

VOTO

Examino, nesta fase processual, recurso de reconsideração interposto por Severino Eudson Catão Ferreira, ex-prefeito do Município de Palmeirina/PE, contra o Acórdão 4.718/2018-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, prolatado em processo de Tomada de Contas Especial (TCE), por meio do qual o responsável teve suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito e multa, em função da inexecução parcial de obra de pavimentação e calçamento de ruas, objeto do Contrato de Repasse 247.298-01/2007.

2. A presente TCE é originária do então Ministério das Cidades, atual Ministério do Desenvolvimento Regional, que, acolhendo os elementos produzidos pela Caixa Econômica Federal, imputou débito ao ex-Prefeito daquele Município, no valor total dispendido, a saber, R\$ 864.993,82, referente a 83,09% do valor do contrato, em função da ausência de funcionalidade do montante executado.

3. Já na citação realizada por esta Corte, o valor do débito foi reduzido para R\$ 513.888,67, pois se considerou que as ruas em cujos serviços de pavimentação e calçamento haviam sido concluídos não comprometiam a viabilidade do uso pela população.

4. Por meio do Acórdão 4.718/2018-TCU-2ª Câmara, o responsável teve suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito e aplicação de multa.

5. Irresignado, o responsável interpôs os presentes recursos de reconsideração, analisados pela Serur, cujos dirigentes, divergindo da instrução do auditor, propuseram negar-lhe provimento.

6. O Ministério Público junto ao TCU (MPjTCU), em parecer da lavra do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, por sua vez, corroborou e complementou a análise do auditor da Serur, opinando pelo seu provimento integral.

7. De plano, conheço do presente recurso consoante análise realizada em meu Despacho à peça 57, satisfeitos os requisitos de admissibilidade atinentes à espécie.

8. No mérito, com vênias ao parecer do auditor da Serur, encampado no pronunciamento do **Parquet**, acompanho o posicionamento do corpo dirigente da Serur, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo dos comentários que faço a seguir.

II

9. De acordo com o recorrente, o objeto teria sido integralmente executado, porém, em junho/2010, ocorreram chuvas/enchentes na localidade, danificando parte dos serviços então executados. Alegou, ainda, que suas prioridades foram alteradas por causa dos danos dessas chuvas, motivo pelo qual não foi dada continuidade às obras ao longo de sua gestão.

10. Cotejando as medições realizadas em período imediatamente anterior às alegadas chuvas (29/4/2010 – R\$ 810.617,56) e no período após a ocorrência das chuvas (5/7/2010 – R\$ 891.615,09), nota-se um aumento no total acumulado, o que sugere duas possíveis conclusões:

10.1. As alegações serem procedentes, ou seja, as obras terem sido, de fato, integralmente executadas, porém parte dos serviços foram posteriormente danificados pelas chuvas; ou

10.2. As alegações serem improcedentes, ou seja, as chuvas não terem danificado serviços significativos das obras, sendo a diferença dos valores das medições antes e depois das chuvas (aproximadamente R\$ 81 mil) correspondente aos serviços então executados no período.

11. Para que se possa considerar procedente a primeira hipótese, o recorrente deveria ter apresentado documentos (por exemplo, fotografias) demonstrando a situação antes e depois das chuvas, ou seja, as obras integralmente concluídas e a posterior deterioração destas. Nada disso, porém, foi apresentado.

12. No recurso em exame (peça 52), constam apenas imagens de áreas inundadas e pavimentos deteriorados, porém inexiste qualquer identificação de quais são essas áreas, tampouco os nomes das ruas ali retratadas; inexiste, portanto, qualquer demonstração quanto a serem as vias objeto do contrato em tela. Nem mesmo as publicações de jornais referenciadas pelo recorrente o socorrem, pois apenas confirmam a ocorrência de chuvas intensas no período em diversas cidades de Pernambuco, não fazendo qualquer menção às ruas efetivamente atingidas/danificadas, de modo a se correlacionar com o presente objeto.

13. Também não foi apresentado nenhum documento ou registro que comprovasse que a obra tenha sido integralmente concluída antes das mencionadas chuvas.

14. Tais argumentos não foram acatados nem mesmo pelo auditor da Serur, cuja análise final propôs provimento aos recursos. Vejamos:

48. O desastre natural impõe a necessidade de prova específica indicada nos decretos estaduais (Formulário de Avaliação de Danos), não sendo possível presumir que a ocorrência de enchentes tenha atingido de forma homogênea o Município, uma vez que a gravidade dos danos está relacionada a topologia específica de cada região. A ocorrência de chuvas intensas no período pode servir de elemento mitigador da responsabilidade no sentido de justificar a paralização das obras no período. (peça 69).

15. Sendo assim, acompanho o posicionamento da Serur, neste ponto uníssono do corpo dirigente e do auditor instrutor, pelo não acolhimento das justificativas apresentadas.

16. As demais alegações do defendente dizem respeito à sua suposta ausência de culpabilidade, pois, de acordo com seu entendimento, a continuidade das obras e sua prestação de contas cabia exclusivamente ao prefeito sucessor.

17. Os Relatórios de Acompanhamento de Empreendimento (RAE) emitidos pela Caixa indicam a execução continuada das obras no período de **novembro de 2008 a julho de 2010**, conquanto a gestão do recorrente englobou o período **2005-2012**.

18. Dessa forma, ao longo de aproximadamente vinte meses consecutivos (até jul/2010), o objeto foi sendo executado e alcançou um percentual de execução referente a 83,09%. Após isso, o recorrente teve dois anos e meio (até dez/2012) para adotar medidas tendentes a dar continuidade às obras e as concluir, contudo não constam nos autos documentos acerca de eventuais providências a esse respeito. Ao contrário disso, é informado pelo próprio recorrente que, em virtude das chuvas ocorridas em junho/2010, o então prefeito mudou seu foco de atenção a outras prioridades.

19. Não questiono a relevância dessas outras prioridades, porém o gestor público deve estar atento e dar andamento às diversas demandas sob sua gestão, não se admitindo deixar de lado projetos que estavam em estágio avançado de execução.

20. Por não ter havido a devida continuidade das obras, faltando três dias para o final de seu mandato, o recorrente firmou aditivo prorrogando o término do contrato, inicialmente previsto em sua gestão, postergando-o para 30/6/2013, alcançando, assim, a gestão de seu sucessor.

21. Mais uma vez, os argumentos não foram acatados por nenhuma instância da Serur. Transcrevo a seguir as conclusões do auditor instrutor:

49. A responsabilidade pela fiel execução da obra era do prefeito recorrente, não sendo possível atribuir a responsabilidade ao prefeito sucessor, quando nenhuma das obras foi executada em gestões posteriores. (peça 69).

22. Diante desses fatos, alinho-me ao posicionamento uniforme de todas as instâncias da Serur. Não vejo como excluir a culpabilidade do recorrente em relação à inexecução parcial das obras, pois se comprovou inequivocamente que esta se deu ainda em sua gestão, em virtude da ausência de

providências razoáveis de se esperar do então prefeito, ainda mais considerando o lapso temporal de dois anos e meio entre as alegadas chuvas e o final de seu mandato.

III

23. Nada obstante as análises anteriormente apresentadas, o auditor da unidade instrutiva apontou que a presunção de que a parcela executada da obra seria inservível não está calçada em elementos trazidos nos autos, não sendo possível deduzir, apenas do percentual de execução, a ocorrência de desperdício integral de recursos. Por esse motivo, propôs dar provimento integral ao recorrente.

24. Além de corroborar esse posicionamento, o **Parquet** especializado apontou subjetividades nos critérios adotados pela unidade técnica originária (Secex/PE), para fins de cálculo do valor total do débito, senão vejamos:

O órgão de origem, sem esclarecer os motivos, rejeitara obras de ruas plenamente habilitadas ao uso pela população, acerca das quais ele mesmo atestara a execução de 100% dos serviços previstos para sua pavimentação, como a Travessa Joaquim Nabuco, a Rua da Cohab, a Rua Jason F de Lima, a Rua Luis S. de Mendonça, a Rua Leonildo Dantas e a Rua do Hospital. A unidade técnica resolveu, então, além de excluir do cálculo do débito o valor da obra relativo a essas ruas cujo calçamento foi inteiramente concluído, considerar com funcionalidade, entre as obras que possuíam realização parcial, aquelas “com elevado percentual de execução, cujos serviços a executar não comprometiam a viabilidade do adequado uso pela população”.

Não foi esclarecido, no entanto, o que se deve entender por “adequado uso”. São, assim, desconhecidas as razões pelas quais, por exemplo, a Travessa Bernardo Vieira, que teve execução de 78,57% da obra prevista foi aprovada pela unidade técnica e a Travessa Matadouro, que teve execução de 86,59%, foi integralmente rejeitada. A decisão recorrida não apontou, pois, os elementos considerados na formação de seu convencimento acerca da questão, limitando-se a endossar o critério subjetivo empregado pela unidade técnica. (peça 72).

25. Com as vênias de estilo, divirjo dos entendimentos consignados. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que, nos processos de tomada de contas especial, compete ao gestor o ônus probante da regular aplicação dos recursos públicos federais a ele transferidos. Cito, na sequência, alguns julgados pertinentes, entre tantos outros, obtidos mediante consulta à jurisprudência selecionada do TCU:

É dever do gestor público, em especial em tomada de contas especial, trazer elementos probatórios consistentes, coerentes e suficientes, que demonstrem, de forma inequívoca, o bom e correto emprego das verbas geridas, de acordo com as normas pertinentes. (Acórdão 2435/2015-Plenário; Relator: ANA ARRAES)

O ônus de demonstrar a regular aplicação de recursos federais recai sobre o agente público responsável por sua gestão. (Acórdão 95/2013-Plenário; Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)

Na execução da despesa pública o ônus de comprovar a aplicação dos recursos recai sobre o gestor. (Acórdão 2080/2013-Plenário; Relator: ANA ARRAES)

26. Como visto, no presente caso, não é o Tribunal quem deveria demonstrar a ausência de funcionalidade das vias cujas obras não haviam sido integralmente concluídas, mas sim o gestor quem deveria demonstrar que as obras parcialmente executadas nessas vias possuíam funcionalidade, caso assim considerasse. Porém, nada disso foi por ele cogitado.

27. Em relação à suposta subjetividade apontada pelo MPjTCU, ressalto que esta foi benéfica ao gestor, conferindo conservadorismo aos cálculos, haja vista que ensejou a redução do montante do débito.

28. Em adição, o D. Subprocurador-Geral considerou que a citação do responsável não ampara sua condenação, o que reforça sua proposta para dar provimento ao recurso. Em sua opinião, “*O responsável foi instado a se defender tão somente quanto aos aspectos da execução física do objeto...*”, pois, acerca do aspecto financeiro da execução do ajuste, o ofício de citação continha “*...apenas referência genérica, dissociada do caso concreto, vinculando, na verdade, uma advertência que pode ser dirigida a qualquer responsável que venha a se defender no TCU...*”.

29. Para melhor elucidação dos fatos, transcrevo, a seguir, a conduta pelo qual o recorrente fora citado, constante no respectivo ofício de citação (peça 10):

O débito é decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos por força do Contrato de Repasse 247.298-01/2007, consoante informações constantes nos Relatórios de Acompanhamento de Empreendimento, Relatórios de Prestação de Contas Parcial e Autorização de Saque, e, Parecer PA GIDUR/CA 123/2013, o que contraria o art. 70, parágrafo único da CF/88, o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, o art. 7º, VIII, e 22, da Instrução Normativa STN 1/1997 e a Cláusula décima segunda do Contrato de Repasse 247.298-01/2007.

30. Observa-se que o responsável foi citado por não ter comprovado a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos. Ora, é bastante usual a esta Corte de Contas a condenação baseada nesses termos, não me parecendo inapropriada essa conduta constante na citação.

31. Outrossim, não vejo margem para adotar a interpretação de que a necessidade da comprovação da regular aplicação dos recursos ficaria restrita a aspectos físicos do convênio, nem mesmo se pode dizer que o recorrente fez tal interpretação, haja vista o teor de suas alegações de defesa, que embasaram o **decisum** recorrido, e de seu recurso, que não caracterizam quaisquer prejuízos ao contraditório ou à sua ampla defesa.

Com base no exposto, e reiterando minha aderência ao posicionamento expendido pelo escalão dirigente da unidade técnica, VOTO por que este Tribunal adote a minuta de acórdão que trago à apreciação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de abril de 2020.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator