

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DA AVENÇA. AUDIÊNCIA E CITAÇÕES. APRESENTAÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. REVELIA DO EX-GESTOR E DO MUNICÍPIO. ELISÃO DA RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. CONTAS IRREGULARES DOS EX-GESTORES. MULTA. DETERMINAÇÃO AO INCRA.

1. Na teoria geral do processo, pressupostos processuais, assim como condições da ação, são questões preliminares, ou requisitos situados no plano da admissibilidade do *meritum causae*. Não influenciam, portanto, na decisão da lide, mas condicionam sua apreciação.

2. A verificação dos pressupostos ou requisitos de admissibilidade para instauração de processo de controle externo não tem relação com a apreciação do mérito do processo em análise pelo TCU. Uma vez conhecidos e instaurados, tais processos seguem *iter* procedimental próprio, determinado pela Lei Orgânica do TCU e respectivo Regimento Interno, bem como pelas normas específicas, no qual são especialmente observados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. O desaguadouro natural desses procedimentos é o julgamento de mérito do direito material, submetido à apreciação do Tribunal de Contas da União.

3. Não há falar em extinção do processo sem julgamento de mérito se, no desenvolvimento da relação jurídica processual, ainda subsistirem elementos que justifiquem a razão jurídica para o conhecimento e julgamento da causa por esta Corte Federal de Contas.

4. O regular processamento do processo de Tomada de Contas Especial e o consequente exercício da jurisdição, por parte do TCU, não se subordinam ao mérito do feito, qual seja, a existência ou não do débito e da responsabilidade discutidos.

VOTO REVISOR

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) em razão de irregularidades na execução do Termo de Cooperação Técnica CRT/AM 2000/2011-Patrolha Mecanizada.

O objeto da avença foi disponibilizar, ao Município de Careiro Castanho/AM, bens móveis (pá carregadeira, trator de esteiras, caminhão basculante, motoniveladora, retroescavadeira, rolo compactador, caminhão de carroceria), pertencentes ao patrimônio do Incra, para o uso exclusivo em ações para beneficiar as comunidades assentadas pelo Programa Nacional de Reforma Agrária em Projetos de Assentamento do Incra.

Os equipamentos foram disponibilizados ao Município em meados de 2011, na gestão de Joel Rodrigues Lobo, cujo mandato de prefeito findou em dezembro de 2012. Em janeiro de 2013, Hamilton Alves Villar tomou posse como prefeito.

No início da sua gestão, em 2013, Hamilton Alves Villar comunicou o Incra sobre a existência de problemas mecânicos nos equipamentos cedidos e sobre a falta de recursos do Município

para promover os consertos, e buscou rescindir o Termo de Cooperação e restituir os bens à autarquia (peça 2, p. 47), nos termos da Cláusula Sétima, item 3, da avença, que conferia ao município o direito de renunciar ao termo (peça 2, p. 19).

O Incra respondeu que a devolução dos bens deveria ser precedida da apresentação de laudo técnico atestando o bom funcionamento mecânico de todos os equipamentos (peça 2, p. 49).

Estabeleceu-se um impasse, durante o qual, o Incra realizou diversas fiscalizações *in loco*, verificando que alguns dos equipamentos se encontravam fora de serviço em razão de avarias mecânicas que demandavam reparos e que outros estavam sendo utilizados em serviços diversos daqueles previstos no Termo de Cooperação Técnica, como no recolhimento de lixo do município (peça 2, p. 85 a 94; peça 3, p. 77-99; 121 a 131 e 187 a 204).

A autarquia determinou ao Município de Careiro o recolhimento do caminhão $\frac{3}{4}$ e caçamba que estava sendo utilizado na coleta de lixo ao local onde o conjunto da patrulha mecanizada estava realizando os serviços previstos no plano de trabalho aprovado (peça 2, p.95)

Expediu requerimentos ao Município exigindo o conserto dos equipamentos para que o Termo de Cooperação fosse rescindido (peça 3, p. 113 e 140) e, em resposta, o Município reiterou a inexistência de orçamento para recuperar os bens (peça 3, p. 146, 147 e 170).

Em razão da falta de solução para o conflito, o Incra instaurou esta tomada de contas especial e concluiu pelo dano ao erário corresponde ao valor integral de aquisição da patrulha mecanizada, sob a responsabilidade, em regime de solidariedade, de Joel Rodrigues Lobo, prefeito signatário da avença, e de Hamilton Alves Villar, sucessor, e do Município de Careiro Castanho.

No âmbito do TCU, a Secex/AM ouviu em audiência Joel Rodrigues Lobo, pela falta de apresentação do seguro dos equipamentos, conforme obrigação prevista no Termo de Cooperação Técnica; e citou Hamilton Alves Villar e o Município de Careiro Castanho, em regime de solidariedade, pelo valor total de aquisição da patrulha mecanizada, em razão das seguintes condutas irregulares:

- I) Hamilton Alves Villar: *“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”*.
- II) Município de Careiro Castanho: *“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”*.

Embora tenham recebido as citações, Hamilton Alves Villar e o Município de Careiro Castanho não compareceram aos autos e foram considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

Joel Rodrigues Lobo apresentou suas razões de justificativas, juntadas à peça 14.

Ao fim das análises, a Secex/AM propôs atribuir o débito no valor total de aquisição da patrulha mecanizada, em regime de solidariedade, a Hamilton Alves Villar (prefeito sucessor) e ao Município de Careiro Castanho, fixando-lhes novo e improrrogável prazo para que efetuem o recolhimento do valor de R\$ 1.820.700,00 atualizado monetariamente.

Propôs ainda julgar irregulares as contas de Joel Rodrigues Lobo, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58 da mesma Lei, em razão da não apresentação de seguro para os equipamentos cedidos por meio do Termo de Cooperação Técnica.

O MP/TCU entendeu que não poderia ser exigida de Hamilton Alves Villar conduta diversa daquela adotada pelo responsável, e julgou inadequada a imputação do débito no valor de aquisição da patrulha mecanizada ao ex-prefeito.

O Parquet Especializado considerou desarrazoada a condenação do Município do Careiro Castanho e propôs julgar irregulares as contas dos ex-prefeito, Joel Rodrigues Lobo e Hamilton Alves Villar, sem débito, e aplicar-lhes a multa individual prevista no art. 58, inciso III, da Lei nº 8.443/92.

O relator, Ministro Substituto Weder de Oliveira, dissentindo das análises da Unidade Técnica e do MP/TCU, entendeu que o Incra instaurou esta TCE sem esgotar as vias administrativas para a solução do problema.

Propugnou que a recusa do Incra a receber os equipamentos, os quais continuaram sob a posse do município, possivelmente agravou os problemas de manutenção da patrulha, o que dificulta, neste momento, a quantificação do dano e a definição de responsabilidades, que se dividem entre o Município e a o próprio Incra.

Propôs arquivar os autos, sem julgamento de mérito, por ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 212 do RI/TCU, tendo em vista que, no seu entender, a TCE nem deveria ter sido instaurada; e determinar, ao Incra, que adote as medidas de sua alçada para retomar a posse dos equipamentos e avaliar a melhor destinação para eles.

Estes autos foram pautados na sessão ordinária da Primeira Câmara de 6/2/2018, quando deles pedi vista para melhor estudar o assunto.

II

Com as devidas vênias, discordo do encaminhamento do relator e alinho-me à proposta do MP/TCU, pelas razões que passo a expor.

Durante o período entre a solicitação de rescisão do Termo de Cooperação Técnica por Hamilton Alves Villar e a instauração dessa TCE pelo Incra, alguns equipamentos da patrulha mecanizada continuaram a ser utilizados pelo Município em serviços nem sempre incluídos no escopo da avença e foram conduzidos por pessoas não habilitadas.

Conforme os relatórios de fiscalização *in loco* do Incra, os equipamentos não receberam manutenção.

Além disso, o prefeito signatário da avença, Joel Rodrigues Lobo, deixou de apresentar o seguro dos equipamentos, o que seria de sua responsabilidade, conforme o termo do ajuste.

Transcrevo os itens “a”, “d”, “g”, “i” e “j” da “Cláusula Segunda – Das Obrigações das Partes”, item “II- Prefeitura de Careiro Castanho”, e parte da “Cláusula Terceira – Do Plano de Trabalho” que foram descumpridos pelos responsáveis:

Cláusula Segunda – Das Obrigações das Partes

(...)

II- Prefeitura de Careiro Castanho

a) Dar aos bens móveis a destinação prevista na Cláusula Terceira deste TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA, respondendo por perdas, danos e pelo uso inadequado, bem como a conservá-los, custeando as despesas de manutenção e funcionamento dos

equipamentos, reparos, reposições de peças, manutenção periódica nos lermos do "Manual do Proprietário", fornecido pelo fabricante, acompanhando o equipamento, quando necessários, sem qualquer ônus para o INCRA - inclusive combustível, lubrificantes e mão de obra dos respectivos operadores, devidamente qualificados para o manuseio dos equipamentos;

(...)

d) Promover, à suas expensas, o seguro dos equipamentos em seguradora reconhecidamente idônea e a manter a documentação em ordem e à disposição do INCRA, para eventuais consultas;

(...)

g) Utilizar-se dos bens móveis somente por meio de pessoas devidamente treinadas e habilitadas regularmente, observando-se necessariamente o teor "Manual do Proprietário", fornecido pelo fabricante;

(...)

i) Realizar serviços de abertura, recuperação ou melhora de ramais, num total médio de 96 km (noventa e seis quilômetros) por ano, e auxiliar de construção ou recuperação de pontes e bueiros;

j) Elaborar, obrigatoriedade até 90 dias do se cada exercício, o Plano de Trabalho, em parceria com o comitê gestor, e apresentá-lo, para devida análise;

(...)

Cláusula Terceira – Do Plano de Trabalho

Para o alcance do objeto pactuado, os partícipes obrigam-se a cumprir o Plano de Trabalho, elaborado pela PREFEITURA MUNICIPAL DE CAREIRO CASTANHO, em parceria com o comitê gestor, e aprovado pelo INCRA antes da assinatura deste Termo de Cooperação Técnica."

As atas de reunião do Comitê Gestor da Patrulha Mecanizada (peça 2, p. 25 – Ata de 26/5/2011; p. 80 – Ata de 5/3/2013; p. 63 – Ata de 2/4/2013,; peça 3, p. 110 – Ata de 6/8/2013) e os relatórios de vistoria *in loco* do Incra (peça 2, p. 87; peça 3, p. 80 a 92, p. 124 a 129, p. 191 a 199) informam que os equipamentos foram utilizados em atividades não previstas, como coleta de lixo; operaram por muito mais horas que aquelas estabelecidas no plano de trabalho, bem como foram conduzidos por pessoas não habilitadas, o que teria levado à depreciação antecipada dos bens.

Os relatórios de visita *in loco* do Incra (peça 3, p. 92-97, p. 130 e p. 200 a 203) informam também a baixa qualidade dos serviços, constantes do plano de trabalho, que foram executados com a patrulha mecanizada.

O documento expedido pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra-AM (peça 3, p. 180 a 182), datada de 20/10/2014, relata que, em março de 2014, a referida Procuradoria manifestou-se no sentido de conceder o derradeiro prazo de 30 dias ao Município de Carreiro para devolver todos os equipamentos da patrulha mecanizada devidamente recuperados. Porém, 6 meses depois, embora o Incra tivesse conhecimento de denúncia de desvio de finalidade no uso da patrulha mecanizada, a autarquia permanecia inerte.

O Incra rescindiu o Termo de Cooperação Técnica somente em 27/5/2015 (peça 3, p. 211) e determinou a instauração da TCE em dezembro do mesmo ano.

Portanto, de um lado, o Termo de Cooperação Técnica não previu as condições em que os equipamentos deveriam ser devolvidos e não estabeleceu de quem seria a responsabilidade pelo seu transporte e guarda, em caso de rescisão; bem como, não dispôs expressamente que o Município deveria prestar contas das atividades realizadas.

Desde o início da sua gestão, em 2013, o ex-prefeito Hamilton Alves Villar, sucessor ao signatário da avença, comunicou o Incra sobre a existência de problemas mecânicos nos equipamentos cedidos e sobre a falta de recursos do Município para promover os consertos, e buscou rescindir o Termo de Cooperação Técnica e restituir os bens à autarquia, nos termos da Cláusula Sétima, item 3, que conferia ao município o direito de renunciar à avença (peça 2, p. 19).

Em abril de 2013, conforme se verifica em orçamento constante dos autos, os reparos foram estimados em R\$ 82.000,00 (peça 3, p. 105), montante significativamente inferior ao dano cobrado nesta TCE, correspondente ao valor original de R\$ 1.820.700,00, referente ao montante total de aquisição da patrulha mecanizada.

O Incra, embora tenha notificado o Município de Careiro, por duas vezes, em 9/10/2013, por meio do Ofício 882/2013/INCRA/SR(15)/AM/GAB, e em 7/4/2014, por meio do Ofício 231/14/INCRA/SR(15)/AM/GAB, para que, no prazo de 30 dias, executasse a manutenção corretiva da Patrulha Mecanizada, quedou-se inerte durante mais de um ano após o pedido do Município de prorrogação do prazo por mais 90 dias para a entrega das máquinas devidamente recuperadas, encaminhado por meio do Ofício 317/2014- GP/PMC, em 10/6/2014 (peça 3, p.147).

Portanto, o Incra, ao recusar-se a recolher as máquinas, alegando que elas somente poderiam ser devolvidas livres de qualquer problema, não adotou a melhor alternativa com vistas a sanar o problema e contribuiu para que as máquinas continuassem a se deteriorar em razão do mau uso e da falta de manutenção.

Como bem colocou o MP/TCU, o imbróglio poderia ter sido resolvido com o recolhimento das máquinas pela Autarquia e com a cobrança pelos respectivos consertos do Município e dos respectivos gestores responsáveis.

De outro lado, as irregularidades referentes à utilização da patrulha mecanizada para serviços não previstos no Termo de Cooperação Técnica; à falta de manutenção e ao mau uso dos equipamentos; ao não cumprimento do plano de trabalho aprovado; bem como, à ausência de apresentação do seguro das máquinas, foram reiteradamente relatadas nas atas de reunião do Comitê Gestor da Patrulha Mecanizada e nos relatórios das fiscalização *in loco* realizadas pelo Incra.

Por conseguinte, não há como eximir a responsabilidade dos ex-gestores quanto a esses aspectos.

Concordo com o relator que não é possível responsabilizar Hamilton Alves Villar pelo valor total de aquisição das máquinas, tendo em vista que foi a insistência do Incra em somente reaver os bens livres de qualquer problema que levou à consolidação do abandono e à perda de alguns dos equipamentos; e que o ex-gestor tentou rescindir a avença e devolver a patrulha mecanizada ainda no início de seu mandato.

Entretanto, Hamilton Alves Villar deve ser responsabilizado por deixar de efetuar os reparos, as reposições de peças e a manutenção periódica do maquinário, e por deixar de utilizar o maquinário exclusivamente nos serviços previstos no objeto pactuado, nos termos do ofício de citação.

Quanto à responsabilização Joel Rodrigues Lobo, signatário da avença, anuo à assertiva de que a ausência de apresentação do seguro dos equipamentos, o que seria da sua responsabilidade, não foi determinante para a ocorrência do prejuízo; porém constitui-se em irregularidade.

No tocante à responsabilidade do Município de Careiro Castanho/AM, não há evidências de que o ente federado tenha se beneficiado com a utilização indevida da patrulha mecanizada. Tampouco, há como quantificar um eventual benefício para o Município.

Ademais, não cabe a aplicação de multa a município, tendo em vista tratar-se de ente federado, pessoa jurídica de direito público.

Por conseguinte, divirjo, com as devidas vênias, do encaminhamento processual proposto pelo relator, no sentido de, diante da dificuldade de quantificar o dano, arquivar os autos, sem julgamento de mérito, por ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 212 do RI/TCU.

As tomadas de contas especiais, uma vez instauradas e devidamente avaliadas, devem ser apreciadas, ainda que, ao final da análise, não seja comprovado o débito ou a responsabilidade pelas eventuais irregularidades.

Na teoria geral do processo, pressupostos processuais, assim como condições da ação, são questões preliminares, ou requisitos situados no plano da admissibilidade do *meritum causae*. Não influenciam, portanto, na decisão da lide, mas condicionam sua apreciação.

A verificação dos pressupostos ou requisitos de admissibilidade para instauração de processo de controle externo não tem relação com a apreciação do mérito do processo em análise pelo TCU. Uma vez conhecidos e instaurados, tais processos seguem *iter* procedimental próprio, determinado pela Lei Orgânica do TCU e respectivo Regimento Interno, bem como pelas normas específicas, no qual são especialmente observados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. O desaguadouro natural desses procedimentos é o julgamento de mérito do direito material, submetido à apreciação do Tribunal de Contas da União.

Portanto, não há falar em extinção do processo sem julgamento de mérito se, no desenvolvimento da relação jurídica processual, ainda subsistirem elementos que justifiquem a razão jurídica para o conhecimento e julgamento da causa por esta Corte Federal de Contas.

O regular processamento do processo de Tomada de Contas Especial e o consequente exercício da jurisdição, por parte do TCU, não se subordinam ao mérito do feito, qual seja, a existência ou não do débito e da responsabilidade discutidos.

Neste caso, a TCE tem por objeto matéria sob a jurisdição do TCU – Termo de Cooperação Técnica para a cessão de bens públicos federais a município – e alberga indício de dano aos cofres públicos federais, decorrente da não devolução da patrulha mecanizada cedida nas condições em que foi disponibilizada ao Município de Careiro Castanho/AM.

Superada a admissibilidade da instauração da tomada de contas especial, não há falar em sua extinção sem julgamento do mérito, salvo fato jurídico superveniente que exclua a competência do TCU para julgar o caso concreto, o que não ocorreu.

Embora não seja possível associar a conduta de Hamilton Alves Villar a um *quantum* específico, da análise da TCE conclui-se pela ocorrência de diversas e graves irregularidades associadas à atuação do ex-gestor. Da mesma forma, remanesce a irregularidade, ainda que de menor magnitude, praticada por Joel Rodrigues Lobo, ao deixar de apresentar o seguro dos equipamentos, descumprindo o avençado.

Julgo, portanto, irregulares as contas de Joel Rodrigues Lobo e de Hamilton Alves Villar e aplico-lhes a multa prevista no art. 58, incisos II e III, respectivamente, da Lei n. 8.443/92, nos valores de R\$ 4.000,00 – para Joel Rodrigues Lobo – e R\$ 30.000,00 – para Hamilton Alves Villar –, sopesados conforme a gravidade da conduta de cada um.

Alinho-me ainda à proposta do relator de determinar ao 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*”, estabelecendo para tanto, o prazo de 30 dias.

Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

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

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Revisor