

Proc. TC- 032.238/2010-0
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional/Secretaria Nacional de Defesa Civil em desfavor do ex-Prefeito do Município de Umbuzeiro/PB, Sr. Carlos Pessoa Neto, tendo em vista a não aprovação da prestação de contas referente ao Convênio 2.341/2001, o qual objetivou a construção de quatro passagens molhadas com barragem subterrânea na zona rural da municipalidade, consoante projeto (sem data) à peça 6 e Plano de Trabalho à peça 44.

O convênio, no valor de R\$ 126.315,78 (dos quais R\$ 120.000,00 provenientes da União), foi assinado em 31/12/2001 (peças 23 e 25), com vigência de 240 dias, sendo sessenta destinados à prestação de contas.

Os recursos foram creditados ao município em 20/12/2002 (2002OB003105, de 19/12/2002 - peças 29 e 30), sendo sacados à conta do convênio, mediante os cheques 850.001 (R\$ 80.000,00 – peça 41, p. 4-7), 850002 (R\$ 5.000,00), 850005 (R\$ 5.000,00), 850006 (R\$ 20.000,00) e 850007 (R\$ 10.000,00). A contrapartida (R\$ 6.315,78), que, conforme o extrato bancário, não transitou pela conta do convênio, teria sido paga por meio do cheque 657872, em 13/2/2003 (peça 40, p. 4), sem identificação da respectiva conta corrente.

Intempestivamente, o Sr. Carlos Pessoa Neto apresentou, em 7/4/2004, a prestação de contas do convênio (peças 27). Dentre os documentos remetidos, constou o Termo de Aceitação Definitiva da Obra (peça 9), lavrado pelo responsável em 7/4/2004, no qual restou consignado que as quatro passagens molhadas objeto do convênio “foram efetuadas de acordo com o plano original e que foram entregues à comunidade e **encontrando-se em pleno funcionamento**”. No mesmo sentido, o Relatório de Cumprimento do Objeto (peça 40), de mesma data, informou que:

Foram executadas as obras/serviços denotante no Plano de Trabalho, parte integrante do convênio a seguir relacionadas: (sic)

Construção de 04 Passagens Molhada, na zona Rural deste Município. (sic)

Desta forma, declaramos cumprido o objetivo do contrato, de acordo com as normas técnicas vigentes, trazendo benefício à População conforme objeto do Programa. (sic)

Segundo a documentação enviada, para a realização da obra, teria sido contratada a Construtora Costa Ltda., pelo exato valor do convênio (R\$ 126.315,78), conforme termo de homologação e adjudicação do Convite 015/2002, de 5/12/2002, à peça 7, e proposta da empresa, de 2/12/2002, à peça 41, p. 1-3. Os serviços seriam realizados em 120 dias. Ao que consta, entre 20/12/2002 e 21/3/2003 (peças 40, p. 2, e 41, p. 1).

Consoante a proposta (peça 41, p. 1-3) e o projeto (peça 6), as passagens molhadas seriam realizadas nos Sítios Alecrim, Curral do Saco, Quixaba e Açudinho, ao custo, respectivamente, de R\$ 21.856,65, R\$ 34.799,77, R\$ 34.829,68 e R\$ 34.829,68. Os dois

documentos (projeto do município e proposta da contratada) apresentam **idênticos** orçamentos para **cada uma** das passagens molhadas.

Os pagamentos, como já consignei, foram realizados mediante cheques, sacados à conta específica. A respeito deles, cabe registrar que:

- a) consta recibo emitido pela construtora apenas para o primeiro pagamento, no valor de R\$ 80.000,00 (peça 41, p. 4-7);
- b) foram realizados entre 23/12/2002 e 15/1/2003, **havendo indicativos de que se deram de forma antecipada**, considerando o período de execução do contrato, de 20/12/2002 a 21/3/2003;
- c) não há qualquer evidência dos serviços aos quais corresponderiam esses valores, ante a inexistência de anotações técnicas assinadas pelo engenheiro responsável pelo acompanhamento da obra, boletins de medição ou relatório técnico final com detalhamento das edificações, tal como previsto no projeto encaminhado pela prefeitura;
- d) inclusive, foi emitida pela Construtora Costa Ltda. uma única nota fiscal (número 00176), **sem data, sem atesto e sem identificação do número do convênio**, no valor total da obra (peça 41, p.8). Em razão disso, não se mostra possível o estabelecimento de correlação entre os débitos havidos na conta corrente do convênio, as etapas executadas da obra e o comprovante fiscal.

Com vistas a verificar o pleno cumprimento do objeto, o Ministério da Integração Nacional, em 1/6/2004, requereu à Caixa Econômica Federal que procedesse à inspeção da obra, com posterior emissão do Relatório de Avaliação Final- RAF/MI (peça 3, p. 1). Em cumprimento, foi elaborado o relatório acostado à peça 3, p. 3-9, restando consignado que os serviços foram considerados não executados em virtude de as passagens molhadas terem sido destruídas pelas chuvas de janeiro.

Essa afirmativa, no entanto, se fundamentou apenas nas informações prestadas pelo Sr. Gutemberg Borborema, engenheiro e diretor técnico da construtora (peça 41, p. 5), que teria sido responsável pela execução dos serviços, não tendo o fiscal da Caixa visitado o local das obras. Conforme ele, tal não teria sido possível, em razão da “falta de condições de acesso aos locais das passagens molhadas, em virtude das fortes chuvas que continuam caindo na região”.

As informações prestadas, segundo ele, seriam confirmadas por meio de fotografias acostadas ao relatório, cuja origem não foi especificada. É de se deduzir que as fotografias tenham sido fornecidas pelo suposto responsável pela obra, já que o fiscal da Caixa não a visitou.

A par desse relatório, foi emitido o Parecer Técnico 065/2004, de 24/9/2004 (peça 20), o qual sugeriu a não aprovação das contas prestadas. Notificado a respeito (peça 24), o responsável apresentou documentação complementar (peça 22), **e m 30/11/2004.**

Consoante o ex-prefeito:

Face aos elevadíssimos índices pluviométricos, praticamente 90% (noventa por cento) de todos os reservatórios de pequeno e médio porte foram destruídos pelo excesso de água represada.

As passagens molhadas construídas nos leitos de rios e riachos de grande porte, não suportando o excesso do volume de água escoado, foram totalmente destruídas.

As informações ora prestadas poderão ser comprovadas, obtendo-se perante a Secretaria de Infra-estrutura deste Estado, informações oficiais no que diz respeito ao elevado volume de chuvas ocorridas, durante os primeiros 06 meses do ano corrente.

Em total consonância com o disposto na vigência do convênio firmado, os investimentos foram realizados em tempo hábil, cumprindo integralmente os objetivos desejados.

Face à ocorrência anormal do grande volume de água, durante a época invernal, **infelizmente as passagens molhadas construídas ao longo da zona rural foram destruídas**, independentemente de qualquer ação da parte do nosso governo.

(...)

Tendo esta administração cumprido com total fidelidade os objetivos citados no Convênio já informado, não há como aceitar a imputação de débito por investimentos realizados e, face à inclemência do tempo, terem desmoronado. (grifei)

Em anexo a essas informações, foi remetida cópia de documento denominado “Avaliação de Danos – AVADAN”, de 5/2/2004, **assinado pelo próprio ex-prefeito**, por meio do qual teriam sido prestadas informações às Coordenadorias Estadual e Regional de Defesa Civil quanto à ocorrência de enxurrada, **em 30/1/2004**, que teria causado danos a estradas vicinais, casas, quatro passagens molhadas e oito açudes (peça 8). **Não são indicadas, no entanto, as localizações das passagens molhadas destruídas.**

As justificativas foram analisadas por meio do Parecer Técnico CML-015/2005, de 27/1/2005 (peça 4, p. 1-3). No entendimento do parecerista, esse relatório confirmaria as constatações do RAF/MI, de forma que, “como o objeto estava destruído, não podemos dar como meta física realizada”. Assim, foi ratificado o parecer emitido anteriormente, no sentido da não aprovação da prestação de contas do convênio. Mesmo entendimento foi exarado no Parecer Financeiro 114/2006, de 2/3/2006 (peça 4, p. 4-5).

Notificado a respeito das conclusões da análise (peças 4, p. 6 e 50), o ex-prefeito, **em 18/7/2007**, encaminhou novo ofício (peça 32), afirmando que **“as obras foram executadas e alcançaram os benefícios sociais esperados, objeto da construção, (...). Ocorre, entretanto, que, em virtude da calamidade pública ocorrida, as passagens molhadas foram destruídas pelas chuvas**, cujo fato independeu da vontade do administrador (...)” (grifei). Assim, sugeriu que a devolução dos recursos transferidos fosse promovida pelo município.

As alegações foram analisadas por meio da Informação Financeira 560/2007, de 5/9/2007 (peça 18), que concluiu pela imputação do débito ao responsável. Novamente cientificado da apreciação (peças 17 e 48), o Sr. Carlos Pessoa Neto, embora tenha requerido dilação do prazo para atendimento da notificação (em 12/9/2007 – peça 47) não teria apresentado novas justificativas.

Assim, foram adotadas as providências com vistas à instauração da presente TCE (peças 11, 13, 19, 21, 31, 37, 45, 49 e 56). Ressalto que o Relatório de Auditoria da CGU consignou, quanto à execução física do convênio, que **“não foi possível precisar o que foi executado, e nem a qualidade, uma vez que a obra não foi fiscalizada ao final da sua vigência, em 23/3/2003 (...), mas quase um ano e meio depois, conforme Relatório de Avaliação Final-RAF-MI, de 18/6/2004 (...), momento em que encontrava-se destruída”** (grifei).

Encontrando-se os autos no Tribunal, foi objeto de instrução preliminar à peça 59.

A unidade técnica consignou que a justificativa da ocorrência de chuvas que causam danos e que destroem o objeto determinado no convênio tem sido acatada por essa Corte como caso fortuito ou de força maior, desonerando, em consequência, a responsabilidade do gestor, desde que conjugada com a comprovação da aplicação dos recursos e com a vistoria *in loco*.

Todavia, no caso em apreço, a adoção desse encaminhamento restaria prejudicado, em face das seguintes inconsistências na documentação apresentada:

- a) a conclusão extraída do RAF-MI pelo órgão concedente seria controversa, “na medida que atribuiu ao técnico da CEF a constatação da destruição das passagens molhadas, em decorrência das chuvas”. Todavia, exame do relatório permitiria verificar que o técnico da Caixa declarou, de forma explícita, que não realizou vistoria *in loco* em razão das chuvas, tendo “confiado” nas declarações do Sr. Gutemberg Borborema de que as obras foram destruídas com as chuvas de janeiro/2004;
- b) a informação dada pelo Sr. Gutemberg guardaria consonância com as informações constantes do documento da Defesa Civil Municipal (“Avaliação de Danos – AVADAN”), firmado pelo ex-prefeito, no sentido de que, em decorrência de

enxurrada, ocorrida em 30/1/2004, quatro passagens molhadas haviam sido destruídas;

- c) no entanto, o mesmo ex-prefeito, quando da prestação de contas, em 7/4/2004, havia afirmado que as obras foram realizadas e estariam “trazendo benefício à população”, “encontrando-se em pleno funcionamento”.

Diante das evidentes contradições, deliberou-se pela citação do Sr. Carlos Pessoa Neto, para que apresentasse alegações de defesa de forma a esclarecê-las.

Procedida à citação, o responsável se manteve silente, motivo pelo qual, na instrução à peça 73, a unidade técnica considerou-o revel, sendo proposto o julgamento pela irregularidade das contas, condenação em débito e aplicação de multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Manifestando-me nos autos (peça 75), aponteí outras deficiências na documentação remetida a título de prestação de contas, que infirmariam a alegação de que as obras foram efetivamente construídas e, depois, destruídas por regime atípico de chuvas, concluindo, ao final, pela pertinência do encaminhamento sugerido pela Secex-PB.

Ao apreciar o processo, Vossa Excelência ponderou que, embora os defeitos indicados na citação do responsável fossem suficientes a ensejar a irregularidade de suas contas, seria imperativo que o expediente processual contivesse todas as inconsistências verificadas pelo Tribunal, para que o debate acerca do mérito das contas venha a considerar todos os indícios identificados na fase inaugural da instrução.

Assim, determinou que a citação do responsável fosse renovada, para que consignasse, em acréscimo, as deficiências indicadas por este Ministério Público (peça 76).

Dessa feita, o Sr. Carlos Pessoa Neto compareceu aos autos (peça 89).

Em sua defesa, alegou que:

- a) as inconsistências indicadas nas alíneas “a” a “e” da citação seriam apenas “desatenções” contidas nos ofícios encaminhados com a respectiva prestação de contas, quanto às datas relacionadas à construção e entrega da obra e à enxurrada acontecida no município. A despeito disso, não haveria qualquer dúvida em relação à sua conclusão e respectivo benefício para a comunidade beneficiada com aquela construção;
- b) o documento da Defesa civil, assim como as informações prestadas pelo engenheiro responsável pela obra e pelo próprio defendente, consignariam que “a passagem molhada foi afetada pela intempérie climática, porém em nenhum momento se afirma que a enxurrada inviabilizou a obra, estando afetada pela gravidade e velocidade das águas, porém não deixou de ser utilizada pelas pessoas da comunidade”. Ou seja, “não houve danificação capaz de inutilizar a construção da passagem molhada em comento, conseqüentemente, não há qualquer inconsistência quanto à referida construção”;
- c) o fato de “a passagem molhada estar concluída, em bom funcionamento e não ter sido destruída pela enxurrada é inconteste, inclusive, sendo de conhecimento de todos, algo que tem validade jurídica (...), pois, em nosso ordenamento jurídico pátrio, fatos públicos e notórios independem de comprovação”;
- d) não há que se falar de inconsistências quanto ao aludido fato, “eis que a passagem foi devidamente concluída e ficou em funcionamento mesmo com as enxurradas (...), algo que em nada descaracteriza a verdade do que fora alegado por todos”;
- e) em relação às alíneas “f” a “i” da citação, não poderiam ser apresentados esclarecimentos, pois a tomada de contas se efetivou em 2010, quase seis anos após os acontecimentos apurados, não sendo disponibilizada pelo prefeito sucessor — “seu adversário e inimigo político” — a documentação necessária à comprovação de “todas as alegações referidas alhures”. Assim, não se poderia inferir que os fatos apurados “não foram realizados de boa fé, pois se não foram juntados naquela

oportunidade foi porque esses aludidos documentos já não estavam sob a posse do defendente, o que de certa forma o exime de entregá-los”.

As justificativas foram analisadas por meio da instrução à peça 90.

Entendeu a unidade técnica que a alegação de erros formais não se sustentaria, em virtude das contradições explícitas identificadas nos próprios documentos que foram incluídos no processo:

- de um lado, o engenheiro Gutemberg Borborema, quando da fiscalização da Caixa, asseverou a destruição das passagens molhadas, ocorrida em janeiro/2004. O fato foi confirmado, em duas oportunidades, pelo ex-prefeito (em 30/11/2004 e 18/7/2007), que solicitou, na primeira vez, o arquivamento do processo sem devolução dos recursos transferidos e, na segunda, a atribuição da responsabilidade pela restituição ao município;

- de outro, de forma contraditória, há a declaração do ex-gestor, de 7/4/2004, no sentido de que as passagens estariam em pleno funcionamento, afirmativa que ele busca, agora, confirmar, alegando ser fato notório, que prescinde de comprovação. Tal pretensão, todavia, estaria desprovida de qualquer base legal, ante a obrigação de prestar contas dos recursos públicos recebidos.

Inclusive, tal dever afastaria a alegada impossibilidade de acesso aos documentos comprobatórios, em consonância com a jurisprudência do Tribunal, a exemplo do Acórdão 5.516/2010-2ª Câmara, visto que o responsável “teria plenas condições de cumprir com sua obrigação, junto ao Concedente, quanto estava à frente da gestão do Município”.

Assim, mais uma vez, a Secex-PB propôs a irregularidade das contas do Sr. Carlos Pessoa Neto, condenando-o ao ressarcimento do débito apurado, além da imputação da multa preconizada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

**

Este Representante do Ministério Público junto ao TCU, novamente, se manifesta em consonância com a proposta da unidade técnica.

Como visto, o Sr. Carlos Pessoa Neto, intempestivamente, prestou contas dos recursos recebidos em 7/4/2004, ocasião em que asseverou, mediante o Termo de Aceitação Definitiva da Obra e o Relatório de Cumprimento do Objeto, que a obra fora efetivada em conformidade com o Plano de Trabalho e estava em pleno funcionamento.

De forma a confirmar a veracidade dessas informações, o ministério requereu que a Caixa vistoriasse a obra. Em atendimento, foi apresentado o RAF/MI à peça 3, p. 3-9, datado de 18/6/2004.

Nesse documento, incredivelmente, o engenheiro afirmou que não teria visitado os locais das obras, tendo se limitado a aceitar as informações prestadas por engenheiro da suposta firma construtora das passagens molhadas, para, como base nisso, concluir que o objeto não foi executado.

Tão inexplicável quanto o teor do RAF/MI apresentado pela Caixa — que, em meu julgamento, não cumpriu a finalidade pretendida — foi a sua aceitação como válido pelo Ministério da Integração Nacional, vindo a ser o fundamento para a recomendação de não aprovação das contas. No meu entendimento, ante o total descaso com o que a fiscalização foi realizada, caberia ao ministério rejeitar o relatório e requerer a realização de efetiva vistoria.

Em sequência ao relatório, o então prefeito foi notificado acerca de seu teor. Contradizendo as afirmativas tecidas na prestação de contas, o Sr. Carlos Pessoa Neto confirmou, em 30/11/2004, a destruição das passagens, anexando o documento denominado “Avaliação de Danos – AVADAN”, que teria sido emitido em fevereiro/2004.

Observo que a leitura cuidadosa desse documento permite verificar que, ao contrário do entendimento da unidade técnica, ele não foi emitido pela Defesa Civil do município. Antes, foi lavrado pelo próprio ex-prefeito, com vistas a **informar** a suposta ocorrência de enxurrada às Coordenadorias Estadual e Regional da Defesa Civil.

De qualquer forma, ainda que pudesse ser considerado como documento oficial da Defesa Civil local, não atestaria a perda das passagens molhadas financiadas com os recursos do convênio. Como mencionei, o documento informou a destruição de quatro passagens, sem, todavia, identificá-las, não sendo possível concluir que são, exatamente, as passagens que deveriam ter sido construídas no âmbito do Convênio 2.341/2001.

Ressalto que a destruição das passagens molhadas foi novamente confirmada pelo ex-prefeito em 18/7/2007.

Agora, em nova contradição, o responsável faz uma combinação das informações prestadas anteriormente: a enxurrada ocorreu, mas as passagens molhadas teriam “sobrevivido” e se encontrariam em bom funcionamento, sendo tal condição fato público e notório que independeria de comprovação.

Pergunto: onde está a notoriedade do regular funcionamento das passagens molhadas, considerando que o próprio ex-prefeito, até a sua citação, afirmava a sua perda total? Até então, ele, como gestor municipal, desconhecia algo que, supostamente, seria público?

Em seu entendimento, a suposta publicidade da existência da obra afastaria a necessidade de comprovar a regular aplicação dos recursos que a teriam financiado. Tal assertiva, no entanto, não encontra amparo legal. Como bem destacado pela unidade técnica, a prestação de contas se constitui em obrigação de qualquer pessoa (física ou jurídica) que faz uso de dinheiro público.

No entanto, no presente caso, tal não ocorreu, sendo várias as deficiências encontradas na prestação de contas:

- ausência de depósito da contrapartida municipal na conta corrente específica do convênio;
- incompatibilidade entre os períodos de execução da obra e de desembolso;
- ausência de anotações técnicas assinadas pelo engenheiro responsável pelo acompanhamento da obra, de boletins de medição que justifiquem os pagamentos ou do relatório técnico final com detalhamento das edificações;
- existência de uma única nota fiscal, sem data, sem atesto e sem identificação do número do convênio, sendo impossível o estabelecimento de correlação entre os pagamentos e as etapas executadas da obra.

Essas inconsistências, em conjunto com os demais fatos apontados neste parecer, me levam a concluir que o responsável não logrou demonstrar que as passagens molhadas foram efetivamente construídas.

Portanto, não há como acolher as alegações de defesa do responsável que, em sucessivas e contraditórias versões de defesa, não logrou elidir as irregularidades constatadas no processo, motivo pelo qual, à semelhança da Secex-PB, entendo que suas contas devam ser julgadas irregulares, com imputação de débito e aplicação de multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Ministério Público, em 29 de outubro de 2013.

Lucas Rocha Furtado
Subprocurador-Geral