

GRUPO II – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 037.289/2011-0

Natureza: Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial.

Entidade: Prefeitura Municipal de Marechal Taumaturgo - AC

Responsáveis: América Indústria e Comércio Ltda. (03.746.339/0001-20); Itamar Pereira de Sá (749.992.907-82); Marechal Taumaturgo/ac (84.306.463/0001-76).

Interessado: Ministério da Integração Nacional (03.353.358/0001-96).

Recorrente: Itamar Pereira de Sá (CPF 749.992.907-82).

Representação legal: Marcus Vinicius de Sá Lima OAB/AC 2.495, procuração à Peça 53.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO CONVENIADO. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS APTOS A REFORMAR A DECISÃO RECORRIDA. PROVIMENTO. CONTAS REGULARES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Itamar Pereira de Sá (R001-Peça 54), à época, prefeito de Marechal Taumaturgo/AC, por meio do qual se insurge contra o Acórdão 1.259/2014 – 2ª Câmara (Peça 38), a seguir transcrito, em atenção ao disposto no art. 69, inciso I, do RI/TCU.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar revéis, para todos os efeitos, o Sr. Itamar Pereira de Sá, a empresa América Indústria e Comércio Ltda. e o Município de Marechal Taumaturgo/AC, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. não obstante a revelia declarada acima, deixar de responsabilizar, por questão de racionalidade administrativa e economia processual, o Município de Marechal Taumaturgo/AC em relação à irregularidade apontada nos autos acerca da aplicação da contrapartida pactuada, excluindo a referida edilidade, por conseguinte, da presente relação processual;

9.3. com base no art. 16, inciso III, alíneas c e d, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, julgar irregulares as contas do Sr. Itamar Pereira de Sá, condenando-o solidariamente com a empresa América Indústria e Comércio Ltda. ao pagamento das quantias abaixo especificadas, acrescidas dos encargos legais calculados a partir das respectivas datas, fixando-se-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação deste acórdão, para que comprovem perante o Tribunal o recolhimento da dívida aos

cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea a, da Lei Orgânica do TCU c/c o art. 214, inciso III, alínea a, de seu Regimento Interno:

Data	Valor (R\$)
22/9/2003	1.679,79
3/10/2003	5.023,50
8/10/2003	1.054,65
9/10/2003	4.137,00
4/11/2003	15.760,00
7/11/2003	541,50
10/11/2003	14.775,00
20/11/2003	320,95
21/11/2003	20.941,20
Total	64.233,59

9.4. aplicar ao Sr. Itamar Pereira de Sá e à empresa América Indústria e Comércio Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 no valor individual de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-se-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea a, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea a, do RI/TCU) o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, acrescidas dos encargos legais devidos a contar da data deste acórdão, caso não venham a ser pagas dentro do prazo ora estipulado;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos dos arts. 26 e 28, inciso II, da Lei 8.443/1992:

9.5.1. o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, se solicitado por qualquer dos responsáveis, fixando-se o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma delas os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo ao vencimento antecipado do saldo devedor em caso de não comprovação do recolhimento de qualquer parcela, conforme prevê o art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

9.5.2. a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida as notificações;

9.6. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, ao Ministério da Integração Nacional e à Procuradoria da República no Estado do Acre, neste último caso em consonância com o disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992. (sem grifos no original).

2. O Acórdão recorrido foi retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão 1.163/2015 – 2ª Câmara (Peça 87).

3. Transcrevo a seguir, excerto da instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Recursos (peça 114), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 115 e 116).

“(…)

HISTÓRICO

2. A presente Tomada de Contas Especial-TCE instaurada em razão de irregularidades constatadas em relação ao Convênio 671/2001/MI (Siafi 447.228), firmado entre o Ministério da Integração Nacional e o Município de Marechal Thaumaturgo/AC, em proveito do qual foram repassados R\$ 198.098,18, e previstos R\$ 2.000,99 a título de contrapartida, tendo por objeto à

pavimentação de ruas e à construção de ponte naquela edilidade (págs. 23 e 53 da Peça 1).

2.1. *As despesas impugnadas nestes autos correspondem, em valores originais, a R\$ 64.726,96, ou seja, aproximadamente 32,67% dos R\$ 198.098,18 repassados pela entidade concedente, e estão relacionadas ao fato de que parte das obras realizadas não obedeceu ao projeto básico ajustado nos aspectos quantitativos e qualitativos, segundo constatou-se em inspeção in loco (págs. 151-169 da Peça 1).*

2.2. *No âmbito desta Corte de Contas, os responsáveis, dentre eles o ora recorrente, foram regularmente citados pela unidade técnica e optaram por se manter silentes, restando caracterizada a revelia e a consequente possibilidade de se dar continuidade ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 (item 9.1 do Acórdão recorrido), o que, associados aos fatos e as provas aduzidas na TCE, motivou esta Casa a julgar irregulares as suas contas, em primeira instância administrativa, imputando débito solidário e cominando-lhe multa individual.*

2.3. *Irresignado com a decisão do TCU, o ex-prefeito interpôs o presente recurso de reconsideração, que se fundamenta nas alterações que, adiante, passar-se-á a relatar.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. *Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade efetuado por esta Secretaria (Peça 76), ratificado pelo Exmo. Ministro Raimundo Carreiro (Peça 79), que concluiu pelo conhecimento do recurso de reconsideração, nos termos dos art. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do RI/TCU suspendendo-se os efeitos dos itens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão recorrido (numeração de acordo com as devidas correções materiais) em relação ao recorrente e à Empresa condenada, por se tratarem de circunstâncias objetivas.*

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. *Constitui objeto do presente recurso definir se houve o cumprimento integral do objeto com a correta execução dos serviços acordados.*

5. Do cumprimento integral do objeto com a correta execução dos serviços acordados.

5.1. *Pondera que “não houve na execução do convênio em espeque, qualquer malversação de verba pública, ou desvios de recursos financeiros ou materiais, sendo certo que, o que o houve, de fato, foi uma adequação do projeto à realidade do local”, com fundamento nos seguintes argumentos (Peça 54):*

a) informa que “o Responsável, ao se deparar com a impossibilidade de executar o Projeto Básico nos moldes em que foi idealizado, adequou sua execução físico-financeira ao que era tecnicamente viável e procedeu à sua integral aplicação, passando a executar, na Rua Luiz Martins, não apenas 102 metros de rua, mas 208,60 m (duzentos e oito metros e sessenta centímetros), com uma largura de 6,15 m, e calçada na metragem projetada (1,00 m), porém apenas de um lado da via, mas em toda sua extensão, ou seja, 208,60 m. Por seu turno, na Rua Francisco Bonifácio, a obra foi executada um pouco a menor, (dos 123 m foram executados 100), em razão da necessidade de construção de um bueiro, sem o qual não seria possível a pavimentação da referida via pública”;

b) entende que “não houve alteração de objeto, haja vista que este é o de Pavimentação das Ruas Luiz Martins e Francisco Bonifácio da Costa, tendo sido feita uma alteração somente na parte de execução, com a mudança de comprimento e largura”;

c) compreende que o “Plano de Trabalho integra o convênio. Contudo não é o próprio convênio, mas um apêndice em que são consignadas metas de prazo e execução”;

d) obtempera que observou o princípio da eficiência;

e) requer seja considerada “REGULAR a execução do Convênio nº 671/2001, ante a comprovada probidade com que os recursos foram aplicados, sempre no estrito limite do interesse público ou que, caso assim não entendam os Conspícuos Ministros, sejam as contas consideradas REGULARES COM RESSALVAS, ante a absoluta inocorrência de dano ao erário e ante a comprovada boa-fé do Gestor” (ênfases do original).

Análise:

5.2. De plano, esclareça-se, preliminarmente, que o recorrente teve julgadas irregulares suas contas, por esta Corte, em primeira instância administrativa, pela inexecução parcial do Ajuste, o que foi devidamente comprovado pela inspeção no local onde os serviços deveriam ter sido plenamente executados e reafirmado, em sede recursal, pelo próprio recorrente.

5.3. Insta ressaltar que não cabia a Administração Municipal alterar a qualquer tempo o que havia firmado com o Órgão Concedente, sem a devida anuência formal deste e sem a regular formalização do correspondente ato administrativo.

5.4. Entendimento diverso tornariam inócuas todas as tratativas preliminares para formalizar e aprovar o referido Ajuste, tornando sem efeito a apresentação do respectivo projeto e sua respectiva aprovação prévia, cuja liberação de recursos depende primordialmente da aprovação do Órgão Concedente.

5.5. Pondera-se, outrossim, que as exigências legais não se dobram ante as necessidades momentâneas e as mudanças temporais, pois há que se respeitar as previsões legais, além de atuar segundo o princípio da legalidade. Obrigação que cresce de importância quando se trata da utilização descentralizada dos recursos públicos colocados à disposição da população.

5.6. Portanto, cabia precipuamente as autoridades responsáveis zelar pelo exato cumprimento do objeto e conseqüente consecução do objetivo proposto, em seus exatos termos, adotando gestão transparente com a conseqüente demonstração cabal do correto uso dos recursos públicos postos à sua disposição.

5.7. Cabe ressaltar que além de descumprir o Termo Simplificado do Convênio (págs. 23 e 53 da Peça 1) que previa, dentre as obrigações do Conveniente, o compromisso de:

a) promover a execução do objeto do convênio na forma e prazos estabelecidos no Plano de Trabalho;

b) aplicar os recursos discriminados exclusivamente na consecução do objeto;

(...)

d) assegurar o provimento tempestivo dos recursos complementares necessários à execução do objeto;

(...)

g) comprovar o bom e regular emprego dos recursos recebidos, bem como os resultados alcançados;

h) assumir todas as obrigações legais decorrentes de contratações necessárias à consecução do objeto;

i) manter o Órgão Concedente informado sobre quaisquer eventos que dificultem ou interrompam o curso normal de execução do convênio; (ênfases acrescidas)

5.8. Note-se que o recorrente assumiu, inclusive, o compromisso de providenciar os recursos complementares necessários à execução do objeto.

5.9. Destarte, reforça o juízo de valor proferido na decisão recorrida os diversos documentos

nos quais o recorrente firmou de próprio punho que executara aquilo que fora acordado.

5.10. Dentre eles, em 16/5/2003, o recorrente informa atraso nos serviços, mas não a necessidade de modificação ou a falta de recursos (pág. 43 da Peça 1). Momento que o ajuste já havia expirado, em 13/5/2003, e, por isso, a demanda foi negada (pág. 45 da Peça 1).

5.11. Novamente, em 24/11/2003, o recorrente informa que toda a documentação está a disposição do Órgão Concedente, mas não informa qualquer alteração ou que faltou recurso para executar todo o ajuste (pág. 51 da Peça 1).

5.12. Anteriormente, em 21/11/2003, firmou de próprio punho, no Relatório de Cumprimento do Objeto à pág. 73 da Peça 1, para fins de prova, que executou integralmente e de acordo com as normas técnicas vigentes o objeto conveniado.

5.13. Igualmente, elucidativo que o Contrato 10/2002 (págs. 101-107 da Peça 1), firmado entre a Prefeitura e a Empresa contratada, previa a pavimentação das duas ruas na largura prevista no Convênio, conforme Termo de Homologação e Adjudicação à pág. 111 da Peça 1. Bem como, as notas fiscais da empresa contratada atestam a prestação do serviço de duplicação das vias nos exatos termos do ajuste (págs. 113-125 da Peça 1).

5.14. Diversamente do que fora encontrado na inspeção (págs. 151-170 da Peça 1) e das alegações que o recorrente faz neste momento processual

5.15. Sobressai, portanto, no caso concreto, que somente atuando nos exatos ditames legais haverá a aplicação dos recursos públicos com a devida transparência e publicidade, princípios inerentes a esta atividade pública. Do contrário, o controle dos recursos estará sendo burlado. Escancarando, assim, inúmeras possibilidades de desvio e malversação dos valores que deveriam ser utilizados única e exclusivamente em benefício do bem comum.

5.16. Saliente-se, no caso concreto, a ampla e a irrestrita oportunidade ofertada ao gestor e a empresa contratada durante a visita do engenheiro da Funasa, em 13/5/2004, de afastar quaisquer dívidas que ainda pairavam sobre cada um dos itens avaliados detidamente naquelas oportunidades, que registrou, inclusive, que foi “recebido pelo Prefeito Municipal, Sr. Itamar Pereira de Sá, que designou o Engº Antônio Pantoja Vieira Neto para me acompanhar ao local onde a Prefeitura executou os serviços de Pavimentação de Ruas — Rua Luiz Martins e Francisco Bonifácio - e Construção de uma Ponte na Rua Luiz Martins, objetos do convênio acima referido”.

5.17. Não se constituindo, portanto, em alegação e em documentação idônea para afastar o débito outrora imputado. Pois, na lição do Exmo. Ministro do STF Luiz Fux, há que se considerar a “coerência do relato em relação ao contexto”, sendo necessária a verossimilhança de versões contra as quais “a simples negativa genérica não é capaz de desconstituir o itinerário lógico que leva a condenação”.

5.18. Alterca o defendente, outrossim, a inexistência de emprego irregular dos recursos, de desvio de recursos ou locupletamento por parte do responsável. Destaca-se, neste sentido, que, conforme se demonstrou no Relatório do Acórdão recorrido que o julgamento pela irregularidade das contas, com a conseqüente apuração de débito e a aplicação de multa ao responsável, decorreu exatamente da falta de comprovação da regular aplicação dos recursos federais, logo não há como comprovar seu emprego regular, pelo contrário a falta de comprovação da destinação dos recursos federais demonstra, por si só, potencial desvio de finalidade de recursos e comprovado dano ao Erário.

5.19. A ausência de comprovação da execução do Convênio é incapaz de alterar o juízo de valor outrora firmado, remanescendo o débito parcial apurado. Por sua vez, a aplicação de multa decorreu deste julgamento em débito, cujo respaldo jurídico se encontra no art. 57 da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, conclui-se que a ausência de comprovação da execução correta e integral do Convênio é incapaz de alterar o juízo de valor outrora firmado, remanescendo o débito parcial apurado.

6.1. Ante o exposto, não foi trazido aos autos nenhum argumento que detenha o condão de modificar o julgado de origem, Acórdão 1.259/2014, retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão 1.163/2015, ambos da 2ª Câmara do TCU, motivo por que este não está a merecer reforma, devendo ser, por consequência, prestigiado e mantido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I e 33 da Lei 8.443/1992 e art. 285 do RI/TCU:

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto por Itamar Pereira de Sá (CPF 749.992.907-82) e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar conhecimento às entidades/órgãos interessados, ao Ministério da Integração Nacional, à Procuradoria da República no Estado do Acre e ao recorrente da deliberação que vier a ser proferida.

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

4. O Ministério Público junto ao Tribunal, representado pelo Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico, divergiu do encaminhamento proposto pela Secretaria de Recursos, nos termos do Parecer acostado aos autos à peça 117, a seguir transcrito.

“Trata-se de Recurso de Reconsideração (peça 54) interposto pelo Sr. Itamar Pereira de Sá (ex-prefeito do Município de Marechal Thaumaturgo/AC, CPF 749.992.907-82) contra o Acórdão 1.259/2014 (peça 38), mantido pelo Acórdão 1.163/2015 (peça 87), ambos da Segunda Câmara, por meio do qual o Tribunal, considerando revéis os responsáveis gestor e município, afastou a responsabilidade do município e julgou irregulares as contas do responsável ora recorrente, com fulcro no art. 16, III, “c” e “d”, da Lei 8.443/92, condenando-o em débito solidário com a empresa contratada e aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 57 da referida lei.

Em linhas gerais, o recorrente salienta que não houve desfalque ou desvio, mas aplicação dos recursos dentro da finalidade do convênio, mas apenas adequações na execução, dada a impossibilidade de se realizar o projeto básico nos moldes inicialmente previstos. Aduz que sequer houve alteração de objeto, pois continuou sendo a pavimentação das ruas Luiz Martins e Francisco Bonifácio da Costa, tendo havido apenas alteração de parte da execução, com mudança de comprimento e largura e necessidade prévia da construção de um bueiro. Pondera ainda que agiu com base no princípio da eficiência e atento às necessidades da coletividade e reais possibilidades daquela obra pública.

Após a instrução regular, considerando que as razões recursais não são capazes de reformar a deliberação recorrida, a proposta da SERUR é no sentido de que o recurso seja conhecido e, no mérito, negado provimento.

Nesse sentido, ressalta a análise que a inexecução parcial do objeto foi constatada mediante inspeção no local onde os serviços deveriam ter sido plenamente executados, bem como que não poderia a prefeitura alterar unilateralmente o objeto, retirando o efeito do projeto previamente aprovado pelo órgão concedente. Também se enfatiza o dever do gestor de atuar em conformidade

com o princípio da legalidade, não cedendo às demandas momentâneas, para concluir que competia ao ex-prefeito ter zelado para que os recursos fossem aplicados exatamente da forma pactuada e que providenciasse por recursos complementares, caso verificasse serem necessários à execução, e que informasse ao órgão concedente quaisquer óbices ou interrupções ao curso das obras.

Feito esse relato, pedimos vênias para divergir da proposta da SERUR (peça 114) e propormos no sentido de conhecer e, no mérito, dar provimento ao recurso, para reformar a deliberação recorrida, de modo que sejam julgadas regulares com ressalva as contas do responsável, dando-lhe quitação, ademais, aproveitando-se os efeitos com relação à empresa corresponsável não recorrente, nos termos do art. 281 do RI/TCU.

Primeiramente, vale ressaltar que os responsáveis foram condenados à revelia e as razões recursais ora analisadas consistem na primeira contraposição entre as imputações dessa tomada de contas especial com as justificativas dos responsáveis, no caso, do próprio gestor.

É razoável concluir que não houve prejuízo ao erário, tampouco locupletamento ou prática de atos visando finalidade diversa, apenas desvio de objeto, com uma pavimentação quantitativa e qualitativamente diversa, mas ainda contemplando as necessidades do município, em que pese essas alterações unilaterais do projeto.

Nada obstante alguma discrepância entre o Relatório de Cumprimento do Objeto, o contrato firmado com a empresa (peça 1, p. 101-107) e a documentação de realização de despesas, no que mencionam uma execução inteiramente em conformidade com o convênio (peça 1, p. 23) e respectivo projeto básico, sem ressaltar tais alterações unilaterais, tem-se que o próprio Relatório de Inspeção do órgão concedente (peça 1, p. 151-170) registra a execução de objeto parcialmente diversa, contudo, registra uma execução relacionada aos valores repassados. Mais especificamente, a inspeção aponta a pavimentação de ruas em largura e comprimento diversos do previsto, bem como acréscimo não autorizado de serviços, tais como as construções de bueiro e calçada.

Não se desconhece a necessidade de observância aos termos do convênio e respectivo detalhamento de objeto, todavia, não parece razoável imputar um débito ao responsável em razão dessa execução parcialmente diversa, mas útil, considerando que tais obras passaram a integrar o patrimônio do município e serviram à coletividade local. Ademais, a parcela divergente do objeto também não se mostra significativa em relação ao valor total repassado e cuja execução foi considerada regular.

Conforme dito anteriormente, não há evidências de que o responsável tenha se locupletado ou praticado atos com finalidade diversa do interesse público pactuado, sendo que as despesas realizadas estão documentadas nos autos e se relacionam ao objeto e empresa contratada para a execução.

Nessas condições, resulta que uma parcela do objeto executado discrepou do objeto previsto e previamente autorizado pelo órgão concedente nos quantitativos e qualitativos, conforme constatado em inspeção, mas a mesma fiscalização registrou também execução diversa relacionada ao objeto de pavimentação das ruas Luiz Martins e Francisco Bonifácio, sendo possível relacioná-la com a utilização dos valores repassados e com a empresa contratada pela conveniente para realizar o objeto do convênio em análise.

Em que pese o parcial desvio de objeto, abstermo-nos também de propor a irregularidade das contas com aplicação de multa ao responsável, por motivos de racionalização processual e por não se ter verificado nos autos locupletamento ou prática de atos com finalidade diversa, tampouco valores federais com destinação desconhecida. Além disso, cabe ponderar acerca do longo transcurso de tempo desde assinatura do Convênio 671/2001, em 31/12/2001, com envio da prestação de contas final recebida em 26/11/2003, tendo sido o objeto vistoriado

contemporaneamente, em 13/5/2004, entretanto, até o presente momento sem julgamento da tomada de contas especial e sem justo motivo para tal demora processual. Sobre os valores de contrapartida proporcional cuja aplicação no objeto não foi comprovada também não propomos outras medidas, considerando a baixa materialidade e a racionalização processual.

Desse modo, com vênias por divergir da proposta da SERUR (peça 114), propomos conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Itamar Pereira de Sá (ex-prefeito do Município de Marechal Thaumaturgo/AC, CPF 749.992.907-82) e, no mérito, dar-lhe provimento, para reformar o Acórdão 1.259/2014 (peça 38), mantido pelo Acórdão 1.163/2015 (peça 87), ambos da Segunda Câmara, com vistas a julgar regulares com ressalva as contas do responsável, aproveitando-se os efeitos com relação à empresa corresponsável não recorrente, América Indústria e Comércio Ltda. (CNPJ 03.746.339/0001-20), nos termos do art. 281 do Regimento Interno/TCU, portanto, afastando-lhes a condenação em débito e as multas individuais aplicadas, remanescendo apenas o julgamento pela regularidade com ressalva das contas do gestor.”.