

TC 031.685/2008-1 (com 2 volumes e 5 anexos)

Natureza: Tomada de Contas Especial/Recurso de Reconsideração.

Unidade: Município de Santa Isabel do Rio Negro/AM.

Recorrentes: Mariuá Construções Ltda. (CNPJ 03.540.153/0001-10) e Eliete da Cunha Beleza (CPF 240.446.282-20)

Advogados: João Batista de Almeida – OAB/DF 2067-A/S (procuração à fl. 27, anexo 1); Simone Rosado Maia Mendes – OAB/AM A666 (procuração à fl. 12, anexo 4).

Sumário: Tomada de Contas Especial. Inexecução parcial do objeto do convênio. Irregularidade das contas. Débito. Multa. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Provimento parcial. Ciência às recorrentes e demais interessados.

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pela empresa Mariuá Construções Ltda. (anexo 4) e pela Sra. Eliete da Cunha Beleza (anexo 3, complementado pelos documentos constantes do anexo 5), ex-prefeita municipal de Santa Isabel do Rio Negro/AM, contra o Acórdão 2.779/2011-2ª Câmara (fls. 556-557, vol. 2), por meio do qual este Tribunal julgou irregulares as contas e condenou, solidariamente, ambas ao pagamento do valor de R\$ 53.221,44, bem como aplicou-lhes multa individual de R\$ 5.000,00, em decorrência da inexecução parcial do Convênio 145/PCN/2005, cujo objeto era a construção de meio-fio, calçada, sarjeta e canaleta de 1.750 metros.

FUNDAMENTOS DA DECISÃO RECORRIDA

2. Conforme consignado no voto condutor do acórdão recorrido, verificou-se que apenas 81,72% do objeto do convênio foi executado.

3. As alegações dos responsáveis fundamentaram-se apenas na destruição das obras em decorrência de fenômenos naturais. No entanto, as vistorias realizadas pelo Ministério da Defesa consignaram a existência de diversas imperfeições no objeto executado, as quais denotavam que a obra fora realizada de maneira inadequada e com materiais inapropriados. Além disso, o MP/TCU pronunciou-se no sentido de que os documentos carreados aos autos eram insuficientes para demonstrar o saneamento das falhas apontadas, pois não indicavam os novos serviços que supostamente teriam sido realizados, não informavam os quantitativos pretensamente executados, nem mencionavam os locais em que as alegadas intervenções teriam sido realizadas.

4. O Relator *a quo* registrou, em acréscimo, que o termo de entrega das obras, datado de 30/5/2009, e as fotografias apresentadas não poderiam ser aceitos em benefício dos responsáveis, tendo em vista que a ex-prefeita já havia apresentado outro termo de recebimento definitivo, em 13/10/2006, contradizendo as vistorias realizadas em 9/10/2006 e 22/2/2007, que constataram a execução de 65% e 90%, respectivamente. Quanto às fotos, entendeu Sua Excelência que, desacompanhadas de outros elementos probatórios e somadas à inexistência de informações acerca dos serviços e dos locais em que teriam sido realizados, caracterizam prova insuficiente para esta Corte.

ADMISSIBILIDADE

5. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (fls. 7-9, anexo 3; e fls. 13-14, anexo 4) – acolhidos às fls. 11, anexo 3, e 15, anexo 4, pelo relator, Ministro Aroldo Cedraz –, que concluíram pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do acórdão recorrido.

MÉRITO

Recurso da empresa Mariuá Construções Ltda. (Anexo 4)

Argumento

6. A Recorrente alega que em fevereiro de 2007 foi realizada vistoria atestando a execução de 90% da obra, a qual continuou sendo realizada. Acrescenta que em maio de 2008, passados mais de um ano da vistoria anterior, entenderam os técnicos que havia sido realizada apenas 81,7% das obras. Segundo tais técnicos, tal percentual se daria, não pela quantidade de metros construídos, e sim por “desacordo com as normas técnicas da referência e ao que estava prematuramente quebrado ou desgastado”. Conclui que a Recorrente não deixou de executar o serviço e que o percentual estabelecido como não concluído é uma imputação dos técnicos do conveniente.

7. Alega que o município sofreu com chuvas fortes, que causaram destruições severas em Santa Isabel do Rio Negro e que tanto isso é verdade que os técnicos já haviam constatado que a obra se encontrava realizada em 90% em 2007, para um ano depois diminuir o índice em questão, o que demonstra que fatores externos levaram à conclusão posterior dos técnicos, corroborando com as alegações tanto da ex-prefeita quanto da ora Recorrente de que as fortes chuvas da região ocasionaram estragos à obra.

8. Alega que, ao contrário do que foi defendido pelo MP/TCU, o fato de o laudo de 2006 ter constatado a execução de 25% da obra não poderia servir para afastar os argumentos da executada.

Análise

9. Dos elementos dos autos, observa-se que houve uma primeira vistoria, realizada em 3/8/2006 (fls. 251-253, vol. 1), em que se verificou a execução de apenas 25% do objeto do convênio. Há nos autos a informação de que em 9/10/2006 realizou-se vistoria que constatou a execução de 65% da obra (cf. fl. 348, vol. 1). Posteriormente, em 22/2/2007 (fls. 322-323 e 335-336, vol. 1) foi realizada vistoria que constatou a execução de 90% do objeto do convênio. Após solicitação da então Prefeita Municipal (fl. 342, vol. 1), realizou-se mais uma vistoria, em 26/5/2008 (fls. 360/365, vol. 1), em que se consignou que apenas 81,72% do objeto do convênio havia sido executado. Este último foi o que prevaleceu para efeito de imputação de débito aos responsáveis.

10. Pela comparação das fotos de fl. 323, vol. 1, com as acostadas às fls. 361-364, vol. 1, é possível verificar que de fato houve deterioração das obras realizadas, possivelmente explicadas pelas chuvas, tal como alegado pelas ora recorrentes. Em todo caso, considerando que o prazo final para a prestação de contas foi 26/6/2006 (cf. fl. 149, v.p.) e que o órgão concedente afirmou que 90% da obra chegou a ser cumprida, deve este percentual ser adotado para efeito de imputação de débito às recorrentes, e não o percentual de 81,72% obtido na última vistoria.

11. Com relação ao valor do débito imputado, houve erro no cálculo promovido pelo MP/TCU à fl. 479, vol. 2, ao considerar que o valor total do convênio foi de R\$ 303.273,00 (conforme consta no termo do convênio, fl. 170, v.p.), e não R\$ 306.000,00, conforme constante no plano de trabalho (cf. p. ex. fls. 13, 22 e 82, v.p.). O certo é que foram disponibilizados R\$ 296.820,00 de recursos federais, o que corresponde ao valor previsto no plano de trabalho. Se esse valor correspondia ao percentual de 97% dos recursos destinados à execução do convênio, então o valor do débito correspondente à inexecução de 18,28% do objeto do convênio orçaria a R\$ 54.258,70, e não R\$ 53.775,16, como constou no acórdão condenatório.

12. De todo modo, tendo em vista o entendimento de que o percentual executado foi de 90%, o valor do débito reduz-se ao montante de R\$ 29.682,00, valor que deve constar no item 9.1 do acórdão condenatório.

13. Ante o exposto, deve o recurso ser provido parcialmente neste ponto, reformando-se o acórdão recorrido de modo a se reduzir o valor do débito imputado às responsáveis.

Argumento

14. Alega que se trata de construção de meio-fio, calçada, sarjeta e canaleta, obras extremamente vulneráveis às intempéries, bem como à ação humana, tais como acidentes, estacionamento de veículos, acidentes de trânsito etc. Acrescenta que o período entre a conclusão da obra e a vistoria realizada é suficiente para causar desgastes; em especial considerando o tipo de obra e os altos índices pluviométricos que assolam a região. Assim, a suposta inexecução de 18,28% da obra, segundo consta no laudo técnico, teria por razão o seu desgaste prematuro; no entanto, não se pode considerar aquilo que seria prematuro para obras em geral e aplicar ao presente caso, ante as seguintes peculiaridades: a vulnerabilidade das obras de meio-fio, calçada, sarjeta e canaletas por desrespeito dos motoristas; e os altos índices pluviométricos da região.

15. Alega que após a prestação de contas que deu por finalizada a obra objeto do referido Convênio, as obras se depararam com naturais dificuldades originadas pelos efeitos das águas do Município, o que de fato levou à sua destruição. Acrescenta que se tratou de uma das maiores cheias ocorridas no Amazonas, que ameaçava interromper o acesso da população ao comércio e às escolas na sede do Município. Passada a emergência, a construtora, ora Recorrente, em parceria com a prefeitura, voltou-se à conclusão das obras, permitindo-se então expedir-se o termo de entrega final retificado à construtora, em 30/5/2009.

16. Alega que a decisão recorrida, além de não observar os fatos acima relatados, desconsiderou ainda o fato de a empresa, muito embora já houvesse aplicado os recursos do convênio de forma integral, ter realizado novas obras para reparar os danos a que não deu causa.

Análise

17. Os argumentos de desrespeito dos motoristas e de altos índices pluviométricos da região, por si sós, não são suficientes para modificar o juízo de mérito que levou à condenação da Recorrente. Além disso, deve-se considerar os demais elementos que motivaram a condenação, como o fato de ter-se constatado que apenas 25% do objeto havia sido concluído em 1/8/2006, portanto mais de um mês após o prazo final para a prestação de contas. Ademais, no laudo de vistoria que atestou a execução de 90% da obra (fls. 335-336, vol. 1) as ressalvas não se referiam ao estado de conservação da obra, mas a “problema com a localização”, como o fato de o convenente ter realizado “obras em outros locais em substituição aos previstos e que não puderam ser executados (ruas inexistentes ou fechadas)”.

18. A alegação de que foi emitido novo termo de entrega da obra (cf. fl. 513, vol. 2) não socorre a Recorrente, em vista dos demais elementos dos autos. Além disso, embora não tenha sido especificado com que recursos foram as obras concluídas, pode-se afirmar que não o foram com recursos provenientes do convênio em questão, cujo saldo remanescente foi devolvido ainda em 2007 (cf. fls. 312 e 328, vol. 1).

19. Por fim, registre-se que no voto condutor da decisão recorrida as alegações de deterioração das obras por efeito de fenômenos naturais, bem como de que foi emitido novo termo de entrega final retificado já foram rejeitadas nos seguintes termos:

10. (...) No entanto, as vistorias realizadas pelo Ministério da Defesa consignaram a existência de diversas imperfeições no objeto executado, as quais denotavam que a obra fora realizada de maneira inadequada e com materiais inapropriados. Além disso, o Procurador destacou que “os documentos carreados aos autos são insuficientes para demonstrar o saneamento das falhas apontadas, pois não indicam os novos serviços que supostamente teriam sido realizados, não informam os quantitativos pretensamente executados, nem mencionam os locais em que as alegadas intervenções teriam sido realizadas”.

11. Acrescento, ainda, que o recente termo de entrega das obras, datado de 30/5/2009, e as fotografias apresentadas não podem ser aceitos em benefício dos responsáveis. Eis que a ex-prefeita já havia apresentado outro termo de recebimento definitivo, em 13/10/2006,

contradizendo as vistorias realizadas em 9/10/2006 e 22/2/2007, que constataram a execução de 65% e 90%, respectivamente.(...)

20. Ante o exposto, as alegações não devem ser acolhidas neste ponto.

Argumento

21. Segundo a Recorrente, este Tribunal entendeu que o termo de entrega das obras e as fotografias apresentadas com o intuito de comprovar a realização das novas obras não seriam suficientes para comprovar o alegado, e que tampouco era possível a realização de nova vistoria por este Tribunal, ainda mais porque o ônus da prova de demonstrar a aplicação dos recursos é da empresa. Afirma que, de fato, o ônus da prova é da ora requerente. No entanto, os fatos foram demonstrados por todos os meios de prova que lhe eram possíveis. Não há qualquer questionamento quanto aos documentos acostado aos autos, detendo-se a decisão vergastada a comentar que não são suficientes para permitir a demonstração inequívoca de que os recursos foram aplicados no objeto pactuado.

22. Alega que não há nada que desconstitua as provas trazidas aos autos, inexistindo razão para desconsiderá-las. Acrescenta que a empresa que realizou as obras teve que despende, além dos recursos recebidos para consertar os desgastes provocados por fatos naturais e condutas de terceiros, se vê condenada a ressarcir os valores que já foram aplicados duplamente.

Análise

23. Em síntese, alega a Recorrente que este Tribunal limitou-se a afirmar que os elementos apresentados não seriam suficientes. Ora, tal alegação não procede. Conforme consignado no voto condutor do acórdão recorrido, “a ex-prefeita já havia apresentado outro termo de recebimento definitivo, em 13/10/2006, contradizendo as vistorias realizadas em 9/10/2006 e 22/2/2007, que constataram a execução de 65% e 90%”. Além disso, não é possível assegurar com que recursos foram as obras concluídas, não obstante se possa concluir não haver nexo de causalidade entre tal conclusão e os recursos oriundos do convênio em questão, os quais foram integralmente utilizados até 2007.

24. No tocante às fotos então apresentadas na tentativa de comprovar a integral realização da obra e ao pedido de nova vistoria, o Relator *a quo* assim consignou:

11. (...) Quanto às fotos, desacompanhadas de outros elementos probatórios e somada à inexistência de informações acerca dos serviços e dos locais em que teriam sido realizados, caracterizam prova insuficiente para esta Corte.

12. Relativamente ao pedido de nova vistoria das obras, não há previsão legal para sua realização, nem na Lei 8.443/1992 nem no Regimento Interno/TCU. O Tribunal já firmou entendimento de que “não encontra amparo a solicitação para que o TCU realize procedimento fiscalizatório, com vistas à produção de provas que são da exclusiva alçada do responsável, vez que é deste o ônus de provar a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais repassados”.

25. Ante esses elementos, as alegações devem ser rejeitadas.

Recurso da Sra. Eliete da Cunha Beleza (Anexos 3 e 5)

Argumento

26. A Recorrente alega que: a) é incontroverso que as obras foram efetivamente realizadas, o que pode ser confirmado fisicamente, pois são melhoramentos duradouros, como meio-fio, canaletas, etc., sem prazo de duração; b) o objeto conveniado, uma vez concluído, serve plenamente às suas finalidades, sendo utilizado pela população do Município; c) o problema verificado restringe-se a uma falha sanável na prestação de contas.

27. Afirma que, por ter requerido “nova vistoria das obras”, aguardava que o TCU deferisse tal pedido, para em seguida alegar que o fato de o indeferimento causou-lhe surpresa e solicitar prazo razoável para que comprove tecnicamente as obras realizadas, quantitativos e locais.

Análise

28. Apenas a título ilustrativo, registre-se que, enquanto a outra Recorrente afirma que as obras são “extremamente vulneráveis às intempéries, bem como à ação humana”, esta Recorrente, em sentido oposto, afirma que tais obras são “melhoramentos duradouros, (...) sem prazo de duração”. Em todo caso, o que importa verificar é se a obra foi de fato concluída com recursos provenientes do convênio em questão.

29. Quanto às demais alegações, conforme já consignado, a conclusão da obra não se mostra suficiente para sanar as irregularidades, as quais, ao contrário do alegado pela Recorrente, não se restringem a falhas sanáveis na prestação de contas, mas dizem respeito à própria execução da obra.

30. No tocante ao pedido de vistoria, conforme registrado no voto condutor da decisão recorrida, tal não encontra amparo legal ou regimental.

31. Assim, devem as alegações ser rejeitadas neste ponto.

Argumento

32. Afirmou estar providenciando perícia técnica, por engenheiro habilitado, para fornecer e comprovar perante esse TCU o seguinte: a) houve de fato “distribuição” (sic) [destruição] de parte das obras por fenômenos naturais, especificamente chuvas e enxurradas, comuns na região amazônica; b) todas as providências foram tomadas para o conserto e a regularização do objeto conveniado, de sorte que isso possibilitou a entrega à população, que dele desfruta desde então; c) como os consertos foram efetivamente realizados, a prova indicará precisamente: os novos serviços realizados, os quantitativos executados e locais onde ocorreram as intervenções. Afirma que será atestado também que a obras foram realizadas de maneira adequada e com materiais apropriados, não se repetindo os problemas verificados no passado.

Análise

33. Trata-se de alegações cuja comprovação ficou pendente da entrega de documentação comprobatória, especialmente o laudo técnico. Tais documentos foram efetivamente encaminhados e foram acostados ao anexo 5 dos autos, cuja análise se fará a seguir.

Argumento

34. Posteriormente, em complemento às suas razões recursais, a Recorrente juntou os documentos que compõem o anexo 5 dos autos, os quais, segundo ela, constam de: 1) relação das ruas da cidade nas quais houve aplicação dos recursos conveniados; 2) laudo técnico de engenharia e arquitetura, elaborado em 20/6/2011 por engenheiro civil habilitado, esclarecendo em caráter enfático e definitivo, “que os serviços de sarjetas, meio-fio e calçadas, considerados com diversas imperfeições e inadequados, foram regularizados e corrigidas as não conformidades conforme ilustrados com as imagens numeradas de 01 a 23”; 3) Resolução 345, de 27/7/1990, do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, a qual confirma e reforça a prova documental já existente nos autos; 4) Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do profissional de engenharia que elaborou o laudo pericial, registrada no CREA/DF-AM-RR, o que dá legitimidade ao seu trabalho, estando declarado sob responsabilidade ao órgão fiscalizador.

35. Por fim, a Recorrente reproduz o conteúdo das alegações anteriormente encaminhadas.

Análise

36. O primeiro documento – Relação das Ruas (fl. 6, anexo 5) – constitui mera cópia do documento que já compunha o plano de trabalho encaminhado ao órgão concedente (fl. 24, v.p.).

37. O segundo documento – Parecer Técnico de Santa Isabel do Rio Negro (fls. 22-29, cópia às fls. 7-14, anexo 5) – resultou de vistoria realizada entre os dias 13 e 14/6/2011 e concluiu que “os serviços de sarjetas, meio-fio e calçadas, considerados com diversas imperfeições e inadequados,

foram regularizados e corrigidas as não conformidades (...)”. Contudo, ainda que se tivesse por concluída a obra, não há nos autos elementos que confirmem a quem coube tal conclusão e os recursos utilizados para tanto, circunstâncias que impedem o provimento do recurso no sentido de serem julgadas regulares as contas.

38. Por fim, o último documento – Anotação de Responsabilidade Técnica (fl. 30 – cópia à fl. 14, anexo 5) refere-se à contratação pela Prefeitura Municipal do profissional que realizou o parecer técnico já referido. Tal documento, por não se referir propriamente à realização da obra, não socorre à Recorrente no intuito de ver modificada a decisão recorrida.

CONCLUSÃO

39. Ante o exposto, submete-se o assunto à consideração superior, propondo:

a) conhecer dos recursos de reconsideração interpostos pela empresa Mariuá Construções Ltda. e pela Sra. Eliete da Cunha Beleza, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial, reformando-se o item 9.1 do Acórdão 2.779/2011-2ª Câmara, de modo a que o valor do débito seja reduzido a R\$ 29.682,00;

b) dar ciência ao Recorrente e demais interessados;

c) deferir o pedido de sustentação oral requerido à fl. 9, anexo 4.

TCU/Secretaria de Recursos, em 3/10/2011.

(assinado eletronicamente)

Emerson Cabral de Brito
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 5084-9