

**TC 018.162/2015-0**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial (Recurso de Reconsideração)

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de São Bentinho/PB.

**Recorrente:** Francisco Andrade Carreiro (CPF: 350.860.684-87).

**Advogados:** Johnson Gonçalves de Abrantes (OAB/PB 1663). Procuração à peça 20.

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Sumário:** Tomada de contas especial. Convênio com o Ministério da Integração. Construção de açude. Não envio da prestação de contas final. Alegação de responsabilidade da prefeita sucessora não acolhida. Contas Irregulares. Débito. Multa. Recurso de reconsideração. Envio de documentação complementar a título de prestação de contas ao Ministério da Integração. Possibilidade de o empreendimento oferecer funcionalidade à comunidade beneficiada. Envio de documentação incompleta pelo recorrente. Extrato bancário ilegível. Proposta de diligências.

## INTRODUÇÃO

1.1. Cuida-se de recurso de reconsideração (peça 47) interposto por Francisco Andrade Carreiro, ex-prefeito do Município de São Bentinho/PB (gestões 2006-2012), contra o Acórdão 9.439/2016-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro (Peça 25), nos autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional, instaurada em razão do não envio da prestação de contas final do Convênio 1.111/2008 (Siafi 652.663, peça 1, p. 153-167), celebrado com aquele Ministério, com o objetivo de construir açude na comunidade de Forquilha.

1.2. Foram repassados para execução do objeto R\$ 2.500.000,00, além de R\$ 77.320,00 previstos como contrapartida da convenente, com as ordens bancárias emitidas nas datas de 10/8/2011, 2/2/2012 e 16/11/2012 (peças 2, p. 129, 6, p. 280, 7, p. 242 e 9, p. 127-131).

1.3. Na instrução à peça 13, constatou-se que os recursos haviam sido gastos na gestão do Sr. Francisco Andrade e que a sucessora, Sra. Giovana Leite, era responsável pela prestação de contas. Não tendo condições de apresentá-la, a gestora tomou das medidas legais cabíveis, tendo sua responsabilidade afastada nestes autos.

1.4. A unidade técnica concluiu pela rejeição dos argumentos apresentados pelo responsável e pela sua condenação em débito pelo valor total transferido para construção do empreendimento, além da aplicação de multa (peças 22-23).

1.5. Em sentido diverso, o pronunciamento do representante do MPTCU, Lucas Rocha Furtado, pugnou por acatar a realização de 90% das obras, baseando-se em pareceres técnicos do órgão concedente que apontaram a existência de funcionalidade aparente da barragem e propôs a redução do valor do débito para 10% do montante originalmente imputado (peça 26).

1.6. O Ministro Relator do Acórdão recorrido (peça 26), entretanto, considerou que a ausência da prestação de contas impediu o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas efetuadas, bem como ponderou que as irregularidades técnicas identificadas nos serviços realizados na barragem eram de tal magnitude que não justificavam o afastamento do débito integral, acolhendo o pronunciamento original da unidade técnica.

1.7. Foi então prolatado o Acórdão 9.439/2016-TCU-2ª Câmara (peça 25), relator o Exmº Ministro Raimundo Carreiro, que julgou irregulares as contas do ex-prefeito, condenando-o em débito e multa.

1.8. Inconformado com o *decisum* proferido pelo Tribunal, insurge-se o Sr. Francisco Andrade Carreiro, interpondo recurso de reconsideração (peça 47).

## **EXAME PRELIMINAR**

### **2. Da documentação apresentada e das razões técnicas da empresa executora (peça 47)**

2.1. O recorrente afirma que, após diversas tentativas, conseguiu obter cópia da documentação relativa à prestação de contas junto à atual gestão da Prefeitura de São Bentinho/PB, que atestariam a correta e regular construção do Açude Comunitário de Forquilha”, documentos esses que afirma ter enviado, em sua totalidade, ao Ministério da Integração Nacional, e que ora diz juntar ao recurso (p. 3).

2.2. Aduz restar descaracterizado o dolo em sua conduta, vez que atendido o interesse público (p. 3)

2.3. Argumenta que a condenação do recorrente a restituir a integralidade do montante repassado do convênio implicaria em injustiça e enriquecimento ilícito da União (p. 4), tendo em vista que a obra se encontra concluída em 90% quando o requerente saiu da gestão municipal e se encontra em plena funcionalidade.

2.4. Assevera que as supostas irregularidades apontadas pelo Ministro Relator se encontram elididas por parte da Construtora Extra, Construções e Incorporações Ltda., que fora contratada para executar a construção do açude público. Afirma estar a obra completa e beneficiando diretamente a população do Município de São Bentinho/PB (p. 4).

2.5. Afirma não existir nos autos qualquer comprovação de que o recorrente tenha se enriquecido ilicitamente, como exige a referida lei (sic), não podendo uma condenação tomar por base apenas suposições ou incertezas, sob pena de afronta à legislação (p. 5).

2.6. Menciona doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, para argumentar que o sem-número de leis, decretos, portarias e regulamentos tornam impraticável a aplicação do princípio segundo o qual “todos devem conhecer a lei”, considerando ainda que algumas normas admitem diferentes interpretações e são aplicadas por servidores públicas estranhos à área jurídica, exigindo bom senso na aplicação da Lei de Improbidade (p. 5-6).

2.7. Aponta ausência de má-fé, dolo, culpa ou locupletamento ilícito pelo recorrente, e requer sejam as contas julgadas regulares bem como reconhecidas as despesas aplicadas na obra objeto do Convênio nº 1.111/2008 (p. 6-7).

## Análise

2.8. Com efeito, o eventual acolhimento das razões recursais do requerente depende do reconhecimento da validade de dois aspectos relativos à prestação de contas que ora se encaminha: i) a execução física do objeto e ii) a adequação financeira, com o estabelecimento do devido nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e as despesas efetuadas.

2.9. Nesse sentido, o que se afigura, *prima facie*, à luz da documentação trazida aos autos pelo requerente, é que o nexo financeiro se encontra prejudicado pela ausência de extratos bancários que demonstrem o destino dos recursos oriundos da avença, bem como dos documentos fiscais correspondentes.

2.10. Nesse particular, o recorrente junta apenas um documento (peça 47, p. 20), o qual denomina de extrato de aplicação financeira, mas se mostra totalmente ilegível. Necessário se faz que sejam juntados os extratos bancários da conta corrente da avença, a fim de se constatar a devida destinação dos recursos financeiros.

2.11. Para tanto, o recorrente juntou requerimentos dirigidos à Prefeitura Municipal de São Bentinho/PB (peça 47, p. 15-19), no sentido de requerer a documentação fiscal relativa ao convênio, a qual teria sido apenas parcialmente encaminhada com o referido extrato ilegível, tendo em vista que não teriam sido encontrados os demais documentos nos arquivos da Prefeitura. A documentação solicitada ao Município pelo requerente inclui:

Empenho: 0027162 - data: 19/11/2012 - valor: R\$ 1.062.668,13;

Empenho: 0027171 - data: 19/11/2012 - valor: R\$439.331,89;

Nota Fiscal no valor: R\$ 1.062.668,13 e recibo;

Nota Fiscal no valor: R\$439.331,89 e recibo;

Guia e comprovante de recolhimento de INSS no valor: R\$ 1.062.668,13;

Guia e comprovante de recolhimento de INSS no valor: R\$439.331,89;

Guia e comprovante de recolhimento do ISS no valor: R\$ 1.062.668,13;

Guia e comprovante de recolhimento do ISS no valor: R\$ 439.331,89;

Extrato Bancário da referida conta: Ag: 0521-5 Conta 20.323-8 no período de NOV/2012; DEZ/2012 e 01/01/2013 até a data atual.

Extrato da aplicação financeira Bancário da referida conta: Ag: 0521-5 Conta 20.323-8 no período de NOV/2012; DEZ/2012 e 01/01/2013 até a data atual.

2.12. O ex-Prefeito junta ao recurso, ainda, Ofício dirigido ao Ministro da Integração Nacional (peça 47, p. 9), no qual afirma estar enviando a documentação completa relativa à prestação de contas, a seguir descrita:

1 - Relatório de Execução Físico-Financeira;

2 - Demonstrativo da Receita e Despesa;

3 - Relação de Pagamento;

4 - Relação de Bens;

5 - Conciliação Bancária;

6 - Notas de Empenho;

7 - Notas Fiscais;

8 - Recibos;

9 - Guias de pagamento do INSS;

10- Guias de pagamento do ISS e IRRF;

11 - Extratos Bancários;

12 - Boletins de Medição com suas respectivas Memórias de cálculos.

2.13. Da documentação ali discriminada, apenas foram juntados ao presente recurso de reconsideração o relatório de execução físico-financeira (peça 47, p. 10), o demonstrativo da receita e da despesa (peça 47, p. 11), a relação de pagamentos (peça 47, p. 12), a relação de bens (peça 47,

p. 13), conciliação bancária (peça 47, p. 14) e o referido extrato ininteligível (peça 47, p. 20). Não foram juntados **notas fiscais, recibos, guias de pagamento do INSS e ISS, extratos bancários e boletins de medição com respectivas memórias de cálculo.**

2.14. Em contato telefônico com a Coordenação de Prestação de Contas da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional, no dia 3/11/2017, foi informado a esta Secretaria que realmente o processo lá existente, de número 59050.001688/2008-68, relativo à prestação de contas do Convênio 1.111/2008, Siafi 652.663, recebeu documentação do recorrente, mas que tal material encontra-se pendente de análise pela Coordenação Técnica e pela Coordenação Financeira.

2.15. Deve-se considerar na presente análise introdutória que o recorrente foi responsabilizado no acórdão recorrido em razão de “irregularidades graves que têm que ser punidas com o rigor necessário por esta Corte de Contas”, conforme consignado no voto condutor à peça 26, p. 2, item 15. No mesmo voto condutor do *decisum*, ficou ainda assinalado:

22. No caso concreto, só pelas fotografias acostadas à peça 9 (fl. 207), pode-se perceber a imprestabilidade da obra para a população local. São irregularidades tão graves que já justificam a imputação do débito pelo valor total repassado, como: o desmatamento da bacia hidráulica não foi executado em alguns pontos que serão alagados; o sangradouro foi executado com divergências geométricas do projeto executivo; a tomada d'água foi executada mais próxima da ombreira direita do vale, diferentemente da posição indicada em projeto, que é próximo à ombreira esquerda; foi aferida uma extensão de 57m de tubulação de 0250mm, enquanto o projeto executivo prevê uma extensão de 81,5m; a execução da caixa de jusante para proteção dos registros está diferente da solução indicada no projeto; conexões estão em desacordo com o projeto e na caixa de jusante estavam previstos dois registros chatos com flange e, além de ser executado somente um; execução de obras em desacordo com o Projeto Básico; muro do sangradouro executado em desconformidade com o projeto; desnivelamento da soleira da barragem; caixa de proteção dos registros com escada cheia de terra, a jusante; desemboque à jusante da tomada d'água, em desacordo com o projeto; tomada d'água e tela de proteção em desacordo com o projeto (peça 9, fls. 203/210).

2.16. Ou seja, o recorrente foi condenado em débito e multa tanto pela **não apresentação da prestação de contas** quanto pelas **irregularidades técnicas identificadas** durante as inspeções feitas nas obras e serviços realizados pelo Ministério da Integração.

2.17. Nesse particular, o recorrente envia junto ao recurso de reconsideração manifestação técnica feita pela Empresa executora do empreendimento, Construtora Extra, Construções e Incorporações Ltda., na qual a contratada faz observações quanto aos apontamentos feitos pelos técnicos do Ministério da Integração, no sentido de justificar eventuais modificações/adequações na execução dos serviços (peça 47, p. 22-27). O recorrente não informa se tal manifestação foi enviada ao Ministério da Integração junto com a documentação da prestação de contas.

2.18. Cumpre salientar que, não obstante a decisão vergastada ter-se manifestado pela rejeição integral das despesas realizadas, o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), em seu parecer (peça 24), levou em consideração Relatório de Visita Técnica do Órgão concedente (peça 9, p. 203 e ss.), que se pronunciou, após visita *in loco* ao empreendimento, pela **funcionalidade aparente da represa**, não obstante as falhas identificadas que não comprometiam os serviços realizados até então, realizados no percentual de 90% da meta estipulada.

2.19. Diante do exposto, havendo possibilidade de que as obras realizadas no açude resultem em serventia para a comunidade de Forquilha, e que haja possibilidade do estabelecimento do nexo financeiro entre os recursos do Convênio 1.111/2008 e as despesas executadas, entende-se necessário, preliminarmente ao exame de mérito, diligenciar ao Ministério da Integração para que proceda à análise da documentação encaminhada pelo Sr. Francisco Andrade Carreiro a título de

prestação de contas, sob o ponto de vista técnico e financeiro, encaminhando suas conclusões a este Tribunal, no prazo de 60 dias, enviando igualmente a esta Corte, além dos pareceres técnicos emitidos, toda a documentação encaminhada pelo responsável.

2.22. Será proposto ainda o envio ao Ministério da Integração da referida manifestação técnica da Empresa Construtora Extra, Construções e Incorporações Ltda.

2.21. Do mesmo modo, propõe-se diligenciar ao Banco do Brasil, agência 0521-5, para que disponibilize a esta Corte os extratos bancários da conta 20.323-8 no período de agosto/2011 até a data atual, bem como extrato da aplicação financeira da referida conta no mesmo período.

## **OUTRAS INFORMAÇÕES**

3.1. À peça 48 foi juntada resposta de comunicação, enviada pela Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Integração Nacional, acerca de providências adotadas em atenção aos subitens 9.7 e 9.8 do Acórdão 9.439/2016-TCU-2ª Câmara, *verbis*:

9.7. recomendar ao Ministério da Integração Nacional que busque adotar providências com vistas a viabilizar tratativas com o Município de São Bentinho/PB no intuito de empreender as ações que se façam necessárias para a conclusão do Açude Comunitário na Comunidade de Forquilha, uma vez que a parcela da obra executada com recursos do Convênio 1.111/2008 (Siconv 026153/2008 -Siafi 652663) não trouxe os benefícios esperados para a coletividade administrada;

9.8. dar ciência da recomendação contida no item 9.7 supra, bem assim deste Acórdão e do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Ministro Supervisor da Área, para que adote as providências que entender cabíveis;

3.2. Foram encaminhados a este Tribunal, por intermédio da Assessoria Especial de Controle Interno, Despacho e Nota Técnica subscritos por analista de infraestrutura daquele Ministério, apontando a necessidade da realização de Relatório de Diagnóstico com as características atuais da barragem do Açude Forquilha, com descrição detalhada das condições atuais, ao tempo em que informa não haver previsão orçamentária na LOA 2017 para realização do referido Relatório ou para reparo/reconstrução do açude, e recomendando que a conveniente, no caso, a Prefeitura de São Bentinho/PB, elabore o referido relatório, e somente após o envio do material, seja definida a alocação de recursos para as ações estruturantes que se façam necessárias.

3.3. Referido Ofício foi enviado a esta Corte em 28/6/2017, dois meses após o envio, pelo responsável, da documentação relativa à prestação de contas ao Ministério da Integração.

3.4. Nesse sentido, propor-se-á o envio da referida manifestação à Coordenação de Prestação de Contas da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional, para que, à luz dos elementos enviados pelo responsável, ratifique ou não o posicionamento expendido na Nota Técnica nº CGAPR nº 045/2017/SIH/DOH/CGAPR (peça 48, p. 4-7)

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

4.1. Ante o exposto, propõe-se:

a) a realização de diligência à Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional, por meio da Coordenação de Prestação de Contas, para que, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar do recebimento da presente comunicação, encaminhe a esta Secretaria de Recursos análise conclusiva da prestação de contas encaminhada intempestivamente ao Ministério pelo Sr. Francisco Andrade Carreiro, relativamente ao Convênio 1.111/2008, Siafi 652.663, processo de prestação de contas nº 59050.001688/2008-68, à luz dos elementos enviados pelo responsável, acompanhada da documentação encaminhada ao Ministério pelo responsável; e.



b) diligenciar ao Banco do Brasil, Agência 0521-5, para que disponibilize a esta Corte os extratos bancários da conta corrente 20.323-8 e conta da aplicação financeira em nome da Prefeitura Municipal de São Bentinho, desde a data da abertura até a data de encerramento, bem como encaminhe a microfilmagem legível dos cheques, ordens bancárias, Transferências Eletrônicas Disponíveis (TEC), DOC, etc., indicando os beneficiários dos mesmos e eventuais endossos.

TCU/Secretaria de Recursos/4ª Diretoria, em 3/11/2017.

Jean Claude O'Donnell Braz Pereira

Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 8183-3