

GRUPO II – CLASSE I – 2ª Câmara

TC 018.162/2015-0

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Unidade: município de São Bentinho/PB.

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

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

Representação legal: Johnson Gonçalves de Abrantes (OAB/PB 1.663). Procuração à peça 20.

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. CONSTRUÇÃO DE AÇUDE. NÃO ENVIO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. ENVIO DE DOCUMENTAÇÃO COMPLEMENTAR AO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. DILIGÊNCIA. CONHECIMENTO. OBRA EXECUTADA EM 90%. POSSIBILIDADE DE EXECUÇÃO DOS ELEMENTOS FALTANTES. PROVIMENTO PARCIAL.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, a instrução elaborada na Secretaria de Recursos - Serur (peça 64), que contou com a anuência dos dirigentes da unidade (peças 65 e 66), e teve o parecer divergente do Ministério Público junto ao TCU - MPTCU.

“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 - 2ª Câmara, da relatoria do ministro Raimundo Carreiro (Peça 25), nos autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional, em razão do não envio da prestação de contas final de convênio celebrado com aquele ministério, com o objetivo de construir açude na comunidade de Forquilha.

1.2. Após o regular desenvolvimento do processo, a 2ª Câmara prolatou a seguinte deliberação:

‘ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Francisco Andrade Carreiro (CPF 350.860.684-87), prefeito à época da aplicação da totalidade dos recursos do Convênio 1.111/2008 (Siconv 026153/2008 - Siafi 652663);

9.2. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘a’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 209, incisos III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, irregulares as contas de Francisco Andrade Carreiro (CPF 350.860.684-87), na condição de prefeito à época das irregularidades perpetradas, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:

Valor Histórico (R\$)	Data da Ocorrência
500.000,00	15/8/2011

500.000,00 8/2/2012
1.500.000,00 16/11/2012

9.3. aplicar ao responsável, Francisco Andrade Carreiro, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, caso requerido, o pagamento das dívidas em até trinta e seis parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovação perante o Tribunal do recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovação dos recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.5. autorizar, com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.6. remeter cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentaram, ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do art. 209, §7º, do Regimento Interno/TCU, para ajuizamento das ações cabíveis;

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;

9.9. determinar, com fulcro no art. 243 do RI/TCU, que a Secex/PB monitore o cumprimento da recomendação contida no item 9.7 supra.'

HISTÓRICO

1.3. O Convênio 1.111/2008-Siafi 652.663 (peça 1, pp. 153-167) foi celebrado entre o município de São Bentinho/PB e o Ministério da Integração Nacional, tendo por objeto a construção de açude na Comunidade de Forquilha.

1.4. Foram repassados para execução do objeto R\$ 2.500.000,00, além de R\$ 77.320,00 previstos como contrapartida do conveniente, 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, pp. 242 e 9, pp. 127-131).

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

1.6. A Secex/PB manifestou-se 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).

1.7. Por seu turno, em seu pronunciamento o representante do MPTCU, subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado, divergiu do encaminhamento proposto pela unidade técnica e 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).

1.8. 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.

- 1.9. Foi então prolatado o acórdão 9.439/2016 - 2ª Câmara (peça 25), de relatoria do ministro Raimundo Carreiro, que julgou irregulares as contas do ex-prefeito, condenando-o em débito e multa.
- 1.10. Já no âmbito desta Serur, foi realizada análise preliminar de mérito do recurso interposto (peça 56), na qual se considerou que o eventual acolhimento das razões recursais do requerente depende do reconhecimento da validade de dois aspectos relativos à prestação de contas: i) a correta 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.
- 1.11. Como o recorrente havia juntado apenas um extrato de aplicação financeira, ilegível, fazia-se necessária a juntada de extratos bancários da conta corrente da avença, bem como da documentação relativa à prestação de contas final.
- 1.12. 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 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 intempestiva do recorrente, mas que tal material encontra-se pendente de análise pela Coordenação Técnica e pela Coordenação Financeira.
- 1.13. Releva ainda apontar a manifestação do MPTCU pela não imputação do débito integral ao ex-gestor (peça 24), tendo por fundamento 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**.
- 1.14. Diante da possibilidade de que as obras realizadas no açude resultassem em serventia para a comunidade de Forquilha, e que haja possibilidade do estabelecimento do nexo financeiro entre os recursos do Convênio 1.111/2008, foi proposta, por meio da instrução à peça 56, a realização de diligência ao Ministério da Integração para que se pronunciasse em definitivo sobre os documentos extemporâneos enviados pelo responsável, à guisa de prestação de contas, bem como sobre a manifestação técnica da empresa contratada (peça 47, p. 22-27). Foi ainda proposta diligência ao Banco do Brasil, para que disponibilizasse 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.
- 1.15. Foram então expedidos os ofícios de peças 58-59, com as respostas do Banco do Brasil à peça 62 e a do Ministério da Integração à peça 63.
- 1.16. Destarte, passa-se à análise das razões recursais de mérito de Francisco Andrade Carreiro (peça 47), em conjunto com as manifestações dos órgãos/entidades diligenciados (peças 62-63).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

- 1.12. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 52-53), ratificado pela ministra relatora do recurso, Ana Arraes (peça 55), que conheceu da peça recursal sem, entretanto, conferir-lhe efeito suspensivo.

EXAME DEFINITIVO DE MÉRITO

2. Delimitação

- 2.1. Constitui objeto do presente recurso definir se a responsabilidade do ex-prefeito se justifica em face das obras executadas e da documentação apresentada intempestivamente.

3. Da responsabilidade do ex-gestor face à parcela executada da obra e da documentação apresentada (peça 47, pp. 3-7)

- 3.1. O recorrente argumenta que, após diversas tentativas, conseguiu obter cópia da documentação relativa à prestação de contas do Convênio 1.111/2008-Siafi 652.663 junto à atual gestão da Prefeitura de São Bentinho/PB, que atestaria a correta e regular construção do 'Açude Comunitário de Forquilha', documentos esses que afirma ter encaminhado ao Ministério da Integração Nacional, e que ora afirma juntar ao recurso.
- 3.2. Aduz ter restado atendido o interesse público, e que a sua condenação para restituir a totalidade do montante de recursos federais aplicados implicaria em injustiça e enriquecimento ilícito do poder público, tendo em vista que a obra se encontrava 90% concluída quando o defendente deixou a gestão municipal.
- 3.3. 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.
- 3.4. Afirma não existir nos autos qualquer comprovação de que o recorrente tenha agido com dolo ou se enriquecido ilicitamente, motivo pelos quais não poderia sua condenação tomar por base apenas suposições

ou incertezas, sob pena de afronta à legislação. 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 públicos estranhos à área jurídica, exigindo bom senso na aplicação da Lei de Improbidade.

3.5. 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.

Análise

3.6. A análise das presentes razões recursais (peça 56) será conjugada com os elementos adicionais trazidos pelo Banco do Brasil (peça 62) e pelo Ministério da Integração (peça 63) em sede de diligências.

3.7. Preliminarmente, com referência ao elemento subjetivo dolo, trata-se de aspecto essencial quando se discute a ação civil pública de improbidade administrativa, seara essa defesa à atuação dos tribunais de contas, devendo ser eventualmente aferida na seara judicial. Nesse sentido, não há amparo legal para condicionar o julgamento pela irregularidade de contas à ocorrência de ato de improbidade administrativa, como sugere o recorrente (v.g. acórdãos 576/2010 - Plenário, relator ministro André Carvalho e 1.881/2014 - 2ª Câmara, relator ministro José Jorge).

3.9. No mérito, verifica-se que da documentação trazida pelo recorrente em sede recursal (peça 47, p. 20), denominada extrato de aplicação financeira, além de se encontrar ilegível, não permite qualquer aferição acerca do nexos financeiro das despesas, motivo pelo qual se fez necessária a diligência ao Banco do Brasil.

3.10. Dos extratos juntados pelo Banco do Brasil à peça 62, identifica-se a seguinte movimentação financeira relevante, com os beneficiários indicados no quadro à peça 62, p. 180:

Data	Crédito	Débito	Valor (R\$)	Beneficiário
15/8/2011	Ordem Bancária		500.000,00	município
10/11/2011		Transferência on-line	16.070,81	município
10/11/2011		Ted – Transferência	532.632,68	Construtora
10/11/2011		INSS	25.254,14	Contribuições
10/11/2011		Tarifas Doc/Ted	8,00	Tarifas bancárias
8/2/2012	Ordem Bancária		500.000,00	município
8/2/2012		Transferência on-line	8.020,93	município
8/2/2012		Transferência on-line	6.015,70	município
8/2/2012		Ted - Transferência	465.213,80	município
8/2/2012		Tarifas Doc/Ted	8,00	Tarifas bancárias
14/2/2012		INSS	22.057,55	Contribuições
23/11/2012	3 Ordens bancárias		1.500.000,00	município
23/11/2012		Transferência on-line	12.752,01	município
23/11/2012		Transferência on-line	6.376,01	município
23/11/2012		Transferência on-line	5.271,98	município
23/11/2012		Transferência on-line	2.635,99	município
23/11/2012		Ted - Transferência	1.026.026,09	Construtora
23/11/2012		Ted- Transferência	424.174,96	Construtora
23/11/2012		INSS	24.782,98	Contribuições
23/11/2012		Tarifas Doc/Ted	14,80	Tarifas bancárias

3.11. Constam ainda aplicações financeiras na conta de fundo de investimentos do convênio que foram resgatadas em 20/4/2017, no valor de **R\$ 22.810,84** (peça 62, p. 171) e que foram recolhidas à Conta Única do Tesouro em 20/4/2017, por meio de GRU identificada à peça 62, p. 180.

3.12. De plano, identifica-se a transferência de recursos no montante de R\$ 57.143,43, diretamente da conta do ajuste tendo o município de São Bentinho como beneficiário, o que impede o estabelecimento do nexos financeiro entre os recursos federais transferidos e os pagamentos porventura efetuados à conta do convênio quanto a esses valores.

3.13. De todo modo, releva considerar que o Ministério da Integração Nacional, em sua resposta à diligência, **não se pronunciou em relação à regularidade financeira** do convênio, mesmo tendo sido enviados pelo recorrente àquele Órgão os documentos fiscais e financeiros (peça 63, p. 13):

‘II.03.02) Por fim, o Material apresentado para a P. C. F. refere-se em sua grande maioria a informações ligadas às movimentações financeiras;

II.03.02.01) Este Analista julga ser conveniente que a apreciação desse material seja feita pela área especializada em operações financeiras deste ministério, uma vez que se julga incompetente para o desempenho desta tarefa;’

3.14. Referida análise ficou circunscrita, portanto, ao **aspecto técnico e operacional** do empreendimento, os quais relataram, em grande medida, observações de campo e verificações realizadas em anos anteriores. Nesse sentido, manifesta-se conclusivamente no sentido de que a obra não pode ser aceita pela Sedec - MI, nas condições em que se encontrava quando daquelas inspeções.

3.15. Nesse sentido, a área técnica do Ministério entende **não ser possível a aprovação** da prestação de contas final, considerando principalmente as observações do Relatório de Visita Técnica realizada em 2014 (peça 9, pp. 203-210) e apostas no parágrafo 64 de sua missiva (peça 63, pp. 7-8), que registravam divergências importantes entre a parte executada e o projeto básico do empreendimento, *verbis*:

‘64. O Relatório de Visita Técnica: 2014_041_RVT_DRR_BESM, de 30.04.2014 (Págs. n.ºs 229 a 236), constatou e registrou:

64.01) O Projeto Básico não foi obedecido (Pág. n.º 232, item 4.5);

*64.02) Verificaram-se **divergências entre a obra executada e projeto** apresentado para a Inspeção Técnica em Campo (Pág. n.º 236, item ‘9’, Conclusão);*

64.03) Na obra executada perceberam-se desgastes que podem ser considerados como patologias, que afetaram a qualidade dos serviços executados (Pág. n.º 236, item ‘9’, Conclusão);

*64.04) A vegetação da bacia hidráulica **não foi removida** conforme previsto no Projeto apresentado. Além disso, nos locais onde a vegetação fora removida, já houve o crescimento de nova vegetação bem desenvolvida (Pág. n.º 236, item ‘9’, Conclusão):*

64.04.01) A Inspeção de Campo considerou como indispensável a remoção de toda a vegetação, uma vez que esse material, de natureza orgânica, poderia afetar, negativamente, a qualidade da água, já que o reservatório fora projetado para beneficiar a Comunidade local, com a finalidade de abastecimento animal e humano, além de possíveis usos para a irrigação;

*64.04.02) Antes do enchimento do Reservatório, o Conveniente deveria **remover toda a vegetação** existente na Bacia Hidráulica;*

*64.05) O Sangradouro **acha-se com as dimensões executadas menores que as de Projeto**, além de achar-se **desnivelado** (Pág. n.º 236, item ‘9’, Conclusão);*

*64.06) O dreno de pé do maciço a jusante da barragem ‘Rock Fill’ previsto no Projeto, e destinado à proteção do sistema executado, **não foi executado** (Pág. n.º 236, item ‘9’, Conclusão);*

*64.07) Também não foi possível aferir a existência de **filtro horizontal de areia** prevista no Projeto Básico para a proteção do maciço contra possíveis erosões internas (Pág. n.º 236, item ‘9’, Conclusão):*

64.07.01) Esse filtro horizontal é importante porque o ‘efeito piping’ pode provocar erosões internas mais sérias podendo, e levar até ao rompimento da barragem;

*64.08) O registro fotográfico (Págs. n.ºs 233 a 235, item ‘5’) mostra a existência de sensíveis **deteriorações na obra**, destacando-se:*

64.08.01) O Muro do Sangradouro, tela de tomada d’água e desemboque da tomada d’água a jusante da barragem, executados em desconformidade como projeto apresentado para a inspeção, sem as necessárias justificativas e sem a aprovação da Sedec-MI;

*64.08.02) O **desnivelamento da soleira**, sem as devidas explicações;*

64.08.03) A ocorrência de sulcos em toda a extensão do talude de montante, que vai se agravando a cada chuva, uma vez que a barragem não está cheia;

64.08.04) Verificou-se a existência de uma quantidade ínfima de água empossada na parte montante da barragem;

64.08.04.01) Não se explicou a razão de tão pouca água a montante da barragem: se houve severas faltas de chuvas ao longo de todo o tempo no local, ou se a obra executada não conseguiu reter a água das chuvas;

64.08.04.01.01) Ocorrendo a última hipótese, há o indicativo de que a obra executada não está funcionando;

64.08.04.02) Por outro lado, observa-se que a existência de sulcos no talude de montante, citado no item anterior indica a **ocorrência de chuvas** no local da obra;

64.08.05) A existência de **vegetação na área destinada ao alagamento** do Reservatório, em virtude do não desmatamento, ou pela sua recuperação natural, poderá, de fato, comprometer a qualidade da água para o consumo animal, humano e até mesmo para irrigação.

64.09) É necessário que a qualidade, a estabilidade e a funcionalidade da obra executada sejam comprovadas pelo Conveniente, mediante a apresentação dos dados técnicos que demonstrem como a obra fora, de fato, construída como um todo 'as built', devendo as peças serem assinadas pelo Responsável Técnico;' (destaques acrescidos)

3.16. Nesse sentido, conclui, em síntese, a área técnica do MI (peça 63, p. 16-17):

a) foi apresentada a Declaração de Aceitação Definitiva da obra, com data de 30/3/2012 (ainda na gestão do recorrente), muito antes do encerramento da vigência do Convênio que seria em 25/8/2013;

b) não se mostra possível a aferição das medições, porque não faz sentido avaliar-se uma obra que fora executada de forma divergente do Projeto Básico aprovado;

c) a execução física das obras não poderá ser recebida pela Sedec-MI, uma vez que não foi respeitado o Projeto Básico aprovado, e, por consequência, não se pode aceitar a correspondente prestação de contas final;

d) o objetivo principal do açude seria a retenção de água das chuvas para o atendimento da Comunidade de Forquilha, sendo que o reservatório não está retendo água, não atingindo, pois, a finalidade do convênio, permanecendo a comunidade sem esse benefício, da mesma forma como se encontrava antes da execução da obra;

e) desse modo, com base exclusivamente na documentação presente no processo, a análise sugere, do ponto de vista técnico, a **reprovação da execução física** das obras pactuadas e da correspondente prestação de contas final.

3.17. Reflexionando acerca das informações e da manifestação do Ministério da Integração, conquanto não se possa imputar ao recorrente o desleixo e o aparente abandono da parte executada do empreendimento, ficou demonstrada a evidente discrepância entre a parcela executada das obras e o projeto básico que sustentou a aprovação do Convênio e a transferência dos recursos, com consequentes prejuízos à solidez e funcionalidade da barragem.

3.18. Nesse ponto, vale transcrever excerto do voto do relator do acórdão vergastado, Exmo. ministro Raimundo Carreiro (peça 26, p. 3), ao encaminhar sua divergência em face do parecer do douto representante do Ministério Público junto ao TCU, subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado (peça 24), que por sua vez havia se pronunciado por que o ex-prefeito respondesse em débito tão somente por 10% do valor transferido, em vista de o Órgão concedente ter se manifestado no sentido de que '*... as metas físicas do Convênio 1.111/2008-MI estão sendo satisfatoriamente cumpridas e que nesse momento o percentual executado se aproxima dos 90%*', em parecer técnico de 2012 à peça 9, p. 75 e seguintes:

'23. Há que ainda destacar que a equipe de fiscalização frisou em seu relatório que algumas medições não seriam realizadas em razão da indisponibilidade de equipamentos adequados para tal. Isso nos leva a crer que diversas outras irregularidades podem estar associadas à construção da barragem, mas não foram listadas pela limitação da própria equipe. Assim, o fato de constar no Relatório de Fiscalização que 'a meta possui funcionalidade aparente', realmente não implica em que possamos isentar o ex-gestor de sua responsabilidade. Demais disso, há que se levar em consideração que conforme consta da conclusão do Relatório Técnico a 'análise refere-se exclusivamente sobre a execução física do objeto, sem prejuízo das demais análises jurídica, financeira e contábil e outras que venham a ser feitas' (peça 9, p. 210).'

3.19. De fato, relatório posterior de visita técnica realizada em abril/2014 (peça 9, p. 2013-210), anteriormente mencionado, apontou uma série de divergências entre o projeto básico e as obras realizadas, além da ausência de retenção de água e existência de erosões em toda a extensão do talude, que se agravam a cada chuva.

3.20. Oportuno registrar que o referido relatório alertou da necessidade de o conveniente comprovar, mediante apresentação de dados técnicos que demonstrassem como a obra foi, de fato, construída como um todo, com as peças assinadas por responsável técnico (peça 9, p. 210):

‘Com a finalidade de comprovar a estabilidade, segurança e funcionalidade da obra com razoável vida útil o conveniente deve encaminhar o projeto da obra executada (peças gráficas, memorial de dimensionamento, planilha orçamentária, memorial descritivo, etc.) com respectiva anotação de responsabilidade técnica. Se não houver um projeto que justifique a obra executada o conveniente deve encaminhar uma manifestação sobre os apontamentos deste relatório, de preferência do fiscal da obra. Por fim, informa-se que esta análise se refere exclusivamente à execução física do objeto, sem prejuízo das demais análises jurídica, financeira e contábil e outras que venham a ser feitas.’ (Com ajustes de forma)

3.21. Essas e outras perguntas permaneceram, até o momento, sem resposta, conforme relatado pelo Ministério da Integração em sua resposta à diligência (peça 63, p. 8, item 66 e p. 14, item II.04.01.02.06.01).

3.22. De dentro dessa realidade, torna-se despiendo qualquer esforço adicional no sentido de perquirir eventual regularidade financeira do convênio, vez que do ponto de vista técnico-operacional, o empreendimento **não atingiu seus objetivos**, não tendo o recorrente justificado ou indicado razões plausíveis para as divergências apontadas pelo Ministério da Integração Nacional. Cumpre relembrar, nesse particular, que parte das movimentações bancárias indicam o pagamento de recursos à própria Prefeitura, impedindo o estabelecimento de nexos financeiros, conforme exposto anteriormente.

3.23. Desse modo, falece razão ao recorrente ao argumentar que sua condenação tomou por base apenas ‘suposições ou incertezas’ vez que sua responsabilidade restou corretamente delineada nos autos, diante da materialidade significativa dos recursos transferidos ao município e da ausência de qualquer benefício à comunidade com a parcela mal executada do empreendimento.

3.24. De todo exposto, não há reparo a ser sugerido na decisão vergastada, bem como não merecem prosperar os argumentos do recorrente, motivo pelo qual pugna-se pelo não provimento do recurso de reconsideração.

CONCLUSÃO

4.1. Das análises anteriores, conclui-se que a responsabilidade do ex-prefeito está corretamente delineada, visto que as obras executadas e a documentação apresentada intempestivamente não permitem afastar as graves irregularidades que culminaram no não atingimento dos objetivos do Convênio 1.111/2008-Siafi 652.663.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

5.1. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Francisco Andrade Carreiro contra o acórdão 9.439/2016 - 2ª Câmara, propondo-se, com fundamento no art. 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento.

b) dar ciência da deliberação que vier a ser prolatada aos responsáveis e interessados e à Procuradoria da República no Estado da Paraíba.”

2. Segue-se o parecer divergente do MPTCU (peça 67):

“Trata-se de tomada de contas especial que adentra em fase de recurso de reconsideração interposto por Francisco Andrade Carreiro, ex-prefeito do município de São Bentinho-PB (gestão 2006-2012), em face do acórdão 9.439/2016 - 2ª Câmara, que julgou suas contas irregulares, condenou-o em débito pela totalidade dos recursos repassados (R\$ 2.500.000,00 em valores originais) e lhe aplicou multa com base no art. 57 da Lei nº 8.443/1992.

Em exame de mérito, a Serur (peças 64 a 66), propõe negar provimento ao recurso.

Com as devidas vêniás, dissinto da unidade técnica.

Entendo que o responsável deve ter seu recurso parcialmente provido, para se afastar parte do débito constante da condenação.

Em primeiro lugar, anoto que o motivo da instauração da tomada de contas especial foi a omissão na prestação de contas final do Convênio 1.111/2008, situação que não deveria ter sido imputada ao recorrente, uma vez que o ajuste teve sua vigência final definida para o dia 25 de agosto de 2013, conforme peça 9, pg. 157. Ou seja, a prestação de contas final do convênio deveria ter sido apresentada pela prefeita sucessora, Giovana Leite Cavalcanti Olímpio, visto que o mandato do recorrente findou em 2012. O convênio em tela tinha por objeto a construção do Açude Comunitário da comunidade de Forquilha.

De outra parte, a imputação da responsabilidade a Francisco Andrade Carreiro decorreu justamente da ausência da prestação de contas final, situação que não lhe era imputável, conforme já assinalado. Em razão da não apresentação da prestação de contas final o órgão concedente – Ministério da Integração Nacional – resolveu tornar sem efeito as duas primeiras prestações de contas parciais **que tinham sido aprovadas, em relação às duas primeiras parcelas repassadas**, no valor de R\$ 500.000,00 cada.

Não se pode desconsiderar a farta documentação integrante do processo do convênio (peças 2 a 9), que comprova o adequado andamento da obra e a regularidade da aplicação dos recursos repassados, culminando nos seguintes atos administrativos emanados do concedente antes do término da gestão de Francisco Andrade à frente da prefeitura: Parecer Financeiro nº 312/2012 (peça 9, pgs. 109 a 112), que aprova a prestação de contas parcial referente à segunda parcela; Relatório de Inspeção nº 034/2012 (peça 9, pgs. 74 a 81), que atestou que o percentual de execução física se aproximava a 90%; e, finalmente, a autorização para liberação simultânea das três últimas parcelas, no total de R\$ 1.500.000,00 (peça 9, pg. 121).

Deve ser ressaltado que a justificativa para a liberação integral do restante dos recursos foi a especificidade da obra, conforme ressaltado no relatório de inspeção. Destaco os seguintes trechos desse relatório:

‘Constatamos que as obras estão bastante avançadas, faltando apenas para a conclusão a execução do Sangradouro, alguns detalhes do sistema de Tomada d’água, a proteção de grama no Talude de jusante, entre outros pequenos detalhes. **Evidente se torna que o Conveniente antecipou a execução das obras para que não houvesse uma interrupção no seu andamento.**’ (Grifei).

‘Alertamos para a especificidade dos serviços acordados. Os serviços de execução de Barragens são majoritariamente serviços de terraplanagem e que por isso não podem ser paralisados, sob pena de inviabilizar o Projeto acordado e/ou de colocar em risco todo o executado parcialmente. Assim, a rápida liberação dos recursos se faz absolutamente imprescindível.’

‘Com tudo observado não temos mais nada em seu desfavor a relatar, ao contrário, **a execução do Açude Forquilha aparenta boa técnica, bons materiais e boa estabilidade.**’ (Grifei).

Da dinâmica da execução do convênio acima narrada, o que aparenta ter ocorrido foi a execução dos serviços num ritmo superior à liberação dos recursos federais, o que resultou na liberação da maior parte dos recursos (R\$ 1.500.000,00) quando já havia 90% da obra concluída. Então, diante da regularidade testemunhada pelos pareceres técnico e financeiro, o concedente liberou o restante dos recursos em 16 de novembro de 2012 (peça 9, pg. 133), quando se aproximava o fim do mandato o ex-prefeito responsabilizado nestes autos. E, logo em seguida à liberação desses recursos, a prefeitura efetuou o pagamento à construtora, conforme se depreende do resultado da diligência efetuada pela Serur ao Banco do Brasil, que encaminhou a movimentação financeira da conta do convênio, onde se constata esses pagamentos na data de 23/11/2012 (cf. quadro resumo à peça 62, pg. 180).

Somente em setembro de 2013, após a expiração do prazo para prestação de contas, é que o Ministério da Integração Nacional cobrou da prefeitura – naquele momento sob a gestão de Giovana Leite Cavalcanti Olimpio – a prestação de contas final, que não foi apresentada e motivou o início da TCE.

Impende destacar ainda que o relatório técnico posterior, levado a efeito em abril de 2014, constatou algumas divergências entre o que foi executado e o projetado, **mas não concluiu que os serviços executados eram imprestáveis para a finalidade almejada pela obra**, nem atribuiu um percentual do que não teria sido executado no empreendimento. Relatou, ainda, a existência de algumas patologias que podem ser atribuídas ao tempo, a exemplo da vegetação alta e da erosão do talude. Nesse ponto, a própria instrução da Serur reconhece que não se pode imputar ao recorrente o desleixo e o aparente abandono da parte executada dos serviços.

A situação fática, portanto, é de uma obra que não foi integralmente concluída, mas que teve todos os recursos previstos no convênio repassados. E a parte do açude que foi finalizada apresenta funcionalidade e pode ser aproveitada. Nessas circunstâncias, a meu ver, não se mostra justa a decisão recorrida, que condenou o ex-prefeito à devolução da integralidade do valor repassado, mormente quando a motivação da TCE foi a não apresentação da prestação de contas final, responsabilidade que não pode ser a ele atribuída. Aliás, incumbiria à prefeita sucessora adotar as providências necessárias para a conclusão dos serviços, uma vez que a construtora tinha sido integralmente paga e a vigência do convênio adentrou no seu período de gestão.

Considerar que, por não ter sido concluído o objeto do ajuste, ele não alcançou funcionalidade, é presumir que esse objeto que não foi efetivamente utilizado apenas transitoriamente, em um período de tempo que se estende até a sua conclusão definitiva (que é possível de acontecer), seria incidir em uma

injustiça, na medida em que as obras realizadas não estão fadadas, inexoravelmente, à perda total dos serviços realizados. Aliás, a funcionalidade do até então executado foi expressamente reconhecida em relatório técnico do repassador, como já apontado acima e como reforçaremos mais adiante, com base em mais uma manifestação do próprio Ministério, posterior à decisão recorrida. Caso seja concluído o açude, todos os serviços realizados com os recursos repassados podem ser aproveitados, não havendo, daí, que se falar em débito pela integralidade dos recursos federais transferidos à municipalidade.

Com relação à regularidade financeira, milita a favor do recorrente o fato de que as prestações de contas parciais por ele apresentadas foram aprovadas pelo repassador e que o Ministério da Integração Nacional não se pronunciou conclusivamente acerca da regularidade da aplicação dos recursos aportados ao convênio, ‘mesmo tendo sido enviados pelo recorrente àquele órgão os documentos fiscais e financeiros’, conforme destaca a Serur no item 3.13 da instrução de mérito.

Deve ser refutada a afirmação da unidade técnica de que a transferência de recursos no montante de R\$ 57.143,43 diretamente da conta do ajuste para a conta da prefeitura impede o estabelecimento do nexo financeiro entre os recursos. Esses recursos transferidos para conta da prefeitura muito provavelmente decorrem do desconto do imposto sobre serviços – ISS incidente sobre as parcelas pagas à construtora. Como é um tributo de propriedade do município, nada mais coerente que o valor correspondente seja carreado aos cofres locais. Evidência dessa circunstância é extraída do recibo emitido pela contratada à peça 7, pg. 269 e datado de 8/2/2012, em que se verifica a incidência de ISS no valor de R\$ 8.020,93, exato valor constante do quadro resumo de movimentação da conta do convênio à peça 62, pg. 180, tendo por beneficiário o município de São Bentinho, na mesma data de 8/2/2012.

Avalio, ao contrário da Serur, que os elementos recursais de peça 47 coadunam-se com a movimentação da conta bancária apresentada pelo Banco do Brasil, notadamente a correspondência existente entre os pagamentos à construtora ocorridos em 19/11/2012 e noticiados à pg. 13 da peça 47 e os recursos repassados após a aprovação das duas primeiras prestações de contas parciais, no valor de R\$ 1.500.00,00. Dentro da limitação imposta ao recorrente, na medida em que não se encontra mais à frente da gestão da prefeitura, os elementos que logrou obter na prefeitura e que fez juntar aos autos nesta fase recursal, a meu ver, guardam coerência com os pagamentos efetuados à conta do convênio.

A Serur, na instrução de peça 64, repisa a questão da imprestabilidade da obra para justificar a inaptidão dos argumentos recursais e defender a manutenção do acórdão recorrido. Todavia, a unidade técnica não levou em conta, em sua análise, o Ofício nº 148/AECI/MI, do Ministério da Integração Nacional, encaminhado ao TCU em atendimento ao item 9.7 do acórdão nº 9.439/2016-2ª Câmara. Referido item da decisão guerreada veiculou a seguinte recomendação:

‘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;’

Buscando atender esse comando, o Ministério encaminhou o Ofício nº 148/AECI/MI à Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (peça 51), em que consta despacho do Coordenador-Geral de Análise de Projetos manifestando concordância com a Nota Técnica 073/2017/CGAPR, que destaca os seguintes aspectos relativos ao açude:

‘A referida Nota apresenta informações técnicas sobre a funcionalidade da obra tal como concluída e sobre o estado de conservação da mesma, para o processo de tomada de decisão quanto ao montante de recursos a serem aportados em um novo instrumento de repasse para a conclusão do objeto.

Conforme exposto, **a barragem objeto do convênio foi concluída, sendo que a funcionalidade atual é comprometida apenas pela ausência de manutenção por parte do conveniente**, para controle de pequenos processos erosivos e desmatamento da bacia hidráulica, principalmente.

Os elementos construtivos ausentes que ocasionaram a reprovação das contas, riprap e rockfill, não comprometem a funcionalidade do objeto do convênio, mas necessitam ser construídos para garantir a vida útil da barragem, protegendo-a de processos erosivos.’ (Grifei).

Tampouco essa relevante informação foi referenciada pelo documento de peça 63, encaminhado pelo ministério a título de ‘parecer técnico conclusivo relativo à prestação de contas final’, que alude apenas às visitas técnicas realizadas em 2012 e 2014.

De tudo quanto aqui exposto e tendo em conta, principalmente, a Nota Técnica 073, conforme transcrição acima, entendo, renovando vênias à Serur, que o recurso de reconsideração merece parcial

provimento, de modo a que o recorrente responda pelo débito em relação apenas aos elementos não construídos. Para estimar esse montante, penso que se deva aplicar o art. 210, inciso II, do Regimento Interno e se valer do parecer técnico elaborado pelo órgão concedente em 2012 (Relatório de Inspeção nº 034/2012 à peça 9, pgs. 74 a 81), único documento constante dos autos em que se apontou um percentual de execução física da obra (quase 90%). Portanto, para que a quantia pela qual deva responder o recorrente não exceda o real valor devido, o ex-prefeito deve ser responsabilizado pela não aplicação, no objeto do avença, do montante de 10% do valor transferido, ou seja, R\$ 250.000,00, com a incidência dos consectários legais a partir de 16/11/2012, data em que ocorreu o último repasse.

Manifesto-me, portanto, no sentido de se conceder parcial provimento ao recurso para alterar o item 9.2 do acórdão recorrido, conferindo-lhe a seguinte redação, além de se reduzir o valor da multa aplicada no item 9.3:

9.2. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 209, incisos III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, irregulares as contas de Francisco Andrade Carreiro (CPF 350.860.684-87), na condição de prefeito à época das irregularidades perpetradas, e condená-lo ao pagamento da quantia de R\$ 250.000,00, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 16/11/2012, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos.”

É o relatório.