

**TC 005.577/2013-6****Tipo:** Tomada de Contas Especial**Unidade Jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Rio Pardo de Minas**Responsáveis:** Edson Paulino Cordeiro (CPF 153.948.326-68) e Office Engenharia e Sistemas Ltda. (CNPJ 00.491.323/0001-25)**Advogado:** não há**Interessado em sustentação oral:** não há**Proposta:** de Mérito.**INTRODUÇÃO**

Cuidam os autos de tomada de contas especial, instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor do senhor Edson Paulino Cordeiro, ex-prefeito do Município de Rio Pardo de Minas - MG, em razão da execução parcial do objeto pactuado no Termo de Convênio 3793/2001, Siafi 440311, celebrado em 31/12/2001, entre o referido município e a Funasa, visando a execução de melhoria habitacional para controle da doença de chagas.

**HISTÓRICO**

2. Conforme disposto nas cláusulas terceira e quarta do termo do convênio, os recursos previstos para execução do objeto pactuado foram orçados em R\$ 208.334,00, com a seguinte composição: R\$ 8.334,00 a título de contrapartida do município conveniente, e R\$ 200.000,00 à conta da entidade concedente (peça 1, p. 15-17).
3. Os recursos federais foram transferidos em única parcela, mediante a ordem bancária 2002OB005404, emitida em 29/5/2002 (peça 1, p. 215).
4. O ajuste em comento vigeu no período de 22/1/2002 a 27/11/2004, e previa a apresentação da prestação de contas até 26/1/2005, conforme cláusula nona do termo do convênio, alterada pelos termos de prorrogação (peça 1, p. 31 e 89, e peça 2, p. 322).
5. De acordo com o parecer financeiro, emitido em 30/4/2007, o dano ao erário totaliza R\$ 153.962,80, dos quais R\$ 150.420,00 seriam referentes à inexecução física correspondente a 75,21% do objeto conveniado, e R\$ 3.542,80 seriam devidos pela execução parcial do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (peça 2, p. 244-250).
6. A responsabilidade por esse dano foi imputada ao senhor Edson Paulino Cordeiro, prefeito do Município de Rio Pardo de Minas na gestão 2001-2004 (peça 2, p. 270).
7. Manifestando-se sobre a regularidade do procedimento, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI/CGU) opinou pela irregularidade das contas (peça 2, p. 342-350). E, nesses termos, a TCE foi encaminhada ao TCU, em 22/11/2012 (peça 2, p. 352).
8. Nesta Secex-MG, foram promovidas diligências a fim de esclarecer a composição do dano ao erário e identificar os beneficiários dos pagamentos realizados (peças 4 e 12). Com base nos novos elementos, houve alteração no valor do dano e inclusão da sociedade empresária Office Engenharia e Sistemas Ltda. no rol de responsáveis. Dessa forma, foi lançada a proposta de citação nos presentes autos (peça 35).

## EXAME TÉCNICO

9. Com fundamento na delegação de competência conferida pela Excelentíssima Senhora Ministra-Relatora Ana Arraes, foi promovida a citação solidária do senhor Edson Paulino Cordeiro, mediante o Ofício 285/2014-TCU/SECEX-MG, datado de 12/3/2014 (peça 39), e da sociedade empresária Office Engenharia e Sistemas Ltda., mediante o Ofício 818/2014-TCU/SECEX-MG, datado de 16/5/2014 (peça 47).

10. Apesar de os referidos responsáveis solidários terem tomado ciência da comunicação que lhes foram encaminhadas, conforme atestam os avisos de recebimento (AR) que compõem as peças 41 e 48, não atenderam a citação e não se manifestaram quanto às irregularidades verificadas.

11. Quanto ao primeiro responsável, vale lembrar que ele já havia sido regularmente notificado na fase interna da TCE, mas preferiu renunciar o direito de apresentar defesa (peça 2, p. 272 e 286). Também é oportuno enfatizar que, nas duas oportunidades, a comunicação foi recebida pelo próprio destinatário (peça 2, p. 286, e peça 41).

12. No tocante à sociedade empresária Office Engenharia e Sistemas Ltda., cabe consignar que, inicialmente, houve uma tentativa de citação no endereço que consta na base de dados da Receita Federal do Brasil e na base CNPJ do TCU (peças 49 e 50). Todavia, a correspondência foi devolvida, porquanto teria havido mudança de endereço (peças 38 e 40).

13. Seja como for, interessa frisar que a comunicação foi recebida no endereço que consta nas notas fiscais emitidas pela Office Engenharia e em documento oficial da sociedade empresária (peça 1, p. 237, e peça 2, p. 34, 42, 48 e 58). Dessa forma, tem-se que a sua citação foi regularmente efetivada.

14. Em suma, considerando-se que houve o transcurso do 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.

15. Sem embargo da declaração de revelia dos dois responsáveis, cumpre registrar algumas considerações a respeito do devido processo legal.

### **I. Da citação da sociedade empresária Office Engenharia e Sistemas Ltda.**

16. Na citação da sociedade empresária em referência, foi apontado o seguinte fundamento do dano ao erário, *verbis* (peça 47):

Inexecução parcial do objeto e ausência de comprovação da aplicação regular dos recursos do convênio, em razão da execução parcial do convênio 3793/2001 (Siafi 440311), sem a devida comprovação da regular aplicação dos recursos, considerando que não foram apresentados os documentos que vincule os valores executados aos recursos transferidos, o que causou prejuízo ao Erário no montante de R\$ 200.000,00 e ensejou a não aprovação da prestação de contas (grifamos).

17. De acordo com a jurisprudência pacífica desta Corte de Contas, a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação de recursos públicos é pessoal e exclusiva dos gestores da administração pública, em conformidade com o artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, c/c os artigos 93, do Decreto-lei 200/1967 e 66, do Decreto 93.872/1986 (vide, p. ex., Acórdãos 247/2003 - 1ª Câmara, 1.468/2005 - 2ª Câmara, 2.109/2006 - 1ª Câmara e 2.063/2009 - 2ª Câmara). Logo, o referido fundamento não era adequado para justificar o débito atribuído à empresa contratada, mas apenas ao ex-prefeito.

18. Diante dessa constatação, restar-nos-ia apontar outro fundamento para o débito e promover nova citação da sociedade empresária em comento.

19. Antes, porém, cabe-nos lembrar que o fato gerador do débito informado na citação precedente ocorreu em 2002. Desde a edição da Instrução Normativa - TCU 56/2007, que autoriza o arquivamento dos processos de tomada de contas especial com mais de dez anos de tramitação, contados do fato gerador, o TCU tem aplicado as diretrizes desse ato normativo também nas hipóteses em que o longo transcurso de tempo gera prejuízo para o exercício do direito de defesa (vide, p. ex., Acórdãos 867/2010 - 2ª Câmara, 1243/2010 - 2ª Câmara, 5012/2010 - 1ª Câmara, 1754/2010 - 1ª Câmara, 7310/2011 - 2ª Câmara e 3061/2012 - 1ª Câmara).

20. A título ilustrativo dessa tendência jurisprudencial, convém transcrever trecho do voto condutor do Acórdão 4399/2009 - 1ª Câmara, *verbis*:

10. [...], penso que, no exame de processos antigos de tomada de contas especial, instaurados a bastante tempo do fato gerador, deve-se ter sempre em mente o cuidado de verificar se o contraditório e a ampla defesa restaram efetivamente assegurados, para, somente após isso, decidir-se se é razoável apreciar as questões de direito postas em debate, sob pena de violação do devido processo legal em sua acepção material ou substantiva. Ao mesmo tempo, é incompatível com o princípio da segurança jurídica o julgamento de processos nos quais o exercício das mencionadas garantias constitucionais tenha restado prejudicado pelo decurso do tempo, [...].

21. No presente caso, a sociedade empresária Office Engenharia e Sistemas Ltda. não fazia parte do rol de responsáveis da TCE, de modo que ela não foi notificada na fase interna do processo. A primeira citação válida ocorreu em 26/5/2014 (peça 48), mas, conforme visto, com fundamentação inadequada.

22. Nos autos, não há elementos suficientes para caracterizar a responsabilidade solidária da referida sociedade empresária. Por outro lado, passados cerca de doze anos da ocorrência do fato gerador, é provável que ela encontre dificuldades para reunir os subsídios necessários para contestar uma eventual citação.

23. Desse modo, em homenagem aos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, preconizados na IN-TCU 56/2007, e também aos princípios do contraditório e ampla defesa, da segurança jurídica e do devido processo legal, que embasam a aludida jurisprudência deste Tribunal, **propõe-se** que seja tornada insubsistente a citação da sociedade empresária Office Engenharia e Sistemas Ltda., realizada por meio do Ofício 818/2014-TCU/SECEX-MG, datado de 16/5/2014 (peças 47 e 48), bem como que seja promovida a exclusão do seu nome do rol de responsáveis desta TCE.

## **II. Da citação do senhor Edson Paulino Cordeiro, prefeito do Município de Rio Pardo de Minas/MG na gestão 2001-2004**

24. Em 30/4/2007, no Parecer Financeiro 81/07 que compõe a TCE encaminhada ao TCU, o valor original do dano ao erário foi quantificado em R\$ 150.420,00 (75,21% de R\$ 200.000,00), tendo por fundamento a inexecução física correspondente a 75,21% do objeto conveniado. Também foi considerado o valor de R\$ 3.542,80 pela execução a menor do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (peça 2, p. 244-250).

25. Em atendimento à diligência realizada nestes autos, a Funasa emitiu o Parecer Financeiro 273/2013, de 11/11/2013, no qual passou a quantificar o dano ao erário no valor de R\$ 200.000,00, em virtude da inexecução física correspondente a 75,21% do objeto conveniado e da ausência de comprovantes do pagamento referente à nota fiscal 543, no valor de R\$ 70.724,19 (peça 28).

26. No ofício de citação do senhor Edson Paulino Cordeiro, foram mencionados dois débitos com a seguinte composição (peça 39):

DÉBITO 1 (R\$)			DÉBITO 2 (R\$)	
Débitos	Créditos	Data da ocorrência	Débitos	Data da ocorrência
200.000,00		29/5/2002	40.413,82	5/7/2002
	40.413,82	5/7/2002	80.827,68	5/8/2002
	80.827,68	5/8/2002	70.724,19	12/9/2002
	70.724,19	12/9/2002	10.103,41	7/7/2004
	10.103,41	7/7/2004		

27. Com relação ao primeiro débito, verifica-se que a soma dos créditos (R\$ 202.069,10) é superior ao débito no valor de R\$ 200.000,00. Logo, o dano ao erário de R\$ 6.897,70, apurado em 12/3/2014, é decorrente dos juros e correção monetária incidentes sobre os saldos existentes na conta do convênio.

28. Ocorre que, segundo o Parecer Financeiro 81/2007, em 28/12/2004, o município conveniente devolveu, para a entidade concedente, R\$ 5.526,96, referentes a rendimentos auferidos de aplicação financeira dos recursos federais repassados (peça 2, p. 244). Apenas cotejando o valor e a data de apuração do suposto dano (Débito 1) com a data e quantia devolvida ao Tesouro Nacional, é possível deduzir que o valor devolvido supera tal débito. Dessa forma, entende-se que a apuração do Débito 1 foi equivocada, de modo que o seu valor deve ser desconsiderado no julgamento da TCE.

29. No tocante ao Débito 2, nota-se que o total dos valores apontados (R\$ 202.069,10) é ligeiramente superior aos R\$ 200.000,00 repassados pela entidade concedente, sendo que esse último valor coincide com o montante do dano ao erário informado no ofício de citação. Observando a relação de pagamentos apresentada na prestação de contas (peça 1, p. 323), verifica-se que o pagamento de R\$ 10.103,41 foi fracionado em dois valores (R\$ 8.034,41 e R\$ 2.069,10), indicando que a diferença entre a soma dos débitos e o valor repassado foi paga com recursos da contrapartida.

30. Portanto, o valor do débito datado de 7/7/2004 deve ser reduzido para R\$ 8.034,41, a fim de igualar a soma dos pagamentos efetuados (débitos para fins de citação) com o dano ao erário no valor de R\$ 200.000,00 informado no ofício de citação (peça 39). Com esse ajuste, entende-se que, do ponto de vista formal, o senhor Edson Paulino Cordeiro foi regularmente citado pelo dano ao erário no valor original de R\$ 200.000,00.

31. Não obstante a regularidade do procedimento, é oportuno refletir sobre a justiça da possível condenação segundo os termos da citação, tendo em vista a contradição verificada no conteúdo do relatório de visita técnica e do parecer técnico emitidos pela entidade concedente no mês de maio de 2005 (peça 25, p. 13-19), conforme passamos a demonstrar.

32. Nesses documentos, os técnicos da Funasa informaram que houve execução física equivalente a 80,22% das obras/serviços relativas ao objeto pactuado e execução financeira no valor de R\$ 162.118,02. Atestaram também que, “aparentemente o serviço foi bem feito e os materiais foram de boa qualidade”. No entanto, concluíram que apenas 24,79% do objetivo do programa foi atingido, apontando quatro motivos para o baixo índice de aprovação, a saber: (i) duas casas não foram construídas; (ii) 28 casas foram construídas parcialmente (ausência de chapisco, falta de pintura de esquadrias e privadas higiênicas sem porta); (iii) vinte casas antigas não foram demolidas; e (iv) a placa da obra não foi instalada.

33. Além das irregularidades citadas no parecer técnico, verificamos que outros serviços não foram executados, quais sejam: passeio externo e reboco (duas casas), cobertura e pintura de paredes (seis casas) (peça 25, p. 16).

34. Com base na planilha orçamentária e no relatório de visita técnica final (peça 1, p. 151-153, e peça 25, p. 13-14), elaboramos a tabela que segue:

Discriminação do serviço	Unid.	Quant. prevista	Valor unit.	Executado			Não executado		
				Quant.	Valor*	%	Quant.	Valor*	%
<b>Serviços preliminares</b>									
Locação simples de construção	m <sup>2</sup>	973,50	0,80	908,60	881,12	93,33	64,90	62,94	6,67
<b>Fundação e estruturas de concreto</b>									
Escavação manual de valas	m <sup>3</sup>	130,68	6,25	121,97	924,06	93,33	8,71	66,00	6,67
Apiloamento manual de fundo	m <sup>2</sup>	1.191,30	1,95	1.111,88	2.628,25	93,33	79,42	187,73	6,67
Concreto magro	m <sup>3</sup>	16,35	139,65	15,26	2.583,27	93,33	1,09	184,52	6,67
Concreto ciclópico	m <sup>3</sup>	193,32	108,68	180,43	23.770,45	93,33	12,89	1.697,89	6,67
Cinta em concreto armado	m <sup>3</sup>	32,67	205,01	30,49	7.577,66	93,33	2,18	541,26	6,67
<b>Pavimentação</b>									
Piso cimentado liso	m <sup>2</sup>	864,60	5,25	806,96	5.135,53	93,33	57,64	366,82	6,67
Passeio externo em concreto simples	m <sup>3</sup>	37,62	108,68	32,60	4.295,31	86,67	5,02	660,82	13,33
Camada impermeabilizadora de concreto	m <sup>3</sup>	43,80	108,68	40,88	5.385,61	93,33	2,92	384,69	6,67
<b>Alvenaria de vedação</b>									
Alvenaria de tijolos cerâmico furados	m <sup>2</sup>	2.940,30	7,74	2.744,28	25.748,01	93,33	196,02	1.839,14	6,67
<b>Revestimento de paredes</b>									
Chapisco de parede	m <sup>2</sup>	5.880,60	1,18	0,00	0,00	0,00	5.880,60	8.411,59	100,00
Reboco de parede	m <sup>2</sup>	5.880,60	3,25	4.900,50	19.306,25	83,33	980,10	3.861,25	16,67
<b>Cobertura</b>									
Estrutura de madeira	m <sup>2</sup>	1.345,50	13,50	986,70	16.147,05	73,33	358,80	5.871,65	26,67
Telhamento com telha colonial	m <sup>2</sup>	1.345,50	11,97	986,70	14.317,05	73,33	358,80	5.206,20	26,67
<b>Esquadrias metálicas</b>									
Porta em metalon	m <sup>2</sup>	88,20	50,00	82,32	4.989,42	93,33	5,88	356,39	6,67
Janela de correr em metalon	m <sup>2</sup>	150,00	35,03	140,00	5.944,87	93,33	10,00	424,63	6,67
<b>Instalações hidro sanitárias</b>									
Fossa seca	gl	30,00	508,07	21,70	13.364,65	72,33	8,30	5.111,82	27,67
<b>Pintura</b>									
Pintura a base de cal	m <sup>2</sup>	5.880,60	1,54	4.214,43	7.867,45	71,67	1.666,17	3.110,39	28,33
Pintura em esquadrias metálicas	m <sup>2</sup>	476,40	5,42	190,56	1.252,00	40,00	285,84	1.878,00	60,00
<b>Placa da obra</b>		1,00	399,70				1,00	399,70	100,00
<b>TOTAL</b>					<b>162.118,03</b>	<b>80,22</b>		<b>40.623,44</b>	<b>19,78</b>

**Observação:** à exceção da placa da obra, os valores executados e não executados incluem o BDI estimado de 21,22%.

35. Conforme se nota, o percentual geral de execução apurado pelos técnicos da Funasa no relatório de visita técnica abrange somente os serviços que teriam sido efetivamente executados. Em outros termos, vale dizer que, à exceção da demolição de moradias antigas, os serviços que não foram realizados fazem parte do percentual não executado. Isso fica claro, por exemplo, quando se observa que 6,67% é proporcional a duas casas (2 de 30 casas), e que 100% do chapisco consta como não executado. Logo, não faz sentido utilizá-los como justificativa para o baixo índice de aprovação do objeto do convênio.

36. Quanto à demolição das casas antigas, constata-se que o orçamento do convênio não destinou recursos para a realização desse serviço (peça 1, p. 151-153). De acordo com o plano de trabalho, a administração municipal se encarregaria de demolir as unidades residenciais existentes e remover os entulhos (peça 1, p. 149). Dessa forma, também é um equívoco considerar as vinte casas que não foram demolidas na redução do percentual de execução do convênio de 80,22% para 24,79%, e também na quantificação do débito.

37. Em suma, entende-se que, mesmo que inexistam documentação adequada para vincular o pagamento referente à nota fiscal 543, no valor de R\$ 70.724,19, aos recursos federais repassados por meio do convênio, há evidência de que houve execução de 80,22% do objeto do referido ajuste e que os motivos apontados para mensurar em 24,79% o seu atingimento são improcedentes. Nessa

conformidade, conclui-se que o fundamento do dano ao erário é execução parcial do Convênio 3793/2001, Siafi 440311, com inexecução física equivalente a 19,78% do objeto pactuado no seu termo.

38. Considerando que o valor orçado do convênio foi totalmente desembolsado, o valor original do dano ao erário federal é de R\$ 39.560,00 (19,78% de R\$ 200.000,00). Em observância ao princípio do conservadorismo e levando-se em conta o ajuste sugerido no parágrafo 29 dessa instrução, propõe-se que a atualização do valor quantificado seja feita com base na data dos últimos pagamentos efetuados, conforme segue:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
31.525,59	12/9/2002
8.034,41	7/7/2004

39. Por fim, é oportuno salientar que esse entendimento não prejudica a citação do senhor Edson Paulino Cordeiro (peças 39 e 41), uma vez que a proposta lhe é mais favorável, bem como é compatível com o fundamento e o valor do débito mencionados no ofício citatório.

## CONCLUSÃO

40. Diante da revelia dos responsáveis solidários, regularmente citados (peças 39, 41 e 47-48), impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

41. Sem embargo dessa declaração, o presente exame revela que o fundamento da citação da sociedade empresária Office Engenharia e Sistemas Ltda. foi inadequado, de modo que o ato processual deve ser tornado insubsistente. A análise também recomenda que, em homenagem aos princípios da racionalidade administrativa, da economia processual, do contraditório e da ampla defesa, da segurança jurídica e do devido processo legal, seja promovida a exclusão da referida sociedade empresária do rol de responsáveis da TCE, tendo em vista o transcurso de cerca de doze anos da ocorrência do fato gerador e a ausência de elementos suficientes nos autos para caracterizar sua responsabilização.

42. Com relação ao outro responsável solidário, senhor Edson Paulino Cordeiro, as evidências arroladas nesta instrução demonstram que houve equívoco na mensuração do percentual de execução do objeto do convênio e, por conseguinte, na quantificação do dano ao erário. De acordo com o relatório de vista técnica, houve execução equivalente a 80,22% do objeto, de modo que o valor original do dano ao erário federal é de R\$ 39.560,00 (19,78% de R\$ 200.000,00).

43. No tocante à aferição da ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, conforme determina o mandamento contido no art. 202, § 2º, do RI/TCU, verifica-se que não existem elementos nos autos que permitem reconhecê-la. Assim, não havendo outra irregularidade, entende-se que a presente TCE está em condições de ser apreciada quanto ao mérito.

## BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

44. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial, pode-se mencionar o débito imputado pelo TCU e outros benefícios diretos, a exemplo do aumento da expectativa de controle e do incremento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas, consoante os itens 42.1 e 42.6, das Orientações para benefícios do controle, constantes do anexo da Portaria-Segecex 10, de 30/3/2012.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

45. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, sugerindo o seu encaminhamento ao gabinete da Excelentíssima Senhora Ministra-Relatora Ana Arraes, com as

seguintes propostas para deliberação:

a) com fundamento no disposto no art. 1º, inciso I, e no art. 16, inciso III, alínea c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com o art. 1º, inciso I, art. 209, inciso III, art. 210 e art. 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que sejam julgadas irregulares as contas do senhor Edson Paulino Cordeiro (CPF 153.948.326-68), ex-prefeito do Município de Rio Pardo de Minas - MG, e condená-lo ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
31.525,59	12/9/2002
8.034,41	7/7/2004

Valor atualizado até 4/8/2014: R\$ 166.086,40 (peça 51)

b) aplicar ao senhor Edson Paulino Cordeiro (CPF 153.948.326-68) 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 da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendida a notificação;

d) excluir da relação processual a sociedade empresária Office Engenharia e Sistemas Ltda. (CNPJ 00.491.323/0001-25).

Secex-MG/3ª Diretoria  
Belo Horizonte, 5/8/2014.

*(Assinado eletronicamente)*  
Gerson Tadeu de Oliveira  
AUFC - Mat. 5661-8