fiscalização sobre a Implantação de Escolas para Educação Básica – Roraima (peça 149 do TC 010.959/2014-9).

CONCLUSÃO

58. Em face da análise promovida nos itens 30-57, propõe-se acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pela empresa Conceito Engenharia Eireli, uma vez que foram suficientes para elidir parcialmente as irregularidades a ela atribuídas, sendo que o débito solidário do Sr. Elton Vieira Lopes (revel) com a referida empresa representa apenas o valor de R\$ 31.469,99, correspondente ao ato impugnado I – inexecução parcial da obra objeto do Convênio 702238/2010 (Siafi 663.114).

59. Diante da revelia do Sr. Elton Vieira Lopes e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável seja condenado em débito em face do ato impugnado I – inexecução parcial da obra objeto do Convênio 702238/2010-Siafi 663.114, assim como do ato impugnado II – não comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos do Convênio 702238/2010-Siafi 663.114, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

60. Ademais, em face da infração ao Termo do Convênio 702238/2010 (Siafi 663.114), inciso II, alínea ‘c’, cláusula quarta, inciso IX (peça 1, p. 203-2013); Termo do Convênio 702238/2010 (Siafi 663.114), inciso II, alínea ‘c’, cláusula quarta, inciso IX (peça 1, p. 203-2013); Portaria Interministerial – MPOG/MF/CGU 127/2008 (vigente à época da celebração do convênio), arts. 42, § 1º, 50, perpetrada pelo Sr. Elton Vieira Lopes (CPF 594.872.082-91) – movimentação irregular de recursos da conta corrente específica do Convênio 702238/2010 (Siafi 663.114) (ato impugnado III), deve ser aplicada ao responsável a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno.”

4. Com tais considerações, a proposta de mérito foi redigida nos seguintes termos (peças 18, pp. 12/14, e 19):

‘I) com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, considerar revel o Sr. Elton Vieira Lopes;

II) acolher parcialmente as razões de justificativa da empresa Conceito Engenharia Eireli;

III) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Elton Vieira Lopes, na condição de Prefeito do Município de Mucajaí/RR (gestão: 1º/1/2009 a 31/12/2012), e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem os responsáveis, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, o(s) valor(es) já ressarcido(s):

III.1) em solidariedade com a empresa Conceito Engenharia Eireli:

VALOR R\$	DATA
23.050,04	9/3/2012
8.419,95	12/9/2012

Valor atualizado até 25/5/2018: R\$ 45.167,34

III.2) individualmente:

VALOR R\$	DATA
84.510,64	30/12/2011

Valor atualizado até 25/5/2018: R\$ 123.824,99

IV) aplicar ao Sr. Elton Vieira Lopes e à empresa Conceito Engenharia Eireli, 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 até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

V) aplicar ao Sr. Elton Vieira Lopes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar das notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

VI) 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;

VIII) autorizar o pagamento da dívida do Sr. Elton Vieira Lopes e da empresa Conceito Engenharia Eireli, caso solicitado, 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;

IX) encaminhar cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Roraima, 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 cabíveis; e comunicar-lhe que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico

www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhe cópia desses documentos sem qualquer custo.”

5. De seu turno, o MP/TCU, em parecer da lavra do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, anuiu ao encaminhamento proposto pela Secex/RR, sugerindo, apenas, deixar claro que não há incidência de juros moratórios sobre as parcelas das dívidas resultantes de multa atribuída ao responsável e à referida empresa, em razão do que prescreve o art. 59 da Lei 8.443/1992.

É o Relatório.