



Acórdão 00306/2020-1 - Plenário

Processos: 01841/2019-1, 06151/2018-6

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UG: PMC - Prefeitura Municipal de Cariacica

Relator: Domingos Augusto Taufner

Representante: WELLINGTON NASCIMENTO DE LIMA

Responsável: GERALDO LUZIA DE OLIVEIRA JUNIOR, JOSE LUIZ CAMPOS

**REPRESENTAÇÃO – PREFEITURA MUNICIPAL DE
CARIACICA – CONHECER – EXTINGUIR SEM
JULGAMENTO DE MÉRITO – ARQUIVAR.**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de representação formulada pelo vereador Wellington Nascimento de Lima, relatando a existência de diversas irregularidades nos contratos de obras para a implantação de “Geomanta” no Município de Cariacica, conforme Pregão Eletrônico nº.179/2014 e Processos de Dispensa nº. 39.429/2018 e 28.361/2018, solicitando, ainda, a suspensão dos contratos vigentes de modo que sejam realizadas medidas definitivas de contenção de encostas e taludes na cidade e não medidas paliativas como alega estarem sendo executadas. Requereu, ainda, a expedição de determinação de estudos técnicos a fim de apurar a melhor medida de contenção a ser adotada para cada região.

Por se tratar a matéria de assunto veiculado em outro processo, representação formulada pelo vereador Sérgio Camilo Gomes, nos autos TC 6151/2018, o Ministério Público de Contas opinou no sentido de que os documentos fossem analisados e recebidos como Representação encaminhando-se o expediente ao conselheiro relator (evento 05 dos autos).

Assim, os autos foram encaminhados ao Conselheiro em substituição, João Luiz Cotta Lovatti, que apontou a existência de procedimento da mesma matéria nos autos do processo TC 6151/2018, remetendo o feito à área técnica para análise e manifestação técnica (evento 08 dos autos), cuja conclusão técnica se deu no sentido de autuar o feito como representação e apensar o processo TC 6151/2018 aos presentes autos a fim de se evitar decisões conflitantes e após os apensamento que fosse promovido o retorno dos autos à Secex Engenharia (evento 09).

Evento 11, protocolo nº 14519/2018 juntado aos autos como petição, acompanhando de documentação constante do evento 12.

O Gabinete da Presidência – GAP, de ordem encaminha o feito ao Ministério Público de Contas para ciência e providência (evento 13). O MPC, por sua vez, requer a juntada de protocolo nº 11.933/2018 localizado na Secex Engenharia, remetendo os autos ao relator (evento 15) e na sequência indo à área técnica para análise e manifestação (evento 16).

Em manifestação técnica 00447/2020, evento 17 dos autos, a Secex Engenharia concluiu nos seguintes termos:

Considerando o exposto na presente manifestação, particularmente o fato de que a maior parte dos contratos já se encontram encerrados, sem se vislumbrar o potencial dano, não afirmado mesmo na denúncia, propõe-se aqui o apensamento do Processo 6151/2018-6 ao Processo 1841/2019-1, promovendo-se em seguida a extinção deste, por não se vislumbrar a possibilidade de alcançar-se eficácia na decisão de mérito.

Para a necessária adequação desta proposta, considerando o teor do inciso II, do §3º do art. 177-A do RITCEES, incluídos pela emenda regimental 11/2019, que melhor define as situações retratadas nesta

instrução, cujas ações de controle que não se mostrem mais oportunas e nem relevantes, sejam inseridas no banco de dados geridos pela Secretaria Geral de Controle Externo, nos termos do § 4º do citado artigo, extinguindo-se o processo sem resolução de mérito e posterior arquivamento. Em virtude das propostas acima, sugere-se o arquivamento deste processo TC 9162/2016, sem resolução de mérito, em função de evidente preclusão, levando à perda do interesse de agir.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, em Parecer 1318/2020 da lavra do Procurador de Contas Luiz Henrique Anastácio da Silva anuiu ao posicionamento técnico, evento 22 dos autos.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Tratam os autos de Representação, apresentada pelo Vereador Wellington Nascimento de Lima (professor Elinho), em face do Sr. Geraldo Luzia de Oliveira Júnior – Prefeito do município de Cariacica e do Sr. José Luiz Campos – Secretário Municipal de Infraestrutura, alegando a prática de irregularidades na contratação de serviço de engenharia destinada a proteção de talude e barreiras com revestimento em GEO composto de PVC, para atender às regiões de riscos do município de Cariacica, formalizado por meio do contrato 010/2016, proveniente do Pregão Eletrônico 179/2014 para o registro de preços e processos administrativos 28.361/2018 e 39.429/2018.

Já o processo em apenso, TC 6151/2018-6, originou-se de petição inicial relativa à denúncia formulada pelo vereador do município de Cariacica, Sérgio Camilo Gomes, tratando de possíveis irregularidades na contratação de “(...) serviço de engenharia destinada a proteção de talude e barreiras com revestimento em GEO composto de PVC, para atender as regiões de riscos do município de Cariacica (...), realizadas

mediante o Pregão Eletrônico 179/2014, que deu origem à Ata de Registro de Preço 16/2015 e culminou no Contrato 10/2016.

Por tratarem ambos os processos de irregularidades atreladas ao Pregão Eletrônico 179/2014, em função da conexão os autos foram apensados, conforme opinou o corpo técnico no despacho nº 9558/2020-4 pelo Núcleo de Controle Externo Construção Civil Pesada – NCP (processo TC 6151/2018) e pela Secex Engenharia na MT 00324/2019:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com a proposta de:

- a) **Autuação** do presente expediente como representação e formação dos autos a partir dos documentos constantes do Protocolo 248/2018-9;
- b) **Apensamento** do Processo TC 6151/2018-6 aos autos formados, a fim de evitar decisões conflitantes, observado o princípio da segurança jurídica, conforme dispõe o § 1º do art. 277 do RITCEES;
- c) **Retorno dos autos apensados** a esta SecexEngenharia para instrução.

Pois bem. Preliminarmente, cumpre mencionar que estão presentes os requisitos/pressupostos de admissibilidade da presente representação, insertos nos arts. 177 c/c 186, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte de Contas e art. 99, da Lei Complementar nº 621/2012, *in verbis*:

Art. 177. São requisitos de admissibilidade de denúncia sobre matéria de competência do Tribunal:

I – ser redigida com clareza;

II – conter informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção;

III - estar acompanhada de indício de prova;

IV – se pessoa natural, conter o nome completo, qualificação e endereço do denunciante;

V – se pessoa jurídica, prova de sua existência, e comprovação de que os signatários têm habilitação para representá-la.

§ 1º A denúncia não será conhecida quando não observados os requisitos de admissibilidade previstos neste artigo.

§ 2º Caberá ao Relator o juízo de admissibilidade da denúncia.

§ 3º Na hipótese de não conhecimento, a decisão deverá ser submetida ao Plenário.

§ 4º Comprovada, pelo Tribunal, a má fé do denunciante, o fato será comunicado ao Ministério Público para as medidas legais cabíveis.

Art.186. Aplicam-se às representações previstas nesta subseção, no que couber, as normas relativas à denúncia.

Art. 99. Serão recebidos pelo Tribunal como representação os documentos encaminhados por agentes públicos comunicando a ocorrência de ilegalidades ou irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do exercício do cargo, emprego ou função, bem como os expedientes de outras origens que devam revestir-se dessa forma, por força de lei específica.

Deste modo, CONHEÇO da presente Representação, tendo em vista, a presença dos requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 177 c/c o 186 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

No tocante à análise técnica que recaiu sobre as irregularidades trazidas na Representação, em síntese, trataram-se de questionamentos quanto a indevida utilização de Geomanta para os casos de contenção de encostas no intuito de evitar riscos de possíveis desmoronamento no período de chuvas em algumas regiões de Cariacica, defendido na representação como instrumento paliativo. Contudo, o corpo técnico na Manifestação Técnica 00447/2020, pontuou que a escolha das medidas

de solução considerando os eventos e as informações de então estão dentro da discricionariedade da administração, não sendo trazido nenhum ponto relevante a atrair o interesse do tribunal na difícil avaliação do procedimento, *in verbis*:

ANÁLISE

QUANTO AOS TERMOS DA DENÚNCIA:

A denúncia apresentada pelo Vereador Professor Helinho, com excertos abaixo transcritos, questiona dentre outras coisas, a propriedade ou impropriedade da iniciativa da prefeitura em revestir, com geocomposto, algumas encostas (em áreas que nas quais teria detectado riscos de possíveis desmoronamentos em virtude de chuvas): “[...] fornecimento de serviço de engenharia destinada a proteção de talude e barreiras com revestimento em GEO composto de PVC, para atender as regiões de riscos do município de Cariacica [...]”.

Afirma, repetidamente, que tal não seria uma obra de “contenção” de encostas (à qual atribui uma natureza definitiva/permanente), pelo que, a seu ver, teria essencialmente um caráter “*paliativo*” (*verbis*):

[...]

O ocorrido não era esperado, já que, apesar de não haver especificações técnicas no contrato e no projeto que apontem para o prazo de validade da obra, não é incomum ouvir de populares e da própria municipalidade que a aplicação da “Geomanta” tem um prazo de vida útil de 05 (cinco) anos.

O episódio confirmou o parecer técnico expedido pelo Corpo de Bombeiros Militar do Espírito Santo que, em resumo, atribuiu à “Geomanta” o caráter paliativo de contenção, já que tal estrutura possui finalidade diversa da atribuída à mesma, ou seja, a de impermeabilização.

Algumas questões devem ser consideradas na análise do contexto em comento: uma delas é o desmoronamento de uma “contenção”, ainda que paliativa, que NÃO SUPEROU SEQUER 04 ANOS DE IMPLANTAÇÃO, ou seja, ainda está teoricamente dentro do “prazo de validade” atribuído pelo senso comum, já que não há nenhuma previsão ou garantia contratual sobre o assunto.

Além disso, **apesar de ser uma medida impermeabilizante em sua essência**, mas tendo sido atribuída a ela caráter de contenção, esta deveria garantir a estabilidade mecânica da encosta, pois, segundo a municipalidade aponta em seu Plano Municipal de Contingência, a “Geomanta” é um sistema

“inovador”. (grifamos)

Embora não seja o intuito, nesta instrução, de realizar perícia sobre a eficácia do sistema de **impermeabilização** aplicado, entende-se oportuno registrar que medidas de impermeabilização e/ou drenagem, visam, primordialmente, estabilizar maciços de terra favorecendo seu auto equilíbrio. Exemplificando, no caso da impermeabilização, busca-se minimizar a infiltração de água no interior do maciço (o que tende a elevar pressões, concomitantemente com a redução de sua resistência a tensões cisalhantes), reduzindo assim sua suscetibilidade à ruptura e conseqüentemente, deslizamentos.

Ademais, fica claro na descrição do objeto licitado (Pregão Eletrônico 179/2014), que a administração não tratou tal intervenção como uma “**obra de contenção de encostas**”, mas antes, tal como se apresenta evidente, mesmo na redação do denunciante, de **medida preventiva**, que buscava mais mitigar a contribuição de chuvas intensas como causas da ruptura de maciços de terra, do que impedir propriamente o seu efeito derradeiro e catastrófico (conseqüentes deslizamentos), se e quando as condições para tanto estivessem presentes (ou seja, a impermeabilização visa dificultar a criação de tais condições):

[...] contratação de empresa especializada em prestação de serviços de engenharia destinados a proteção de taludes e barreiras com **revestimento em Geocomposto de PVC com cobertura de proteção mecânica executada em chapisco jateado em cimento**, para atender as regiões de risco no município de Cariacica.” (grifo nosso)

Assim, sem adentrar em discussão semântica, e não tendo alcançado vários aspectos da redação da denúncia (considerando-a um tanto confusa), deixamos de nos manifestar sobre outro ponto levantado, também por considerá-lo pouco relevante: se a obra tinha ou não caráter “*paliativo*”.

A questão da propriedade, ou impropriedade, na utilização de um “geocomposto” têxtil (cujo propósito, dito em várias circunstâncias pela administração, e insistentemente apontado pelo próprio denunciante, é de caráter claramente preventivo e mitigador dos efeitos de chuvas intensas), é entendida nesta peça como não sendo relevante, a ponto de dever atrair o interesse deste tribunal, por situar-se conforme nosso entender, na esfera do poder discricionário do executivo municipal, sendo a qualidade/eficácia da escolha da melhor ação, na ocasião em que os eventos se deram e, com as informações/necessidades de então, de difícil avaliação no âmbito deste procedimento.

Entendemos ser igualmente prerrogativa do Executivo Municipal, a própria questão de fundo suscitada: se logo após as chuvas de 2013-2014, devia o executivo municipal optar por obras de contenção ao invés de estabilização, esta última como medida preventiva destinada a diminuir a suscetibilidade de várias localidades do município à novas ocorrências de deslizamentos. (destaques nossos)

A questão ventilada na representação teve origem no evento das chuvas ocorrida em 2013/2014 período em que o Município precisou de realizar várias ações para evitar riscos de deslizamentos neste período e a principal contratação atacada (Pregão Eletrônico 179/2014) quando da análise técnica já havia mais de 01 ano que concluída a execução do contrato o que nesta situação compromete à eficácia da ação do tribunal fora de um processo específico de auditoria, ensejando, nesse contexto, a extinção do processo sem resolução de mérito.

Corroboro ao posicionamento técnico, visto que além dos fundamentos trazidos, de que as ações de controle não se revelam mais oportunas e relevantes, não se vislumbra dos autos também potencial de dano, bem como as demais irregularidades aferidas pelo corpo técnico não suscitadas pelo representante, a exemplo, do emprego de modalidade de licitação indevida, falta de adequado projeto básico e fragilidades no controle/fiscalização da obra podem ser inseridos no banco de dados geridos pela SEGEX – Secretaria Geral de Controle Externo, nos termos do art. 177-A, §4º do Regimento Interno, subsidiando a elaboração de plano anual de fiscalização em que se possa promover a adequada apuração das irregularidades e a identificação de responsáveis, que restaram prejudicadas pela análise da área técnica ante a precariedade das informações encontradas no GEOOBRAS:

CONCLUSÃO

Considerando todo o exposto no item 2 desta peça, constatamos a possibilidade de terem ocorrido, de fato, algumas ou todas as irregularidades aqui identificadas. Entretanto, conforme anteriormente observado, a adequada

apuração de tais irregularidades e, conseqüentemente, a correta identificação dos possíveis agentes responsáveis, bem como a determinação de suas respectivas condutas,nexo de causalidade e culpabilidade, fica prejudicada, quando não é feita no âmbito de uma auditoria, sem que esteja presente nos autos, levantamento exaustivo dos fatos. Aliado a isso, unicamente a análise expedita dos dados encontrados disponíveis no Sistema GEOOBRAS, não sugere a ocorrência de dano ao erário municipal. Tampouco, tal dano é apontado pelo denunciante:

[...]

Nesse sentido, requer que sejam **INVESTIGADOS OS CONTRATOS DE EXECUÇÃO DAS OBRAS DE IMPLANTAÇÃO DA "GEOMANTA"** no município de Cariacica e, **caso não ocorram prejuízos, sejam os mesmos suspensos e ao final, cancelados,** para que sejam **CONTRATADAS E EXECUTADAS MEDIDAS DEFINITIVAS DE CONTENÇÃO** de encostas e taludes nesta cidade.

[...]

Deve ser ressaltado que, até o momento, as determinações relativas à instrução deste processo, limitaram-se à aspectos preliminares (como exame de matérias conexas e de parecer tratando de possível apensamento entre processos), ao passo que, os contratos das obras/serviços de engenharia denunciados como irregulares chegaram à termo antes mesmo do despacho que determinou a lavra da presente manifestação.

A despeito destas considerações, foi feita, além do que determina a deliberação desta instrução, análise preliminar, e perfunctória, sobre os fatos apontados na denúncia, não tendo sido possível confirmar os fatos alegados (nos termos adotados na narrativa da peça acusatória), ou responsáveis, a partir dos dados disponíveis no GEOOBRAS, os quais se mostram, no presente caso, pouco confiáveis para tanto.

Não obstante, entende-se aqui, que até podem ter ocorrido irregularidades, como as comumente praticadas pela grande maioria das administrações municipais no estado, embora não claramente identificados na denúncia trazida aos autos, como as decorrentes de licitação de obra por meio de modalidade não legalmente autorizada, com projeto básico inadequado (por resumir-se a "*Termo de Referência*"), e por conseguinte, praticamente inexistente, havendo portanto, indícios de transgressão de diversos preceitos legais inscritos na Lei Federal 8.666/1993, como por exemplo, art. 3º, caput e § 1º, I, bem como infração ao art. 67, em função da aparente fragilidade da administração pública municipal, detectada no tocante à fiscalização da execução dos contratos de obras, especialmente no que tange ao controle de aplicações dos seus materiais.

Contudo, como o Representante buscou tão somente dar conhecimento a esta corte, de **possíveis** irregularidades, em aquisições de bens e serviços pela prefeitura de Cariacica, pelo mesmo **presumidas**, em período de emergência

causada por chuvas (cabe observar que as administrações municipais já se ressentem de falta de planejamento e metodologia procedimental adequados em períodos ditos "*normais*"), não tendo logrado êxito em identificar, indícios de desvio de finalidade quanto à aplicação (inclusive com a apropriação indébita/locupletamento de bens públicos por particulares), com possível ocorrência de peculato, dada a necessária participação de servidor(es) público(s) para que tal ocorra, como também o fato das contratações atacadas já terem realizado seus respectivos objetos, ainda antes da denúncia, entendemos (levando-se em consideração o Princípio de Economia Processual) não haver motivo para a continuidade deste processo.

Quanto à deliberação que determinou a presente instrução, foi examinada no item 1.2 desta, chegando-se a conclusão da necessidade de desconsiderar o **Parecer 141/2018-6**, na instrução do presente processo, posto que o próprio MPCES decidiu em sentido contrário ao mesmo em outro feito (Protocolo TC 11933/2018-6), para o qual, inclusive, propôs o arquivamento na sequência.

Entende-se nesta peça, não ser a manifestação em Protocolos/Processos de Representações, a sede ideal para apuração das possíveis irregularidades apontadas, muitas vezes de forma vaga, imprecisa (contendo incertezas e/ou ambiguidades, ou, expondo dúvidas ou obscuridades que possam causar várias interpretações) e, por vezes, inoportuna (quando não há mais tempo hábil para que a adoção de medidas ou seus efeitos possam ser tempestivos e efetivos).

Também cabe observar que, no momento em que a presente análise foi iniciada, a obra da principal contratação atacada (decorrente do Pregão Eletrônico 179/2014) encontrava-se concluída havia já, mais de 1 ano, o que torna prejudicada (fora do âmbito de uma ação fiscalizadora do tipo Auditoria), a eficácia, quanto ao mérito da ação desta Corte.

Deste modo, acompanhando o posicionamento técnico e ministerial, considerando todo o exposto no presente voto e na Manifestação Técnica 000447/2020-3, que adoto como parte integrante deste, VOTO por extinguir o processo sem resolução de mérito na forma do art. 177-A, §3º, II c/c o §4º do Regimento Interno.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

1. ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACÓRDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1 Conhecer da presente Representação com base nos artigos 177 c/c o 186 e 99 do Regimento Interno desta Corte de Contas;

1.2 Extinguir o processo sem resolução de mérito na forma do art. 177-A, §3º, II, do Regimento Interno;

1.3 Inserir em banco de dados gerido pela Secretaria Geral de Controle Externo (SEGEX) os fatos denunciados, subsidiando a elaboração de plano anual de fiscalização, na forma do art. 177-A, §4º do Regimento Interno;

1.4 Dar ciência aos interessados;

1.5 Após os trâmites regimentais, arquivar os autos.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 25/06/2020 - 9ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Domingos Augusto Taufner (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Sérgio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões