

TC 001.625/2010-1

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e Município de Amontada (CE)

**Responsável:** Francisco Edilson Teixeira, ex- Prefeito Municipal (CPF 003.174.463-04), e José Francisco dos Santos Rufino, ex-Diretor do Dnocs (CPF 018.790.573-87)

Proposta: mérito

## INTRODUÇÃO

1. Tratam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Departamento Nacional de Obras contra as Secas, em desfavor do Sr. Francisco Edilson Teixeira, ex-Prefeito do Município de Amontada/CE, em razão de irregularidades na utilização de recursos do Convênio PGE-176/2002, SIAFI 486736, celebrado entre o DNOCS e o referido município que tinha por finalidade a construção de passagem molhada na localidade de Pica-Pau (Peça 1, fls. 10/16).

## HISTÓRICO

2. Como já consignado nos autos, a obra em tela faz referência à construção de “passagem molhada” no Município de Amontada (CE), precisamente na localidade de Pica Pau, tendo sido fundamentada por “proporcionar ao homem do campo um meio adequado para a elevação da capacidade de armazenamento de água visando o enfrentamento às secas, através de projetos de irrigação, favorecendo o abastecimento humano e animal, (...) facilitar a interiorização dos serviços básico de saúde, ação social, bem com garantir o transporte da safra agrícola da região” (P. 1, fls. 17/18).

3. De acordo com dispositivo contido no instrumento de convênio - Cláusula 4ª do Termo de Convênio PGE-176/2002 (P. 1, fls. 12) - foram previstos R\$ 148.990,39, dos quais R\$ 145.320,81 seriam repassados pelo órgão concedente e R\$ 3.669,58 corresponderiam à contrapartida municipal. Ainda em consonância com os documentos apensados, a descentralização deu-se em uma única parcela (2003OB901027, no valor de R\$ 145.420,81, de 30/12/2003) (P. 1, fls. 39), tendo o crédito em c/c ocorrido em 5/1/2004 (P. 8, fls. 43).

4. No que se refere ao prazo de vigência do ajuste, foi ainda consignado na instrução precedente que abrangia o intervalo compreendido entre 26/12/2002 a 29/8/2004, inclusive prorrogações ocorridas, com data final da prestação de contas estipulada para 28/10/2004 (P. 1, fls. 54).

5. Ultrapassado o prazo de aplicação dos recursos, a prestação de contas foi encaminhado ao órgão concedente para fins de exame por intermédio do Of. 155, de 27/11/2004 (P. 7, fls. 32), havendo no mesmo sido consignado a necessidade da realização de correções (P. 1, fls. 4). De forma complementar a presente análise, o DNOCS realizou vistoria *in loco*, tendo emitido Relatório de Fiscalização e Alcance Social, em cuja conclusão o engenheiro responsável destacou que a execução da obra não atendia aos princípios da

utilidade e necessidade, não podendo imputar cumprido o requisito alcance social na forma como se apresentava (Peça 1, p. 27).

6. Face aos exames realizados, procedeu-se a notificação do gestor responsável para que apresentasse suas razões de justificativas, as quais após análise foram consideradas insuficientes, o que deu ensejo à instauração de tomada de contas especial pelo valor integral dos recursos repassados, conforme pareceres uniformes da Unidade de Controle e demais autoridades responsáveis.

7. Remetido os autos a esta SECEX-CE, realizou-se instrução inicial com proposta pela citação do ex-prefeito pelos valores integrais conveniados em razão do não atingimento das metas consignadas no instrumento de convênio, notadamente a ausência de alcance social das etapas realizadas declarada no Relatório de fiscalização de vistoria *in loco* (P.1, fls. 27). Adicionalmente, propôs-se a realização de diligência à atual Administração visando à apresentação de documentos e esclarecimentos acerca da execução do Convênio (P. 1, fls. 47/53 e 63).

8. Devidamente aprovada a proposta, mediante pareceres uniformes por parte da unidade técnica e da dirigente da SECEX-CE, as comunicações processuais foram encaminhadas aos interessados conforme se observa da Peça 2, fls. 4/10 e 17. Como resposta, somente se manifestou a atual Administração, cujo exame (Peça 2, fls. 20/23) dos documentos recebidos propugnou a realização de diligências e solicitação ao Ministro-relator, nos seguintes moldes:

a) ao DNOCS – para que encaminhasse toda documentação atinente à prestação de contas do Convênio nº PGE 176/2002 e se manifestasse, conclusivamente, sobre a execução física do objeto, se está funcionando e se atende à comunidade local; ;

b) À Superintendência do Banco do Brasil – para que encaminhasse cópia dos extratos bancários e dos cheques debitados da conta corrente 146943, agência 0374, de titularidade da Prefeitura Municipal de Amontada – CE (CNPJ 06.582.449/0001-91), informando os signatários e beneficiários de cada cheque e a relação dos beneficiários de eventuais transferências eletrônicas efetivadas;

c) ao Ministro-relator: nos termos do item 9.9 do Acórdão 2.589/2010 – TCU – Plenário, para que fosse submetido à apreciação dos autos a esta autoridade à vista dos fatos relatados anteriormente, se manifestasse sobre a descon sideração da personalidade jurídica da empresa PROSERVES Serviços, Comércio e Representações Ltda., a fim de possibilitar a citação solidária do Sr. Francisco Edilson Teixeira ex – Prefeito Municipal de Amontada (CE), com a referida empresa e seus respectivos sócios.

9. Realizadas as medidas propugnadas no item precedente, letras “a/b”, os autos foram encaminhados ao Ministro-relator para fins de autorização da descon sideração da personalidade jurídica da empresa PROSERVES (P.9, fls. 1). Em exame circunstanciado, a referida autoridade determinou o retorno dos autos à SECEX visando nova instrução, tendo em vista que considerou que a proposta anteriormente consignada não se coadunava com os elementos probatórios constantes dos autos (P. 10, fls. 1).

10. Em novo exame (P.11, fls. 1/8) e levando-se em consideração o conjunto probatório existente, bem assim os novos elementos colacionados, notadamente à diligência dirigida ao DNOCS (Item 8, a) que não foi respondida e a realizada à Superintendência do BB (item 8, b), propôs a auditora a adoção das medidas a seguir reproduzidas, *in verbis*:

“a) realizar a citação dos responsáveis solidários mencionados abaixo, com fundamento nos arts. 10, §1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou

recolham, solidariamente, aos cofres do Departamento Nacional de Obras contra as Secas a quantia de R\$ 145.420,81, atualizada monetariamente a partir de 5/1/2004 (Peça 8, p. 2) até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em razão das ocorrências detalhadas a seguir:

a.1) Francisco Edilson Teixeira, ex-Prefeito Municipal (CPF 003.174.463-04):

Ocorrências: encaminhamento de projeto ao Dnocs (culminou na celebração do Convênio PGE-176/2002) que, sozinho, não teve alcance social justificável, conforme informações do Relatório de Fiscalização e Alcance Social, onde o Engenheiro Agrônomo Eliezer Rocha de Medeiros registrou as seguintes irregularidades oriundas do descumprimento do art. 2º da Instrução Normativa/STN n. 01/1997:

a.1.1) o projeto de construção da passagem molhada, com características também de barramento, foi idealizado para beneficiar a estrutura viária do município de Amontada/CE, com a consequente melhoria da interiorização dos serviços públicos e, complementarmente, com a obtenção de algum aproveitamento dos recursos hídricos do rio Aracatiaçu. Contudo, o referido projeto não previu a construção do ramal de estrada necessário ao tráfego sobre a estrutura;

a.1.2) a obra não representava incremento significativo da reserva hídrica necessária ao abastecimento à população humana e animal;

a.1.3) a estrutura, como passagem molhada, não atendia a seus objetivos, já que ligava as propriedades denominadas Fazenda Pica Pau e Fazenda Lisa, encontrando-se fechada com cerca de arame farpado na ombreira esquerda, não possuindo estrada de acesso, além de ter mata em uma ombreira e área de pastagem na outra;

a.1.4) a estrutura viária do município de Amontada/CE possuía dois travessões construídos ao longo de ambas às margens do rio Aracatiaçu, as quais são ligadas por passagens molhadas, uma delas localizada à aproximadamente dois quilômetros daquela construída por meio do Convênio PGE-176/2002;

a.1.5) não foi observada a existência de população que estivesse se beneficiando da obra, seja como fonte hídrica, ou como via de acesso; e

a.1.6) a obra não atendia aos princípios da utilidade e necessidade, não podendo o fiscal, na forma como se apresentava o objeto do Convênio PGE-176/2002, imputar-lhe alcance social que o justificasse.

a.2) José Francisco dos Santos Rufino, ex-Diretor do Dnocs (CPF 018.790.573-87):

Ocorrências: deixou de exigir, para aprovação do objeto do Convênio PGE-176/2002, celebrado com o Dnocs, comprovação da propriedade das áreas, licenças ambientais e demais exigências legais, bem como promover análise prévia de alcance social do projeto, conforme informações do Relatório de Fiscalização e Alcance Social, onde o Engenheiro Agrônomo Eliezer Rocha de Medeiros registrou as seguintes irregularidades oriundas do descumprimento do art. 2º da Instrução Normativa/STN n. 01/1997:

a.2.1) o projeto de construção da passagem molhada, com características também de barramento, foi idealizado para beneficiar a estrutura viária do município de Amontada/CE, com a consequente melhoria da interiorização dos serviços públicos e, complementarmente, com a obtenção de algum aproveitamento dos recursos hídricos do rio Aracatiaçu. Contudo, o referido projeto não previu a construção do ramal de estrada necessário ao tráfego sobre a estrutura;

a.2.2) a obra não representava incremento significativo da reserva hídrica necessária ao abastecimento à população humana e animal;

a.2.3) a estrutura, como passagem molhada, não atendia a seus objetivos, já que ligava as propriedades denominadas Fazenda Pica Pau e Fazenda Lisa, encontrando-se fechada com cerca de arame farpado na ombreira esquerda, não possuindo estrada de acesso, além de ter mata em uma ombreira e área de pastagem na outra;

a.2.4) a estrutura viária do município de Amontada/CE possuía dois travessões construídos ao longo de ambas às margens do rio Aracatiaçu, as quais são ligadas por

passagens molhadas, uma delas localizada à aproximadamente dois quilômetros daquela construída por meio do Convênio PGE-176/2002;

a.2.5) não foi observada a existência de população que estivesse se beneficiando da obra, seja como fonte hídrica, ou como via de acesso; e

a.2.6) a obra não atendia aos princípios da utilidade e necessidade, não podendo o fiscal, na forma como se apresentava o objeto do Convênio PGE-176/2002, imputar-lhe alcance social que o justificasse;

b) informar aos responsáveis que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) encaminhar cópia desta instrução e da Peça 1, p. 10-22 e 25-27, para subsidiar as defesas dos responsáveis; e

d) nos termos dos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 201, § 1º, do Regimento Interno/TCU, efetuar diligência ao Departamento Nacional Contra as Secas, para que se manifeste, conclusivamente, no prazo de 15 dias, sobre os seguintes assuntos:

d.1) execução física do objeto do Convênio PGE-176/2002, se está funcionando e se atende à comunidade local; e

d.2) providências adotadas pelo Dnocs em relação às sugestões registradas pelo Engenheiro Agrônomo Eliezer Rocha de Medeiros no Relatório de Fiscalização e Alcance Social relativo ao Convênio PGE-176/2002 (Peça 1, p. 25-27), quais sejam:

d.2.1) adotar medidas no sentido de incluir nos orçamentos de futuros convênios, os custos relativos ao acompanhamento e fiscalização de cada convênio;

d.2.2) exigir, para aprovação do objeto dos convênios, comprovação da propriedade das áreas, licenças ambientais e demais exigências legais, bem como promover análise prévia do alcance social;

d.2.3) providenciar para que os recursos sejam empenhados somente após a nomeação da fiscalização;

d.2.4) incluir, nos termos de convênios, cláusulas que obriguem a entidade proponente a comunicar ao Departamento, antecipadamente, o início de cada obra ou serviço, bem como promover o acompanhamento de cada etapa da obra ou serviço com documentação fotográfica, proporcionando assim, maior controle sobre os objetos conveniados;

d.2.5) exigir, na prestação de contas, os documentos relativos aos registros e responsabilidades junto ao CREA; e

d.2.6) providenciar os registros relativos à obra pública junto à Diretoria de Infraestrutura e nas demais unidades administrativas em que se fizer necessário”.

11. Face a aquiescência da proposta pela Unidade Técnica (P.12, fls. 1), foram editadas as comunicações processuais, conforme Ofícios TCU 1782 a 1784/2012, todos emitidos em 3/9/2012 (P. 13/15, fls. 1). Embora os responsáveis tenham recebido devidamente os ofícios (P. 16 a 18, fls. 1) e/ou citados por edital (P. 22 e 23, fls. 1) como foi o caso do ex-prefeito responsável pela execução do convênio, somente o ex-diretor do DNOCS compareceu aos autos e apresentou as suas alegações de defesa.

## EXAME TÉCNICO

12. Os autos em referência fazem alusão a não aprovação da execução das etapas de construção de obra denominada Passagem Molhada no Município de Amontada (CE), objeto



do Convênio PGE-176/2002, no valor de R\$ 145.320,81, conforme ordem bancária 2003OB901027, de 5/1/2004.

13. Na linha do tempo, foi solicitado inicialmente a citação do prefeito conveniente pela integralidade dos valores conveniados em razão do consignado no Relatório de Vistoria Técnica do DNOCS que apontou a falta de compatibilidade da obra realizada com os objetivos finalísticos contidos no plano de trabalho. Com a revelia do responsável, diligenciou-se ao DNOCS para que enviasse a prestação de contas do convênio e se pronunciasse conclusivamente acerca do funcionamento do objeto do convênio e em seguida realizou-se diligência ao Banco do Brasil, no sentido que a instituição bancária remetesse a documentação inerente ao ajuste. Recebida a documentação, exceto pelo pronunciamento do DNOCS, os autos foram encaminhados ao Ministro-relator para que avaliasse a desconsideração da personalidade jurídica da empresa responsável pela obra.

14. Realizada a apreciação da proposta em referência, entendeu o Ministro-relator não haver consistência probatória nos autos em contraposição ao contido no relatório de vistoria técnica, razão pela qual determinou novo exame por parte da SECEX-CE, culminando este na responsabilização do ex-prefeito, do ex-diretor geral do DNOCS e nova diligência ao DNOCS para que se manifestasse sobre o atingimento finalístico da obra. Tal manifestação gerou nova citação ao ex-prefeito, desta vez solidariamente com o ex-diretor do DNOCS, à época da celebração do acordo, por considerá-lo omissos nas ações que deveriam ter sido tomadas quando da celebração do convênio e nova diligência ao DNOCS para que se manifestasse mais uma vez sobre o funcionamento da execução física do convênio e o seu atendimento à comunidade local.

15. Não obstante às medidas acima implementadas, percebe-se que o ponto nodal não foi atingido, qual seja: saber efetivamente se a obra, atualmente, encontra-se ou não em funcionamento e se atende ou não à finalidade para a qual foi criada. Percuciente, então, as observações emanadas do Ministro-relator e contidas no Acórdão 4434/2012 – TCU – 2ª. Câmara (P. 10, fls. 1).

16. E estas não poderiam ser outras quando se analisa detalhadamente o Relatório de Fiscalização e Alcance Social emitido pelo DNOCS (P. 1, fls. 25/27), em cuja descrição se nota a existência de diversas informações pouco esclarecedoras e outras inconclusivas, a seguir reproduzidas:

a) de acordo com o relatório as medições da obra não foram realizadas, tendo em vista que a plataforma e as estruturas de montante a jusante estavam encobertas por água (item 3 do Relatório de Fiscalização, P. 1, fls. 26);

b) o relatório menciona que a “obra não representa incremento significativo da reserva hídrica necessária ao abastecimento à população humana e animal, capaz de garantir maior segurança aos investimentos agropecuários na sua região de influência, servindo como fonte auxiliar de abastecimento para as duas únicas propriedades limitantes com pequeno lago formado e está localizada a apenas 3Km do Açude Muquém”, entretanto, não se apresenta sobre que parâmetro se baseou esta conclusão (item 6.1 do Relatório de Fiscalização, P. 1, fls. 26);

c) foi descrito que “a estrutura, como passagem molhada, não atende a seus objetivos, vez que ligam as propriedades denominadas Fazenda Pica Pau e Fazenda Lisa, encontrando-se fechada com cerca de arame farpado em sua ombreira esquerda, não possuindo estrada de acesso, possuindo mata em uma ombreira e área de pastagem na outra”. Este aspecto precisa ser explicitado, de modo a deixar claro se a situação ainda perdura, e



neste caso, se afeta ao objetivo finalístico da obra (item 6.1 do Relatório de Fiscalização, P. 1, fls. 26);

d) se destaca que a obra encontra-se em estágio de desenvolvimento cujo percentual de inversões financeiras totais não foram, ainda, devidamente avaliadas, concluindo que a fiscalização deveria ser feita após o término dos serviços, o que impediria na perfeita verificação dos serviços executados. A informação denota contradição, uma vez que não poderia se concluir pela inexecução da obra, se a totalidade das inversões ainda havia sido aportada na sua integralidade (item 7, Relatório de Fiscalização, P. 1, fls. 27).

17. Desta feita, conquanto o DNOCS tenha me mostrado reticente em 2 oportunidades (Of. 2160/2011, de 28/12/2011, P. 2, fls. 256 e 1782/2012, de 27/8/2012, P. 15, fls. 1) em descumprir determinação deste TCU em realizar nova fiscalização *in loco* sem apresentar quaisquer justificativas plausíveis, é de bom alvitre insistir nesta medida, sob pena se invalidar, em fases posteriores do processo todo o esforço citatório realizado, face a possibilidade de a obra haver sido concluída e não sobrevirem mais as irregularidades pelas quais os responsáveis foram imputados. Importa consignar que a reiteração de diligência que ora se propõe ao DNOCS deve conter aviso à autoridade responsável pelo órgão da possibilidade da aplicação de multa por descumprimento de determinação do Ministro-relator e comunicação do fato ao Ministro supervisor da área, nos moldes do art. 58, inc. IV da LO c/c o art. 268, inc. IV do RI-TCU.

18. Por último, somente depois de adotada esta medida e recebida a documentação a ela atinente, é que se pode decidir em que moldes as novas citações podem ser realizadas – e se é caso de persistir na medida - vez que podem ser alteradas quanto ao número de envolvidos e o grau de responsabilização no débito calculado. Quanto à sugestão de desconstituição da personalidade jurídica da empresa envolvida, ela deve ser revista à luz da realização ou não das citações anteriormente propostas.

## CONCLUSÃO

19. Os autos manifestam que o conjunto probatório existente não é suficiente para identificar, objetivamente, a imputação da responsabilidade dos envolvidos na execução da obra denominada Passagem Molhada no Município de Amontada (CE). Considerando que o gestor nas oportunidades em foi citado, optou por se tornar revel quanto aos fatos a ele imputados; considerando que houve inclusão do ex-diretor do DNOCS como co-responsável em razão da forma como foi aprovado o convênio e que o relatório de fiscalização do DNOCS foi considerado inconclusivo, solicitou-se no presente exame reiterar a diligência ao DNOCS visando saber se a obra foi ou não concluída e, em sendo, se cumpriu o seu alcance social junto à comunidade local. A análise considerou este aspecto decisivo no prosseguimento dos autos e na edição de eventuais citações que poderiam ser propostas.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao E. Ministro-relator, André Carvalho, realizar diligência, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU:

20.1. Ao DNOCS, para que no prazo de 15 dias atualize e envie o Relatório de Fiscalização e Alcance Social, devendo conter em seu bojo informação se a obra, objeto do Convênio PGE-176/2002 (SIAFI 486736):

- a) se encontra em funcionamento e se alcançou a finalidade social para a qual foi executada;
- b) adicionalmente, o relatório deverá realizar/esclarecer/atualizar os aspectos abaixo indicados, tendo em vista que a elaboração do informativo data antes da conclusão das etapas da obra, o que gerou observações diversas inconclusivas:
- b.1) de acordo com o relatório as medições da obra não foram realizadas, tendo em vista que a plataforma e as estruturas de montante a jusante estavam encobertas por água (item 3 do Relatório de Fiscalização, P. 1, fls. 26);
  - b.2) o relatório menciona que a “obra não representa incremento significativo da reserva hídrica necessária ao abastecimento à população humana e animal, capaz de garantir maior segurança aos investimentos agropecuários na sua região de influência, servidor como fonte auxiliar de abastecimento para as duas únicas propriedades limitantes com pequeno lago formado e esta localizada a apenas 3Km do Açude Muquém”, entretanto, não se apresenta sobre que parâmetro se baseou esta conclusão (item 6.1 do Relatório de Fiscalização, P. 1, fls. 26);
  - b.3) foi descrito que “a estrutura, como passagem molhada, não atende a seus objetivos, vez que ligam as propriedades denominadas Fazenda Pica Pau e Fazenda Lisa, encontrando-se fechada com cerca de arame farpado em sua ombreira esquerda, não possuindo estrada de acesso, possuindo mata em uma ombreira e área de pastagem na outra”. Este aspecto precisa ser explicitado, de modo a deixar claro se a situação ainda perdura, e neste caso, se afeta ao objetivo finalístico da obra (item 6.1 do Relatório de Fiscalização, P. 1, fls. 26);
  - b.4) se destaca que a obra encontra-se em estágio de desenvolvimento cujo percentual de inversões financeiras totais não foram, ainda, devidamente avaliadas, concluindo que a fiscalização deveria ser feita após o término dos serviços, o que impediria na perfeita verificação dos serviços executados. A informação denota contradição, uma vez que não poderia se concluir pela inexecução da obra, se a totalidade das inversões ainda havia sido aportada na sua integralidade (item 7, P. 1, fls. 27).
- c) Seja notificado ao diretor-geral que a não apresentação do novo relatório no prazo estipulado importará no envio dos autos ao Ministro-relator, para fins de aplicação da multa contida no art. 58, inc. IV da LO c/c o art. 268, inc. IV do RI-TCU e comunicação do fato ao Ministro supervisor da área, sendo esta situação considerada como agravante já que outros 2 ofícios do TCU (Of. 2160/2011, de 28/12/2011, P. 2, fls. 256 e 1782/2012, de 27/8/2012, P. 15, fls. 1) de igual teor não foram até a presente data respondidos a essa Corte (item 17).

SECEX/CE, 1ª. Divisão Técnica, em 11/03/2013.

*(Assinado eletronicamente)*

ROBERTO Sérgio do Nascimento AUFC  
– Mat. 3039-2