

**TC 031.627/2010-2**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Secretaria de Infraestrutura Hídrica, vinculada ao Ministério da Integração Nacional e município de Caridade/CE (gestão de recursos federais)

**Responsáveis:** Francisco Júnior Lopes Tavares (CPF 302.151.293-34); Pedro Teixeira Cidade (CPF 091.149.393-04); Lokal Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 03.006.795/0001-33); Maria Elisa Coelho Cardoso (CPF 381.556.053-53); e Francisco Garcia Filho (CPF 398.544.343-20)

**Advogado:** Thyciani Cabó Diógenes (OAB/CE 22.523 - peça 25)

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** de mérito

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Coordenação de Contabilidade da Secretaria-Executiva do Ministério da Integração Nacional (MI), em desfavor do Sr. Francisco Júnior Lopes Tavares, então Prefeito do município de Caridade/CE (gestão 2001-2004), em razão da não aprovação da prestação de contas, ante a impugnação total das despesas realizadas com recursos repassados ao município de Caridade/CE por força do Convênio n. 1.814/2001, Siafi n. 450611, celebrado com o Ministério da Integração Nacional, que teve por objeto a construção do Açude Jucás (Peça 1, p. 3, 80, 212 e 222).

## HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula quarta do termo de Convênio, foram previstos R\$ 118.800,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 108.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 10.800,00 corresponderiam à contrapartida (Peça 1, p. 82).

3. Os recursos federais foram repassados em uma parcela, mediante a ordem bancária 2002OB002192, no valor de R\$ 108.000,00, emitida em 5/7/2002 (Peça 1, p. 110). Os recursos foram creditados na conta específica em 10/7/2002 (Peça 1, p. 140).

4. O ajuste vigeu no período de 31/12/2001 (assinado em 31/12/2001 e publicado no Diário Oficial da União em 29/1/2002- Peça 1, p. 82 e 88-89) a 10/1/2003, com prazo para apresentação da prestação de contas em 11/3/2003, conforme cláusula terceira do termo de Convênio (Peça 1, p. 82 e 200).

5. Tendo em vista o vencimento da vigência do Convênio, sem que a prestação de contas tivesse sido apresentada, foi encaminhado, em 19/11/2003, expediente ao Sr. Francisco Júnior Lopes Tavares, ex-Prefeito do município de Caridade/CE, solicitando a referida documentação ou o recolhimento da quantia recebida, sob pena de instauração de TCE. O ex-gestor encaminhou a prestação de contas em 26/11/2003 (Peça 1, p. 117-119-122).

6. Os débitos efetuados na conta corrente do Convênio (n. 9.264-9) foram processados nos dias 11/7/2002 e 16/8/2002, todos mediante saque contra recibo, totalizando R\$ 107.988,00. Foram

pagos R\$ 12,00 de tarifa de saque contra recibo (quatro pagamentos de R\$ 3,00). Não há registro no extrato da conta corrente do Convênio do depósito da contrapartida (Peça 1, p. 140-141). Contudo, de acordo com a Relação de Pagamentos apresentada na Prestação de Contas, além dos saques efetuados na conta do Convênio, foram pagos à empresa Lokal Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 03.006.795/0001-33) mais R\$ 10.497,85 por meio de cheques datados de 9/8/2012, com recursos da conta corrente 2886-x (PREF MUN DE CARIDADE FPM - Peça 1, p. 137 e 142).

7. De acordo com a documentação da peça 1, p. 143-147, a empresa Lokal Construções e Serviços Ltda. foi contratada pelo município de Caridade/CE para a construção do Açude Jucás, no valor de R\$ 118.485,35, em 12/1/2000. Tal ajuste teve como origem processo licitatório na modalidade “Carta Convite”.

8. Pela prestação dos serviços, a aludida empresa emitiu a Nota Fiscal n. 114, de 11/7/2002, no valor de R\$ 118.485,85 e a Sra. Maria Elisa Coelho Cardoso, gerente da empresa Lokal, assinou três recibos no valor de R\$ 35.000,00 cada um, todos datados de 11/7/2002, e outros três nos valores de R\$ 2.988,00 (16/8/2002), R\$ 10.000,00 (9/8/2002) e R\$ 497,85 (9/8/2002), conforme documentos da peça 1, p. 154-160.

9. Em 27/11/2003 foram devolvidos R\$ 314,15 à conta única do Tesouro Nacional (Peça 1, p. 161).

10. Os Senhores Francisco Júnior Lopes Tavares, então Prefeito do município de Caridade/CE, e Pedro Teixeira Cidade, então Secretário de obras, assinaram Termo de Aceitação da Obra e Relatório de Cumprimento do Objeto, em 16/8/2002 e 26/11/2003, respectivamente, afirmando que o objeto do Convênio 1.814/2001 foi inteiramente concluído e executado em perfeito acordo com os projetos, bem como que os recursos do referido Convênio foram devidamente utilizados na construção do Açude Jucás (Peça 1, p. 150-151).

11. Foi emitido Parecer Técnico em 15/4/2005, pelo Departamento de Projetos e Obras Hídricas da Secretaria de Infraestrutura Hídrica/MI, com as seguintes informações sobre o Convênio n. 1.814/2001 (Peça 1, p. 171-172):

a) foi realizada uma única inspeção, em setembro/2002, quando se constatou a conclusão total dos serviços, de acordo com o previsto no projeto aprovado;

b) informações obtidas do Sr. Evaldo Gonçalves, técnico da Prefeitura, indicam que a obra foi executada antes da liberação dos recursos;

c) “após a análise dos aspectos técnicos da documentação encaminhada, verificou-se que a mesma contemplou as exigências básicas para sua aprovação. No entanto, informações obtidas *in loco*, corroboradas por outras contidas no processo 03900.005120/99-05, confirmam que os serviços foram realizados antes da assinatura do convênio acima, infringindo o art. 8º, inciso V, da Instrução Normativa n. 01 de 15 de dezembro de 1997.”; e

d) portanto, foi recomendada a glosa total dos recursos.

12. Em razão das considerações acima, os Senhores Francisco Júnior Lopes Tavares, então Prefeito do município de Caridade/CE, e Arcelino Tavares Filho, ex-Prefeito do referido município, foram notificados pela Coordenação-Geral de Convênios da Secretaria-Executiva do Ministério da Integração Nacional, em 8/8/2007, para a devolução do valor glosado, sob pena de instauração de TCE (Peça 1, p. 187-196).

13. A Controladoria-Geral da União (CGU), por meio de ofício datado de 19/12/2006, informou ao Diretor de Gestão Interna do Ministério da Integração Nacional que havia recebido denúncia relativa a possíveis irregularidades que teriam sido cometidas na execução de diversos convênios celebrados entre aquele Ministério e a Prefeitura Municipal de Caridade/CE, incluindo o convênio ora em análise (Peça 1, p. 176).

14. Com o intuito de instruir procedimento administrativo em curso na Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão, Ministério Público Federal, foram solicitadas por esse órgão, ao Coordenador-Geral de Convênios do Ministério da Integração Nacional, informações pormenorizadas sobre a execução de sete convênios celebrados entre o MI e o município de Caridade/CE, incluindo o convênio em análise nesta TCE (Peça 1, p. 183).
15. Constam do Parecer Financeiro n. 684/2007 da Coordenação-Geral de Convênios da Secretaria-Executiva do Ministério da Integração Nacional, as seguintes informações sobre a prestação de contas do Convênio n. 1.814/2001 (Peça 1, p. 197-199):
- a) a documentação encontra-se em conformidade com a legislação, tendo sido devidamente identificadas as despesas realizadas com os serviços executados;
  - b) por meio de vistoria *in loco*, foi verificado que os serviços foram realizados antes da assinatura do Convênio; e
  - c) considerando as irregularidades na execução do objeto conveniado e esgotadas as providências administrativas cabíveis àquela Coordenação, sem sucesso na devolução dos recursos, foi sugerida a instauração de TCE.
16. No Relatório de Tomada de Contas Especial n. 006/2008, onde os fatos estão circunstanciados, restou caracterizada a responsabilidade do Sr. Francisco Júnior Lopes Tavares, então Prefeito Municipal de Caridade/CE, pelo débito no valor original de R\$ 108.000,00, deduzida a quantia de R\$ 314,15 (devolução ao Tesouro Nacional), em decorrência da não aprovação da prestação de contas do Convênio n. 1.814/2001 (Peça 1, p. 212-215).
17. O Relatório e o Certificado de Auditoria n. 213843/2010, emitidos pela CGU, ratificaram as informações apuradas pelo Tomador de Contas (parágrafo 16 retro) e concluíram pela irregularidade das presentes contas (Peça 1, p. 222-225). O Ministro de Estado da Integração Nacional atestou haver tomado conhecimento das referidas conclusões (Peça 1, p. 228).
18. Na instrução inicial, datada de 13/10/2011, foram registradas as seguintes informações sobre a empresa Lokal Construções e Serviços Ltda. (Peça 4, p. 2-3):
14. Ademais com relação à empresa mencionada no item 12 acima, consta dos autos do TC-023.483/2009-0, instruído nesta Secretaria, que a Advocacia-Geral da União no Estado do Ceará (AGU/CE), por meio de ofício datado de 1/6/2011, encaminhou a esta unidade técnica cópia de documentos da Justiça Federal de Primeiro Grau da 5ª Região, informando que a empresa LOKAL Construções e Serviços Ltda. existe apenas “formalmente”.
  15. Consta da Certidão do Oficial de Justiça Pablo Carvalho que no endereço fornecido existe apenas a casa em que mora a Sra. Maria Elisa Coelho Cardoso, representante legal da empresa Lokal, não havendo nenhuma empresa. Ainda segundo o Oficial de Justiça, a Sra. Maria Elisa afirmou que a empresa só existe formalmente, não havendo nenhum bem que pertença à Lokal.
  16. De acordo com as informações constantes dos parágrafos 14 e 15 retro, aliadas às informações inseridas nos parágrafos 9 a 13 desta instrução, além da impossibilidade dos recursos federais repassados terem sido utilizados na execução do objeto pactuado, existe o fato de que referida empresa não tem existência fática comprovado, o que impede a comprovação do nexo de causalidade existente entre os recursos liberados e obra executada.
  17. De acordo com o entendimento firmado no Acórdão 1.092/2010-TCU-Plenário, a jurisprudência do TCU é uniforme no sentido da adoção da teoria da desconsideração da personalidade jurídica das empresas para alcançar administradores ou sócios de entidades privadas reais responsáveis por ilícitos geradores de prejuízo ao erário, objetivando resguardar o interesse público.
19. Diante das irregularidades apuradas e das considerações relatadas no parágrafo anterior, foi proposto que os autos fossem submetidos ao Exmo. Ministro Relator, para que se manifestasse a respeito da desconsideração da personalidade jurídica da empresa Lokal Construções e Serviços Ltda., a fim de que fosse realizada a citação solidária dos Senhores Francisco Júnior Lopes Tavares,

então Prefeito do município de Caridade/CE, e Pedro Teixeira Cidade, então Secretário de obras, com a referida empresa e seus sócios (Peça 4, p. 3).

20. Em anuência ao posicionamento expendido pela unidade técnica, o Exmo. Ministro Relator autorizou a citação solidária do Sr. Francisco Júnior Lopes Tavares, ex- Prefeito Municipal de Caridade/CE, da empresa Lokal Construções e Serviços Ltda., do Sr. Francisco Leonardo de Castro Bezerra Melo, ex-sócio-gerente da empresa, da Sra. Maria Elisa Coelho Cardoso, ex-sócia administradora da Construtora, do Sr. Francisco Garcia Filho, sócio da empresa, mediante desconsideração da personalidade jurídica, e do Sr. Pedro Teixeira Cidade, Secretário de Obras do município (Peça 6).

## EXAME TÉCNICO

21. Em cumprimento ao Despacho do Exmo. Ministro Relator (Peça 6), foi promovida a citação dos responsáveis mencionados no parágrafo 20 retro, mediante os Ofícios 443/2012, 444/2012, 445/2012, 446/2012, 447/2012 e 448/2012 (Peças 13 a 18), datados de 23/2/2012.

22. Apesar de o Sr. Francisco Garcia Filho ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 21, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

23. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

24. Os Senhores Francisco Júnior Lopes Tavares, Pedro Teixeira Cidade e Francisco Leonardo de Castro Bezerra Melo, bem como a empresa Lokal Construções e Serviços Ltda. e a Sra. Maria Elisa Coelho Cardoso tomaram ciência dos ofícios que lhes foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 19-21 e 26, tendo apresentado suas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 22-24, 27 e 28.

### I. Análise das Alegações de Defesa do Sr. Francisco Júnior Lopes Tavares

25. O responsável foi ouvido em decorrência das seguintes irregularidades (Peça 4, p. 3-4):  
a) Sr. Francisco Júnior Lopes Tavares (CPF: 302.151.293-34), ex- Prefeito Municipal de Caridade (CE).

Ocorrências:

a.1) não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos à Prefeitura Municipal de Caridade (CE), oriundos do Convênio 1.814/2001, celebrado entre o Ministério da Integração Nacional por intermédio da Secretaria de Recursos Hídricos, objetivando a execução do Açude Jucá naquele Município, no valor de R\$ 108.000,00, porquanto em fiscalização *in loco* realizada por técnicos da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério da Integração Social, nas obras constataram que a obra foi concluída antes da liberação dos recursos;

a.2) à vista da ocorrência acima mencionada, bem como da análise dos documentos apresentados a título a prestação de contas, verifica-se os mesmos não estão aptos a comprovar o nexo de causalidade existente entre as despesas e os recursos liberados, em virtude dos seguintes fatos:

a.2.1) o Contrato de Empreiteira por preço global, firmado entre a Prefeitura e empresa Lokal Construções e Serviços Ltda., bem como a Ordem de Serviço da autorizando o início das obras foram assinados em 12/1/2000, praticamente um ano antes da assinatura do convênio (31/12/2001);

a.2.2) os extratos bancários, demonstram que houve saque contra recibo, de quase a totalidade do recursos transferidos, um dia após o crédito dos recursos em conta específica;

a.2.3) o Termo de Aceitação da Obra, recebendo em caráter definitivo as obras e serviços executados, declarando que as obras e serviços tinham sido executados, conforme o Plano de Trabalho previamente aprovado;

a.2.4) a Nota Fiscal 114, no valor de R\$ 118.485,85, emitida em 11/7/2002, e respectivos recibos apresentam fortes indícios de terem sido utilizados com intuito de forjar a comprovação da despesa, visto que a obra foi construída anteriormente ao recebimento desses recursos; e

a.3) além da impossibilidade dos recursos federais repassados terem sido utilizados na execução do objeto pactuado, existe o fato de que a empresa Lokal Construções e Serviços Ltda., não tem existência fática comprovada, em razão da Advocacia-Geral da União no Estado do Ceará (AGU/CE), por meio de ofício datado de 1/6/2011, ter encaminhado ao TCU cópia de documentos da Justiça Federal de Primeiro Grau da 5ª Região, informando que a empresa Lokal Construções e Serviços Ltda. existe apenas “formalmente”, pois no endereço fornecido há apenas a casa em que mora a Sra. Maria Elisa Coelho Cardoso, representante legal da empresa Lokal, não havendo nenhuma empresa e nenhum bem que pertença à Lokal, fato que impede a comprovação do nexo de causalidade existente entre os recursos liberados e obra executada;

26. O Sr. Francisco Júnior Lopes Tavares apresentou sua defesa por intermédio de sua advogada, a Sra. Thyciani Cabó Diógenes (OAB/CE 22.523 - peça 25), alegando, na essência, o seguinte (Peça 24):

a) os atos acoimados de supostamente irregulares teriam sido praticados em atendimento aos interesses público e administrativo, de forma que a obra teria sido totalmente concluída e os recursos teriam sido gastos pelo município, não havendo malversação ou desvio (Peça 24, p. 2 e 5);

b) o Convênio n. 1.814/2001 teria tido suas obras iniciadas no início do ano 2000, já que a construção do Açude Jucás teria sido imperiosa, devido ao estado de calamidade que se abatera sobre o município em virtude da falta de chuvas (Peça 24, p. 2);

c) “Firmado o acordo, através do qual o órgão federal repassaria ao Município a quantia de R\$ 108.000,00 (...), foi providenciada, em 03 de janeiro de 2000, a instauração do competente procedimento licitatório (...). Antes que o Ministério da Integração Nacional começasse a repassar as verbas, as obras de construção do açude foram iniciadas em 12 de janeiro de 2000 (...)” (Peça 24, p. 2-3); e

d) “(...) as obras tiveram início, como dito, em janeiro de 2000, depois de firmado o convênio, ainda que as verbas dele oriundas não houvessem sido transferidas.” (Peça 24, p. 3).

27. O responsável ainda teceu diversas considerações na sua defesa a respeito da licença ambiental da Semace, contudo, considerando que tal fato não constou como irregularidade na citação, não sofrerá análise pormenorizada (Peça 24, p. 3-5).

### Análise

28. Conforme já registrado nestes autos, a visita técnica realizada por representante do Ministério da Integração Nacional no local das obras permitiu que se verificasse que a obra objeto do Convênio n. 1.814/2001 contemplou as exigências básicas para sua aprovação. No entanto, informações obtidas *in loco*, corroboradas por outras contidas no processo 03900.005120/99-05, confirmam que os serviços foram realizados antes da assinatura do convênio (parágrafo 11 retro).

29. De acordo com a documentação acostada aos autos, a solicitação de recursos para a construção do Açude Público Jucás, juntamente com o Plano de Trabalho, foi encaminhada pelo Sr. Francisco Júnior Lopes Tavares, então Prefeito do município de Caridade/CE, ao Ministério da Integração Nacional em 29/9/2000, ou seja, oito meses depois de aquela Prefeitura ter celebrado contrato para execução do referido objeto com a empresa Lokal Construções e Serviços Ltda. (Peça 1, p. 5-8 e 145-147).

30. Apesar de o responsável ter afirmado que as obras só se iniciaram após a celebração do Convênio, os documentos constantes desta TCE demonstram que não são verdadeiras tais afirmações. Dessa forma, não hánexo de causalidade entre as despesas efetuadas e os recursos federais repassados ao município de Caridade/CE para execução do Convênio n. 1.814/2001.
31. Ainda que tenha sido comprovada a execução física do objeto, tal fato não é suficiente para considerar regular a aplicação dos recursos do Convênio n. 1.814/2001, pois não há comprovação de que os recursos para a consecução da obra advieram integralmente do Convênio sob análise.
32. A jurisprudência desta Corte informa que a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexocausal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível confirmar que determinada obra foi executada com os recursos transferidos.
33. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais, como o Decreto-Lei 200/1967 e a Portaria Interministerial-MP/MF/MCT 127/2008. Nesse sentido é o teor dos Acórdãos 426/2010-TCU-Primeira Câmara, 3.501/2010-TCU-Segunda Câmara, 3.808/2010-TCU-Segunda Câmara e 2.436/2009-TCU-Plenário.
34. A atitude do gestor contrariou o art. 8º, inciso V, da Instrução Normativa STN n. 1/1997, que veda a inclusão, tolerância ou admissão, nos convênios, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade do agente, de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam a realização de despesas em data anterior ou posterior à sua vigência.
35. Dessa forma, entende-se que as alegações de defesa do Sr. Francisco Júnior Lopes Tavares devem ser rejeitadas e que suas contas sejam julgadas irregulares e em débito solidário com os demais responsáveis, em razão da ocorrência de dano ao Erário decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados pelo Ministério da Integração Nacional, por conta do Convênio n. 1.814/2001, bem como que seja aplicada ao responsável a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

## II. Alegações de Defesa do Sr. Pedro Teixeira Cidade

36. O responsável foi ouvido em decorrência das seguintes irregularidades (Peça 4, p. 6):
- f) Pedro Teixeira Cidade (CPF 091.149.393-04) Secretário de Obras/Engenheiro CREA 4556 – D/CE
- Ocorrências:
- f.1) assinou juntamente com o ex-Prefeito Municipal de Caridade (CE), Senhor Francisco Júnior Lopes Tavares, Termo de Aceitação da Obra, em 16/8/2002, recebendo em caráter definitivo as obras e serviços atinentes ao Convênio 1.814/2001, cujo objetivo era a construção do Açude Jucás naquele município. Verificou-se que o convênio em tela foi assinado em 31/12/2001 e os recursos só foram liberados em 10/07/2002, entretanto, conforme apontado na fiscalização *in loco* nas obras, realizada pela Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério da Integração Nacional a mesma foi executada anteriormente ao recebimento dos recursos. O Contrato de Empreiteira por preço global, firmado entre a Prefeitura e empresa Lokal, Construções e Serviços Ltda., bem como a Ordem de Serviço assinada em 12/1/2000 autorizando o início das obras naquela data, praticamente um ano antes da assinatura do convênio (31/12/2001), possibilitam o entendimento de que a obra não tenha sido executada com recursos do convênio mencionado; e
- f.2) além da impossibilidade dos recursos federais repassados terem sido utilizados na execução do objeto pactuado no Convênio 1.814/2001, existe o fato de que a empresa Lokal Construções

e Serviços Ltda. não tem existência fática comprovada, o que impede a comprovação do nexo de causalidade existente entre os recursos liberados e obra executada.

37. O Sr. Pedro Teixeira Cidade encaminhou defesa alegando, principalmente, o seguinte (Peça 23):

a) que não teria tido nenhuma responsabilidade sobre procedimentos administrativos ou licitatórios, haja vista que apenas fiscalizou a obra como engenheiro responsável (Peça 23, p. 2);

b) os atos acoimados de supostamente irregulares teriam sido praticados em atendimento aos interesses público e administrativo, de forma que a obra teria sido totalmente concluída e os recursos teriam sido gastos pelo município, não havendo malversação ou desvio (Peça 23, p. 2);

c) o responsável assinou o Termo de Aceitação da Obra, pois era seu dever acompanhá-la, mas não teria responsabilidade sobre nenhum ato administrativo (Peça 23, p. 2);

d) o município teria celebrado Convênio com o Ministério da Integração Nacional em 1999 para a construção do Açude Jucás, todavia, devido à problemas junto à Semace, tal ajuste teria sido cancelado e um novo foi celebrado em 2001, retomando a obra iniciada durante a execução do primeiro Convênio (Peça 23, p. 3);

e) não teria havido nenhuma falha no que concerne ao aspecto técnico das obras, o que seria de sua responsabilidade, já que o técnico do Ministério afirmou que a obra poderia ser considerada concluída (Peça 23, p. 3); e

f) o responsável não teria qualquer vínculo com a empresa Lokal Construções e Serviços Ltda. e só teria tido contato com o engenheiro da referida empresa durante a execução das obras (Peça 23, p. 3).

### Análise

38. Ao assinar o Termo de Aceitação da Obra, o Sr. Pedro Teixeira Cidade afirmou ter realizado vistoria na obra atinente ao Convênio n. 1.814/2001 e que houve execução conforme o Plano de Trabalho aprovado (Peça 1, p. 150).

39. Para fiscalizar as obras objeto do Convênio n. 1.814/2001, celebrado em 31/12/2001 (parágrafo 4 retro), o responsável precisou ter acesso ao Plano de Trabalho, aprovado na mesma data de celebração do Convênio (Peça 1, p. 6-8).

40. Dessa forma, ainda que o Sr. Pedro Teixeira Cidade não tivesse responsabilidade por atos administrativos relacionados ao Convênio ora em análise, ele teve acesso a informações suficientes para que pudesse verificar que estava atestando a regularidade de uma obra que foi realizada em data anterior à celebração do ajuste.

41. Além disso, apesar de o responsável ter afirmado que fiscalizou a execução da obra e teve contato com o engenheiro da empresa Lokal Construções e Serviços Ltda., consta destes autos que tal empresa não tem existência fática comprovada, fato passível de ser percebido durante as atividades de fiscalização exercida pelo Sr. Pedro Teixeira Cidade.

42. Assim, entende-se que as alegações de defesa do referido responsável devem ser rejeitadas e que suas contas devem ser julgadas irregulares e em débito solidário com os demais responsáveis, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

### III. Alegações de defesa da empresa Lokal Construções e Serviços Ltda. e da Sra. Maria Elisa Coelho Cardoso

43. As responsáveis foram ouvidas em decorrência das seguintes irregularidades (Peça 4, p. 4-5):

b) Lokal Construções e Serviços Ltda. empresa contratada para executar a obra objeto do Convênio 1.814/2001 (CNPJ: 03.006.795/0001-33)

Ocorrências:

b.1) celebrou Contrato de Empreitada por Preço Global com o município de Caridade Ceará em 12/1/2000, para execução do Açude Jucá naquele município, tendo recebido R\$ 118.485,85, tendo dado início às obras na mesma data., conforme a Ordem de Serviço em anexo;

b.2) a Advocacia-Geral da União no Estado do Ceará (AGU/CE), por meio de ofício datado de 1/6/2011, encaminhou ao TCU cópia de documentos da Justiça Federal de Primeiro Grau da 5ª Região, informando que a empresa Lokal Construções e Serviços Ltda. existe apenas “formalmente”, pois no endereço fornecido existe apenas a casa em que mora a Sra. Maria Elisa Coelho Cardoso, representante legal da empresa Lokal, não havendo nenhuma empresa e nenhum bem que pertença à Lokal. Diante das referidas informações, entendeu-se possível afirmar que a existência fática da empresa é questionável e que a sua própria constituição foi de má-fé;

(...)

d) Sra. Maria Elisa Coelho Cardoso (CPF: 646.278.021-53), ex- Sócio Administrador da LOKAL Construções e Serviços Ltda.

Ocorrências:

d.1) adoção da teoria da desconsideração da personalidade jurídica da empresa Lokal Construções e Serviços Ltda. para alcançar seus sócios, reais responsáveis pelos ilícitos geradores de prejuízo ao erário, objetivando resguardar o interesse público com o ressarcimento ao erário, em razão da Advocacia-Geral da União no Estado do Ceará (AGU/CE), por meio de ofício datado de 1/6/2011, ter encaminhado ao TCU cópia de documentos da Justiça Federal de Primeiro Grau da 5ª Região, informando que a empresa Lokal Construções e Serviços Ltda. existe apenas “formalmente”, pois no endereço fornecido há apenas a casa em que mora a Sra. Maria Elisa Coelho Cardoso, representante legal da empresa Lokal, não havendo nenhuma empresa e nenhum bem que pertença à Lokal. Diante das referidas informações, entendeu-se possível afirmar que a existência fática da empresa é questionável e que a sua própria constituição foi de má-fé;

d.2) a empresa Lokal Construções e Serviços Ltda. celebrou Contrato de Empreiteira por Preço Global, com o município de Caridade (CE) em 12/1/2000, para a construção do Açude Jucá, naquele município, tendo recebido R\$ 118.485,85;

d.3) conforme a Ordem de Serviço expedida, pela prefeitura, as obras deram início naquela data de 12/1/2000. Entretanto, foi celebrado o Convênio 1.814/2001, datado de 31/12/2001, entre o Ministério da Integração Nacional por intermédio da Secretaria de Recursos Hídricos, tendo como objeto a execução do Açude Jucá. Quando da fiscalização in loco, nas obras, realizada por técnicos daquela Secretaria foi constatado que o Açude já se encontrava executado antes mesmo do recebimento dos recursos do convênio pela prefeitura. Entretanto, ao ser apresentada a prestação de contas dos recursos do convênio, ao Concedente, foram acostados documentos de despesa (Nota Fiscal 114, de 11/7/2002 e recibos) emitidos pela empresa Lokal, com fortes indícios de terem sido emitidos com intuito de forjar a comprovação da despesa, visto que a obra foi construída anteriormente ao recebimento desses recursos;

d.4) além da impossibilidade dos recursos federais repassados terem sido utilizados na execução do objeto pactuado no Convênio 1.814/2001, existe o fato de que a empresa Lokal Construções e Serviços Ltda., não tem existência fática comprovado, o que impede a comprovação do nexo de causalidade existente entre os recursos liberados e obra executada;

44. A Sra. Maria Elisa Coelho Cardoso apresentou defesa em resposta às citações encaminhadas a ela e à empresa Lokal Construções e Serviços Ltda., com seguinte teor (Peças 27 e 28):

a) com relação aos documentos, os procedimentos teriam sido seguidos de acordo com o que a prefeitura exigia e a obra teria sido feita de acordo com as medidas que constava no contrato; e

b) a fiscalização teria sido realizada pela Prefeitura e a empresa não teria sido informada sobre a existência de irregularidade na obra.

#### Análise

45. A responsável se limitou a alegar a regular execução da obra, sem se manifestar quanto às irregularidades constantes da citação.

46. Ao não apresentar defesa específica às informações registradas na citação, as responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos federais advindos do Convênio 1.814/2001, em afronta às normas que impõem a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: “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.”

47. Dessa forma, considerando que não há nos autos outras informações capazes de sanear as irregularidades imputadas à Sra. Maria Elisa Coelho Cardoso e à empresa Lokal Construções e Serviços Ltda., entende-se que devem ser rejeitadas suas alegações de defesa, que sejam condenadas em débito solidário com os demais responsáveis, bem como que lhes seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

#### **IV. Alegações de defesa do Sr. Francisco Leonardo de Castro Bezerra Melo**

48. O responsável foi ouvido em decorrência das seguintes irregularidades (Peça 4, p. 4):

c) Sr. Francisco Leonardo de Castro Bezerra Melo (CPF: 182.360.493-53), ex- Sócio-Gerente da LOKAL Construções e Serviços Ltda.

Ocorrências:

c.1) assinou Contrato de Empreitada por Preço Global com o município de Caridade Ceará em 12/1/2000, para execução do Açude Jucá naquele município, tendo recebido R\$ 118.485,85, tendo dado início às obras na mesma data., conforme a Ordem de Serviço em anexo;

c.2) adoção da teoria da desconsideração da personalidade jurídica da empresa Lokal Construções e Serviços Ltda. para alcançar seus sócios, reais responsáveis pelos ilícitos geradores de prejuízo ao erário, objetivando resguardar o interesse público com o ressarcimento ao erário, em razão da Advocacia-Geral da União no Estado do Ceará (AGU/CE), por meio de ofício datado de 1/6/2011, ter encaminhado ao TCU cópia de documentos da Justiça Federal de Primeiro Grau da 5ª Região, informando que a empresa Lokal Construções e Serviços Ltda. existe apenas “formalmente”, pois no endereço fornecido há apenas a casa em que mora a Sra. Maria Elisa Coelho Cardoso, representante legal da empresa Lokal, não havendo nenhuma empresa e nenhum bem que pertença à Lokal. Diante das referidas informações, entendeu-se possível afirmar que a existência fática da empresa é questionável e que a sua própria constituição foi de má-fé;

49. O Sr. Francisco Leonardo de Castro Bezerra Melo encaminhou em sua defesa o documento da peça 22, alegando, em síntese, que, por ter se retirado na sociedade da empresa Lokal

Construções e Serviços Ltda., não teria nenhuma responsabilidade ou envolvimento direto ou indireto nos fatos apurados nestes autos.

### Análise

50. Consta dos dados obtidos junto à Receita Federal (sistema CNPJ – Peça 2), que o Sr. Francisco Leonardo de Castro Bezerra Melo foi excluído do quadro societário da empresa Lokal Construções e Serviços Ltda. em 31/7/2001.

51. Apesar de ter assinado, como representante da empresa Lokal, o contrato celebrado com o município de Caridade/CE para a construção o Açude Jucás (Peça 1, p. 145-147), o responsável deixou o quadro societário da referida empresa antes da celebração do Convênio n. 1.814/2001 e, conseqüentemente, da liberação dos recursos federais ora questionados.

52. Dessa forma, considera-se que não pode ser atribuída ao Sr. Francisco Leonardo a responsabilidade pelo débito ocorrido em período em que não mais respondia pela empresa contratada, devendo, portanto, serem acolhidas suas alegações de defesa e que o responsável seja excluído da relação processual.

### **V. Responsabilização do Sr. Francisco Garcia Filho**

53. O responsável foi ouvido em decorrência das seguintes irregularidades (Peça 4, p. 5-6):  
e) Francisco Garcia Filho (CPF 398.544.343-20), sócio da empresa Lokal Construção e Serviços Ltda.

Ocorrências:

e.1) adoção da teoria da desconsideração da personalidade jurídica da empresa Lokal Construções e Serviços Ltda. para alcançar seus sócios, reais responsáveis pelos ilícitos geradores de prejuízo ao erário, objetivando resguardar o interesse público com o ressarcimento ao erário, em razão da Advocacia-Geral da União no Estado do Ceará (AGU/CE), por meio de ofício datado de 1/6/2011, ter encaminhado ao TCU cópia de documentos da Justiça Federal de Primeiro Grau da 5ª Região, informando que a empresa Lokal Construções e Serviços Ltda. existe apenas “formalmente”, pois no endereço fornecido há apenas a casa em que mora a Sra. Maria Elisa Coelho Cardoso, representante legal da empresa Lokal, não havendo nenhuma empresa e nenhum bem que pertença à Lokal. Diante das referidas informações, entendeu-se possível afirmar que a existência fática da empresa é questionável e que a sua própria constituição foi de má-fé;

e.2) a empresa Lokal Construções e Serviços Ltda. celebrou Contrato de Empreiteira por Preço Global, com o município de Caridade (CE) em 12/1/2000, para a construção do Açude Jucá, naquele município, tendo recebido R\$ 118.485,85;

e.3) conforme a Ordem de Serviço expedida, pela prefeitura, as obras deram início naquela data de 12/1/2000. Entretanto, foi celebrado o Convênio 1.814/2001, datado de 31/12/2001, entre o Ministério da Integração Nacional por intermédio da Secretaria de Recursos Hídricos, tendo como objeto a execução do Açude Jucá. Quando da fiscalização in loco, nas obras, realizada por técnicos daquela Secretaria foi constatado que o Açude já se encontrava executado antes mesmo do recebimento dos recursos do convênio pela prefeitura. Entretanto, ao ser apresentada a prestação de contas dos recursos do convênio, ao Concedente, foram acostados documentos de despesa (Nota Fiscal 114, de 11/7/2002 e recibos) emitidos pela empresa Lokal, com fortes indícios de terem sido emitidos com intuito de forjar a comprovação da despesa, visto que a obra foi construída anteriormente ao recebimento desses recursos;

e.4) além da impossibilidade dos recursos federais repassados terem sido utilizados na execução do objeto pactuado no Convênio 1.814/2001, existe o fato de que a empresa Lokal Construções e Serviços Ltda., não tem existência fática comprovado, o que impede a comprovação do nexo de causalidade existente entre os recursos liberados e obra executada;

54. Regularmente citado, o responsável não compareceu aos autos (parágrafos 22 e 23 desta instrução). Operam-se, portanto, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

55. O efeito da revelia não se restringe ao prosseguimento dos atos processuais, como erroneamente se pode inferir do teor do mencionado dispositivo legal, vez que esse seguimento constitui decorrência lógica na estipulação legal dos prazos para que as partes produzam os atos de seu interesse. O próprio dispositivo legal citado vai mais além ao dizer 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.

56. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

57. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos federais advindos do Convênio 1.814/2001, em afronta às normas que impõem a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: “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.”

58. Configurada sua revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade das contas.

59. Assim, deve o Sr. Francisco Garcia Filho ser condenado em débito, solidariamente com os demais responsáveis, ante às irregularidades apuradas nestes autos, bem como que lhes seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

## **CONCLUSÃO**

60. Diante da revelia do Sr. Francisco Garcia Filho e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se o responsável seja condenado em débito, solidariamente com os demais responsáveis, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (parágrafos 58 e 59 desta instrução).

61. Em face da análise promovida nos parágrafos 50 a 52 desta instrução, propõe-se acolher as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Francisco Leonardo de Castro Bezerra Melo, uma vez que foram suficientes para demonstrar a improcedência da citação. Desse modo, propõe-se que o responsável seja excluído da relação processual desta TCE.

62. Em face da análise promovida nos parágrafos 28 a 35, 38 a 42 e 45 a 47 desta instrução, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Senhores Francisco Júnior Lopes Tavares e Pedro Teixeira Cidade, pela empresa Lokal Construções e Serviços Ltda. e pela Sra. Maria Elisa Coelho Cardoso, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas.

63. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado aos responsáveis. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência

de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, as contas dos Senhores Francisco Júnior Lopes Tavares e Pedro Teixeira Cidade devem, desde logo, serem julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito, solidariamente com a empresa Lokal Construções e Serviços Ltda., a Sra. Maria Elisa Coelho Cardoso e o Sr. Francisco Garcia Filho, e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 a todos os responsáveis.

64. Considerando que as irregularidades apuradas nestes autos demonstram a inexistência de nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e os recursos federais repassados ao município de Caridade/CE para execução do Convênio n. 1.814/2001, entende-se que deve ser atribuído como débito aos responsáveis a quantia de R\$ 108.000,00, referente a totalidade dos recursos transferidos pelo Ministério da Integração Nacional (parágrafos 16 e 28 a 33 desta instrução). Deve ser abatido do débito a quantia de o R\$ 314,15, já que, em 27/11/2003, tal montante foi devolvido à conta única do Tesouro Nacional (Peça 1, p. 161).

65. Apesar de ter constado da instrução inicial e dos ofícios de citação que o débito deveria ser atualizado a partir de 10/7/2001, a data correta é 10/7/2002, ocasião em que os recursos federais foram creditados na conta específica do convênio (Peça 1, p. 140 e parágrafo 3 desta instrução). Como a data correta é posterior à data da citação e mais benéfica aos responsáveis, entende-se dispensado o reenvio das comunicações processuais para essa correção.

66. Atendendo ao disposto no art. 16, §3º, da Lei 8.443/1992, propõe-se a remessa de cópia dos elementos pertinentes ao Ministério Público da União, conforme detalhado na proposta de encaminhamento.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

67. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) excluir da relação processual desta Tomada de Contas Especial o Sr. Francisco Leonardo de Castro Bezerra Melo (CPF 182.360.493-53);

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c” e §2º, alínea “b”, 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, inciso II, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas dos Senhores Francisco Júnior Lopes Tavares (CPF 302.151.293-34), ex-Prefeito do município de Caridade/CE, e Pedro Teixeira Cidade (CPF 091.149.393-04), então Secretário de Obras do município de Caridade/CE, e condená-los, em solidariedade com a empresa Lokal Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 03.006.795/0001-33), a Sra. Maria Elisa Coelho Cardoso (CPF 381.556.053-53) e o Sr. Francisco Garcia Filho (CPF 398.544.343-20), ao pagamento da quantia de R\$ 108.000,00, 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 e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir de 10/7/2002, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor abatendo-se, na oportunidade, a importância de R\$ 314,15, ressarcida em 27/11/2003;

c) aplicar aos Senhores Francisco Júnior Lopes Tavares (CPF 302.151.293-34), Pedro Teixeira Cidade (CPF 091.149.393-04) e Francisco Garcia Filho (CPF 398.544.343-20), à empresa Lokal Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 03.006.795/0001-33) e à Sra. Maria Elisa Coelho Cardoso (CPF 381.556.053-53), 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 que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) 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;

e) autorizar, desde logo, o pagamento parcelado das dívidas dos responsáveis, caso solicitado, 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; e

f) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Ceará, 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 que entender cabíveis, em razão das irregularidades apuradas na utilização de recursos do Convênio 1.814/2001, Siafi n. 450611, celebrado entre o Ministério da Integração Nacional e o município de Caridade/CE, que teve por objeto a construção do Açude Jucás.

SECEX-CE, 1ª DT, em 12/11/2012.

*(Assinado Eletronicamente)*

Rosana de Oliveira Machado Aragão

AUFC - Matrícula 7628-7