

Proc. TC-009.445/2013-7
Tomada de Contas Especial

PARECER

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Superintendência Regional do INCRA no Maranhão contra o Sr. João Menezes de Souza, ex-prefeito do Município de Arame/MA, em razão da impugnação parcial das despesas efetuadas com recursos do Convênio CRT/MA 4.000/06 (peça 1, p. 269-279), celebrado com o Município.

O convênio previa a perfuração de um poço tubular profundo com reservatório e rede de distribuição, o melhoramento de 68 km de estradas vicinais e a implantação de 17 bueiros. Para a execução do seu objeto, foi previsto o aporte de R\$ 1.078.968,15, sendo R\$ 971.071,33 provenientes do concedente e R\$ 107.896,82 oriundos do Município, a título de contrapartida.

Embora o prazo de vigência inicial do convênio fosse de 180 dias contados a partir da publicação do extrato no DOU, o convênio esteve vigente por quase dois anos, no período de 29/06/2006 a 23/03/2008, conforme ajustado no Quarto Termo Aditivo (peça 2, p. 101-103). O repasse dos recursos pelo concedente, refletindo o alongamento da vigência do convênio, foi realizado em quatro parcelas, a saber: R\$ 79.827,96 em 03/07/2006 (peça 1, p. 317); R\$ 167.574,87 em 19/09/2006 (peça 1, p. 333); R\$ 361.834,25 em 18/09/2007 (peça 2, p. 68); e R\$ 361.834,25 em 24/12/2007 (peça 2, p. 95).

Ao examinar o processo inicialmente na instrução que integra a peça 8, a SECEX-MA concluiu pela audiência do Sr. João Menezes de Souza para que justificasse a prática de irregularidades na execução do convênio, e pela citação do mesmo responsável, solidariamente com a empresa Comdesplan Comércio, Construções, Desmatamentos e Terraplenagem Ltda, para que apresentassem alegações de defesa ou recolhessem o valor de R\$ 194.214,27, atualizado a partir de 21/12/2007, em razão da inexecução de parte do objeto.

Segundo o que foi apurado pela Unidade Técnica na ocasião (peça 8), o débito atribuído aos responsáveis seria decorrente das seguintes ocorrências: precariedade de trechos da estrada, sobretudo na altura do km 17, local onde é necessária a reparação; falta de qualidade na execução dos desvios que se fizeram necessários quando da construção das estradas vicinais, devido a alargamentos verificados; vazão muito pequena e funcionamento anormal do poço, apesar de estar funcionando, em razão da mescla de ar com a passagem de água; e rede de distribuição de água com pouca profundidade, o que favorece a quebra da tubulação e vazamentos.

Já as irregularidades que deram ensejo à audiência do Sr. João Menezes de Souza foram: utilização dos recursos do convênio em finalidade diversa do objeto pactuado, uma vez que foram sacados R\$ 65.000,00 e R\$ 24.000,00 que não foram utilizados no pagamento das empresas que executaram a obra, embora esses valores tenham sido posteriormente restituídos à conta específica; pagamento antecipado no valor de R\$ 153.752,96 à empresa Terpav – Terraplenagem e Pavimentação Ltda, ainda que tal valor tenha sido descontado do pagamento da fatura relativa à primeira medição; e ausência de autorização para mudança do plano de trabalho, haja vista a utilização dos rendimentos da aplicação dos recursos do convênio (R\$ 778,94) sem a devida solicitação ao concedente.

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico

Regularmente notificado acerca da citação (peças 10 e 13) e da audiência (peças 11 e 14), o ex-prefeito não apresentou defesa, devendo, por conseguinte, ser considerado revel.

Já em relação à notificação da Comdesplan Comércio, Construções, Desmatamentos e Terraplenagem Ltda (peça 12), entendemos que sua citação não pode ser considerada válida. Isso porque, da forma como o ofício de citação foi redigido (“Senhor representante, ... fica Vossa Senhoria citado, ...”), promoveu-se, na verdade, a citação pessoal do Sr. Antônio Gonçalves Barcelos, representante legal da empresa, ao invés da própria empresa, o que viciou o procedimento citatório. Nem mesmo o fato de ter constado no Anexo I do ofício que os responsáveis solidários são a empresa Comdesplan e o Sr. João Menezes de Souza é capaz de suprir tal falha, pois parece sugerir que a empresa, o seu representante legal e o ex-prefeito seriam solidariamente responsáveis pela dívida, o que também não está correto.

Nada obstante, pensamos que não se faz necessária a renovação da citação da empresa, uma vez que, conforme a seguir exposto, o débito atribuído aos responsáveis não nos parece adequadamente caracterizado nos autos.

Durante a vigência do convênio, o concedente realizou pelo menos cinco vistorias técnicas na obra. Na primeira, realizada em 10/11/2006 (peça 1, p. 339-345), quando 25,48% dos recursos já haviam sido repassados, a execução da obra foi estimada em 15%. Na ocasião, foi informado que os serviços de abertura e terraplenagem já se estendiam por cerca de 20 km, os bueiros ainda não haviam sido iniciados e a empresa que executava a obra possuía estrutura e estava na área com muitos equipamentos novos. Quanto ao poço previsto para o povoado Lagoa da Taboca, foi informado que as obras não haviam sido iniciadas e, como a localidade se encontrava fora da área do assentamento, o técnico responsável pela vistoria comentou que entendia conveniente a mudança do local para um povoado dentro do assentamento, o que seria definido após a próxima vistoria.

Na segunda vistoria, realizada apenas um mês depois, em 19/12/2006 (peça 1, p. 375-379), constatou-se que os serviços pouco haviam avançado. A execução da obra foi estimada em 17% e não houve novo repasse de recursos no período. Na ocasião, foi informado que a obra se encontrava paralisada; apesar disso, existiam 17 km de estrada com os serviços executados e o revestimento primário lançado, poucos bueiros haviam sido executados e ainda não havia definição quanto ao local para a perfuração do poço.

Entre a segunda e a terceira vistoria, deu-se a rescisão do contrato com a empresa Terpav – Terraplenagem e Pavimentação Ltda (que havia sido inicialmente contratada para a execução da obra), por iniciativa da própria empresa, em razão de problemas quanto à necessidade de estudo e definição de novas jazidas de material para revestimento primário (peça 1, p. 395, e peça 2, p. 17-21). Em consequência, para a continuidade das obras, foi firmado em 26/02/2007 um novo contrato, desta feita com a empresa Comdesplan Comércio, Construções, Desmatamentos e Terraplenagem Ltda (peça 3, p. 253-259). Ressalte-se que, alguns dias antes, em 19/02/2007, o prefeito havia decretado estado de emergência no Município, motivado pelas chuvas que castigaram a região (Decreto nº 03/2007, peça 3, p. 245-247), o que, por certo, trouxe algum prejuízo para os serviços que até então haviam sido executados.

Na terceira vistoria, realizada em 01/08/2007 (peça 2, p. 35-47), foi informado que os serviços haviam avançado. A execução da obra foi estimada em 25% e não houve o aporte de novos recursos, além dos 25,48% até então repassados. Existiam 17 km de estrada com o revestimento primário em material laterítico, faltando a recuperação e o envaletamento em alguns pontos isolados. Além disso, os serviços de abertura, terraplenagem e regularização já se estendiam por 40 km de extensão.

Na quarta vistoria, realizada em 20/11/2007 (peça 2, p. 74-77), constatou-se um grande avanço físico das obras. A execução dos serviços foi estimada em 80% e, com a transferência da terceira parcela dos recursos, o total repassado alcançou 62,74% do que fora previsto. Na ocasião, foi informado que, até o km 10, a estrada se encontrava concluída, com três bueiros e uma passagem molhada (construída em substituição a um bueiro projetado) implantados; do km 10 até o km 17, a estrada havia sido executada, porém se encontrava estreita e com muita irregularidade, necessitando de reparos e readequação; e, a partir do km 17, os serviços estavam em fase de conclusão, com um padrão de execução

bem superior aos 7 km anteriores. De um modo geral, a qualidade dos serviços da estrada era satisfatória. Nada obstante, no trecho a partir do km 17, estavam pendentes a conclusão dos bueiros iniciados e a implantação daqueles ainda não iniciados, o alargamento de alguns trechos nos quais a estrada ficou com largura inferior a 5m, a colocação de piçarra em trechos pontuais e a regularização (acabamento) de alguns pontos.

Ainda sobre a quarta vistoria, quanto ao poço previsto no convênio, foi informado que estava sendo implantado no povoado de Montevideu, o maior do assentamento, onde não existia rede de distribuição e, embora houvesse um poço, este não era suficiente para suprir a demanda. Constatou-se que o poço em execução se encontrava revestido e, segundo informações da comunidade, possuía 200m de profundidade. A rede de distribuição estava em fase de conclusão, porém as valas da tubulação estavam muito rasas, com cerca de 20cm de profundidade, quando o especificado foi 40cm.

A quinta vistoria foi realizada em 20/09/2008 (peça 4, p. 41-45), ou seja, 10 meses após a vistoria anterior e 6 meses depois de a vigência do convênio ter expirado. Lamentavelmente, não foi informado no relatório o percentual de execução dos serviços, requisito essencial para uma eventual quantificação do débito. Independentemente disso, a informação de que *“em relação à última vistoria, realizada no mês de abril, a prefeitura realizou diversos serviços de reparos, especialmente a partir do km 17, porém ainda existem várias pendências discriminadas a seguir...”* leva a duas importantes conclusões: houve uma vistoria realizada em abril de 2008, logo após o término da vigência do convênio, que não se confunde com a quarta vistoria (realizada em novembro de 2007), cujo relatório não se encontra nos autos; e, ainda que não se possa especificar os serviços que foram executados entre a quarta vistoria e aquela realizada em abril de 2008, foi expressamente informado no relatório da quinta vistoria que diversos serviços de reparos foram realizados entre aquela realizada em abril de 2008 e a quinta vistoria. Desse modo, é possível afirmar, desde já, que a execução dos serviços após a conclusão da obra foi bem superior aos 80% informados no relatório da quarta vistoria.

Sobre as pendências discriminadas no relatório da quinta vistoria, foi informado que, até o km 17, a estrada se encontrava em condições bastante precárias, em razão de o trecho, por ter sido executado primeiro, estar sendo utilizado há mais tempo. A partir do km 17, havia muitos trechos bons, embora existissem também trechos já danificados, necessitando de recuperação. Foi observado também que, em diversos trechos da estrada, houve a necessidade de execução de desvios, já que, nesses pontos, ocorriam alagamentos no traçado original. Verificou-se, no entanto, que esses desvios não foram executados com a qualidade necessária, pois faltavam regularização e revestimento primário. De um modo geral, entendeu o técnico responsável pela vistoria que a estrada não podia ser recebida da forma em que se encontrava, pois existiam inúmeras pendências, especialmente no tocante ao seu acabamento. Como houve demora na execução dos serviços, os trechos executados primeiro sofreram um intenso desgaste.

Ainda sobre a quinta vistoria, quanto ao poço, foi informado que o mesmo se encontrava revestido, com 200m de profundidade e em funcionamento, porém com uma vazão muito pequena e funcionando de modo anormal, mesclando ar e água. A caixa d'água estava instalada, apoiada em estrutura pré-moldada, que é mais segura e mais cara do que a estrutura de concreto armado moldado no local, que fora prevista no projeto básico. A rede de distribuição, com extensão de 1.950m, foi construída com tubos de 60mm, embora estivessem previstos tubos de 50mm e extensão de 1.100m. O problema é que a rede de distribuição continuava com pouca profundidade, possibilitando a ocorrência de quebra dos tubos e vazamentos. Foram executadas 24 ligações, pois nas demais casas já existiam rede e ligação domiciliar.

Instado pela Comissão Permanente de TCE a se manifestar conclusivamente quanto ao valor da parcela não executada da obra (peça 5, p. 71), o Núcleo de Engenharia do concedente, por meio do documento que integra a peça 5, p. 75, manifestou-se no sentido de que os serviços executados correspondiam a 80% do total previsto. Esse percentual, porém, ao contrário do que se possa imaginar, não foi obtido a partir de cálculos matemáticos complexos, mas sim da singela constatação de que, como

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico

o último relatório de fiscalização (quinta vistoria) não havia quantificado o valor executado, adotou-se o percentual de execução indicado na vistoria anterior (a quarta), que fora realizada 10 meses antes. Em consequência, foi apontado um débito no valor de R\$ 194.214,27, valor este que foi informado nos ofícios citatórios e que corresponde a 20% do total repassado pelo concedente (0,20 x R\$ 971.071,30).

Diante de todas essas informações, entendemos que o valor do débito apurado nos autos não se presta a uma eventual condenação, pois falta a ele a mínima confiabilidade necessária para que o seu ressarcimento possa ser exigido dos responsáveis. De fato, da forma como calculado, o débito, em primeiro lugar, carece de precisão, já que o suposto dano não se baseou na quantificação dos serviços que efetivamente deixaram de ser realizados. Depois, ao se fundar em vistoria realizada quando o convênio ainda estava vigente e a obra em andamento, o valor apurado ignora todos os serviços que foram executados no período compreendido entre a quarta e a quinta vistoria, serviços estes cuja a execução foi expressamente noticiada no relatório relativo à quinta vistoria.

Além da correção das falhas grosseiras mencionadas, uma quantificação de débito mais precisa deveria levar em consideração as implicações decorrentes do tempo que a obra levou para ser executada. Com efeito, tendo levado quase dois anos para ser concluída – embora o convênio previsse a execução do objeto em 6 meses –, vários problemas relacionados ao desgaste prematuro dos trechos que foram executados logo no início podem ser atribuídos ao maior tempo de uso desses trechos, associado às chuvas que castigaram a região no período. Como o atraso na conclusão das obras decorreu de fatores alheios à vontade do ex-prefeito, como o atraso no repasse pelo concedente, a rescisão do contrato por parte da primeira empresa contratada e os problemas técnicos envolvendo a localização de jazidas, pensamos que alguns serviços tidos como não executados poderiam ser revistos. Além disso, também deveriam ser considerados em favor dos responsáveis alguns serviços que foram executados em valor ou quantitativos superiores ao que fora previsto, como a abertura de desvios onde ocorriam alagamentos no traçado original, o uso de estrutura em concreto pré-moldado para suportar a caixa d'água e a execução de 1.950m de rede de distribuição com tubos de 60mm, embora estivessem previstos tubos de 50mm e extensão de 1.100m.

Ainda que o dano não tenha sido adequadamente quantificado, é fato, por outro lado, que ele existiu e, nesse sentido, a instauração da TCE foi legítima. Ocorre que, no estágio em que o processo se encontra, não há como exigir dos responsáveis a sua reparação, pois não se sabe ao certo o valor desse dano. Nesse caso, considerando que a execução da obra foi acompanhada de perto pelo concedente, que não há nos autos qualquer indício de má-fé, desvio ou a prática de ato que sugira o locupletamento do ex-prefeito ou das empresa que executaram a obra, e que, nesse momento, uma eventual tentativa de quantificação do dano seria tarefa custosa e de difícil execução, pensamos que o débito de que trata a presente TCE possa ser afastado.

Não obstante o afastamento do débito ora sugerido, é forçoso concluir que a obra, ao final, apresentava graves imperfeições que foram apontadas no ofício de citação, as quais constituem irregularidades pelas quais o ex-prefeito foi instado a se defender. Da mesma forma, foi o responsável também chamado aos autos para apresentar defesa acerca das irregularidades que lhe foram atribuídas no ofício de audiência. Como, em ambos os casos, o Sr. João Menezes de Souza optou pelo silêncio, pensamos que suas contas devam ser julgadas irregulares, sem a responsabilização por débito, cabendo, contudo, aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

Quanto à situação da Comdesplan Com., Construções, Desmatamentos e Terraplenagem Ltda, pensamos que, afastado o débito, deva a empresa ser excluída da relação processual. De qualquer forma, caso o entendimento da E. Relatora seja no sentido da manutenção do débito, cumpre alertar para a necessidade de renovação do procedimento citatório da empresa, em razão das falhas anteriormente comentadas.

Assim, à vista das considerações expendidas, e com vênias por dissentir da proposta sugerida pela Unidade Técnica, manifestamo-nos por que:

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico

a) seja a empresa Comdesplan Com., Construções, Desmatamentos e Terraplenagem Ltda excluída da relação processual;

b) sejam julgadas irregulares as contas do Sr. João Menezes de Souza, com fundamento no artigo 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992, aplicando-se ao responsável a multa prevista no artigo 58, inciso I, da mesma Lei;

c) seja, desde já, autorizada a cobrança judicial da multa, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso o responsável não comprove, perante o Tribunal, o seu recolhimento no prazo que vier a ser estipulado no ofício de notificação.

Ministério Público, em 13 de junho de 2014.

(Assinado Eletronicamente)

Marinus Eduardo De Vries Marsico
Procurador