



Proc. TC – 031.627/2010-2
Tomada de Contas Especial
Prefeitura Municipal de Caridade/CE

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada em desfavor do Sr. Francisco Júnior Lopes Tavares, ex-prefeito do Município de Caridade/CE, em razão de irregularidade na execução do Convênio n.º 1.814/2001, cujo objeto era a construção do Açude Jucás naquele município (peça 1, p. 80).

Como bem delimitou a Controladoria-Geral da União (CGU), a impugnação total das despesas do convênio e a instauração da presente TCE decorreram da *“constatação, por ocasião da vistoria técnica realizada no município em 1º/11/2002, de que a obra foi executada em 100% de acordo com o previsto no projeto aprovado, porém, foi concluída antes da assinatura do convênio...”* (peça 1, p. 222). Diante disso, não foi possível estabelecer o nexo entre as despesas da obra e os recursos públicos repassados ao Município.

No âmbito deste Tribunal, além do ex-prefeito, foram citados solidariamente o ex-secretário de obras do município, Sr. Pedro Teixeira Cidade, a empresa Lokal Construções e Serviços Ltda., contratada pela prefeitura, e seus respectivos sócios, Sra. Maria Elisa Coelho Cardoso e Srs. Francisco Leonardo de Castro Bezerra Melo e Francisco Garcia Filho – alcançados mediante a desconsideração da personalidade jurídica da empresa, conforme autorizada por Vossa Excelência (peça 6, p. 1-2).

Somente um dos sócios da empresa, o Sr. Francisco Garcia Filho, não apresentou suas alegações de defesa (peças 18, 21, p. 1, e 30, p. 4). Por esse motivo, a Unidade Técnica propôs considerá-lo revel, dando prosseguimento ao processo nos termos do art. 12, § 3º, da Lei n.º 8.443/92.

Após analisar as defesas apresentadas pelos demais responsáveis, a Secex/CE, entre outras medidas, propôs julgar irregulares as contas do ex-prefeito e do então secretário de obras do município, com base no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei n.º 8.443/92, condenando-os em débito no valor histórico de R\$ 108.000,00 em 10/7/2002, solidariamente com a empresa e dois de seus sócios, Sra. Maria Elisa Coelho Cardoso e Sr. Francisco Garcia Filho, e aplicando-lhes a multa do art. 57 da mesma lei.

Com relação ao Sr. Francisco Leonardo de Castro Bezerra Melo, que comprovou ter deixado a sociedade da empresa antes da celebração do convênio, a Unidade Técnica propôs excluí-lo da relação processual estabelecida nesta tomada de contas especial.

Manifesto, desde já, anuência às razões que nortearam a proposta da Secex/CE, incorporando-as a este parecer com as considerações e ressalvas que passo a tecer.

De fato, os documentos apresentados pelo ex-prefeito a título de prestação de contas indicam que a obra foi concluída antes da liberação dos recursos, muito embora os ex-gestores tenham tentado escamotear tal ocorrência. Da análise desses documentos, verifica-se que o contrato com a empresa foi assinado em 12/1/2000 e, no mesmo dia, foi autorizado o início das obras (peça 1, p. 143 e 145). Todavia, somente após cerca de dois anos, em 31/12/2001, o ajuste em tela foi firmado e, meses depois, em 10/7/2002, os recursos foram creditados na conta específica do convênio (peça 1, p. 88 e 140).

Ainda de acordo com os elementos constantes da prestação de contas, o ex-prefeito assinou, juntamente com o ex-secretário, o termo de aceitação da obra em 16/8/2002 (peça 1, p. 150). Portanto, apenas 37 dias se passaram entre a liberação dos recursos, em 10/7/2002, e a formalização do recebimento definitivo da obra. Considerando que o prazo para a execução da obra era de 90 dias, conforme cláusula quarta do contrato celebrado com a empresa (peça 1, p. 145), não seria razoável supor que a obra foi executada em pouco mais de 1 (um) mês.



Com relação à execução financeira do contrato, já no dia seguinte ao crédito dos recursos na conta específica do convênio, 97% desses valores foram retirados da conta mediante três “saques contra recibo” de R\$ 35.000,00 cada (peça 1, p. 140). O último saque ocorreu em 16/8/2002, no valor de R\$ 2.988,00 (peça 1, p. 141).

Já com base em informações obtidas mediante fiscalização *in loco* da obra, a Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional concluiu que houve o término da obra antes da assinatura do convênio, *in verbis* (peça 1, p. 171-172):

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 Nº. 01 de 15 de dezembro de 1997 (grifo do original).

Segundo o técnico responsável por fiscalizar a construção do açude, informações por ele colhidas durante a “*visita de campo*” indicaram que a obra foi concluída antes da liberação dos recursos (peça 1, p. 166).

Diante disso, entendo assistir razão à Unidade Técnica ao concluir que a impossibilidade de se estabelecer o nexo entre as despesas da obra e a aplicação dos recursos públicos federais justifica a condenação em débito dos ex-gestores municipais pela totalidade dos valores repassados ao município.

No entanto, discordo da responsabilização solidária da empresa Lokal Construções e Serviços Ltda. e de seus sócios Sra. Maria Elisa Coelho Cardoso e Sr. Francisco Garcia Filho. Pelo que se extrai dos ofícios que lhes foram enviados, todos foram citados sob o pressuposto de que “... a existência fática da empresa é questionável e que a sua própria constituição foi de má-fé” (peças 13, 16 e 18). Essa também foi a razão que justificou a desconsideração da personalidade jurídica da empresa para, assim, responsabilizar pessoalmente os seus sócios: “... há indícios de que a empresa não exista de fato e de que tenha havido má-fé em sua constituição ou pelo menos na execução de suas atividades empresariais” (peça 6, p. 1).

Com mais especificidade, a citação dos sócios da empresa foi realizada tanto em razão do “fato de que a empresa (...) não tem existência fática comprovada, o que impede a comprovação do nexo de causalidade existente entre os recursos liberados e obra executada”, como pelos “fortes indícios” de que, não existindo de fato, a nota fiscal e os recibos constantes da prestação de contas dos recursos do convênio foram emitidos pela empresa “com intuito de forjar a comprovação da despesa, visto que a obra foi construída anteriormente ao recebimento desses recursos” (peças 16, p. 2, e 18, p. 2).

No caso vertente, a emissão de documentos a destempo, por si só, não seria suficiente para motivar a imputação de débito à empresa e seus sócios – inclusive, no caso da empresa, isso nem sequer foi descrito no ofício de citação. No meu entender, o que realmente poderia justificar suas condenações em débito seria a constatação de que a empresa emitiu documentos fiscais sem que a obra tivesse sido por ela executada. Nessa hipótese, os recibos, a nota fiscal e outros documentos da empresa relacionados à obra constituiriam evidências inequívocas de que seus sócios, ao desviarem-se da finalidade da empresa, concorreram para o cometimento de fraude e desvio de recursos públicos.

No entanto, ao contrário do que se pressupôs quando foram realizadas a citação e a desconsideração da personalidade jurídica da empresa, não há comprovação alguma de que a Lokal Construções e Serviços Ltda. não existia de fato à época da execução da obra. Segundo a Unidade Técnica, a existência meramente formal da empresa foi comprovada em documento da Justiça Federal que, juntado aos autos do TC 023.483/2009-0, foi encaminhado a esta Corte de Contas pela Advocacia-Geral da União no Estado do Ceará, nestes termos (peça 4, p. 2):

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.

Todavia, a informação prestada pelo oficial de justiça refere-se à situação da empresa em 2010, ano em que aquele servidor, ao cumprir mandado judicial, tomou conhecimento de que a empresa existia só formalmente. Quanto à situação da empresa entre os anos de 2000 e 2002, período em que ocorreram os fatos em análise, nada se extrai da certidão emitida pelo oficial de justiça, senão vejamos (peça 7, p. 46, do TC 023.483/2009-0):

Certifico que, no dia 26/11/2010, dirigi-me ao endereço indicado no mandado, onde CITEI a LOKAL CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, na pessoa da Sra. MARIA ELISA COELHO CARDOSO. Ela tomou conhecimento de todo o conteúdo do mandado, recebeu a contrafé, bem como a cópia da inicial, exarando sua nota de ciência, em seguida. Certifico, também, que deixei de proceder à penhora em bens da executada, em virtude da mesma não mais existir segundo informação da Sra. Maria Elisa Coelho Cardoso. Acontece que, no endereço fornecido, existe apenas a casa em que mora a Sra. Maria Elisa, não havendo, no local, nenhuma empresa, tendo ela afirmado que a empresa só existe formalmente, não havendo nenhum bem que pertença à mesma. Em face do exposto, devolvo o mandado. Dou fé. Fortaleza, 02 de dezembro de 2010.

Portanto, por discorrer sobre a situação da época em que foi emitida, a certidão em questão não se presta a comprovar a inexistência fática da empresa quando a obra do açude foi realizada no Município de Caridade/CE. Nesse sentido, afastada a hipótese que serviu de pressuposto tanto para a citação da empresa Lokal Construções e Serviços Ltda. como para a desconsideração de sua personalidade jurídica e citação de seus sócios, entendo descabida a responsabilização solidária da empresa e de seus sócios pelo débito imputado ao ex-prefeito e ao ex-secretário de obras do município.

Entretanto, para o caso de se entender cabível a responsabilização dos sócios da empresa, convém registrar que o ofício citatório destinado ao Sr. Francisco Garcia Filho foi entregue no endereço da “Rua Gonçalves Ledo, 845, apto 101, Aldeota, Fortaleza-CE” (peça 21, p. 1), o qual é distinto daquele constante da base de dados da Receita Federal, qual seja: “Rua das Nações 405, Genibau, Fortaleza/CE”. Diante disso, a condenação em débito do Sr. Francisco Garcia Filho reclamaria nova citação do responsável.

Por fim, considerando a natureza dos ilícitos cometidos pelos Srs. Francisco Júnior Lopes Tavares e Pedro Teixeira Cidade, entendo mais adequado fundamentar a irregularidade de suas contas nas alíneas “b” e “d” do inciso III do art. 16 da Lei n.º 8.443/93. Isso porque, com a impossibilidade de se estabelecer o nexo entre a aplicação dos recursos e as despesas com a obra – em desrespeito a normas legais e regulamentares que disciplinam a execução de convênios –, restou caracterizado o desvio de recursos públicos, porquanto não é possível sequer vislumbrar a real destinação dada aos valores repassados ao Município de Caridade/CE.

Ante o exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta da Secex/CE (peça 30, p. 12-13), sugerindo, contudo, que:

a) seja afastada a responsabilidade da empresa Lokal Construções e Serviços Ltda. e de seus sócios Sra. Maria Elisa Coelho Cardoso e Sr. Francisco Garcia Filho pelo débito que lhes foi atribuído em solidariedade com os ex-gestores municipais e, por conseguinte, rejeitada a aplicação de sanções à referida empresa e seus sócios; e

b) seja fundamentada nas alíneas “b” e “d” do inciso III do art. 16 da Lei n.º 8.443/92 a irregularidade das contas dos Srs. Francisco Júnior Lopes Tavares e Pedro Teixeira Cidade.

Brasília, em 13 de maio de 2013.

Sergio Ricardo Costa Caribé
Procurador