

GRUPO I – CLASSE II – 1ª Câmara

TC 030.371/2008-5

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Abaré/BA

Responsáveis: Eulina Pires Teixeira (CPF 356.130.504-06); Pico Paraíba Incorporações & Construções Ltda. (CNPJ 01.315.775/0001-19)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA INCAPAZES DE ELIDIR AS IRREGULARIDADES QUE RECAEM SOBRE OS AUTOS. JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE DAS CONTAS. CONDENAÇÃO EM DÉBITO. APLICAÇÃO DE MULTA.

Julgam-se irregulares as contas, com imposição do débito e aplicação de multa, quando verificada a inexecução do objeto pactuado.

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pela Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf contra a Sra. Eulina Pires Teixeira, então Prefeita do Município de Abaré/BA, em razão da não aprovação da prestação de contas pela falta de execução do objeto pactuado no âmbito do Convênio n. 6.21.2002.001-00, ajustado entre a Municipalidade e a referida Companhia (fls. 06/12, v.p.).

2. O objeto desse Convênio consiste na “execução de serviços de recuperação de estradas nos trechos Abaré/Volta, Abaré/Icozeira e Icozeira/Varjota, no interior do Município de Abaré/BA, conforme Plano de Trabalho firmado pelas partes”.

3. O valor original do Convênio era de R\$ 149.625,00 (cento e quarenta e nove mil, seiscentos e vinte e cinco reais), sendo R\$ 142.500,00 (cento e quarenta e dois mil e quinhentos reais) de responsabilidade da Concedente e R\$ 7.125,00 (sete mil, cento e vinte e cinco reais) sob a competência do Conveniente.

4. Por meio do Certificado de Auditoria n. 212876/2008 (fls. 134, v.p.), a Secretaria Federal de Controle Interno atestou a irregularidade das contas, que obteve o regulamentar pronunciamento do Ministro de Estado da Integração Nacional (fl. 141, v.p.).

5. Ingressos os autos no TCU, a Unidade Técnica propôs a citação da Sra. Eulina Pires Teixeira, pelo valor total transferido ao Município, bem como da empresa Pico Paraíba Incorporações & Construções Ltda., nos seguintes termos (fls. 164/165, v.p.):

“Responsável: EULINA PIRES TEIXEIRA (CPF 356.130.504-06)

Irregularidades:

a) inexecução do objeto do Convênio n. 6.21.2002.001-00, celebrado com a CODEVASF, no valor de 142.500,00, que teve por objeto a recuperação de estradas nos trechos Abaré/Volta, Abaré/Icozeira e Icozeira/Varjota, no interior do Município, e, portanto, não atingimento dos objetivos pactuados. Conforme apurado **in loco** pelos engenheiros da CODEVASF, somente foram executados 90 hora/máquina (h/m) das 2.493,75 h/m, estabelecidos no acordo;

b) não aprovação da prestação de contas do referido convênio ante a suspeita de simulação tanto nos procedimentos licitatórios quanto na execução e pagamento dos serviços, em razão das ocorrências apontadas pela análise da Codevasf:

i. divulgação ao público e entrega do Edital da Licitação aos licitantes convidados antes de ser confirmada a existência de recursos orçamentários e ser autorizada a abertura do procedimento licitatório, em afronta aos arts. 7º, § 2º, inciso II, 21, § 2º, inciso IV, e 38 da Lei n. 8.666/1993, fls. 64, 66/67, 71/72;

ii. autorização para o início da execução dos serviços antes do recebimento dos recursos do convênio, mesmo diante da incerteza sobre a efetiva liberação da verba, pois o convênio já havia sofrido diversas prorrogações de prazo em razão da indisponibilidade financeira da Codevasf, e de ter comunicado à concedente que estaria aguardando o recebimento da verba para dar início às obras;

iii. pagamento realizado em 17/12/2004, anterior à conclusão dos serviços que ocorreu em 30/12/2004, conforme afirmado pela Sra. Eulina Pires Teixeira em sua defesa oferecida à Codevasf em 1º/08/2006 contrariando a Cláusula Quarta do Contrato;

c) não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados ao Município Abaré/BA.

Valor Original do Débito e data da Ocorrência: R\$ 142.500,00 em 14/12/2004.

Responsável: Pico Paraíba Incorporações e Construções Ltda.

CNPJ: 01.315.775/0001-19)

Irregularidades:

a) inexecução do objeto do Convênio n. 6.21.2002.001-00, celebrado com a Codevasf, no valor de R\$ 142.500,00, que teve por objeto a recuperação de estradas nos trechos Abaré/Volta, Abaré/Icozeira e Icozeira/Varjota, no interior do Município, mediante a execução [contratação] de serviços correspondentes a 2.493,75 hora/máquina (h/m) e, portanto não atingimento dos objetivos pactuados. Conforme apurado 'in loco' pelos engenheiros da Codevasf, somente foram executados 90h/m;

Valor Original do Débito e data da Ocorrência: R\$ 142.500,00 em 14/12/2004.

1.1.1. Paralelamente, que seja realizada diligência à 6ª Superintendência Regional da Codevasf, objetivando a obtenção dos documentos/ informações indicados:

a) cópia do relatório de inspeção realizada pelos Engenheiros Helder Feitosa Libório Arraes e Antônio Virgolino Júnior, com o objetivo de levantar e obter nos documentos necessários à comprovação das despesas e verificação da execução dos serviços referentes ao Convênio n. 6.21.2002.001-00 (SIAFI 478345), que tinha por objeto a recuperação de estradas nos trechos Abaré/Volta, Abaré/Icozeira e Icozeira/Varjota, no interior do Município, no valor de R\$ 142.500,00; e

b) cópia da documentação arquivada na contabilidade daquela superintendência, obtida durante os trabalhos de campo, conforme relatado no item IV (Das Ocorrências) do Relatório de Tomada de Contas Especial, fls. 02/03 (cópia anexa).”

6. Feitas as comunicações processuais por meio dos documentos de fls. 167/175, a empresa solicitou prorrogação do prazo por 15 (quinze) dias para apresentar suas alegações de defesa (fl. 206, v. 1), deferida conforme documento de fl. 234, v. 1.

7. A Sra. Eulina Pires Teixeira apresentou suas alegações de defesa conforme documento de fls. 236/260, v. 1; a empresa Pico Paraíba Incorporações & Construções Ltda., por meio do documento de fl. 343/351, v. 1.

8. Ao analisar os argumentos apresentados pelos responsáveis, a Unidade Técnica assim se pronunciou fls. 352/357, **in verbis**:

“DESCRIBÇÃO DOS FATOS

1 Tratam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf contra a Sra. Eulina Pires Teixeira, Prefeita Municipal de Abaré/BA, no período de 2001/2004, em razão da não aprovação da prestação de contas da aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio n. 6.21.2002.001-00 (SIAFI 478345), que teve por objeto a recuperação de estradas nos trechos Abaré/Volta, Abaré/Icozeira e Icozeira/Varjota, no interior do município, mediante a execução de serviços correspondentes a 2.493,75 hora/máquina (h/m). Também foi constatada a inexecução do objeto da avença.

2 Foi pactuado no acordo o valor de R\$ 142.500,00 a ser desembolsado pelo concedente, cabendo ao município a aplicação da R\$ 7.125,00 como contrapartida, fls. 07/08. A verba federal foi transferida por meio da Ordem Bancária n. 2004OB901561 e creditada na conta específica do convênio em 14/12/2004, fl. 59.

3 Após a celebração de diversos aditivos de prazo, a vigência do convênio abrangeu o período de 13/12/2002 a 30/03/2005, tendo a prefeitura mais 60 dias para apresentação da prestação de contas, fl. 25. Transcorrido o prazo sem a manifestação do conveniente, técnicos da Codevasf realizaram visita na Prefeitura de Abaré/BA, visando à obtenção dos documentos comprobatórios da aplicação dos recursos, bem como a verificação física da execução dos serviços.

4 Conforme consta nas peças de fls. 03 e 109, os documentos atinentes à execução do convênio não foram deixados nos arquivos da Prefeitura, administrada na época pelo sucessor da Sra. Eulina Pires Teixeira, sendo disponibilizados por pessoas ligadas à gestão anterior. Os documentos obtidos na inspeção foram arquivados na contabilidade da Codevasf-6ª-SR.

5 Relativamente à verificação física, o engenheiro da Codevasf não atestou os serviços após detectar que foram executados cerca de 90 h/m (horas/máquina), quando o previsto no acordo eram de 2.493,75 h/m.

6 Devidamente notificada a restituir o montante repassado, tendo em vista a não aprovação da prestação de contas e inexecução dos serviços pactuados no convênio, fls. 15/18, a responsável apresentou sua defesa, acompanhada de documentos comprobatórios da aplicação dos recursos, fls. 44/107. Tais elementos não foram capazes de modificar o posicionamento da Codevasf.

7 A Nota Técnica emitida pelo Engenheiro Helder Arraes, fls. 111/113, e também o Parecer Jurídico DRS n. 15/2006, fl. 127, apontaram várias falhas e contradições na documentação analisada que levam a suspeitar de irregularidades no procedimento licitatório e na execução e pagamento dos serviços, especialmente, considerando que foi apurada **in loco** a inexecução do objeto pactuado. Em síntese, referidos documentos apresentaram as seguintes considerações:

7.1 antes de ser confirmada a existência de recursos orçamentários e ser autorizada a abertura do procedimento licitatório (22/01/2003), o edital da licitação, datado de 13/01/2003, já havia sido entregue aos convidados e afixado em local público (14/01/2003), em afronta aos arts. 7º, § 2º, inciso II, 21, § 2º, inciso IV, e 38 da Lei n. 8.666/1993, fls. 64, 66/67, 71/72;

7.2 embora a ex-gestora tenha comunicado que estaria aguardando a liberação dos recursos para dar início às obras em 14/03/2003, fl. 124, assinou ordem de serviço em 05/10/2004, autorizando a execução dos serviços, mesmo diante da incerteza sobre a efetiva liberação da verba. O convênio já havia sofrido diversas prorrogações de prazo em razão da indisponibilidade financeira da Codevasf;

7.3 o Termo de Encerramento do Serviço foi expedido em 15/12/2004, fl. 50, embora ex-gestora tenha afirmado que as obras foram encerradas em 30/12/2004, fl.

46 e 58. Considerando tal declaração fica caracterizado que o pagamento realizado em 17/12/2003 foi anterior à conclusão dos serviços, contrariando a Cláusula Quarta do Contrato, fl. 62;

7.4 indícios de que o recibo de quitação foi montado, pois consta no início a identificação do devedor como Prefeitura Municipal de **Pedro Abaré** e foi indicada a localidade como sendo **Pedro Alexandre**. O pagamento foi efetuado três dias após o crédito dos recursos;

7.5 a sucessão de informações desconstruídas e documentos contraditórios levam à suspeita de simulação tanto nos procedimentos licitatórios quanto na execução e pagamento dos serviços.

8. Além das ocorrências indicadas pelo concedente também nos chamou a atenção o fato de a licitação ter sido homologada em 30/01/2003 e o contrato ter sido assinado um ano e sete meses depois (1º/09/2004), sem qualquer reajuste de preços, fls. 61/63.

9. A prestação em iniciar os serviços, mesmo sem a certeza da liberação dos recursos, e a de efetuar o pagamento, apenas três dias após o crédito da verba na conta do convênio, já nos últimos dias de seu mandato, não foi a mesma no que se refere à apresentação da prestação de contas.

10. Da consulta ao site do TCM/BA, verificamos que os pareceres sobre as contas do Município de Abaré/BA, referentes ao mandato da Sra. Eulina Pires Teixeira, apresentaram vários registros de descumprimento da Lei n. 8.666/1993 que, a princípio, reforçam as suspeitas da Codevasf como: falta de formalização de processos licitatórios, ausência de processo licitatório, quando cabível, e realização de despesas não precedidas do necessário processo licitatório, fls. 143/147.

11. Vale ainda mencionar que, por se tratar de obra pública não executada conforme as especificações pactuadas originalmente e integralmente quitadas, que envolveu a participação de pessoa jurídica contratada especificamente para este fim, deve ser considerada responsabilização solidária da contratada.

12. Assim, foi realizada a citação dos responsáveis para que apresentassem suas alegações de defesa ou recolhessem o valor aos cofres da Codevasf (Ofícios fls. 167/171 e 228/233), além de diligência à Codevasf para que encaminhasse cópia do relatório de inspeção realizada pelos Engenheiros Helder Feitosa Libório Arraes e Antônio Virgolino Júnior com o objetivo de levantar e obter nos documentos necessários à comprovação das despesas e verificação da execução dos serviços referentes ao Convênio, além de cópia da documentação arquivada na contabilidade daquela superintendência (Ofício de fls. 172/173).

13. A Codevasf encaminhou os documentos solicitados, os quais foram anexados às fls. 180/198 dos autos. Já os responsáveis apresentaram defesa às fls. 236/336 (Sra. Eulina Pires Teixeira) e 343/351 (Paraíba Incorporações e Construções Ltda.), as quais serão analisadas adiante.

14. A ex-gestora do Município, por meio de seus advogados, inicialmente alega a prescrição da pretensão da ação, trazendo o disposto no art. 206 do Código Civil e o art. 1º alínea c da Lei n. 9.494/97. Continua dizendo que o convênio foi plenamente executado, e que os documentos trazidos aos autos demonstram a existência da licitação e a conclusão das obras, e ainda que a ex-gestora apresentou em seu tempo a necessária prestação de contas, a qual foi recebida pelo órgão financiador, o que conduziria a falta de irregularidade no tocante a este ponto.

15. Explica, ainda, que não houve apresentação de edital sem a fonte de receita, já que em consulta à Secretaria de Administração e Finanças do Município foi obtida a

resposta de existência de recursos orçamentários capazes de atender as despesas (fl. 272).

16. Sobre a autorização do início da execução antes do recebimento dos recursos, tenta a responsável argumentar que com tal afirmação este Tribunal estaria ciente da realização das obras, além de se caracterizar como uma contradição na citação, já que em outro item aponta como irregularidade justamente a não realização da mesma.

17. Ainda, no que pertine ao pagamento adiantado realizado em dezembro de 2004, apenas 3 dias após recebimento dos recursos e já no final do mandato da ex-gestora, afirmam não ter havido irregularidade, pois tal pagamento foi feito de acordo com as medições realizadas.

18. Por fim, apresenta um extenso arrazoado sobre inexistência de improbidade administrativa, trazendo como exemplo fatos relacionados ao ajuizamento desse tipo de ação direcionada para o agente público responsável pela fiscalização tributária.

19. Já a empresa Pico, em suas alegações, inicia com os argumentos de cerceamento do direito de defesa, posto não ter sido chamada ao processo na fase administrativa nem ter participado da vistoria realizada em campo pela Codevasf. Argumenta, ainda, que a obra foi totalmente realizada, apresentando inclusive 3 'boletins de medição' (fls. 349/351, v. 1), e que não poderia a empresa responder por dívida do município, uma vez que o convênio foi assinado pela Codevasf e pelo Município de Abaré/BA.

20. Traz ainda aos autos argumentos no sentido de que levantamento bem posterior realizado em obras de recuperação de estradas vicinais sem revestimento podem levar ao entendimento de não realização das obras, ante a falta de conservação das mesmas e os danos causados pelas intempéries.

ANÁLISE

21. Quanto às alegações apresentadas pela ex-gestora, temos inicialmente a comentar que, compulsando a jurisprudência deste Tribunal, percebe-se que, seguindo julgados do Supremo Tribunal Federal, esta Corte de Contas, com o Acórdão n. 2.709/2008-Plenário, pacificou seu entendimento sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, conforme disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal.

22. Passada então a argumentação inicial da responsável, é importante frisar que o que está em discussão nos autos é o julgamento das contas do Convênio n. 6.21.2002.001-00 (SIAFI 478345), ante a sua não aprovação pelo órgão repassador dos recursos pela inexecução do objeto pactuado, e não ato de improbidade administrativa nos termos da Lei n. 8.429/1992, de forma que deixaremos de analisar tais alegações.

23. Sobre a apresentação da prestação de contas, temos que é inverídica a afirmação de que a mesma foi prestada pela responsável à Codevasf, pois o que consta nos autos é justamente o contrário, senão vejamos o que consta do Relatório de Tomada de Contas Especial (fl. 03):

‘A princípio, a **Prefeitura não apresentou Prestação de Conta** no tempo hábil, o que ocasionou a instauração de TCE. Designada uma comissão (...), inicialmente a comissão se deslocou até a Prefeitura de Abaré-BA para levantamento e obtenção de documentos que pudessem comprovar as despesas (...), mas a Prefeitura não apresentou nenhum documento, porque o **gestor responsável não deixou nenhum documento disponível na Prefeitura**, relativo ao convênio em pauta, então contactou-se com **pessoas ligadas a gestão da Prefeitura responsável**, que resultou na obtenção de uma Prestação de Conta (sic),’

24. Assim, fica bastante claro que, além de não apresentar prestação de contas a responsável, também não deixou os documentos pertinentes na Prefeitura. Além disso, a documentação obtida pela Codevasf foi conseguida com pessoas ligadas à gestão da Sra. Eulina, e não com a própria, e somente depois de já instaurada a tomada de contas especial.

25. Quanto à alegação de que não houve realização de licitação sem a devida fonte de receita, entendemos que o documento apresentado depõe a favor da responsável, principalmente se considerarmos as sucessivas prorrogações de prazo do convênio. Havia, realmente, a previsão de recurso orçamentário, embora o mesmo ainda não tivesse sido transferido. De qualquer forma, este não seria o ponto crucial do presente processo, que a nosso ver é justamente a não realização das obras.

26. Quanto a esse aspecto, temos que também não seria verdadeira a afirmação de que as mesmas foram realizadas, muito menos de que este Tribunal estaria ciente de sua execução quando fala de início antecipado. Segundo documentos que constam nos autos, a Codevasf realizou inspeção **in loco** constatando a inexecução da mesma, o que, por si só, entendemos seria bastante para efeito de comprovação.

27. De qualquer forma, mesmo que as obras tivessem realmente sido iniciadas no dia 05/10/2004, quando foi emitida a ordem de serviço, quer nos parecer que 70 dias (05 de outubro a 15 de dezembro) seria um período curto para realização de quase 2.500 horas de serviço, não só porque a previsão de vigência do convênio era de 120 dias, mas também devido à mobilização dos equipamentos pela empresa.

28. Ademais, entendemos nada razoável uma empresa iniciar uma obra sem a certeza de recebimento pelos serviços prestados, principalmente ante os já ocorridos atrasos no repasse dos recursos à Prefeitura, já que o convênio foi assinado em dezembro de 2002 e o dinheiro somente foi transferido em dezembro de 2004, um dia antes de teoricamente as obras serem finalizadas. Isso sem contar também que mesmo quase dois anos após a licitação o preço cobrado pela empresa não sofreu qualquer reajuste.

29. Por fim, quanto à existência de pagamento adiantado, entendemos não procederem as afirmações de que foram feitas em consonância com as medições, pelos motivos já expostos acima de que os documentos constantes nos autos indicam a não realização das obras.

30. Analisando agora as alegações da empresa, inicialmente devemos fazer constar que não há que se falar em cerceamento do direito de defesa, posto que a citação é justamente a fase na qual há a oportunidade de serem prestados os esclarecimentos devidos antes de se fazer juízo de mérito, proporcionando, assim, o contraditório e a ampla defesa aos responsáveis.

31. Já o fato de a empresa ter sido chamada aos autos somente na fase em que o processo tramita neste Tribunal não invalida os atos praticados pela Codevasf, visto o entendimento de solidariedade da responsabilidade ser desta Corte de Contas, conforme já citado no item 11 da Instrução. Ressalte-se, mais uma vez, que foi oferecido à empresa o direito ao contraditório e ampla defesa antes da formulação da proposta de mérito.

32. Quanto à falta de responsabilidade da empresa ao débito apontado, tendo em vista o convênio ter sido firmado entre a Codevasf e a Prefeitura de Abaré/BA, devendo essa última responder pelo dano, entendemos não deva prosperar tal alegação, uma vez que tendo a empresa recebido pagamento por obra não executada a mesma deve responder solidariamente com a ex-gestora. Sobre esse assunto, diversos julgados desse Tribunal seguem a mesma linha, como, por exemplo, os

Acórdãos 1436/2010 – 1ª Câmara, 1242/2010 – 2ª Câmara e 427/2010 – Plenário, entre outros.

32. Finalmente, deve ser comentado que também não podem prosperar as alegações de que a obra foi realizada, conforme análise já realizada acima.

33. Assim, considerando que não há nos autos indícios de boa-fé por parte dos responsáveis, já que os documentos apresentados não espelham a fiel prova da regular aplicação dos recursos, pode este Tribunal proferir, desde logo, o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das presentes contas, conforme o art. 202, § 6º do RI/TCU.

CONCLUSÃO.

34. Ante o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro Relator, com as seguintes propostas:

I – julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, da Lei n. 8.443/1992, irregulares as contas da Sra. Eulina Pires Teixeira e da empresa Pico – Paraíba Incorporações e Construções Ltda., condenando-os, solidariamente, ao pagamento da quantia de R\$ 142.500,00 (cento e quarenta e dois mil e quinhentos reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir de 14/12/2004 até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

II – aplicar a Sra. Eulina Pires Teixeira a multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992;

III – autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações;

IV – remeter, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei n. 8.443/1992, c/c o § 6º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado da Bahia, para o ajuizamento das ações que considerar cabíveis.”

9. O Ministério Público junto ao TCU, representado pela subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou anuência à proposta da Secex/BA (fl. 359 v.1), sem embargo de sugerir os seguintes ajustes e acréscimos:

“a) indicar que o julgamento das contas recai apenas sobre a responsabilidade da Senhora Eulina Pires Teixeira, signatária do convênio e ordenadora das respectivas despesas, passando a empresa Pico – Paraíba Incorporações e Construções Ltda. a ser condenada, de forma solidária à ex-gestora municipal, ao ressarcimento do débito nos termos do art. 16, § 2.º, alínea b, da Lei n. 8.443/1992 (item 34, I, à fl. 356);

b) alterar a data-base do débito de 14.12.2004 para 17.12.2004, dia em que efetivamente ocorreu a despesa (fls. 59, 60 e 126), com o objetivo de evitar que a empresa beneficiária do pagamento seja condenada a ressarcir valor referenciado a data anterior ao recebimento (item 34, I, à fl. 356);

c) estender à empresa Pico – Paraíba Incorporações e Construções Ltda. a aplicação da multa prevista nos arts. 19, **caput**, e 57 da Lei n. 8.443/1992 (item 34, II, à fl. 357).”

É o Relatório.