TC 023.480/2009-8

Tipo: Tomada de Contas Especial (Recurso de revisão)

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Manaíra/PB

Recorrente: José Simão de Sousa (CPF 287.711.504-63)

Advogado: Newton Nobel Sobreira Vita (OAB/PB 10.204). (Procuração: peça 142)

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO ATINGIMENTO INTEGRAL DO OBJETO PACTUADO NO CONVÊNIO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. FALTA DE COMPROVAÇÃO DO NEXO CAUSAL ENTRE OS RECURSOS FEDERAIS E A DESPESA REALIZADA PARA CONCLUSÃO DA OBRA. NEGAR PROVIMENTO.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Sr. José Simão de Sousa (peças 167-168), contra o **Acórdão TCU 4.772/2011-1ª Câmara** (peça 5, p. 40-41), de Relatoria do Exmo. Ministro Marcos Bemquerer.

1.1 A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

> 9.1. Considerar revel no presente processo Construtora Xico's Ltda., nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92;
>
> 9.2. Rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Simão de Sousa, com base no art. 12, inciso II e § 1º, da Lei 8.443/92;
>
> 9.3. Julgar irregulares as contas dos responsáveis, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/92;
>
> 9.4. Condenar o Sr. José Simão de Sousa e a Construtora Xico's Ltda., solidariamente, ao pagamento do débito no valor total original de R$ 22.820,00 em 13/6/2002, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora, nos termos da legislação vigente, a partir das datas mencionadas até a data do efetivo recolhimento, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da ciência, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida à FUNASA, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU;
>
> 9.5. Aplicar ao Sr. José Simão de Sousa e à Construtora Xico's Ltda., individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 c/c os arts. 214, inciso III, alínea "a", e 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R$ 4.000,00, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente da data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
>
> 9.6. Autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58841046.

9.7. Autorizar, desde logo, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/92 c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o pagamento das dívidas em até vinte e quatro parcelas mensais e consecutivas, se solicitado pelo responsável, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada parcela os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor, além de informar aos responsáveis que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU;

9.8. Enviar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92, c/c o art. 209, § 6º, do Regimento Interno do TCU, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis

HISTÓRICO

2. Trata-se de TCE instaurada pela Funasa/PB em razão do não cumprimento do objeto pactuado do Convênio 394/2001 celebrado com a Prefeitura Municipal de Manaíra/PB, que tinha como objeto a construção de melhorias sanitárias domiciliares, com vigência prevista para o período de 21/12/2001 a 21/2/2003 (peça 1. p. 14-21 e 35).

3. Os recursos previstos para implementação do objeto do convênio foram orçados em R$ 73.698,70 à conta da concedente, liberado pela Ordem Bancária 164 de 1/1/2002, com crédito em conta corrente em 11/1/2002 (peça 1, p. 29 e 173) e os R$ 3.698,70 de contrapartida.

4. Após regular citação (peça 4, p. 39) e instrução de mérito da Unidade Técnica (peça 5, p. 24-28), considerando a divergência levantada pelo Parquet (peça 5, p. 30-32), por meio do **Acórdão TCU 4.772/2011-1ª Câmara** (peça 5, p. 40-41), as contas da construtora Xico's Ltda. e do Sr. José Simão de Sousa foram julgadas irregulares. Na ocasião, os responsáveis foram condenados, solidariamente, ao pagamento do débito no valor original de R$ 22.820,00 em 13/6/2002, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora. Também foram aplicadas multas, individualmente, com base no art. 57 da Lei 8.443/1992.

5. Para a aferição do débito, conforme análise contida no Voto do Ministro Relator (peça 5, p. 38-39), considerou-se a visita técnica realizada pela Funasa em 7/10/2005 (peça 1, p. 97-101), quando restou comprovada a execução de 68,11% da obra, aproveitada posteriormente em favor do objeto do convênio. Assim, tendo em vista os R$ 70.000,00 repassados pela União, mais os R$ 1.558,00 provenientes de rendimento deste valor, tal percentual correspondeu, na verdade, em uma inexecução de R$ 22.820,00 (31,89% de R$ 71.558,50), total do débito imputado. A data apontada como marco temporal do débito foi obtida por meio de evidências de utilização integral das notas fiscais, relação de pagamentos e históricos de extratos até 13/6/2012 (peças 2, p. 50-53, e 3, p. 1-7).

6. Contra a decisão originária, foram interpostos recursos de reconsideração pelos responsáveis (peça 8, p. 3-8 e peça 9, p. 3-5), os quais não foram conhecidos pelo Acórdão 3.573/2012–1ª Câmara (peça 27), por serem intempestivos e não apresentarem fatos novos. Em seguida, o recorrente opôs embargos de declaração (peça 32) contra o Acórdão 3.573/2012 – 1ª Câmara, que foram julgados pelo Acórdão 5.821/2012 – 1ª Câmara (peça 45), mediante o qual foram conhecidos e, ainda, foi declarada a nulidade do acórdão embargado. Diante da declaração de nulidade, os recursos de reconsideração foram novamente apreciados, porém, dessa vez, no sentido de serem conhecidos e, no mérito, desprovidos, conforme o Acórdão 867/2014–1ª Câmara (peça 75).

7. Inconformado, o recorrente opôs embargos de declaração (peça 77) contra o Acórdão 867/2014–1ª Câmara, sendo julgado pelo Acórdão 1.961/2014–1ª Câmara (peça 83), os quais foram conhecidos, porém rejeitados, no mérito. Em momento posterior, o recorrente opôs novos embargos de declaração (peça 85) contra Acórdão 1.961/2014– 1ª Câmara, os quais foram julgados pelo Acórdão 1.496/2015–1ª Câmara (peça 116), no sentido de serem conhecidos e rejeitados no mérito.

8. Nesta fase, examinam-se novas impugnações ao acórdão condenatório, desta vez por

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58841046.

recurso de revisão interposto pelo ex-prefeito, Sr. José Simão de Sousa (peça 167-168).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

9. O recurso preenche os requisitos de admissibilidade, conforme exigência do art. 35 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU). Refere-se, ainda, a responsável legitimado e meio recursal adequado para impugnar o **Acórdão TCU 4.772/2011-1ª Câmara**.

10. Assim, ratificam-se as propostas de conhecimento do recurso, formuladas nos exames de peças 171-172, acolhidas pelo Ministro-Relator Bruno Dantas, conforme despacho (peça 174).

EXAME DE MÉRITO

11. Delimitação do recurso

12. Constitui objeto do recurso verificar as seguintes questões:

a) se houve comprovação nos autos da execução integral da construção de melhorias sanitárias domiciliares (objeto do Convênio 394/2001), ainda que intempestivamente, com o devido nexo de causalidade entre os recursos oriundos dessa avença e as despesas que teriam sido realizadas para a consecução do ajuste.

13. Da comprovação da execução do objeto e do nexo de causalidade

14. Ao afirmar ter cumprido integralmente o objeto do Convênio 394/2011, o recorrente desenvolve os seguintes argumentos:

a) houve a execução de todos os serviços, conforme Plano de Trabalho e de acordo com vistoria realizada, em 2011, pela Funasa, na qual não foram constatadas irregularidades nas obras, com atingimento de 96% de execução física do objeto pactuado. Dessa forma, as inconformidades apontadas pelo Parecer 114/2010 foram devidamente sanadas;

b) eventuais inconformidades formais, tais como a deterioração natural e/ou modificação da obra, são decorrentes do transcurso do tempo e mau uso pelos beneficiários;

c) após ciência de correções necessárias, a Construtora Xico's foi acionada e realizou as intervenções solicitados, inclusive com aporte financeiro próprio, não havendo dispêndio por parte da Prefeitura de Manaíra/PB. O objeto previa a construção de 66 módulos sanitários, foram construídos 68 módulos;

d) a concessão de autorização de saque para execução da etapa seguinte da obra, deveu-se ao fato que o órgão concedente não ter apontado qualquer irregularidade, não havendo, portanto, em se falar em dano ao erário;

e) para sustentar sua tese de que "acionou a Construtora XICO´S Ltda., para fazer todas as correções necessárias ao bom funcionamento dos módulos sanitários" (peça 167, p. 10), por meio do Ofício 65/2010, da mesma forma que já tinha feito em 2005, para sanar as pendências apontadas no relatório técnico emitido pelo Sr. José Andreza dos Santos, diz que este Tribunal, no bojo do TC 010.328/2008-7, aceitou tese similar; e

f) assevera ainda que a empresa, em resposta a solicitação, realizou as correções apontadas pela Funasa, conforme resposta da empresa Xicos de 23/12/2010.

15. Como documentação/informações complementares, o recorrente apresentou:

a) Parecer Técnico Final – Conclusivo 19/2011 (peças 167, p. 7, e 168, p. 17-18), já constante dos autos à peça 5, p. 10;

b) Ofício 65/2010 da Prefeitura Municipal de Manaíra-PB (peça 167, p.11);

c) Resposta da Construtora Xico's ao Ofício 65/2010 (peças 167, p. 12, e 168, p. 20);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58841046.

d) Relação dos beneficiários do convênio, bem como as declarações referentes à construção dos módulos sanitários em suas residências (peças 167, p. 20-79, e 168, p. 13);

e) Notificações da Prefeitura de Manaíra à empresa Xico's (peça 168, p. 15-16);

f) Anexo III – Relatório de Visita Técnica – 2011 (peça 168, p. 17-18), já constante dos autos à peça 9, p 13-14;

g) Documentações dos prestadores de serviço e folhas de pagamentos da empresa Xico's (peça 168, p. 22-33);

h) Comprovantes de aquisição de materiais pela empresa Xico's (peça 168, p. 35-36).

16. **Análise**

17. Inicialmente, cabe registrar que a sucumbência teve por razão a ausência de nexo causal entre parte (31,89%) dos recursos repassados pelo Convênio e as despesas realizadas para a total execução do objeto. Constatou-se que a totalidade das verbas destinadas às obras foi gasta até 13/6/2002, de acordo com extrato da conta específica (peça 2, p. 50-53, e 3, p. 1-7).

18. Quanto ao Parecer emitido por ocasião do Relatório de Visita Técnica, de 28/1/2011, que concluiu pelo atingimento do percentual de execução física em 96% e objeto pactuado em 100%, haja vista que as 66 famílias foram beneficiadas, tal documento não possui a capacidade de sanar o problema de ausência de nexo causal, pois as verbas destinadas, conforme já mencionado, foram gastas na totalidade até 13/6/2002, isto é, quase 10 anos antes do citado relatório.

19. Em relação aos documentos de prestadores de serviços e comprovantes de aquisição de materiais pela Construtora Xico's, trata-se de registros de despesas com datas de 2005, 2010, etc., ou seja, períodos distantes do prazo em que foram retirados da conta específica do ajuste os valores federais repassados (2002). Igualmente, não corroboram para o estabelecimento do nexo causal.

20. Sobre o ponto, cabe rememorar que o argumento trazido afirmando que as obras foram concluídas com recursos exclusivos da empresa Xico's igualmente não contribui para a comprovação de que os recursos recebidos foram os efetivamente utilizados, mesmo que no cumprimento parcial do objeto. Portanto, pode-se inclusive considerar tais execuções de serviços como parte de obras distintas ou com recursos diversos dos que foram inicial e formalmente acordados.

21. Relativamente quanto a alegação de que o Tribunal aceitou tese similar ao presente caso no bojo do TC 010.328/2008-7, embora os objetos acordados nos ajustes sejam parecidos, os autos apresentaram diferenças de documentações comprobatórias. Enquanto no processo citado houve o entendimento de que havia informações e documentos mínimos necessários na tentativa de comprovação do nexo de causal entre os pagamentos efetuados e os recursos federais repassados, no presente caso, como já mencionado, não houve comprovação do nexo causal, isto é, o valor de recursos federais repassados foi totalmente gasto em 13/6/2002, período anterior ao alegado como conclusão complementar das pendências apontadas pelo órgão fiscalizador. Sobre o ponto cabe destacar os itens 9-10 do Relatório do **Acórdão TCU 4.772/2011-1ª Câmara**, que levantam posicionamento a respeito da origem dos recursos utilizados para finalizar o objeto**:**

> 9. Causa estranheza o surgimento deste novo posicionamento pelo órgão repassador, quando é sabido que o Parecer Final n.º 178/2005 e Despacho Diesp/PB n.º 600/2005, constante nos autos às fls. 240-244, coincidentes com o final da vigência do convênio, se posicionaram contrários à aprovação da execução física do convênio, já que as pendências não haviam sido regularizadas. Naquela oportunidade (30/4/2004), ao verificar-se o extrato bancário anexado à fl. 253, pode-se observar que o saldo da conta específica do convênio era zero. Daí, resta dúvida sobre a origem dos recursos utilizados para finalizar o objeto do convênio em análise. 10. Desta forma, ainda que comprovada a regularização das pendências apontadas, esta por si só não seria suficiente para elidir a irregularidade, dada a ausência de demonstração do nexo causal entre os valores repassados pelo convênio e a sua efetiva aplicação. (Acórdão TCU 4.772/2011-1ª Câmara, Relatório)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58841046.

22. Do mesmo modo, as relações dos beneficiários, bem como as declarações referentes à construção dos módulos sanitários em suas residências, todas assinadas em 01/10/2015, ou seja, mais de 10 anos do suposto cumprimento do objeto da declaração, não têm pelo valor probatório, sobretudo quando desacompanhadas de documentos capazes de estabelecer o nexo causal entre os recursos federais recebidos e as despesas incorridas na execução do objeto do convênio. Nesse sentido é oportuno transcrever a inteligência de alguns julgados afins:

> Declarações de terceiros, isoladamente, não são suficientes para comprovar a regular aplicação dos recursos federais transferidos por meio de convênio, possuem baixa força probatória e provam somente a existência da declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado demonstrar a veracidade do alegado. (Acórdão 5.407/2016-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Exm. Ministro Raimundo Carreiro)
>
> Declarações de terceiros, fotos e informações sobre a regularização da obra não são elementos que permitem a identificação da origem dos recursos aplicados nem o necessário nexo causal entre as despesas realizadas e os recursos federais transferidos pelo convênio, ainda que se prestem a comprovar a realização do objeto. (Acórdão 8.938/2015-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Exm. Ministro André de Carvalho)
>
> A apresentação de fotografias e declarações, desacompanhadas de provas mais consistentes, é insuficiente para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio, porque, embora possam, eventualmente, demonstrar a realização do objeto, não revelam, efetivamente, a origem dos recursos aplicados. (Acórdão 3.882/2014-TCU-2ª Câmara, de relatoria da Exma. Ministra Ana Arraes)
>
> As declarações de terceiros provam tão-somente a existência da declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado demonstrar a veracidade do alegado. (Acórdão 2.455/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Exm. Ministro José Jorge)

23. Para comprovar a boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos por força de convênios celebrados com a União, não basta a simples apresentação da prestação de contas do ajuste. É imprescindível que o responsável evidencie, por meio de documentos idôneos, que o objeto do convênio foi efetivamente executado com os valores recebidos. Tal evidenciação só se dá mediante inequívoca comprovação da existência de nexo de causalidade entre a fonte de receita e os gastos para consecução do objeto do ajuste. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.

24. Assim, não basta demonstrar a realização das atividades pactuadas em convênio se não há a comprovação de que a execução integral dessas ações foi custeada com os recursos do ajuste, resultando em ausência de nexo de causalidade. Portanto, diante da ausência de comprovação da existência de nexo de causalidade entre a fonte de receita e os gastos para consecução do objeto do ajuste, será proposto negar provimento às razões recursais apresentadas.

CONCLUSÃO

25. Em face das análises promovidas, conclui-se que:

a) haja vista que a integralidade dos recursos repassados foi utilizada até 13/6/2002, conforme extrato bancário da conta específica, pareceres, declarações, documentos e registros de despesas emitidos posteriormente não têm o condão de evidenciar inequivocamente o nexo de causalidade entre a fonte de receita e os gastos para consecução do objeto do ajuste.

V – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

26. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58841046.

I – **conhecer do recurso de revisão** interposto pelo Sr. **José Simão de Sousa**, contra o **Acórdão TCU 4.772/2011-1ª Câmara**, e, no mérito, **negar-lhe provimento**;

II – dar ciência da deliberação ao recorrente, ao órgão concedente dos recursos e à Procuradoria da República no Estado da Paraíba [cf. item 9.8 do acórdão recorrido].

Secretaria de Recursos (Serur) – 4ª Diretoria, em 07/02/2018.

(Assinado eletronicamente)

VITOR LEVI BARBOZA SILVA

AUFC – Mat. 9429-3 e OAB/DF 52.587

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58841046.