

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação-Geral de Prestação de Contas da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Pesca e Aquicultura (Seap/PR), em desfavor do Sr. Francisco José Teixeira, ex-Prefeito de Icapuí/CE (2001-2004), pela execução parcial e de forma não regular da prestação de contas do Convênio 30/2004 (Termo Simplificado de Convênio peça 1, p. 194-206), Siafi 505561, celebrado por aquele município com a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca/Presidência da República (Seap/PR), cujo objeto consistia na reforma e adequação do ancoradouro da Barra Grande.

2. O relatório de TCE concluiu pela responsabilização do ex-Prefeito Francisco José Teixeira (peça 4, p.210-214). Desse documento a unidade técnica destacou as seguintes ocorrências:

“a) a Prefeitura Municipal de Icapuí/CE recebeu o montante de R\$ 477.830,10 referente aos recursos federais destinados à execução do Convênio 30/2004, repassado em parcela única mediante a ordem bancária 2004OB901005, emitida em 21/10/2004 (peça 5);

b) houve o pagamento integral dos recursos à Construtora Renovar Ltda., empresa vencedora do certame licitatório para execução da obra do Convênio 30/2004, a qual recebeu os seguintes valores (peça 2, p. 30-129):

Nota Fiscal	Data Pgto.	Valor Pago (R\$)	Referente	Peça 2, p.
20	27/10/2004	206.824,14	1a Medição	40
24	05/11/2004	35.695,54	2a Medição	70
24	23/11/2004	104.986,88	1a medição	70
28	03/12/2004	110.000,00	3a Medição	98
31	24/12/2004	32.498,06	4a Medição	122

c) apesar de ter apresentado em sua prestação de contas Termo de Aceitação da Obra e o Relatório de Cumprimento de Objeto, no qual o prefeito municipal de Icapuí/CE, Sr. Francisco José Teixeira, atesta que o objeto do convênio foi cumprido integralmente, executadas 100% das metas estabelecidas, obtendo grande aceitação da população e dos trabalhadores de pesca do município (peça 2, p.160-162), inspeções posteriores realizadas por técnicos da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca evidenciaram que a obra foi executada parcialmente e, ainda, que a porção executada continha várias irregularidades, em especial o não atendimento a especificações técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) (peça 4, p. 80).

d) a Construtora Renovar Ltda. argumentou que houve aditivos ao projeto original que ocasionaram as divergências apontadas pelos técnicos do Ministério da Pesca e Aquicultura. Todavia, conforme se deduz da análise do Parecer Técnico 47/2005-Dilic/Suplap/Seap/PR, item 3 (peça 2, p. 176-194), as medições nas vistorias técnicas foram realizadas já considerando as alterações no plano de trabalho propostas pelo Município de Icapuí/CE;

e) foram concedidas à Prefeitura de Icapuí/CE e à Construtora Renovar Ltda. várias oportunidades para defesa e regularização das pendências e finalização da obra, todavia não houve o atendimento à nenhuma das determinações do órgão concedente;

f) em decorrência do valor de R\$ 368.335,74 relativo a parte da obra não executada ou executada de forma irregular corresponder a mais de 70% dos recursos liberados, considerou-se que o percentual executado não atendeu ao pactuado no Convênio em questão;

g) exame dos autos mostra também que o engenheiro civil responsável pela fiscalização da obra, Sr. Walter Bezerra de Menezes, assinou, em 24/12/2004, laudo técnico no qual atesta que o objeto do Convênio 30/2004 havia sido 100% concluído dentro dos padrões contratados, conforme

medições realizadas (peça 2, p. 126). Também assinou termo de aceitação da obra em 27/12/2004 (peça 2, p. 160-162), juntamente com o Prefeito Municipal, Sr. Francisco José Teixeira, no qual informa que a mesma havia sido totalmente executada e dentro dos padrões técnicos acordados no Convênio 30/2004.

h) o Sr. João José Borges Maia, ex-secretário de Obras e Serviços Públicos do Município de Icapuí/CE, atestou o recebimento dos serviços referentes ao objeto do Convênio 30/2004-Seap/PR e autorizou os respectivos pagamentos, conforme evidenciado nas notas de pagamento inclusas nos autos (peça 2, p. 36, 68, 82, 96 e 120).”

3. Vale frisar que esta TCE somente foi instaurada em 2009, após o julgamento de representação tratada no TC-012.729/2009-3. Por meio do Acórdão 3.472/2009-TCU, a Segunda Câmara determinou à Seap/PR que ultimasse a análise da prestação de contas do convênio em tela e, caso se confirmasse a inexecução parcial do objeto, providenciasse a devida instauração de tomada de contas especial.

4. A Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca adotou as medidas preconizadas na referida deliberação. Diante da ausência de resposta do Sr. Francisco José Teixeira e dos indícios de inexecução do objeto do Convênio 30/2004-Seap/PR, esta tomada de contas especial foi instaurada, resultando na responsabilização desse ex-Prefeito pelo valor integral repassado.

5. O controle interno manifestou-se pela irregularidade das contas (peça 4, p.292-296, 298), com o conhecimento ministerial (peça 4, p.302).

6. O município adotou as medidas judiciais cabíveis com vistas à responsabilização do ex-gestor Francisco José Teixeira.

7. No âmbito deste Tribunal, a Secex/CE considerou que houve a execução parcial e irregular do contrato, o que acarretou no não atingimento do objeto do Convênio 30/2004-Seap/PR. Consequentemente, os seguintes responsáveis foram citados pelos motivos correlacionados abaixo:

a) Francisco José Teixeira, ex-prefeito, pelas assinaturas do Termo de Aceitação da Obra e do Relatório de Cumprimento do Objeto (peça 2, p. 160-162), “informando que a obra havia sido concluída conforme os padrões técnicos exigidos e se encontrava em perfeito funcionamento e atendendo plenamente a comunidade”;

b) João José Borges Maia, ex-secretário de obras, por atestar o recebimento dos serviços e assinar as respectivas notas de pagamento, conforme evidenciado nos autos (peça 2, p. 36, 68, 82, 96 e 120);

c) Walter Bezerra de Menezes, engenheiro fiscal da Prefeitura de Icapuí/CE no Convênio 30/2004, por assinar laudo técnico, em 24/12/2004, em que atesta que a obra foi 100% concluída, dentro dos padrões contratados (peça 2, p. 126), bem assim por assinar o Termo de Aceitação da Obra (peça 2, p. 160), “informando que havia sido concluída conforme os padrões técnicos exigidos e se encontrava em perfeito funcionamento e atendendo plenamente à comunidade”;

d) Construtora Renovar Ltda., empresa contratada, por ter recebido indevidamente da Prefeitura Municipal de Icapuí/CE o pagamento integral pelos serviços referentes ao objeto do convênio.

8. A Construtora Renovar Ltda. não atendeu à citação.

9. A Secex/CE sintetizou as alegações de defesa apresentadas pelos três responsáveis que atenderam às citações da seguinte maneira:

“a) tendo em vista a inércia do órgão fiscalizador, não se pode mais questionar o ato de gestão irregular imputado aos responsáveis, alegando a incidência de prescrição em virtude do transcurso superior a cinco anos entre os fatos em questão e a instauração da TCE, solicitando a extinção do presente feito sem resolução de mérito, conforme o disposto nos arts. 20 e 21, da Lei Orgânica do TCU c/c o art. 211 do Regimento Interno do TCU;

b) apesar de as notas técnicas enfatizarem a não realização total do objeto pactuado, na verdade o objeto do Convênio 30/2004 foi plenamente atendido, sendo que as especificações necessitam apenas de algumas adaptações ou melhorias, além do que as irregularidades apontadas nos relatórios técnicos em algumas partes da obra (rachaduras e fissuras) são fruto da ação do tempo, não sendo da responsabilidade do citado; solicita assim nova inspeção para apurar quais itens não foram concluídos, bem como seus respectivos valores;

c) o Município de Icapuí/CE notificou extrajudicialmente a empresa para fazer as devidas correções na obra, todavia a empresa contratada não realizou as correções em decorrência de a administração municipal sucessora, por razões de natureza política, ter proibido que a empresa efetuasse as correções. Enfatiza ainda que a empresa contratada continua à disposição do município para efetuar as devidas reformas na obra;

d) não foi configurado dano ao erário.”

10. A unidade técnica acolheu apenas as alegações de defesa referentes aos responsáveis João José Borges Maia e Walter Bezerra de Menezes, pois considerou que, de fato, só tomaram conhecimento das irregularidades apontadas após terem sido citados pelo TCU em 2/7/2013 e 22/7/2013, respectivamente (peças 13 e 18).

11. Sustentou que os quase nove anos transcorridos entre a ocorrência dos atos e a inclusão dos mesmos no rol de responsáveis prejudica o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, justificando que as contas dos Srs. João José Borges Maia e Walter Bezerra de Menezes fossem consideradas ilíquidas. Apesar desse entendimento, a secretaria técnica não levou essa conclusão para sua proposta de mérito.

12. A Secex/CE, no entanto, entendeu que o encaminhamento no sentido de considerar ilíquidas as contas não se aplica ao caso do ex-prefeito, Sr. Francisco José Teixeira.

13. Dessa forma, propôs a irregularidade das contas do ex-prefeito, com a imputação de débito, solidariamente, com a empresa contratada, além da aplicação de multas individuais a esses dois responsáveis. Conforme antecipado acima, na proposta de mérito nada constou em relação ao Sr. Walter Bezerra de Menezes, engenheiro fiscal da prefeitura, e ao João José Borges Maia, então secretário de obras.

14. Preliminarmente, observo que as alegações de defesa estabelecem correlação inexata entre alguns institutos processuais no âmbito deste Tribunal, tais como prazo para instauração de TCE, trancamento de contas e prescrição.

15. Deve-se esclarecer que a jurisprudência desta Corte, apoiada em normas que dispõem sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal dos processos de tomada de contas especial, propugna como uma das causas de dispensa da instauração da TCE o transcurso de prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente. Porém, essa previsão não é peremptória, mas sim facultativa. Caso o Tribunal entenda que não restou prejudicado o direito ao contraditório e à ampla defesa esse prazo decenal não é aplicado.

16. Por outro lado, nota-se que antes de o referido decênio completar-se houve a notificação do ex-Prefeito para que regularizasse a situação do convênio em foco. Os fatos remontam ao ano de 2004 e há informações nos autos sobre o encaminhamento de notificação ao ex-Prefeito Francisco José Teixeira em 2009 (Ofício 453/2009-Cocpa/Digea/AS/MPA, peça 4, p.14-168). Portanto, verifica-se que esta TCE foi instaurada tempestivamente, sem ofender os aludidos princípios.

17. Em relação à invocada aplicação dos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 211 do RI/TCU, é necessário comentar que esses dispositivos não se aplicam diretamente à situação em comento. Em hipóteses como a que ora se examina, a jurisprudência pacífica do TCU condiciona o trancamento de contas ao efetivo prejuízo à defesa e ao contraditório, conforme observa-se abaixo:

“O longo decurso de tempo entre a data da transferência dos recursos e a instauração da tomada de contas especial não é razão suficiente para o *trancamento das contas*, o qual só ocorrerá

após a verificação de que o lapso temporal efetivamente prejudicou o exercício, pelo responsável, do direito à ampla defesa e ao contraditório.”

18. Esse entendimento foi registrado, por exemplo, em enunciados extraídos das seguintes deliberações: Acórdão 4.732/2016-TCU-2ª Câmara; Acórdão 444/2016-TCU-2ª Câmara; Acórdão 6.974/2014-TCU-1ª Câmara; Acórdão 729/2014-TCU-Plenário.

19. No presente caso, considero que não houve prejuízo à ampla defesa e ao contraditório, inclusive no que se refere aos senhores João José Borges Maia e Walter Bezerra de Menezes, pois o engenheiro fiscal da prefeitura e o então secretário de obras foram chamados aos autos em 2013, portanto antes do decurso de 10 anos dos fatos, e tiveram ampla oportunidade de se manifestarem no âmbito deste Tribunal.

20. Quanto à prescrição, sem adentrar na teoria relativa a esse instituto, vale ter presente que, no âmbito do TCU, a prescrição é examinada sob duas óticas: prescrição da pretensão ressarcitória e pretensão da pretensão punitiva.

21. A primeira é o meio de defesa invocado em face dos débitos imputados pelo TCU. Atualmente, a jurisprudência do TCU é majoritária no sentido da imprescritibilidade da pretensão ressarcitória da Corte de Contas Federal, matéria que se encontra inclusive sumulada, conforme demonstra o Enunciado 282 (“As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”). Ratificou esse entendimento o paradigmático julgamento do STF no MS 26.210/DF.

22. A segunda é o meio de defesa suscitado contra as sanções aplicadas pelo TCU. O prazo em que ocorre essa prescrição foi objeto de incidente de uniformização de jurisprudência neste Tribunal, que foi decidido em prol da aplicação da prescrição decenal, regra geral prevista no art. 205 do Código Civil (Acórdão 1.441/2016 – Plenário).

23. Dessa forma, considerando que os fatos ocorreram em 2004 e que os responsáveis foram citados em 2013 - o que interrompeu o transcurso do prazo prescricional -, não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva.

24. Assim, entendo que a TCE foi instaurada regularmente e que não se deve considerar iliquidáveis as contas dos senhores João José Borges Maia e Walter Bezerra de Menezes, conforme aventado ao longo do relatório da unidade técnica. Verifico, também, que não ocorreu nenhuma das duas espécies de prescrição.

25. Consequentemente, considero que devem julgadas as contas do ex-secretário de obra e do engenheiro fiscal da Prefeitura de Icapuí/CE no Convênio 30/2004.

26. Cabe consignar que as irregularidades relativas à execução do objeto do convênio vinham sendo tratadas no âmbito da Seap/PR desde 2005, conforme se observa em pareceres técnicos da Seap (nºs 47 e 066/2005 — Dilic/Suplap/Seap, peça 2, p.176 e 256-262). Também, verifica-se que o processo original que resultou na instauração desta TCE contém uma série de documentos sobre a matéria em discussão.

27. Vale lembrar que a responsabilização dos Srs. João José Borges Maia e Walter Bezerra de Menezes decorre do fato de terem informado que a obra havia sido totalmente concluída, que seguiu os padrões técnicos exigidos e que se encontrava em perfeito funcionamento e atendendo plenamente a comunidade, enquanto a Seap apontou que a parte não executada ou executada de forma irregular correspondeu a mais de 70% dos recursos liberados (peça 4, p.80). Inclusive, existe nos autos o reconhecimento pela própria construtora da necessidade de realizar ajustes na obra (peça 4, p. 48).

28. Dessa forma, posiciono-me pela irregularidade das contas desses agentes e pela aplicação de multas aos mesmos, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Afasto a aplicação de débito a esses responsáveis por entender que suas condutas, a despeito de reprováveis, por importarem em declarações falsas que poderiam prejudicar a fiscalização da aplicação dos recursos federais, não são causas diretas do dano apurados nos autos.

29. Concordo com a Secex/CE que a imputação de débito deve recair sobre o ex-prefeito, gestor efetivo dos recursos, e a empresa contratada, recebedora de valores correspondentes a serviços defeituosos ou não executados.

30. Nas alegações de defesa, argumenta-se que o objeto pactuado foi plenamente atendido e que as irregularidades apontadas decorrem da ação do tempo. Solicita-se nova inspeção para apurar que itens não teriam sido concluídos.

31. Concordo com a ponderação da Secex/CE no sentido de que esses argumentos dos responsáveis não se fizeram acompanhar de elementos novos que pudessem comprovar a realização integral do objeto. Além disso, depois de tantos anos, provavelmente várias alterações já foram produzidas na obra, com outros recursos.

32. Os responsáveis alegam também que a Construtora Renovar Ltda. foi notificada judicialmente pela Prefeitura de Icapuí/CE para realizar as correções técnicas apontadas pelo concedente, porém não as fizeram porque não foram autorizadas pela gestão que sucedeu a de Francisco José Teixeira. A unidade técnica não acolhe essa alegação porque ressentido-se da ausência de documento nos autos que comprove que essa empresa procurou a Prefeitura de Icapuí/CE para efetuar tais correções. Considera alegação insuficiente o ofício que a contratada encaminhou à Seap/PR, solicitando orientações de como agir em face da não autorização da prefeitura (Ofício 38/2007, peça 4, p.48).

33. Cabe mencionar que, em atenção ao Ofício 38/2007 da Construtora Renovar Ltda., a Seap/PR elaborou a Nota Técnica 056/2007- Dilic/Suplap/Seap/PR, na qual teceu considerações gerais sobre o encerramento do convênio, chamando para si a responsabilidade por viabilizar a atuação da construtora, senão observe-se:

“(…)

Tais providências, todavia, ainda não puderam ser deflagradas pela empreiteira, em virtude do impedimento, por parte do Poder Executivo Municipal, em autorizar o reinício dos serviços pela construtora. Tal atitude, portanto, está a exigir da Seap/PR uma medida corretiva, visando regularizar a situação para o efetivo encerramento do convênio.”

34. Na sequência dos autos, não se localiza nenhum documento que demonstre que a Seap/PR tenha adotado as medidas anunciadas no excerto acima.

35. Apesar disso, é forçoso concordar com a unidade técnica que era preciso que fosse trazido aos autos provas das negativas da nova gestão ao pedido de autorização para regularizar as pendências na obra. Se a contratada houvesse respondido à citação, teria oportunidade de trazer documentos que poderiam ajudar a esclarecer essa e outras questões suscitadas nestes autos. Diante do silêncio da empresa, não é possível considerar essa alegação como favorável aos responsáveis.

36. Assim, concluo que os elementos constantes dos autos somente permitem considerar parcialmente executada a obra objeto do convênio, na medida em que os responsáveis não lograram comprovar a regularização das incompletudes verificadas na obra, apontadas nas notas técnicas da Seap, a exemplo da Nota Técnica 45/2008-Dilic/Suplap/Seap/PR (peça 4, p. 56).

37. Quanto ao valor do débito, discordo da imputação do montante integral, pois as notas técnicas não registram que a obra, ainda que incompleta, não tenha beneficiado o município. De recordar que o objeto do convênio era a reforma e adequação do ancoradouro da Barra Grande. Considerando que não há informação sobre a não serventia dos itens não impugnados pela Seap (no valor de R\$ 109.494,36), é de se acatá-los como executados. Nesse sentido, a Nota Técnica 56/2007-Dilic/Suplap/Seap/PR (peça 4, p.50) menciona a realização de inspeções que constataram defeitos na obra, mas não afirma que esses inviabilizavam o uso do ancoradouro ou não foram úteis em alguma medida, a saber:

“(…)

1.2. As obras civis correspondentes foram licitadas pela Secretaria de Obras local e contratadas à ‘Construtora Renovar Ltda.’. Foram realizadas duas visitas de inspeção técnica às obras, em dezembro/2004 e agosto/2005. A análise da Coglic/Dilic concluiu, no Parecer nº 047/2005, de 15/08/05, que a proponente não executou regular e integralmente o objeto pactuado. Realizou apenas uma parte dos quantitativos conveniados, e descumpriu as normas preconizadas pela ABNT — Assoc. Brasileira de Normas Técnicas na maior parte dos serviços de engenharia executados.

1.3. A Seap/PR requereu da Prefeitura de Icapuí providências para a correção, pela empreiteira, dos problemas apontados. Nesse sentido, uma nova visita de inspeção técnica ocorreu em julho/2006, pelo próprio Diretor da Dilic. Foi realizada reunião com a ‘Construtora Renovar Ltda.’ e equacionado, no âmbito da empreiteira, o início da correção dos itens pendentes do projeto.

(...)”

38. Consequentemente, o débito deve ser representado somente pelos itens impugnados (no valor de R\$ 368.335,74), conforme apontado na tabela constante do § 33º da instrução da Secex/CE (peça 29), abaixo reproduzida, com a correção de um erro de mudança de dígito (onde se lê R\$ 324.251,60, leia-se R\$ 342.251,60):

Especificação	Execução	Valor R\$
1. Enrocamento pedra p/ contenção talude	Não Executado	18.950,96
2. Drenagem e toma d’água com manilhas de 0,80m		12.384,00
3. Revestimento sarjeta com cimento/areia, traço 1:3, espessura: 3cm (contrapartida)		8.071,96
4. Boca de lobo/drenagem c/ sobretampa (2,00x1,00x1,50)		7.223,28
5. Concreto armado para laje de piso de acesso, espessura: 12cm	Execução não regular	255.444,84
6. Alvenaria em pedra marruada de contenção da rampa de acesso		18.655,56
7. Banco de alvenaria de 2,00m c/ tijolo furado/concreto/concr. Pré-moldado	Não executado	3.441,20
8. Alvenaria em tijolo furado para contenção calçadão espessura: 20cm	Execução não regular	17.302,60
9. Reboco (contrapartida)		777,20
TOTAL (peça 4, p. 80)		342.251,60
Execução da estrutura de resgate e abastecimento de óleo combustível (item 2.2 da Nota Técnica 45/2008-Dilic/Suplap/Seap/PR à Peça 4, p. 56)	Não Executado	26.084,14
TOTAL GERAL		368.335,74

Fontes: Nota Técnica 066/2005 - Dilic/Suplap/Seap/PR, Nota Técnica 056/2007 - Dilic/Suplap/Seap/PR, Nota Técnica 045/2008 - Dilic/Suplap/Seap/PR, Parecer nº 123/2005, Cogpa/Digeai/SA/Seap-PR, Parecer Técnico 47/2005 — Dilic/Suplap/Seap/PR, INFORMAÇÃO N277/2008 — Cogpa/Digeai/SA/Seap-PR (peça 4, p. 80).

Feitos esses ajustes, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de julho de 2016.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator