

Proposta de Deliberação

Examina-se tomada de contas especial instaurada pela Setorial de Contabilidade do Ministério do Meio Ambiente (MMA) contra o sr. Dante Gutemberg Xavier de Castro, ex-prefeito do município de Barra da Estiva/BA, em razão da não aprovação da prestação de contas do convênio 162/1999, celebrado entre o Ministério do Meio Ambiente, por intermédio de sua Secretaria de Recursos Hídricos, e o município de Barra da Estiva/BA, em decorrência da impugnação de despesas e da não execução total do objeto pactuado.

2. No âmbito deste Tribunal, o sr. Dante Gutemberg Xavier de Castro foi citado em razão do não cumprimento do objeto do convênio.

3. Em sua defesa, o responsável requer, preliminarmente, o sobrestamento da presente tomada de contas especial, em face da ação de ressarcimento ajuizada contra ele pelo município de Barra da Estiva/BA com o mesmo fundamento, a qual poderá eventualmente afastar a responsabilidade do ex-gestor. No mérito, afirma que os serviços contratados foram devidamente realizados e que, eventual impropriedade no cumprimento do plano de trabalho, notadamente no que diz respeito à qualidade do estudo apresentado, não pode ser atribuída ao ex-gestor, mas somente à empresa que prestou os serviços (fls. 122 e 126).

4. A Secex-BA propõe seja o julgamento pela irregularidade das contas do ex-prefeito do município de Barra da Estiva /BA, com imputação de débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, proposta à qual anuiu o MP/TCU.

5. Com relação à preliminar suscitada, é pacífico o entendimento de que a existência de ação judicial em curso no Poder Judiciário com o objetivo de obter o ressarcimento do erário não obsta a apreciação de tomada de contas especial por este Tribunal. Nesse sentido foi o voto condutor do Acórdão 2/2003-TCU-2ª Câmara:

"O TCU tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência, de modo que a proposição de qualquer ação no âmbito do Poder Judiciário não obsta que esta Corte cumpra sua missão constitucional. De fato, por força de mandamento constitucional (CF, art. 71, inc. II), compete a este Tribunal julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração federal direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário. E, para o exercício dessa atribuição específica, o TCU é instância independente, não sendo cabível, portanto, tal como pretende o interessado, que se aguarde manifestação do Poder Judiciário no tocante à matéria em discussão".

6. Com efeito, a competência deste Tribunal para julgamento da presente tomada de contas especial decorre das atribuições estabelecidas no art. 71, II e VIII, §3º, da Constituição Federal e nos arts. 4º, 5º e 8º da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU):

Constituição Federal:

"Art. 71 O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

§3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo".

Lei 8.443/1992:

"Art. 4º O Tribunal de Contas da União tem jurisdição própria e privativa em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência.

Art. 5º A jurisdição abrange:

VII - os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano".

7. A título de esclarecimento, eventual pagamento efetuado na ação judicial de ressarcimento ajuizada pelo município deverá ser considerado para efeito de abatimento na execução do acórdão condenatório deste Tribunal, não havendo, portanto, risco de pagamento em duplicidade por parte do responsável, conforme orientação sumulada nesta Corte (Súmula 128 do TCU).

8. Improcedente a alegação de que a responsabilidade pela qualidade insatisfatória do estudo apresentado seria da empresa contratada para prestar os serviços. O ex-prefeito era o responsável pela administração dos recursos públicos federais repassados ao município por meio do convênio 162/1999, celebrado com o Ministério do Meio Ambiente, cabendo a ele responder pela integral execução do objeto.

9. Sobre o dano ao erário verificado nos autos, o parecer técnico 12/2006 GAS/DPE/SRH/MMA (fls. 110/115), além de apontar a qualidade insatisfatória do produto apresentado, elencou diversas falhas na documentação apresentada a título de prestação de contas e atestou o não cumprimento do objeto do convênio:

"(...)

2) Quanto à documentação apresentada por ocasião da prestação de contas:

Em 19/12/2001, a convenente apresentou a prestação de contas, contendo: Relatório de execução físico-financeiro e de execução de receita e despesas. Relação de bens. Conciliação bancária, notas fiscais dos pagamentos efetuados à empresa Auxiliar Empreendimentos, relação de pagamentos, extratos bancários, termos de homologação e adjudicação do processo licitatório e termo de aceitação definitiva do projeto (fls. 299-338).

2.1) Algumas irregularidades foram constadas nos documentos apresentados: divergência entre o valor pago à empresa Auxiliar empreendimentos (R\$ 165.620,00, conf. fl. 305-308) e aquele constante nos termos de homologação e adjudicação (R\$ 162.206,00, conf. fl. 317-319); as notas fiscais (fls. 306-308) foram apresentadas em cópias não autenticadas e sem a devidamente identificação do título e número do convênio (conf. IN/STN nº 01/1997, art. 30, cap. VIII); a relação de bens (fl. 310) não identificou os produtos elaborados por meio do convênio; os termos do processo licitatório (fls. 317-319); não foram apresentadas as Anotações de Responsabilidade Técnica/ART de projeto e execução, registrada no CREA e com identificação dos rios estudados; não foi apresentado o contrato celebrado entre a empresa executora do projeto (Auxiliar Empreendimentos) e a convenente.

2.2) Os produtos apresentados (constituídos de 3 volumes) são estudos feitos para os rios Preto, Paraguaçu e Sincorá (diferente do plano de trabalho aprovado apenas pela denominação

do rio Preto em vez do rio Prata, lembrando que o rio Preto pertence à bacia do rio Grande e não à do rio de Contas); e além de demonstrarem sobreposição de conteúdo, com a transcrição quase integral de textos também apresentados para outros convênios (nº 148/99, 146/99, 156/99, 157/99), não satisfazem ao proposto no plano de trabalho conforme análise a seguir.

Volume I:

O Diagnóstico socioeconômico é a única parte do estudo que apresenta algumas tabelas diferenciadas em relação aos outros estudos para os quais foram detectadas sobreposições (convênios MMA/SRH nº 148/99, 146/99, 156/99, 157/199). Ainda assim, a qualidade do diagnóstico é questionável, uma vez que as informações apresentadas são dados primários, genéricos e facilmente encontrados em relatórios do IBGE ou dossiês locais, além de não terem sido direcionados ou interpretados para as outras atividades do projeto. Entretanto, entende-se que esse diagnóstico não fazia parte do plano de trabalho aprovado, e que se fez necessário para conhecimento do município e sua contextualização.

O cadastro de usuários e diagnóstico da qualidade e quantidade da água são transcrições dos textos que constam dos outros estudos, para os quais foram detectadas sobreposições: convênios MMA/SRH n.ºs. 148/99, 146/99, 156/99, 157/99. O cadastro de usuários restringiu-se a levantar o quantitativo das famílias ribeirinhas, com seus níveis de escolaridades, tipos de criações ou meio de transporte que utilizam. Por isso, não cumpriu sua função principal de identificação dos usuários e a utilização que estes fazem dos recursos hídricos (quem usa, como usa e onde usa), sejam superficiais ou subterrâneos, bem como dos conflitos resultantes de suas ações, atividades e empreendimentos. O cadastro apresentado não abrangeu sequer os diversos usuários da água ou mencionou captações subterrâneas.

O diagnóstico da qualidade e quantidade da água apresentou resultados de análise físico-química de amostras coletadas nos rios: Preto, Paraguaçu e Sincorá; e características físicas dos cursos d'água. Entretanto, o estudo não abrangeu elementos fundamentais em um diagnóstico dessa temática: o transporte de poluentes, escoamento superficial e seus efeitos sobre as características das águas; fontes de poluição, pontuais e difusas, naturais, industriais, urbanas, agropastoril, bem como suas caracterizações e relações de causa-efeito.

Dessa forma, considera-se que os textos apresentados não atendem ao plano de trabalho conveniado.

Volume II:

Tanto o programa de educação ambiental, quanto o estudo das potencialidades hídricas também são transcrições genéricas sobre programas baianos e princípios/ações sobre o tema.

Mesmo sob o item 'Sugestão para Barra da Estiva', o programa de educação ambiental não apresenta nenhuma especificidade nos textos apresentados, sendo os mesmos encontrados em outros convênios celebrados entre esta secretaria e municípios baianos (n.ºs. 148/99, 146/99, 156/99, 157/99). Portanto, esses não podem ser caracterizados como um programa de educação ambiental, para o qual se espera, não só o estabelecimento de objetivos e dificuldades a serem enfrentadas, mas a elaboração de uma metodologia que envolva um mapeamento da comunidade, escolha de estratégia e ponto inicial de abordagem de acordo com o perfil da comunidade; efetivação de palestras/minicursos relativos à problemática ambiental; elaboração de material educativo/pedagógico (cartilhas, cartazes, folders, etc.); e efetivação de encontros para discussão técnica a respeito dos problemáticas ambientais específicos.

O 'Estudo das Potencialidades Hídricas dos Aquíferos Subterrâneos e seus aproveitamentos no Município' apresentou textos sobre condições hidrológicas do Brasil; sistemas aquíferos nacionais; considerações/conceituações sobre ocorrência e comportamento das águas subterrâneas no globo terrestre; potencialidade hídrica mundial e comparação entre aproveitamento de águas superficiais e subterrâneas; e conceituação geral de reservas hídricas subterrâneas. Os textos não apresentaram caracterizações para a região em estudo que pudessem subsidiar a avaliação de demandas de usos pelos diversos setores usuários, ou a definição de planos de investimentos para as ações dos recursos hídricos locais.

Volume III:

O estudo preliminar para esgotamento sanitário consistiu basicamente em conceitos e informações técnicas generalistas sobre gerenciamento de resíduos sólidos e esgotamento sanitário, como: saneamento no estado da Bahia; experiências nacionais sobre alternativa de reciclagem de lixo; alternativas para o tratamento de resíduos sólidos de saúde; definição e operacionalização de um aterro sanitário. Esperava-se de um estudo, ainda que preliminar para esgotamento sanitário, a definição de um adequado sistema de coleta, tratamento e destino dos dejetos, contemplado a realidade (diagnóstico) do município e seus cenários futuros de desenvolvimento.

Além disso, o texto apresentado também é o mesmo que aparece no volume III dos produtos de outros convênios (RSH/MMA/n.ºs. 148/99, 146/99, 156/99, 157/99).

(...)

v - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Devido às irregularidades levantadas: sobreposição de produto ou objeto com os convênios de n.ºs. 148/99, 146/99, 156/99 e 157/99, com identificação de grande parte dos textos apresentados nos mesmos; alteração do rio da Prata (conforme plano de trabalho aprovado, fl. 221) pelo rio Preto (pertencente a outra bacia hidrográfica: do rio Grande); além da qualidade insatisfatória dos estudos apresentados, incompatíveis com o plano de trabalho conveniado, recomenda-se a reprovação integral da prestação de contas do convênio em análise.

Sugere-se também a instauração da competente Tomada de Contas Especial em decorrência do não cumprimento do objeto do convênio, utilização de um mesmo documento (produtos apresentados) em mais de uma prestação de contas, bem como desvio de finalidade, caracterizando prejuízo efetivo ao erário (Art. 38, incisos II e III, da IN/n.º 01/1997)."

10. Considerando que compete exclusivamente ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos sob sua responsabilidade (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal) e que, no âmbito desta tomada de contas especial, o responsável não carrou aos autos documentação apta a comprovar o bom e regular emprego dos recursos repassados pelo convênio 162/1999, objeto de impugnação pelo órgão concedente, as suas alegações de defesa devem ser rejeitadas. Por conseguinte, o responsável deve ser condenado a ressarcir o dano e as suas contas serem julgadas irregulares, aplicando-lhe, ainda, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de julho de 2012.

WEDER DE OLIVEIRA

Relator