

Processo TC nº 024.673/2013-7
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Em exame tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional (MI) em desfavor do ex-prefeito do Município de Xapuri/AC, Sr. Vanderley Viana de Lima, gestão de 2005 a 2008. O motivo foi a execução parcial dos serviços previstos no Convênio nº 545/2002 (Siafi 478586) (Termo Simplificado à peça 1, p. 74).

2. O ajuste visava à pavimentação de ruas, drenagem e construção de calçadas, objeto estimado em R\$ 269.111,80, sendo R\$ 266.306,00 (98,96%) a cargo do concedente e R\$ 2.805,80 (1,04%) a título de contrapartida municipal. Sua vigência, após prorrogações decorrentes do atraso no repasse de recursos, deu-se de 28/12/2002 a 12/05/2007.

3. Houve repasse parcial de recursos, em uma única parcela de R\$ 136.306,00, ocorrido por meio de ordem bancária em 19/08/2005 (peça 1, p. 104-106).

4. O Relatório de TCE nº 39/2010 (peça 2, p. 98-110) concluiu pela imputação de débito no montante histórico de R\$ 90.202,83, composto pela parcela de R\$ 83.921,79, referente à glosa técnica apontada no Parecer Financeiro nº 146/2010/CDTCE/CGCONV/DGI/SECEX/MI (peça 2, p. 10-20), somado a parcelas de contrapartida não aplicada (R\$ 551,62), rendimentos financeiros proporcionais a devolver (R\$ 5.556,03) e despesas bancárias impugnadas (R\$ 173,39).

5. Embora o ex-prefeito tenha apresentado, em 30/11/2006, prestação de contas da parcela recebida (peça 1, p. 130-262), composta por boletins de medição atestando a utilização de todo o recurso recebido, o Relatório de Inspeção nº 0018/2009/CGIP/SPR/MI (peça 1, p. 304-336), de 19/06/2009, e o Parecer Técnico Final nº 019/2009/CGIP/SPR/MI (peça 1, p. 338-342), de 22/06/2009, decorrentes de visita realizada ao local por engenheiro civil, apontou a execução de serviços remontando ao valor de R\$ 52.902,48. As informações constantes desses documentos foram utilizadas nos pareceres posteriores, que embasaram o relatório final da TCE, no sentido de considerar a diferença em relação à parcela recebida como dano ao erário, por serviços medidos, mas não executados, à luz do pactuado no convênio e seu Plano de Trabalho (peça 1, p. 8-20).

6. Ingressos os autos nesta Corte de Contas, a Secex/AC, fruto de instrução preliminar (peça 4), realizou diligências à Prefeitura Municipal de Xapuri, à agência do Banco do Brasil em Eptaciolândia e à Delegacia da Polícia Federal nessa cidade, no intuito de obter documentos e informações relativas ao convênio, cópias de extratos bancários e informações de beneficiários de movimentações da conta corrente vinculada e cópia de inquérito policial em curso na unidade policial.

7. Decorrente de nova instrução, a unidade técnica providenciou a citação do ex-prefeito (peça 26) e do ex-secretário de infraestrutura urbana e rural, Sr. Francisco Ferreira da Silva (peça 27), pela execução parcial do ajuste, tendo os responsáveis incorrido na conduta irregular de atestar a execução física de 53,43% do total das obras, quando o concedente verificou 19,7%. O débito apontado foi de R\$ 92.505,53, composto das parcelas:

a) R\$ 83.955,09, obtida da diferença entre os recursos repassados, R\$ 136.306,00, e o montante de serviços verificados *in loco* suportados por recursos federais, R\$ 52.350,91 (98,96% x R\$ 52.902,48); e

b) R\$ 8.550,44, relativa aos rendimentos financeiros auferidos, tendo em vista a não comprovação de aplicação da contrapartida, nem do saldo remanescente de R\$ 1.032,56.

Continuação do TC nº 024.673/2013-7

8. As defesas foram apresentadas de próprio punho pelos responsáveis (peças 29 e 30), tratando-se de expedientes de igual teor. Após analisá-las (peça 33), a unidade instrutiva propõe, em uníssono, rejeitar as alegações de defesa, julgar irregulares as contas, condenado solidariamente ao débito comentado, e aplicar a multa individual prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92.

II

9. Preliminarmente, anuo à análise efetuada pela unidade técnica e à sua conclusão pela rejeição das alegações de defesa apresentadas. Nessa senda, julgo oportuno reforçar as colocações feitas pela Secex/AC sobre o aspecto da ausência de documentos a evidenciar a execução de serviços.

10. Em síntese, os gestores alegaram que houve realização dos serviços previstos em locais diferentes dos pactuados, além de pavimentação asfáltica em quase totalidade de uma das ruas. Assim, os recursos teriam sido devidamente aplicados na *res publica*, inclusive com execução a maior do que previsto originalmente. E, portanto, não teria havido desvio dos objetivos do convênio. E ainda que o ocorrido não configuraria crime. Para ilustrar suas conclusões, citam o que entendem por desvio de objetivos: execução de jardim em praça próxima à residência do prefeito utilizando recursos para construção de ponte rural; e calçamento de rua onde mora o mandatário com verbas destinadas à construção de escola rural.

11. De plano, e até no sentido de orientar os responsáveis, refuto a ideia de que os exemplos citados podem ser considerados simples desvio de objeto. Pelo contrário, caracterizam desvio de finalidade, prática considerada grave pela predominante jurisprudência desta Corte de Contas, podendo ensejar a condenação em débito dos entes federados beneficiados pela alteração, julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis por tal conduta, eventual condenação ao ressarcimento solidariamente à pessoa jurídica de direito público interno e aplicação de multa. É o que se observa nos Acórdãos nºs 249/2014, 1581/2015 e 1885/2015, todos do Plenário, 8670/2011-1ª Câmara e 846/2013-2ª Câmara.

12. No entanto, no caso vertente, conforme alegado pelos gestores, houve pavimentação de outros locais, não especificados no plano de trabalho. Tendo o convênio o escopo “*Pavimentação de ruas, drenagem e construção de calçadas*”, penso que estaria caracterizado o desvio de objeto, que segundo o entendimento predominante – Acórdãos nºs 2640/2014-Plenário, 5304/2013, 1007/2014, 4374/2014 e 6274/2014, todos da 1ª Câmara, e 1584/2015-2ª Câmara – levaria ao julgamento pela irregularidade das contas, com aplicação de multa, mas sem imputação de débito.

13. Obviamente, caracterizado desvio de objeto, o afastamento da condenação para ressarcimento de valores fica condicionado à comprovação de que os serviços foram efetivamente executados em local diverso. No caso sob exame, o relatório da inspeção *in loco* realizada em 2009 atestou somente os quantitativos de serviços medidos nos locais previstos no plano de trabalho, abstendo-se de informar sobre eventual execução de obras adicionais que pudesse ser albergada pelo convênio. Mencionou somente que “*O Projeto de arruamento apresentado no projeto básico (fl. 22) corresponde ao arruamento real, sendo possível identificar os trechos que já estavam previamente pavimentados, não sendo objeto deste convênio*” (peça 1, p. 306). Ainda que tenha identificado serviços executados previamente, paira a dúvida se tal constatação ocorreu nos trechos projetados ou em outros. E, também, foi silente quanto a eventuais serviços realizados em locais não previstos em projeto.

14. Para dirimir essas questões, seria necessário que houvesse, por parte dos responsáveis, apresentação de documentos que comprovassem a efetiva realização de serviços adicionais ao projeto apresentado. Como tal não ocorreu, resta prejudicado o afastamento da imputação de débito pela medição em quantitativos superiores aos projetados. De modo semelhante, subsiste o dano por serviços medidos e não verificados no local, ainda que nos trechos previstos.

Continuação do TC nº 024.673/2013-7

III

15. Prosseguindo, em relação ao relatório da inspeção realizada pelo concedente, supedâneo para o débito imputado no presente caso, verifiquei um equívoco no cômputo dos serviços realizados, que opera em desfavor dos responsáveis. A incorreção diz respeito ao serviço de meio-fio.

16. Compulsando a planilha anexa ao plano de trabalho (peça 1, p. 14-18), em cotejo com o memorial de cálculo (peça 1, p. 22-28), especificações (peça 1, p. 30-40) e seção transversal das vias (peça 1, p. 42), conclui-se que a execução de meio-fio engloba os seguintes serviços:

- a) escavação manual de vala em terra até 2 m (0,4 x 0,20 x comprimento);
- b) apiloamento de fundo de vala com maço de 30 kg;
- c) reaterro apiloado de valas;
- d) baldrame com tijolos cerâmicos de 08 furos, espessura = 20,0 cm e altura = 28,00 cm;
- e) chapisco com argamassa de cimento e areia sem peneiramento no traço 1:3, espessura =

5,0 cm;

- f) reboco de cimento e areia sem peneiramento no traço 1:4, espessura = 0,5 cm; e
- g) caiação de baldrame.

17. Entretanto, em que pese considerar a execução de meios-fios em três das seis ruas previstas no convênio, o subscritor do aludido relatório lançou nas planilhas (peça 1, p. 324-334) somente o cômputo dos quantitativos referentes ao serviço de “caiação de meio fio”, incorretamente nominado de “colocação de meio fio”. Por certo que tal fato não merece perdurar, já que totalmente incoerente com a realidade. Afinal, como proceder à caiação de algo que, pelo projeto, especificações e orçamento, sequer foi construído?

18. Nessa linha de raciocínio, apresento à peça 36 o ajuste nas planilhas, com o cômputo de serviços atinentes ao meio-fio executado nas três ruas, agrupando-os em separado para facilitar a visualização. Em síntese:

- a) nas ruas Cícero Ferraz e 20 de Janeiro, atribuí aos demais serviços correlatos o percentual de execução de 100%, igual ao do serviço de “colocação de meio fio” existente na planilha; e
- b) na rua Rodovaldo Nogueira, atribuí a todos os serviços de meio-fio percentual igual ao atestado para os serviços de pavimentação (83,79%), vez que constou no relatório o seguinte trecho em relação ao logradouro: *“constatou-se que a pavimentação em tijolos e o meio-fio foram executados adequadamente”*, mas sem cômputo de quantitativos referentes ao meio-fio na planilha.

19. Obtive então o novo valor de serviços considerados como executados, resumidos à peça 36, p. 7, perfazendo R\$ 72.650,91. Desse valor, aplicando a proporcionalidade conveniada, restariam R\$ 71.893,44 suportados por recursos federais, exurgindo o valor de R\$ 64.412,56 (R\$ 136.306,00 – R\$ 71.893,44) como débito a ser imputado aos responsáveis por serviços não comprovados. A esse valor deve-se acrescentar o atinente aos rendimentos auferidos e não devolvidos, R\$ 8.550,44, uma vez que não houve comprovação de utilização da contrapartida, nem devolução de saldo remanescente. Portanto, o valor final do débito alcança a cifra de R\$ 72.963,00.

IV

20. Do acima exposto, este representante do Ministério Público/TCU manifesta-se de acordo com a proposta apresentada à peça 33, p. 7-8, devidamente alterada para:

- a) substituir o débito histórico de R\$ 92.505,53 pelo valor apurado neste parecer, R\$ 72.693,00, abatendo a diferença de R\$ 19.812,53 dos pagamentos mais antigos na tabela. Assim, a cobrança pelos pagamentos ocorridos em 15/12/2005 (R\$ 16.406,04) e 02/01/2006 (R\$ 2.980,00) deve ser

Continuação do TC nº 024.673/2013-7

desconsiderada, a cobrança pelo pagamento realizado em 31/01/2006 deve atingir o valor de R\$ 18.138,51 e as demais devem ser mantidas; e

b) adicionar a autorização prévia para parcelamento das dívidas, caso requerido, nos termos do art. 217 do Regimento Interno do TCU.

Ministério Público, em fevereiro de 2016.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral