

Proc. TC-001.625/2010-1  
Município de Amontada (CE)  
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) contra o Sr. Francisco Edilson Teixeira, ex-prefeito do Município de Amontada/CE, tendo em vista ter sido considerada pelo Departamento não atingida a finalidade social do objeto do Convênio 176/2002, que previa a execução das obras de construção de passagem molhada na localidade de Pica-Pau, no mencionado município.

2. No âmbito deste Tribunal, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (Secex/CE) produziu quatro instruções ao longo do processo (peça 2 - p. 1-3 e p. 20-23; peças 11 e 24), além de dois diretores da 1ª Diretoria Técnica (DT) dessa unidade técnica terem se manifestado nos autos (peças 9 e 25), sendo a derradeira manifestação do diretor, que atuou, também, como secretário-substituto (peça 26), discordante da proposta de encaminhamento do auditor instrutor.

3. O ponto fulcral das discordâncias nos autos está na interpretação a ser conferida ao Relatório de Fiscalização e Alcance Social do Convênio 176/2002, elaborado em agosto de 2006 (peça 1 – p. 24-27). Nesse documento, foi atestada a ausência de finalidade social da obra por engenheiro do Dnocs, após visita à localidade de Pica-Pau, sem que no corpo do relatório tenha sido feita menção à presença, juntamente com o fiscal, de gestores da prefeitura e/ou de indivíduos que residiam próximo à obra. Registro que não consta dos autos relatório fotográfico dessa visita ao local da obra.

4. Em suma, o responsável pela fiscalização considerou que a obra: não serviria como facilitador do tráfego (via de acesso), por apenas ligar duas fazendas e por estar uma de suas extremidades (ao menos no dia em que foi feita a fiscalização) cercada com arame farpado; e, não representaria incremento significativo da reserva hídrica.

5. Para o Dnocs e, em determinados momentos de exame dos autos por parte da Secex/CE, o Relatório de Fiscalização e Alcance Social serviu como base para imputação do débito integral do convênio (R\$ 145.420,81, recursos federais do convênio, em valores de 5/1/2004) ao ex-prefeito, Sr. Francisco Edilson Teixeira, e, conforme citação realizada pela unidade técnica do TCU, ao ex-gestor, em solidariedade com o ex-diretor-geral do Departamento, Sr. José Francisco dos Santos Rufino.

6. Esse cenário, que evidencia, a cada intervenção da unidade técnica, distintas visões da Secex/CE sobre a possível irregularidade que norteou o exame do processo – suposta ausência de finalidade social da passagem molhada – foi alvo de críticas do relator destes autos, Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Por meio do Acórdão 4.434/2012-TCU-2ª Câmara, Sua Excelência determinou, com o aval do citado colegiado, o reexame desta TCE, tendo ressaltado nos considerandos dessa deliberação que:

(...) **não está evidenciada** na instrução técnica [peça 2 – p. 20-23], tampouco no referenciado Relatório de Fiscalização e Alcance Social do Convênio 176/2002, elaborado pelo Dnocs, **qualquer irregularidade praticada pela Prefeitura Municipal em relação à inexecução do objeto do convênio;**

(...) **a proposta de encaminhamento alvitrada pela Secex/CE à peça nº 2, fls. 70/71-v, não se coaduna com os elementos probatórios constantes dos autos;**

(grifos nossos)

7. As inúmeras discordâncias presentes nas instruções e manifestações constantes do processo acarretaram, inclusive, proposta da Secex/CE de desconsideração da personalidade jurídica da executora das obras, a sociedade empresarial Proserve Serviços, Comércio e Representações Ltda., para fins de citação da pessoa jurídica e de seus sócios (cf. instrução à peça 2 – p. 23 e manifestação do

diretor à peça 9), apesar de o Dnocs não ter atestado, na fase interna da TCE, a inexecução ou execução parcial da obra.

8. Destaco, por um lado, que, apesar da mencionada proposta de citação – que não foi autorizada pelo relator destes autos -, nem o Dnocs, nem a Secex/CE demonstraram que a passagem molhada não foi executada. Não se evidenciou, por outro lado, que a execução da passagem molhada e os dispêndios dela decorrentes seguiram, rigorosamente, o que foi previsto no plano de trabalho que integrou o convênio (peça 1 – p. 17-19).

9. Resumindo a polêmica instalada nesta TCE, podem ser citadas as duas últimas conclusões e propostas da Secex/CE acerca do caso sob exame:

a) posicionamento do AUFC (peça 24): o conjunto probatório constante dos autos não seria suficiente para que a unidade técnica formulasse proposta de mérito, o que demandaria a realização de diligência ao Dnocs para que fossem atualizadas as informações apresentadas no Relatório de Fiscalização e Alcance Social do Convênio 176/2002, elaborado há sete anos, especialmente no sentido de atestar “se [a passagem molhada] encontra[-se] em funcionamento e se alcançou a finalidade social para a qual foi executada” (peça 24 – p. 7);

b) opinião do diretor da 1ª DT, que também atuou como secretário-substituto (peças 25 e 26, respectivamente): sugestão de juízo de julgamento pela irregularidade das contas dos Srs. Francisco Edilson Teixeira e José Francisco dos Santos Rufino, sem débito, mas com aplicação de multa individual, tendo em vista os seguintes fatores:

b.1) a obra teria sido construída em propriedade particular (entre duas fazendas, na localidade Pica-Pau) e não teria atendido à população local (nem como estrutura para tráfego, nem como reserva hídrica significativa);

b.2) não haveria débito a ser imputado aos dois responsáveis, pois “não restam dúvidas de que a obra foi realizada” (peça 25 – p. 3);

b.3) seria necessária a responsabilização do ex-prefeito e do ex-titular do Dnocs por terem, respectivamente, proposto/executado e aprovado/assinado o convênio de obra que não atingiu, ao final de sua implantação, o benefício social esperado.

10. Descrito o histórico da execução do convênio e do exame sobre ela procedido nos autos, verifico que a frágil elaboração do plano de trabalho do convênio por parte da Prefeitura Municipal de Amontada e a atuação descuidada do Dnocs, tanto na fase de aprovação do plano de trabalho do convênio, como na fase de fiscalização (*a posteriori* da execução, no caso), geraram, quase nove anos após a conclusão da passagem molhada (outubro de 2004), a série de incertezas sobre ter sido, ou não, a obra realizada estritamente conforme prevista e, em especial, se serviu em algum momento no passado ou se serve atualmente a alguma finalidade social.

11. Na citação do ex-prefeito, via edital (peça 22), o texto acerca da irregularidade por ele cometida foi singelo: “o débito é referente a irregularidade [sic] praticadas no Convênio PGE 176/2002”. O Sr. Francisco Edilson Teixeira não foi citado no edital para justificar a proposta de trabalho do convênio e, em especial, os detalhes sobre o contexto que teria levado o município a solicitar recursos do Dnocs para construção da passagem molhada, como a população que seria beneficiada com a obra, o volume de tráfego no local (que justificaria a obra), a reserva hídrica que seria acrescida na região beneficiada, entre outros fatores.

12. O ex-diretor-geral do Dnocs, por sua vez, foi questionado de modo mais específico, podendo ser extraído do ofício de citação o seguinte excerto:

(...) 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 (...).

13. Verifica-se, ao ser confrontada a proposta do diretor da Secex/CE, pela irregularidade das contas dos responsáveis, com o teor da citação transcrita no item precedente e com o texto do edital anteriormente mencionado, que não há segurança para a condenação dos responsáveis.

14. Para o ex-prefeito, poder-se-ia arguir, por exemplo, a incompletude do edital (não obstante a possibilidade de o ex-gestor solicitar vistas dos autos e, assim, tomar conhecimento dos questionamentos quanto à sua conduta).

15. No caso do ex-titular do Dnocs, pretende a unidade técnica atribuir ao então gestor máximo do Departamento toda a responsabilidade pela análise técnica prévia à assinatura do convênio (comprovação de propriedade da área, verificação do licenciamento ambiental e da futura finalidade social da obra etc.), como se não houvesse assessoria alguma que tivesse atuado no Dnocs à época e orientado o diretor-geral a aprovar o ajuste. Há, portanto, limitada identificação de responsáveis quanto à aprovação do Convênio 176/2002 no âmbito da autarquia, considerando as supostas irregularidades que motivaram a citação do Sr. José Francisco dos Santos Rufino.

16. Soma-se a essas fragilidades nas conclusões presentes nos autos, em especial a derradeira proposta de mérito sugerida pela Secex/CE, de condenação dos responsáveis, a constatação de que não foi identificada a existência de débito nesta TCE. O Dnocs e a Secex/CE concordam que a passagem molhada existe, mas que, com base no Relatório de Fiscalização e Alcance Social do Convênio 176/2002, não teria representado obra com finalidade social. De qualquer forma, a imputação de débito integral, conforme entendimento do Dnocs, representaria enriquecimento sem causa da Administração.

17. Ora, se não há débito identificado nesta TCE - reafirmando-se a existência da passagem molhada -, falta-lhe requisito essencial para sua existência, qual seja, montante a ser ressarcido aos cofres públicos.

18. Não vejo necessidade e utilidade em ser determinado ao Departamento, nove anos depois de concluída a obra, que envie equipe de fiscalização à localidade Pica-Pau para que seja atestada ou negada a finalidade social da obra. Há risco de se concluir que a passagem molhada contava com tráfego e reserva hídrica em 2002, quando foi elaborada a proposta do convênio, que deixou de contar na época da fiscalização do Dnocs, em 2006, e mesmo que tais condições se verificam nos dias atuais.

19. Essas meras conjecturas reforçam minha percepção de que não se terá ganho algum no exame deste processo, caso se decida por determinar ao Dnocs que fiscalize a passagem molhada nos dias atuais, pois, qualquer que seja a conclusão da equipe que for ao empreendimento, representará apenas um registro instantâneo do dia da visita, sem que seja capaz de representar a realidade da obra ao longo de um tempo mínimo de utilização (ou não utilização) pela população local.

20. Em face das considerações anteriormente expostas neste parecer, este membro do Ministério Público de Contas manifesta discordância em relação à proposta da Secex/CE (peça 25), e por não vislumbrar a existência de débito nos autos, propõe o arquivamento desta TCE, com fulcro no art. 201, § 3º, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 5º, inciso I, da Instrução Normativa/TCU 71/2012.

Brasília, em 04 de setembro de 2013.

**Sergio Ricardo Costa Caribé**  
Procurador