



TC-023.462/2009-0

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Prefeitura de Alto Paraíso/RO

Órgão instaurador: Ministério da Defesa

Advogado: Karine de Paula Rodrigues (OAB/RO 3.140).

Proposta: de mérito

I. QUALIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS E QUANTIFICAÇÃO DO DÉBITO

NOME: Altamiro de Souza da Silva **CPF:** 139.662.862-20

CARGO: Prefeito de Alto Paraíso à época dos fatos

ENDEREÇO: Rua Marechal Rondon, 2734, Centro, 78956-000, Alto Paraíso/RO

SEM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO.

II. DESCRIÇÃO DOS FATOS

1. Em 26/12/2006, Ministério da Defesa e Prefeitura de Alto Paraíso/RO celebraram o Termo Simplificado de Convênio nº 245/PCN/2006 (Siafi 579003), no valor de R\$ 316.688,37, tendo por objeto a pavimentação asfáltica com drenagem superficial de 1.318,87m de vias do município (peça 1, p. 40-42). Os recursos foram integralmente repassados pela União por meio da Ordem Bancária nº 2007OB006544, de 28/08/2007 (peça 5, p. 26), e creditados na conta do convênio no dia 31/08/2007 (peça 5, p. 44). A prestação de contas foi encaminhada pela prefeitura em 25/04/2008 (peça 5, p. 34-54 e peça 6, p. 1-18).

2. Vistoria realizada em 27/11/2008 pelo Ministério da Defesa às obras do convênio constatou execução parcial (peça 6, p. 57 e peça 7, p. 1-2), correspondente a 72,26% de execução da obra. Notificado (peça 6, p. 46-48), o prefeito informou que o executor da avença fora o prefeito que o antecederia, motivo pelo qual dera conhecimento da irregularidade ao Ministério Público do estado de Rondônia a fim de buscar “a responsabilização civil ou criminal dos eventuais responsáveis” (peça 6, p. 54-55). Encaminhou, ainda, o contrato celebrado em 24/08/2007 com a empresa responsável pela execução dos serviços, Sulnorte Construções Ltda., CNPJ nº 33.008.723/0001-96, no valor de R\$ 316.245,94 (peça 7, p. 8-12), bem como os documentos relativos aos pagamentos. (peça 7, p. 24-25, 32, 38, 42, 50; peça 8, p. 1, 4-5, 15-22).

3. Decidiu então o Ministério da Defesa instaurar a competente tomada de contas especial relativa à irregularidade (peça 8, p. 31). Relatórios do tomador de contas (peça 8, p. 45-52) e da Controladoria-Geral da União (peça 9, p. 3-6) manifestam concordância quanto à responsabilização do ex-prefeito Altamiro Souza da Silva, a quem imputam o débito de R\$ 87.399,22, com data de ocorrência em 31/08/2007.

III. ENCAMINHAMENTOS ANTERIORES

Instrução inicial (peça 9, p. 14-18)

4. Partindo-se do pressuposto de que o custo total da obra era de R\$ 316.688,37 (valor total do convênio, incluindo a contrapartida de R\$ 16.688,37), considerando que a vistoria in loco apontou que 72,26% da obra prevista havia sido realizada, conclui-se que foi aplicado o valor de R\$ 228.839,02 (72,26% x R\$ 316.688,37). Considerando que a parcela executada do objeto foi de 72,26%, conseqüentemente a inexecução correspondeu a 27,74%. De forma a manter a proporção fixada originalmente teríamos os seguintes **valores não executados** :

Valor não executado do Convênio: R\$ 87.849,35 (316.688,37 x 27,74%)



Parte correspondente à União:	R\$ 83.220,00	(300.000,00	x	27,74%)
Contrapartida do Município:	R\$ 4.629,35	(16.688,37	x	27,74%)

5. Em cumprimento ao despacho do titular desta unidade, por competência delegada pelo Relator, Exmo. Senhor Ministro Valmir Campelo (peça 9, p. 21), promoveu-se a citação do senhor Altamiro Souza da Silva por meio do ofício nº 98/2010-TCU/SECEX/RO, datado de 26/02/2010 (peça 9, p. 29-30), e da empresa Sulnorte Construções Ltda. por meio do ofício nº 97/2010-TCU/SECEX/RO, datado de 26/02/2010 (peça 9, p. 22-23). O senhor Altamiro Souza da Silva tomou ciência do ofício conforme Aviso de Recebimento à peça 9, p. 35. A empresa Sulnorte Construções Ltda. tomou igualmente ciência do ofício conforme Aviso de Recebimento à peça 9, p. 28.

Segunda instrução (peça 10, p. 4-12)

6. Ao analisar as alegações de defesa, esta Secex/RO concluiu que as irregularidades tiveram origem a partir da vistoria feita pelos Técnicos do Programa Calha Norte (PCN), que somente foi efetuada onze meses depois (27/11/2008) da conclusão do objeto e sete meses depois da Prestação de Contas apresentada pela Conveniente (peça 5, p. 34), contrariando a IN 01/97 que prevê o prazo de 60 dias, e por consequência, prejudicando o resultado das análises efetuadas no Laudo de Vistoria (peça 6, p. 41-42), haja vista que o fato gerador das impropriedades ali encontradas não pode ser identificado.

7. Tendo em vista que o laudo de vistoria emitido pelos técnicos do órgão repassador acusou que o material utilizado para a pavimentação, Tratamento Superficial Duplo (TSD), não era o apropriado para o tipo de tráfego naquele trecho bem como apontou a inexistência de drenagem profunda, que poderia contribuir para o acelerado desgaste do TSD, embora os referidos materiais/serviços constantes do Projeto Básico Executivo tenham sido aprovados pelo órgão repassador de recursos, esta Unidade Técnica entendeu necessário, antes de analisar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, expedir **diligência** ao Ministério da Defesa (MD) para que encaminhasse informações sobre as irregularidades apontadas nos presentes autos.

Resposta à diligência (peça 19)

8. Ao responder à diligência, o MD informou, *verbis*, “pode-se afirmar, com convicção, de que o Laudo de Vistoria espelha, com exatidão, sobre a qualidade dos serviços apresentados” (peça 19, p. 4).

9. Sobre a aprovação do Projeto Básico com a utilização do material TSD e a realização de drenagem apenas superficial, o MD informou que compete ao PCN analisar o projeto básico encaminhado pelo conveniente com o escopo de verificar se os elementos que o constituem estão coerentes e se os quantitativos e custos estão corretos e, “somente adentra no mérito do projeto, caso esteja em desacordo com o ‘Manual: Normas e Instruções’ disponível no site do Programa Calha Norte” (peça 19, p. 5).

10. Quanto ao questionamento sobre a consideração do tráfego de veículos pesados nas ruas objeto do convênio, bem como o período chuvoso na região, o MD informou que o projeto básico de engenharia é de inteira responsabilidade do profissional que o elaborou. Informou ainda que “na elaboração de um projeto de engenharia de pavimentação, o seu autor tem que se ater a alguns requisitos, dentre eles, as características do local” (peça 19, p. 5).

11. Por fim, quanto ao pedido para que esclarecesse se as irregularidades apontadas pelo MD referiam-se a não conclusão dos serviços ou à deterioração dos mesmos após a completa execução do objeto, o ministério limitou-se a informar que a dúvida “poderá ser sanada com a simples oitiva do engenheiro fiscal indicado pelo Prefeito” (peça 19, p. 7).

Terceira instrução (peça 10, p. 21-25)

12. Analisando as informações apresentadas nas alegações de defesa dos responsáveis, bem como a resposta à diligência enviada pelo MD, esta Secex/RO entendeu que a autora do projeto básico e fiscal da obra, através de suas omissões, teve papel fundamental e preponderante para a constatação, por parte do MD, da execução parcial da obra. Assim sendo, foi proposto, sem eximir da culpa o Sr. Altamiro Souza da Silva, prefeito municipal à época dos fatos, antes da análise das alegações de defesa do mesmo, chamar aos autos, mediante citação, a Sra. Ana Cecília de Lima Toscano, autora do projeto básico e fiscal da obra. A responsável tomou ciência do ofício de citação nº 631/2011-TCU/SECEX-RO (peça 10, p. 31-32), de 13/09/2011, conforme Aviso de Recebimento à peça 10, p. 33.

Análise das alegações de defesa – quarta instrução (peça 10,p. 37-48)

13. **Sulnorte Construções Ltda. (peça 12):** Informa (p. 3) que participou de licitação e assinou contrato para “executar serviços de terraplanagens e pavimentação asfáltica em TSD”, seguindo projeto aprovado pelo Programa Calha Norte. Executou a obra de acordo com o projeto e sempre sob acompanhamento da prefeitura de Alto Paraíso, que “fiscalizou toda a execução da obra e emitiu vários relatórios de medição (...) dos serviços executados, atestando-os em sua totalidade, que foram devidamente realizados em conformidade com as normas e suas especificações estabelecidas no Memorial Descritivo Executivo”. As medições “foram acompanhadas pela fiscalização” da prefeitura de Alto Paraíso “e posteriormente pelos técnicos do Projeto Calha Norte do Ministério da Defesa” (p. 4).

14. O Projeto Calha Norte afirma que o revestimento de TSD (Tratamento Superficial Duplo) utilizado na obra não é “o mais indicado, porém foi previamente aprovado por eles pois estava dentro das Normas Técnicas Brasileiras” (p. 3-4).

15. Os danos ao pavimento, ainda na fase de execução, foram causados por “duas empresas de materiais básicos de construção (depósito de areia)” localizadas numa das ruas beneficiadas pela obra. As “máquinas utilizadas” por essas empresas “para carregar as caçambas prejudicaram a base e a capa asfáltica da pavimentação, assim como o excesso de água oriunda das areias ali depositadas” infiltrava sob o asfalto, “o que tornou quase inviável a execução do meio fio e sarjeta”, exigindo que a Sulnorte Construções Ltda. refizesse várias vezes o serviço até concluí-lo. Sobre essas ocorrências, a empresa protocolou vários pedidos de providências administrativas na prefeitura de Alto Paraíso, que fez “pouco caso de seus pedidos” (p. 4). A empresa, “em esforço hercúleo, cumpriu, com o que determinava o Projeto Básico e com o que estabelecia o Contrato com a Administração Pública”.

16. A própria “Comissão do Programa Calha Norte” emitiu em 27/11/2008 laudo de vistoria do convênio reforçando posicionamento anterior de que “somente a drenagem superficial de águas pluviais não seria suficiente ou não atenderia o objetivo da pavimentação e que causaria um desgaste acelerado do TSD”. A empresa reproduz o seguinte trecho do laudo:

“(…) a opinião aqui emitida baseia-se nas impressões colhidas, pontualmente, em um único dia de vistoria, não se relacionando a eventos anteriores ou posteriores a esta data de 27/11/2008, e não permitindo identificar possíveis vícios.

(…) Foi observado que transitam, pelas ruas do convênio, veículos com carga elevada (caminhões e tratores); O revestimento adotado no Projeto não é o mais indicado para este tipo de tráfego, podendo deteriorar-se rapidamente. **Foi verificado que não há drenagem profunda, que escoe totalmente as águas pluviais, o que poderá contribuir para o acelerado desgaste do TSD. (Grifo nosso)**” (p. 6).

17. Resta, portanto, “robustamente provado” que a empresa “em momento algum (...) descumpriu com o que fora pactuado ou que já estava definido no Projeto Básico com todas as suas especificações técnicas”. Se os gestores do Programa Calha Norte “sabiam que apenas uma drenagem superficial não atenderia o Objetivo da Obra”, deveriam ter solicitado, “antes da conclusão da obra, que fosse realizada uma correção no projeto básico para rever o TSD e a drenagem, a fim de que realizassem um outro tratamento e drenagem profunda no local das obras”.

18. Após citar jurisprudência do TCU acerca da necessidade de modificar o projeto básico “quando detectadas falhas ou omissões”, a empresa reitera que não deu causa às irregularidades, pois “a obra foi concluída (sic) conforme previa o Projeto Básico estabelecido pelos próprios Contratantes, que fiscalizaram a obra do início ao fim e deram o termo de conclusão da mesma”. Se “havia falhas no projeto não cabia ao Contratado modificá-lo, apenas sugeriu por diversas vezes e em nenhum momento os seus pedidos protocolados foram atendidos”. Sobre os defeitos surgidos, a empresa expediu “vários ofícios para a Prefeitura Municipal de Alto Paraíso, relatando os fatos ocorridos durante a execução da obra quanto aos caminhões de carga pesada que transitavam livremente nas ruas que estavam sendo recuperadas e esta por sua vez não adotou nenhuma providência, levando o Contratado a recuperar por diversas vezes o mesmo trecho”.

19. Chamada “duas vezes no Ministério Público Estadual”, a Sulnorte Construções Ltda. “prestou todos os esclarecimentos necessários a respeito da obra que estava em execução e o Ilustre membro do Parquet concluiu que (...) estava cumprindo com o que havia sido pactuado no contrato”. Mais tarde, a empresa “recebeu o Certificado Conclusão da Obra, expedido pela Contratante (Prefeitura Municipal de Alto Paraíso)” (p. 11/12).

20. A empresa juntou à sua defesa, entre outros documentos, fotos da obra e dos depósitos de areia (p. 35-40), notificação dos danos causados à obra pelas máquinas dos depósitos de areia (p. 42-49), oitivas perante o MPE/RO (p. 50-61), termo de recebimento da 1ª medição da obra (p. 62).

21. **ANÁLISE:** Esta SECEX-RO entendeu que procedem as alegações da defendente, pois constatou pelas informações apresentadas nas alegações de defesa, bem como pela resposta à diligência enviada pelo MD, que o autor do projeto básico, ao escolher o material a ser utilizado e ao definir o tipo de drenagem que deveria ser realizada no local, não levou em consideração as características específicas da região. Tal situação apresenta-se como fator preponderante para a existência das irregularidades detectadas pelo MD por ocasião da realização da vistoria in loco. Conforme alegado, a defendente executou a obra, sob acompanhamento da prefeitura de Alto Paraíso, de acordo com o projeto básico.

22. Ainda, conforme demonstrado nos autos, os danos foram agravados por depósitos de areia localizados numa das ruas beneficiadas pela obra, as máquinas utilizadas por essas empresas prejudicaram a base e a capa asfáltica da pavimentação, assim como o excesso de água, oriunda das areias ali depositadas, infiltrava sob o asfalto. A empresa demonstrou que protocolou inúmeros pedidos de providências administrativas na prefeitura de Alto Paraíso sem que a mencionada prefeitura resolvesse o problema.

23. Sendo assim, mediante tal análise, esta secretaria propôs o **acolhimento das alegações de defesa** da responsável.

24. **Altamiro Souza da Silva, ex-prefeito (peça 13):** O responsável alega (p. 4) que a prefeitura realizou licitação regular para a contratação da obra, utilizando “projeto de execução totalmente elaborado pela Engenheira concursada Ana Cecília de Lima Toscano, tendo sido este projeto devidamente enviado ao Projeto Calha Norte, que após envio da documentação faltante aprovou em sua integralidade a execução e repasse das verbas necessárias à realização das obras”.

25. A obra recebeu “a fiscalização da Engenheira do Município ANA CECÍLIA DE LIMA TOSCANO, que assinava as Notas Fiscais de Prestação de Serviços e aprovava por meio de

Relatórios de Medições e Fiscalização de Serviços o andamento do projeto, averiguando se todas as determinações vinham sendo cumpridas”. Os pagamentos “somente foram liberados pelo gabinete do ex-prefeito e pela secretaria de finanças, com a apreciação dos documentos intrínsecos e comprobatórios de execução de serviços, de forma que foi cumprido integralmente o Plano de Trabalho e o Plano de Aplicação Financeira aprovado pelo Ministério da Defesa”.

26. A obra só não foi recebida “por ter sido deteriorada por motivos alheios à vontade do administrador”. A “controvérsia instaurada se deu após o Laudo de Vistoria apresentado pelo Ministério da Defesa que apontou diversos pontos das ruas, objeto do convênio, com defeitos no revestimento e no meio-fio verificando-se que não há drenagem profunda que possibilitasse o escoamento total das águas pluviais”. Os problemas surgidos foram causados pelo “tráfego elevado de veículos de carga elevada, além das chuvas fortes que prejudicaram o trabalho realizado”, fatores naturais “alheios à vontade dos contratantes” (p. 5).

27. O Código Civil “traz dentre as causas excludentes de responsabilidade o caso fortuito e a força maior, os quais são existentes sempre que uma determinada ação gera uma consequência adversa, efeitos imprevisíveis, impossíveis de evitar ou impedir, o que é o caso das obras que são realizadas no período das chuvas, as quais constantemente têm que ser interrompidas em face da ação natural”. Não bastasse isso, “há que se ressaltar ainda o trânsito intermitente de veículos pesados os quais danificaram de forma considerável a estrutura física das construções realizadas pela SULNORTE CONSTRUÇÕES” (p. 6).

28. Em depoimento, tanto o representante legal da empresa SULNORTE CONSTRUÇÕES LTDA quanto a Engenheira do Município Ana Cecília de Lima Toscano confirmaram que a obra executada estava conforme o projeto “devidamente aprovado pelo programa Calha Norte através de documentação enviada ao referido órgão”, informação que “pode ser corroborada” por meio das fls. 72 a 141 e 150 do Anexo 3, onde estão “o projeto básico (...) devidamente assinado e encaminhado pela própria engenheira municipal” e a sua aprovação pelo programa Calha Norte.

29. Em seu depoimento, a engenheira “citou a forma como seu deu a medição realizada pelos técnicos responsáveis pelo Programa Calha Norte, de forma que o modo utilizado, necessariamente apontaria uma divergência, tendo sido realizada a medição por amostragem, sequer sendo utilizada uma trena”.

30. O ex-prefeito assevera que “a obra foi realizada em sua integridade tendo sido repassados os valores devidos em decorrência da realização das obras” conforme projeto “aprovado a termo pelo Calha Norte”. Junta notas fiscais de prestação de serviço para atestar que “o dinheiro disponibilizado para a execução do convênio foi aplicado, (...) não havendo que se falar em execução parcial dos serviços ou restituição de valores aos cofres públicos, posto que (sic) não passaram de incidentes os fatos que prejudicaram os serviços realizados” (p. 7).

31. Traz em sua defesa os seguintes trechos de depoimentos prestados perante a Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara Municipal de Alto Paraíso em sessão realizada no dia 02/10/2009:

[...] pergunta se a obra foi efetuada, tendo sido respondido afirmativamente. Então o senhor presidente passa a segunda pergunta, sobre quem foi o autor do projeto. A engenheira Ana Cecília disse que fez o projeto e o mesmo foi devidamente aprovado. Foi perguntado se a empresa efetuou a obra de acordo com o projeto. Sendo respondido de forma afirmativa.

[...] Foi respondido que o Projeto foi executado em área residencial, no entanto, posteriormente, fora implantado na área de depósitos de areia, onde existe movimento contínuo de caminhões e máquinas. [...] ficou observado que a maior parte do problema

deve-se aos depósitos de areia, com a umidade e tudo mais que cerca a comercialização da mesma. [...]

32. O responsável, tão logo identificou “alguns danos (...) ocasionados em virtude do fluxo de veículos pesados naquela região, (...) solicitou que a Engenheira Civil do município pleiteasse os reparos necessários nas obras realizadas junto à construtora”. No documento à p. 23 da peça 13 lê-se: “Pelo presente solicito de Vossa Senhoria providências imediatas no sentido de estar notificando a empresa responsável pela obra do asfaltamento no município para que a mesma regularize a obra construída [...] onde visivelmente pode ser observada deficiência na construção da base asfáltica, já que há acúmulo de água no local.”

33. Resta assim provado, segundo o ex-prefeito, que o mesmo “tomou todas as medidas cabíveis para apurar eventuais equívocos cometidos na execução das obras ainda na data de 27/10/07 e se de fato, os erros permaneceram isto se deu por descumprimento das ordens que foram repassadas, bem como, a empresa SULNORTE foi devidamente notificada das irregularidades apontadas, conforme se observa por meio dos documentos anexos”. Relata ainda que deu conhecimento dos fatos ao departamento jurídico da prefeitura em 29/10/2008 e solicitou “que as medidas judiciais fossem tomadas”, porém ignora “se houve ou não atendimento de sua solicitação”, pois “deixou o cargo sem que houvesse manifestação do departamento jurídico”.

34. Constatados os defeitos de execução, “o ex-prefeito recusou-se a receber a obra, pois não queria responsabilizar-se por uma obra inacabada, que merecia reparos na sua confecção, conforme termo de aceitação da obra” (p. 18), que não tem sua assinatura.

35. Como “realizou todas as medidas cabíveis, notificando a engenheira responsável pela fiscalização das obras, notificando os responsáveis da empresa SULNORTE acerca das irregularidades que vinham sendo constatadas e, por fim, comunicando ao departamento jurídico da desobediência da empresa contratada”, eventuais “irregularidades no projeto não poderiam agora ser alvo de críticas do Programa Calha Norte, uma vez que toda documentação foi enviada e ratificada pelos responsáveis técnicos e parte dos danos advindos se deram exclusivamente em razão do elevado tráfego de veículos pesados naquela região, fato este que foi advertido aos responsáveis pelo Programa Calha Norte”.

36. Por fim, alega o ex-prefeito que “não possui conhecimento técnico para atestar se uma obra está de fato dentro dos parâmetros”. Para isso havia a engenheira concursada, que “tem o conhecimento necessário para dizer se a obra está ou não dentro dos parâmetros legais”. Não pode, portanto, ser responsabilizado, “pois todos os seus atos somente foram praticados após a anuência da engenheira Ana Cecília e por tal razão não possui responsabilidade quanto a eventuais equívocos de ordem técnica”.

37. **ANÁLISE:** No que se refere à elaboração do projeto básico, a auditora instrutora concordou com o responsável, por entender que o ex-prefeito não teria como saber se o material escolhido seria ou não o mais adequado. Entretanto, conforme alegado pelo mesmo, a obra sofreu um forte processo de deterioração no decorrer de sua execução.

38. Ainda, conforme demonstrado pela documentação trazida aos autos pela empresa Sulnorte, os danos foram agravados por depósitos de areia localizados numa das ruas beneficiadas pela obra, as máquinas utilizadas por essas empresas prejudicaram a base e a capa asfáltica da pavimentação, assim como o excesso de água, oriunda das areias ali depositadas, infiltrava sob o asfalto. A empresa demonstrou que protocolou inúmeros pedidos de providências administrativas na prefeitura de Alto Paraíso sem que a mencionada prefeitura resolvesse o problema.

39. Quanto à alegação de tráfego elevado de veículos de carga e das chuvas fortes que prejudicaram o trabalho realizado, apontados pelo defendente como caso fortuito e força maior, a auditora instrutora considerou que não merece prosperar, pois o período chuvoso amazônico é de

longa data conhecido e o tráfego de veículos pesados é, em sua maioria, conforme demonstrado nos autos, oriundo das empresas apontadas no item anterior e, portanto, de pleno conhecimento do responsável.

40. No que se refere à alegação, pelo ex-prefeito, de que solicitara que a engenheira civil do município pleiteasse os reparos necessários nas obras realizadas junto à construtora, verdadeiramente o responsável realizou tal solicitação, entretanto, conforme documento trazido pelo defendente (p. 23), a solicitação ocorreu no dia 16/01/2008 e, conforme documento apresentado pela empresa Sulnorte (peça 12, p. 42), no dia 05/12/2007 a referida Sulnorte avisava à prefeitura municipal dos problemas ocasionados pelos depósitos de areia existentes na localidade e, quanto aos mencionados depósitos, a prefeitura municipal não tomou nenhuma providência. Fica evidente que a simples reparação dos danos não solucionaria o problema, pois a origem de tais danos era os depósitos de areia.

41. Portanto, ante tal entendimento, esta secretaria propôs que fossem **rejeitadas as alegações de defesa** apresentadas pelo responsável.

42. **Ana Cecília de Lima Toscano, autora do projeto básico e fiscal da obra (peças 20 a 25):** A senhora Ana Cecília apresentou defesa, por meio de advogado regularmente constituído, alegando que na fase antecedente à assinatura do presente convênio, onde são elaborados os projetos e memoriais descritivos, ocorrida em 20/06/2006 (peça 20, p. 8-11), a mesma não pertencia aos quadros de servidores do município de Alto Paraíso/RO. Para tanto, apresenta seu termo de posse datado de 09/08/2006 (peça 20, p. 25). Ainda, conforme Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) nº 8206001644 (peça 3, p. 42), preenchida em 23/03/2006, a responsável não foi a autora do projeto básico.

43. O Plano de Trabalho (peça 1, p. 11-13), encaminhado em 20/06/2006, já previa a utilização do material para pavimentação, Tratamento Superficial Duplo (TSD) e, a partir de fevereiro de 2007, conforme documentos acostados à peça 3, p. 43-45, a responsável passou a resolver pendências de um convênio já firmado, com a obra já determinada como “Pavimentação Asfáltica com Drenagem Superficial”. Sendo assim, deveria ater-se sempre ao convênio, ou seja, não poderia mudar o seu objeto.

44. O valor disponível para a realização das obras era de aproximadamente R\$ 300.000,00, insuficiente para realizar a mesma obra utilizando-se outro material.

45. Às p. 7-8 da peça 20, a responsável busca justificar os fatores que motivaram a escolha do material TSD para a consecução da obra objeto do convênio em análise:

“O projeto foi elaborado para ruas residenciais de tráfego leve, cujos logradouros asfaltados são utilizados basicamente para entrada e saída do bairro e que não dão acesso a outras regiões da cidade, sendo destinados primordialmente ao acesso local (...), portanto o revestimento adotado está de acordo com as características do local.

A comissão de fiscalização e recebimento de obras e serviços acompanhou a execução dos serviços de pavimentação asfáltica (...), que teve seus trabalhos concluídos na sua totalidade em dezembro de 2007.”

46. A obra foi executada na sua integralidade, ocorrendo, posteriormente, deterioração e desgaste, causados pelo tráfego inadequado e intenso de máquinas pesadas e caminhões, pertencentes a dois “depósitos de areia, que funciona (sic) até os dias atuais” (peça 20, p. 6). Deve-se deixar claro que tais situações “passaram a ocorrer após a conclusão dos serviços de pavimentação, não sendo possível serem previstas durante a elaboração do projeto” (peça 20, p. 10).

47. A ausência de calçadas na grande maioria dos lotes provoca acúmulo de água nas **bordas do meio fio, colaborando para a deterioração do pavimento.**

48. Esta Secex/RO equivocou-se ao mencionar que a realização da vistoria se deu em 08/06/2008, quando na realidade ocorreu em 27/11/2008. O lapso temporal entre a conclusão dos serviços e a vistoria realizada pelo Programa Calha Norte foi de 11 meses, tempo mais que suficiente para desgastar um pavimento que não está sendo alvo de manutenção e conservação.

49. A vistoria dos técnicos do PCN não durou mais do que 30 minutos, sendo que os mesmos sequer utilizaram trena a laser, o laudo de vistoria realizado é ineficiente, obscuro e confuso. A responsável traz em sua defesa trecho do referido laudo:

“Em consonância com o que foi vistoriado no local e com base na documentação de referência, a medição confeccionada teve a finalidade de quantificar a parcela que, **ao menos presumidamente, pudesse ser caracterizada como executada**” (grifo da defendente).

50. Segundo ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro sobre o princípio da razoabilidade, é necessário um trabalho eficiente e minucioso antes de quantificar em espécie qualquer pleito de devolução de valores ao erário público.

51. Conforme a Lei Orgânica do município, a responsabilidade “total e irrestrita” pelos desgastes provenientes do mau uso do bem público é do ex-prefeito, senhor Altamiro Souza da Silva, pois, segundo suas alegações de defesa nos presentes autos, o mesmo “era conhecedor de toda a situação que vinha ocorrendo com relação ao desgaste frenético do bem público, e nada fez para coibir as ações dos eventuais infratores, o que de fato era sua responsabilidade exclusiva” (peça 20, p. 19).

52. Por fim, alega que, no âmbito municipal, uma equipe de Tomada de Contas Especial terminou seus trabalhos, chegando à conclusão de que o Sr. Altamiro “é o único e exclusivo responsável pelo dano causado, devendo este devolver ao erário as devidas quantias glosadas, com suas respectivas atualizações” (peça 20, p. 22-23).

53. **ANÁLISE:** Quanto à alegação da responsável de que não foi a autora do projeto básico, pois teria ingressado nos quadros de servidores do município somente em 09/08/2006, este corpo técnico entendeu não prosperar. De fato existe a referida ART assinada pelo senhor Carlos Eduardo da Costa, todavia, a assinatura como autora do projeto básico, conforme peça 3, p. 31 é da senhora Ana Cecília. Não bastasse tal situação, a responsável também foi indicada para acompanhamento e fiscalização da obra (peça 3, p. 41).

54. Quanto às justificativas para a escolha do material a ser utilizado para a consecução da obra objeto do convênio em análise, TSD, a simples existência da presente TCE já demonstra que tal escolha não foi a mais acertada.

55. Ainda, segundo as alegações da responsável, o projeto foi elaborado para ruas residenciais de tráfego leve, cujos logradouros asfaltados são utilizados basicamente para entrada e saída do bairro e que não dão acesso a outras regiões da cidade, sendo destinados primordialmente ao acesso local. Ora, logo se percebe que, ou os levantamentos para a escolha do melhor material a ser utilizado não foram feitos da forma mais adequada ou a fiscalização e o acompanhamento das obras não foi realizada a contento, pois não foi levado em conta que a situação do local se modificou no decorrer da obra, embora a empresa executora tenha alertado inúmeras vezes.

56. No que se refere às alegações de que a obra foi executada em sua totalidade, que a vistoria realizada pelo Programa Calha Norte ocorreu somente 11 meses depois e que, segundo a responsável, tal tempo seria mais que suficiente para desgastar um pavimento que não está sendo alvo de manutenção e conservação, entendemos que também não merecem prosperar, pois conforme já demonstrado anteriormente, através de documentação trazida aos autos pela empresa Sulnorte, os danos foram agravados por depósitos de areia localizados numa das ruas beneficiadas



pela obra, as máquinas utilizadas por essas empresas prejudicaram a base e a capa asfáltica da pavimentação, assim como o excesso de água, oriunda das areias ali depositadas, infiltrava sob o asfalto. A empresa demonstrou que protocolou inúmeros pedidos de providências administrativas na prefeitura de Alto Paraíso sem que a mencionada prefeitura resolvesse o problema e, compulsando os autos, não encontramos qualquer documento emitido pela responsável, fiscal da obra e autora do projeto, com o intuito de modificar ou mesmo interromper tal situação.

57. Por fim, quanto às alegações de que a Lei Orgânica do município estabelece como responsabilidade total e irrestrita pelos desgastes provenientes do mau uso do bem público ao ex-prefeito e da existência de Tomada de Contas Especial, no âmbito da prefeitura municipal, concluindo pela responsabilidade exclusiva do ex-prefeito, não devem prosperar, pois como autora do projeto básico e fiscal da obra, a responsável, através de suas omissões, teve papel fundamental e preponderante para a constatação, por parte do MD, da execução parcial da obra.

58. Nada obstante, é conveniente esclarecer, desde logo, que decisões em Tomada de Contas Especial pelos órgãos de controle interno não vinculam os julgamentos prolatados pelo órgão de controle externo. O Tribunal de Contas da União não está adstrito ao juízo firmado por auditorias internas e dispõe de amplo poder de apreciação dos fatos e deliberação. Este órgão exerce, precípua e privativamente, a jurisdição sobre os responsáveis pelos valores do Erário federal, aferindo-lhes a regularidade ou irregularidade dos atos praticados e julgando-lhes as contas, conforme disposto na Constituição Federal, art. 71.

59. Mediante o exposto, esta Unidade Técnica pugnou pela **rejeição das alegações de defesa** apresentadas. Ainda, considerou que os autos não comportam elementos capazes de comprovar a boa-fé dos Senhores Altamiro Souza da Silva e Ana Cecília de Lima Toscano, o que, conforme o artigo 3º da Decisão Normativa TCU nº 035/2000, a não configuração da boa-fé nos autos do processo já constitui, *de per se*, razão suficiente para o julgamento pela irregularidade das contas.

60. Desta forma, foram propostas as seguintes medidas:

- a) **acolhimento** das alegações de defesa apresentadas pela empresa Sulnorte Construções Ltda.;
- b) **rejeição** das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Altamiro Souza da Silva e Ana Cecília de Lima Toscano;
- c) **julgamento pela irregularidade das presentes contas** e em débito, de forma solidária, os responsáveis Altamiro Souza da Silva, ex-prefeito e Ana Cecília de Lima Toscano, autora do projeto básico e fiscal da obra, conforme débito abaixo demonstrado:

Valores históricos

Ocorrência	Débito
22/11/2007	1.429,87
21/12/2007	20.440,00
21/12/2007	45.104,19
21/12/2007	8.245,94
21/12/2007	8.000,00
Total	83.220,00

- d) **aplicação**, de multa ao senhor Altamiro Souza da Silva e à senhora Ana Cecília de Lima Toscano;



- e) **autorização**, desde logo, de cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, e de parcelamento da dívida, em caso de interesse dos responsáveis
- f) **remessa** de cópia da deliberação, acompanhada dos respectivos voto e relatório, à Procuradoria da República no Estado de Rondônia para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

IV. ANÁLISE

61. O Ministério Público junto ao TCU emitiu parecer no âmbito deste processo, datado de 29 de junho de 2012, no qual diverge em parte do entendimento desta Secex/RO (peça 10, p. 52-54).
62. Para o *Parquet*, “a vistoria realizada nas obras não apontou impropriedades quanto à escolha dos materiais utilizados, especificados no projeto básico, em face das características da localidade” e também que “as constatações de ‘defeitos’ apontadas na vistoria não foram conclusivas para assegurar se a foram decorrentes de execução inapropriada ou de fatores externos”, considerando, assim, que há imprecisão quanto aonexo causal. De acordo com o MPTCU, os defeitos na pavimentação não podem ser atribuídos à inadequação de material, senão ao tipo de tráfego daquela localidade. No entanto, os autos não apresentam referências quanto ao tempo daquela situação, sendo impossível determinar se as condições de tráfego de carga pesada eram conhecidas previamente à elaboração do projeto.
63. O Ministério Público considera, portanto, que com base nos autos, não se pode imputar os defeitos da obra à escolha de material realizada pela autora do projeto. E também que não restou caracterizada falha na fiscalização das obras, de sorte que houve por bem excluir a responsabilidade da Sra. Ana Cecília de Lima Toscano.
64. Em relação ao Sr. Altamiro Souza, o *Parquet* entende que o agente logrou êxito em demonstrar a aplicação integral dos recursos públicos, sendo que o centro da questão é a verificação de responsabilidade pelo comprometimento na estrutura das obras. Mediante a presunção de que o fator determinante para o insucesso da empreitada foi a inércia na adoção de medidas pelo Poder Público Municipal junto aos depósitos de areia, o MPTCU opinou pelo novo chamamento do ex-prefeito aos autos, para apresentar razões de justificativa devido à sua aparente omissão. A proposta do Ministério Público foi acolhida pelo Exmo. Ministro-Relator, que restituiu os autos a esta Secex para promoção da audiência (peça 27).
65. Destarte, foi emitido o Ofício 728/2012-TCU/Secex-RO, instando o ex-prefeito a manifestar-se, no prazo de quinze dias do recebimento, quanto à prática de ato ilegítimo e antieconômico consistente em deixar de adotar medidas administrativas e/ou judiciais junto aos depósitos de areia, mesmo após a devida notificação pela empresa contratada (peça 28).
66. O recebimento da correspondência deu-se em 6/9/2012, como acusa o AR acostado à peça 29 e assinado pelo próprio responsável. Entretanto, até a presente data não houve qualquer manifestação do Sr. Altamiro, devendo seguir o processo à revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
67. Bem verdade é que a revelia nos processos do TCU não leva à presunção de que seriam verdadeiras as imputações levantadas contra o responsável, diferentemente do que ocorre no processo civil. Entretanto, por não se haver manifestado acerca da irregularidade questionada, não há elementos para que se possa efetivamente conhecer da boa-fé do ex-prefeito, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do § 6º do artigo 202 do Regimento Interno do TCU (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1a Câmara, 6.182/2011-TCU-1a Câmara, 4.072/2010-TCU-1a Câmara, 1.189/2009-TCU-1a Câmara, 731/2008-



TCU-Plenário, 1.917/2008-TCU-2a Câmara, 579/2007-TCU-Plenário, 3.305/2007-TCU-2a Câmara e 3.867/2007-TCU-1a Câmara).

68. Assim, em que pese a exclusão do débito devido à impossibilidade de sua correta aferição, conforme posição do MPTCU, devem as presentes contas serem julgadas irregulares com aplicação de multa, de acordo com o artigo 58, inciso I, c/c artigo 19, parágrafo único e artigo 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/92, com remessa de cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado de Rondônia, atendendo, assim, ao disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 6º, do Regimento Interno do TCU.

V. CONCLUSÃO

69. Em face de todo o expendido e de acordo com o parecer emitido pelo Ministério Público junto ao TCU, propõe-se a exclusão de responsabilidade da autora do projeto e fiscal da obra, bem como a não imputação de débito ao ex-prefeito, uma vez que carecem os autos de elementos que possibilitem sua correta aferição, conforme artigo 210 do RITCU.

70. A responsabilidade do ex-prefeito recai sobre o fato de ter sido omissos frente às solicitações da empresa contratada quanto às providências acerca dos depósitos de areia nos sítios em uma das ruas contempladas pelo convênio, de modo que o tráfego pesado ocasionado por eles teria sido o principal agente de deterioração da obra de asfaltamento.

71. Tendo em vista a revelia do ex-prefeito quando chamado em audiência a manifestar-se sobre tal omissão, torna-se impossível caracterizar sua boa-fé, o que dá azo ao julgamento pela irregularidade das contas e aplicação de multa, com embasamento no artigo 58, inciso I, c/c artigo 19, parágrafo único e artigo 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/92 e com o artigo 267 do Regimento Interno do TCU.

VI. ENCAMINHAMENTO

72. Ante o exposto, submetemos o processo à consideração superior, propondo a adoção das seguintes medidas:

a) **considerar revel**, para todos os efeitos, o Senhor Altamiro Souza da Silva, dando-se prosseguimento ao processo, conforme preceitua o artigo 12, § 3º, da Lei 8.443/92 c/c o artigo 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;

b) **julgar irregulares as contas** do Senhor Altamiro Souza da Silva, nos termos dos artigos 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea “b”, e 19, *caput*, da Lei 8.443/92;

c) **aplicar multa**, com fundamento no artigo 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c o artigo 268, inciso I, do Regimento Interno do TCU, ao senhor Altamiro Souza da Silva, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que, nos termos do artigo 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, comprove perante este Tribunal o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional do valor atualizado monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) **autorizar**, desde logo, a cobrança judicial das dívidas nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 c/c o artigo 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU, caso não atendida a notificação;

e) **autorizar**, desde logo, com fundamento no artigo 26 da Lei nº 8.443/1992 c/c o artigo 217 do Regimento Interno do TCU, caso seja do interesse do responsável, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada uma, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais; sem prejuízo de alertá-lo de que, caso opte por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do artigo 26, parágrafo único, da Lei nº 8.443/1992.



TCU/SECEX-RO, 17 de novembro de 2012.

MAIRA BLANES DEL CIAMPO
Auditora Federal de Controle Externo
Matrícula 9458-7