

GRUPO II - CLASSE I - 2ª Câmara

TC 010.556/2014-1

**Natureza:** Recurso de Reconsideração.

**Órgão/Entidade:** Município de Grangeiro-CE.

**Recorrente:** Emanuel Clementino Grangeiro (788.766.134-04), ex-prefeito.

**Representação legal:** não há.

**SUMÁRIO:** TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CONTAS IRREGULARES COM DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA DOS ARGUMENTOS. ELEMENTOS INSUFICIENTES PARA ALTERAÇÃO DO JUÍZO ANTERIOR. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

## RELATÓRIO

Adoto como parte integrante do Relatório a instrução de mérito do auditor federal de controle externo responsável pelo exame do recurso no âmbito da unidade técnica (peça 61), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo dirigente da Serur (peças 62-63).

### “INTRODUÇÃO

1.1. Cuida-se de recurso de reconsideração (peça 39) interposto por Emanuel Clementino Grangeiro, ex-prefeito municipal de Grangeiro/CE, contra o Acórdão 5.223/2016-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Exmo. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho (Peça 26), retificado por inexatidão material pelo Acórdão 7.246/2016-TCU-2ª Câmara, do mesmo relator (peça 33).

1.2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Emanuel Clementino Grangeiro;

9.2. considerar revel a empresa Êxodo Construtora Ltda., nos termos do art. 12, § 3º, da lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.3. julgar irregulares as contas do Sr. Emanuel Clementino Grangeiro, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, e 19, caput, da Lei nº 8.443, de 1992, para condená-lo, solidariamente com a empresa Êxodo Construtora Ltda., ao pagamento da quantia de R\$ 145.000,00 (cento e quarenta e cinco mil reais), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados desde 7/7/2010 até o efetivo recolhimento, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida importância aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU (RITCU);

9.4. aplicar ao Sr. Emanuel Clementino Grangeiro e à empresa Êxodo Construtora Ltda., individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde já, com amparo no art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e no art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) prestações mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo aos responsáveis que a falta de

pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RITCU);

9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas constantes deste Acórdão, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, caso não atendidas as notificações; e

9.7. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, para o ajuizamento das ações penais e civis cabíveis.

## HISTÓRICO

1.3. Em exame, tomada de contas especial instaurada pela Superintendência Nacional do Incra no Ceará, em desfavor do Sr. Emanuel Clementino Grangeiro, ex-prefeito do Município de Granjeiro/CE (gestão 2009-2012), em razão da não aprovação da prestação de contas do Convênio 26/2009, Siafi 711702/2009, cujo objeto consistia na recuperação do Açude Urtiga, no Projeto de Assentamento Serra Verde.

1.4. Foram repassados para execução do objeto R\$ 145.000,00, creditados na conta específica em 6/7/2010, com a contrapartida municipal prevista de R\$ 3.952,30. As despesas foram todas efetuadas em 7/7/2010, mediante dois cheques, conforme extrato bancário à peça 1, p. 290.

1.5. A tomada de contas especial foi instaurada em razão de o Incra/CE ter identificado que, para a conclusão plena do empreendimento, a Prefeitura deveria ter efetuado serviços de reforma de muro de proteção e dissipador de energia, dentro do item relativo ao vertedouro de alvenaria de pedra, conforme relatório de vistoria técnica à peça 2, p. 132-136.

1.6. Realizada a citação solidária do responsável e da empresa executora dos serviços, o ex-prefeito alegou estarem as obras em fase final de conclusão em 18/6/2012, sem apresentar quaisquer documentos ou justificativas técnicas. A empresa manteve-se silente. A Secex/CE pronunciou-se pela rejeição das alegações, e pela revelia da empresa contratada (peça 22), no que foi acompanhada, na essência, pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) (peça 25).

1.7. Prolatado o Acórdão 5.223/2016-TCU-2ª Câmara (peça 26), o MPTCU manifestou-se acerca de pequeno erro material no *decisum* (peça 32), o que motivou a prolação do Acórdão 7.246/2016-TCU-2ª Câmara (peça 33).

1.8. Irresignado, o Sr. Emanuel Clementino Grangeiro interpõe recurso de reconsideração (peça 39).

## EXAME DE ADMISSIBILIDADE

1.9. O Exmo. Ministro Relator, Aroldo Cedraz, em Despacho à peça 60, conheceu do recurso de reconsideração, apesar de intempestivo, acompanhando o parecer do Ministério Público junto ao TCU (peça 59), que divergiu do exame de admissibilidade proferido pela Serur (peça 54), considerando os novos elementos de análise trazidos pelo recorrente, nos termos dos arts. 278 e 285 do RITCU.

## EXAME DE MÉRITO

### 2. Delimitação

2.1. Constitui objeto do presente recurso definir se as fotografias trazidas pelo recorrente, analisadas em conjunto com os demais elementos constantes dos autos, permitem concluir pela correta execução da avença.

### 3. Da conclusão das obras (peça 39, p. 1-14)

3.1. O recorrente encaminha, em seu arrazoado, elementos adicionais, composto por fotografias, que permitiriam demonstrar a execução dos 15% restantes para conclusão das obras, relativos ao refazimento dos itens muro de proteção e dissipador de energia, dentro do item previsto relativo ao “Vertedouro de Alvenaria de Pedra”.

3.2. Requer a exclusão de sua responsabilidade desta tomada de contas especial, informando que quando da vistoria a obra se encontrava com índice de 85% de conclusão, faltando apenas 15% para o seu término, e que ao receber o relatório de pendências, não poderia deixar de concluir, **ainda dentro do seu mandato**, os serviços para atingir 100% do empreendimento, o qual poderia ter sido novamente vistoriado.

3.3. Informa que mesmo passados 4 anos da realização dos serviços, e ainda que em período de estiagem que assola o Ceará, a represa encontra-se com volume de água suficiente para suprir a comunidade.

### Análise

3.4. As fotografias enviadas pelo recorrente, desacompanhadas de qualquer laudo de engenharia ou de inspeção, não permitem atestar a realização dos serviços pendentes deixados pela empresa construtora,

a saber o refazimento do **muro de proteção** e do **dissipador de energia**, no item 3.0, relativo ao “**Vertedouro de Alvenaria de Pedra**”, conforme memorial de cálculo (peça 1, p. 73) e planilha orçamentária (peça 1, p. 89).

3.5. Cumpre registrar que os referidos itens correspondiam a **mais de 54% do custo total** da obra, alcançando um montante de R\$ 81.197,56, de um valor integral de R\$ 148.952,30 previsto. E essas estruturas são essenciais para a integridade e segurança da barragem, conforme já indicava o relatório de vistoria da Superintendência Regional do Inbra, de 24/2/2011 (peça 1, p. 195):

4.3 - Vertedouro de Alvenaria de Pedra: Os serviços constantes do movimento de terra correspondendo ao item 3.0 - Movimento de Terra, referente ao corte de material do sangradouro em 1a, 2a e 3a categoria, foram executados de forma parcial, não atingindo os volumes previstos na planilha orçamentária do projeto básico, que é de 100 m<sup>3</sup> na sua totalidade,

Quanto ao item Muro de Proteção a Prefeitura somente fez a abertura de 8,30 m de largura do sangradouro, quando o projeto prevê uma largura de 20,00 m, estando assim o referido vertedouro prejudicado em relação à área de escoamento das águas de sangria, o que poderá **ocasionar a lavagem do coroamento, resultando na ruptura da barragem e conseqüentemente o colapso total da obra**. O muro de proteção foi executado em desacordo com o previsto no projeto técnico, tendo a sua altura somente 85 cm, quando está previsto uma altura de 2,00 m. Quanto ao Dissipador de Energia também não fez o solicitado no projeto, tendo a soleira do sangradouro sido feita em forma de escadaria, deixando de executar as caixas de dissipação de energia com enrocamento de pedra jogada, o que ocasionará um aumento da velocidade cinética das águas de sangria, podendo **provocar grande erosão na parte de jusante do vertedouro**. (Grifos acrescidos)

3.6. Insta considerar que Relatório de Vistoria da Superintendência Regional do Inbra no Ceará, datado de **14/2/2012** (peça 2, p. 31-35), indicava que a Prefeitura havia executado a demolição do muro de proteção e do dissipador de energia, cujos serviços não tinham obedecido ao projeto, e que a respectiva reconstrução dessas estruturas deveria ser iniciada logo após os serviços da barragem. Salientava ainda o relatório que o convênio se encontrava **expirado desde 14 de agosto de 2010**.

3.7. Em **4/12/2012**, novo relatório de vistoria do Inbra dava conta de que os trabalhos de reconstrução do muro de proteção e do dissipador de energia haviam sido iniciados, mas não foram concluídos, estando a obra **totalmente paralisada há bastante tempo, levando a crer que a Conveniente não faria a conclusão do objeto do Convênio** (peça 2, p. 136).

3.8. As primeiras fotografias encaminhadas pelo defendente em seu recurso, que não indicam a data a que se referem, apresentam o açude com volume de água aparentemente completo, mas com a vegetação circundante totalmente verde, denotando ter sido tirada no final ou durante a época chuvosa e não de estiagem como alega o requerente, conforme se depreende das imagens à peça 39, pág. 3, 4, 7 e 9.

3.9. Nas fotografias às páginas 4 e 5 é apresentado um amontoado de pedras, sem qualquer indicação da estrutura a que se referem. As fotografias à página 6 reproduzem as estruturas indicadas nas imagens do Relatório Fotográfico do Inbra de 2012 à peça 2, p. 142, correspondentes ao **meio fio e calha** e à **calha implantada no talude de jusante da barragem**.

3.10. A estrutura presente à página 8 refere-se ao coroamento da barragem e respectivo meio fio, indicado igualmente no Relatório Fotográfico do Inbra de 2012, à peça 2, p. 144. Às páginas 10, 11 e 12, são apresentadas imagens da barragem como um todo, igualmente sem indicação da época em que foram tiradas, e algumas estruturas semelhantes a uma mureta ou muro parcialmente construído.

3.11. Não é possível identificar, igualmente, a natureza das estruturas de pedras amontoadas presentes às páginas 13 e 14, recobertas pelo mato.

3.12. Ou seja, não é possível constatar, minimamente, a realização da reforma completa do muro de proteção, conforme indicado no Relatório Fotográfico do Inbra de 2012 (peça 1, p. 146) e muito menos das caixas de dissipação de energia, cujos vestígios sequer são encontrados em quaisquer materiais fotográficos juntados aos autos. A ausência de laudos de inspeção de engenharia, nesse particular, impede a referida identificação.

3.13. Se o recorrente concluiu o empreendimento em seu último mês de mandato, conforme alega, deveria ter solicitado nova vistoria do Inbra, a fim de se eximir de responsabilidade.

3.14. Registre-se que o ex-alcaide foi notificado formalmente, em 2/3/2012 (peça 2, p. 51) e em 3/4/2012 (peça 2, p.59), sobre as pendências registradas para conclusão do empreendimento. Foi feito inclusive contato pessoal com o então Prefeito pelo Engenheiro do Inbra Milton Daniel Moutinho,

tendo o gestor, na oportunidade, se comprometido com o reinício dos trabalhos no sangradouro, assim que as chuvas torrenciais na região cessassem, conforme Informação à peça 2, p. 45, datada de 2/5/2012.

3.15. Efetivamente, o período chuvoso na região de Granjeiro/CE, vai de final de dezembro a início de maio, conforme dados da Climatempo abaixo indicados e assim, desse modo, o Município dispôs de 7 meses de estiagem para conclusão das obras, o que, efetivamente, não ocorreu.

Os dados apresentados representam o comportamento da chuva e da temperatura ao longo do ano. As médias climatológicas são valores calculados a partir de uma série de dados de 30 anos observados. É possível identificar as épocas mais chuvosas/secas e quentes/frias da região

Mês	Mínima (°C)	Máxima (°C)	Precipitação (mm)
Janeiro	22°	33°	155
Fevereiro	22°	32°	165
Março	21°	32°	236
Abril	21°	31°	195
Maió	21°	31°	79
Junho	20°	29°	27
Julho	20°	30°	11
Agosto	20°	31°	6
Setembro	21°	34°	7
Outubro	23°	35°	16
Novembro	23°	35°	19
Dezembro	23°	33°	73

Fonte: <https://www.climatempo.com.br/climatologia/5819/granjeiro-ce> (Acesso em 25/10/2017)

3.16. Com efeito, não restou comprovada a conclusão dos serviços necessários à garantia da integridade e segurança da estrutura da barragem do açude durante o período remanescente do mandato do ex-gestor, estrutura essa que corre o risco de colapso na hipótese de sangrias decorrentes de chuvas em excesso, devido à falta do muro de proteção e do sistema de dissipação de energia, nos moldes previstos no projeto do empreendimento.

3.17. Como tais serviços não foram concluídos pela empresa contratada, mantida está a responsabilização pelo débito integral imputado à pessoa jurídica e ao então Prefeito municipal, ora recorrente.

3.18. Como é cediço nesta Corte de Contas, compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos que lhe são confiados, cabendo-lhe arremeter as evidências da correta aplicação dos valores federais a ele outorgados, nos termos do **Enunciado de Decisão 176**, *verbis*: “Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova”.

3.19. Entretanto, como o Açude Urtiga aparentemente está tendo serventia para a comunidade do Assentamento Serra Verde, vez que retém água ao menos durante o período chuvoso, pede-se vênica para submeter ao juízo de conveniência e oportunidade do Exm<sup>o</sup>. Ministro Relator do recurso de reconsideração a possibilidade de redução do valor da multa imposta ao ex-alcaide e à empresa executora, considerando a funcionalidade parcial da empreitada.

## CONCLUSÃO

4.1. Das análises anteriores, conclui-se não ser possível atestar a conclusão dos serviços parcialmente realizados do **muro de proteção** e do **dissipador de energia**, no item 3.0, relativo ao “**Vertedouro de Alvenaria de Pedra**”, relativos ao Açude Urtiga. Entretanto, devido à aparente serventia da represa para a comunidade local, com o armazenamento de água, propõe-se a redução da multa imposta aos responsáveis.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

5.1. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Emanuel Clementino Grangeiro contra o Acórdão 5.223/2016-TCU-2<sup>a</sup> Câmara, propondo-se, com fundamento no art. 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, para reduzir a multa imputada aos responsáveis;

b) dar ciência desta deliberação aos responsáveis e interessados bem como aos Órgãos cientificados do Acórdão recorrido.”

2. O Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, divergiu parcialmente da proposta de mérito da unidade técnica, nos termos do parecer reproduzido a seguir (peça 64):

“O recurso de reconsideração ora em exame (peças 38/9) foi interposto pelo sr. Emanuel Clementino Grangeiro, ex-prefeito de Granjeiro/CE, contra o Acórdão 5.223/2016 – 2ª Câmara, por meio do qual teve suas contas julgadas irregulares, foi condenado solidariamente em débito com a Êxodo Construtora Ltda. pela importância de R\$ 145.000,00 (data de origem: 7/7/2010) e sancionado com multa proporcional no valor de R\$ 80.000,00 (peças 26 e 33).

A irregularidade das contas e a condenação pelo valor integral transferido decorreram da inexecução parcial do objeto pactuado mediante o Convênio Inkra 26/2009 (Siconv 711702/2009), que visava à recuperação do Açude Urtiga, no Projeto de Assentamento Serra Verde (peça 1, pp. 149/63), e da não consecução dos objetivos pretendidos (peças 26/7).

De acordo com o plano de trabalho aprovado, item “Justificativa da Proposição” (peça 1, pp. 264/8):

“(…) Com a realização desta obra, pretendemos permitir e facilitar o acesso das pessoas à água mesmo após o período chuvoso, favorecendo o desenvolvimento da piscicultura, da agricultura e da pecuária, garantindo um meio econômico de sobrevivência e uma reserva de água natural para o consumo humano e animal, melhorando a qualidade de vida e dando maiores condições de sobrevivência e subsistência às famílias, cerca de 500 famílias residentes nesta localidade e adjacências. O principal objetivo da obra é garantir melhor qualidade de vida à população, inclusive através da abertura de novos postos de trabalho, pelo incremento da indústria do turismo no município e durante a execução da obra com a utilização de mão de obra local.”

Desta feita, em grau recursal, o sr. Emanuel encaminha fotografias “*para comprovar a existência dos serviços na época tidos como faltosos*” (peças 38/9).

O Ministério Público de Contas concorda com o entendimento da Secretaria de Recursos – Serur no sentido de que não há razões para afastamento do débito, visto que, nos termos da instrução à peça 61, em apertadíssima síntese:

a) para a conclusão plena do empreendimento, a prefeitura deveria ter efetuado serviços de reforma do muro de proteção e do dissipador de energia, inclusos no item relativo ao vertedouro de alvenaria de pedra, conforme memorial de cálculo (peça 1, pp. 73/7), planilha orçamentária (peça 1, pp. 89/91) e relatório de vistoria técnica (peça 2, pp. 132/6);

b) as fotografias enviadas pelo recorrente, desacompanhadas de qualquer laudo de engenharia ou de inspeção, não permitem atestar a realização dos serviços pendentes deixados pela empresa construtora;

c) o muro de proteção e o dissipador de energia correspondiam a mais de 54% do custo total da obra, alcançando um montante de R\$ 81.197,56 [peça 1, p. 91], de um valor integral de R\$ 148.952,30 previsto [recursos federais: R\$ 145.000,00, contrapartida: R\$ 3.952,30, peça 1, p. 153]. Essas estruturas são essenciais para a integridade e a segurança da barragem, conforme já indicava o relatório de vistoria do Inkra, de 24/2/2011 (peça 1, p. 195);

d) em 4/12/2012, novo relatório de vistoria do Inkra dava conta de que os trabalhos de reconstrução do muro de proteção e do dissipador de energia haviam sido iniciados, mas não tinham sido concluídos, estando a obra totalmente paralisada há bastante tempo, levando a crer que a conveniente não faria a conclusão do objeto do convênio (peça 2, p. 136);

e) as fotografias encaminhadas pelo defendente [e individualmente examinadas na instrução à peça 61] não permitem verificar, minimamente, a realização da reforma completa do muro de proteção, conforme indicado no Relatório Fotográfico do Inkra de 2012 (peça 2, p. 146), e muito menos das caixas de dissipação de energia, cujos vestígios sequer são encontrados em quaisquer materiais fotográficos juntados aos autos. A ausência de laudos de inspeção de engenharia, nesse particular, impede a referida identificação;

f) não restou comprovada a conclusão dos serviços necessários à garantia da integridade e à segurança da estrutura da barragem do açude durante o período remanescente do mandato do ex-gestor, estrutura essa que corre o risco de colapso, na hipótese de sangrias decorrentes de chuvas em excesso, devido à

falta do muro de proteção e do sistema de dissipação de energia, nos moldes previstos no projeto do empreendimento;

g) como tais serviços não foram concluídos pela empresa contratada, mantida está a responsabilização pelo débito integral imputado à pessoa jurídica e ao então prefeito municipal, ora recorrente.

A unidade técnica especializada, porém, propõe o provimento parcial do apelo do sr. Emanuel, para reduzir a multa imputada aos responsáveis, com base na seguinte argumentação (peça 61, grifos no original):

“3.19. Entretanto, como o Açude Urtiga aparentemente está tendo serventia para a comunidade do Assentamento Serra Verde, vez que retém água ao menos durante o período chuvoso, pede-se vênia para submeter ao juízo de conveniência e oportunidade do Exmº Ministro Relator do recurso de reconsideração a possibilidade de redução do valor da multa imposta ao ex-alcaide e à empresa executora, considerando a funcionalidade parcial da empreitada.

#### **CONCLUSÃO**

4.1. Das análises anteriores, conclui-se não ser possível atestar a conclusão dos serviços parcialmente realizados do **muro de proteção** e do **dissipador de energia**, no item 3.0, relativo ao **‘Vertedouro de Alvenaria de Pedra’**, relativos ao Açude Urtiga. Entretanto, devido à aparente serventia da represa para a comunidade local, com o armazenamento de água, propõe-se a redução da multa imposta aos responsáveis.”

Com as vênicas de estilo, o MP de Contas opina pelo não provimento do recurso de reconsideração ora em exame.

Como visto, não há comprovação, nos autos, de que as irregularidades que deram causa à condenação foram efetivamente sanadas, quais sejam, recuperação do muro de proteção e do dissipador de energia. Também não há prova efetiva de que o açude está, de fato, tendo serventia.

Ainda que houvesse prova da funcionalidade parcial do objeto, no caso concreto, a utilização precária da parcela executada, sem comprovação das condições de integridade e de segurança da barragem, não se prestaria a reduzir o valor do débito ou da multa indicados na deliberação recorrida (peças 26 e 33).

Demais disso, o Ministério Público de Contas destaca, à luz do que consta dos autos, que a multa aplicada guarda coerência com a gravidade dos ilícitos e com o valor atualizado do dano ao erário, não havendo, portanto, razão bastante para reduzi-la.”

É o Relatório.