

GRUPO I – CLASSE VI – Segunda Câmara
TC 031.689/2017-5

Natureza: Representação.

Unidade: Prefeitura Municipal de Alto Alegre/RR.

Representante: Pedro Henrique Wanderley Machado (CPF 023.139.092-04).

Responsável: José de Arimateia da Silva Viana (CPF 383.579.412-49).

Interessada: Superintendência Regional do Incra no Estado de Roraima (CNPJ 00.375.972/0026-19).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. OBRA PARCIALMENTE EXECUTADA E/OU COM QUALIDADE DEFICIENTE. DANO AO ERÁRIO. AUSÊNCIA DE TCE. DETERMINAÇÕES. MULTA. REITERAÇÃO DE DETERMINAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da unidade técnica à peça 37, a qual contou com a anuência de seu dirigente (peça 39):

‘INTRODUÇÃO

1. Trata-se de monitoramento de determinação, decorrente desse processo de representação, dirigida à Superintendência Regional do Incra no Estado de Roraima, por meio do item 1.8.1 do Acórdão 80/2018-TCU-2ª Câmara - Relatora: Ministra Ana Arraes (peça 5).

2. Em pesquisa na base dados do TCU, não foi identificado processo de tomada de contas especial decorrente dessa deliberação.

EXAME TÉCNICO

3. A representação é oriunda da Prefeitura de Alto Alegre (RR) comunicando irregularidades cometidas pelo ex-prefeito daquela municipalidade, Sr. José Arimateia da Silva Viana, na condução do Convênio 4/2014 (Siafi 801938), especificamente a omissão do dever de prestar contas e inexecução parcial do objeto.

4. O Convênio possuía como objeto a recuperação e construção de estradas vicinais no interior do Projeto de Assentamento Paredão, no município de Alto Alegre – RR. O período de vigência foi de 25/4/2014 a 27/4/2016 (após alterações de prazos). O valor total foi de R\$ 3.544.582,77, sendo R\$ 3.473.691,11 de recursos federais e R\$ 70.891,66 de contrapartida do município (peça 2, p. 31).

5. Os repasses federais foram realizados por meio das seguintes ordens bancárias:

Ordem Bancária	Data de Emissão	Valor (R\$)
2015OB800253	11/6/2015	290.591,52
2015OB800247	11/6/2015	1.410.591,52
2015OB800305	8/7/2015	1.120.000,00
2015OB800698	7/10/2015	326.254,04
2015OB800756	4/11/2015	326.254,03
Total		3.473.691,11

6. Para a execução dos serviços, a Prefeitura de Alto Alegre-RR realizou a Concorrência Pública 1/2014, resultando na contratação da empresa JG Comércio e Serviços Ltda. com valor global de R\$ 3.544.582,77, após aditivo de acréscimo. Os pagamentos efetuados à empresa somaram esse valor e ocorreram entre junho/2015 e fevereiro/2016 (peça 2, p. 32-33).

7. De acordo com o relatório de vistoria da Superintendência Regional do Incra de Roraima (SR-25) realizada por dois engenheiros civis do Incra/RR, no período de 10/8 a 19/8/2016, cinco meses após o término das obras, as estradas vicinais apresentaram vários trechos de interrupção após a ocorrência do período chuvoso (peça 2, p. 31-40).

8. Esse relatório registrou que foram contratados 26,36 km de recuperação (Vicinais 02 e 04) e 25,72 km de construção (Vicinais 00, 14, 15 e 16) (peça 2, p. 36). Na vistoria da Vicinal 02, foram localizados pontos de erosão e início de atoleiros que interromperam parcialmente o tráfego de veículos. No trecho construído, foram observados serviços de desmatamento da floresta densa nativa com árvores de todos os diâmetros, movimentação de terra para a regularização do terreno, estabelecimento do greide da estrada, revestimento da pista de rolamento com materiais lateríticos e implantação de soluções para drenagem rodoviária com o objetivo de transpor os córregos existentes e afastar do leito das vicinais as águas das chuvas. Foram constatados trecho com atoleiros, inviabilizando completamente a circulação de veículos (520 metros de comprimento na Vicinal 16), bem como trecho sem execução de revestimento primário (do km 9,6 ao km 12,30 da Vicinal 15), sendo que neste trecho existe ponto de aclive bem acentuado, inviabilizando a subida de veículos no período chuvoso.

9. O relatório concluiu que foram constatados 54 pontos críticos nas estradas vicinais, como atoleiros e erosões que interditaram as estradas em vários pontos. Nos 52,29 km de estradas vistoriadas, constataram-se 2,62 km de trechos interrompidos (somando-se todos os pontos). Foram verificados 47 km de estrada com condições razoáveis, embora sem trafegabilidade, à época, devido os pontos de interrupção. As estradas sofreram desgastes durante cinco meses de chuvas (de março a agosto de 2016). Ao final, a equipe técnica do Incra sugeriu glosar os valores referentes aos serviços executados nesses trechos, incluindo bueiros, aterro e revestimento, perfazendo o valor de R\$ 323.974,72 (peça 2, p. 31-40).

10. O Parecer Técnico 22/2017 da Prefeitura, anexo à representação, descreveu que as estradas apresentam diversos pontos críticos com serviços executados de baixa qualidade e ineficientes (formação de atoleiros, erosões, deficiência na execução/implantação de linhas de bueiros, pontos de interrupção e rompimento de trechos da estrada), sendo que esses fatores impossibilitam o tráfego de pessoas, assim como a socialização de famílias e o escoamento da produção agrícola (peça 2, p. 10-12).

11. O exame inicial da então Secex-RR (peça 3) resultou no Acórdão 80/2018-TCU-2ª Câmara – Relatora: Ministra Ana Arraes (peça 5), conforme a seguir:

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão 2ª Câmara, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos art. 235, 237, inciso III, do Regimento Interno e 103, §1º, da Resolução TCU 259/2014, em conhecer desta representação; em considerá-la procedente; em fazer as determinações sugeridas; e em dar ciência desta deliberação, bem como da instrução à peça 3, ao representante, à Superintendência Regional do Incra em Roraima (SR-25), ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, e ao município de Alto Alegre/RR.

[...]

1.8. Determinações:

1.8.1. à Superintendência Regional do Incra em Roraima (SR-25), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que efetue, se ainda não o fez, a **análise da execução física e financeira do Convênio Incra 4/2014 (Siafi 801938), e instaure, se for o caso, Tomada de Contas Especial**, informando ao Tribunal as medidas levadas a efeito no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da ciência desta deliberação. (grifo nosso)

12. A Superintendência Regional do Incra foi notificada do Acórdão em 19/2/2018 (peças 7 e 12), sendo apresentado (peça 13) e deferido pedido de prorrogação de prazo para seu cumprimento, conforme Acórdão 3.584/2018-TCU-2ª Câmara - Relatora: Ministra Ana Arraes (peça 15).

13. Expirado o prazo para atendimento, em 19/6/2018, não foram apresentadas respostas à aludida determinação, razão pela qual a Secex/RR realizou diligência à Superintendência do Incra em Roraima para que informasse sobre o término da análise da execução física e financeira do Convênio Incra 4/2014 (Siafi 801938), bem como, se fosse o caso, da instauração da Tomada de Contas Especial, conforme determinação exposta no item 1.8.1 do Acórdão 80/2018 - 2ª Câmara, sob pena da aplicação da multa prevista no art. 58, IV, da Lei 8.443/92 (peças 19-20).

14. A Superintendência do Incra solicitou novo pedido de prorrogação de prazo para cumprimento da determinação (peça 21), o que foi mais uma vez deferido, desta vez de quarenta e cinco dias, conforme

Acórdão 8.415/2018-TCU-2ª Câmara - Relatora: Ministra Ana Arraes (peça 23). Assim, o fim do prazo concedido pelo TCU para o cumprimento do Acórdão 80/2018 expirou em 3/8/2018.

15. Em 31/10/2018, a SR(25) manifestou-se acerca do subitem 1.8.1 do Acórdão 80/2018 (peça 26), no entanto, não houve o cumprimento dessa deliberação. Consequentemente, foi promovida nova diligência, em 29/1/2019, para que aquela regional encaminhasse ao Tribunal documentos que comprovassem o cumprimento da determinação do Tribunal (peças 29-30).

16. Em resposta, a SR(25) comunicou, em 19/2/2019, que a Prefeitura foi notificada para recolhesse aos cofres públicos a importância de R\$ 412.340,22 (peça 31), no entanto não foram encaminhados documentos que comprovassem as informações.

17. Nova diligência foi promovida, desta vez para que a unidade demonstrasse a análise da execução física e financeira do convênio, que concluiu pela glosa de R\$ 412.340,22, e comprovasse as medidas adotadas junto à conveniente visando reaver aos cofres públicos a quantia identificada como indevidamente paga em decorrência da análise da prestação de contas do convênio (peças 34-35).

18. O superintendente da SR(25), em atendimento à diligência, encaminhou, em 29/4/2019, o parecer técnico elaborado por aquela unidade, em 12/2/2019, sobre a prestação de contas do convênio, dando enfoque aos relatórios e medições apresentados pela Prefeitura de Alto Alegre-RR (peça 36).

19. Destacam-se as seguintes informações contidas nesse parecer técnico (peça 36, p. 4-7):

a) em março de 2016, a Prefeitura de Alto Alegre-RR deu como concluída as obras do convênio, porém, logo a seguir ocorreu o período chuvoso causando pontos de interrupções nas estradas vicinais recém-construídas, deixando partes das estradas intransitáveis;

b) a Prefeitura foi notificada pelo Inbra a corrigir os pontos de interrupção para garantir o funcionamento das estradas, porém não realizou as intervenções necessárias;

c) em agosto de 2016, a SR(25) efetuou vistoria nas obras e constatou que havia 52,09 km de estradas vicinais construídas/recuperadas em condições razoáveis de estabilidade para o trânsito de veículos e 2,62 km de pontos críticos de atoleiros e interrupções. Esses pontos que precisavam de correções representavam R\$ 323.974,72 do contrato;

d) em nova vistoria (agosto/2017), a unidade constatou as mesmas pendências apontadas na vistoria anterior;

e) houve tentativas de análises técnicas e financeiras dos relatórios e medições, porém a Prefeitura não inseriu as informações no Siconv;

f) após notificada da ausência de informações do Siconv, a Prefeitura anexou, nesse sistema, em 3/9/2018, relatório da empresa executora, juntamente com projeto *as built* dos serviços executados, porém não fez referências às pendências encontradas nas obras;

g) solicitadas as justificativas para as ocorrências, a Prefeitura admitiu, em novembro/2018, a existência das pendências;

h) em setembro/2018, a SR(25) promoveu nova visita e constatou que os agricultores fizeram acessos improvisados nos pontos rompidos e continuam utilizando as estradas construídas e recuperadas para acessar os seus lotes de terras;

i) integra o processo de prestação de contas notificação da empresa J. G. Comércio e Serviços Ltda. emitida pela Prefeitura informando as pendências da obra e a ausência de ações para a solução dos problemas. A medição final ocorrida em abril de 2016 sofreria glosa de R\$ 316.935,65;

j) está anexado aos autos de prestação de contas manifestação do então técnico da obra de que os serviços foram aprovados e recebidos pela Prefeitura. Os danos causados foram ocasionados pelo grande volume de chuvas, com vazões acima das estimativas do projeto, não sendo possível prever esta situação por se tratar de área de floresta e de não ter sido realizado levantamento por aerofotogrametria para identificação das micro e macro bacias de contribuição, que são dados necessários para dimensionar com precisão os dispositivos de drenagem das rodovias. Esse levantamento não foi previsto no contrato;

k) por fim, o parecer concluiu que as obras do convênio foram parcialmente executadas, não tendo sido saneadas as pendências apontadas pela fiscalização, cabendo a devolução do valor de R\$ 317.495,23 ao Inbra, após dedução da contrapartida municipal de 2% (R\$ 6.479,49).

20. Os documentos técnicos do Inbra/RR citados indicam que houve falhas na recuperação e construção das estradas vicinais que resultaram nos pontos críticos, porém não é possível precisar se essas falhas decorrem de projetos mal elaborados ou de erros de execução por parte da empresa. As respostas para essas questões são fundamentais para definir as responsabilidades pelos danos apontados pela unidade concedente.

21. A jurisprudência predominante desta Corte estabelece que a apuração de irregularidades na aplicação de recursos da União compete, primeiramente, ao órgão ou à entidade da Administração Pública Federal responsável pela sua gestão, sendo medida de exceção a instauração de tomada de contas especial diretamente pelo TCU (Ex.: Acórdão 2467/2016 – Primeira Câmara – Relator: Augusto Sherman; Acórdão 730/2019-Plenário – Relator: Augusto Nardes), ou seja, cabe à SR(25) a análise da prestação de contas do Convênio 4/2014, a manifestação conclusiva e a instauração da devida tomada de contas especial, assim como determina o Decreto 6.170/2007 e o item 1.8.1 do Acórdão 80/2018.

22. Por meio de consulta à plataforma de convênios (www.convenios.gov.br), observa-se que a situação do ajuste permanece sem a apreciação definitiva da prestação de contas. Também no mesmo status está o Convênio 5/2014 (SIAFI 801944) com objeto similar, recuperação de 35,60 km de estradas vicinais (Vicinas 6 e 7) no mesmo Projeto de Assentamento Paredão. O prazo para prestação de contas do Convênio 5/2014 expirou em 3/3/2017 e até o momento a prestação de contas encontra-se em análise.

23. Nota-se a inércia da SR(25) para se manifestar conclusivamente sobre os convênios, inclusive sobre o Convênio 4/2014, descumprindo os dispositivos legais citados e o Acórdão 80/2018.

24. De acordo com o Decreto 6.170/2007 (art. 10, §8º), a unidade concedente teria o prazo de um ano a partir da apresentação da prestação de contas (data limite para prestação de contas no Contrato 4/2014 foi 27/6/2016 – peça 2, p. 32), prorrogável por igual período quando devidamente justificado, para análise da prestação de contas e a manifestação conclusiva. A ausência de decisão sobre a aprovação pelo concedente poderá resultar no registro de restrição contábil do órgão referente ao exercício em que ocorreu o fato (art. 10, §12).

25. Vale ressaltar que a comunicação do Acórdão 80/2018 alertou ao superintendente da SR(25), Antônio Adessom Gomes dos Santos, ainda hoje no cargo, que o não cumprimento de determinação deste Tribunal poderia ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992, a qual prescinde de realização de prévia audiência, nos termos do art. 268, § 3º, do Regimento Interno/TCU (peça 7) (exemplo de aplicação de multa sem audiência prévia: Acórdão 4216/2010 - Primeira Câmara – Relator José Múcio Monteiro). Também os ofícios de diligências dirigidos à UJ avisaram sobre as consequências do não cumprimento de decisão desta Corte (peças 24, 29, 34).

26. Portanto, pelo não cumprimento do item 1.8 do Acórdão 80/2018 – 2ª Câmara, o superintendente da SR(25) deve ser apenado com a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei nº 8.443/1992. Cabe ainda reiterar a determinação anterior do TCU visando ao deslinde do processo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) aplicar ao Sr. Antônio Adessom Gomes dos Santos, CPF 192.955.102-91, a multa prevista no artigo 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até o efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor, nos termos do artigo 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno/TCU;

b) autorizar o *desconto da dívida na remuneração do servidor*, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendida a notificação e não seja possível o desconto na remuneração do responsável;

d) determinar à Superintendência Regional do Incra em Roraima (SR-25), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, e em reiteração ao item 1.8.1 do Acórdão 80/2018 – Segunda Câmara, que promova, no prazo de sessenta dias, a análise da prestação de contas do Convênio Incra 4/2014 (Siafi 801938), manifestando-se conclusivamente, e instaure, se for o caso, tomada de contas especial, informando ao Tribunal as medidas levadas a efeito ao findar esse prazo;

e) dar ciência à Superintendência Regional do Incra em Roraima (SR-25) que o não cumprimento da determinação do item anterior sujeitará ao superintendente daquela unidade a multa prevista no art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/92, bem como poderá resultar no registro de restrição contábil da unidade gestora, conforme dispõe o art. 10, §12, do Decreto 6.170/2007;

f) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Superintendência Regional do Incra em Roraima (SR-25) e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra);

g) determinar à Secex AgroAmbiental que proceda ao monitoramento da determinação precedente.”



É o relatório.