

TC 004.395/2013-1

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Mucajaí/RR

Responsáveis: Sr. Elton Vieira Lopes (CPF: 594.872.082-91); Sr. Francisco dos Santos Lima (CPF: 241.767.882-91); e empresa Cenge Construções Ltda. (CNPJ: 84.034.602/0001-50)

Procurador ou advogado: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: de mérito

INTRODUÇÃO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Secretaria de Coordenação e Organização Institucional do Ministério da Defesa (SCOI-MD) em desfavor do Sr. Elton Vieira Lopes, ex-prefeito do Município de Mucajaí/RR e gestor do objeto pactuado por meio do Convênio 88/PCN/2008 (Siafi 627898).

2. O ajuste firmado teve por objetivo a construção de prédio para incremento do ensino de terceiro grau naquela municipalidade, por meio de recursos oriundos do Programa Calha Norte, sendo que a prestação de contas apresentada pelo ex-gestor foi impugnada pelo concedente.

HISTÓRICO

3. Conforme o disposto na cláusula sexta do Termo de Convênio (peça 1, 40-41), à União coube aportar o total de R\$ 3.253.830,54 e ao Município de Mucajaí/RR a quantia de R\$ 94.614,91, a título de contrapartida.

4. Os recursos federais seriam repassados em três parcelas, no entanto, houve desembolso de apenas duas, mediante as ordens bancárias 2010OB804696 (peça 3, p. 32) e 2011OB803994 (peça 4, p. 135), conforme explicitado na tabela abaixo:

Tabela 1 – Detalhamento de ordens bancárias emitidas

Número	Valor (R\$)	Data de emissão	Data de crédito em conta
2010OB804696	1.156.215,63	2/7/2010	6/7/2010
2011OB803994	1.000.000,00	27/6/2011	29/6/2011

Fonte: Extratos bancários (peça 4, p. 27 e 176)

5. O ajuste vigeu no período de 2/7/2008 a 23/1/2012, conforme cláusula primeira (peça 1, p. 43), alterada por meio de prorrogações *ex officio* (peça 1, p. 114, 126, 145, peça 3, p. 144, e peça 5, p. 103). O prazo para a prestação de contas findou em 23/3/2012.

6. Após julgadas irregulares as contas apresentadas pelo gestor e encerradas as medidas administrativas sem obtenção do ressarcimento pelo débito causado aos cofres da União, a SCOI-MD instaurou TCE e por meio do Relatório de Tomada de Contas Especial 14/2012 (peça 6, p. 91-94) pugnou pela responsabilização do Sr. Elton Vieira Lopes, então Prefeito do Município de Mucajaí/RR, e quantificou o dano causado em R\$ 2.156.215,63, valor que representa a integralidade dos recursos repassados pela União.

7. O responsável foi inscrito na conta “Diversos Responsáveis”, pelo valor de R\$ 2.679.268,73, atualizado até 28/9/2012, conforme Nota de Lançamento 2012NL000140 (peça 6, p. 90).

8. A TCE foi remetida ao órgão setorial de controle interno do Ministério da Defesa, sendo anexados ao processo o Relatório e o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa (peça 6, p. 97-103) e a manifestação do Sr. Ministro de Estado da Defesa, que atestou ter tomado conhecimento das conclusões contidas nos documentos retromencionados (peça 6, p. 104).

9. Nessas condições, o processo foi encaminhado para esta unidade técnica do Tribunal de Contas da União (TCU), onde foi autuado como TCE.

10. A Secex-RR, ao analisar a TCE, elaborou a instrução preliminar (peça 10), por meio da qual anuiu com as informações relativas à ocorrência do dano.

11. Contudo, foram incluídos como solidariamente responsáveis pelo dano causado, haja vista a natureza da irregularidade: a empresa Cenge Construções Ltda. (CNPJ: 84.034.602/0001-50), empresa contratada, e o Sr. Francisco dos Santos Lima, ex-Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura e responsável por fiscalizar a obra, por ter atestado serviços não realizados, mas que foram pagos à contratada.

12. Ressalte-se que em relação à quantificação do dano, haja vista que a parcela executada se mostrou imprestável para o fim a que se destinava, não se podendo dela extrair qualquer benefício em prol da sociedade, concluiu-se que o débito realmente deveria abranger a totalidade dos recursos repassados pela União, posicionamento já consolidado dessa Corte de Contas.

13. As irregularidades identificadas e expostas à análise e manifestação dos responsáveis foram descritas conforme se segue:

D) Ato impugnado 1: Inexecução parcial do objeto pactuado por força do Convênio 88/PCN/2008 (Siafi 627898) com imprestabilidade total da fração executada.

a) Quantificação do débito:

Tabela 2 – Detalhamento dos pagamentos efetuados à construtora

Nota Fiscal de referência	Data base	Valor (R\$)
276	21/12/2010	650.000,00
278	28/1/2011	209.586,16
279	23/2/2011	110.000,00
282	3/6/2011	186.629,57
283	5/7/2011	562.004,80
291	21/7/2011	437.995,10
Total		2.156.215,63

Fonte: Extratos bancários (peça 4, p. 26-36 e 176-178)

b) Responsáveis:

b.1) **Nome, CPF e Função:** Sr. Elton Vieira Lopes (CPF: 594.872.082-91), ex-Prefeito do Município de Mucajaí/RR

Conduta: Como gestor máximo da Prefeitura Municipal de Mucajaí/RR, à época, assinou as autorizações de pagamento permitindo, na qualidade de ordenador de despesa, o pagamento à empresa Cenge Construções Ltda. da execução dos serviços de construção de prédio para incremento do ensino de 3º grau naquela municipalidade, em total dissonância com a realidade fática do empreendimento. Constatou-se a execução de apenas 30,63% da obra, no entanto não se vislumbra a possibilidade de aproveitamento do que foi executado para conclusão posterior do objeto avençado, não podendo ser extraídos daquilo que foi executado quaisquer dos benefícios almejados originalmente.

Nexo de Causalidade: As assinaturas dos cheques proporcionaram o pagamento indevido em valores superiores ao efetivamente realizados, bem como a parcela executada se demonstrou inservível. Sua conduta foi essencial para a ocorrência da ilicitude.

Culpabilidade: A atuação do Sr. Elton Vieira Lopes é reprovável, porquanto distante daquela esperada de um gestor probo e diligente com a coisa pública. Existe ainda a obrigação de reparar o dano. Não há agravantes e atenuantes da conduta do responsável, bem como inexistem excludentes.

b.2) **Nome, CPF e Função:** Sr. Francisco dos Santos Lima (CPF: 241.767.882-91), Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura

Conduta: Na condição de fiscal da obra, atestou a realização de serviços não executados, no âmbito do Convênio 88/PCN/2008 (Siafi 627.898), o que culminou em pagamentos indevidos (superfaturamento). Ademais, ao atestar como realizada a totalidade de serviços previstos, ensejando pagamentos indevidos, possibilitou desvios, que mais tarde impediram que a obra fosse concluída, situação que tornou a parcela realizada inservível.

Nexo de Causalidade: A desídia do fiscal permitiu a certificação de serviços não executados efetivamente, que redundou posteriormente em pagamentos indevidos, bem como a parcela executada se demonstrou inservível. Sua conduta foi essencial para a ocorrência da ilicitude.

Culpabilidade: A atuação do Sr. Francisco dos Santos Lima é reprovável, porquanto distante daquela esperada de um fiscal probo e diligente com a coisa pública. Sua conduta configurou o descumprimento de seus deveres de fiscalização, existe ainda a obrigação de reparar o dano. Não constam agravantes e atenuantes da conduta do responsável, bem como não há excludentes.

b.3) **Nome, CNPJ e Função:** Cenge Construções Ltda. (CNPJ: 84.034.602/0001-50), empresa contratada

Motivo da citação: Recebimento integral dos valores faturados por serviços prestados em total dissonância com a realidade fática do empreendimento previsto no Convênio 88/PCN/2008 (Siafi 627.898), cujo objeto foi construção de prédio para incremento do ensino de 3º grau no município de Mucajaí/RR. Constatou-se a execução de apenas 30,63% da obra, no entanto não se vislumbra a possibilidade de aproveitamento do que foi executado para conclusão posterior do objeto avençado, não podendo ser extraídos daquilo que foi executado quaisquer dos benefícios almejados originalmente.

Nexo de causalidade: Ao emitir notas fiscais cujos montantes correspondem à monta integral repassada pela União, sem ter executado fielmente todos os itens previstos no plano de trabalho, a contratada contribuiu para a materialização do prejuízo ao erário.

Culpabilidade: Não se aplica.

14. O Diretor e o Secretário da Secex-RR anuíram com a proposta de encaminhamento supra (peças 11 e 12).

15. Em obediência ao despacho do Sr. Secretário da Secex-RR (peça 12) e com base na instrução supramencionada, foram promovidas as citações dos responsáveis (peças 13; 14; 15; 29 e 32), as quais foram recebidas pelos citandos, conforme avisos de recebimentos constantes às peças 19; 20; 21; 22; e 33. Essas citações ocorreram nos seguintes contornos:

a) quanto ao Sr. Francisco de Santos Lima, a Secex/RR promoveu a citação por meio do Ofício n. 590/2013-TCU/SECEX-RR (peça 13), recebido pelo responsável em 19/6/2013, conforme aviso de recebimento dos correios (peça 22);

b) em relação ao Sr. Elton Vieira Lopes, a aludida unidade técnica empreendeu a citação por meio do Ofício n. 589/2013-TCU/SECEX-RR (peça 14), recebido pelo ex-gestor em 12/6/2013, conforme aviso de recebimento dos correios (peça 19);

c) no que concerne à empresa Cenge Construções Ltda., a Secex/RR promoveu a citação por meio do Ofício n. 955/2013-TCU/SECEX-RR (peça 32), recebido pela sócia-administradora da sociedade empresária em 7/10/2013, conforme aviso de recebimento dos correios (peça 33); registre-se que para que essa citação ocorresse foram realizados diversos esforços anteriores a ela pela unidade técnica (peça 15, 27 e 29-30), inclusive diligências à Junta Comercial do Estado de Roraima (peças 18, 21 e 24-25) e à empresa distribuidora de energia elétrica local (peças 17, 20 e 23).

16. Apesar de devidamente citados, somente a representante da empresa Cenge Construções Ltda. (CNPJ: 84.034.602/0001-50) apresentou alegações de defesa (peças 32 e 34), os demais responsáveis mantiveram-se silentes quanto às irregularidades verificadas nos autos e também não efetuaram o recolhimento do débito.

EXAME TÉCNICO

17. Tendo em vista que o Sr. Elton Vieira Lopes (CPF: 594.872.082-91) e o Sr. Francisco dos Santos Lima (CPF: 241.767.882-91), embora regularmente citados, não apresentaram alegações de defesa com relação às irregularidades observadas e também não efetuaram o recolhimento dos débitos a eles imputados, devem ser considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o §3º do artigo 12 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

18. Impende mencionar que o efeito da revelia não se restringe ao prosseguimento dos atos processuais, como erroneamente se pode inferir do disposto no artigo acima aludido, 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 retromencionado vai mais além ao afirmar 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.

19. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra o responsável, 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 e essas provas já foram aludidas na instrução pretérita.

20. Ao optar por não manifestar defesa, os responsáveis deixaram de produzir provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos responsáveis pela gestão de recursos públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, conforme dispõe o artigo 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, *ipsis litteris*: “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.”

21. Configurada a revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proférindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à responsabilização em débito, solidariamente, do Sr. Elton Vieira Lopes (CPF: 594.872.082-91) e do Sr. Francisco dos Santos Lima (CPF: 241.767.882-91), com fulcro na alínea “c” do inciso III e alíneas “a” e “b” do §2º, tudo do artigo 16 da Lei 8.443, de 1992.

22. No tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, conforme determina o § 2º do artigo 202 do Regimento Interno - TCU, aprovado pela Resolução

155, de 4 de dezembro de 2002, em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente reconhecê-la, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do §6º do mesmo artigo do normativo citado.

23. Alegações de defesa da Sra. Rachel Cabral da Silva (peça 34), sócia administradora da empresa Cenge Construções Ltda. (peça 35):

23.1. Resumidamente, a Sra. Rachel Cabral da Silva, sócia administradora da empresa Cenge Construções Ltda., argumentou que: a) a empresa defendente em nada contribuiu para a concretização dos atos irregulares tratados no processo; b) as notas fiscais emitidas provam que a contratada só recebeu aquilo que produziu; c) discorda totalmente com o percentual de 30,63% apurado e afirma que executou mais de 70% do objeto contratado; d) enviava à administração municipal, antes da realização de cada pagamento, as faturas devidamente acompanhadas da respectiva medição e de relatórios fotográficos, fato que permite depreender que a administração era favorável aos pagamentos e que em nada a contratada concorreu para a ocorrência de prejuízos; e) o exame técnico, no qual se constatou inexecução parcial do objeto, fora realizado sem a sua presença e sem a garantia de contraditório, fato que implicaria em nulidade do processo; e f) a medição realizada pelo concedente não se constitui evidência probatória decisiva para caracterizar o ressarcimento pelo dano calculado.

23.2. Por fim, conclui suas alegações de defesa requerendo que, por considerar não haver comprovação de que a contratada tenha concorrido para a não realização da obra e de que os valores faturados pelos serviços prestados estavam de acordo com a realidade fática do empreendimento previsto no Convênio 88/PCN/2008 (Siafi 627898), a empresa não seja condenada ao pagamento de multa ou ressarcimento ao erário de qualquer valor.

24. Análise das alegações de defesa da Sra. Rachel Cabral da Silva, sócia administradora da empresa Cenge Construções Ltda.:

24.1. Apesar das afirmações da sócia administradora de que a empresa teria plenamente executado o ajuste firmado e que em nada contribuiu para a ocorrência do dano ao erário federal, faz-se necessário observar que a defendente não apresentou qualquer documentação que comprovasse suas alegações.

24.2. Nesse ponto, segundo entendimento já pacífico nesta Corte de Contas, as declarações apresentadas possuem baixa força probatória, atestam tão somente a existência da declaração, mas não o fato declarado. Haja vista a incidência de normas de direito público nas relações jurídicas estabelecidas quando da contratação da empresa Cenge Construções Ltda., faz-se necessário, neste momento, que a representante da empresa demonstre efetivamente ao Estado a veracidade do alegado (Acórdãos 166/2009-TCU-Plenário, 3.710/2009-TCU-1ª Câmara, 3.131/2010-TCU-1ª Câmara, 4.059/2010-TCU-1ª Câmara, 4.612/2010-TCU-2ª Câmara, dentre outros).

24.3. Note-se que, em nenhuma de suas alegações, a sócia administradora da empresa Cenge Construções Ltda., contratada para a execução dos serviços custeados com valores do Convênio 88/PCN/2008 (Siafi 627898), logrou êxito em refutar ou justificar o fato de que, apesar de ter recebido recursos do Convênio em epígrafe, realizou serviços de má qualidade que comprometeram a serventia da obra e recebeu por serviços não realizados, conforme constatado pelo concedente durante visita ao objeto do ajuste (peça 6, p. 26-28).

24.4. Em relação às alegações emanadas pela Sra. Rachel Cabral da Silva de que o processo estaria maculado pela nulidade, haja vista não ter participado da fiscalização realizada pelos técnicos do órgão concedente, deve-se registrar que, ao contrário do que ocorre nas relações privadas, os contratados pelas entidades e órgãos da administração pública estão sujeitos às

cláusulas que exorbitam a esfera comum dessas relações justamente porque tais entidades e órgãos tutelam direito da coletividade.

24.5. Dentre os poderes afetos à administração pública está o de fiscalizar a execução dos objetos contratados com terceiros, conforme estabelece a literalidade do inciso III do artigo 58 da lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Ou seja, não há nenhuma impropriedade ou ilegalidade praticada pelos agentes públicos que mensuraram irregularidades na execução do ajuste que teve por contratada a empresa da Sra. Rachel Cabral da Silva.

24.6. Cabia-lhe expor, caso houvesse, as razões de fato que afastassem sua responsabilidade pelos danos mensurados, o que não ocorreu no caso vertente.

24.7. Portanto, em suma, não merecem prosperar nenhuma das teses suscitadas pela citanda, cabendo-lhe sim responder solidariamente pelos danos apurados por meio da presente TCE.

25. Feitas as considerações acima – e diante da revelia do Sr. Elton Vieira Lopes e do Sr. Francisco dos Santos Lima e haja vista o não acatamento das alegações de defesa apresentadas pela Sra. Rachel Cabral da Silva – propõe-se que as contas do Sr. Elton Vieira Lopes (CPF: 594.872.082-91) sejam julgadas irregulares e que ele seja condenado solidariamente em débito com o Sr. Francisco dos Santos Lima (CPF: 241.767.882-91) e com a empresa Cenge Construções Ltda. (CNPJ: 84.034.602/0001-50), além disso, propõe-se que lhes seja aplicada a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443, de 1992, concernentes aos danos que cometeram.

CONCLUSÃO

26. Assim, considerando as constatações consignadas na peça instrutiva acostada à peça 10, as contas do Sr. Elton Vieira Lopes devem ser julgadas irregulares – em relação ao débito descrito no item 13 da seção Histórico acima, condenando-o pelo débito observado, solidariamente com o Sr. Francisco dos Santos Lima (CPF: 241.767.882-91) e a empresa Cenge Construções Ltda. (CNPJ: 84.034.602/0001-50) – e deve ser aplicada aos responsáveis retromencionados a multa proporcional ao débito, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, inciso III, alínea "c", 19, 23, inciso III, e 57 da Lei 8.443, de 1992.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

27. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar o débito e a sanção (multa) imputada pelo Tribunal, conforme orientações para benefícios do controle constantes da Portaria – Segecex 10, de 30 de março de 2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

28.1. com fundamento no Art. 12, § 3º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, considerar revéis o Sr. Elton Vieira Lopes (CPF: 594.872.082-91) e o Sr. Francisco dos Santos Lima (CPF: 241.767.882-91);

28.2. com fulcro no inciso I do Art. 1º e na alínea “c” do inciso III do Art. 16, ambos da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o Art. 19 e inciso III do Art. 23, da mesma Lei, e também com o inciso I do Art. 1º e inciso III e § 5º do Art. 209, bem como o Art. 210 e inciso III do Art. 214, tudo do Regimento Interno - TCU, aprovado pela Resolução TCU 246, de 30 de novembro de 2011, **julgar irregulares** as contas do Sr. Elton Vieira Lopes (CPF: 594.872.082-91), ex-prefeito do Município de Mucajaí/RR (2009-2012) e gestor do objeto pactuado por meio do Convênio 88/PCN/2008 (Siafi 627898), **condenando-o solidariamente** com o Sr. Francisco dos Santos Lima (CPF: 241.767.882-91) e com a empresa Cenge Construções Ltda. (CNPJ: 84.034.602/0001-50), ao pagamento das quantias a seguir especificadas, 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 – TCU, de 2011), o recolhimento da dívida à Conta Única do Tesouro da União, atualizada

monetariamente e acrescida de juros de mora calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, abatendo-se na oportunidade a monta eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor:

Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência
R\$ 650.000,00	21/12/2010
R\$ 209.586,16	28/1/2011
R\$ 110.000,00	23/2/2011
R\$ 186.629,57	3/6/2011
R\$ 562.004,80	5/7/2011
R\$ 437.995,10	21/7/2011

28.3. aplicar, individualmente ao Sr. Elton Vieira Lopes (CPF: 594.872.082-91), ao Sr. Francisco dos Santos Lima (CPF: 241.767.882-91) e à empresa Cenge Construções Ltda. (CNPJ: 84.034.602/0001-50), a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443, de 1992 c/c o artigo 267 do Regimento Interno – TCU, de 2011, 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 – TCU, de 2011), 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;

28.4. autorizar, desde logo, o pagamento das dívidas mencionadas nos subitens anteriores, caso solicitado, em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do artigo 26 da Lei 8.443, de 1992 c/c o artigo 217 do Regimento Interno – TCU, de 2011, fixando ao devedor o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

28.5. autorizar, desde logo, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas às notificações;

28.6. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida e do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Roraima, nos termos do § 3º do artigo 16 da Lei 8.443, de 1992, c/c o §7º do artigo 209 do Regimento Interno – TCU, de 2011, para adoção das medidas que entender cabíveis;

28.7. dar ciência e remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e voto que o fundamentam, aos responsáveis e ao Ministério da Defesa.

SECEX-RR, em 19/3/2014.

(assinado eletronicamente)
Reginaldo de Sousa Coutinho
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 9454-4