

VOTO

Presentes os requisitos de admissibilidade, conheço dos embargos de declaração opostos pela empresa Via Venetto Construtora de Obras Ltda. contra o acórdão 954/2015 – 2ª Câmara, que julgou irregulares as contas da embargante e condenou-a, em solidariedade com outros responsáveis, a débito total de R\$ 1.010.256,34, em valores de 2002/2003.

2. A decisão embargada tratou de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional em razão de irregularidades na execução do convênio 1.318/2001, firmado com o Município de Matinhos/PR para promover a recuperação da orla marítima da municipalidade.

3. A embargante questionou sua condenação e argumentou que, na condição de pessoa jurídica contratada pelo município conveniente, sem qualquer vínculo com a administração pública, não responderia pela prestação de contas do convênio e não poderia ter suas contas julgadas.

4. Em oposição às falhas constatadas na execução das obras, indicou omissão no exame de um parecer que teria aprovado as alterações de projeto. Defendeu a inexistência de desvio de recursos, ausência de dano ao erário, legitimidade das modificações no plano de trabalho e inexistência de ato antieconômico, para, então, concluir, sob tais pressupostos, que sua condenação seria contraditória.

5. Rejeitou o juízo pela frustração das finalidades e sustentou ter havido apenas desvio de objeto, do qual não decorreria prejuízo ao erário. Acrescentou que as alterações no projeto foram demandadas pela contratante, a prefeitura municipal, e que a construtora apenas cabia assentir com as alterações exigidas, o que não poderia configurar responsabilidade por quaisquer danos.

6. Argumentou, ainda, que as intervenções, embora realizadas de forma diversa da prevista em convênio, teriam beneficiado ao município, o que afastaria sua condenação em débito. Alegou que uma das questões apresentadas em suas alegações de defesa, relativa à possibilidade de convalidação da alteração de projeto pelo Ministério da Integração Nacional, não teria sido analisada.

7. Ao final, apontou falhas no cálculo do débito, que teria incluído valores relativos à contrapartida municipal.

8. Inicialmente, no tocante ao julgamento das contas especiais da empresa contratada, esclareço à embargante que este Tribunal, nos termos do parágrafo único do art. 70, c/c o inciso II do art. 71 da Constituição Federal de 1988, tem competência para julgar as contas de todos aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. Nessa seara, alinho-me ao entendimento que conduziu ao acórdão 946/2013-Plenário, relatado pelo ministro Benjamin Zymler, oportunidade em que o TCU asseverou que (destaques acrescidos):

47. Da análise dos limites subjetivos fixados por essas disposições, verifica-se que o dever de prestar contas e a jurisdição do TCU sobre os responsáveis envolve tanto os agentes públicos quanto os privados. Para o surgimento do dever de prestar contas basta que a pessoa esteja na condição de responsável pela administração de dinheiros, bens e valores públicos, a qual é atribuída a todos aqueles que arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos.

9. As demais contestações, na quase totalidade, não configuram omissão, contradição ou obscuridade passível de discussão na via estreita dos embargos. Os argumentos ora trazidos, no que importam à apreciação conclusiva, foram examinados na fase processual anterior e, ao fim, motivadamente afastados.

10. Algumas constatações, expressas em pareceres produzidos a partir de inspeções nas obras, foram elemento essencial para o juízo de mérito. Registradas no relatório que integrou a decisão embargada, o que reforça a consistência do julgado, merecem nova transcrição (destaques acrescidos):

i) Com base em inspeção realizada em 05/12/2003, a Caixa Econômica Federal avaliou que (peça 3, p. 158-167):

‘O quantitativo anexo ao processo licitatório é diferente do originalmente aprovado.’

‘A avaliação negativa considera que não foi executada a meta como proposta no plano de trabalho e sim um projeto diferente do previsto.’

‘Observa-se na Praia Brava de Caiobá a ocorrência de erosões, de origem pluvial e não marítima, comprometendo as estruturas executadas.’

‘A obra executada não atingiu o benefício social esperado.’

ii) a Secretaria Nacional de Defesa Civil, em parecer emitido em **05/03/2004**, registrou (peça 3, p. 168):

‘Realizada a inspeção técnica às obras do Convênio nº. 1318/2001, concluímos que o objeto não foi atingido, segundo consta no Relatório de Avaliação Final (RAF-MI, fis. 340 a 346), e documentos anexos (fis. 347 a 348), a obra executada não confere com o projeto.’

Sugerimos que seja devolvido, pelo Município, a totalidade dos recursos transferidos, devidamente corrigidos, aos cofres da União.’

iii) a Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná (peça 9, p. 61, TC 003.880/2003-3, apenso), a partir de vistoria realizada em julho de 2005, concluiu:

‘... o que se verifica na orla demonstra que a obra não foi adequadamente executada, tamanha a destruição que se verifica.’

‘Também não se verifica ao longo da orla, a existência de estacas de concreto.’

*‘Dentre os itens relacionados ‘3.193 metros lineares de estacas pré-moldadas’ de concreto 14x14 cm e ‘737,16 metros cúbicos de concreto estrutural’ (itens 2.5 e 2.9). Ainda que danificados por eventuais ressacas que pudessem ter ocorrido posteriormente, esses itens da construção deveriam ser encontrados no local, entretanto, verificou-se apenas alguns trechos de escadas, **o que demonstra que não foram construídos integral e adequadamente.** Mesmo que existam estacas sob as escadas, que não são muitas, jamais chegariam a 3.193 metros lineares.’*

*‘É o caso das calçadas, considerando que os itens 3.4 e 3.5 da referida planilha, a elas se referem. Trata-se de 6.670 metros quadrados de lastro em concreto não estrutural e 6.670 metros quadrados de contrapiso desempenado com argamassa de cimento e areia. Esses componentes foram verificados ao longo da orla, porém **severamente danificados.**’*

‘Não há dúvida de que o objetivo do Convênio não foi atingido, conforme foi constatado ‘in loco’

11. Assim sendo, o voto que conduziu o acórdão 954/2015 – 2ª Câmara sintetizou a fundamentação fática da condenação nos seguintes termos (destaques acrescidos):

*4. Na essência, as irregularidades imputadas nestes autos, apesar de originadas da implementação de projeto diverso daquele aprovado pelo concedente, **efetivamente configuraram débito diante da ausência de elementos que firmassem a convicção de que o novo projeto fosse compatível com o original em termos quantitativos, financeiros, qualitativos e finalísticos.** As evidências de execução em quantidade menor do que a pactuada, em **qualidade inferior à exigida e as indicações de prematura ruína das obras** foram relevantes para o juízo firmado no acórdão 834/2014-2ª Câmara. O desperdício dos recursos transferidos e a consequente frustração dos objetivos traçados são conclusões anotadas em pareceres da Caixa Econômica Federal, da Secretaria Nacional de Defesa Civil e de equipe técnica deste Tribunal.*

12. Sob tais argumentos, a responsabilização da empresa foi expressamente examinada na deliberação embargada:

30. Enquanto beneficiária dos recursos e executora das obras, a empresa deve responder pelo débito, especialmente porque não restaram afastados os indicativos de incompatibilidade física, financeira, qualitativa e finalística entre o projeto que subsidiou seus pagamentos e aquele efetivamente executado.

31. É incabível interpretação tão restritiva quanto quer a interessada acerca de sua culpabilidade, eis que terceiros envolvidos em eventual dano ao erário são expressamente alcançados pelo art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992, que atribui responsabilidade solidária a quem 'de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado'.

13. É forçoso concluir, portanto, que a condenação em débito não se assentou tão somente em suposto desvio de objeto, mas, principalmente, nas conclusões de que as obras não foram comprovadamente executadas nas dimensões, na qualidade e com a durabilidade requeridas. Nesse cenário, o recebimento dos valores públicos pela empresa contratada, em face de sua responsabilidade pela execução, solidez e durabilidade do empreendimento, deu causa à condenação solidária da construtora.

14. A suposta omissão na análise de um parecer que teria aprovado as alterações de projeto também não socorre à embargante. A Informação Técnica 01/2003-IBAMA/DILIQ/CGLIQ/COAIR, referenciada pela recorrente, diz respeito à aprovação das obras em relação aos aspectos ambientais e não pode ser tida como irrestrita “*anuência do governo federal*”. As avaliações do órgão ambiental têm limite em suas competências institucionais e, em um convênio celebrado com o Ministério da Integração Nacional, há impedimento lógico, fático e legal para admitir as conclusões do Ibama como reavaliação do objeto e aprovação do novo desenho.

15. Incabível é, ainda, a contestação relativa à falta de pronunciamento sobre a possibilidade de convalidação da alteração de projeto pelo Ministério da Integração Nacional. É matéria incontroversa na jurisprudência deste Tribunal o entendimento de que o julgador não está obrigado a refutar cada um dos argumentos expostos pela parte, devendo apenas ater-se à indicação dos fundamentos de sua convicção acerca da matéria, com base nos elementos essenciais do processo (acórdãos 1.361/2005 e 931/2013 – Plenário, dentre outros). A alvitrada convalidação, aliás, é prova a ser constituída pelos responsáveis, na tentativa de demonstrar a regularidade na aplicação dos recursos federais por eles recebidos.

16. Por último, em relação à indicação de erro no cálculo do débito, tem razão a embargante. A deliberação embargada, ao seguir os pareceres precedentes, computou no dano ao erário a totalidade dos pagamentos feitos no âmbito do convênio e, assim, considerou, indevidamente, os valores da contrapartida municipal. Nesse ponto específico os embargos devem ser acolhidos para conferir-lhes efeitos infringentes e alterar os valores imputados como débito. Como os repasses federais representaram 95,24% do convênio, as parcelas do débito devem ser reduzidas para essa proporção.

Ante o exposto, em pontual deferimento dos argumentos trazidos nestes embargos, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que submeto ao colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de junho de 2015.

ANA ARRAES
Relatora