

TC 016.050/2012-6

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: município de São José de Caiana/PB

Responsáveis: Francisco Marcílio Fernandes Lopes (CPF 466.910.494-20), Gildivan Lopes da Silva (CPF 110.005.034-53), Construtora Alves Rocha Ltda. (CNPJ 03.447.143/0001-34)

Advogado ou Procurador: Johnson Gonçalves de Abrantes, OAB/PB 1.663 (procuração na peça 12)

Intressado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional (MI), em desfavor dos Srs. Francisco Marcílio Fernandes Lopes e Gildivan Lopes da Silva, ex-prefeitos do município de São José de Caiana/PB, em razão da não consecução do objetivo pactuado no Convênio 714/99 (SIAFI 390070), celebrado com vistas à construção de açude no Sítio Cachoeirinha, na sede do referido município.

2. As avaliações técnicas conduzidas pelo MI concluíram pela glosa total dos recursos recebidos. Essa recomendação decorreu da constatação de que a obra havia sido executada fora das especificações técnicas aprovadas. A não observância do projeto inicial, especificamente quanto ao sangradouro e ao muro de proteção, propiciou a ocorrência de transbordamento, cujos danos levaram ao desgaste prematuro do açude, com risco de desmoronamento.

HISTÓRICO

3. O primeiro ajuste, celebrado em 31/12/1999, destinou R\$ 172.740,00 para a execução do objeto, sem a necessidade de aporte de recursos do município. Ele previa a conclusão das obras até 30/4/2000 e a apresentação da prestação de contas final até 30/6/2000. A vigência foi prorrogada inicialmente, de ofício, para até 13/12/2000; posteriormente, mediante o segundo termo aditivo, a vigência foi estendida até 30/6/2001 e houve a alocação de mais R\$ 157.500,00 para a execução do objeto, sendo R\$ 7.500,00 correspondentes à contrapartida do conveniente.

4. Os recursos federais, perfazendo R\$ 322.740,00, foram repassados em duas parcelas, mediante as ordens bancárias 2000OB001403, de 2/6/2000, e 2000OB003044, de 22/12/2000, nos valores de R\$ 172.740,00 e R\$ 150.000,00. Eles foram creditados na conta específica do convênio em 16/6/2000 e 2/1/2001, de acordo com os extratos bancários (peça 2, p. 108 e 138).

5. Em relatório correspondente à vistoria realizada em outubro de 2000, antes da liberação da segunda parcela do convênio, o MI consignou que a obra estava parcialmente concluída; que faltavam apenas o muro de proteção do sangradouro e alguns retoques adicionais; e que a execução estava "...dentro dos princípios técnicos exigidos, com ótimo padrão de construção e em conformidade com os parâmetros do projeto".

6. Entretanto, em vistoria realizada em novembro de 2004, o MI concluiu que, apesar de terem sido executados 95% dos serviços, a obra estava com problemas, e sugeriu que fosse solicitado ao conveniente as providências para correção das falhas encontradas. Conforme disposto no relatório então produzido, o maciço da barragem encontrava-se bastante danificado, fruto do transbordamento

de água pelo coroamento, na parte central da estrutura de barramento. A deterioração fora ocasionada pela não escavação da largura total do sangradouro (20 metros, quando o previsto era de 37,50 m) e pela diminuição da revanche (prevista para 2 metros, encontrava-se com apenas 1 metro), que assim não permitia a vazão prevista para o projeto. Os danos encontrados e a descarga freática representavam insegurança para a estabilidade do projeto, podendo ocasionar o rompimento do maciço.

7. Diante da omissão do município quanto às providências solicitadas, foi então emitido o Parecer Técnico HG 018/05 (peça 2, p. 188-190), que concluiu pela não aprovação da execução física do objeto e pela glosa total dos valores repassados pelo concedente. Os prefeitos, que já haviam sido notificados para apresentarem a prestação de contas do convênio, foram agora notificados para restituírem aos cofres públicos a totalidade dos recursos transferidos ao município de São José de Caiana/PB, sob pena de instauração da tomada de contas especial e demais registros de responsabilidade e inadimplência.

8. Diante da ausência de tal providência, a Coordenação-Geral de Convênio do MI concluiu pela não aprovação da prestação de contas e pela instauração da presente tomada de contas especial, com atribuição de responsabilidade individual a cada um dos ex-prefeitos que geriram os recursos do convênio.

9. O tomador de contas endossou o que fora constatado pelo MI e concluiu, também, pela ocorrência de prejuízo ao erário; pela glosa integral dos valores repassados (R\$ 322.740,00); e pela atribuição de responsabilidade individualizada aos ex-prefeitos, pelos valores das respectivas parcelas que geriram.

10. Ao se manifestar, a Controladoria-Geral da União afirmou que os responsáveis encontravam-se em débito perante a Fazenda Nacional, cada qual relativamente à parcela de recurso que havia gerido, e emitiu certificado de auditoria pela irregularidade das contas (Relatório de Auditoria e Certificado de Auditoria 255679/2012; peça 2, p. 354-360 e 362).

11. O dirigente do órgão de controle interno emitiu o Parecer 255679/2012 (peça 2, p. 364), concluindo pela irregularidade das contas; e o Ministro de Estado da Integração Nacional atestou haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno, pronunciando-se também pela irregularidade das contas (peça 2, p. 376).

12. No âmbito desta Corte, afastada a preliminar quanto a possível intempestividade para instauração da TCE, divergiu-se das conclusões a que chegaram o concedente e o Controle Interno no tocante à responsabilização dos responsáveis. Não foram feitas ressalvas quanto à necessidade de os recursos serem integralmente devolvidos e quanto à demonstração de que cada um dos ex-prefeitos foi responsável pelo pagamento de uma parcela das obras. Entretanto, os elementos constantes dos autos apontavam para a responsabilização de ambos os gestores, solidariamente, em relação ao total dos recursos liberados pelo Convênio.

13. Também se inovou ao trazer para os autos a Construtora Alves Rocha Ltda., contratada para executar os serviços de construção do açude objeto do convênio em comento. Isso porque, segundo a jurisprudência do TCU, havendo certeza de que a obra não foi executada como deveria, apesar de integralmente paga, e de que não vinha atendendo aos objetivos propostos, restava assentada a responsabilidade solidária da empresa.

14. Nessa linha de entendimento foi proposta a citação solidária dos Srs. Francisco Marcílio Fernandes Lopes e Gildivan Lopes da Silva, e da Construtora Alves Rocha Ltda., pela integralidade dos recursos repassados pelo MI ao município de São José de Caiana/PB, por meio do Convênio 714/99 (SIAFI 390070).

EXAME TÉCNICO

15. Em cumprimento ao Despacho do Diretor (peça 5), foi promovida a citação do Sr. Francisco Marcílio Fernandes Lopes, do Sr. Gildivan Lopes da Silva e da Construtora Alves Rocha Ltda., mediante os Ofícios 0219, 0220 e 0221/2014-TCU/SECEX-PB, de 30/1/2014 (peças 7, 8 e 9).

16. Conforme os respectivos AR, o ofício encaminhado ao Sr. Francisco Marcílio foi recebido no endereço do destinatário em 20/3/2014, enquanto que o expediente encaminhado ao Sr. Gildivan Lopes, em 6/3/2014 (peças 14 e 11).

17. Não houve sucesso na primeira tentativa de citação da empresa construtora. O expediente que lhe fora encaminhado retornou com a informação de que o endereço era insuficiente (peça 10). Após pesquisas de endereços e de qualificação societária, conforme peças 15 e 16, foi determinada a citação da Construtora Alves Rocha Ltda. em novo endereço, com encaminhamento de cópia do expediente ao sócio-administrador, Sr. Josimar Alves Rocha, CPF 078.757.624-72, para dois endereços distintos que foram localizados em seu nome (peça 17).

18. Foram então expedidos os Ofícios 0859, 0860 e 0861/2014-TCU/SECEX-PB, de 30/5/2014 (peças 18, 19 e 20), os quais foram recebidos nos endereços de destino, conforme os AR das peças 21, 22 e 23. O Ofício 0859/2014-TCU/SECEX-PB, correspondente à citação da empresa, foi recebido em 11/6/2014 (peça 22).

19. Apesar de terem tomado ciência dos expedientes que lhes foram encaminhados, o Sr. Francisco Marcílio Fernandes Lopes e a Construtora Alves Rocha Ltda. não atenderam às citações e não se manifestaram acerca das irregularidades verificadas.

20. Assim, transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes os aludidos responsáveis, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

21. O Sr. Gildivan Lopes da Silva foi o único responsável que apresentou alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 13. Ele fora ouvido em decorrência da seguinte irregularidade, nos exatos termos do Ofício 0220/2014-TCU/SECEX-PB:

Conduta atribuída ao Sr. Gildivan Lopes da Silva (CPF 110.005.034-53): responsável pelo pagamento da 3ª medição das obras de construção de açude no Sítio Cachoeirinha, em São José de Caiana/PB, objeto do Convênio 714/99 (SIAFI 390070), onde foram atestados serviços que deixaram de ser realizados ou que foram realizados em desacordo com o projeto, relativos a itens de segurança da barragem, tornando a obra inadequada, bem como pelo atesto da regular execução das obras no relatório final de cumprimento de objeto, contrariando, portanto, o item II, alínea 'a', das Condições Essenciais definidas no Termo Simplificado do Convênio e os respectivos planos de trabalho.

22. Em sua defesa, ele alegou o que segue, para, ao final, requerer sua exclusão do processo:

22.1 Que a licitação, o contrato dela decorrente e o pagamento das duas parcelas do convênio ocorreram antes de janeiro de 2001. Ou seja, que o convênio foi totalmente executado antes de ele assumir a Prefeitura Municipal de São José de Caiana/PB;

22.2 Que a controvérsia acerca da segunda parcela (R\$ 150.000,00) era advinda das datas de liberação dos recursos pelo MI e de crédito desse valor na conta específica do convênio, conforme passou a explicar:

22.2.1 a parcela em comento havia sido liberada em 22/12/2000, mas o crédito na conta do convênio ocorreu em 2/1/2001; porém, em 28/12/2000, antes de a parcela ser creditada, o Sr. Francisco Marcílio emitiu um cheque para pagamento da construtora responsável pela obra; esse cheque, assim como todos os demais cheques do município que aguardavam compensação, recebeu contraordem emitida pelo Sr. Gildivan.

22.2.2 por outro lado, a construtora beneficiária do pagamento ingressou com um mandado de segurança (0212001000970-8) para que fosse liberado o cheque; e a Justiça considerou indevida a contraordem; ele, então, de posse da documentação que comprovava a realização da obra, inclusive com o termo de recebimento assinado pelo prefeito anterior, desfez a contraordem e liberou o pagamento; entretanto, à vista de normas bancárias, foi necessário emitir novo cheque para realização do pagamento, providência que restou adotada pelo defendente.

22.3 Que, por essas razões, o Sr. Francisco Marcílio, prefeito que o antecedeu, seria o único responsável pelo convênio.

23. De fato, conforme evidencia o extrato bancário de janeiro/2001 (peça 2, p. 138), houve devolução do cheque 957248 (R\$ 150.000,00), o qual parece ter sido substituído pelo cheque 850001 (R\$ 143.250,00). A diferença entre eles, pelo que se depreende da relação de pagamentos, residiria nos impostos retidos na operação (peça 2, p. 118).

24. Contudo, outros elementos que integram os autos contradizem a informação trazida pelo Sr. Gildivan Lopes. Parte da documentação referente à execução da 2ª parcela do convênio, à qual corresponde a terceira medição das obras, afasta a tese por ele levantada, no sentido de que não fora responsável pela execução das obras objeto do convênio em apreço.

25. Isso porque o Sr. Gildivan Lopes da Silva assinou, na qualidade de executor e responsável pela execução, a “Execução da Receita e da Despesa”, a “Execução Físico-financeira”, a “Relação de Pagamentos” e o “Relatório de Cumprimento do Objeto”, todos correspondentes à 2ª parcela do convênio (peça 2, p. 114-118 e 132-134). Ele também foi responsável pelo pagamento da referida parcela, por intermédio do já mencionado cheque 850001 (peça 2, p. 82).

26. Além disso, a responsabilidade do Sr. Gildivan Lopes foi por ele mesmo atestada quando da interposição de Ação de Execução contra o ex-prefeito (peça 2, p. 146-150). Na oportunidade, ao atribuir a responsabilização pela primeira parcela ao Sr. Francisco Marcílio, relatou (com grifo do autor da instrução):

Ao assumir os destinos do município de São José de Caiana, a partir do dia 1º de janeiro de 2001, não foi possível localizar, até o presente momento, nenhuma prova da utilização da parte dos recursos liberados do convênio referido, **a não ser a segunda parcela no valor de R\$ 150.000,00, valor este que já foi aplicado em nossa administração**, e estamos enviando àquele Ministério [da Integração Nacional] a Prestação de Contas da parcela recebida em nossa administração, devendo, assim, o promovido [Francisco Marcílio] efetuar a devolução, ao Erário Público Municipal, da quantia indevidamente não comprovada, recebida pelo meu antecessor.

27. Diante dos elementos constantes dos autos, não resta dúvida quanto à participação do Sr. Gildivan Lopes da Silva na aplicação dos recursos do Convênio 714/99 (SIAFI 390070). Afasta-se assim a tese por ele levantada, no sentido de que o prefeito que o antecedeu na gestão do município seria o único responsável pelo instrumento.

28. Com relação à segunda parcela do convênio, cabe ressaltar, identificou-se a assinatura do Sr. Francisco Marcílio, na qualidade de fiscal da obra, apenas em documento relacionado à 3ª medição das obras, sem data, mas referente ao período de 01 a 29/10/2000 (peça 2, p. 122-128).

29. Ao apresentar sua defesa, o prefeito sucessor limitou-se à tentativa de afastar a responsabilidade, atribuída solidariamente a ele e ao prefeito antecessor, pela execução do objeto do convênio em comento. Em nenhum momento foram contraditadas as conclusões a que chegaram os técnicos do MI, no tocante às desconformidades identificadas entre o projeto e a execução da obra, as quais levaram à não aceitação do objeto e à impugnação integral das despesas.

30. Assim, considerando que a inobservância das especificações técnicas para construção do sangradouro da barragem, etapa compreendida na segunda etapa das obras, foi responsável pelo arruinamento do açude; considerando que a defesa apresentada pelo Sr. Gildivan Lopes, juntamente

com os demais elementos integrantes dos autos, não foram capazes de suprimir a responsabilidade atribuída a cada qual dos ex-prefeitos e também à Construtora Alves Rocha Ltda. pela execução dessa parcela das obras; considerando que o entendimento desta Corte, em casos que a execução parcial do objeto e a não geração de qualquer benefício à coletividade, em face da imprestabilidade do que foi executado, é no sentido da devolução integral dos recursos federais transferidos; resta concluir pela confirmação das condutas atribuídas a cada um dos responsáveis, a seguir sintetizadas:

30.1 Sr. Francisco Marcílio Fernandes Lopes: assinou o 3º boletim de medição, no qual foram atestados serviços que deixaram de ser realizados ou que foram realizados em desacordo com o projeto, relativos a itens de segurança da barragem, tornando a obra inadequada, contrariando, portanto, o item II, alínea ‘a’, das Condições Essenciais definidas no Termo Simplificado do Convênio e os respectivos planos de trabalho;

30.2 Sr. Gildivan Lopes da Silva: responsável pelo pagamento da 3ª medição das obras, onde foram atestados serviços que deixaram de ser realizados ou que foram realizados em desacordo com o projeto, relativos a itens de segurança da barragem, tornando a obra inadequada, bem como pelo atesto da regular execução das obras no relatório final de cumprimento de objeto, contrariando, portanto, o item II, alínea ‘a’, das Condições Essenciais definidas no Termo Simplificado do Convênio e os respectivos planos de trabalho; e

30.3 Construtora Alves Rocha Ltda.: recebeu R\$ 322.737,45 referentes à construção do Açude Cachoeirinha, no município de São José de Caiana/PB, objeto do Convênio 714/99 (SIAFI 390070), porém executou serviços relativos a itens de segurança da barragem em desacordo com as especificações técnicas previstas, tornando a obra inadequada.

CONCLUSÃO

31. Diante da revelia do Sr. Francisco Marcílio Fernandes Lopes e da empresa Construtora Alves Rocha Ltda.; diante da insuficiência, à vista da análise efetuada nos itens 23-30 da seção “Exame Técnico”, das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Gildivan Lopes da Silva para afastar as irregularidades a ele atribuídas; diante da inexistência de elementos nos autos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade na conduta de ambos os ex-prefeitos; propõe-se, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, que suas contas sejam julgadas irregulares e que os responsáveis sejam condenados em débito, solidariamente entre si e com a firma construtora, bem como que seja aplicada a todos eles a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

32. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar os seguintes benefícios diretos: débito imputado pelo Tribunal e sanção aplicada pelo Tribunal; neste caso, a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

33. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revéis o Sr. Francisco Marcílio Fernandes Lopes e a empresa Construtora Alves Rocha Ltda., nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/92;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, e § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas dos Srs. Francisco Marcílio Fernandes Lopes, CPF 466.910.494-20, e Gildivan Lopes da Silva, CPF 110.005.034-53, ex-prefeitos do município de São José de Caiana/PB, e condená-los, solidariamente entre si e ambos em solidariedade com a empresa Construtora Alves Rocha Ltda., CNPJ 03.447.143/0001-34, 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), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até as datas dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
70.000,00	01/09/2000
102.737,45	29/09/2000
143.250,00	31/01/2001

Valor atualizado até 28/7/2014: R\$ 746.790,32

c) aplicar aos Srs. Francisco Marcílio Fernandes Lopes, CPF 466.910.494-20, e Gildivan Lopes da Silva, CPF 110.005.034-53, e à empresa Construtora Alves Rocha Ltda., CNPJ 03.447.143/0001-34, 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 as datas 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 também, caso venha a ser requerido pelos responsáveis, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, 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, atualizadas monetariamente, incidindo ainda, sobre cada valor mensal correspondente ao débito, 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, à Procuradoria da República em Sousa/PB, 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.

SECEX-PB/ 2ª DT, em 28 de julho de 2014.

(Assinado eletronicamente)

Fernando Castelo Branco Craveiro
AUFC – Mat. 3435-5