

## PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame, tomada de contas especial instaurada pelo Primeiro Comando Aéreo Regional - I COMAR, em decorrência de irregularidades no Contrato Administrativo 019/I COMAR/2008, celebrado entre o Ministério da Defesa, por meio do Comando da Aeronáutica, e a empresa A.N.M Construtora Ltda.-ME, para a execução de reforma, com ampliação da edificação E-18, com a finalidade de acomodar os banheiros e vestiário do Hospital de Aeronáutica de Belém - HABE.

2. O ajuste foi firmado, em 28/10/2008, no valor de R\$ 780.504,98 e, em 8/6/2009, acrescido de R\$ 326.915,62 (41,88%), por meio do 1º Termo Aditivo, totalizando R\$ 1.107.420,60, dos quais a contratada recebeu R\$ 1.051.373,63.

3. No âmbito da Aeronáutica, foram promovidas as seguintes análises da execução dos serviços:

3.1. Relatório de Vistoria 01/2011, de 10/1/2011, relacionou as inconformidades detectadas nos serviços realizados (peça 2, p. 87-90).

3.2. Relatório 02/2011, de 28/2/2011, a Comissão de Recebimento Definitivo da Obra recusou o seu recebimento, apontando R\$ 122.973,89 em serviços não encontrados (peça 2, p. 103-105).

3.3. Relatório de Vistoria 01/2011, de 1/11/2011, listou serviços executados no total de R\$894.150,89 e não executados, concluindo que o débito seria de R\$ 79.194,76 (peça 2, p. 99-102).

3.4. Relatório Técnico 07/SERENG-1/2013, de 27/5/2013, elaborado com o objetivo de mensurar os serviços efetivamente realizados na reforma, além de avaliar e relatar o estado de conservação da edificação, com a conclusão de que foram executados serviços no valor de R\$ 891.317,09, que, deduzido do montante empenhado de R\$ 1.099.174,26, resulta em R\$ 207.857,17, “que se constitui em obrigação da Contratada em reparar os serviços mau executados e complementar os serviços constantes do contrato porventura não executados” (peça 2, p. 9-30).

3.5. Laudo Pericial Técnico Contábil, de 26/6/2013 (peça 3, p. 17-18), concluiu que houve pagamento a maior de R\$ 160.056,54, correspondente à diferença entre valor pago à empresa (R\$ 1.051.373,63) e o valor dos serviços efetivamente realizados (R\$ 891.317,09).

4. Ao final, o Relatório dos Tomadores de Contas do Primeiro Comando Aéreo Regional - I COMAR (peça 6, p. 106-108; peça 7, p. 1-9), com base na Sindicância 11/2013/SIJ-R e no Inquérito Policial Militar, avaliou que houve recebimento indevido pela empresa A. N. M. Construtora Ltda. do valor original de R\$ 160.056,54, a qual deveria ser responsabilizada em solidariedade com o sócio administrador, Abraão Nassar Macola; o fiscal da obra/contrato, Raimundo Mendes Freire Filho; o Diretor do HABE à época, Brig. Med. Sérgio Idal Rosemberg; e o Chefe da Divisão Administrativa do HABE à época, Cel. Int. R1 Caetano José Xavier de Brito.

5. Já o Relatório de Auditoria 05/TCE/2017, emitido pelo Centro de Controle Interno da Aeronáutica (peça 7, p. 47-76), entendeu pela responsabilização dos seguintes agentes: Cel. Int. R/1 Luciano Armando de Oliveira Lobo e Ten. Cel. Int. R/1 Oswaldo Lanzillo Júnior (ordenadores de despesas); Cel. Int. R/1 César Alves de Almeida Costa (Agente de Controle Interno); Ten. Cel. Eng. R/1 Cláudio Di Fiori (Chefe do Primeiro Serviço Regional de Engenharia); Sociedade empresária A. N. M Construtora Ltda.-ME; e Raimundo Mendes Freire Filho (fiscal da obra).

6. Nesta Corte, a SecexTCE considerou que a responsabilidade deve recair sobre o engenheiro civil Raimundo Mendes Freire Filho (fiscal da obra), por ter certificado as notas fiscais emitidas, e sobre a empresa A.N.M. Construtora Ltda., que recebeu por serviços não executados, conforme demonstrado no Parecer 07/SERENG-1/2013, de 27/5/2013, manifestando-se no seguinte sentido (peça 8):

“24. Todavia, no Relatório de Diligência da TCE 03/I COMAR/2016, de 9/8/2016, do Centro de Controle Interno da Aeronáutica (peça 7, p. 77-85), o Auditor responsável entendeu que a empresa contratada e o fiscal da obra foram os responsáveis diretos pelo dano causado ao erário e

que não foi possível caracterizar responsabilização dos agentes da administração do HABE (peça 7, p. 84), cujos valores do débito e motivos que o justificam originam-se do Relatório Técnico 07/SERENG-1/2013 (peça 2, p. 9-30), comentado a partir do item 11 desta instrução.

25. Concordamos com as conclusões do Relatório de Diligência da TCE 03/I COMAR/2016, de 9/8/2016, do Centro de Controle Interno da Aeronáutica (peça 7, p. 77-85), na medida em que há evidências seguras que estabelecem o nexó entre as condutas e o prejuízo apurado nesta TCE apenas em relação ao Sr. Raimundo Mendes Freire Filho, Engenheiro Civil encarregado da fiscalização da obra e do atesto dos serviços realizados e à sociedade empresária A.N.M. Construtora Ltda. ME, cujo pagamento total resultou em dano ao Erário.”

7. Realizadas as citações dos referidos responsáveis, a proposta final é de rejeitar as alegações de defesa, julgar irregulares suas contas, condenando-os solidariamente ao pagamento do débito apurado (R\$ 160.056,54), e aplicar individualmente a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

8. O Ministério Público, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifestou-se de acordo com o encaminhamento oferecido pela unidade técnica.

9. Anuo, de igual forma, à análise realizada pela SecexTCE, de modo que adoto seus fundamentos como razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações.

10. A instrução, reproduzida no relatório precedente, bem expõe a improcedência das alegações de defesa oferecidas, as quais possuem conteúdo similar em diversos aspectos.

11. Ambos arguem, em essência, que não incorreram nas infrações imputadas, foram injustamente responsabilizados e resguardados outros agentes do quadro permanente da instituição militar; as divergências nos relatórios técnicos evidenciam que não há elemento probatório, documental, contábil e técnico para aferir com precisão os serviços contratados e prestados; bem como a ausência de documentos essenciais para a continuidade da tomada de contas especial, em função do não preenchimento dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

12. Pondero que restou delineada nos autos a responsabilidade do Sr. Raimundo Mendes Freire Filho, que, como fiscal da obra, atestou em medições e certificação de notas fiscais a execução de serviços que não foram encontrados posteriormente.

13. Em sentido contrário à alegação dos responsáveis de que não concorreram para o dano, os documentos constantes do processo evidenciam que o fiscal encaminhou nota fiscal apresentada pela empresa “devidamente atestada pela fiscalização e de acordo com a medição e demais documentos em poder da fiscalização” (peça 3, p. 57) ou “devidamente certificada” (peça 3, p. 70), bem como assinou planilha elaborada pela empresa, solicitando o pagamento dos serviços descritos (peça 4, p. 33).

14. Assim, a atuação do Sr. Raimundo Mendes Freire Filho embasou e, portanto, foi decisiva para a realização dos pagamentos por serviços não executados, configurando o nexó entre sua conduta e o dano apurado.

15. Quanto à A. N. M Construtora Ltda.-ME também está demonstrada sua responsabilidade pelo recebimento indevido de R\$ 160.056,54, em razão de serviços não realizados.

16. Não favorece os responsáveis a alegação de que agentes do quadro permanente da instituição militar foram resguardados. Embora o Relatório dos Tomadores de Contas e o Relatório de Auditoria tenham aventado incluir outros responsáveis, a conclusão no âmbito desta Corte foi de que “há evidências seguras que estabelecem o nexó entre as condutas e o prejuízo apurado nesta TCE **apenas** em relação ao Sr. Raimundo Mendes Freire Filho, Engenheiro Civil encarregado da fiscalização da obra e do atesto dos serviços realizados, e à sociedade empresária A.N.M. Construtora Ltda. ME”.

17. Reforço, neste ponto, a razoabilidade do entendimento da unidade técnica, ainda na instrução preliminar (peça 8), acompanhando o Relatório de Diligência da TCE 03/I COMAR/2016, no sentido de que não foi possível caracterizar responsabilização dos agentes da administração.

18. O Relatório de Auditoria 05/TCE/2017, emitido pelo Centro de Controle Interno da Aeronáutica, manifestou-se pela responsabilização de ordenadores de despesas, agente de Controle Interno e chefe do Primeiro Serviço Regional de Engenharia, apontando possível omissão no cumprimento de dispositivos do Regulamento de Administração da Aeronáutica - RCA 12-1, de 2004 - RADA e do Regimento Interno do I COMAR, RICA 21-200, de 2009, os quais tratam das competências desses cargos de modo geral, e registrando, por exemplo, que “deixaram de atuar de forma eficaz na gestão, na fiscalização e na aplicação dos controles internos”; “não verificaram e controlaram o processo de dispêndio, com o objetivo de, entre outras medidas, detectar possíveis irregularidades”; “deixou de remeter informações sob a forma de relatórios ou de outros documentos, à Diretoria de Engenharia”.

19. Ocorre que não foram efetivamente apontadas as condutas exigidas desses gestores, no processo de pagamento, uma vez que havia o atesto da realização dos serviços promovido pelo fiscal, sendo crível a conclusão de que não há evidências seguras que estabelecem o nexó entre as condutas dos agentes da administração e o dano apurado.

20. Levo em conta ainda que a execução das obras ocorreu de dezembro/2008 a abril/2010, o que, embora não impeça a imputação de responsabilidade pelo ressarcimento de prejuízos, deve ser ponderado neste momento processual.

21. Ademais, mesmo que fosse possível arrolar diferentes agentes, os quais atuaram posteriormente com amparo no atesto do fiscal, esta Corte entende que “a ausência de citação de outros responsáveis solidários pelo dano ao erário não obsta o andamento regular do processo de tomada de contas especial, tendo em vista que o instituto da solidariedade passiva constitui benefício exclusivo do credor”, consoante enunciado de jurisprudência que acompanha o Acórdão 2334/2020-Primeira Câmara (Relator Ministro Benjamin Zymler).

22. Ressalto que as diferenças quanto ao valor devido nos relatórios técnicos não inviabilizaram aferir com precisão os serviços contratados e prestados, como argumentam os responsáveis. Na realidade, as divergências decorreram da forma adotada para comparação, conforme a seguir exposto, não dos serviços inexecutados em si:

22.1. Relatório 02/2011, que apontou R\$ 122.973,89 em serviços não encontrados, baseou-se apenas na planilha original do contrato no valor de R\$ 780.504,98 (peça 2, p. 104).

22.2. Relatório de Vistoria 01/2011, que passou a incluir as alterações promovidas pelo aditivo, considerou que o valor total pago era de R\$ 973.345,65, que, deduzido do valor de R\$ 894.150,89 executado, resultou R\$79.194,76 em serviços não executados (peça 2, p. 102).

22.3. Relatório Técnico 07/SERENG-1/2013 concluiu que foram executados serviços no valor de R\$ 891.317,09, sendo R\$ 611.800,54 previstos no contrato inicial e R\$ 279.516,55 objeto de aditivo. No entanto, para encontrar o valor devido de R\$ 207.857,17, deduziu o total de R\$ 891.317,09 do montante empenhado de R\$ 1.099.174,26, o qual, ressalte-se, difere do valor efetivamente recebido pela empresa (peça 2, p. 14).

22.4. Laudo Pericial Técnico Contábil, considerando também o montante de R\$ 891.317,09 como serviços efetivamente realizados, mas confrontando com o valor de R\$ 1.051.373,63 pago à empresa, concluiu que houve pagamento a maior de R\$ 160.056,54, valor do débito perquirido nesta TCE (peça 3, p. 18).

23. Observo, portanto, que as alterações promovidas representaram aperfeiçoamento do cálculo do dano e em nada prejudicam as defesas e o prosseguimento do processo, como afirmam os responsáveis.

24. A propósito, foram apresentadas apenas alegações genéricas quanto às diferenças encontradas nos referidos documentos, o que restou explicitado, sem que fossem contestados cada um dos serviços não executados detalhadamente discriminados, de modo que não há qualquer argumento capaz de afastar o débito.

25. Nesse sentido, não merece prosperar o argumento de que as conclusões do TCU decorreram de vistorias executadas muito após a entrega da obra, desconsiderando deteriorações naturais decorrentes do tempo e falta de manutenção.

26. O próprio fiscal da obra, embora não tivesse apontado inconsistências previamente aos pagamentos, registrou no Termo de Recebimento Provisório, emitido em 2010, diversas deficiências que demandavam saneamento (peça 3, p. 9-11). Na sequência, ainda próximo ao final das obras, outros relatórios, emitidos em 10/1/2011 e em 28/2/2011, relacionam os serviços não executados.

27. Mesmo as deficiências relatadas no Relatório Técnico 07/SERENG-1/2013, as quais foram constatadas em vistoria realizada no dia 3/10/2012, não podem ser creditadas integralmente a desgastes naturais, a exemplo de: “O forro de gesso da edificação desabou em alguns ambientes, **em função de falhas na execução** e ação de infiltração de águas provenientes do telhado”; “a tampa do sumidouro em concreto armado desabou, **provavelmente por falha na execução** do concreto, no tocante à armadura, traço cio concreto ou espessura da laje da tampa”; “nos cantos dos vãos de portas e janelas encontram-se fissuras nas alvenarias, com espessuras medianas”; o corrimão da escada de acesso ao pavimento superior **não atende plenamente às exigências das normas** de saídas de emergência e acessibilidade (peça 2, p. 11-12).

28. Assim, não podem se eximir a empresa, que não executou adequada e integralmente os serviços contratados, e o fiscal da obra, que atestou a realização dos serviços, sem apontar as deficiências.

29. Nada obstante o Sr. Raimundo Mendes Freire Filho afirme que sempre comunicou e remeteu seus atos aos superiores, bem como recomendou que fossem feitas as correções dos serviços, não apresentou documentação comprobatória.

30. Também sem demonstrar documentalmente defende que diligenciou para obter cópia dos documentos referentes à obra, mas sem sucesso, recebendo resposta negativa do 1º COMAR. Considerando, todavia, que o responsável obteve cópia dos presentes autos (peça 22), que contém toda a documentação adotada para fundamentar a responsabilização, resta afastado o alegado prejuízo à ampla defesa.

31. Não há ainda como acolher os argumentos de que não houve o esgotamento das providências administrativas internas cabíveis ao ressarcimento e de que cabe o arquivamento sem julgamento do mérito, diante da constatação de não preenchimento dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

32. Diversas foram as providências adotadas no âmbito da Aeronáutica, inclusive com a instauração de Sindicância (peça 1, p. 18-23) e de Inquérito Policial Militar (peça 1, p. 29-37), além das vistorias, o que lograram caracterizar o dano.

33. Entendo, de modo inverso ao alegado, presentes os pressupostos para instauração de tomada de contas especial, nos termos dispostos no art. 5º, parágrafo único, da Instrução Normativa TCU 71/2012, eis que há indicação dos responsáveis (pessoas físicas e jurídicas); da situação que deu origem ao prejuízo, amparada em documentos comprobatórios; da identificação e quantificação do dano, adequadamente expostos em pareceres; e do nexos entre a situação e a conduta dos responsáveis.

34. Por fim, insuficientes para alterar as conclusões ora expostas, todas as demais alegações do fiscal, entre as de que detêm declaração do 1º COMAR, atestando os relevantes serviços prestados à Aeronáutica durante o período em atuou como engenheiro, não havendo nenhum fato que desabone sua conduta, imagem e honra; e de que o Relatório Técnico 07/SERENG-1/2013 foi emitido após o encerramento do seu contrato temporário, em 16/07/2011.

35. Diante disso, os elementos contidos no processo conduzem ao julgamento das contas dos responsáveis pela irregularidade, fundamentado no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, § 2º, da Lei 8.443/92, com a condenação solidária à restituição dos recursos.

36. Os fatos relatados também dão suporte à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, bem como ao envio de cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no



Estado do Pará, para ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis, em face do disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de novembro de 2020.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator