



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 13486/20

Origem: Prefeitura Municipal de Pombal

Natureza: Representação

Representante: Ministério Público de Contas

Procuradores: Manoel Antônio dos Santos Neto (Procurador Geral)

Marcílio Toscano Franca Filho (Sub-Procurador Geral)

Representada: Prefeitura Municipal de Pombal

Responsável: Abmael de Sousa Lacerda (Prefeito)

Interessado: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Paraíba – IPHAEP

Responsável: Tânia Maria Queiroga Nóbrega (Diretora Executiva)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

REPRESENTAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR. Prefeitura de Pombal. Estação Ferroviária. Bem arquitetônico tombado. Intervenção municipal no prédio sem licenciamento ou autorização da entidade competente, com reflexo em atividade cultural. Legitimidade do Tribunal de Contas para expedir medidas cautelares a prevenir lesão ao erário e a regularidade dos procedimentos de contratação, conforme art. 195, § 1º, do seu Regimento Interno. Presença dos requisitos da fumaça do bom direito e do perigo na demora do provimento final. Determinação à Prefeitura para se abster de realizar qualquer tipo de intervenção no conjunto ferroviário da cidade e garantir a guarda e conservação de parte dos trilhos e madeiras indevidamente retirados. Fixação de prazo ao IPHAEP para apresentar um parecer sobre a possibilidade de recuperação dos danos já incorridos no conjunto ferroviário de Pombal. Submissão à Segunda Câmara, nos termos do art. 18, IV, 'b', do Regimento Interno do TCE/PB.

DECISÃO SINGULAR DS2 - TC 00074/20

RELATÓRIO

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (MPC), através da FORÇA-TAREFA DO PATRIMÔNIO CULTURAL (FTPC), manejou, em 30/07/2020, **Representação**, com pedido cautelar, subscrita pelo Procurador Geral MANOEL ANTÔNIO DOS SANTOS NETO e pelo Sub-Procurador Geral MARCÍLIO TOSCANO FRANCA FILHO, em face da Prefeitura de Pombal, sobre danos na Estação Ferroviária, bem arquitetônico tombado, com a retirada dos antigos trilhos e reformas sem as necessárias autorizações, o que também estaria ocasionando o fim do projeto cultural “Estação do Patrimônio” com a expulsão do grupo cultural Congos do interior da Estação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 13486/20

Relatou que (fls. 2/9):

- 1) O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) no Estado da Paraíba informou sobre algumas ações e omissões da Administração Pública que vem ameaçando e colocando em risco de forma contundente o patrimônio cultural paraibano;
- 2) A Prefeitura vem causando danos na Estação Ferroviária, bem arquitetônico tombado, retirando os antigos trilhos e fazendo reformas sem as necessárias autorizações. Ademais, teria ocasionado o fim do projeto cultural “Estação do Patrimônio” com a expulsão do grupo cultural Congos do interior da Estação, o que dificultaria o processo de registro desta manifestação imaterial junto ao IPHAN;
- 3) O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Paraíba (IPHAEP) foi oficiado pelo MPC para prestar informações, mas não se pronunciou; e
- 4) O Prefeito de Pombal, também oficiado e prestou informações, em especial, de que os serviços realizados foram em trilhos secundários usados para manobra das antigas composições.

Argumentou, citou normas constitucionais e legais, e ao final requereu (fls. 9/10):

- I) O recebimento da Representação, dando o devido encaminhamento;
- II) A medida cautelar para que o Prefeito de Pombal se abstenha de realizar qualquer tipo de intervenção no conjunto ferroviário da cidade e garanta a guarda e conservação de parte dos trilhos e madeiras indevidamente retirados;
- III) A realização de diligência in loco ao Município com a máxima urgência para apurar as informações alegadas, responsabilizando e quantificando danos, bem como levantando a viabilidade de reversão dos mesmos, com a participação de um representante indicado pelo MPC;
- IV) A determinação de prazo ao IPHAEP para apresentar um parecer sobre a possibilidade de recuperação dos danos já incorridos no conjunto ferroviário de Pombal; e
- V) A comunicação ao Ministério Público Estadual para ciência e providências que entenderem cabíveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 13486/20

Apresentou os anexos de fls. 13/29 (Decreto Estadual de Tombamento, Ofício do IPHAN, Ordem de Embargo do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, Ofício ao IPHAEP, Ofício ao Prefeito de Pombal, Ofício do Prefeito de Pombal e fotos).

Em 31/07/2020, esta relatoria proferiu o seguinte despacho (fls. 30/31):

Vistos, etc,

Em que pese a sempre criteriosa argumentação desenvolvida pelos Excelentíssimos Senhores Procuradores do Ministério Público de Contas, para a deliberação sobre o pedido cautelar manejado é pertinente ouvir a não menos diligente Auditoria, sem prejuízo das comunicações aos órgãos que também podem atuar sobre a matéria e o deferimento de participação do Ministério Público de Contas em eventual diligência.

Assim, à Segunda Câmara para, com urgência urgentíssima, expedir ofícios, por e-mail, à Promotoria de Justiça com atuação em Pombal, à Procuradoria da República da Paraíba e ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Paraíba - IPHAEP, noticiando-lhes a representação formulada no presente processo.

Em seguida, se possível ainda hoje, remeta-se diretamente à DIAGM 10 (Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal 10) para elaborar relatório inicial sobre a presente representação, observando o pedido cautelar em especial.

Caso exista e necessidade e a possibilidade de diligência nesse tempo de pandemia do COVID-19, expeça-se convite para o Ministério Público de Contas acompanhar, pelos e-mails indicados à fl. 10: msantos@tce.pb.gov.br (Procurador Geral Manoel Antônio dos Santos Neto) e mfilho@tce.pb.gov.br (Sub-Procurador Geral Marcílio Toscano Franca Filho).

No caso de Doutor Marcílio Franca, como foi informado o número do celular, expeça-se o convite também por WhatsApp.

No mesmo dia, a Segunda Câmara expediu os ofícios e encaminhou o processo à Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal 10 – DIAGM 10.

Em 04/08/2020, o MPC informou com fotos e imagens do Google o incremento dos danos e renovou o pedido cautelar para que o Prefeito de Pombal se abstenha de realizar qualquer tipo de intervenção no conjunto ferroviário da cidade e garanta a guarda e conservação de parte dos trilhos e madeiras indevidamente retirados, cuja petição foi prontamente encaminhada à DIAGM 10 (fls. 50/60).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 13486/20

Em 05/08/2020, a DIAGM 10, em relatório subscrito pelo Auditor de Contas Públicas (ACP) Alain Boudoux Silva, sob a chancela do Chefe de Divisão ACP Eduardo Ferreira Albuquerque e Chefe de Departamento ACP Plácido Cesar Paiva Martins Junior, após introduzir o tema, examinar a admissibilidade e detalhar os fatos, fez a seguinte análise (fls. 62/67):

“De início, vale transcrever o conteúdo do art. 23, incisos III e IV, da nossa Lei Maior:

Constituição Federal de 1988

(...)

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

No mesmo sentido, como bem destacou a Douta Procuradoria (fls. 4/5), vale destacar parte do conteúdo do Decreto nº 7.819/78, que versa sobre os tombamentos no Estado da Paraíba e determina logo em seu artigo 1º:

Art. 1º. Ficam sob a proteção e vigilância do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Paraíba, órgão desconcentrado da Secretaria da Educação e Cultura, os bens móveis e imóveis, atuais e futuros, existentes nos limites de seu território, cuja apresentação seja de interesse público, a saber:

(...)

V – ruas, logradouros, praças, largos, tudo enfim que possa caracterizar o ambiente histórico-arquitetônico, de quaisquer cidades do Estado.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 13486/20

Art. 19. Os objetos tombados não poderão, em nenhum caso, ser destruídos, demolidos, mutilados, separados, pintados ou restaurados, sob a pena de aplicação dos arts. 165 e 166 do Código Penal Brasileiro. Parágrafo Único. Tratando-se de bens pertencentes ao Estado e Municípios, a autoridade responsável pela infração do presente artigo incorrerá pessoalmente no delito.

Art. 20. Sem prévia autorização do Instituto, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandado destruir a obra ou retirado o objeto, impondo-se, neste caso, multa de cinquenta por cento (50%) do valor do objeto.

Essa positivação, essa colocação a termo, de normas no sentido de preservar o patrimônio histórico cultural tem como origem o fato de estar relacionado a tudo aquilo que é produzido, material ou imaterialmente, pela cultura de determinada sociedade que, devido à sua importância cultural e científica em geral, deve ser preservado por representar uma riqueza cultural para uma nação e para a humanidade de modo geral.

Os acervos, materiais e imateriais, estão intimamente relacionados com a identidade do local e representam uma importante fonte de pesquisa que se perpetua no tempo. Através do patrimônio histórico podemos, portanto, conhecer a história e tudo que a envolve, e aqui, no caso em questão, diz respeito à História do nosso Estado.

Não resta dúvida que a evolução, modernização e desenvolvimento de nossas cidades, devem pautar o projeto de qualquer gestor, mas nunca deve ser deixado de lado a preservação do patrimônio histórico. É de fundamental importância preservar o patrimônio local e nacional, pois ele representa a materialização da nossa história e da identidade cultural coletiva.

Sendo assim, a FTPC no cumprimento do seu mister, encaminhou o Ofício FTPC – PROGE nº 0020/20 ao Sr. Abmael de Sousa Lacerda, solicitando informações acerca da procedência ou não dos fatos mencionados.

A resposta do gestor veio por meio do Ofício GP/PMP Nº 196/2020, encaminhado ao Procurador-Geral do Parquet deste Tribunal. Dentre as informações prestadas, para surpresa de todos, está a confissão da retirada dos trilhos antigos, corroborando os fatos relatados pela FTPC, vejamos (fl. 3):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 13486/20

Os serviços realizados por esta edilidade municipal foram em trilhos secundários usados para manobra das antigas composições e que se encontravam em acelerado processo de decomposição, em sua grande maioria aterrados, com trilhos enferrujados e dormentes de madeira em franca decomposição (fotos em anexo) causando constantes acidentes aos pedestres e motociclistas que transitam por aquela área. Na área principal foram realizados apenas serviços de limpeza.

Como se observa, a ação adotada pela Prefeitura Municipal no entorno da estação ferroviária destina-se à segurança dos que usam a referida área, objetivando garantir plena acessibilidade, sem dano algum ao patrimônio histórico ou de interesse de terceiro, ressaltando que não há qualquer ação do poder público municipal na área de contenda, não havendo obra a ser paralisada, por ser ela absolutamente inexistentes.

Como pode ser constatado, houve aqui uma confissão de dano material ao patrimônio histórico em comento, e, como não bastasse, a FTPC detém um acervo fotográfico, apresentado em sua peça, que por si só comprova a descaracterização da Estação Ferroviária de Pombal, sobretudo em seu último pronunciamento, em que verifica-se recentes constatações (obtidas no dia 03/08), no qual pede urgência na expedição de medida cautelar por parte desta Corte de Contas para que maiores danos não sejam causados (fls. 2/10 e 51/57).

Diante do exposto, e sem maiores delongas, resta claro o perigo da demora em o TCE não adotar medidas restritivas, no sentido de resguardar o Patrimônio Histórico e Cultural do Estado da Paraíba”.

E, assim, concluiu a Auditoria:

*“Ante o exposto, esta Auditoria conclui pela **Pertinência** da presente Representação, restando evidenciado o prejuízo ao Patrimônio Histórico e Cultural do nosso Estado, localizado no município de Pombal. Portanto, este Órgão Técnico sugere a **CONCESSÃO de Medida Cautelar** nos termos do disposto no **art. 195, §1º do Regimento Interno** desta Corte de Contas, para evitar maiores prejuízos aos Patrimônios Municipal e Estadual, e para que medidas de reparação sejam adotadas.*

É o relatório. Decido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 13486/20

Dentre os princípios que regem a atividade administrativa estatal ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica.

Destarte, objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da Administração Pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. É finalidade, pois, do controle avaliar a gestão pública sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (atuação com eficiência, eficácia e efetividade - legitimidade).

Na visão do eminente Professor Airton Rocha da Nóbrega¹, da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, eficiência e regularidade podem ser assim avaliadas:

*“Necessário, principalmente, que se reavaliem os infundáveis procedimentos administrativos, as normas sobre normas e que se minimize o hábito do processo como instrumento de demonstração da regularidade dos atos da administração. **Regulares deverão ser tidos os atos que, dentro do contexto da legalidade, tenham sido praticados de modo eficaz e econômico para a Administração, proporcionando, de modo oportuno, sempre bons resultados para a sociedade**”.*

Com efeito, o foco do controle deverá estar no resultado auferido e nos meios empregados, jamais, isoladamente, num ou noutro. O foco tão somente no último pode leva-lo a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados alcançados, o que o colocaria na contramão da finalidade da atividade financeira do estado, qual seja **a satisfação das necessidades coletivas**. Sobre o tema, acentua, com singular propriedade, o Auditor de Contas Públicas Carlos Vale, desta Corte de Contas:

*“A atuação eficiente da auditoria pública, tanto no âmbito da regularidade dos atos e fatos administrativos, quanto, e **principalmente, no aspecto da operacionalidade**, permite à sociedade obter do poder público melhores níveis de educação, saúde, segurança, serviços urbanos, etc., o que, sem dúvida, proporciona melhor qualidade de vida para a comunidade como um todo”.*²

¹ NÓBREGA, Airton Rocha da. (Advogado e Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas). *O Princípio Constitucional de Eficiência*. In <http://www.geocities.com>.

² VALE, Carlos. *Auditoria Pública – um enfoque conceitual*. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 13486/20

Nessa toada, a Carta da República de 1988 ampliou as competências dos Tribunais de Contas, desgarrando-as das questões contábeis e legais, para alcançar os aspectos operacionais e patrimoniais da gestão, e ainda sob os enfoques da legalidade, legitimidade e economicidade:

Constituição Federal de 1988.

*Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, **operacional e patrimonial** da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à **legalidade, legitimidade, economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

*Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, **garde, gerencie ou administre** dinheiros, **bens** e valores **públicos** ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.*

*Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do **Tribunal de Contas** da União, ao qual **compete**:*

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Por simetria constitucional-federativa aplicam-se as mesmas regras aos Estados e a seus respectivos Tribunais de Contas. Eis a mesma Constituição de 1988:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

Resta, assim, evidente a competência deste Tribunal de Contas para a fiscalização operacional e patrimonial em razão da guarda, gerência e administração de bens públicos de qualquer natureza, incluindo o acervo cultural-histórico-arquitetônico, porquanto se a Constituição não especificou não cabe ao intérprete limitar a abrangência da dicção constitucional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 13486/20

No caso específico, ao menos nessa cognição preliminar, restou demonstrada a necessidade de medidas acautelatórias do patrimônio público tombado pelo Estado da Paraíba, situado no Município de Pombal.

O Ministério Público de Contas instruiu a representação com o Decreto Estadual 22.082/2001 (fl. 14), de *tombamento temático das Estações Ferroviárias, cujo patrimônio é composto pelos imóveis – estações e casas de mestre de linha, armazéns e escritórios, existentes nos seguintes municípios e distritos: ... Pombal ...*, conforme seu art. 1º.

No referido decreto, não consta a exceção ventilada pelo Prefeito de Pombal (fls. 22/23) de que poderia haver intervenção em trilhos secundários, porquanto aterrados e enferrujados. Pior, se de um lado, aparentemente, há descumprimento do decreto de tombamento **patrimonial**, de outro ainda revela descompasso aos necessários cuidados **operacionais** de manutenção do bem tombado.

O próprio DNIT (fl. 17), em 10/06/2020, promoveu Ordem de Embargo em obra de revitalização, calçamento e construção de futuro centro esportivo no entorno da Estação Ferroviária de Pombal, para *ser paralisada de imediato, sob pena de demolição ou desfazimento da obra ou serviço irregular*, o que pode até desaguar em danos financeiros ao erário.

No ponto, os Tribunais de Contas têm competência para editar medidas cautelares (tutela de urgência) com o objetivo de impedir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões, desde que presentes os requisitos exigidos para a adoção de tais medidas, quais sejam, a fumaça do bom direito (*fumus boni juris*) e o perigo na demora (*periculum in mora*). O primeiro, refletido na verossimilhança da pretensão de direito material e, o segundo, caracterizado na possibilidade da ocorrência de dano irreparável ou de difícil reparação. Este é o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF:

*“PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1- Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. 2- Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, **possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões**. 3- A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável. 4- Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem. (STF – Pleno - MS 24.510/DF, Rel. Min. Ellen Grace, Diário da Justiça, 19 mar. 2004, p. 18).”*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 13486/20

Ambos os requisitos estão presentes. O Ministério Público de Contas e a Auditoria identificaram transgressões à Constituição Federal e à legislação estadual sobre a regular guarda, gerenciamento e administração do patrimônio cultural tombado, cuja desenvoltura processual ordinária, sem a adoção da medida excepcional, pode desaguar na ocorrência de danos ao erário de difícil reparação.

Aliás, quatro dos cinco pedidos iniciais do Ministério Público de Contas já foram deferidos (fl. 30), os de receber a representação, autorizar a diligência *in loco* com sua participação, comunicar ao Ministério Público Estadual, ampliando inclusive para informar à Procuradoria da República na Paraíba, e oficiar ao IPHAEP (este último parcialmente, porquanto não foi assinado o prazo requerido naquela assentada).

Cabe, então, deferir, cautelarmente, os pedidos remanescentes de determinação à Prefeitura para se abster de realizar qualquer tipo de intervenção no conjunto ferroviário da cidade e garantir a guarda e conservação de parte dos trilhos e madeiras indevidamente retirados, e fixação de prazo ao IPHAEP para apresentar um parecer sobre a possibilidade de recuperação dos danos já incorridos no conjunto ferroviário de Pombal.

Ante o exposto, decido DEFERIR as medidas cautelares solicitadas pelo Ministério Público de Contas e pela Auditoria para:

I) DETERMINAR à Prefeitura de Pombal, sob a gestão do Prefeito, Senhor ABMAEL DE SOUSA LACERDA, de imediato, se abster de realizar qualquer tipo de intervenção no conjunto ferroviário da referida cidade e garantir a guarda e conservação de parte dos trilhos e madeiras indevidamente retirados;

II) ASSINAR O PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS, contado da publicação desta decisão, ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Paraíba – IPHAEP, sob a gestão da Diretora Executiva, Senhora TÂNIA MARIA QUEIROGA NÓBREGA, para apresentar um parecer sobre a possibilidade de recuperação dos danos já incorridos no conjunto ferroviário de Pombal; e

III) COMUNICAR a presente decisão, por ofícios encaminhados através de e-mail, à Promotoria de Justiça com atuação em Pombal, à Procuradoria da República da Paraíba, ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Paraíba – IPHAEP e à Prefeitura de Pombal.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.
João Pessoa (PB), 06 de agosto de 2020.
TCE - Gabinete do Relator.

Conselheiro André Carlo Torres Pontes

Assinado 6 de Agosto de 2020 às 08:37



Cons. André Carlo Torres Pontes

RELATOR