

GRUPO II – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 019.041/2011-0

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade: Prefeitura de Bujari/AC.

Responsáveis: Michel Marques Abrahão (CPF 576.424.191-04), Jairo Castro da Penha (CPF 049.092.752-15), Joaquim Maria Ruela Sobrinho (CPF 164.742.012-15) e Construterra Construção Civil Ltda. (CNPJ 07.328.918/0001-03).

Advogados constituídos nos autos: Thales Rocha Bordignon (OAB/AC 2160), Gilliard Nobre Rocha (OAB/AC 2833) e Euclides Cavalcante de Araújo Bastos (OAB/AC 722-A).

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. MINISTÉRIO DA DEFESA. APOIO FINANCEIRO PARA PAVIMENTAÇÃO DE RUAS. INEXECUÇÃO PARCIAL. CITAÇÃO. REVELIA DE DOIS RESPONSÁVEIS. ARGUMENTOS DE DEFESA APRESENTADOS PELOS DEMAIS INSUFICIENTES PARA COMPROVAÇÃO DA CORRETA APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Defesa, em desfavor do Sr. Michel Marques Abrahão, ex-prefeito do Município de Bujari/AC, em decorrência da inexecução parcial do Convênio 109-PCN/2007 (Siafi, 597556), no valor de R\$ 927.168,95, sendo R\$ 900.000,00 repassados pelo concedente e R\$ 27.168,95 correspondente à contrapartida, tendo por objeto a pavimentação, com tijolos maciços, e construção de guias, sarjetas e bueiros em ruas daquele município (Peça 1, ps. 50/52 e Peça 2, ps. 5 e 114).

2. Os pronunciamentos do dirigente do Órgão de Controle Interno e da autoridade ministerial foram uniformes pela irregularidade das contas, atribuindo ao responsável o débito apurado no processo (Peça 3, ps. 115/146).

3. No âmbito deste Tribunal, após regular tramitação, a unidade técnica analisou, no mérito, o feito, cuja instrução, por esclarecedora, reproduzo abaixo como parte deste Relatório (Peça 28):

“[...] 5. O presente feito foi instruído por esta unidade técnica (Peças 4-6), tendo sido proposto o seguinte encaminhamento:

19.1 **citação**, com fulcro nos arts. 11 e 12, incisos I e II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c o art. 16, § 2º, alínea **b**, da mesma lei, dos responsáveis solidários abaixo indicados, para, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência da notificação, apresentarem alegações de defesa para a inexecução de 31,10% do objeto do Convênio nº 109-PCN/2007 (Siafi nº 597556), celebrado entre o Ministério da Defesa e o Município de Bujari, visando à pavimentação com tijolos maciços e construção de guias, sarjetas e bueiros nas ruas Projetada nº, João Borges, Raimunda Cabral, Severino José de Oliveira, Professor Vidal Vieira, Paulo Feio, João Leão de Alencar, Crenza Oliveira e Ramal Bujari, como consignado no Laudo de Vistoria de Convênio nº 109/PCN/2007 do Ministério da Defesa (peça 3, p. 86-109), configurando afronta ao art. 22 da Instrução Normativa/STN 01/1997, c/c os arts. 66, 76 e 116 da Lei nº 8.666/1993, e/ou recolherem aos cofres do Tesouro Nacional o débito correspondente, atualizado monetariamente, a contar da data da ocorrência, nos termos da legislação:

Responsáveis:

- a) do Sr. **Michel Marques Abrahão** (CPF 576.424.191-04), ex-Prefeito de Bujari/AC e signatário do ajuste (peça 1, p. 12-14);
- b) Sr^{es} **Jairo Castro da Penha** (CPF: 049.092.752-15), engenheiro responsável pela fiscalização dos serviços, e **Joaquim Maria Ruela Sobrinho** (CPF 164.742.012-15), Secretário de Obras do Municípios, que atestaram que os serviços ‘foram executados de acordo com as especificações técnicas e bom padrão de qualidade’, conforme medições e Laudos de Atesto dispostos na peça 2, p. 30-111;
- c) empresa **Construterra Construção Civil Ltda.** (CNPJ 07.328.918/0001-03), responsável pela execução dos serviços.

Débito:

Data	Valor (R\$)
24/9/2008	5.104,71
19/9/2008	3.093,76
18/9/2008	146.489,67
1/9/2008	4.185,95
29/8/2008	2.536,94
28/8/2008	113.364,80
Total	274.775,73
Valor atualizado	331.413,40

EXAME TÉCNICO

6. Com base na delegação de competência conferida pelo Ex^{mo} Ministro-Relator e em razão do contido no presente processo, com fundamento no art. 12, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, foi promovida a citação dos responsáveis, conforme demonstrado abaixo:

Responsável	Ofício de citação		Peça / p. AR Positivo	Peça / p. Resposta
	Número	Peça / p.		
Michel Marques Abrahão	312/2012	11	13 / 3-4	25
Jairo Castro da Penha	313/2012	10	18	–
Joaquim Maria Ruela Sobrinho	314/2012	9	13 / 1-2	–
Construterra Construção Civil Ltda.	315/2012	8	12	22

I. Da citação do Sr. Jairo Castro da Penha (CPF 183.169.722-04)

7. O Sr. Jairo Castro da Penha foi citado em virtude da seguinte irregularidade: inexecução de 31,10% do objeto do Convênio 109-PCN/2007 (Siafi 597556), celebrado entre o Ministério da Defesa e o Município de Bujari, visando à pavimentação com tijolos maciços e construção de guias, sarjetas e bueiros nas ruas Projetada nº, João Borges, Raimunda Cabral, Severino José de Oliveira, Professor Vidal Vieira, Paulo Feio, João Leão de Alencar, Crenza Oliveira e Ramal Bujari, como consignado no Laudo de Vistoria de Convênio 109/PCN/2007 do Ministério da Defesa (peça 3, p. 86-109), configurando afronta ao art. 22 da Instrução Normativa/STN 01/1997, c/c os arts. 66, 76 e 116 da Lei 8.666/1993.

8. Nesse contexto, cabe mencionar que o Sr. Jairo Castro da Penha foi considerado responsável pelos danos, em virtude da seguinte conduta: ateste de que os serviços ‘foram executados de acordo com as especificações técnicas e bom padrão de qualidade’, conforme medições e Laudos de Atesto dispostos na peça 2, p. 30-111, conforme transcrição do item 5 supra.

9. No que tange à citação, verificou-se que, apesar de o responsável ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 18, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas. Em razão

disso, entende-se que deva ser considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, a teor do disposto no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

II. Da citação do Sr. Joaquim Maria Ruela Sobrinho (CPF 164.742.012-15)

10. O Sr. Joaquim Maria Ruela Sobrinho foi citado em virtude da seguinte irregularidade: inexecução de 31,10% do objeto do Convênio 109-PCN/2007 (Siafi 597556), celebrado entre o Ministério da Defesa e o Município de Bujari, visando à pavimentação com tijolos maciços e construção de guias, sarjetas e bueiros nas ruas Projetada nº, João Borges, Raimunda Cabral, Severino José de Oliveira, Professor Vidal Vieira, Paulo Feio, João Leão de Alencar, Crenza Oliveira e Ramal Bujari, como consignado no Laudo de Vistoria de Convênio 109/PCN/2007 do Ministério da Defesa (peça 3, p. 86-109), configurando afronta ao art. 22 da Instrução Normativa/STN 01/1997, c/c os arts. 66, 76 e 116 da Lei 8.666/1993.

11. Nesse contexto, cabe mencionar que o Sr. Joaquim Maria Ruela Sobrinho foi considerado responsável pelos danos, em virtude da seguinte conduta: ateste de que os serviços ‘foram executados de acordo com as especificações técnicas e bom padrão de qualidade’, conforme medições e Laudos de Atesto dispostos na peça 2, p. 30-111, conforme transcrição do item 5 supra.

12. Ocorre que no laudo de atesto referente à quarta medição dos serviços de pavimentação de ruas, referente ao contrato 026/2008, celebrado no âmbito do Convênio 109-PCN/2007 (Siafi 597556), não consta a assinatura do responsável (peça 2, p. 100).

13. Não obstante isso, tendo em vista que o Sr. Joaquim Maria Ruela Sobrinho assinou o Termo de Aceitação Definitiva da Obra (peça 3, p. 80), bem como o fato de ele, na condição de Secretário Municipal de Obras, ter como dever acompanhar a obra (culpa in vigilando), entende-se que deve ser responsabilizado pela totalidade do débito.

14. No que tange à citação, verificou-se que, apesar de o responsável ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 13, p. 1-2, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas. Em razão disso, entende-se que deva ser considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, a teor do disposto no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

III. Da citação da empresa Construterra Construção Civil Ltda. (CNPJ 07.328.918/0001-03)

15. A empresa Construterra Construção Civil Ltda. foi citada (peça 8) em virtude da seguinte irregularidade: inexecução de 31,10% do objeto do Convênio nº 109-PCN/2007 (Siafi 597556), celebrado entre o Ministério da Defesa e o Município de Bujari, visando à pavimentação com tijolos maciços e construção de guias, sarjetas e bueiros nas ruas Projetada nº, João Borges, Raimunda Cabral, Severino José de Oliveira, Professor Vidal Vieira, Paulo Feio, João Leão de Alencar, Crenza Oliveira e Ramal Bujari, como consignado no Laudo de Vistoria de Convênio 109/PCN/2007 do Ministério da Defesa (peça 3, p. 86-109), configurando afronta ao art. 22 da Instrução Normativa/STN 01/1997, c/c os arts. 66, 76 e 116 da Lei 8.666/1993.

16. Nesse contexto, cabe mencionar que a empresa Construterra Construção Civil Ltda. foi considerada responsável pelos danos, por ter sido responsável pela execução dos serviços, tendo se beneficiado das irregularidades.

17. A empresa Construterra Construção Civil Ltda. tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 12, tendo apresentado, tempestivamente suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 22.

18. Cabe registrar que consta dos autos procuração da referida empresa outorgando poderes aos Sr^{es} Thales Rocha Bordignon (OAB/AC 2160) e Gilliard Nobre Rocha (OAB/AC 2833), ambos com escritório profissional – BORDIGNON & ROCHA Advogados Associados S/S, para representá-la nos autos (peça 15).

19. Alegações de defesa:

19.1. A empresa Construterra Construção Civil Ltda., por intermédio de seu advogado, argumenta, com base em dispositivos das Leis 5.194/1966 e 6.496/1977, e da Resolução Confex 345/1990, que o Laudo de Vistoria do Convênio 109/PCN/2007 (peça 3, p. 86-91) é nulo de pleno

direito, uma vez que: nenhuma das pessoas que assinaram o referido laudo se identificou como engenheiro, bem como não consta dos autos os números de inscrição dos profissionais junto ao Crea e Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).

19.2. Argumenta-se que nenhum representante da empresa teria sido procurado quando da elaboração da visita que originou o laudo.

19.3. Alega-se que a vistoria teria acontecido depois de decorridos mais de dois anos da conclusão e entrega das obras, e que somente um representante do Município de Bujari/AC teria acompanhado a vistoria, o que teria evidenciado forte influência exercida pelo município quando da elaboração do aludido documento que, depois, estaria sendo utilizado inclusive como prova para embasar as suas pretensões na Ação Civil Pública movida pela atual Administração em trâmite na 1ª Vara da Seção Judiciária Federal do Acre.

19.4. Argumenta ter percebido que os membros da equipe do projeto Calha Norte desconheciam as particularidades típicas do clima e do solo da região, pois não seria crível exigir que uma rua pavimentada com tijolos maciços e sujeita a trânsito intenso, mais as intempéries da natureza, esteja, dois anos depois de concluída, no mesmo estado de conservação de quando entregue ao poder público devidamente concluída. Argumenta, ainda, que deve-se levar em conta a falta de manutenção do poder público para com as ruas que são pavimentadas, ainda que com tijolos maciços.

19.5. A empresa, por meio do seu advogado, pondera, ainda, que as obras executadas se tratavam de serviços de pavimentação de ruas com tijolos maciços, tendo entre eles areia para a sua melhor fixação, como teria exigido o Edital. Alega que em nenhum momento teria sido exigida a fixação dos tijolos com argamassa composta por cimento e areia.

19.6. É afirmado que a empresa teria executado todos os serviços que lhe foram contratados, tendo inclusive executado a mais do que lhe foi pago, de modo a possibilitar a realização dos serviços constantes do projeto original fornecido pelo Município do Bujari/AC quando da sua contratação.

19.7. Argumenta que teria havido um erro grosseiro no projeto que foi entregue para ser executado pela empresa Construterra, pois quando da execução dos serviços, teria sido constatado a inexistência de determinadas ruas que constavam no projeto. Afirma que o representante do Município do Bujari teria determinado que, ao invés de pavimentar um trecho inexistente de determinada rua, fosse tal metragem quadrada realizada noutra rua já existente.

19.8. Alega que toda metragem de meio-fio teria sido executada e que os assistentes técnicos que realizaram a vistoria não teriam tido a preocupação de levantar o mato crescido depois de dois anos para verificar a existência desse.

19.9. Afirma ter tido que executar uma série de outros serviços, às suas expensas, tendo que absorver um prejuízo de R\$ 51.348,80.

19.10. Argumenta, também, que teria havido uma não adequação do projeto básico por parte do município, mas que este teria exigido que a empresa executasse toda a metragem de pavimentação para a qual fora contratada, bem como as obras referente a meio-fio, bueiros etc. Afirma que a empresa acabou realizando serviços que sequer lhes foram pagos.

19.11. É afirmado que todos os serviços teriam sido medidos e pagos de acordo com o cronograma de execução, sendo que ao final a obra foi entregue mediante uma vistoria feita 'in loco', tendo na ocasião sido lavrado o Termo de Aceitação Definitiva da Obra. Alega-se que nada deixou de ser executado pela empresa e que o Plano de Trabalho originariamente estipulado pelo Município teria sido cumprido por ela.

19.12. A empresa, por meio do seu advogado, requer provar o alegado valendo-se de todos os meios de prova em direito admitidos, em especial o depoimento das partes e, das testemunhas, a juntada de novos documentos, se necessário, a realização de perícia e tudo mais que se fizer necessário e for legalmente admitido.

19.13. Foi anexado, à peça 15, p. 13-38, relatório da empresa Construterra Construção Civil Ltda., que trata da execução das obras atinentes ao Convênio 109/PCN/2007. No documento,

a empresa apresenta uma planilha que expressa que a área pavimentada foi de 12.146,17 m², maior que a área total de pavimentação projetada, que era de 12.025,60 m² (peça 22, p. 36). A empresa pondera que a obra atendeu aos critérios técnicos, sem comprometer sua utilização, além de atender aos anseios da comunidade e não interferir no preço global da planilha.

IV. Da citação do Sr. Michel Marques Abrahão (CPF 576.424.191-04)

20. O Sr. Michel Marques Abrahão foi citado (peça 11) em virtude da seguinte irregularidade: inexecução de 31,10% do objeto do Convênio nº 109-PCN/2007 (Siafi 597556), celebrado entre o Ministério da Defesa e o Município de Bujari, visando à pavimentação com tijolos maciços e construção de guias, sarjetas e bueiros nas ruas Projetada nº, João Borges, Raimunda Cabral, Severino José de Oliveira, Professor Vidal Vieira, Paulo Feio, João Leão de Alencar, Crenza Oliveira e Ramal Bujari, como consignado no Laudo de Vistoria de Convênio 109/PCN/2007 do Ministério da Defesa (peça 3, p. 86-109), configurando afronta ao art. 22 da Instrução Normativa/STN 01/1997, c/c os arts. 66, 76 e 116 da Lei 8.666/1993.

21. Nesse contexto, cabe mencionar que o Sr. Michel Marques Abrahão foi o signatário do convênio, na condição de ex-prefeito do Município de Bujari/AC.

22. O responsável tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 13, p. 3-4, tendo apresentado, tempestivamente suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 25.

23. Cabe registrar que consta dos autos procuração do Sr. Michel Marques Abrahão outorgando poderes ao Sr. Euclides Cavalcante de Araújo Bastos (OAB/AC 722-A) para representá-lo nos autos (peça 20).

24. Alegações de defesa:

24.1. O Sr. Michel Marques Abrahão, por intermédio de seu advogado, argumenta que o Laudo de Vistoria do Convênio 109/PCN/2007 (peça 3, p. 86-91) é nulo de pleno direito, uma vez que foi realizado por pessoa absolutamente incapaz de realizá-lo, sem a formação exigida, e foi feito por inspeção visual do objeto em um único dia, dependente de estudo geológico, e não se revestiu da forma prescrita em lei e nas Normas Técnicas inerentes às perícias e vistorias.

24.2. Argumenta, também, que a nulidade absoluta ficou evidenciada no laudo elaborado pelo Ministério da Defesa, já que esse decorreria de vício insanável que atinge o próprio interesse público na correta aplicação do direito, não podendo ser sanado. Alega-se que a vistoria teve resultados iguais, que os serviços preliminares tiveram resultados quase idênticos como que executados em percentuais, e da mesma forma o canteiro de obras, que houve percentuais quase que repetidos de uma rua para outra, exceto com relação à Rua Paulo Feio. Quanto a essa, argumenta que não foi dado prazo em relação ao estudo geológico referente a deslizamento na referida rua. Argumenta que as fotografias acostadas aos autos têm valor limitado, tendo em vista não demonstrarem inequivocadamente a execução dos serviços no percentual alegado.

24.3. Alega-se que a vistoria (29/10/2010) teria ocorrido dois anos e 16 dias depois de sua aceitação (13/10/2008). Pondera que deve-se considerar que o Estado do Acre, devido à sua formação geológica, seria deficiente em materiais rochosos ou pétreos para a construção civil, com a abundância de argilominerais, o que dificultaria em muito a manutenção de serviços como os feitos em virtude do convênio, levando-se em consideração, ainda, a falta de manutenção revelada nas fotografias por parte do poder público local.

24.4. Argumenta que a Prefeitura devolveu R\$ 24.153,72, que não teria sido compensado nos relatórios que determinam o débito existente.

24.5. Afirma que foram realizadas todas as obras pretendidas pelo convênio, com algumas readequações efetuadas pelos técnicos da empresa contratada e da prefeitura para garantir uma real serventia dos serviços sob a ótica da eficácia e da efetividade.

24.6. Alega que o relatório anexado aos autos à peça 25, p. 7-41, de mesmo teor daquele acostado à peça 15, p. 13-38, para fins de alegação de defesa da empresa Construterra Construção Civil Ltda., tem o condão de afastar as irregularidades apuradas por ocasião da vistoria.

V. Análise das alegações de defesa da empresa Construterra Construção Civil Ltda. (item 19) e do Sr. Michel Marques Abrahão (item 24).

25. Tendo em vista o conteúdo similar das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Michel Marques Abrahão e pela empresa Construterra Construção Civil Ltda., elas serão examinadas em conjunto, conforme segue.

25.1. Quanto às alegações de nulidade do laudo de vistoria do Ministério da Defesa (itens 19.1, 19.2, 24.1 e 24.2), cabe assinalar, preliminarmente, que os atos administrativos, em atenção ao princípio da supremacia do interesse público, gozam dos atributos da presunção de legitimidade e veracidade. Assim, compete aos responsáveis apresentarem a prova dos defeitos que maculariam o laudo técnico, ônus do qual não se desincumbiram.

25.2. Nesse sentido, releva destacar que não apresentaram os defendentes qualquer prova de que os subscritores do laudo de vistoria não são engenheiros. Independente disso, impende salientar que o Sr. José Mauricio Lopes Martins de Sá e a Sr^a Natin Alexandra Braz comprovaram possuir formação na área de engenharia civil, conforme demonstram os documentos juntados à peça 27.

25.3. De outro lado, o próprio art. 1º da Lei 6.496/77, citada pelos responsáveis em suas defesas, dispõe acerca dos serviços de engenharia que estão sujeitos à Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, quais sejam, ‘todo **contrato, escrito ou verbal**, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia’ (grifou-se).

25.4. Conforme se verifica, o laudo de vistoria elaborado pelo Ministério da Defesa não se enquadra na categoria de ‘contrato, escrito ou verbal’ para execução de obras ou serviços de engenharia. Trata-se, na verdade, de serviço técnico especializado que tem como objetivo aferir a aderência dos serviços que deveriam ter sido executados para alcançar o objeto pactuado no Convênio 109/PCN/2007. Dessume-se, pois, que não há necessidade de registro de ART para a vistoria técnica do Ministério da Defesa.

25.5. Demais disso, releva destacar que o art. 29 da IN-STN 1/1997, assim como o art. 59 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008, dispõem que compete ao órgão concedente decidir sobre a regularidade, ou não, da aplicação dos recursos transferidos, e com base nesses normativos o Ministério da Defesa, por meio de sua equipe técnica, concluiu pela irregularidade na execução de 31,10% da obra.

25.6. Ainda quanto ao tema, cabe mencionar o seguinte dispositivo constante do Termo Simplificado de Convênio (peça 1, p. 50-52):

III — Da fiscalização;

a) **compete ao Programa Calha Norte, fiscalizar a execução do projeto, a qualquer tempo, com uso de mecanismo próprio** dentre eles: fotografias, mapas, croquis e **vistorias locais**, à vista dos dados contidos no Plano de Trabalho, memorial descritivo, planilha de custo, convênio assinado e termos aditivos conveniados, **podendo a equipe de vistoria ser composta por técnicos de área multidisciplinar, sempre contando com engenheiro civil indicado pelo concedente;** (Grifou-se)

25.7. Dessa forma, como os defendentes não apresentaram nos autos provas de que os responsáveis pela elaboração do Laudo de Vistoria do Convênio 109/PCN/2007 (peça 3, p. 86-91) não teriam competência técnica para realizar tais atividades, e tendo em vista que não há exigência legal para registro de ART desse instrumento técnico, não há que se falar em nulidade dessa peça processual.

25.8. Os argumentos no sentido de que o laudo fora realizado dois anos após a conclusão das obras e que os técnicos do Ministério da Defesa desconheciam as particularidades geológicas e o clima da região também não merecem prosperar.

25.9. Com efeito, as particularidades climáticas e de solo da região acreana são circunstâncias conhecidas dos técnicos do Ministério da Defesa e desta Corte há anos, sendo sempre consideradas nos laudos e relatórios técnicos acerca de serviços de engenharia realizados com

recursos oriundos de convênios. A alegação dos responsáveis a esse respeito é vazia e desprovida de suporte técnico que a sustente. Ora, se essas particularidades não foram consideradas, caberia aos defendentes apontar as consequências dessa omissão e seu impacto para as conclusões da vistoria técnica, o que não foi feito.

25.10. No que se refere ao argumento de que nenhum representante da empresa teria sido procurado quando da elaboração da visita que originou o laudo (item 19.2), cabe ressaltar que a vistoria foi realizada em relação ao convênio firmado entre o referido ministério e o Município de Bujari/AC, competindo ao gestor municipal comprovar, mediante documentação idônea, a boa e regular aplicação dos recursos públicos, consoante o art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986 e a jurisprudência desta Corte de Contas (v. Acórdãos 903/2007-1ª Câmara, 1.445/2007-2ª Câmara e 1656/2006-Plenário). Assim, entende-se que o argumento não merece prosperar, uma vez que a equipe de vistoria do órgão concedente não teria obrigação de procurar a empresa contratada, e sim a própria conveniente (gestora dos recursos públicos federais ora repassados). Nesse contexto, cabe observar o disposto no item 4 do aludido laudo, de que não teria sido apresentada qualquer documentação da obra durante a vistoria como diário de obras, ARTs e registro de obra no Crea.

25.11. Quanto ao argumento de que a vistoria teria ocorrido depois de decorridos mais de dois anos da conclusão e entrega das obras, entende-se necessário salientar que o laudo técnico revela que os problemas observados referem-se à execução a menor de serviços, dentre eles, largura da pavimentação asfáltica e extensão de ruas.

25.12. Ora, em que pese o fato de a vistoria ter ocorrido em 29/10/2010 (peça 3, p. 89) e a entrega das obras datar de 13/10/2008 (peça 3, p. 80), o desgaste natural das obras, bem como a alegada falta de manutenção das vias pelo poder público, não teriam o condão de afetá-las no que concerne à questão de serviços executados a menor. Ademais, os responsáveis, mais uma vez, não lograram demonstrar de maneira suficiente o eventual impacto financeiro desse lapso temporal para as conclusões da vistoria técnica.

25.13. A alegação de que teria havido forte influência exercida pelos gestores municipais quando da elaboração do laudo, o qual inclusive estaria sendo utilizado como prova para embasar Ação Civil Pública movida pela atual Administração em trâmite na 1ª Vara da Seção Judiciária Federal do Acre, não está acompanhada de elementos probatórios nos autos e, portanto, não deve prosperar. Por outro lado, não é crível que os técnicos do Ministério da Defesa que subscreveram o laudo de vistoria, oficiais graduados e especializados, tenham se deixado influenciar por questões outras que não as relacionadas a seu mister.

25.14. Quanto à alegação (item 19.5) de que em nenhum momento teria sido exigida a fixação dos tijolos com argamassa composta por cimento e areia, cumpre observar que no laudo de vistoria consta informação (peça 3, p. 87) de que a conferência foi efetuada in loco com fulcro nos elementos que constituem o Projeto Básico de Engenharia aprovado pela equipe técnica do Programa, a qual consta dos autos à peça 1, p. 105-170.

25.15. De fato, à peça 1, p. 107, consta a seguinte informação, in verbis:

2.2. DESCRIÇÃO SUCINTA DA OBRA

As ruas que apresentam serviços de pavimentação consistirão da pavimentação em tijolo maciço, assento sobre coxim de areia e rejuntados com argamassa de cimento e areia (...)

25.16. Diante disso, verifica-se que o projeto aprovado (peça 1, p. 105-170) menciona a necessidade de rejunte com argamassa de cimento e areia. A aprovação do referido projeto está consubstanciada na análise realizada pelo Ministério da Defesa à peça 1, p. 171-172. Assim, entende-se que deve ser rejeitado o argumento de defesa descrito no item 19.5 supra.

25.17. No que tange ao disposto no item 19.12 supra, em que a empresa, por meio do seu advogado, requer provar o alegado valendo-se de todos os meios de prova em direito admitidos, em especial o depoimento das partes e, das testemunhas, a juntada de novos documentos, se necessário, a realização de perícia e tudo mais que se fizer necessário e for legalmente admitido,

cabe esclarecer que as provas produzidas perante o TCU, inclusive as declarações, devem ser sempre apresentadas na forma documental.

25.18. Com efeito, a jurisprudência desta Corte informa que a exigência contida no art. 162 do Regimento Interno do TCU, a qual determina que as provas produzidas perante o TCU devam sempre ser apresentadas de forma documental, o que exclui a produção de prova testemunhal e pericial, é absolutamente constitucional e legal, encontrando-se preservados todos os princípios emanados da Carta Magna que lhe digam respeito, dentre os quais a ampla defesa e o contraditório. Nesse sentido são os Acórdãos 3.093/2008-2ª Câmara, 130/2008-Plenário, 1.546/2008-2ª Câmara, 1.177/2009-2ª Câmara, 1.305/2008-Plenário e 922/2007-Plenário.

25.19. Destarte, rejeita-se o requerimento do responsável no que tange à produção de provas que não sejam de natureza documental, em consonância com o disposto no art. 263 do Regimento Interno do TCU e com a jurisprudência desta Corte de Contas.

25.20. Quanto à alegação trazida no item 24.4, cabe ressaltar que o valor devolvido pela Prefeitura ao erário federal (R\$ 24.153,72) foi considerado no cálculo do débito existente, conforme tabela abaixo contida em instrução desta unidade técnica (peça 4, p. 4):

Recursos federais repassados (A)	(+) R\$ 900.00,00
Rendimentos financeiros (B)	(+) R\$ 7.682,20
Valores devolvidos (C)	(-) R\$ 24.158,72
Recursos federais aplicados no objeto do convênio (D)	(+) R\$ 883.523,48
Valor do Débito (E)	R\$ 274.775,83

25.21. No que se refere às alegações de defesa contidas nos itens 19.6 a 19.13 e 24.5 a 24.6, cumpre salientar, de plano, que não há nos autos qualquer documento formalizando eventual modificação das especificações do objeto do contrato, bem como que a planilha de adequação apresentada pela empresa não serve como prova de alteração das especificações ou mesmo da execução dos serviços adicionais ali relacionados.

25.22. Além disso, com relação às fotografias constantes do relatório elaborado pela empresa, datado de 15/5/2012, com a intenção de evidenciar a execução das obras do convênio, cumpre observar que a jurisprudência desta Corte de Contas considera baixa a força probatória de fotografias, pois embora possam, eventualmente, comprovar a realização do objeto, não revelam, efetivamente, a origem dos recursos aplicados. E mais, retratam uma situação, mas não demonstram o nexo entre os recursos federais transferidos e as despesas apresentadas na execução do objeto. Quando desacompanhadas de provas mais robustas, as fotografias são insuficientes para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio.

25.23. Nessa esteira, cabe frisar que incide sobre o gestor o ônus da prova quanto à regular aplicação dos valores que lhe foram confiados para consecução do objeto pactuado. Tal comprovação é decorrente de expressa disposição contida no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986. Nesse sentido é o teor dos seguintes julgados deste Tribunal: Acórdãos 153/2007-TCU-Plenário, 1293/2008-TCU-2ª Câmara e 132/2006-TCU-1ª Câmara.

25.24. Desse modo, tem-se que a apresentação isolada de fotografias não é suficiente para demonstrar que os recursos do convênio foram utilizados de forma regular.

25.25. A alegação da empresa de que teria executado serviços adicionais em detrimento de outros serviços previstos em contrato não elide a irregularidade constatada nestes autos, pois, consoante o art. 66 da Lei 8.666/93, a contratada é responsável pela fiel execução do contrato, de acordo com as cláusulas avençadas. Ademais, a própria empresa alega que todos os serviços teriam sido medidos e pagos de acordo com o cronograma de execução.

25.26. Nesse contexto, cabe ressaltar que qualquer alteração no objeto do contrato deve ser formalizada e devidamente justificada, conforme o art. 65 da Lei 8.666/93. Ademais, em se tratando de contrato financiado com recursos de convênio celebrado com a União, a alteração deve

ser previamente autorizada pelo concedente, a teor do art. 15 da IN-STN 01/97, vigente à época de celebração do Convênio 109/PCN/2007.

25.27. Demais disso, não há nos autos qualquer documento formalizando eventual modificação das especificações do objeto do contrato. A planilha de adequação apresentada pela empresa não serve como prova de alteração das especificações ou mesmo da execução dos serviços adicionais ali relacionados.

25.28. Em face de todo o exposto, conclui-se que os argumentos apresentados pelos responsáveis, Sr. Michel Marques Abraão e Construterra Construção Civil Ltda., não lograram descaracterizar a irregularidade apontada nos itens 15 e 20 da presente instrução, motivo pelo qual proponho que as alegações de defesa sejam rejeitadas.

CONCLUSÃO

26. Diante da revelia dos Sr^{es} Jairo Castro da Penha e Joaquim Maria Ruela Sobrinho (itens 9 e 14) e da rejeição das alegações de defesa do Sr. Michel Marques Abraão e da empresa Construterra Construção Civil Ltda. (item 25.28) e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outras excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que o presente processo tenha seguimento, adotando-se as seguintes medidas:

26.1 julgar irregulares as contas do Sr. Michel Marques Abraão, condenando-o em débito, solidariamente com os Sr^{es} Jairo Castro da Penha e Joaquim Maria Ruela Sobrinho, e com a empresa Construterra Construção Civil Ltda., no montante histórico de R\$ 274.775,73, face à inexecução de 31,10% do objeto do Convênio 109-PCN/2007 (Siafi 597556), celebrado entre o Ministério da Defesa e o Município de Bujari, visando à pavimentação com tijolos maciços e construção de guias, sarjetas e bueiros nas ruas Projetada nº, João Borges, Raimunda Cabral, Severino José de Oliveira, Professor Vidal Vieira, Paulo Feio, João Leão de Alencar, Crenza Oliveira e Ramal Bujari, como consignado no Laudo de Vistoria de Convênio 109/PCN/2007 do Ministério da Defesa (peça 3, p. 86-109), configurando afronta ao art. 22 da Instrução Normativa/STN 01/1997, c/c os arts. 66, 76 e 116 da Lei 8.666/1993;

26.2 aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, individualmente, aos Sr^{es} Francisco Batista de Souza, Jairo Castro da Penha e Joaquim Maria Ruela Sobrinho, e à empresa Construterra Construção Civil Ltda.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

27. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar o débito imputado e as sanções que podem vir a ser aplicadas aos responsáveis (multa – art. 57 da Lei 8.443/1992).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

28.1. considerar revéis os Sr^{es} Jairo Castro da Penha (CPF 183.169.722-04) e Joaquim Maria Ruela Sobrinho (CPF 164.742.012-15), para todos os efeitos legais, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

28.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Michel Marques Abrahão (CPF 576.424.191-04) e pela empresa Construterra Construção Civil Ltda. (CNPJ 07.328.918/0001-03);

28.3. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea **d**, e § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, **irregulares** as contas dos Sr^{es} Michel Marques Abrahão (CPF 576.424.191-04), ex-Prefeito do município de Bujari/AC, Joaquim Maria Ruela Sobrinho (CPF 164.742.012-15), ex-Secretário de Obras do município de Bujari/AC, e Jairo Castro da Penha (CPF 183.169.722-04), engenheiro responsável pela fiscalização dos serviços objeto do Convênio 109/PCN/2007, e **condená-los**, em solidariedade com a empresa Construterra Construção Civil Ltda. (CNPJ 07.328.918/0001-03), ao pagamento das quantias a seguir especificadas, em virtude da inexecução de 31,10% do objeto do Convênio 109-PCN/2007 (Siafi 597556), celebrado entre o Ministério da Defesa e o Município de Bujari, visando à pavimentação

com tijolos maciços e construção de guias, sarjetas e bueiros nas ruas Projetada nº, João Borges, Raimunda Cabral, Severino José de Oliveira, Professor Vidal Vieira, Paulo Feio, João Leão de Alencar, Crenza Oliveira e Ramal Bujari, como consignado no Laudo de Vistoria do Ministério da Defesa (peça 3, p. 86-109), configurando afronta ao art. 22 da Instrução Normativa/STN 01/1997, c/c os arts. 66, 76 e 116 da Lei 8.666/1993, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

Data da ocorrência	Valor original (R\$)
24/9/2008	5.104,71
19/9/2008	3.093,76
18/9/2008	146.489,67
1/9/2008	4.185,95
29/8/2008	2.536,94
28/8/2008	113.364,80
Total	274.775,83

Valor Atualizado do Débito até 21/9/2012: R\$ 480.828,66

28.4. aplicar aos Sr^{es} Michel Marques Abrahão (CPF 576.424.191-04), Joaquim Maria Ruela Sobrinho (CPF 164.742.012-15) e Jairo Castro da Penha (CPF 183.169.722-04), e a empresa Construterra Construção Civil Ltda. (CNPJ 07.328.918/0001-03), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

28.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

28.6. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Acre, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

[...].”

4. O Ministério Público junto a este Tribunal, no parecer de Peça 31, embora concordando, em essência com o encaminhamento proposto pela Secex/AC, diverge apenas com relação à inclusão do Senhor Joaquim Maria Ruela Sobrinho no polo passivo da Tomada de contas especial nos termos abaixo transcritos:

“[...] 5. O referido responsável foi citado pelo Tribunal pela inexecução de 31,10% do ajuste em foco, todavia verificamos que sua participação na gestão dos recursos federais em questão limitou-se à assinatura do Termo de Aceitação Definitiva da Obra (p. 62, peça nº 3), juntamente com o Secretário Municipal de Planejamento (não atraído para esta TCE) e com o engenheiro civil encarregado da fiscalização do contrato e da obra, este último também responsável pelas medições físicas da obra, e à emissão de alguns laudos de atesto, sempre com o fiscal da obra.

6. Primeiramente, há que se observar que o chamamento do ex-Secretário Municipal de Obras pelo TCU foi realizado de forma imprópria, haja vista não ter explicitado adequadamente os fatos irregulares a ele atribuídos, especialmente a sua efetiva participação no evento danoso, circunstância essa capaz, por si só, de ensejar a nulidade da citação.

7. Não bastasse a preliminar retro, acerca da insuficiência na individualização da conduta do Senhor Joaquim Maria Ruela Sobrinho, no tocante ao mérito, registre-se que, via de regra, a responsabilidade pela gestão dos convênios firmados com municípios abrange os prefeitos signatários e outros que tenham concorrido diretamente para o evento danoso, tais como fiscais da obra, membros da comissão de licitação e empresas contratadas, sendo tais pessoas atraídas para a TCE quando tenham atuado direta e concretamente para a consecução da irregularidade e efetivação do dano.

8. No caso em foco, o Secretário Municipal de Obras não geriu os recursos federais, vale dizer, não ordenou efetivamente as despesas do convênio, competência essa exercida pelo Prefeito e pelo Secretário Municipal de Administração e Finanças, consoante se depreende do documento de pp. 20/22 da peça nº 2.

9. Por outro lado, a simples aposição de assinatura do Termo de Aceitação da Obra não o torna automaticamente responsável solidário por possível prejuízo causado ao erário em decorrência de eventual inexecução parcial do empreendimento, como, aliás, se passou com o Secretário de Planejamento, também signatário do mesmo documento, mas não responsabilizado pelo Tribunal. Pondera-se, nessa situação específica, que todas as etapas da obra contaram com medições dos serviços efetuadas pelo fiscal do contrato e da obra, engenheiro civil Jairo Castro da Penha, este sim diretamente encarregado do acompanhamento físico da obra.

10. Igualmente, não há indicação precisa nos autos a respeito de em qual das quatro medições ocorreu o atesto indevido, impossibilitando presumir-se que se deram em uma daquelas três assinadas pelo então Secretário.

11. Demais disso, o argumento da Secex/AC de que houve culpa in vigilando não subsiste, pois não há nenhum elemento, ao menos indiciário, de que o fiscal da obra tenha sido designado pelo então Secretário de Obras (culpa **in eligendo**) e que este estivesse sob a sua supervisão direta ou indireta (culpa **in vigilando**), nem mesmo de que o agente político fosse incumbido de acompanhar ordinariamente, sob o aspecto físico, todas as obras do Município.

12. Sob essa perspectiva, entendemos que seria rigor excessivo imputar corresponsabilidade pelo dano ao Secretário de Obras do Município, tendo em vista que todas as medições da obra foram atestadas por engenheiro civil e fiscal da obra, pessoa sobre a qual recaia, juntamente com o signatário e executor direto do convênio, o Prefeito Michel Marques Abrahão, o dever de zelar pela correta aplicação dos recursos federais em tela.

13. A propósito, na hipótese dos autos, verifica-se que o Secretário de Planejamento assinou o termo de aceitação da obra e que o Secretário de Finanças firmou os documentos relativos aos pagamentos efetuados, o que, caso encampada a tese da Secretaria instrutiva, ensejaria a responsabilidade solidária de ambos pelo débito apurado nos autos, do que não cogitamos, frise-se, por não vislumbrarmos participação de qualquer deles na linha causal do prejuízo.

14. Com essas breves considerações, anuímos em essência ao exame empreendido pela Secex/AC, divergindo apenas no tocante à responsabilização do Senhor Joaquim Maria Ruela Sobrinho, o qual deve ser excluído da relação processual [...]”.

É o Relatório.