

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados por meio do Contrato de Repasse CR.NR.0231355-68, registro Siafi 596.276, firmado entre o extinto Ministério das Cidades e o município de Santo Antônio dos Lopes/MA, que tinha por objeto a execução de pavimentação, meio-fio e sarjeta em ruas daquela cidade.

2. O mencionado ajuste foi firmado no valor de R\$ 602.550,00, sendo R\$ 585.000,00 à conta do poder concedente e R\$ 17.550,00 referentes à contrapartida do conveniente. Teve vigência de 16/11/2007 a 30/4/2012, com prazo para apresentação da prestação de contas em 29/6/2012. A verba federal foi efetivamente liberada por meio das ordens bancárias 2008OB906786, de 8/9/2008, no valor de R\$ 117.000,00, e 2009OB804154, de 12/8/2009, no valor de R\$ 468.000,00.

3. Por meio da Tomada de Preços 8/2008, realizada pela conveniente, foi contratada a empresa Edeconsil Construções e Locações Ltda.

4. Iniciadas as obras em 14/5/2008, a primeira medição foi aprovada pela Caixa em 30/7/2008, quando houve o pagamento de R\$ 33.054,77, referente à execução de 5,51 % da obra contratada. No ano de 2009, já na gestão de outro prefeito, foram aprovadas duas medições de R\$ 4.370,65 e de R\$ 82.768,60, quando a execução teria atingido 20,02 % do total contratado. Cabe ressaltar a atuação do agente operador (Caixa), que promoveu significativas glosas nos boletins de medição encaminhados pelo município.

5. Em março de 2010, ocorreu distrato com a empresa Edeconsil Construções e Locações Ltda., razão pela qual o município realizou outra tomada de preços. Com isso, houve um novo contratado, o empresário individual Adailton J. dos Santos, cujo nome fantasia é Engema - Engenharia e Comércio de Instalações. Houve então uma quarta medição, no valor de R\$ 109.523,29 (em 3/12/2010), uma quinta medição, no valor de R\$ 250.563,43 (em 19/4/2011), e uma sexta medição, no valor de R\$ 173.944,48 (em 17/8/2011).

6. A prestação de contas foi entregue em 27/12/2011.

7. Em setembro de 2013, a Controladoria-Geral da União realizou auditoria nesse contrato de repasse e identificou a existência de superfaturamento de preços e de quantidades. No primeiro caso, após selecionar os itens mais relevantes (correspondentes a cerca de 90% do total do valor orçado), os preços das planilhas orçamentárias contratadas foram comparados com aqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi).

8. Em relação ao superfaturamento por quantidade, após inspeção realizada na cidade, a CGU registrou a inexecução de pavimento em uma rua determinada, a falta de sarjeta e de meio-fio em quase todas as vias localizadas no Bairro Santo Antônio e que foram contempladas no contrato de repasse, e superestimativa da distância de transporte de um insumo utilizado para revestir o pavimento (Areia Asfalto Usinada a Quente).

9. O relatório fotográfico é inequívoco quanto à inexecução do pavimento, das sarjetas e dos meios-fios. Por outro lado, enquanto os orçamentos contratados consideraram a distância da usina de asfalto como sendo de 80 km, havia fornecedores localizados em cidades mais próximas (Presidente Dutra/MA: 50 km, entre outras).

10. A distribuição do superfaturamento por empresa beneficiada e a respectiva data-base pode ser assim resumida:

Empresa	Débito (R\$)	Data
Edeconsil	12.103,50	23/09/2009
Engema	149.171,20	20/04/2011

	4.140,70	29/08/2011
--	----------	------------

11. No âmbito deste Tribunal, foram citadas essas pessoas jurídicas, em solidariedade com o prefeito Eunélio Macedo Mendonça (gestão 2009/2016). Não houve o chamamento do gestor que o antecedeu, pois o superfaturamento de R\$ 12.103,50 era decorrente de quantidade e foi identificado na segunda e na terceira medição, elaboradas no mandato do sucessor (peça 66, p.2).
12. Regularmente notificados nos endereços constantes na base de dados da Receita Federal, o sr. Eunélio Macedo Mendonça e o empresário individual Adailton J. dos Santos deixaram transcorrer **in albis** o prazo para manifestação e não recolheram os valores devidos. Dessa forma, devem ser considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, conforme estabelece o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
13. A sociedade Edeconsil Construções e Locações Ltda., por sua vez, afirmou que executou o equivalente a 20% do objeto, que foi remunerada na medida dos serviços prestados e que não haveria sobrepreço na planilha orçamentária proposta. Alega que, se houve indícios de superfaturamento por quantidade, a irregularidade não teria sido cometida pela empresa.
14. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), em pronunciamentos uniformes, propuseram o julgamento pela irregularidade das contas de todos os arrolados, com imputação de débito solidário e multa.
15. Ratifico a análise efetuada pela unidade técnica e pelo **Parquet** especializado, razão por que a incorporo às minhas razões de decidir.
16. Na curta defesa apresentada, a empresa Edeconsil Construções e Locações Ltda. faz afirmações genéricas no sentido de que não haveria sobrepreço na planilha contratada, tampouco superfaturamento por quantidade. Sobre essas afirmações, é preciso ressaltar que a citação dessa jurisdição decorreu de “*superfaturamento por quantidade na execução do Contrato de repasse nº 231.355-68*”, ou seja, não se discutem preços acima dos praticados no mercado, mas tão somente o recebimento por serviços não executados.
17. Neste ponto, a jurisdição não traz qualquer lastro documental para suportar suas alegações. Não busca, por exemplo, contestar o relatório fotográfico ou a planilha de débito calculada pelos órgãos de controle interno e externo. Desse modo, tenho que suas alegações de defesa devam ser rejeitadas.
18. Compreendo que as condutas do sr. Eunélio Macedo Mendonça são passíveis de serem punidas com multa, por configurarem a ocorrência de erro grosseiro na gestão dos recursos públicos. Logo, reputo atendidos os pressupostos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Igualmente, como os atos desse gestor beneficiaram indevidamente as empresas contratadas, a estas também cabem a sanção pecuniária.
19. Quanto ao exame da culpabilidade, não há nos autos elementos que possam sugerir a presença de circunstâncias práticas que tenham impedido a atuação dos jurisdicionados em conformidade com o direito.
20. Em pesquisa ao histórico processual dos responsáveis, a fim de perquirir seus antecedentes, constato que constam dezesseis tomadas de contas especiais instauradas em desfavor do sr. Eunélio Macedo Mendonça. Em seis, o Tribunal julgou suas contas irregulares e aplicou multa, em cinco houve condenação em débito. Em três processos, houve o trânsito em julgado (Acórdãos 17.189/2021-1ª Câmara, 2.237/2018-1ª Câmara e 3.873/2019-1ª Câmara). Dada a presunção de inocência, serão considerados na dosimetria da pena pecuniária apenas os processos já transitados em julgado.
21. Não há outras tomadas de contas especiais instauradas em desfavor da Edeconsil Construções e Locações Ltda., circunstância que milita favoravelmente a ela.
22. Sopesa desfavoravelmente ao empresário individual Adailton J. dos Santos o Acórdão 3.017/2011-Plenário, já transitado em julgado. Nessa deliberação, o Tribunal julgou irregulares suas

contas, condenou-o em débito e aplicou-lhe as sanções de multa e de declaração de inidoneidade para licitar com a administração pública, tendo em vista a participação em licitações fraudulentas no Município de Vitorino Freire/MA.

23. Fixo a pena-base da multa em 20% do montante atualizado do dano ao Erário. A esse patamar, acrescento a reprovabilidade em razão dos maus antecedentes (caso do sr. Eunélio Macedo Mendonça e do empresário individual Adailton J. dos Santos), que demonstram a baixa probabilidade de adequar-se às normas de Direito Público.

24. Há ainda outra circunstância desabonadora desse gestor municipal: mesmo ciente diante da relevância da obra, capaz de melhorar a qualidade de vida da população menos favorecida historicamente, autorizou pagamentos por serviços não executados ou com preços superiores aos praticados no mercado. Alguns, por sinal, são de fácil verificação (caso da inexecução do asfalto, das sarjetas e dos meios-fios), não demandando conhecimentos técnicos para sua detecção.

25. Pelo exposto, entendo cabível a aplicação das multas individuais de R\$ 80.000,00, R\$ 6.000,00 e R\$ 65.000,00 ao sr. Eunélio Macedo Mendonça, à empresa Edeconsil Construções e Locações Ltda. e ao empresário individual Adailton J. dos Santos, respectivamente. A sanção tem por fundamento o art. 57 da Lei 8.443/1992.

26. Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado. TCU, Sala das Sessões, em 6 de fevereiro de 2024.

BENJAMIN ZYMLER
Relator