



TC 034.496/2014-9

Tipo: tomada de contas especial (recurso de reconsideração).

Unidade: Município de Buriti/MA.

Recorrente: Francisco Evandro Freitas Costa Mourão (207.258.503-10).

Representação legal: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de contas especial. Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Termo de compromisso para construção de sistema de esgotamento sanitário. Inexecução parcial do objeto do convênio e imprestabilidade da parcela executada. Objetivo da avença não atingido. Revelia da empresa contratada. Contas irregulares. Débito e multa. Recurso de reconsideração. Argumentos insuficientes para demonstrar a utilidade da parcela executada. Saldo em conta de aplicação financeira vinculada ao ajuste. Responsabilidade do município. Provimento parcial. Ciência aos interessados.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Francisco Evandro Freitas Costa Mourão (peça 65), contra o Acórdão 7768/2019-TCU-2ª Câmara, relatora Ana Arraes (peça 49). A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pela relatora, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alíneas “b” e “c” e § 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, incisos I e II, e 57 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea “a”, e 215 a 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Francisco Evandro Freitas Costa Mourão e Planmetas Construções e Serviços Ltda. - Me;

9.2. condená-los, solidariamente, ao recolhimento aos cofres da Fundação Nacional de Saúde dos débitos indicados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora das datas indicadas até o pagamento:

Data	Valor (R\$)
28/9/2010	126.332,63
7/10/2010	418.300,00
23/11/2010	271.489,95
9/12/2010	208.201,64
20/5/2011	824.180,60
29/12/2011	616.482,33
19/1/2012	135.010,00

9.3. aplicar-lhes multas individuais de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional com atualização monetária calculada da data deste acórdão até o pagamento, se efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;



- 9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;
- 9.5. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;
- 9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;
- 9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;
- 9.8. alertar os responsáveis de que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;
- 9.9. dar ciência desta deliberação ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa contra Francisco Evandro Freitas Costa Mourão, Prefeito de Buriti/MA (gestão 2009/2012), para apurar a omissão na prestação de contas do Termo de Compromisso - TC/PAC 251/2009 (Siafi 657943), celebrado entre a Funasa e aquela municipalidade, com vigência de 31/12/2009 a 15/4/2012, para a execução de sistema de esgotamento sanitário em sua zona urbana (peça 1, p. 43-47 e 55, e peça 5, p. 1).
3. O valor do ajuste foi de R\$ 2.736.839,10, sendo R\$ 2.599.997,15 provenientes da União e R\$ 136.841,95 da contrapartida municipal, conforme o plano de trabalho aprovado (peça 1, p. 7-15). O prazo para apresentação da prestação de contas final se estendia até 14/6/2012 (peça 5, p. 1).
4. Em 30/11/2011, a Superintendência Regional da Funasa no Estado do Maranhão - Funasa/MA, por meio de sua Divisão de Engenharia e Saúde Pública - Diesp, realizou fiscalização *in loco* nas obras pactuadas e emitiu relatório de visita técnica, em que registra que o percentual de execução da obra atingia naquela data 70,3% (peça 1, p. 83-91).
5. O então prefeito Francisco Mourão apresentou, em 16/12/2011, prestação de contas parcial do termo de compromisso (peça 1, p. 95), que foi aprovada, tendo em vista que, até então, o percentual de execução física do ajuste se mostrava compatível com o volume de recursos liberado e não havia irregularidade na execução financeira (peça 1, p. 215 e 217-219).
6. O prazo para apresentação da prestação de contas final, entretanto, esgotou-se, sem que o responsável a apresentasse. Por esse motivo, instaurou-se tomada de contas especial. Após a certificação da irregularidade das contas, com a concordância da autoridade ministerial (peça 1, p. 348-350), os autos foram encaminhados a este Tribunal.
7. Por meio de diligência ao Banco do Brasil, obtiveram-se cópias dos extratos bancários da conta específica do ajuste, de cheques e de outros documentos, que evidenciaram a empresa Planmetas Construções e Serviços Ltda. - ME como beneficiária dos débitos registrados (peças 18-25).
8. Também foi efetuada diligência à Funasa, que encaminhou a Nota Técnica 5, de 4/7/2017 (peça 15, p. 2), em que o engenheiro responsável pela fiscalização da obra objeto do termo de compromisso em questão considerou-a parcialmente executada, no percentual de 70,3%, mas ressaltou que:

(...) as obras não foram reiniciadas, e as etapas executadas encontram-se abandonadas e, portanto, não atendem a população do município e nem contemplam etapa útil previstas no Termo de Compromisso (...).



9. À vista disso, o ex-prefeito e a empresa foram citados pela totalidade dos recursos repassados, atualizados a partir das respectivas datas de crédito das ordens bancárias na conta específica do ajuste. Citado duas vezes, em ambas pela não apresentação da prestação de contas final do termo de compromisso (peças 7, 14, 35 e 42), o ex-prefeito só atendeu à primeira notificação, ocasião em que apenas informou que apresentara à Funasa, em 16/9/2016, a prestação de contas requerida (peça 16). Já a empresa, embora notificada por ofícios e por edital (peças 37, 39, 40, 43 e 45), deixou de apresentar defesa.

10. Após a análise das alegações apresentadas, foi proferido o Acórdão 7768/2019-TCU-2ª Câmara, relatora Ana Arraes, por meio do qual foram julgadas irregulares as contas de Francisco Mourão e da empresa Planmetas Construções e Serviços Ltda. - ME, e ambos foram condenados, solidariamente, a recolher aos cofres da Funasa o valor correspondente à totalidade dos recursos federais repassados, atualizados a partir das datas dos respectivos débitos na conta específica do ajuste, bem como ao pagamento de multas individuais no valor de R\$ 1.000.000,00, conforme consta do dispositivo transcrito acima.

11. Inconformado, Francisco Mourão interpõe recurso de reconsideração, que é objeto do presente exame.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

12. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 70), acolhido por despacho do relator, Exmo. Ministro Augusto Nardes, que conheceu do recurso, suspendendo os efeitos dos itens 9.1, 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido (peça 72).

EXAME TÉCNICO

13. Delimitação

13.1. O presente recurso tem por objeto examinar a imprestabilidade da parcela executada do objeto do ajuste.

14. A imprestabilidade da parcela executada do objeto do ajuste.

14.1. Alegações de Francisco Mourão (peça 65):

14.2. No Parecer Técnico 45/2017 [peça 65, p. 11], em que se baseou a não aprovação das contas, o técnico da Funasa afirma que se desligou daquela entidade em janeiro de 2012 e retornou em janeiro de 2014. Acrescenta que, durante esse período, a Funasa não designou nenhum outro técnico para acompanhar a execução da obra pactuada. Essas afirmações são graves e ensejam possível omissão da Funasa.

14.3. Esse parecer não foi elaborado com base em visita realizada no período de sua emissão, mas sim no relatório que o mesmo engenheiro fizera por ocasião de sua última visita ao local da obra, em 31/11/2011, mais de cinco anos e meio antes.

14.4. A obra foi executada regularmente, pois os dois primeiros relatórios elaborados pelo referido engenheiro atestam os percentuais de execução de 40,0% e de 70,3%. Como pode afirmar que a obra foi abandonada se não visitou mais o município desde 2011?

14.5. O sistema de esgotamento sanitário iniciado com o TC/PAC 251/2009 teria continuidade por meio de outro convênio, que foi posteriormente cancelado. Só então teria lugar a “*etapa útil final*” e não depois da conclusão do termo de compromisso.

14.6. Análise

14.7. No Parecer Técnico 45/2017, anexado pelo recorrente (peça 65, p. 11), assim como na Nota Técnica 5/2017, de teor praticamente idêntico, que já constava dos autos (peça 15, p. 2), o engenheiro responsável pela fiscalização da obra em exame nestes autos em nenhum momento se



refere a qualquer visita *in loco* ou outra tentativa de obtenção de informação depois da visita técnica realizada em 30/11/2011. Procede, portanto, a alegação do recorrente de que a afirmativa do referido fiscal de que a obra teria ficado abandonada desde então carece de fundamento.

14.8. Também se verifica que o recorrente foi citado, em duas ocasiões, pela não apresentação da prestação de contas final do termo de compromisso, mas condenado, com base na referida nota técnica, pela imprestabilidade da parte executada do ajuste, tendo em vista não ter utilidade alguma para a população do município.

14.9. No entanto, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, ou seja, cabe a ele o ônus da prova.

14.10. Tal entendimento é confirmado por inúmeros precedentes da jurisprudência desta Corte, bem como pelo Supremo Tribunal Federal em decisão proferida em sede de mandado de segurança, cuja ementa vem transcrita a seguir (com destaques acrescidos):

Mandado de segurança contra o Tribunal de Contas da União. Contas julgadas irregulares. Aplicação da multa prevista no artigo 53 do Decreto-Lei 199/67.

A multa prevista no artigo 53 do Decreto-Lei 199/67 não tem natureza de sanção disciplinar.

Improcedência das alegações relativas a cerceamento de defesa.

Em direito financeiro, cabe ao ordenador de despesas provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público.

Coincidência, ao contrário do que foi alegado, entre a acusação e a condenação, no tocante à irregularidade da licitação.

Mandado de segurança indeferido.

MS 20335/DF, relator Ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 25/2/1983.

14.11. Portanto, cabia ao gestor, e não ao Tribunal, demonstrar não só a regular execução financeira da obra pactuada, como também a consecução de objetivo útil para a população por meio da parcela concluída pactuada. Todavia, deixou de fazê-lo, não só na prestação de contas apresentada, como também nesta oportunidade, em que se limita a apontar a insuficiência do parecer da Funasa como prova da imprestabilidade da parcela executada, sem cuidar de comprovar o contrário.

14.12. A citação somente pela omissão na apresentação da prestação de contas final também não socorre o recorrente, pois, conforme enunciado da jurisprudência selecionada deste Tribunal:

Nos casos em que o responsável tenha sido citado por omissão no dever de prestar contas e venha a apresentar a reclamada prestação de contas, mas na análise das alegações de defesa sejam constatadas irregularidades que caracterizam dano ao erário, não é necessária a renovação da citação se: i) no ofício citatório estiver expressamente consignado que o débito decorre da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos geridos; e ii) o valor do dano apurado ao final não seja superior àquele que constou da citação.

Acórdão 2050/2016-2ª Câmara, relator Marcos Bemquerer.

14.13. Em ambos os ofícios de citação (peças 7 e 35) o recorrente foi chamado a apresentar defesa pela **“não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados pela Fundação Nacional de Saúde à Prefeitura Municipal de Buriti/MA, em razão da não apresentação da prestação de contas final do Termo de Compromisso – TC/PAC 251/2009 (Siafi 657943)”** (grifou-se), de modo que lhe cabia não só comprovar a apresentação formal da prestação de contas final ao concedente, mas também a aplicação dos recursos repassados em objeto útil para os munícipes, como previsto no plano de trabalho do ajuste.

14.14. O recorrente alega que a obra pactuada não teve resultado útil porque sua conclusão dependia da celebração de outro convênio, que acabou sendo cancelado. Como prova dessa assertiva, apresenta um “*relatório consolidado*” de outro convênio, ainda em fase de assinatura, com algumas informações cadastrais, o valor e o cronograma de desembolso (peça 65, p. 19).

14.15. Entretanto, no plano de trabalho do termo de compromisso em exame (peça 1, p. 7-15), não há nenhuma indicação de que houvesse necessidade de obras adicionais para a conclusão do sistema de esgotamento sanitário planejado.

14.16. No mencionado relatório, não há nenhuma informação que permita vincular o convênio de qualquer forma ao termo de compromisso. Além disso, o respectivo cronograma de desembolso previa pagamentos no período de maio a agosto de 2009, o que não aponta para a continuidade das obras do termo de compromisso, cujo plano de trabalho previa pagamentos no período de dezembro de 2009 a junho de 2010, com execução de dezembro de 2009 a dezembro de 2010 (peça 1, p. 13 e 11).

14.17. O recorrente não traz nenhum elemento, portanto, que dê suporte a sua afirmativa de que as obras previstas no termo de compromisso em exame dependessem da celebração de outro convênio para serem concluídas.

14.18. Ante o exposto, devem ser rejeitados os argumentos apresentados pelo recorrente.

14.19. Entretanto, ainda há um aspecto importante a considerar. O Parecer 51/2018/Sopre-MA/Secov-MA/Suest-MA, de 19/9/2018, trazido aos autos pelo recorrente (peça 65, p. 6-8), dá notícia da existência de saldo remanescente na conta específica do termo de compromisso, após a apresentação da prestação de contas final. Essa informação é confirmada pelo extrato bancário, que registra saldo em aplicação financeira de R\$ 43.641,56, em 26/7/2017 (peça 22, p. 5).

14.20. A transferência de recursos financeiros da União para a execução de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC é regulada pela Lei 11.578/2007, que dispõe que:

Art. 5º. A União, por intermédio de suas unidades gestoras, deverá exigir da parte beneficiada pela transferência de recursos a comprovação da regularidade de utilização das parcelas liberadas anteriormente com base no termo de compromisso.

Art. 6º. No caso de irregularidades e descumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios das condições estabelecidas no termo de compromisso, a União, por intermédio de suas unidades gestoras, suspenderá a liberação das parcelas previstas, bem como determinará à instituição financeira oficial a suspensão do saque dos valores da conta vinculada do ente federado, até a regularização da pendência.

§ 1º. A utilização dos recursos em desconformidade com o termo de compromisso ensejará obrigação de o ente federado devolvê-los devidamente atualizados, conforme exigido para a quitação de débitos para com a Fazenda Nacional, com base na variação da Taxa Referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC, acumulada mensalmente, até o último dia do mês anterior ao da devolução dos recursos, acrescido esse montante de 1% (um por cento) no mês de efetivação da devolução dos recursos à Conta Única do Tesouro Nacional.

(...)

14.21. O TC/PAC 251/2009, por sua vez, estabelecia, em sua cláusula quarta, que (peça 1, p. 45):

e) O(A) compromitente encontra-se ciente da obrigação de restituição à Conta Única do Tesouro Nacional de eventual saldo de recursos, inclusive os provenientes das receitas obtidas em aplicações financeiras, na data da conclusão ou da extinção deste Termo de Compromisso;

14.22. À época da execução do termo de compromisso em análise, estiveram em vigor, sucessivamente, as Portarias Interministeriais 127/2008 e 507/2011, que regulamentavam as transferências de recursos da União. Os dispositivos dessas portarias acerca da prestação de contas,



todavia, não se aplicavam às transferências do PAC, conforme definido nos seguintes dispositivos:

Portaria Interministerial 127/2008:

Art. 2º Não se aplicam as exigências desta Portaria:

(...)

V - às transferências para execução de ações no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, regulamentadas pela Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007. (alterado pela Port. 342, de 5/11/2008).

Portaria Interministerial 507/2011:

Art. 2º Não se aplicam as exigências desta Portaria:

(...)

VII - às transferências para execução de ações no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, regulamentadas pela Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, exceto o disposto no Capítulo I do Título I desta Portaria. [*Das Definições de Competências e Responsabilidades no Âmbito das Transferências da União para Execução de Obras e Serviços de Interesse Local*]

14.23. Mas é bastante sensato utilizar, ainda que por analogia, a indicação das referidas portarias acerca do que caracteriza a “conclusão” do termo de compromisso, dada a sua patente razoabilidade. Isso foi previsto, com redação idêntica, nos arts. 73 da PI 127/2008 e 57 da PI 507/2011. Reproduz-se, para referência, este último:

Art. 57. Os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas, não utilizadas no objeto pactuado, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo estabelecido para a apresentação da prestação de contas.

Parágrafo único. A devolução prevista no *caput* será realizada observando-se a proporcionalidade dos recursos transferidos e os da contrapartida previstos na celebração independentemente da época em que foram aportados pelas partes.

14.24. No caso sob exame, como visto, o prazo para a prestação de contas final se estendia até 14/6/2012 (peça 5, p. 1). No extrato do fundo de investimento S PÚBLICO SUPREMO, vinculado à conta específica do termo de compromisso, consta saldo de R\$ 30.146,29, em 31/5/2012 (peça 22, p. 2).

14.25. Como visto, a contrapartida municipal, no ajuste examinado, era de 5% (R\$ 136.841,95 de R\$ 2.736.839,10). Porém, o município acabou aportando contrapartida de somente R\$ 93.052,54, face às despesas efetivas de R\$ 2.693.049,69 (peça 65, p. 7, e extrato bancário, peça 23, p. 2 e 8), isto é, de 3,46% ou R\$ 41.599,94 a menos que os R\$ 134.652,48 devidos. Por isso, o valor integral do saldo mencionado deve ser devolvido à Funasa.

14.26. Sobre esse tema, a jurisprudência selecionada deste Tribunal preconiza que:

O TCU tem competência para determinar a instituição financeira oficial a devolução de saldo remanescente em conta corrente vinculada a convênio, não representando tal determinação afronta às regras de direito civil que regem o contrato de depósito.

Acórdão 3115/2018-1ª Câmara, relator Augusto Sherman.

14.27. No mesmo sentido, o Acórdão 12453/2016-2ª Câmara, relator Vital do Rêgo.

14.28. À vista disso, considerando que não se trata de providências mutuamente exclusivas, propõe-se determinar ao Município de Buriti/MA a devolução do valor de R\$ 30.146,29, atualizado monetariamente desde 14/6/2012, e, ao Banco do Brasil S.A., a devolução de qualquer saldo porventura remanescente na conta corrente específica do termo de compromisso em exame ou em



qualquer aplicação financeira a ela vinculada.

14.29. Propõe-se, outrossim, abater do débito imputado ao recorrente o valor cobrado do município, para evitar duplicidade que resultaria em enriquecimento ilícito do concedente, bem como reduzir a multa proporcional ao débito que lhe foi imposta.

14.30. Com fundamento no art. 281 do Regimento Interno do TCU, propõe-se ainda estender essas mesmas medidas à empresa responsável.

CONCLUSÃO

15. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, ou seja, cabe a ele o ônus da prova;

b) o recorrente não consegue comprovar a consecução de objetivo útil para a população por meio da parcela concluída da obra pactuada, tampouco que isso dependesse da execução de outro convênio;

c) a cobrança de saldo remanescente na conta corrente do termo de compromisso ou em conta de aplicação financeira a ela vinculada deve ser direcionada ao município beneficiário e à instituição financeira oficial, por não serem providências mutuamente exclusivas, sendo devido, também, seu abatimento do débito imputado aos responsáveis, com a correspondente redução das multas proporcionais.

16. Com base nessas conclusões, propõe-se o conhecimento do recurso interposto para que lhe seja dado parcial provimento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Francisco Evandro Freitas Costa Mourão contra o Acórdão 7768/2019-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento no art. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 281 e 285, *caput* e § 1º, do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe parcial provimento para:

1) dar a seguinte redação à tabela inclusa no item 9.2 do Acórdão 7768/2019-TCU-2ª Câmara:

Data	Valor (R\$)	Débito/Crédito
28/9/2010	126.332,63	D
7/10/2010	418.300,00	D
23/11/2010	271.489,95	D
9/12/2010	208.201,64	D
20/5/2011	824.180,60	D
29/12/2011	616.482,33	D
19/1/2012	135.010,00	D
31/5/2012	30.146,29	C

2) reduzir o valor da multa proporcional imposta aos responsáveis no item 9.3 do referido acórdão;

b) determinar ao Município de Buriti/MA que promova a restituição aos cofres da Fundação Nacional de Saúde - Funasa da quantia abaixo discriminada, atualizada monetariamente, referente à parcela de recursos federais do saldo remanescente do Termo de Compromisso - TC/PAC 251/2009 (Siafi 657943), que se encontrava



aplicado em fundo de investimento (S PUBLICO SUPREMO) vinculado à Conta Corrente 11655-6 da Agência 1677-2 do Banco do Brasil:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DE REFERÊNCIA
R\$ 30.146,29	14/6/2012

c) determinar ao Banco do Brasil S.A. que promova, no prazo de quinze dias, a restituição, aos cofres da Fundação Nacional de Saúde - Funasa, de todo o saldo que, porventura, ainda se encontre na Conta Corrente 11655-6 da Agência 1677-2 (conta específica vinculada ao Termo de Compromisso - TC/PAC 251/2009 - Siafi 657943, em nome da Prefeitura Municipal de Buriti/MA), inclusive valores em quaisquer aplicações financeiras a ela vinculadas, informando ao Tribunal o valor transferido quando do cumprimento dessa medida;

d) dar conhecimento ao recorrente e aos demais interessados da decisão que vier a ser prolatada.

TCU/Secretaria de Recursos/3ª Diretoria, em
13/3/2020.

(assinado eletronicamente)

Cláudio Neves Almeida

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 3841-5