

Processo TC 015.227/2018-9 (46 peças)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada em 2017 pelo Departamento do Programa Calha Norte do Ministério da Defesa em desfavor de Márcio Pereira Miranda, ex-prefeito de Xapuri/AC (gestão 2013/2016), em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União decorrente da execução parcial do Convênio 031-PCN/2013, celebrado com o município de Xapuri/AC, tendo por objeto a construção de calçadas em ruas do município. O prejuízo apurado na fase interna da TCE consistiu na inexecução de algumas etapas construtivas e na diferença entre a área aprovada (projeto) e a área executada de calçamento totalizando o valor de R\$ 278.968,74 (data-base julho de 2015).

Na fase externa da TCE, a unidade técnica do TCU realizou as citações, analisou as alegações de defesa da empresa Saraiva e Silva Serviços e Comércio Ltda. e propôs considerar revel o sr. Márcio Pereira Miranda, com o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis, a condenação solidária em débito e a aplicação individual da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, com base no seguinte exame técnico (peça 44):

“36. Para a execução do convênio o município celebrou o Contrato Administrativo 035/2014 (peça 5, p. 6-17) com a Saraiva e Silva Serviços e Comércio Ltda. (CNPJ 11.964.271/0001-83), no valor de R\$ 1.020.293,82, com vigência de 5 meses contada a partir da ordem de serviço de 1/9/2014 (peça 5, p. 18). A empresa emitiu as notas fiscais discriminadas no item 5 retro, totalizando R\$ 1.020.293,82, tendo recebido os pagamentos por meio de Ordens Bancárias-Transferência Voluntária (OBTV), segundo se observa do quadro abaixo, totalizado R\$ 999.919,55 de recursos federais (item 6, retro).

37. Segundo a Cláusula Terceira, item 1, do Contrato Administrativo 035/2014, caberia à empresa cumprir fielmente o contrato, de modo que no prazo estabelecido, as obras e os serviços deveriam ser entregues inteiramente concluídos e acabados, em perfeitas condições de uso e funcionamento. Deveria, ainda, responsabilizar-se (item 19 da cláusula terceira):

c) pela estabilidade da obra e o perfeito e eficiente funcionamento de todas as suas instalações, responsabilidade esta que, na forma da lei, subsistirá mesmo após a aceitação provisória ou definitiva da obra;

d) pela qualidade e a quantidade dos materiais empregados, assim como o processo de sua utilização, cabendo-lhe, inclusive, a execução das obras e dos serviços que, não aceitos pela fiscalização, devam ser refeitos.

38. Consignou, ainda, a Sucláusula primeira da Cláusula Terceira do Contrato Administrativo 035/2014, que a empreiteira contratada deveria:

Responsabilizar-se pela exatidão, solidez e segurança da obra ou serviço, inclusive dos trabalhos eventualmente subcontratados, obrigando-se a reparar inteiramente, às suas expensas e nos prazos determinados pela CONTRATANTE, todos os erros, vícios,

defeitos, incorreções e falhas comprovados, resultantes da execução ou de materiais empregados, mesmo após o ser termino, em conformidade com as garantias previstas neste contrato e nos moldes estabelecidos pelo Código Civil Brasileiro.

39. Contudo, o DPCN realizou vistoria em 1/12/2015 no empreendimento, conforme consta do laudo elaborado em 13/2/2016 (peça 7, p. 14-18), e constatou que apesar de o objeto conveniado ter apresentado acabamento final de boa qualidade, em condições para o desenvolvimento de sua atividade-fim, os serviços medidos estavam em desacordo com o projeto aprovado em **relação à largura dos passeios**. Em alguns trechos o projeto previa larguras variáveis, ao passo que foi constatada a execução dos passeios com largura padrão de 1,5m, **ocasionando uma diferença a menor de 2.918,85m²**, já considerados os trechos acrescentados correspondentes a 1.800m² (peça 7, p. 15-16).

40. Objetivamente, no laudo do DPCN, cuja vistoria ocorreu em 1/12/2015 (item 7, retro), o concedente constatou a execução parcial do objeto conveniado nos seguintes trechos ao longo da Rua 24 de Janeiro, conforme se depreende do quadro abaixo (peça 7, p. 15-16):

I - Localização das obras: Rua 24 de Janeiro.

(...)

41. O projeto previa a construção de calçadas, ficando definidos os locais, a extensão, mas não se definindo a largura dos passeios, limitando-se, no entanto, o projeto, a 8.596,35 m² área construída. Dessa forma, o DPCN concluiu, conforme se depreende dos quadros acima, que houve o pagamento indevido à sociedade empresária Saraiva e Silva Serviços e Comércio Ltda. (CNPJ 11.964.271/0001-83) por serviços não realizados, tendo em vista ter recebido o montante de R\$ 1.020.293,82 (valor total contratado), equivalente a 8.596,35m² de calçadas construídas, enquanto a fiscalização do concedente (DPCN) constatou a execução de 5.677,50m² (3.877,50 m² + 1.800 m²), ocasionando uma diferença a menor de 2.918,85m², já considerados os trechos acrescentados correspondentes a 1.800m² (peça 1, p. 15-16).

42. Vale mencionar que o Parecer 647/SG/DPCN/D1 AI/COAF/MD, de 19/ 9/ 2016 (peça 7, p. 37-39), calculou o débito original em R\$ 278.968,74, correspondente ao percentual de 27,90% dos serviços não executados no objeto conveniado. Contudo, entendemos que o débito deve ser equivalente ao quantitativo de serviços recebidos, mas não executados. Assim, levando em conta que o custo do m² recebido pela empresa Saraiva e Silva Serviços e Comércio Ltda. foi de R\$ 118,69/m² (R\$ 1.020.293,82/8.596,35m²), o débito deve ser de R\$ 346.438,31 (R\$ 118,69/m² x 2.918,85m²), sendo R\$ 339.509,54 (98%) da União e R\$ 6.928,77 (2%) do município, mantendo a proporcionalidade do investimento federal e municipal.

43. Nesse contexto, a empresa não apresentou argumentos e provas suficientes para elidir a irregularidade a ela atribuída, persistindo a prática de conduta indevida de ter recebido indevidamente a quantia original de R\$ 339.509,54 equivalente a 2.918,85m² de calçadas que deixou de executar. Dessa forma, considerando a ausência de argumentos e provas contestando a irregularidade e conduta atribuídas à empresa, deve-se considerar improcedentes as alegações de defesa apresentadas.” (grifou-se)

II

O Ministério Público de Contas concorda, em essência, com a proposta de encaminhamento feita pela Secex/TCE, mas discorda, especificamente, do valor do débito quantificado com base apenas na diferença de área construída de calçada. A unidade técnica apurou um débito de R\$ 339.509,54, enquanto o tomador das contas, com base no laudo de vistoria do Ministério da Defesa, chegou a um valor de R\$ 278.968,74 (data-base 2015).

A Secex/TCE levou em conta apenas o valor unitário do metro quadrado da calçada de R\$ 118,69, conforme se depreende da instrução preliminar (peça 14, p.4):

“18. Vale mencionar que o Parecer 647/SG/DPCN/D1 AI/COAF/MD, de 19/ 9/ 2016 (peça 7, p. 37-39), calculou o débito original em R\$ 278.968,74, correspondente ao percentual de 27,90% dos serviços não executados no objeto conveniado. Contudo, entendemos que o débito deve ser equivalente ao quantitativo de serviços recebidos, mas não executados. Assim, levando em conta que o custo do m² recebido pela empresa Saraiva e Silva Serviços e Comércio Ltda. foi de R\$ 118,69/m² (R\$ 1.020.293,82/8.596,35m²), o débito deve ser de R\$ 346.438,31 (R\$ 118,69/m² x 2.918,85m²), sendo R\$ 339.509,54 (98%) da União e R\$ 6.928,77 (2%) do município, mantendo a proporcionalidade do investimento federal e municipal.”

Já o cálculo do superfaturamento emitido pelo tomador das contas em 19/9/2016 (peça 7, p.37-39) se deu com suporte em laudo de vistoria realizada em 1/12/2015 por representantes do Ministério da Defesa com o objetivo de atestar a execução do objeto do convênio e quantificar a parcela executada. Nessa oportunidade, os signatários do laudo foram acompanhados na vistoria por 3 representantes da prefeitura na época. Também compõe o documento o resumo da memória de cálculo do superfaturamento (com recomendação de glosa) e o relatório fotográfico registrando fotografias do ano de 2015, mesmo ano em que foram entregues/recebidas as obras pela prefeitura (peça 7, p.14-36).

Em que pese o objeto central do convênio ser a construção de calçadas no município de Xapuri/AC, tais serviços foram apropriados em categorias na planilha orçamentária para fins de medição e pagamento, agrupados em serviços preliminares, movimentação de terra, urbanização-calçadas (meio fio, etc.) e rampas de acessibilidade (peça 2, p.17-58; peças 3 e 4). Essa foi a lógica da execução de obra pública prevista no convênio, e materializada pela empreitada por preço unitário prevista na Lei de Licitações. Com essa premissa contratual e orçamentária é que foi apurado o superfaturamento pelo Ministério da Defesa, e não somente levando-se em consideração a área de calçada construídas. Desse modo, foram apuradas na vistoria do Ministério da Defesa as discrepâncias em quantitativos de serviços e as divergências com as dimensões de projeto (peça 7, p.15):

“• As tipologias de serviços descritos (áreas, extensões, unidades etc.) nas diversas etapas construtivas que compreendem o objeto, de acordo com o vistoriado não se encontram executadas em sua totalidade.

• A área das calçadas foi diminuída, devido à padronização das mesmas para uma largura de 1,50m, com isso foram feitos trechos a mais, conforme consta em planilha abaixo. (...)”

Ao final, o laudo registra que o objeto entregue é útil, mas que há descumprimento entre o que foi pactuado e o que foi executado, atestando a execução parcial do convênio em 72,10 %, que corresponde à inexecução (glosa) de 27,90 %, o que resulta em dano ao erário federal no valor de R\$ 278.968,74 (data-base julho 2015), com base nos seguintes critérios (peça 7, p.17-18):

“5.4. Condições de aceitabilidade

O objeto do convênio se apresenta com acabamento bom. Foram encontrados vícios aparentes e/ou defeitos na calçada, como mencionados no item 5.3, mas não impediu o recebimento do mesmo, salvo a necessidade da manutenção/reparo e limpeza urgente da calçada para que a mesma não se deteriore e comece a causar transtornos.

O objeto pactuado e realizado encontra-se, portanto, em condições para o desenvolvimento de sua atividade-fim, sendo de inteira responsabilidade do conveniente manter o bom estado de conservação dos serviços executados, para tanto se faz necessário reparos de recuperação na pavimentação do estacionamento.

6. Medição

Para a quantificação da parcela executada, foi utilizada a planilha orçamentária do Projeto Básico de Engenharia aprovado por este Programa. A partir das observações listadas no item 5.3 deste Laudo, foram calculados os quantitativos de todos os serviços possíveis de serem verificados, inserindo-se tais valores na planilha de medição, conforme planilha no ANEXO B.

Vale ressaltar que, para o computo referente à glosa, este técnico levou em consideração as partes deterioradas, o grande acúmulo de terra em algumas partes dos trechos e nas sarjetas impossibilitando a constatação de sua efetiva execução.

7. Conclusões

A partir da inspeção realizada e das medidas tomadas in loco, foi possível verificar que houve a execução parcial dos itens previstos no Projeto Básico. Conclui-se, portanto, que a parcela executada do objeto corresponde a 72,10% do acordado no convênio, possuindo serventia.

Valem lembrar que os trechos executados a mais se devem ao fato de que o conveniente adequou todos os trechos mencionados em projeto aprovado para uma mesma largura (1,50m).

(...)” (grifou-se)

Com tudo isso, refuta-se, com as devidas vênias, a simplificação do cálculo do débito feita pela unidade técnica, uma vez que o laudo de vistoria da obra considerou premissas adicionais para recomendar a glosa, qual seja o superfaturamento por qualidade e o superfaturamento por quantidade chegando, ao fim, a um percentual que permite quantificar a inexecução quando em confronto com o projeto aprovado.

Dessa forma, o MP de Contas propõe a manutenção do valor do débito inicialmente calculado pelo tomador das contas e a manutenção da data-base do débito (1/7/2015), uma vez que a data corresponde ao último depósito financeiro realizado pelo gestor público em favor da empresa construtora (peça 7, p.14-39, e peça 11, p.6-12).

Por fim, em sede de análise das alegações de defesa a empresa Saraiva e Silva Serviços e Comércio Ltda não logrou êxito em modificar o entendimento acerca das irregularidades que deram ensejo à sua citação (“receber indevidamente do município de Xapuri/AC... sem que os serviços fossem prestados...”).

Especificamente em relação à citação do ex-prefeito, registre-se que foi devidamente efetuada, como comprova o aviso de recebimento (AR) à peça 19, assinado pelo próprio responsável.

Desse modo, evidenciada a revelia do ex-prefeito frente à citação promovida por este Tribunal e inexistente nos autos comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo em conforme preconiza o art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, proferindo-se, conseqüentemente, julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis, conforme os elementos presentes nos autos.

III

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público de Contas da União no sentido de:

a) considerar revel o sr. Márcio Pereira Miranda (CPF 412.607.082-68), prefeito de Xapuri/AC na gestão 1/1/2013 a 31/12/2016, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

b) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela empresa Saraiva e Silva Serviços e Comércio Ltda. (CNPJ 11.964.271/0001-83)

c) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do Sr. Márcio Pereira Miranda (CPF 412.607.082-68), prefeito do Município de Xapuri/AC na gestão 1/1/2013 a 31/12/2016, e da sociedade empresária Saraiva e Silva Serviços e Comércio Ltda. (CNPJ 11.964.271/0001-83), condenando-os, solidariamente, ao pagamento da importância a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

Débito:

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
1/7/2015	R\$ 278.968,74

d) aplicar ao sr. Márcio Pereira Miranda (CPF 412.607.082-68) e à sociedade empresária Saraiva e Silva Serviços e Comércio Ltda. (CNPJ 11.964.271/0001-83), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

f) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, 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, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

g) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem à Procuradoria da República no Estado do Acre/AC, 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

h) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Departamento do Programa Calha Norte do Ministério da Defesa e aos responsáveis, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.

Brasília, 19 de fevereiro de 2020.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador