

TC 028.130/2010-3

Tipo: tomada de contas especial

Unidades Jurisdicionadas: Ministério da Integração Nacional - MI e Prefeitura Municipal de Imperatriz/MA.

Responsável: Jomar Fernandes Pereira Filho (CPF: 125.680.233-68).

Procuradora: Terezinha Das Neves Pereira Fernandes, esposa do responsável (peça 76).

Advogada: Adilene Ramos Sousa, OAB/MA 5.699 (peça 75, p. 15 e peça 81, p. 1), conforme registro obtido em consulta ao sítio da OAB - <http://cna.oab.org.br>, peça 82).

Proposta: de mérito.

INTRODUÇÃO

1. Trata o processo de Tomada de Contas Especial – TCE instaurada pelo Ministério da Integração Nacional - MI em razão da inexecução do objeto pactuado no Convênio 277/2002, Siafi 467952 (peça 4, p. 38-48 e peça 34, p. 28), firmado com a Prefeitura Municipal de Imperatriz/MA, que teve por objeto a reconstrução de 384 casas, reconstrução de pontes e pavimentação de ruas na sede do referido município.

HISTÓRICO

2. Conforme a cláusula quarta do ajuste, o valor total do convênio foi R\$ 1.368.421,05, sendo R\$ 1.300.000,00 de recursos federais e R\$ 68.421,05 correspondente à contrapartida (peça 4, p. 41). Os valores federais foram liberados em parcela única, consoante ordem bancária 20020B900391, de 10/12/2002 (peça 4, p. 50) e crédito em conta-corrente em 13/12/2002 (peça 31, p. 36).

3. A vigência inicial era de 180 dias a contar do dia da publicação no Diário Oficial, que ocorreu em 2/12/2002 (peça 4, p. 48). Contudo, o convênio teve dois termos aditivos prorrogando sua vigência, conforme documentos à peça 30, p. 9-11, e peça 30, p. 18-19, de forma que o prazo final foi fixado para o dia 24/5/2004, com mais 60 dias para prestação de contas final, prazo este mantido pelo concedente, apesar da solicitação de novo prorrogação pleiteada pelo conveniente e rejeitada pelo repassador (peça 30, p. 22 e p. 26-27).

4. Com isso, em 23/7/2004, o conveniente encaminhou documentação a título de prestação de contas do ajuste em tela (peça 30, p. 29 a peça 31, p. 36). Todavia, o concedente informou ao gestor responsável que a prestação de contas inicialmente encaminhada estava incompleta (peça 31, p. 43-44), de forma que o concedente apresentou sua prestação de contas final, em 30/12/2004, consoante se observa à peça 32, p. 1-50 e peça 33, p. 1-50, em que afirma a execução total do ajuste.

5. Em primeira análise pelo concedente, verificou-se a documentação encaminhada ainda carecia da apresentação do Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e o comprovante de recolhimento do saldo (peça 33, p. 51), motivo pelo qual foi enviada comunicação ao conveniente, já sobre a gestão de prefeito sucessor, para sanear essas pendências (peça 34, p. 5).

6. Em resposta (peça 34, p. 12-30, peça 35, p. 1-20 e peça 51, p. 7-11), foi informado o acionamento judicial do prefeito antecessor, face irregularidades encontradas no convênio ora analisado como a sua não execução.
7. Diante desse quadro de informações, foi confeccionado, em 19/8/2005, o Relatório de Avaliação Final - RAF/MI, da lavra da Caixa Econômica Federal, peça 34, p. 32-46, em que concluiu-se pela aprovação parcial do convênio, haja vista o percentual de execução física das obras executadas ter alcançado apenas 38,56%, imputando, via de consequência um dano a ser devolvido, no valor de R\$ 840.796,59 (peça 34, p. 47).
8. Não obstante esses fatos, o prefeito antecessor, responsável pela execução e apresentação da prestação de contas final, manifestou-se para apresentar um dos documentos que estavam pendentes e solicitar à prefeitura a devolução do saldo que estaria na conta específica do convênio (peça 34, p. 48-50).
9. Ainda no âmbito interno, o setor financeiro do conveniente, apontou irregularidades na execução do ajuste, ocasião em que pediu esclarecimentos, tanto ao gestor sucessor como ao responsável pela execução do convênio, para os fatos inquinados (peça 35, p. 27-41). Em resposta, o gestor antecessor alegou, em síntese, que o RAF/MI atestou que não era possível mensurar com precisão o que foi executado, em função de que ele fora produzido depois de quatro anos de inundações (2002, 2003, 2004 e 2005) na área abrangida pelo projeto (peça 35, p. 42 a peça 50, p. 19).
10. Após a análise da defesa, foi emitida Informação Financeira (peça 51, p. 22-23), retificando o valor glosado, para valor histórico de R\$ 215.751,59, tendo sido o responsável, prefeito antecessor, notificado dessa alteração (peça 51, p. 28-34). Em nova manifestação o gestor, solicitou nova análise do processo para que a prestação de contas final fosse integralmente acatada (peça 51, p. 35-37 e peça 52, p. 14-28).
11. Ademais, o gestor atual, através da controladoria municipal, encaminhou documentação e parecer de vistoria informando de que do total de 384 imóveis que deveriam ter sido construídos, somente 63 o foram e os beneficiários contemplados parcialmente com o serviço previsto no Convênio em questão (peça 52, p. 35-50 e peça 53, p. 1 -17).
12. Com isso, o concedente emitiu parecer técnico (peça 53, p. 19-21) reforçando o entendimento inicial de que apenas 38,56% foi executado, devendo o restante ser devolvido, o que culminou com o relatório do tomador de contas (peça 61, p. 43 a peça 62, p. 40) que impugnou a parcela não executada e imputou ao Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho a responsabilidade pelo débito, vez que a ele coube a assinatura, execução e prestação de contas do convênio. A conclusão a que chegou o concedente foi acompanhando pela Secretaria federal de Controle Interno (peça 62, p. 8-18).
13. Com isso, já em sua fase externa, esta unidade técnica, em exame preliminar, peça 62, p. 22-27, evidenciou a conduta e culpabilidade do Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho, prefeito municipal à época (gestão 2001-2004, peça 1, p. 9), que como signatário do convênio (peça 32, p. 2-11) e gestor responsável pela execução e prestação de contas final, cabia a execução fiel do objeto pactuado, zelando pela regular execução do empreendimento, consoante os normativos aplicados à espécie.
14. Contudo, o responsável ao prestar contas atestou o cumprimento integral do objeto e sua observância ao plano de trabalho aprovado no convênio, embora o concedente tenha se certificado que o objeto foi executado parcialmente (peça 34, p. 32-46).
15. Desta forma, em cumprimento ao despacho acostados à peça 62, p. 30, foi promovida a citação do Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho, por meio do ofício 3260/2011 – TCU/SECEX-MA, datado de 16/9/2011, à peça 62, p. 32-34.

16. Com o fracasso em citar o responsável, aviso de recebimento, peça 62, p. 35-36, outras tentativas de notificar o Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho foram realizadas, tendo, sido, por último, realizada a citação por via editalícia, peça 68 e 69, de forma que o responsável fora devidamente citado para apresentar suas alegações de defesa, fato que não ocorreu, mesmo tendo transcorrido largamente o prazo legal dispensado.

17. Desta forma, conforme instrução acostada à peça 70, confirmou-se a responsabilidade do Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho pelo dano apurado, dando-se prosseguimento processual, em razão dos efeitos da revelia, nos termos do artigo 12, inciso IV, § 3º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

18. A responsabilidade foi acompanhada pelo dirigente da unidade técnica (peça 71), assim como pelo Ministério Público junto ao TCU (peça 72). Após esse trâmite processual, o gestor responsável apresentou defesa (peça 73, 74 e 75).

19. Em paralelo (peça 77), a Justiça Federal solicitou informações a respeito das análises realizadas nessa Corte de Contas a respeito do convênio em tela, motivo pelo qual sobreveio despacho do Ministro-Relator (peça 78), restituindo o processo a esta unidade técnica para atendimento da demanda judiciária.

20. Com esse retorno processual e havendo a manifestação do responsável, o feito foi distribuído para nova instrução de mérito, a fim de se analisar a resposta apresentada, garantindo, assim a ampla defesa e o contraditório ao gestor, motivo pelo qual passa-se à análise.

21. Antes, porém cabe ressaltar que na peça de defesa (peças 73, 74, 75 e 81) protocolada em nome do Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho, responsável nesses autos, não foi juntado, conforme disciplinado pela Portaria-TCU n. 305, de 30 de setembro de 2009, cópia da OAB em relação à procuração peça 75, p. 15 e peça 81, p. 1, no entanto, consulta ao sítio da OAB - <http://cna.oab.org.br>, peça 82, revelar sua regularidade junto à Ordem dos Advogados do Brasil.

22. Ademais desse fato, a defesa também é assinada pelo responsável, podendo ser considerada como sua manifestação pessoal, em busca da verdade material, razão pela qual entendemos o processo possa ter seu prosseguimento.

EXAME TÉCNICO

23. Os argumentos do responsável tratam de diversos elementos, já que, conforme expresso à peça 73, p. 2, a defesa apresentada baseou-se nas alegações encaminhadas à Justiça Federal em processo que trata do mesmo Convênio ora analisado e assim, “a manifestação não segue os passos dos levantamentos efetuados pela área técnica do TCU”.

24. Sem prejuízo, válido trazer à baila algumas questões preliminares trazidas pelo defendente, notadamente de que o processo correria à revelia do defendente, argumentando que ele não fora notificado (peça 73, p. 2), e ainda que as conclusões a que o TCU teria chegado baseou-se em um trabalho de auditoria questionável, segundo o responsável, realizado pela empresa Trevisan (peça 73, p. 3).

25. Sobre esses pontos, iniciando pela falta de notificação, cabe lembrar, na tentativa de citá-lo foram realizadas tentativas, consoante documentos acostados à peça 62, p. 32-45, mas sem sucesso, mesmo tendo sido utilizado o endereço constante na base de dados do Sistema CPF (peça 62, p. 31). Como as notificações não lograram êxito, foi realizada a citação por edital (peças 66, 68 e 69), de forma que ela fora devidamente cientificado.

26. Não obstante essas tentativas e a realização da citação por edital, conforme o disposto no § 4º, art. 179, do Regimento Interno/TCU, o comparecimento espontâneo do responsável supre a falta da citação ou da audiência, motivo pelo qual sua defesa será analisada a seguir, de maneira que o seu argumento não deve macular a regularidade processual desses autos.

27. Sobre a afirmação genérica de que as conclusões trazidas pelo TCU e Trevisan não seriam adequadas, impende esclarecer que essa informação não possui documentos nesse processo, já que nem nos autos existe o mencionado Relatório de Auditoria da Trevisan.

28. Nessa tomada de contas especial é apurado o débito pautado nas conclusões e documentos juntados pelo concedente. Nesse sentido, como será demonstrado a seguir, as conclusões desta Corte funda-se no conjunto probatório ora existente e concernente ao objeto da presente TCE.

29. Por esse motivo, examinaremos os argumentos conforme a relação com o objeto deste processo, procurando ordená-los de forma lógica, vez que existem argumentos repetidos ao longo das três peças de defesa. Assim, as alegações de defesa apresentadas podem ser sintetizadas como segue:

Argumento I

30. Em relação ao ponto principal deste processo, a inexecução parcial do objeto, alegou que o objeto fora realizado, mas que inundações posteriores (peça 74, p. 11-19) causaram prejuízos à execução do objeto, destruindo muito do que havia sido feito e forçando mudanças no detalhamento previsto no Plano de Trabalho Inicial (peça 74, p. 10).

31. Nessa linha, argumentou sobre cada meta pactuada.

32. Sobre o item “melhorias habitacionais”, alegou que o Relatório de Avaliação Final - RAF/MI, da lavra da Caixa Econômica Federal, peça 34, p. 32-46, apresentou um percentual do que foi possível mensurar, em função do lapso de tempo e das novas enchentes ocorridas no período, de forma que o relatório, segundo o responsável, não mencionou a inexecução dos serviços, mas somente o que pode ser comprovado (peça 74, p. 20-22). Tendo o responsável apresentado fotografias da realidade antes das obras e do que teria sido realizado com os recursos recebidos (peça 73, p. 11-16; p. 31-46; e peça 74, p. 1-9).

33. Sobre o item “Recuperação de Vias” em que o RAF/MI afirmou que não foi possível visualizar os serviços em 07 ruas das 21 previstas, alega o responsável (peça 74, p. 26-27) que isso ocorreu por conta de várias enchentes, tornando impossível visualizar o piçarramento de todas as vias recuperadas, tendo em vista que parte das mesmas foram submersas diversas vezes. Ademais apresentou fotografias de ruas que tiveram serviço de piçarramento e aquelas que foram asfaltadas (peça 74, p. 28-33) e continuaram nessa condição, mas que não foram incluídas no relatório de vistoria da CEF (peça 34, p. 32-46), informando que, com o asfaltamento dessas ruas, onde estava previsto piçarramento, o total aplicado nesse item somou R\$ 274.000,74 (peça 74, p. 28).

34. Sobre o item “Construção e Reconstrução de Pontes”, alega (peça 74, p. 33) que o projeto original previa a construção de 4 pontes de concreto (nos bairros Bacuri, Vila Nova I, Vila Nova II e Caema) e uma ponte de madeira no bairro Parque Alvorada, mas por exigência da Secretaria Municipal de Infraestrutura – SINFRA, foram solicitados laudos de sondagens para verificação geotécnica dos locais das implantações das pontes. O resultado dessas sondagens apontou para a necessidade de estaqueamento em três pontes, de maneira que ou se faziam 4 pontes de concreto sem estaca, com risco da instabilidade das mesmas, ou se faziam três pontes de concreto estaqueadas, com segurança e assim foi feito, aplicando-se um total de R\$ 359.469,38 no item de construção e reconstrução de pontes (peça 74, p. 33-34).

Análise I

35. A aplicação de recursos públicos, além de observar as regras próprias de gestão e realização de gasto deve se orientar para a mudança de uma realidade ou problema, especialmente em casos de calamidades como o tratado nestes autos.

36. Assim, a alegação de que parte dos recursos foram gastos, mas que intempéries posteriores (força maior e caso fortuito) destruíram parte do que fora realizado, não afasta a necessidade de se comprovar que os recursos tiveram uma boa e regular aplicação.

37. De toda forma, sendo a área sujeita aos mesmos fenômenos meteorológicos e admitindo-se a tese de defesa apresentada, a aplicação de recursos seria, no mínimo, antieconômica, face à possibilidade dos serviços terem de ser refeitos a cada período chuvoso.

38. Apesar disso, o objeto conveniado era a reconstrução de casas, pontes e ruas pavimentadas que foram danificadas pelas enchentes do Rio Tocantins e das microbacias em áreas urbanas de Imperatriz (peça 1, p. 13). Desta forma, incide sobre o gestor o ônus de provar a aplicação regular dos recursos públicos repassados e sob sua responsabilidade, devendo ele fornecer todas as provas que fundamentem essa regularidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU, conforme se verifica nos Acórdãos 903/2007-TCU-1ª Câmara, 1.445/2007-TCU-2ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário.

39. Inicialmente, cabe ressaltar que o gestor, durante toda sua defesa, faz juntar como prova fotografias para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos. Entretanto, quando desacompanhadas de provas mais robustas, as fotografias são insuficientes para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio, pois, embora possam, eventualmente, comprovar a realização do objeto, não revelam, efetivamente, a origem dos recursos aplicados. Ou seja, retratam uma situação, mas não demonstram o nexo entre os recursos federais transferidos e as despesas apresentadas na execução do objeto. Desse modo, a apresentação isolada de fotografias não é suficiente para demonstrar que os recursos do convênio foram utilizados de forma regular.

40. Nessa esteira, os documentos existentes nos autos não comprovam a regular aplicação dos recursos pelos motivos que se seguem.

41. Um, porque o concedente emitiu relatório de vistoria (peça 34, p. 32-46) em que expressou um percentual de inexecução, não tendo o responsável trazido laudo técnico que fizesse a contradita das conclusões trazidas em referida vistoria.

42. Dois, porque se tem a prestação de contas apresentada pelo defendente (peça 32, p. 1-50 e peça 33, p. 1-50), na qual se pretendia comprovar a aplicação dos recursos tal qual fora ajustado no plano de trabalho original (peça 4, p. 45), mesmo quando o gestor era ciente que mudanças haviam sido realizadas, conforme são inclusive confirmadas pelo gestor em sua defesa (peça 73, p. 29-30), o que revela, além de forte indício de ausência de boa fé do gestor no que se refere à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, descumprimento pelo conveniente, na pessoa do responsável, do que foi previsto na cláusula segunda do termo de convênio, em relação às obrigações do conveniente expressas nas alíneas “a” e “b” (peça 4, p. 39), bem como motivo de rescisão pela utilização dos recursos em desacordo com o plano de trabalho.

43. Na defesa (peça 74, p. 23-24), é mencionado que houve um pedido de alteração na execução do objeto e como não houve a negativa do concedente, entendeu ser possível efetivar as alterações. Sobre esse ponto, parece cristalino o disposto na cláusula segunda do termo de convênio, em relação às obrigações do concedente, alínea “b” (peça 4, p. 39) de que é preciso o repassador aprovar alterações da programação da execução, fato que não ocorreu.

44. Por fim, sendo o gestor conhecedor que as novas enchentes prejudicariam os serviços realizados, haveria de ter avisado ao concedente essa circunstância e os seus efeitos, para correta execução do Convênio, consoante preceitua o disposto na alínea “o”, cláusula segunda (peça 4, p. 40). Não existindo nos autos documentação de que o gestor vinha informando e solicitando autorização prévia, para as mudanças empreendidas.

45. Por esses motivos, diferentemente do que pretende argumentar o responsável, e considerando as conclusões a que chegou o concedente, tanto pelo aspecto físico, pautada na vistoria realizada (peça 34, p. 32-46), quanto no aspecto formal, em que se constatou alteração do plano de trabalho sem prévia autorização, o que impede que haja elementos que comprovem a boa e regular aplicação dos recursos, somos por rejeitar suas alegações quanto aos aspectos acima.

Argumento II

46. Como as conclusões do concedente, quanto ao aspecto físico da obra, fundaram-se no Relatório de Avaliação Final - RAF/MI, da lavra da Caixa Econômica Federal, peça 34, p. 32-46, o responsável argumentou criticando a metodologia adotada pelo engenheiro da caixa (peça 74, p. 22-23), como o fato da simples conferência do número de residências nas quais conseguiu identificar serviço de reforma ou reconstrução feito, sem verificar o que foi feito em confronto com o previsto para cada residência, para atestar se havia diferença positiva ou negativa em cada uma das residências que ele visitou, assim como o fato de que, considerando o tamanho da obra, e sua complexidade, fazer uma Vistoria Técnica em apenas um dia, gerando um Relatório de apenas duas páginas, demonstrava a fragilidade do trabalho, no sentido de não ser capaz de retratar, pelo menos de modo aproximado, a realidade da execução da obra.

47. Por isso alega que a discussão sobre a inexecução do objeto deveria se prender apenas ao item glosado no Parecer Técnico da SEDEC (peça 50, p. 18-19), emitido após o responsável ter apresentado defesa ao concedente, encaminhado pelo ofício n. 1727/CGCONV/DGI/SE/MI de 9/10/2006 (peça 51, p. 28-29), em que retifica a glosa anteriormente proposta (pelo Parecer Técnico 175/2005-RB de 12/9/2005 (peça 34, p. 47), baseado no RAF do engenheiro da Caixa (peça 34, p. 32-46) de R\$ 840.796,59 para R\$ 69.272,47, relativo a uma ponte não construída no bairro Caema (peça 73, p. 4).

Análise II

48. Em relação à crítica do responsável à forma de realização da vistoria materializada no Relatório de Avaliação Final - RAF/MI, da lavra da Caixa Econômica Federal, peça 34, p. 32-46, já que o engenheiro não mediu cada serviço realizado, calculando o que foi feito a maior ou a menor, há que destacar, primeiramente, que cabe ao gestor o ônus de comprovar como foi gasto o recurso, o que não existe nesses autos.

49. Aliado a isso, a realização da vistoria baseia-se no que foi aprovado no plano de trabalho. Como o projeto foi modificado seria necessário os novos parâmetros para uma mensuração técnica, fato que não havia. Como exemplo dessa falta de parâmetro para mensurar a quantidade de melhorias habitacionais, nos autos constam documentos apresentados pelo próprio responsável que revelam esse cenário: o gestor prestou contas informando melhorias habitacionais em 384 casas (peça 32, p. 23), mas ainda na fase interna, apresentou (peça 52, p. 28-34) georeferenciamento das habitações beneficiadas onde constam apenas 176 casas e na defesa ora analisada (peça 74, p. 24) trouxe um terceiro número de casas, 222.

50. Por essas razões e considerando que não fora apresentado pelo defendente qualquer laudo técnico que apontasse como inadequado o Relatório de Avaliação Final - RAF/MI, de lavra da Caixa Econômica Federal, peça 34, p. 32-46 (v. acerca do argumento da defesa acima, de que se deveria basear a glosa em outro laudo, a análise do item 48 infra), soma-se ainda a esse fato que as conclusões do RAF/MI foram compatíveis com outros documentos existentes nos autos, como o Relatório de Perícia, confeccionado a pedido da Controladoria Geral do Município de Imperatriz (peça 52, p. 36 a peça 53, p. 17), e a própria informação do responsável, como já mencionado nessa instrução, de que os serviços tiveram que ser alterados e parte deles foram perdidos por novas enchentes.

51. Nota-se, portanto, que a vistoria realizada não se encontra de forma desarrazoada da realidade expressa por outros documentos nos autos, razão pela qual reputamos adequada para fundamentar a glosa em questão e rejeitadas as alegações apresentada quanto a esse aspecto.

52. Quanto à redução de valor impugnado, onde o valor de débito de R\$ 840.796,59 (peça 34, p. 47), passou a R\$ 69.272,47, relativo a uma ponte não construída no bairro Caema, conforme Parecer juntado à peça 50, p. 18-19, cabe lembrar que não obstante essa redução, posteriormente, o concedente emitiu Parecer Técnico (peça 53, p. 19-21) ratificando o entendimento inicial de execução parcial de 38,56%, e conseqüente glosa no valor de R\$ 840.796,59, tendo ao fim se concluído pela glosa de R\$ 888.757,67, conforme Parecer Financeiro 384/2009, de 2/8/2009 (peça 57, p. 17-24).

53. Esse valor de R\$ 888.757,67 foi encontrado deduzindo-se, da parcela impugnada, o recolhimento do saldo de R\$ 14.430,35 (em duas parcelas de R\$ 1.940,34 e R\$ 12.490,0), peça 57, p. 11 e 16, que havia na conta do convênio e acrescentando-se o valor de R\$ 90.000,91 referente aos rendimentos auferidos e utilizados, mas sem a devida comprovação.

54. Sobre esse cenário, importa, primeiramente esclarecer que o concedente tem autonomia para realizar suas análises ainda na fase interna da tomada de contas especial, de forma que o fluxo processual contempla diversos setores até o desfecho do processo. Desta forma, mudanças de entendimentos podem ser realizadas e não há óbice nesse procedimento, desde que as conclusões finais estejam embasadas adequadamente e o gestor notificado delas, como o foi (peça 53, p. 29-30 e 37).

55. Com isso, o fato de o concedente ter reduzido e depois retornado a um valor de glosa superior não afasta, por si só, a responsabilidade do gestor responsável, uma vez que o que deve prevalecer é a verdade material que se deve buscar nos autos, motivo pelo qual os argumentos não devem prosperar.

Argumento III

56. Alegou ainda o responsável, acerca das mudanças no plano de trabalho (peça 73, p. 29-30 e peça 74, p. 10), que os motivos dessas alterações foram os problemas de ordem natural e de campo (peça 74, p. 23-24 e peça 81, p. 8-14), e especialmente em função das novas enchentes ocorridas, o objeto não pode ser visualizado pela fiscalização que ocorreu em período posterior à suposta execução e às novas enchentes que afetaram a área recuperada.

57. Por isso, alegou, em função do lapso de tempo e das novas enchentes ocorridas no período, que o relatório da Caixa apresentou um percentual do que foi possível mensurar, segundo o responsável, não mencionando a inexecução dos serviços, mas somente o que pode ser comprovado (peça 74, p. 20-22).

Análise III

58. Como já examinado anteriormente, as alterações promovidas pelo gestor que não foram autorizadas pelo concedente, ao invés de afastar a responsabilidade, confirmam que a execução do objeto não foi conforme pactuado e constante no plano de trabalho, e mais, nem mesmo que essas alterações foram de fato realizadas e em que magnitude, vez que a prestação de contas apresentada (peça 32, p. 1-50 e peça 33, p. 1-50), em que afirma a execução total do ajuste, tentou comprovar a regularidade do objeto originalmente ajustado, mesmo quando modificações já eram conhecidas pelo gestor.

59. Só a partir do confronto da prestação de contas apresentada com o que fora ajustado foi possível evidenciar incongruências que o gestor passou a se defender, como o fato da quantidade de habitações beneficiadas ter sido diferente da ajustada, que nem todas as pontes previstas foram realizadas e que algumas ruas tiveram serviços realizados, mas que as cheias do rio destruíram.

60. Se esse cenário já era previamente conhecido e sendo dever do administrador público zelar pela transparência e regular aplicação dos recursos, a prestação de contas apresentada deveria refletir, ainda que modificada, a verdade material defendida pelo responsável.

61. Por essa razão não há como acatar o argumento apresentado.

Argumento IV

62. O responsável argumentou ainda sobre outros indícios de irregularidades (peça 75, p. 1 e peça 81, p. 2-8) que não foram expressos pelo concedente no Relatório do Tomador de Contas (peça 61, p. 43 a peça 62, p. 40), nem pelo Controle Interno (peça 62, p. 9-11). Possivelmente tais irregularidades foram mencionadas no processo judicial mencionado pela defesa à peça 73, p. 2:

a) Ausência de publicação, pelo menos uma vez, do edital resumido da licitação no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação no Estado do Maranhão: atribuiu responsabilidade à CPL.

b) Habilitação ou classificação de licitante que não atendia a todas as condições fixadas no instrumento convocatório: alega que das quatro empresas que adquiriram o edital, apenas uma compareceu e a obra tinha caráter emergencial.

c) Apesar do elevado valor da licitação (mais de 1,5 milhão de reais), dentre os adquirentes do edital de licitação (Conol, Hytec, Porto Belo e Capital Empreendimentos), apenas esta última teria comparecido à sessão oficial da Tomada de Preços, sagrando-se vencedora e adjudicatária da obra: alega que não há irregularidade nesse fato.

d) A despeito de vencedora da licitação, a Construtora Capital não tinha o seu representante (pessoa física) identificada na licitação: atribuiu responsabilidade à CPL.

e) Realização, na mesma data (10 de dezembro de 2002), de atos diversos, como sessão inaugural, adjudicação, homologação do certame (celeridade pouco vista no serviço público): alegou que essa circunstância refere-se aos atos de responsabilidade da Comissão de Licitação. E que não há impedimento legal para essa celeridade.

f) Semelhança gráfica entre a planilha orçamentária oficial e as propostas da licitante: alega que o gestor não pode ter responsabilidade por essa semelhança.

g) Uso, na comprovação de dispêndio dos recursos federais, com notas fiscais emitidas após de expirado o respectivo prazo de validade do convênio: afirma que não foram realizadas despesas após o término da vigência do convênio, mas tão somente o pagamento referente às medições que ficaram pendentes de pagamento, após o término do Convênio.

h) Movimentação bancária em conflito com relação de pagamentos efetuados e/ou com documentos utilizados para fins de comprovação de despesas, incluindo-se operações intercontas irregularmente atribuídas ao fornecedor contratado: alega apresentando uma lista de notas fiscais emitidas e seus pagamentos, o que confirmaria o pagamento das obras.

Análise IV

63. Conforme dispõe o art. 2º da Instrução Normativa - TCU 71, de 28 de novembro de 2012, a Tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento.

64. Das irregularidades mencionadas pela defesa, das alíneas “a” até “f”, tem-se aspectos relacionados à contratação da empresa executora do objeto conveniado. Compulsando os autos, especialmente os documentos apresentados na prestação de contas (peça 30, p. 29 a peça 31, p. 36; peça 32, p. 1-50 e peça 33, p. 1-50), nota-se que constam apenas o contrato de prestação de serviço

e o termo de adjudicação da licitação (peça 33, p. 25-36), de forma que não há elementos que nos permita formar juízo sobre essas irregularidades.

65. Sobre esse ponto, cabe registro de que a ausência desses elementos não prejudica a análise do dano já realizada, vez que a comprovação ou não dessas irregularidades não afastaria ou ampliaria o débito em tela fundado na inexecução do objeto pactuado.

66. Em relação à alínea “g”, utilização de notas fiscais emitidas após de expirado o respectivo prazo de validade do convênio, também não há nos autos as respectivas notas, mas somente a relação de pagamentos (peça 32, p. 24-25) e a lista de notas apresentada pelo próprio gestor (peça 75, p. 5-6).

67. O inciso V do art. 8º da Instrução Normativa/STN 1, de 15 de janeiro de 1997, normativo vigente à época, veda a realização de despesas em data anterior ou posterior à vigência do convênio. A mesma vedação consta da cláusula sétima do termo de convênio (peça 4, p. 43).

68. Assim, nota-se que 6 notas fiscais (peça 75, p. 5-6) foram emitidas e pagas após a vigência do convênio cujo prazo final foi fixado para o dia 24/5/2004, com mais 60 dias para prestação de contas final (peça 30, p. 9-11, e peça 30, p. 18-19), o que se configura irregular. Todavia, os valores dessas notas fiscais montam R\$ 312.075,42, ou sejam, são menores do que a glosa pela inexecução apurada nos autos, hipótese em que esses valores já estão contemplados no débito imputado pelo concedente, mas que reforça o juízo de censura em relação à gestão dos recursos, para além de todo o exame já exposto anteriormente.

69. Por fim, quanto à irregularidade indicada na alínea “f”, movimentação bancária irregular, nos autos existem os extratos da conta específica, mas não constam os cheques ou meios de pagamentos utilizados para pagamento das despesas, de maneira que fosse possível realizar o confronto da movimentação bancária e as respectivas despesas.

70. Apesar disso, existe um documento, intitulado de Informação Financeira (peça 35, p. 27-31), confeccionado pelo concedente, em que consta análise da movimentação financeira e se é mencionado como irregularidade o pagamento de tarifas bancárias, os pagamentos após a vigência do convênio e uma transferência no valor de R\$ 200.000,00 sem correspondência com a lista de pagamentos.

71. Como esses valores são menores do que o valor de glosa, estes já estão inclusos no montante do débito imputado valor de R\$ 888.757,67, de maneira que mais uma vez essa irregularidade apenas confirma um cenário negligente com a utilização dos recursos públicos geridos.

72. Com isso, as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho não devem ser acatadas, ante os elementos existentes nos autos que evidenciam que não houve a boa e regular aplicação dos recursos, notadamente pela inexecução do objeto pactuado.

CONCLUSÃO

73. A análise em conjunto de todos os fatos ocorridos desde a execução do convênio onde o responsável não apresentou elementos objetivos que comprovasse a boa e regular gestão dos recursos, pelo contrário, o concedente verificando in loco a deficiência da execução consolida-nos o entendimento de que o responsável arrolado nesse processo negligenciou a gestão dos recursos públicos transferidos por meio do Convênio 277/2002, Siafi 467952.

74. As justificativas apresentadas pelo Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho, gestor dos recursos, não elidiram as irregularidades existentes, notadamente a inexecução apontada pelo concedente, já que os argumentos e documentos apresentados não demonstraram a correta utilização das verbas públicas, nos termos do art. 93 do Decreto-Lei 200/67: “Quem quer que utilize

dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

75. Assim, inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade das contas. Da mesma forma, não há elementos que evidenciem a boa-fé na conduta do responsável.

76. Com isso, somos pelo julgamento pela irregularidade das contas, nos moldes dos artigos 1º, inciso I, e art. 16, inciso III, alínea “c” e “d”, 19, caput, e art. 23, inciso III, da Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992. Ademais, perante a gravidade dos fatos, mostra-se bastante salutar aplicação de multa ao ex-prefeito, Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho, com base no artigo 57 da Lei n. 8.443, de 1992.

77. Em relação ao valor do dano, utilizaremos os valores expressos no Parecer Financeiro do concedente, acostado à peça 57, p. 17-24, em que consta o detalhamento do cálculo, assegurada a proporcionalidade dos recursos do ajuste e dos rendimentos de aplicação financeira. Essa metodologia também serviu de base para o relatório do tomador de contas e do controle interno federal. Quanto às respectivas datas de referência para atualização, em relação ao montante principal, utilizar-se-á o dia de crédito dos recursos na conta específica (13/2/2002), já quanto aos rendimentos de aplicação financeira será considerada, de forma conservadora e em favor do responsável, o último dia de dezembro de 2004 (31/12/2004) como a data da ocorrência desta irregularidade, conforme expresso na instrução à peça 62, p. 26.

78. Por fim, tendo em vista o interesse nesta Tomada de Contas Especial demonstrado pela 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Imperatriz/MA (peça 77), em razão da Ação de Improbidade Administrativa 2009.37.01.002564-6, cabe remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida e do relatório e voto que a fundamentarem à mencionada Vara Federal.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

79. A caracterização da inexecução do objeto conveniado, irregularidade geradora de dano ao erário, e seu respectivo responsável possibilitam o alcance de benefícios financeiros em razão da condenação em débito de R\$ 1.816.817,83, obtido a partir da atualização monetária, até a data de referência, dos valores encontrados como dano nesses autos.

80. Assim, como os valores, a serem fixados, quanto à multa prevista nos art. 57 da Lei n. 8.443/1992, sanção que visa coibir a ocorrência de novas irregularidades.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

81. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho (CPF: 125.680.233-68);

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e art. 16, inciso III, alínea “c” e “d”, e § 2º da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, e art. 209, inciso III e IV, e § 3º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho (CPF: 125.680.233-68), ex-Prefeito de Imperatriz/MA, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, 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 da data discriminada até a do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

b.1) Quantificação do débito pela falta de comprovação de despesas realizadas com recursos do Convênio 277/2002:

Valor Histórico (R\$)	Data de ocorrência
798.756,76	13/2/2002
90.000,91	31/12/2004

c) aplicar ao Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho a multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

e) remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida e do relatório e voto que a fundamentarem à 2ª Vara da Subseção Judiciária de Imperatriz/MA – Justiça Federal de 1ª Instância; e

f) remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida e do relatório e voto que a fundamentarem ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443, de 1992, c/c o § 6º do art. 209 do Regimento Interno, para ajuizamento das ações cabíveis.

SECEX-MA, 21/3/2014.

(Assinado eletronicamente)

Hugo Leonardo Menezes de Carvalho

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 7708-9