

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 006.886/2009-0.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Irauçuba/CE.

Responsável: Antônio Evaldo Gomes Bastos (CPF 190.711.593-53).

Advogados constituídos nos autos: Daniel Carlos Mariz Santos (OAB/CE nº 14.623); Isabelle Maria Campos Vasconcelos Chehab (OAB/CE nº 15.626); Lennon de Araújo Félix (OAB/CE nº 19.276); e Priscila Sabino Uchôa (OAB/CE nº 21.001).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. CONSTRUÇÃO DE PASSAGENS MOLHADAS EM DESACORDO COM O PROJETO. CITAÇÃO. IDENTIFICAÇÃO DE OCORRÊNCIA DE CONTEXTO CLIMÁTICO ANORMAL. IMPOSSIBILIDADE DE SE ATRIBUIREM AS DIVERGÊNCIAS VERIFICADAS NA EXECUÇÃO DA OBRA COMO CAUSA EXCLUSIVA DE SUA DESTRUIÇÃO. AFASTAMENTO DO DÉBITO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. QUITAÇÃO.

RELATÓRIO

Em exame tomada de contas especial instaurada pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs em desfavor de Antônio Evaldo Gomes Bastos, em vista do não cumprimento do objeto do Convênio PGE 165/2002 celebrado com o município de Irauçuba/CE, que tinha como objetivo a realização de obras de construção de passagens molhadas sobre o riacho Jurema (estrada Juá-Jurema) e o riacho Conceição (localidade Conceição), no referido município.

2. Os recursos necessários à implementação do ajuste foram orçados e aprovados no valor total de R\$ 148.691,60, sendo R\$ 125.800,00 à conta do concedente e R\$ 22.891,60 a título de contrapartida.

3. No âmbito do TCU, os autos foram instruídos pela Secex/CE, que promoveu a citação do referido responsável e, ainda, efetuou diligência junto à atual administração de Irauçuba/CE, com vistas a obter as seguintes informações:

*“esclarecimentos/documentos necessário ao saneamento do processo de Tomada de Contas Especial, instaurada em razão do não cumprimento do objeto pactuado no Convênio PGE 165/2002, celebrado entre o DNOCS e a Prefeitura Municipal de Irauçuba-CE, que tinha como objetivo a construção de passagem molhada sobre o Riacho Jurema (estrada Juá-Jurema) e passagem molhada sobre o Riacho Conceição (localidade Conceição) no Município, de acordo com o Plano de Trabalho aprovado (fls. 16/19), porquanto mediante vistoria **in loco**, realizada pelo órgão repassador dos recursos, foi verificado que as obras objeto do respectivo convênio foram realizadas em desacordo com as especificações e os dimensionamentos do projeto, tendo em vista as apurações abaixo discriminadas, encaminhando-se as mesmas cópias enviadas ao citado:*

Quanto à Passagem Molhada Sobre o Riacho Conceição: foi construída de forma distinta daquilo que determina às especificações e os dimensionamentos do projeto, tendo sido destruída pela ação de enxurrada;

- com a destruição parcial da obra, pode-se verificar todo o corpo da passagem molhada, permitindo as seguintes observações:

- não se pode obter visualização, sem escavação, quanto a existência de fundações além da profundidade de 2,30, medidos a partir do coroamento;

- as paredes laterais construídas com largura uniforme de 0,80m, em desconformidade com o perfil projetado;
- não foi construído o enrocamento de pedra junto à parede de jusante;
- o capeamento do coroamento foi executado com uma espessura de 0,70m, sem juntas de dilatação;

- não foi colocada placa de identificação da obra;

Quanto à Passagem Molhada Sobre o Riacho Jurema: encontra-se com realização distinta do projeto original, tendo sido, construída com uma extensão de 46,10m x 4,00m de corpo; com rampas de 5,10m na ombreira esquerda, com largura de 4,00 a 5,80m, perfazendo um comprimento total de 56,30m, tal fato alterou, para maior, o valor da lâmina de sangria, calculada no projeto para um máximo de 0,32m;

- as medições efetuadas, somente após a conclusão da obra, não permitem avaliações relativas a fundação, construção das paredes, núcleo, pavimentação, cabendo apenas as seguintes observações:

- não foi realizado o enrocamento de pedra junto a jusante;
- não foi colocada placa de identificação da obra;
- não foi construído aterro de acesso a ombreira esquerda da passagem molhada, aterro este, não previsto no previsto no orçamento.”

4. Em atendimento à citação, o responsável apresentou a documentação de fls. 107/170. Por sua vez, o atual prefeito do município de Irauçuba/CE remeteu a este Tribunal os documentos juntados às fls. 173/264.

5. Passo, assim, a reproduzir, com ajustes de forma, o exame de mérito apresentado na instrução de fls. 265/269 pela Secex/CE, nos seguintes termos:

“(…) 3.1. O Sr. Antônio Evaldo Gomes Bastos, ex prefeito municipal, apresenta suas alegações de defesa às fls. 107/11. Em essência, seus argumentos podem ser sumarizados conforme disposto a seguir.

3.1.1 De pronto, o ex-gestor afirma que a presente TCE foi instaurada intempestivamente, descumprindo-se, dessa forma, o estabelecido no § 1º da IN/TCE nº 13/1996, c/c o previsto nos §§ 4º, 7º e 8º do art. 31 da IN/STN nº 01/97.

3.1.2 Afirma também que, após a última vistoria realizada pelo DNOCS, requereu prazo para entrar em contato com a construtora vencedora da Licitação, com o intuito de sanar as possíveis irregularidades.

3.1.3 Nessa esteira, argumenta que a construtora apresentou documentos confirmando que utilizou todo o dinheiro objeto do convênio para a construção das duas passagens molhadas. A documentação apresentada mostra que os valores recebidos pela construtora correspondem ao total do convênio, de acordo com as notas fiscais cujas cópias são trazidas aos autos.

3.1.4 Lembra que uma das passagens molhadas, especificamente a do Riacho Conceição, foi destruída pelas chuvas, não se tendo como avaliar ou especificar qualquer atecnia referente à obra em comento.

3.1.5 Quanto à outra passagem molhada, a do Riacho Jurema, esta também foi construída de acordo com o Projeto, com exceção de um aterro de acesso à rampa da ombreira esquerda, que, por sinal, não estava previsto no projeto, mas que tinha valor irrisório em relação ao montante utilizado na obra, e que, ademais, estava sendo providenciado à época da construção.

3.1.6 O ex-prefeito afirma que a necessidade da construção de rampa de acesso da passagem molhada sobre o riacho Jurema, que não estava prevista no projeto, seria de responsabilidade do DNOCS, conforme cláusula segunda do convenio.

3.1.7 Ainda sobre o convênio, assegura que o DNOCS não cumpriu a cláusula terceira, uma vez que não acompanhou a execução do objeto do convênio, mandando seus fiscais, apenas após a construção total da obra.

3.1.8 *Conclui sustentando que o município cumpriu sua parte na avença integralmente e que a pretensão da União de reaver os recursos consistiria num enriquecimento sem causa por parte do ente público.*

3.2 *A análise das alegações de defesa será feita na mesma ordem da apresentada pelo ex-gestor municipal.*

3.2.1 *A instauração eventualmente intempestiva de TCE, conquanto implique falha da administração, que deve ser coibida pelo TCU, não tem o condão de eximir o responsável dos danos que também eventualmente tenha causado ao erário.*

3.2.2 *Do mesmo modo, pouco interesse tem ao TCU a apresentação de recibos pela contratada demonstrando que o particular recebeu a totalidade dos recursos do convênio. Interessa ao Tribunal o cumprimento da avença e a consequente entrega da obra ou do serviço objeto do convênio à população. No caso em tela, tal não ocorreu. Mesmo com o pedido de prazo por parte do ex-gestor, não ficou patente qualquer atitude da construtora no sentido de consertar as graves falhas apontadas pela fiscalização do DNOCS.*

3.2.3 *A passagem molhada destruída apenas serviu para comprovar a pobre qualidade estrutura e de execução da passagem molhada. A falha na fiscalização do DNOCS foi mitigada pelo exame dos restos da passagem molhada destruída pela cheia, ocasião propícia a se comprovar o desacordo entre o projeto e sua execução.*

3.2.4 *Quanto à passagem molhada do Riacho Jurema, que teria sido construída de acordo com o Projeto, com exceção de um aterro de acesso à rampa da ombreira esquerda, que, segundo o ex-prefeito, estava sendo providenciado à época da construção, tanto a fiscalização quanto a atual administração municipal de Irauçuba/CE (cf, documento às fls. 175, Vol. Principal) atestam o não cumprimento da obra.*

3.2.5 *A cláusula segunda do Convênio, fls. 10, vol. Principal, ao contrário do que afirma o ex-prefeito, não trata da responsabilidade do DNOCS pela execução de obras, mas apenas da responsabilidade da autarquia pela aprovação do plano de trabalho.*

3.2.6 *De fato, a cláusula terceira trata da obrigação do DNOCS de fiscalizar a construção, mister do qual a autarquia não esteve à altura de cumprir. Conforme já exposto, tal falha do DNOCS não exime o ex-gestor de qualquer responsabilidade pela má aplicação de recursos públicos postos à sua disposição.*

3.2.7 *Por fim, a responsabilização pela possível má gestão de recursos não pode recair sobre a população de Irauçuba/CE. Tampouco pode ficar o erário sem o retorno dos recursos públicos que destinou àquele município cearense. Desse modo, a responsabilidade pela má gestão recairia sobre o ex-prefeito, tendo como ação mais visível a instauração da presente TCE.*

3.2.8 *Diante do exposto, a conclusão a que podemos chegar é a de que as alegações de defesa trazidas à colação pelo ex-prefeito municipal de Irauçuba/CE, Sr. Antônio Evaldo Gomes Bastos, não conseguem afastar sua responsabilidade pela não execução das duas passagens molhadas objeto do Convênio nº PGE 165/2002.*

3.3 *Um ponto ainda a ser examinado nesta análise refere-se às possíveis falhas verificadas na fiscalização do convênio e que várias vezes foram invocadas, ainda que de modo infrutífero, nas alegações de defesa antes analisadas. Hoje em dia, o TCU tem atentado para apuração e para a responsabilização dos concedentes quanto à ausência de acompanhamento e de fiscalização **in loco** da execução de convênios e quanto à ausência de instauração tempestiva de Tomada de Contas Especial, quando for o caso.*

3.3.1 *O TCU é sensível à extrema importância da descentralização de gastos, mormente em um país de dimensões continentais como é o nosso caso. Essa descentralização operativa decerto é acompanhada por uma forte centralização normativa, que impõe regras e determina como se dá a correta aplicação dos recursos descentralizados. São exemplos dessa centralização normativa o pioneiro Decreto-Lei nº 200/67, a Lei nº 8.666/93 e as Instruções Normativas da STN, que regulam os convênios firmados entre entidades públicas.*

3.3.2 É desses normativos que surgem, por exemplo, determinações de que as parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado e que se deve comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos, ficando a entidade ou órgão descentralizador responsável pela fiscalização dessa aplicação.

3.3.3 No caso sob exame, o DNOCS de fato falhou nas suas atribuições de fiscalização. Diante dessa constatação, há dois caminhos possíveis de serem tomados diante das circunstâncias. O primeiro deles é a promoção de audiências dos responsáveis pela fiscalização por parte da autarquia para que apresentar razões de justificativas em face do não acompanhamento da execução do convênio sob análise e que redundou na consequente instauração intempestiva da presente TCE.

3.3.4 O segundo caminho possível é o de determinar ao DNOCS que, nos próximos convênios que vier a contratar, centre-se nas suas atribuições de fiscalização, sob pena de incorrer em faltas puníveis segundo a nova diretriz do TCU de responsabilizar também os repassadores.

3.3.5 A opção dessa análise é pelo segundo caminho. A explicação pela tomada de posição deriva do fato de que à época dos acontecimentos o Tribunal não usava de responsabilizar os repassadores. Nessas circunstâncias, seria injusto imputar o DNOCS por condutas que até então não eram sancionadas.

3.3.6 Evidente que nas situações futuras não poderá mais o DNOCS escudar-se no desconhecimento da possível responsabilização dos repassadores, já que esta própria instrução, se corroborada por Acórdão, servirá de marco temporal da nova forma de operar adotada pelo TCU.

3.3.7 As considerações que foram feitas acabam por conduzir a análise à seguinte proposta de encaminhamento.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

4.1 Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo que este Tribunal:

a) julgue, com fundamento nos artigos 1º, inciso I; 12, § 3º, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', 19, caput e 23, inciso III da Lei 8.443/92, c/c os artigos 1º, inciso I, 209, inciso I, 210 e 214, inciso III do Regimento Interno/TCU, irregulares as presentes contas e o condene o Sr. Antônio Evaldo Gomes Bastos, CPF nº 190.711.593-53, ex-prefeito Municipal de Irauçuba-CE, ao pagamento da importância de valor original R\$ 125.800,00 (cento e vinte e cinco mil e oitocentos reais), com ocorrência do débito em 15/09/2003, em virtude do não cumprimento do objeto pactuado no Convênio PGE 165/2002, celebrado entre o DNOCS e a Prefeitura Municipal de Irauçuba-CE, que tinha como objetivo a construção das passagens molhadas sobre o Riacho Jurema e sobre o Riacho Conceição, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o TCU, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculados a partir de 15/09/2003, na forma prevista na legislação em vigor;

b) aplique ao Sr. Antônio Evaldo Gomes Bastos, CPF nº 190.711.593-53 a multa prevista nos artigos 19, caput, e 57 da Lei 8.443/92, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o TCU, o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorize, desde logo, a cobrança judicial do débito acima e da multa que vier a ser fixada, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, caso não atendida a notificação;

d) determine ao DNOCS que fiscalize com tempestividade os convênios nos quais figure como interveniente e, se for o caso, instaure as competentes tomadas de contas especiais, sob pena de ter seus dirigentes responsabilizados pelo descumprimento de determinações emanadas do Tribunal;

e) encaminhe ao Procurador-Chefe da República no Estado do Ceará, cópia da deliberação que vier a ser adotada, acompanhada dos respectivos relatório e voto que o fundamentarem, para ajuizamento das ações que entender cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º da Lei

nº 8.443/92, considerando a ocorrência de dano ao erário ante o não atingimento do objetivo do convênio.”

6. O MPTCU, em parecer da lavra da Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (fl. 271), divergiu, todavia, da proposta de encaminhamento formulada pela Secex/CE, manifestando-se conforme se segue:

“2. A Unidade Técnica propõe julgar irregulares as contas do ex-Prefeito Municipal, Antônio Evaldo Gomes Bastos, condená-lo em débito pelo valor total repassado, assim como aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92 e demais providências de praxe (fl. 269).

3. Ocorre que, embora o relatório de fiscalização do DNOCS registre que as obras conveniadas foram construídas em desacordo com os projetos originariamente aprovados (fls. 54/61), não se extrai dos autos conclusão no sentido da imprestabilidade das estruturas erigidas, contrariamente ao avaliado pela Secex/CE no curso da instrução de fls. 265/269.

4. Com relação à passagem sobre o Riacho Conceição, verifica-se que foi destruída por ação de enxurrada, constando menção no referido parecer técnico sobre “ocorrência de precipitações pluviométricas, no Município, da ordem de 180 mm em um espaço tempo de apenas 10 horas, que teriam provocado a destruição de um total de 10 passagens molhadas e 22 açudes” (fl. 58). Nesse contexto climático extraordinário, torna-se temerário apontar como causa da queda da estrutura sua execução em desacordo com o previsto, sendo mais prudente atribuir o ocorrido à ação da natureza (força maior).

5. Quanto à edificação da passagem sobre o Riacho Jurema, observa-se que as pendências detectadas foram pouco representativas. Com efeito, além da necessidade de ser construído o aterro de acesso à rampa da ombreira esquerda, não previsto no projeto, elas se limitaram ao enrocamento de pedra, no valor de R\$ 179,71, e à colocação da placa da obra, orçada em R\$ 228,00 (fl. 58).

6. De outra parte, no que concerne à prestação de contas do convênio, não nos parece que haja indícios veementes de infidedignidade que permitam infirmar a força probante da documentação apresentada (fls. 125/169), que, sob o aspecto formal, tem o condão de demonstrar a aplicação dos recursos (presunção iuris tantum). Destaque-se a existência de consistência contábil e conformidade financeira, em especial no que diz respeito à convergência entre datas, valores e processos de liquidação e pagamento.

7. Em casos semelhantes, nos quais haja a comprovação da aplicação dos recursos em benefício da comunidade e em fim compatível com o pactuado, embora fora das especificações ajustadas, o Tribunal de Contas da União tem considerado as impropriedades como de natureza formal e procedido ao julgamento pela regularidade com ressalva das contas. Nesse sentido, vale mencionar os Acórdãos nºs 4.425/2009, da Primeira Câmara, e 5.280/2009, da Segunda Câmara.

8. Diante do exposto, pedindo vênias à respeitável posição adotada na esfera da Unidade Técnica, esta representante do Ministério Público propõe que sejam julgadas regulares com ressalva as presentes contas, dando-se quitação ao responsável, nos termos dos arts. 16, inciso II, e 18, da Lei nº 8.443/92.”

É o Relatório.