

GRUPO I – CLASSE II – 1ª CÂMARA

TC-015.986/2012-8

Natureza: Tomada de Contas Especial

Responsável: João Correia da Silveira (ex-prefeito)

Unidade: Prefeitura Municipal de Tarumirim/MG

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

A não aprovação da prestação de contas de convênio importa no julgamento pela irregularidade das contas, na condenação em débito e na aplicação de multa ao responsável.

RELATÓRIO

Este processo refere-se à tomada de contas especial de responsabilidade de João Correia da Silveira, ex-prefeito de Tarumirim/MG, instaurada em decorrência da não aprovação da prestação de contas do Convênio nº 2537/2001/MI, firmado entre o Ministério da Integração Nacional e aquele município para execução de obras de canalização do Córrego Taruaçu.

2. Depois da citação do responsável, a Secex/MG assim se manifestou (peça 13):

“(…)

2. *Conforme disposto na cláusula quarta do termo de convênio, foram previstos R\$ 131.578,97 para a execução do objeto, dos quais R\$ 125.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 6.578,97 corresponderiam à contrapartida (peça 1, p. 56-72).*

3. *Os recursos federais foram repassados em parcela única, mediante a Ordem Bancária 2002OB003354, no valor de R\$ 125.000,00, emitida em 30/12/2002. Os recursos foram creditados na conta específica em 3/1/2003 (peça 1, p. 192).*

4. *O ajuste vigeu no período de 30/12/2002 a 27/8/2003, acrescido de 60 dias para apresentação da prestação de contas final, conforme cláusula terceira do termo do ajuste.*

5. *Embora constasse do projeto aprovado a canalização do córrego em seção retangular fechada em concreto armado, a Prefeitura de Tarumirim promoveu a execução da obra em seção triangular aberta e revestimento de ‘gabião’ tipo colchão reno, conforme projeto anteriormente rejeitado pelo Ministério da Integração Nacional (peça 1, p. 236-244 e 292-294).*

6. *A prefeitura apresentou prestação de contas do Convênio 2537/2001 por meio do Ofício nº 235/PMT/2003, de 30/10/2003 (peça 1, p. 156).*

7. *Em 31/10/2003, a CGU comunicou à Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional, mediante o Relatório de Fiscalização nº 16 (peça 1, p. 236-244), o resultado das fiscalizações realizadas no Município de Tarumirim, a partir de sorteios públicos, no qual foi consignada, dentre outras irregularidades constatadas no Convênio 2537/2001, a alteração nas especificações do Plano de Trabalho sem comprovação de autorização do concedente.*

8. *Após duas vistorias **in loco**, realizadas em 13/7/2004 e 14/9/2005, a Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional emitiu o Parecer Técnico-s/nº de 30/1/2007 (peça 1, p. 292-294) registrando a execução da obra em desconformidade com o previsto no convênio (Parecer Técnico ACMS/260/2001) e concluindo pela não aceitação da execução física e correspondente glosa total dos recursos repassados pela União.*

9. *A empresa Prester Ltda., selecionada por meio da Carta Convite 018/2002 para consecução do objeto do convênio, executou as obras com as características exigidas na Carta Convite 018/2002, conforme consignado no Relatório de Viagem elaborado, em julho/2004, pelo Engº José Gentil, do Departamento de Obras Hídricas do Ministério da Integração Nacional (peça 1, p. 250-264):*

2.4 – *Procedeu-se à inspeção dos serviços conjuntamente com os técnicos - Eng^o Joacir Amâncio Nery, Secretário de Obras, e Eng^a Patrícia Batista Hott -, verificando-se sua compatibilidade com o objeto do Convite n^o 018/2002, mas em discordância com a identificação do objeto do plano de trabalho aprovado (fls. 103/105) e, por conseguinte, do convênio' (fls. 137/145 do processo).*

10. *O Convênio 2537/2001 foi firmado em 31/12/2001 pelo Sr. João Correia da Silveira, então prefeito de Tarumirim/MG, e teve vigência durante o período de 30/12/2002 a 27/8/2003, acrescido de 60 dias para apresentação da prestação de contas final. Assim, todos os atos relativos a esse ajuste ocorreram durante a gestão desse prefeito (gestão: 2001-2004).*

11. *Após análise dos autos, esta Unidade Técnica concluiu que os recursos foram repassados e o objeto do convênio foi realizado em desacordo com projeto aprovado, não se alcançando o benefício social esperado. Considerou isentos de responsabilidade pelos fatos ocorridos e pelo débito deles decorrentes a empresa executora e prefeito sucessor, pelos motivos expostos nos itens 8 e 9, propondo a citação do Sr. João Correia da Silveira para apresentar alegações de defesa, em face das irregularidades a ele atribuídas (peça 5).*

EXAME TÉCNICO

12. *Em cumprimento ao Despacho do Ministro-Relator (peça 8), foi promovida a citação do responsável, mediante o Ofício 1396/2012 (peça 9).*

13. *O Sr. João Correia da Silveira tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 12, tendo apresentado, tempestivamente suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 10.*

14. *Em sua defesa, apresentou as seguintes alegações:*

15. *Alegação: em sede de matéria preliminar, alega que o citado convênio data de 2001, tendo ocorrido a prescrição, pois, teriam se passado, até a data da intimação deste procedimento, mais de 11 anos, o que faz operar a prescrição temporal, como previsto na Lei 8.429/1992.*

15.1 *Análise: Conforme se extrai dos autos, o montante de R\$ 125.000,00 foi repassado à conveniente em 30/12/2002. Em 23/7/2007, o conveniente foi notificado das pendências existentes em relação à prestação de contas apresentadas e a devolver os recursos recebidos caso não lograsse saná-las. A instauração da presente TCE pelo órgão instaurador ocorreu em 19/6/2009, passados menos de 7 anos desde o recebimento dos recursos (peça 2, p. 163-169).*

15.2 *No que se refere ao argumento ofertado pelo responsável de que o longo decurso de tempo entre o repasse dos recursos e a instauração desta TCE conduziria à iliquidabilidade de suas contas, não há como acatá-lo. Isso porque desde a notificação do ente concedente, em 23/7/2007, o responsável já sabia da sua situação de mora em relação ao presente convênio. Não poderia ele, nesta oportunidade, beneficiar-se de sua própria atuação omissiva e negligente.*

15.3 *Ressalte-se que a situação em exame se distingue substancialmente daquelas em que o TCU vem considerando iliquidáveis as contas, visto que o entendimento desta Corte é o de que fica prejudicado o exercício da ampla defesa e do contraditório, naqueles casos em que o ex-gestor somente vem a ser comunicado de eventuais falhas na prestação de contas muitos anos após o fato gerador, sem que antes da instauração da TCE tenha ele sido comunicado sobre essas ocorrências, por culpa do órgão repassador.*

15.4 *Nesse contexto, a jurisprudência desta Corte é de que somente o longo decurso de tempo entre a data da transferência dos recursos e a instauração da tomada de contas especial não é suficiente para o trancamento das contas, o qual só ocorrerá após a verificação de que o lapso temporal tenha prejudicado efetivamente o exercício, pelo responsável, do direito à ampla defesa e ao contraditório (Acórdãos 2.717/2009-TCU-1^a Câmara, 3.527/2006-TCU-2^a Câmara, 1.131/2008-TCU-1^a Câmara, 2.364/2007-TCU-2^a Câmara, 1.231/2007-TCU-2^a Câmara, 3.013/2007-TCU-2^a Câmara, 3.845/2009-TCU-1^a Câmara, 2.660/2007-TCU-2^a Câmara, 1.430/2008-TCU-2^a Câmara, 3.006/2010-TCU-2^a Câmara e 1.684/2007-TCU-1^a Câmara).*

15.5 *Desse modo, não estão caracterizados os pressupostos ensejadores da iliquidabilidade das presentes contas.*

16. *Alegação: a obra teria sido concluída dentro dos padrões ditados pela Lei Ambiental, a qual proibiu a canalização por meio de concreto de cimento armado. Assim, o projeto inicial teria sido modificado, com a anuência da FEAM/MG, consoante certidão de folhas 153, a qual autorizou, tão somente, a obra por meio de 'gabião', passando a obra a ser executada segundo essa técnica em pedras naturais.*

16.1 *Análise: a aludida Certidão nº 399/2002 da Fundação Estadual do Meio Ambiente (peça 1, p. 76) informa que a Prefeitura Municipal de Tarumirim protocolou naquele órgão o Formulário de Caracterização do Empreendimento, com o objetivo de dar início ao processo de licenciamento ambiental para o empreendimento canalização do Córrego Taruaçu, localizado no Município de Tarumirim, e que análise preliminar da documentação apresentada apontava para a viabilidade do empreendimento de canalização em seção retangular fechada em concreto armado e qualquer dificuldade técnica, se detectada, poderia ser sanada no transcorrer da análise do processo de licenciamento definitivo na execução das obras previstas.*

16.2 *Dos termos da certidão depreende-se que não foi detectado indicio de inviabilidade do empreendimento e que, portanto, não seria razoável esperar que, mais tarde, fosse exigida mudança radical do projeto, com alteração da alternativa técnica alvitrada, mas, apenas, promoção de eventuais ajustes que se fizessem necessários. O argumento, portanto, não procede.*

17. *Alegação: embora, a obra tivesse sido executada, a administração sucessora, logo nos primeiros dias do mês de janeiro de 2005, retirou toda a obra realizada e os materiais gastos, conforme demonstrariam fotos de máquinas e veículos no desfazimento da obra e transporte do material.*

17.1 *Análise: os fatos relatados ocorreram após a prestação de contas do convênio e não constituem objeto do presente processo, mas de eventual ação judicial. No que se refere à presente TCE, interessa destacar que as obras foram executadas em desconformidade com o projeto aprovado, sem a submissão de proposta de alteração ao concedente, e que a situação física das obras executadas foi vistoriada pelo concedente e pela CGU antes do alegado desfazimento. O que ocorreu após as vistorias só reforçam os motivos invocados pelo Ministério da Integração Nacional para não aprovar o projeto que foi executado, quais sejam, sua vulnerabilidade a depredações e deterioração rápida.*

17.2 *Desse modo, a alegação não deve ser acatada.*

18. *Alegação: de acordo com o responsável, a obra teve acompanhamento da engenheira civil Eliana Cardoso da Silva, CREA/MG 79.551/0, que elaborou laudo de avaliação de conclusão da obra, devendo esta ser ouvida nos autos. Também entende deva ser ouvido o autor do projeto e responsável técnico (ART registrada pelo projetista Djalma Ribeiro de Andrade Filho – CREA/MG, residente à Rua Peçanha, nº 662, sala 319, Centro, Governador Valadares-MG). Por fim, requer a inclusão de todas as provas admitidas em direito, dentre as quais, prova pericial para a qual indica questões a serem respondidas.*

18.1 *Análise: as normas contidas tanto na Lei 8.443/1992 quanto no Regimento Interno do TCU disciplinam e operacionalizam a aplicação dos princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa nos processos desenvolvidos nesta Corte de Contas, de forma a preservar a viabilidade do controle externo das despesas públicas, que também tem sede constitucional.*

18.2 *Não se harmonizam com esse controle, cujo caráter é eminentemente administrativo, as formalidades do processo judicial, o que poderia gerar atrasos que privariam sua atuação de qualquer eficácia. Por isso, a legislação preferiu, legitimamente, a aceitação somente de provas sob a forma escrita, dispensando a convocação de testemunhas ou peritos, o que confere ao processo a necessária agilidade.*

18.3 *Destaque-se ainda que a produção de provas periciais e testemunhais não advém da Constituição, mas decorre do Código de Processo Civil, cuja aplicabilidade nos processos deste Tribunal é apenas subsidiária.*

18.4 *Dessa forma, a jurisprudência desta Corte informa que a exigência contida no art. 162 do Regimento Interno do TCU, o qual determina que as provas produzidas perante o TCU devam sempre*

ser apresentadas de forma documental, o que exclui a produção de prova testemunhal e pericial, é absolutamente constitucional e legal, encontrando-se preservados todos os princípios emanados da Constituição que lhe digam respeito, dentre os quais a ampla defesa e o contraditório. Nesse sentido são os Acórdãos 8.229/2011-TCU-2ª Câmara, 3.265/2010-TCU-2ª Câmara, 3.988/2010-TCU-1ª Câmara, 2.058/2009-TCU-2ª Câmara, 1.177/2009-TCU-2ª Câmara, 130/2008-TCU-Plenário, 1.305/2008-TCU-Plenário, 1.546/2008-TCU-2ª Câmara, 3.093/2008-TCU-2ª Câmara e 922/2007-TCU-Plenário.

18.5 Assim, cabe ao gestor fornecer todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU.

19. Alegação: alega o responsável que tramita perante o Judiciário Federal, Subseção em Governador Valadares/MG, Segunda Vara, o processo de nº 2009.38.13.004116.0, cujo objeto é idêntico a este procedimento administrativo, demonstrando a duplicidade de ações para o mesmo convênio.

19.1 Análise: o Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992). Por isso, não obsta a sua atuação o fato de tramitar no âmbito do Poder Judiciário ação penal ou civil, versando sobre o mesmo assunto, dado o princípio da independência das instâncias.

19.2 Sobre esse tema, o Supremo Tribunal Federal tem sufragado a tese da independência entre as instâncias administrativa e penal (v.g. Mandados de Segurança 21.948-RJ, 21.708-DF e 23.625-DF), no que é acompanhado pelo Superior Tribunal de Justiça (MS 7080-DF, MS 7138-DF e 7042-DF), corroborando, por extensão, o entendimento esposado por esta Corte de Contas. Nesse sentido são os Acórdãos 5.493/2011-TCU-2ª Câmara, 6.723/2010-TCU-1ª Câmara, 3.949/2009-TCU-2ª Câmara, 6.641/2009-TCU-1ª Câmara, 185/2008-TCU-Plenário, 309/2008-TCU-1ª Câmara, 2.341/2007-TCU-Plenário, 2.521/2007-TCU-Plenário e 2.529/2007-TCU-Plenário.

CONCLUSÃO

20. Em face da análise promovida nos itens 15-19, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. João Correia da Silveira, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.

21. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

(...)

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

23. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. João Correia da Silveira (CPF 207.068.636-15), ex-Prefeito do Município de Tarumirim/MG, e condená-lo ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, o valor já ressarcido:

Valor Original (R\$)	Data da Ocorrência	D/C
125.000,00	30/12/2002	D
2.265,88	30/10/2003	C

b) aplicar ao Sr. João Correia da Silveira (CPF 207.068.636-15) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a

contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação; e

d) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Minas Gerais, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

3. O representante do Ministério Público emitiu o seguinte parecer (peça 16):

“Considerando que o Sr. João Correia da Silveira, não obstante as várias oportunidades que lhe foram oferecidas no curso do processo, deixou de apresentar justificativa técnica ou jurídica aceitável para a execução da canalização do Córrego Taruaçu em seção triangular aberta, com revestimento de gabião tipo colchão reno, quando o plano de trabalho aprovado previa seção retangular em galeria fechada de concreto armado; considerando que a forma do canal e o tipo de revestimento utilizado foram propostos inicialmente pelo responsável ao concedente, tendo sido por este expressamente rejeitados, haja vista que os preços unitários estavam elevados para a solução proposta e, por se tratar de área densamente habitada, a concepção do projeto exporia a obra a ações de vandalismo e depredações que colocariam em risco a sua durabilidade; e considerando finalmente que, ao decidir ignorar as recomendações técnicas do concedente e o plano de trabalho aprovado, o ex-prefeito, por sua conta e risco, não só cometeu grave irregularidade, como também executou obra que não alcançou o benefício social esperado, pois o Córrego Taruaçu se transformou em uma vala negra a céu aberto, agravando as condições sanitárias da área; manifestamo-nos de acordo com a proposta de mérito alvitrada pela Secex/MG, em pareceres uniformes, na instrução que integra a peça 13.”

É o relatório.