

GRUPO II - CLASSE V - Plenário

TC-030.951/2011-9

Natureza: Auditoria

Órgão/Entidade/Unidade: Município de Eusébio/CE

Responsável: Acilon Gonçalves Pinto Júnior (CPF 091.881.853-20)

Representação Legal: Eugênio de Araújo Oliveira e Lima (OAB/CE 18.264)

SUMÁRIO: AUDITORIA. PREFEITURA MUNICIPAL DE EUSÉBIO/CE. CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE. INDÍCIOS DE EXECUÇÃO FRAUDULENTA. CONSTITUIÇÃO DE APARTADO PARA CONVERSÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de auditoria efetivada no Município de Eusébio/CE, em cumprimento ao disposto no Acórdão 2.298/2011 - Plenário, que autorizou a realização de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) em cinco municípios do Estado do Ceará, com o objetivo de identificar e apurar a possível ocorrência de fraudes e conluio em licitações, bem assim desvio de recursos por parte de agentes públicos e empresas envolvidas.

2. Na fiscalização, verificou-se a aplicação de recursos federais repassados por meio dos seguintes Contratos de Repasse e Convênio:

- a) Contrato de Repasse 0186724-66 (Siafi 550691);
- b) Contrato de Repasse 0198505-67 (Siafi 567551);
- c) Contrato de Repasse 0243730-56 (Siafi 612589);
- d) Contrato de Repasse 0255293-25 (Siafi 630234);
- e) Convênio 710461/2008 (Siafi 639151).

3. Em dois dos ajustes auditados, a seguir referidos, sagrou-se vencedora das licitações a empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., que figurou dentre as empresas investigadas pela Polícia Federal-PF na “Operação Gárgula” (dez/2009) e que possui um sócio administrador presente na composição societária de diversas outras empresas investigadas pela PF em esquema de fraudes em licitações no Ceará.

4. Diante das constatações, o Tribunal determinou, consoante Acórdão 679/2012 - Plenário, a constituição de apartado e a sua conversão em tomada de contas especial para apuração de irregularidades relacionadas à execução fraudulenta do Contrato de Repasse 0243730-56, celebrado objetivando a pavimentação de ruas, ante a ausência de estrutura operacional da empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. para executar a obra.

5. Com relação ao Convênio 710461/2008, cujo objeto consistia na construção de escolas, verificou-se que o montante federal transferido foi integralmente restituído. Assim, considerou-se que houve perda de objeto, inexistindo razão para prosseguir nas apurações de possível fraude no processo licitatório, eis que não houve aplicação de recursos federais.

6. Além disso, por meio da citada deliberação, foi determinada a realização de audiência do Sr. Acilon Gonçalves Pinto Júnior, Prefeito do Município de Eusébio/CE, para que apresentasse razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades apontadas no Contrato de Repasse 0186724-66/2005, celebrado para reforma e ampliação do polo de lazer do município:

“9.5.1. descumprimento de um dos objetivos previstos, relativo à construção de restaurante para uso da comunidade local e dos visitantes no Polo de Lazer do município, haja vista que equipe

de fiscalização deste Tribunal constatou que o restaurante construído, além de encontrar-se com sua estrutura deteriorada (pintura, piso e portas) nunca recebeu os equipamentos que possibilitariam o seu funcionamento, situação que denota descaso para com a coisa pública, omissão antieconômica, e ineficiência administrativa, em face do estado de abandono em que se encontra;

9.5.2. inutilidade da obra de construção da arquibancada da piscina e inércia na adoção de providências no sentido de colocá-la em seu devido uso previsto no contrato de repasse, uma vez que, embora construída, à frente dela se encontra um terreno livre, em que pese a planta do Polo de Lazer indicar que no local deveria ter sido construída uma piscina olímpica (diante da arquibancada), mas a referida obra não foi incluída como objeto do contrato de repasse, nem mesmo foi realizada em momento posterior, configurando-se negligência em permitir a utilização de recursos públicos na execução de objetos que não atenderam o seu objetivo, uma vez que não estão disponíveis para serem utilizados pelos visitantes nem pela população local do município, caracterizando-se ato de gestão antieconômico;”

7. Assim, os presentes autos seguem com a análise promovida pelo auditor da Secex/CE (peça 85) quanto às razões de justificativa apresentadas pelo responsável:

“Razões de Justificativas do Sr. Acilon Gonçalves Pinto Júnior (peça 82 e 83)

25. Na peça 82, por meio de seu advogado constituído, o responsável inicia a sua defesa, argumentando que não participou da realização da licitação, não homologou e tampouco contratou a empresa que realizou a obra auditada, pois todos os atos foram praticados no âmbito exclusivo da Secretaria específica da área, que detinha plena autonomia para tal.

26. Argumenta que houve pareceres e laudos favoráveis à contratação nos moldes efetivamente realizados, bem como foi atestada a conclusão da obra objeto do Contrato de Repasse 0186724-66/2005.

27. No que concerne à questão estrutural do restaurante, defende que a obra foi devidamente entregue, com a estrutura perfeita, sendo natural que, após decorridos sete anos, os elementos superficiais tenham tido algum desgaste. Porém, não houve comprometimento da estrutura, alegando que, conforme documentação que seria acostada aos autos, o restaurante encontraria em boas condições de conservação.

28. Quanto aos equipamentos, explica que todos foram entregues à época da realização da obra e que alguns se desgastaram com o devido decurso do tempo. Porém, tal fato não resultou na ausência do funcionamento do local. Ademais, alega que, pela documentação que será trazida aos autos, comprovar-se-á a existência de todo o aparelhamento necessário, assim como o perfeito estado de conservação do restaurante.

29. Quanto à ausência da construção da piscina, primeiramente informa que a obra não pertencia ao objeto do Contrato de Repasse 0186724-66/2005 e que por diversas vezes foi realizada a licitação para a sua construção, não tendo aparecido qualquer interessado, resultando em sucessivas licitações desertas. Ademais, mesmo por contratação direta, não houve quem quisesse construí-la, tendo em vista as sucessivas licitações fracassadas.

30. Frisa que se tratavam de contratos distintos, o da construção do polo de lazer (incluindo a arquibancada) e o da construção da piscina, destacando que foi integralmente realizado o que estava no Contrato de Repasse 0186724-66/2004, ora auditado.

31. Alega que não haveria como se prever, antecipadamente, que as sucessivas licitações para realização da obra da piscina seriam desertas e que tais fatos foram ocorrendo concomitantemente, chegando-se a um claro impasse: a) se, em razão do fracasso da primeira licitação da obra da piscina, não fosse construída a arquibancada, certamente esta Corte de Contas iria mencionar que não havia sido cumprido integralmente o objeto do Contrato de Repasse 0186724-66/2005; b) se construída a arquibancada prevista no Contrato de Repasse 0186724-66/2005, caso em questão, este Tribunal entenderia por cabível o seu posicionamento.

32. Diante desse impasse, argumenta que Secretaria Municipal relacionada à área entendeu pela conclusão integral do objeto previsto no Contrato de Repasse 0186724-66/2005, buscando uma empresa que se propusesse a realizar a obra da piscina.

33. Quanto às argumentações trazidas na peça 83, o responsável faz juntada de novos elementos à sua defesa, trazendo a declaração de moradores da região, atestando que a obra foi entregue por completo e em perfeitas condições, inclusive com o restaurante funcionando (peça 83, p. 4 e 7).

34. No que tange à inutilidade da arquivancada, em face à ausência da construção da piscina, anexa documentação, demonstrando que foram necessárias quatro publicações de editais para que se conseguisse um interessado na realização da obra, tendo, posteriormente, sido impossibilitada a sua conclusão em razão da falta de liberação da ordem de serviços por parte da CEF.

Análise

35. Inicialmente, o responsável tenta eximir-se da responsabilidade pelos indícios de irregularidades constatados, ao argumentar que não participou em nenhuma fase da licitação e que a licitação e a contratação foram realizadas no âmbito de uma Secretaria específica; entretanto, tal argumento não merece prosperar, ante a jurisprudência deste Tribunal, conforme se observa a seguir.

36. Em que pese o ex-Prefeito alegar a delegação do exercício da função, deve-se lembrar que a jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de que a delegação de competências não afasta a responsabilidade do gestor dos recursos públicos repassados mediante contrato de repasse, mesmo porque se delega como regra a competência, não a responsabilidade, cabendo ao agente delegante a responsabilidade por culpa *in eligendo* ou *in vigilando*, conforme entendimento disposto no Acórdão 863/2013 - Segunda Câmara (v. g.: Acórdão 935/2007, do Plenário; Acórdãos 2.396/2006, 2.658/2007, 2.473/2007, 873/2007, da 1ª Câmara; e Acórdão 5.866/2010, da 2ª Câmara).

37. Logo, permanece sob a responsabilidade pessoal do então prefeito a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos mediante contrato de repasse ou instrumentos congêneres, submetendo-se todo aquele que gere recursos públicos ao dever constitucional e legal de demonstrar o correto emprego dos valores federais, por força do parágrafo único, do art. 70, da Constituição de 1988 e do art. 93 do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967 (v.g.: Acórdãos 225/2000, 27/2004, 1.569/2007, da 2ª Câmara; Acórdãos 1.438/2008 e 6.636/2009, da 1ª Câmara; e Acórdãos 11/1997, 1.659/2006 e 59/2009, do Plenário).

38. Sendo assim, descabe falar em ilegitimidade passiva do responsável, como alegado pelo defendente.

39. Passando à análise dos fatos, no que concerne à construção do restaurante, o responsável defendeu-se arguindo que se a obra foi construída há mais de sete anos, sendo natural que os elementos superficiais tivessem sofrido desgaste.

40. Primeiramente, quanto a este ponto, quando a equipe de auditoria visitou o local da construção do restaurante e identificou o seu abandono e degradação, haviam se passado apenas três anos desde a data de sua construção e não sete anos como alegado pelo responsável.

41. No que concerne às declarações de moradores trazidas pelo ex-gestor, que atestaram o funcionamento do restaurante (peça, 83, p. 4 e 7), ressalta-se que foram anexadas apenas duas e que, ambas, são imprecisas quanto ao tempo de seu funcionamento ao considerarem que 'foi construído um restaurante, que serviu por muito tempo a toda a comunidade circunvizinha, tendo fechado algum tempo depois'. Ademais, o responsável não expôs, em suas razões de justificativa, os motivos que ensejaram o precoce fechamento do restaurante.

42. Com intuito de verificar as condições atuais da estrutura do restaurante, realizou-se uma visita ao Polo de Lazer do Município de Eusébio/CE, em 4/11/2015, e constatou-se que o prédio foi reformado e vem sendo utilizado pela Secretaria Municipal de Saúde de Eusébio como

Farmácia Pública Central, fornecendo medicamentos aos usuários; Laboratório, realizando coletas de sangue; e Ambulatório, realizando pequenos serviços médicos e servindo como apoio às Unidades de Pronto Atendimento-UPA (peça 84.).

43 Segundo o atual Secretário de Saúde do município, Sr. Mário Lúcio Martildes, o prédio começou a ser utilizado com esse propósito em 10/2013, época em que o ex-prefeito, Sr. Acilon Gonçalves Pinto Júnior, era o Secretário de Saúde, e que, entre 2012 e 2013, serviu temporariamente como Cartório de Registro Civil do Eusébio.

44. Apesar da utilização diversa para a qual o prédio foi concebido, entende-se que o objetivo social a que se destina atualmente é, inclusive, de maior importância para a população de Eusébio do que seria se tivesse sendo utilizado como restaurante. Dessa forma, observa-se que os recursos aplicados na construção do restaurante estão sendo utilizados em benefício da comunidade; ademais, cumpre salientar que não foram constatados indícios de que o ex-Prefeito tenha se beneficiado ilicitamente dos recursos que lhe foram confiados, pois no RAE elaborado pela Caixa há a informação de que houve a execução total do objeto pela empresa Geométrica Construções e Incorporações Ltda. (peça 49).

45. É importante destacar que o restaurante foi concebido, principalmente, para o atendimento dos frequentadores do Polo de Lazer. Um dos projetos que estavam previstos para o Polo era a construção da piscina semiolímpica que atrairia mais usuários e, conseqüentemente, haveria maior atendimento a esses usuários pelo restaurante. No entanto, como será visto mais adiante, a piscina até hoje não foi construída e, caso o restaurante estivesse funcionando, o seu funcionamento poderia estar sendo prejudicado, face à ausência da construção do polo aquático previsto, o qual atrairia um maior número de usuários para aquele local.

46. Nesse sentido, apesar do abandono e da degradação do prédio constatado inicialmente pela equipe de auditoria, verifica-se que hoje, embora aproveitado de forma diversa da qual foi planejado, vem beneficiando a comunidade local, provavelmente muito mais do que beneficiaria caso fosse utilizado como restaurante. Dessa forma, em face da análise promovida, propõe-se acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Acilon Gonçalves Pinto Júnior, uma vez que a irregularidade a ele atribuída foi saneada.

47. No que tange à construção da arquibancada da piscina, os argumentos do ex-Prefeito são no sentido de eximir a sua responsabilidade, alegando que houve a execução de 100% do objeto previsto no Contrato de Repasse 0186724-66/2004; que a falta de funcionalidade da arquibancada foi devido à ausência da construção da piscina, prevista em outro contrato de repasse; e que realizou diversas tentativas para a contratação de empresa que realizasse a sua execução, havendo uma única empresa interessada, porém restou prejudicada a sua construção, devido à falta da liberação da Ordem de Serviço pela CEF.

48. De fato, no que concerne as tentativas de contratação de empresa que executasse a obra da piscina, verifica-se que não houve omissão do responsável, pois foram publicados quatro editais de Tomada de Preços 2009.10.07.0001 (peça 83, p. 84 a 105; p. 113 a 125; p. 141 a 153; p. 230 a 240, respectivamente), cujo objeto era a contratação de empresa para prestação dos serviços de construção de parque aquático na cidade do Eusébio/CE, contratando-se a empresa a FCK Construções, Projetos e Instalações Ltda., conforme Termo de Homologação e Adjudicação (p. 322 a 329). Entretanto, não houve a liberação da Ordem de Início dos Serviços pela Caixa Econômica Federal, fato esse que ensejou a emissão de Ordem de Paralisação das Obras (peça 83, p. 349) e, posteriormente, rescisão amigável do contrato (peça 83, p. 354 a 355).

49. Outrossim, conforme atestado no RAE emitido pela Caixa Econômica Federal, o Contrato de Repasse 0186724-66/2004, ora auditado, que teve como objeto a reforma e ampliação do polo de lazer desse município, prevendo a construção de restaurante, banheiros, quiosques, arquibancada da piscina, arquibancada do campo, anfiteatro e urbanização geral, foi executado 100% pela empresa Geométrica Construções e Incorporações Ltda. (peça 49).

50. Entretanto, em que pese as tentativas do ex-gestor em contratar empresa para execução da obra da piscina e a execução da totalidade dos objetos previstos no contrato de repasse, verifica-se aqui que houve um ato de gestão temerário do responsável, pois celebrou Contratos de Repasse cujos objetos estavam intrinsecamente relacionados, e que a falta de execução de um prejudicaria a utilização do outro, como ocorreu.

51. Como já dito, o Contrato de Repasse 0186724-66/2004 tinha como objeto, dentre outros, a construção de uma arquibancada para piscina; já o Contrato de Repasse 0264752/2008 tinha como objeto a construção de uma piscina semiolímpica; entretanto, apenas o primeiro contrato de repasse foi executado, ou seja, houve a execução apenas da arquibancada da piscina, tornando-a imprestável, face à ausência da construção da piscina.

52. Dessa forma, resta clara que houve a prática de um ato de gestão antieconômico do ex-prefeito, que resultou na construção de uma arquibancada sem nenhuma utilidade pública, devendo, portanto, ser responsabilizado pela totalidade dos recursos gastos na execução da arquibancada. Sendo assim, considerando a existência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, entende-se que os autos já podem ser convertidos em tomada de contas especial, com a posterior citação do ex-gestor pelo débito apurado.

53. Todavia, alvitra-se pela sua não conversão, pois o valor envolvido no custo da construção da arquibancada, atualizado, perfaz hoje o total de aproximadamente R\$ 17,5 mil, sendo inferior a R\$ 75.000,00, limite fixado por este Tribunal para dispensa de TCE, e que, em atendimento aos princípios de racionalidade administrativa e da economia processual, deve-se evitar que o custo da apuração e da cobrança seja superior ao valor da importância a ser ressarcida. Portanto, será proposto o arquivamento do processo, sem cancelamento do débito, a cujo pagamento continuará obrigado o responsável, para que lhe possa ser dada quitação.

CONCLUSÃO

54. Face à análise promovida nos autos, quanto ao abandono e degradação do prédio do restaurante inicialmente constatado pela equipe de auditoria, verifica-se que, hoje, o prédio foi reformado e vem sendo utilizado pela Secretaria Municipal de Saúde de Eusébio como Farmácia Pública Central, Laboratório e Ambulatório.

55. Entendeu-se que o objetivo social a que se destina o prédio hoje é de grande importância para a população do município e, caso estivesse sendo utilizado como restaurante, poderia ser que seu funcionamento restasse prejudicado face à ausência da construção da piscina semiolímpica que estava prevista.

56. Como não foram constatados indícios de que o responsável tenha se beneficiado ilicitamente dos recursos que lhe foram confiados e que o prédio hoje vem sendo utilizado pela população do Eusébio, mesmo que de forma diversa da qual foi planejado, entende-se pelo acolhimento das razões de justificativa apresentadas pelo responsável, uma vez que a irregularidade a ele atribuída foi saneada.

57. Quanto à inutilização da arquibancada, face à ausência de construção da piscina, entende-se que o ex-gestor é responsável por tal irregularidade, pois, por meio de um ato de gestão temerário, assinou Contratos de Repasse cujos objetos estavam intrinsecamente relacionados, prejudicando a utilização da arquibancada.

58. Todavia, alvitra-se pela não conversão dos autos em Tomada de Contas Especial - TCE, tendo em vista que o valor envolvido no custo da construção da arquibancada, atualizado, perfaz hoje o total de aproximadamente R\$ 17,5 mil, sendo inferior a R\$ 75.000,00, limite fixado por este Tribunal para dispensa de TCE, e que, em atendimento aos princípios de racionalidade administrativa e da economia processual, deve-se evitar que o custo da apuração e da cobrança seja superior ao valor da importância a ser ressarcida, propondo-se o arquivamento do processo, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso VI, e 213 do RI/TCU c/c os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN TCU 71/2012.

59. Ainda, no que tange à construção da arquibancada da piscina, entende-se que, o Ministério do Turismo deva ser cientificado quanto à necessidade de não aprovar planos de trabalho que incluam no objeto a realização de obras que dependam da execução de outros projetos para terem condições de serem usadas em benefício da sociedade, conforme foi constatado no Contrato de Repasse 0186724-66, em que foi autorizada a construção de uma arquibancada que ficaria diante de uma piscina semiolímpica que não existia no local, não foi incluída no objeto do referido ajuste, nem mesmo foi construída em momento posterior com recursos de outras fontes.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

60. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso VI, e 213 do RI/TCU, bem como no art. 6º, inciso I, c/c o art. 19 da IN TCU 71/2012, sem cancelamento do débito, a cujo pagamento continuará obrigado o responsável, para que lhe possa ser dada quitação;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao Sr. Acilon Gonçalves Pinto Júnior, CPF 091.881.853-20;

c) dar ciência ao Ministério do Turismo sobre a necessidade de não aprovar planos de trabalho que incluam no objeto a realização de obras que dependam da execução de outros projetos para terem condições de serem usadas em benefício da sociedade, conforme foi constatado no Contrato de Repasse 0186724-66, em que foi autorizada a construção de uma arquibancada que ficaria diante de uma piscina semiolímpica que não existia no local, não foi incluída no objeto do referido ajuste, nem mesmo foi construída em momento posterior com recursos de outras fontes, resultando em obra sem qualquer benefício social.”

8. O Secretário da Secex/CE divergiu do encaminhamento proposto, manifestando-se no seguinte sentido (peça 87):

“A única irregularidade remanescente nos presentes autos, após a constituição de apartados para tratar de outras ocorrências danosas, é a inutilização da arquibancada construída no âmbito do Contrato de Repasse 186724-66, para reforma e ampliação do polo de lazer do Município de Eusébio/CE, uma vez que a piscina semiolímpica a que serviria a arquibancada, prevista em outro contrato de repasse, terminou por não ser concluída, primeiro em virtude da falta de interessados a nada menos que quatro licitações e, depois, pelo fato de a Caixa não ter dado a ordem de início dos serviços.

2. O Sr. Auditor entende que a execução dos dois elementos, piscina e arquibancada, em contratos de repasse diferentes configura ato de gestão temerária, cujo dano dele decorrente deve ser imputado ao responsável. Isso não se justificaria, no entanto, porque o valor atualizado aplicado na arquibancada chega tão somente a R\$ 17,5 mil, o que seria insuficiente, pela Instrução Normativa TCU 71/2012, para instaurar a devida tomada de contas especial. Assim, propõe o arquivamento dos autos, mas sem cancelamento do débito, a cujo pagamento continuará obrigado para que lhe seja dada quitação.

3. Entendo, *data vênia*, que a medida é de extremo rigor para o caso, pois, em primeiro lugar, a separação de um mesmo objeto em dois contratos de repasse não configura, por si só, um ato de gestão temerária. Embora o normal seja a assinatura de um único instrumento, isso pode não ser possível em algumas situações. Ademais, o responsável lançou quatro editais de licitação para a obra, antes que aparecesse um único interessado, tendo a Caixa se negado a liberar a execução da obra. Por fim, há que se considerar que o Sr. Acilon Gonçalves Pinto Júnior foi o Secretário Municipal de Saúde que finalmente deu destinação ao restaurante construído com os recursos do convênio, transformando-o em uma unidade de saúde, finalidade muito mais útil à população do que destinação inicial.

4. Ante o exposto, encaminho o processo ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator, por intermédio do duto Ministério Público junto ao TCU, com a seguinte proposta de encaminhamento:

a) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do regimento Interno do Tribunal;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao Sr. Acilon Gonçalves Pinto Júnior (CPF 091.881.853-20).”

É o relatório.