

VOTO

Esta tomada de contas especial (TCE) foi instaurada pelo Ministério da Integração Nacional contra Ana Maria Nunes Correia de Castro, ex-prefeita de São Mateus do Maranhão/MA, em decorrência da não execução do objeto do Convênio 472/2000 (Siafi 402366), destinado à “construção de dois sistemas simplificados de abastecimento de água nos povoados Juçareira e Brutus, naquela municipalidade”.

2. Foram repassados R\$ 100.000,00, em parcela única, em 12/1/2001 (peça 1, p. 177). O ajuste vigeu de 12/1/2001 a 11/7/2001. Ana Maria Nunes Correia de Castro, prefeita na gestão 2001/2004 (peça 1, p. 368), apresentou a prestação de contas no mês de setembro de 2001 (peça 1, pp. 159/203).

3. Houve duas fiscalizações no local para avaliação física do objeto do ajuste, conforme segue:

I) uma realizada pela Caixa Econômica Federal, em 31/10/2001, que apurou (peça 1, pp. 207/19):

“a) as obras foram construídas nas localidades previstas, porém, em completo desacordo com o projeto e com as especificações aprovadas. Em razão disso, não foi possível aferir o percentual executado das obras (item 4 do RAF, peça 1, p. 209);

b) no povoado Juçareira, o sistema estava em funcionamento, abastecendo a comunidade;

c) no povoado Brutus, apesar de o sistema já estar funcionando, a comunidade não estava satisfeita e não o considerava concluído, haja vista que (item 6 do RAF, peça 1, p. 211):

c.1) dos 110m do poço perfurado, somente foram revestidos 96m;

c.2) a água continha lama;

c.3) faltava limpeza;

d) o percentual considerado como executado foi de 0%, pois as obras não alcançaram o benefício social esperado (item 7, peça 1, p. 211).”

II) outra realizada por engenheiro do quadro da Secretaria Nacional de Defesa Civil, em 3/11/2010, que constatou (peça 1, pp. 327/37):

“• A inspeção **in loco** deteve-se exclusivamente na execução física do objeto pactuado, sem prejuízo das demais análises financeira, contábil e jurídica;

• Na inspeção **in loco**, verificou-se a execução do sistema simplificado de abastecimento de água nas localidades previstas, quanto às condições gerais de seus materiais e equipamentos, bem como a funcionalidade da obra, tendo como base as planilhas orçamentárias apresentadas (fls. 05 a 08);

• o sistema implantado no Povoado Juçareira encontra-se em péssimas condições de conservação e não atingiu a funcionalidade pretendida. A cerca está destruída, a lavanderia não foi executada conforme os projetos e não possui nenhuma torneira, os banheiros estão desativados e imundos, foram aplicados materiais e equipamentos divergentes das planilhas orçamentárias, tais como a caixa d'água de 5.000L, que era para ser de 10.000L; o compressor/motor elétrico de 20PCM, sendo previsto de 40PCM; o tubo de PVC branco de 4", em vez de tubo geomecânico de 6"; e ausência dos tanques de lavar roupa;

• O sistema implantado no povoado Brutus também apresenta um estado de conservação ruim e o projeto também não foi obedecido. O sistema atende de maneira precária àquela comunidade, não atingindo o benefício social esperado. Materiais e equipamentos também foram usados em desacordo com o previsto no orçamento (...)

• A prefeitura realizou adequação de metas sem autorização do concedente. Ao firmar o convênio, o conveniente deveria cumprir rigorosamente as cláusulas pactuadas e seguir fielmente a Instrução

Normativa 1/1997, que disciplina a celebração de convênios, da qual, **in verbis**, citamos os artigos 15 e 22:

(...)

Com base, portanto, nas observações do presente Relatório Final de Inspeção, que é conclusivo, e de acordo com o art. 23 da IN/STN 1, de 15.1.1997, esta área técnica entende que a obra prevista foi executada em total desacordo com o plano de trabalho apresentado (fls. 02 a 04) e não atingiu o benefício social esperado. Sugere-se, então, a **não aprovação** do Convênio 472/2000-MI. Em consequência, o Município de São Mateus do Maranhão/MA deverá devolver aos cofres públicos **100%** do valor conveniado, ou seja, **R\$ 110.000,00** (cento e dez mil reais), corrigidos de acordo com a legislação. ”

4. Outrossim, o prefeito antecessor (gestão 1997-2000, peça 1, p. 69), Francisco Rovélio Nunes Pessoa, em março/2004, relatou (peça 1, p. 239):

“Existe, em cada um dos povoados, um poço perfurado em caráter emergencial, feito pela nossa administração, pago com recursos do próprio município, com menos de 100 metros de profundidade, feitos pelo sr. José de Ribamar Gomes Lima, conhecido popularmente por Ribinha, residente na Av. Rodoviária, 1.505 - Centro - São Mateus do Maranhão - MA, mais precisamente nos fundos desta residência, bem antes da celebração do convênio em apreço.

5. A responsável, regularmente citada por este Tribunal (peças 7/8), apresentou alegações de defesa (peça 10) em que argumentou, em síntese, que:

a) decorreram mais de catorze anos da instauração da TCE, o que caracteriza a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, pois teria ocorrido iliquidez das contas face à impossibilidade do exercício da ampla defesa e do contraditório, motivo pelo qual este processo deveria ser arquivado;

b) em decorrência do transcurso do prazo, tornou-se impossível a recuperação dos documentos relativos às despesas realizadas com a execução do Convênio 472/2000, como notas fiscais, processos licitatórios, empenhos e outros que compunham o processo administrativo de contas e que complementariam a prestação de contas já apresentada, principalmente porque, nesse período, o município já passou por outras gestões, que não observaram o devido cuidado na guarda e arquivamento da documentação supramencionada; houve também incêndio criminoso no município, em 2008, e vários documentos do acervo da prefeitura foram destruídos;

c) a TCE foi instaurada não por ausência ou omissão na execução das obras, e sim porque, no povoado Brutus, “a comunidade não estava satisfeita e não considerava concluída, porque faltou revestir apenas 14 metros de um total de 110 metros do poço ali perfurado (peça 10, p.19-20). Os relatórios de inspeção são contraditórios, e o primeiro relatório, de 31/10/2001, de técnicos da Caixa Econômica Federal, por não conter a quantificação dos serviços realizados, foi declarado insubsistente pelo Ministério da Integração Nacional, que determinou outra inspeção, a qual ocorreu em 20/12/2010, cerca de 9 anos após a liberação dos recursos federais ora em análise” (peça 10, p. 20);

d) não pode ser responsabilizada pelo estado de conservação das obras porque seu mandato se encerrou no final de 2004;

e) a ausência do número do convênio nas notas fiscais 034 e 035, emitidas pela empresa responsável pela execução das obras, não descaracteriza a vinculação das mesmas com o referido convênio; tratar-se-ia de erro formal, que não leva à rejeição das contas; não seriam irregulares pagamentos feitos à empresa executora com aviso de débito e transferência bancária e não por meio de cheques nominais; como os pagamentos estão devidamente vinculados aos recursos repassados e creditados em conta corrente específica, jamais poderiam servir de motivação para afastar a boa e regular aplicação dos recursos (peça 10, p. 22).

6. A Secex/MA, com apoio do MPTCU, opinou pela rejeição das alegações de defesa, julgamento pela irregularidade das presentes contas e com imputação de débito.

7. Endosso esta proposta de mérito por considerar que a ex-prefeita não logrou afastar as irregularidades a ela imputadas.
8. São imprescritíveis as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário.
9. De fato, há a impossibilidade de aplicação de multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 em virtude do decurso do prazo prescricional da pretensão punitiva do TCU, pois nos termos do recente acórdão 1.441/2016 – Plenário ficou assente que a pretensão punitiva do Tribunal subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil (prazo decenal), a contar da data de ocorrência da irregularidade sancionada. No presente caso, a execução do ajuste ocorreu no exercício de 2001 (peça 1, p. 169) e a responsável somente foi citada no ano de 2015 (peças 7/8), aplicando-se, pois, a intertemporalidade prevista no art. 2.028 do Código Civil.
10. Quanto à dificuldade de recuperar documentos em virtude de transcurso de prazo, anteriormente, a defendente teve oportunidade de apresentar sua defesa, mas não o fez. Em 13/2/2004, o Ministério da Integração encaminhou o Ofício 302/2004 CGCONV/DGI/SE/MI (peça 1, p. 223), para que a ex-prefeita apresentasse justificativas pela execução de obras em total desacordo com o plano de trabalho, as quais não atingiram a funcionalidade e o benefício social pretendidos. Entretanto, não houve resposta.
11. As fiscalizações **in loco** atestaram que a obra estava em desacordo com o plano de trabalho e não atingiram a funcionalidade e benefício esperado para a população do município. Não se pôde quantificar os serviços realizados por ocasião do primeiro relatório de inspeção porque a execução das obras era incompatível com o plano de trabalho.
12. As diferentes inspeções realizadas chegaram à mesma conclusão de que não se atingiu o objetivo do ajuste e de que não houve benefício a municipalidade.
13. Em outubro de 2001, época da primeira inspeção, ainda no mandato da ex-prefeita, logo após a vigência do convênio, “foi detectado que a água do poço Brutus já continha lama, tornando-a imprópria para consumo humano (conf. item 6 do RAF, à peça 1, p. 211), e, em relação ao outro sistema de abastecimento de água (Juçareira), ainda que tenha havido execução parcial das obras pactuadas, não houve a quantificação dos serviços realizados, uma vez que fora realizado sem observar o plano de trabalho, consoante item 4 do RAF à peça 1, p. 209 e item 5 do Relatório de Inspeção 059/2010 à peça 1, p. 337, o que impede um possível aproveitamento financeiro da parte executada para fins de quantificação do débito à responsável.”
14. Ademais, conforme observação do parecer do MPTCU, “modificações na execução do objeto colocam em dúvida até mesmo se o objeto fiscalizado foi edificado com recursos do convênio ou se foi, apenas, “maquiado” um objeto preexistente, como, aliás, afirmou, em março/2004, o sr. Francisco Rovélio Nunes Pessoa, prefeito antecessor, ao declarar que, em sua gestão (1997-2000), construiu, “em cada um dos povoados, um poço perfurado em caráter emergencial, feito pela nossa administração, pago com recursos do próprio município, com menos de 100 metros de profundidade” (peça 1, p. 239).
15. Não é demais destacar, que incumbe àquele que recebe recursos federais o dever de demonstrar a correta aplicação dos valores que lhe foram confiados, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967.
16. Por fim, não restou comprovada a existência do nexo causalidade entre os recursos transferidos e as despesas realizadas porque, segundo o MPTCU, “o aviso de débito e a transferência bancária poderiam ser admitidos como regulares, caso comprovado a efetiva destinação dos recursos financeiros em favor da empresa individual J. C. O. de Carvalho (Piqui Construções Indústria e Comércio, CNPJ 01.303.242/0001-17, sr.^a Josana Cássia Oliveira de Carvalho), indicada na relação de pagamentos (peça 1, p. 169), o que não se verificou no caso concreto. Assim como, ausência de data e de atesto nas Notas Fiscais 034 e 035 (peça 1, pp. 191/3) também é irregularidade que compromete a aceitação da defesa.”
17. Desse modo, e face à ausência de demonstração de boa-fé, acompanho a proposta da unidade técnica e do Ministério Público de irregularidade destas contas, com imputação de débito e



envio de cópia dos elementos pertinentes ao órgão competente, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

Ante o exposto, VOTO por que o colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua consideração.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de julho de 2016.

ANA ARRAES
Relatora