

Voto

Tratam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) em razão da não execução do objeto do termo de cooperação técnica CRT/AM 2000/2011- Patrulha Mecanizada.

2. O objetivo desse termo de cooperação foi disponibilizar para o município os bens móveis a seguir relacionados, pertencentes ao patrimônio do Incra, para uso exclusivo nos serviços de abertura, recuperação e melhoramento de ramais, de pontes e de bueiros para beneficiar as comunidades assentadas pelo Programa Nacional de Reforma Agrária em Projetos de Assentamento do Incra, nas suas diversas modalidades, ou que venham a ser criados no município de Careiro/AM: uma pá carregadeira de rodas, um trator de esteiras, um caminhão basculante, uma motoniveladora, uma retroescavadeira de rodas, um rolo compactador vibratório e um caminhão de carroceria 3/4.

3. O valor desses bens correspondia a R\$ 1.820.700,00.

4. Os equipamentos foram disponibilizados ao município em 2011, na gestão do prefeito Joel Rodrigues Lobo.

5. No ofício GP/PCM 37/2013, de 14/2/2013, o então prefeito, Hamilton Alves Villar, recém empossado, informou ao Incra que as máquinas apresentavam constantes problemas mecânicos, cujos reparos seriam de custo elevado, e que o município não teria condições de arcar com a “manutenção e o custeio” dos equipamentos. Por fim, informou que “esta Prefeitura Municipal não possui interesse em continuar com as referidas máquinas” e solicitou à Superintendência Regional do Incra no Amazonas que efetuasse “a rescisão do Contrato de Cooperação Técnica, firmado entre as partes” (peça 2, p. 47).

6. Em resposta, seguindo orientação de sua procuradoria especializada, o Incra informou que a devolução do maquinário deveria ser precedida de laudo técnico, atestando que os equipamentos se encontravam em perfeitas condições mecânicas e sem qualquer avaria, acompanhado da prestação de contas do referido termo, de forma que se pudesse identificar os trabalhos e serviços realizados durante o período em que as máquinas estiveram sob a responsabilidade da prefeitura (peça 2, p. 49).

7. Inspeção realizada pelo Incra constatou que alguns dos equipamentos estavam fora de serviço e demandavam reparos. A autarquia, então, condicionou a rescisão do termo de cooperação ao conserto dos equipamentos. O município, em resposta, reiterou a inexistência de orçamento para recuperar os bens.

8. Em virtude dessa controvérsia, o Incra instaurou a presente TCE, cujo dano corresponde ao valor integral de aquisição da patrulha mecanizada.

9. No âmbito deste Tribunal, a responsabilidade foi atribuída solidariamente ao município de Careiro e ao prefeito à época da rescisão, Hamilton Alves Villar. Adicionalmente, foi promovida a audiência do prefeito por ocasião da formalização da avença, Joel Rodrigues Lobo, por não haver comprovação da contratação de seguro para os equipamentos.

10. O ex-prefeito e o município foram, então, regularmente citados nos seguintes termos (peças 10 e 11, respectivamente):

[Hamilton Alves Villar] “2. O débito é decorrente da não comprovação da boa e regular destinação do objeto pactuado no Termo de Cooperação Técnica 2000/2011, firmado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e o Município do Careiro Castanho/AM.

(...)

Conduta: a) Deixar de apresentar a prestação de contas dos trabalhos realizados com o maquinário transferido por força do Termo de Cooperação Técnica CRT/AM 2000/2011; b) deixar de efetuar os reparos, as reposições de peças e a manutenção periódica do maquinário; c) deixar de utilizar o maquinário em uso exclusivo do previsto no objeto pactuado; e d) deixar de repor os bens nas condições em que foram transferidos, quando deveria fazê-lo por imposição legal.” (peça 10)

[Município] “2. O débito é decorrente da não comprovação da boa e regular destinação do objeto pactuado no Termo de Cooperação Técnica CRT/AM 2000/2011-Patrolha Mecanizada, firmado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e o Município do Careiro Castanho/AM.

(...)

Conduta: beneficiar-se diretamente da aplicação irregular do maquinário em serviços realizados em áreas não previstas no Termo de Cooperação Técnica 2000/2011 e do registro dos equipamentos que se encontram na municipalidade, seja na Secretaria de Obras (alguns em péssimo estado de conservação), seja realizando serviços como o transporte de lixo no município.” (peça 11)

11. O município e o ex-prefeito Hamilton Alves Villar não apresentaram alegações de defesa, razão pela qual a Secex-AM propôs considerá-los revéis, dando-se seguimento ao processo, com fundamento no art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, bem como fixar novo e improrrogável prazo para o recolhimento da dívida corrigida monetariamente.

12. A unidade instrutiva considerou também que as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Joel Rodrigues Lobo eram insuficientes para sanar a irregularidade a ele atribuída, razão pela qual propôs julgar suas contas irregulares e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, I, da Lei 8.443/1992.

13. O MP/TCU, em seu parecer regimental, considerou inadequado imputar ao Sr. Hamilton Alves Villar e ao município débito equivalente ao valor de aquisição da patrulha mecanizada. Manifestou-se pelo julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis e por aplicar-lhes a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992.

II

14. Divirjo dos encaminhamentos propostos pela unidade instrutiva e pelo MP/TCU.

15. O ex-prefeito Joel Rodrigues Lobo foi ouvido em audiência por não apresentar o seguro dos equipamentos objeto do termo de cooperação técnica 2000/2011, o que caracterizaria descumprimento da sua cláusula segunda, II, alínea ‘d’.

16. Considero que essa irregularidade não se reveste de gravidade suficiente para ensejar o julgamento pela irregularidade das contas do responsável e a aplicação de multa, mormente por não ter ficado caracterizado qualquer prejuízo dela decorrente.

17. Para o caso de eventual descumprimento do plano de trabalho ou desvio de finalidade, o termo de cooperação técnica faculta ao Incra rescindi-lo unilateralmente e retomar os equipamentos. Não prevê, contudo, qualquer outra sanção ou providência relacionada ao descumprimento do plano de trabalho (peça 1, p. 243-249).

18. Também não estipula obrigação de prestação de contas, nem atribui, ao contrário do que ocorre nos convênios, relação entre recursos repassados e a consecução do objeto da avença, ou seja, não existe uma relação entre desembolso financeiro e execução física.

19. Na verdade, não se trata de convênio de natureza financeira. O Incra disponibilizou os equipamentos para certa finalidade, caracterizado o ajuste como termo de cooperação técnica (peça 1, p. 252-255). Observe-se que o termo de cooperação menciona o Decreto 99.658/1990, que

regulamenta, no âmbito da Administração Pública Federal, o reaproveitamento, a movimentação, a alienação e outras formas de desfazimento de material.

20. Nessa situação, a avença nada prevê quanto às condições em que os equipamentos deveriam ser devolvidos. Nada diz no que se refere à responsabilidade do município em devolver os equipamentos em perfeitas condições de uso; nada diz sobre de quem seria a responsabilidade pelo transporte e guarda dos equipamentos no caso de rescisão.

21. O Incra, unilateralmente, decidiu que somente receberia os equipamentos em condições plenas de uso e, enquanto o município não recuperasse os equipamentos, caberia ao ente municipal manter os equipamentos sob sua guarda e devidamente protegidos (peça 2, p. 77).

22. Não há que se falar, portanto, em débito decorrente do descumprimento/desvio de finalidade do plano de trabalho, motivo que constituiu o fundamento da citação do ente municipal e do ex-prefeito.

23. O débito seria consequência, exclusivamente, da não devolução dos bens em perfeito estado de conservação, decorrente da inadequada preservação dos equipamentos enquanto não devolvidos ou do desgaste decorrente do uso em outras finalidades (as quais, como coleta de lixo, ainda são de interesse público).

24. Pode-se cogitar que caberia ao Incra, responsável pela manutenção de seu patrimônio, recolher os equipamentos, tão logo o município requereu a rescisão, providenciar os reparos adequados, orçados em abril de 2013 em cerca de R\$ 82.000,00 (peça 3, p. 105), e cobrar do município.

25. Não havia qualquer previsão no termo de compromisso no sentido de que os equipamentos só seriam recebidos pelo Incra devidamente consertados, que a responsabilidade da guarda desses seria do município e que a devolução somente seria concretizada mediante apresentação de prestação de contas.

26. Ao que tudo indica, não se cogitava, quando da celebração do termo de cooperação, que poderia haver rescisão unilateral pelo município. O termo de compromisso previa apenas rescisão unilateral por parte do Incra. Imaginava-se que, ao final dos cinco anos, os equipamentos, certamente já bem desgastados, seriam doados.

27. Note-se que os problemas com os equipamentos começaram a aparecer já em 2011, sendo do conhecimento do chefe da unidade avançada do Incra (peça 2, p. 109).

28. Assim, a própria instauração da TCE se tornaria controversa, por não haver certeza quanto à extensão do dano e à definição de responsabilidades.

29. Como bem ressaltou o MP/TCU em sua manifestação regimental, eventual débito não deveria ser avaliado pelo valor integral de aquisição da patrulha mecanizada, mas apenas pelos valores que seriam despendidos para sua recuperação.

30. Havia, também, uma série de providências administrativas a serem avaliadas pelo Incra e que poderiam ter minimizado o dano aos equipamentos cedidos ao município.

31. Medidas que vão desde o imediato recolhimento e reparo da patrulha mecanizada pela entidade, cobrando-se do município os custos de reparação correspondentes, instaurando-se a TCE somente em caso de inadimplência do ente municipal, até a solução do problema nos termos da própria avença.

32. Observo que, apesar de o termo de compromisso ser omissivo quanto às providências a serem tomadas, após a rescisão, por descumprimento do plano de trabalho, ele previa algumas alternativas que poderiam ter sido analisadas.

33. Nesse sentido, conforme sua cláusula segunda, item ‘c’, a questão poderia ter sido objeto de convênio para a transferência de recursos de até 20% do valor da patrulha, para fazer face a despesas de manutenção, bem como poderia ter sido verificada a possibilidade, prevista no parágrafo único da cláusula quinta, de que os equipamentos fossem doados ao município caso fossem necessários para assegurar a continuidade das ações.

“CLÁUSULA SEGUNDA – DAS OBRIGAÇÕES

Ficam estabelecidas as seguintes atribuições e responsabilidades para consecução do objeto do presente instrumento:

(...)

c) Poderá o INCRA, havendo disponibilidade orçamentária, mediante prévia análise de proposta formulada pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE CAREIRO CASTANHO**, em parceria com o comitê gestor – transferir por meio de convênio recursos financeiros no valor de até 20% (vinte por cento) do valor de aquisição da patrulha para fazer face a aquisição de combustível e material de manutenção.

(...)

CLÁUSULA QUINTA – DA VIGÊNCIA

(...)

Parágrafo único

Os bens objeto deste Termo de Cooperação Técnica poderão, a critério do Ministro de Estado, ou autoridade equivalente, ou dirigente máximo desta Autarquia Federal e a pedido da **PREFEITURA MUNICIPAL DE CAREIRO CASTANHO**, ser doados a essa quando, após a vigência deste termo, forem necessários para assegurar a continuidade das ações governamentais. A doação se dará por meio de processo administrativo próprio.”

34. Considero, portanto, que somente após a avaliação dessas medidas pelo Incra seria cabível a instauração de TCE.

35. Da forma como foi feito, a entidade recusou-se a receber os equipamentos, os quais continuaram sob a posse do município. Essa situação possivelmente agravou os problemas de manutenção da patrulha, bem como dificulta, neste momento, a quantificação do dano e a definição de responsabilidades, que se dividem entre o ente municipal e a entidade federal.

36. Diante disso, impõe-se que esta tomada de contas especial seja arquivada, nos termos do art. 212 do RI/TCU.

III

37. Divirjo, também, da proposta de aplicar ao ex-gestor, Hamilton Alves Villar, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992.

38. Como bem registrou o MP/TCU, não restou devidamente comprovada a prática por esse responsável de conduta culposa apta a causar ou agravar a necessidade de manutenção identificada no maquinário que compõe a patrulha mecanizada.

39. Ao assumir a chefia do executivo municipal e identificar os problemas e dificuldades para cumprir adequadamente o termo de cooperação, o ex-gestor propôs ao Incra a rescisão do acordo e a devolução dos equipamentos, que não foram aceitos pela entidade por necessitarem de reparos.

40. Observo, ainda, conforme mencionado anteriormente, que as irregularidades que lhe foram imputadas não foram objeto de disposição expressa no termo de cooperação:

“a) Deixar de apresentar a prestação de contas dos trabalhos realizados com o maquinário transferido por força do Termo de Cooperação Técnica CRT/AM 2000/2011; b) deixar de

efetuar os reparos, as reposições de peças e a manutenção periódica do maquinário; c) deixar de utilizar o maquinário em uso exclusivo do previsto no objeto pactuado; e d) deixar de repor os bens nas condições em que foram transferidos, quando deveria fazê-lo por imposição legal.”

41. Sendo assim, considero elidida a responsabilidade do ex-prefeito Hamilton Alves Villar pelas irregularidades que lhe foram imputadas.

42. Caberia determinar ao Incra adotar as medidas de sua alçada para retomar a posse dos equipamentos e avaliar, com base no Decreto 99.658/1990, mencionado no termo de cooperação, a melhor destinação, sendo mesmo possível a doação ao próprio município, com base no art. 15 do próprio decreto, como previsto no termo de cooperação.

Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado:

9.1. encerrar o processo e arquivar os autos, por ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular, com base no art. 212 do RI/TCU;

9.2. determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) que adote medidas administrativas de sua alçada para retomar a posse dos equipamentos e avaliar, com base no Decreto 99.658/1990, mencionado no termo de cooperação, a melhor destinação, sendo mesmo possível a doação ao próprio município, com base no art. 15 do próprio decreto, como previsto no termo de cooperação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de agosto de 2018.

WEDER DE OLIVEIRA

Relator