



TC 017.844/2008-0 (Processo Eletrônico convertido)

Natureza: Recursos de Reconsideração

Entidade: Município de Rolim de Moura/RO

Recorrentes: Adilson Julio Pereira (CPF 297.915.882-87), Dilmar Antonio Golin (CPF 492.002.839/34), Maria Betânia Almeida de Oliveira (CPF 991.568.064-34) e Empresa Brasil Central de Engenharia Ltda. - Embrace (CNPJ 01.542.489/0001-96).

Advogado: Salvador Luiz Paloni (OAB/RO 299-A) e Laercio Batista de Lima (OAB/RO 843), conforme procurações constantes às peças 40, 41, 44 e 46.

Sumário: Recursos de Reconsideração interpostos em processo de tomada de contas especial. Convênio. Inexecução parcial de serviços, recebidos e atestados por comissão de obras. Improcedência das alegações recursais. Conhecimento e negativa de provimento.

Inicialmente assinala-se, por questões metodológicas, que nesta instrução a referenciação das peças terá sempre como base os documentos e respectivas numerações de páginas constantes do processo eletrônico, ante sua conversão, consoante Termo autuado como peça 23. Serão ignoradas, portanto, as numerações de páginas inicialmente consignadas nos então existentes volumes e anexos.

HISTÓRICO PROCESSUAL

2. Por meio do Acórdão 1101/2012 - 2ª Câmara (peça 8, pp. 49-50) o Tribunal, dentre outras providências: (a) considerou revel a Empresa Brasil Central de Engenharia Ltda. - Embrace; (b) rejeitou as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Dilmar Antônio Golin, Adilson Júlio Pereira e Maria Betânia Almeida de Oliveira; (c) julgou irregulares as contas dos referidos responsáveis, imputando-lhes o débito discriminado no item 9.8.1 daquele acórdão; (e) aplicou a todos eles multas individuais no valor de R\$ 5.000,00.

3. As referidas pessoas físicas desempenhavam as funções de membros da Comissão de Fiscalização e Recebimento de Obras do Município de Rolim de Moura/RO, sendo o Sr. Dilmar Antônio Golin o ex-presidente da referida Comissão e, também, o ex-Secretário Municipal de Obras do Município de Rolim de Moura/RO.

4. Na ocasião, considerou-se existir inexecução parcial do objeto do Convênio 155/2000, celebrado entre aquele município e o Ministério do Meio Ambiente, objetivando a execução de um aterro sanitário. Mais especificamente, foram tidos como não comprovados os serviços de execução de cerca perimetral em mourões de concreto, de 980 metros, e de paisagismo nos taludes do terreno, ambos medidos e pagos, nos respectivos valores de R\$ 11.666,00 e R\$ 3.253,00.

5. Inconformados, a Empresa Brasil Central de Engenharia Ltda. - Embrace e os Srs. Dilmar Antônio Golin, Adilson Júlio Pereira e Maria Betânia Almeida de Oliveira apresentaram recursos de reconsideração.

ADMISSIBILIDADE

6. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade anteriormente efetuados no âmbito desta Secretaria de Recursos (peças 49, 50, 51 e 52), ratificados pelo Exmo. Ministro-Relator Augusto Nardes (peça 56), que concluíram pelo conhecimento dos recursos, suspendendo os efeitos dos subitens 9.8, 9.11 e 9.12 do Acórdão 1101/2012 – 2ª Câmara, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

7. Passa-se à síntese dos argumentos recursais e respectivas análises.

Argumentos de Adilson Julio Pereira, Dilmar Antonio Golin e Maria Betânia Almeida de Oliveira (peças 42, 43 e 45).

8. Assinala-se, preliminarmente, que os recorrentes apresentaram argumentos de idêntico teor.

Argumentos

9. Os recorrentes não poderiam ser responsabilizados, uma vez que não foram beneficiados com os pagamentos destinados à execução do aterro sanitário. Os recursos públicos foram entregues à Empresa Brasil Central de Engenharia Ltda. – Embrace.

10. Os recorrentes não assinaram o contrato. Apenas receberam a obra, que estava, à época, regular e em conformidade com o memorial descritivo.

Análise

11. O art. 71, II, da Constituição Federal insere, na competência do TCU, o julgamento das contas de todos aqueles que derem causa a irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. O referido dispositivo encontra-se regulamentado pelo art. 47 da Lei 8443/92, o qual prescreve que o TCU, ao exercer a fiscalização, instaurará processo de tomada de contas especial sempre que for configurada a ocorrência de dano ao erário.

12. No âmbito de regulamentação ainda mais específica, a IN-TCU 56/2007, que dispõe sobre a instauração e organização do processo de tomada de contas especial, dispôs, em seu art. 3º, que a tomada de contas especial é um processo destinado a apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal e obtenção do respectivo ressarcimento.

13. Veja-se que nenhum dos referidos dispositivos previu, como condição para a instauração da tomada de contas especial e para o arrolamento na condição de responsável, da existência de locupletamento. É irrelevante saber-se, portanto, se os beneficiários beneficiaram-se ou não dos pagamentos efetuados.

14. Na condição de membros da Comissão de Fiscalização e Recebimento de Obras do Município de Rolim de Moura/RO os recorrentes certificaram, de forma irreal, a fiel execução dos serviços. Veja-se, a propósito, o excerto do voto condutor do Acórdão 767/2009 – Plenário, que discorreu sobre a responsabilidade do fiscal do contrato:

O art. 67 determina que a execução do contrato deve ser acompanhada e fiscalizada por representante da Administração, que anotarà, em registro próprio, todas as ocorrências pertinentes, mantendo os superiores devidamente informados.

(...)

O registro da fiscalização, na forma prescrita em lei, não é ato discricionário. É elemento essencial que autoriza as ações subsequentes e informa os procedimentos de liquidação e pagamento dos serviços. É controle fundamental que a administração exerce sobre o contratado. Propiciará aos gestores informações sobre o cumprimento do cronograma das obras e a conformidade da quantidade e qualidade contratadas e executadas. E, nesses termos, manifesta-se toda a doutrina e jurisprudência. Não há nenhuma inovação na exigência do

acompanhamento da execução contratual. Inicialmente previsto no art. 57 do Decreto-lei 2.300/1986, revogado pela Lei 8.666/1993, que manteve a exigência em seu art. 67, esse registro é condição essencial à liquidação da despesa, para verificação do direito do credor, conforme dispõe o art. 63, § 2º, III, da Lei 4.320/1964. A falta desse registro, desse acompanhamento *pari passu*, propicia efetiva possibilidade de lesão ao erário.

15. A atestação de boletins de medição nos quais constavam serviços não executados possibilitou o pagamento indevido de despesa não incorrida. Destarte, a responsabilidade dos membros da Comissão de Fiscalização e Recebimento de Obras remanesce, apesar de não terem eles se beneficiado pessoalmente dos pagamentos indevidos ou terem assinado o contrato.

Argumentos

16. A obra foi recebida nos termos do memorial descritivo.

17. “Muito embora a planilha previsse palanque de concreto com arame farpado, durante a prestação de contas foram apresentadas justificativas do engenheiro da prefeitura, responsável pela obra, que a cerca com palanques de concreto não atenderia o objetivo”. A cerca teria sido feita, então, com palanques de madeira.

Análise

18. Não foi juntado aos autos qualquer documento que corrobore as afirmativas dos recorrentes no sentido da alegada conveniência de alteração das especificações da cerca.

19. Das peças constantes dos autos vê-se, ao contrário, que o “Boletim da 1ª medição” (peça 42, p. 20) atesta o fornecimento e instalação de cerca de arame farpado com mourões de concreto. Tal boletim encontra-se assinado pelos recorrentes.

20. *Ad argumentandum tantum*, há que se ponderar que se as alterações de especificações tivessem ocorrido, o boletim de medição teria necessariamente que espelhar tais alterações, uma vez que os custos dos materiais e, por conseguinte, dos serviços seriam distintos.

21. De toda forma, a execução dos serviços com a cerca de madeira também não restou comprovada, conforme se verificará mais adiante nesta instrução.

Argumentos

22. Os técnicos da CGU afirmaram que “parte da cerca pode não ter sido executada com recursos do convênio” (grifos do original). Tal suspeita não foi, contudo, confirmada por perícias.

23. Os técnicos da CGU afirmaram que existia parte da cerca, em avançado estado de degradação. Está provado, então, que a cerca existia. Ocorre que quando os recorrentes fizeram a medição, a cerca não se encontrava degradada. “Se a cerca não alcançou a duração que se previa, caberia ao município acionar a empresa executora para que tomasse as medidas necessárias visando a solução do problema encontrado (...)”. Os recorrentes não podem, assim, ser responsabilizados pela omissão do município em acionar a empresa contratada.

Análise

24. Neste ponto específico, os recorrentes tentam comprovar que houve a execução dos serviços de cerca em arame farpado, com mourões de madeira, em substituição à cerca com mourões de concreto originalmente prevista. Alegam, então, que a CGU não teria afirmado, de forma peremptória, que a cerca encontrada no aterro sanitário não teria sido construída com os recursos conveniados.

25. A afirmativa efetuada pela CGU, quando de sua fiscalização procedida no período de 11 a 15/8/2003, não corresponde àquela transcrita pelos recorrentes. A CGU afirmou (peça 2, p. 50):

Não há sinais de que os 980 m de cerca tenham sido construídos, haja vista que a cerca existente aparenta ser antiga e está em mau estado de conservação, feita provavelmente pelos confrontantes da área do aterro. Um dos lados da área não tem cerca.

26. A equipe da CGU, contrariamente ao afirmado pelos recorrentes, não cogitou da possibilidade de a cerca existente ter sido construída com os recursos do convênio. Afirmou que isso não seria possível, a partir da avaliação visual da cerca existente no local e em função do pequeno lapso temporal decorrido desde a suposta execução dos serviços (aproximadamente dois anos).

27. A suposição feita pela CGU, trazida pelos recorrentes, não se refere à possibilidade de aquela cerca ter sido construída com os recursos do convênio. A suposição refere-se à origem da cerca existente no aterro sanitário (“feita provavelmente pelos confrontantes da área do terreno”). Essa suposição, contudo, não tem a menor importância para o desfecho da questão; não importa saber qual a origem daquela cerca, uma vez que foi afastada a possibilidade de que ela tenha sido construída com os recursos do convênio.

28. Observe-se que os recorrentes sequer buscaram justificar o fato de que a cerca com pilares de madeira lá encontrada não abrangia toda a extensão do aterro sanitário, uma vez que um dos lados do terreno se encontrava desprovido de qualquer cerca.

29. Não pode ser aceito o argumento de que quando foi feita a medição, a cerca (de madeira existente) não se encontrava degradada. A uma, porque o tempo decorrido desde a realização dos serviços (aproximadamente dois anos) não seria suficiente para degradar a cerca, caso tivessem sido utilizados materiais novos; a duas, porque a medição não fez, como já se assinalou no item 19 retro, qualquer menção à existência de uma cerca com pilares de madeira, tendo se referido exclusivamente a uma cerca com mourões em concreto, que nunca existiu.

30. Os recorrentes não podem, portanto, pretender socorrer-se da medição realizada, porquanto ela não retrata a realidade existente.

Argumento

31. Quanto ao paisagismo, as conclusões da equipe técnica foram firmadas com base exclusiva em relatório fotográfico. Ocorre que tal item foi executado, conforme demonstram “documentos apresentados pelos gestores que sucederam a administração”. Contudo, “em virtude do não funcionamento de forma adequada do aterro sanitário, continuou-se jogando lixo na área onde havia sido realizado o paisagismo, sendo constante a movimentação de maquinários no local para amontoar os resíduos causando a destruição total do referido paisagismo”.

Análise

32. As conclusões da inexistência dos serviços de paisagismo não se deram com base em relatório fotográfico, como afirmaram os recorrentes, mas em fiscalização efetuada pela CGU. Essa, por sua vez, foi documentada em relatório fotográfico, o que possivelmente tenha provocado a errônea interpretação dos recorrentes.

33. Nesse sentido, o Relatório de Fiscalização 39/2003, da CGU (peça 2, p. 50), assinalou: “Não há sinais de que o paisagismo, no valor de R\$ 3.253,60, tenha sido realizado”.

34. Veja-se a particularidade da constatação: a equipe de fiscalização não assinalou que o paisagismo não existia à época em que foi feita a fiscalização; afirmou que não havia sinais de que o paisagismo tivesse, um dia, sido realizado.

35. As justificativas trazidas pelo recorrente seriam pertinentes para justificar a inexistência do paisagismo à época da realização da fiscalização. Mas, mesmo com a utilização indevida do aterro sanitário, os vestígios da realização dos serviços de paisagismo, caso um dia tivessem sido realizados, ainda deveriam estar presentes quando da realização daquela vistoria.

36. Reforça a convicção da inexistência desses serviços o relatório fotográfico encaminhado pela Prefeitura Municipal de Rolim de Moura/RO ao Ministério do Meio Ambiente, juntado à prestação de contas do convênio, datada de 31/12/2001. As fotografias lá constantes, contemporâneas à execução do convênio, não revelam qualquer indício de que tenha havido serviços de paisagismo. Transcreve-se a seguir, por sua pertinência, a análise então efetuada pela 7ª Secex (peça 5, pp. 15-16).

As fotografias constantes nos autos, especialmente as mais nítidas, presentes em fls. 57-59, 134-138 (V. Principal) e 58 (Anexo 2), permitem observar as laterais da estrada de acesso ao aterro, o entorno da sua sede administrativa, os taludes e as áreas ao redor das células. E, em nenhuma dessas áreas percebe-se a existência de ficus, grama ou qualquer outra planta ornamental ou exótica.

Notam-se, entretanto, taludes com paredes irregulares ou cobertos com mantas impermeabilizantes. As irregularidades podem indicar erosão, que pode ser consequência da ausência do paisagismo. Da mesma forma, a cobertura do talude com manta de plástico indica que o talude ainda não foi povoado com gramínea ornamental.

A ausência de indício de paisagismo nas fotografias constantes do processo e a vista de taludes irregulares ou impermeabilizados reforçam a constatação da vistoria da Controladoria-Geral da União (fls. 88 do V. Principal), de que não havia "sinais" de paisagismo no local.

Argumentos

37. O objeto do convênio não foi atingido porque a obra foi realizada sem que houvesse projeto básico consistente e licença prévia para o empreendimento. Contudo, o Tribunal afastou a responsabilidade dos integrantes do Poder Executivo Municipal. Ocorre que tais fatos não podem ser imputados à comissão de recebimento de obras. "Ora, somente a comissão de recebimento de obras é responsável pelo referido contrato, se as devidas cautelas não foram tomadas pelo Executivo Municipal?"

38. Os relatórios técnicos dizem que não houve uma boa e regular aplicação dos recursos. De fato, o objeto do convênio não foi atingido, uma vez que o aterro nunca funcionou. Sequer conseguiu as licenças de funcionamento junto ao órgão de controle ambiental. Contudo, os recorrentes jamais poderão ser responsabilizados porque tais questões refogem às suas competências.

Análise

39. Uma vez mais, equivocam-se os recorrentes.

40. O TCU não julgou irregulares as contas dos recorrentes em decorrência do não atingimento do objeto do convênio. Na verdade, embora a tomada de contas especial, em sua origem, tenha pretendido buscar a devolução da totalidade dos recursos repassados à conta do convênio, este Tribunal entendeu que os serviços comprovadamente prestados poderiam ser aproveitados pela coletividade. Desta forma, imputou débito apenas em relação aos serviços pagos e não realizados.

41. Tais serviços foram imputados aos recorrentes porque, apesar de não terem sido realizados, foram por eles atestados nos boletins de medição que assinaram, na qualidade de integrantes da Comissão de Fiscalização e Recebimento de Obras do Município de Rolim de Moura/RO.

42. Os argumentos são, portanto, impertinentes.

Argumento

43. Não era cabível a aplicação de multa aos recorrentes porque a eles não é imputada nenhuma infração grave à norma legal ou regulamentar, bem como não há reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

Análise

44. Os recorrentes confundiram-se quanto à fundamentação legal utilizada para a aplicação da multa que lhes foi cominada. No caso concreto, foi-lhes aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8443/92, em decorrência da existência de débito.

45. Uma vez que lhes foi imputado débito, é possível a imputação de multa proporcional àquele valor, nos termos do dispositivo legal mencionado.

Argumento

46. Caso permaneça a imputação de débito, as datas para as contagens iniciais dos prazos devem ser aquelas em que os recursos foram transferidos para a empresa (datas dos pagamentos) e não a data de depósito na conta do Município, pois até a data do pagamento “o recurso manteve-se aplicado conforme pactuado no convênio, rendendo juros até a data em que houve a liquidação da despesa”.

Análise

47. A fixação da data inicial para cálculo dos juros de mora e atualização monetária sobre os débitos apurados em processos de tomada de contas especial é disciplinada pela IN-TCU 56/2007, que prevê:

Art. 8º Os juros moratórios e a atualização monetária incidentes sobre os débitos apurados devem ser calculados com observância da legislação vigente e com incidência a partir: I - da data do recebimento dos recursos ou da data do crédito na respectiva conta-corrente bancária, no caso de ocorrência relativa a convênio, contrato de repasse ou instrumento congêneres;

48. Considerando que os recursos em questão referem-se a convênio, a data fixada não deve ser alterada, uma vez que se encontra em conformidade com a referida regulamentação.

Argumentos da Empresa Brasil Central de Engenharia Ltda. – Embrace (peça 47)

Argumentos

49. A responsabilização da recorrente se deu considerando as condições em que o aterro sanitário se encontrava no ano de 2006, “sem considerar a má utilização do aterro por parte das administrações durante esses anos”.

50. “A recorrida não pode ser condenada por irregularidades constatadas em 2006, por obra realizada em 2001, sem comprovação de ações supervenientes à execução da obra, operacionalização da mesma, o mau-gerenciamto, levando em consideração três administrações distintas.”

51. A recorrente prestou contas de todo o serviço realizado durante a execução da obra, no ano de 2001. As provas que justificaram sua condenação decorreram exclusivamente de relatórios fotográficos de 2005, “ou seja, muito tempo após a conclusão da obra”.

Análise

52. Os argumentos são improcedentes.

53. A fiscalização efetuada pela CGU, que concluiu pela inexistência da cerca de arame farpado com mourões de concreto e pela ausência dos serviços de paisagismo foi realizada em agosto de 2003, aproximadamente dois anos após a conclusão da obra, e não no ano de 2006, como foi alegado.

54. Conforme já se assinalou no item 32, a condenação efetuada por este Tribunal fundou-se em fiscalização efetuada “in loco” por equipe da CGU e não em mero relatório fotográfico, como argumenta a recorrente.



55. Ademais, conforme já se assinalou no item 36 retro, o relatório fotográfico encaminhado pela Prefeitura Municipal de Rolim de Moura ao Ministério do Meio Ambiente, contemporâneo à data de execução do convênio, já possibilitava a compreensão de que não existiam os serviços de paisagismo.

CONCLUSÃO

56. Ante todo o exposto, manifesto-me no sentido de que sejam os autos submetidos ao gabinete do Exmo. Sr. Ministro Augusto Nardes, relator do recurso, por intermédio do Ministério Público, com a proposta de que o Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 31 e 33 da Lei 8443/92, conheça dos recursos de reconsideração apresentados pelos Srs. Dilmar Antônio Golin, Adilson Júlio Pereira e Maria Betânia Almeida de Oliveira e pela Empresa Brasil Central de Engenharia Ltda. – Embrace para, no mérito, negar-lhes provimento;

b) encaminhe cópia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado de Rondônia e aos recorrentes.

TCU/Secretaria de Recursos, em 26/6/2012.

Paulo Roberto Wiechers Martins
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 276-3