

## VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Edenilda Lopes de Oliveira Sousa, ex-Prefeita do Município de Lavras da Mangabeira/CE (peça 81), contra o Acórdão 2.740/2019-TCU-2ª Câmara, mediante o qual esta Corte de Contas julgou irregulares as contas da ora recorrente, do Sr. José Maria de Almeida Sousa e da Construtora Hidros Ltda., condenando-os solidariamente ao pagamento da quantia de R\$ 309.611,23 (data base 02/12/2011) e lhes aplicando a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, em face da impugnação total das despesas referentes aos recursos repassados ao referido município por força do Convênio 594/2008 (falta de comprovação da regular aplicação dos recursos federais), que tinha o objetivo de implementar 245 módulos sanitários na mencionada municipalidade.

2. No tocante à análise de admissibilidade, entendo que o presente recurso de reconsideração merece ser conhecido porque preenche os requisitos aplicáveis à espécie, nos termos da instrução de admissibilidade de recursos realizada à peça 83 pela Secretaria de Recursos (Serur), ratificada pelo despacho de peça 86.

## II

3. Em síntese, a ex-prefeita Edenilda Lopes de Oliveira Sousa alega: (i) nulidade da decisão atacada, pois as alegações de defesa apresentadas não teriam sido devidamente enfrentadas, em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e de acordo com o art. 489 do Código de Processo Civil (CPC); (ii) escorreta aplicação dos recursos, pois o objeto conveniado atingiu sua finalidade; (iii) caracterização da atuação da gestora como agente político; (iv) inexistência de má-fé ou indícios de tentativa de locupletamento, falta de comprovação de violação aos princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade; (v) violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação da multa.

4. Tendo em vista tais alegações, constituiu objeto da instrução técnica, nesta fase recursal, examinar se: (a) a decisão recorrida foi devidamente fundamentada; (b) os documentos ora apresentados atestam a escorreta aplicação dos recursos; (c) a atuação da gestora se caracteriza na condição apenas de agente político; (d) a boa-fé da gestora afasta sua responsabilidade; e (e) houve violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação da multa.

5. Ao analisar os argumentos apresentados pela recorrente, conforme itens 5 a 9 da instrução transcrita no relatório precedente, a Serur entendeu que:

5.1. Os fundamentos para a tomada da decisão recorrida foram devidamente evidenciados e apreciados tanto no Relatório quanto no Voto que acompanham e fundamentam tal decisão (peças 41-42), não havendo falta ou fundamentação insuficiente em nenhum aspecto.

5.2. A ausência de documentos que comprovem a correção das irregularidades encontradas pela fiscalização e admitidas pela própria recorrente desde janeiro de 2013, reforça o juízo de valor de que a execução dos serviços não atendeu ao interesse público e as especificações técnicas dispostas no plano de trabalho constante do Convênio 594/2008.

5.3. A participação da ex-prefeita suplantou a posição de mero agente político no cumprimento de suas atribuições (não se limitou a simplesmente firmar o ajuste em questão), pois tal gestora municipal foi omissa em corrigir as irregularidades encontradas e apontadas pela equipe de fiscalização, contribuindo de forma intrínseca para o dano ao Erário apurado.

5.4. A jurisprudência desta Corte de Contas consolidou-se no sentido de que é possível a responsabilização de agente político, desde que comprovado que o agente tenha contribuído de alguma forma para as irregularidades, ou que delas teve conhecimento, ou, ainda, que houve alguma omissão grave de sua parte.

5.5. A conduta da recorrente ao aplicar de forma irregular os recursos públicos federais que lhe

foram confiados sem, contudo, restituí-los em sua totalidade (débito ainda não restituído), torna sua conduta reprovável, não sendo, portanto, reconhecida sua boa-fé.

5.6. A dosimetria da multa aplicada (valor inferior a 15% do limite máximo aplicável consignado na legislação) se mostra razoável e proporcional à gravidade da conduta apontada, bem como foi devidamente individualizada na pessoa da recorrente.

6. Diante disso, a Serur propôs conhecer do recurso de reconsideração em análise e, no mérito, negar-lhe provimento.

7. Ao manifestar-se nos autos, anuindo a proposta da unidade especializada, o Ministério Público junto ao Tribunal (MPjTCU) reforçou sua posição com trechos constantes do relatório e voto da decisão recorrida, contendo os diversos vícios construtivos que levaram à conclusão pela imprestabilidade do que fora executado.

### III

8. Feito esse breve esboço do iter processual, passo a decidir.

9. Manifesto, desde logo, minha concordância com a proposta da Serur, anuída pelo **Parquet** junto ao Tribunal, cujas análises, fundamentos e conclusões adoto como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a expor acerca de pontos que entendo relevantes.

10. Vários elementos constantes dos autos fundamentam a rejeição das alegações apresentadas pela ex-prefeita. Desses elementos, destaco o seguinte excerto do pronunciamento do MPjTCU:

“4. Diante da afirmação da recorrente de que ‘o que se discute [neste processo] é apenas, e tão somente, se tais módulos [sanitários] foram construídos de acordo com as especificações técnicas dispostas no plano de trabalho aprovado pela Funasa’ (peça 81, p. 6) – parecendo desmerecer a relevância da falta de atendimento às especificações exigidas pela Funasa –, é importante destacar que foi justamente a inadequação dos módulos sanitários a essas exigências técnicas que motivou a sua condenação pelo Tribunal.

5. Conforme se depreende do voto condutor do acórdão recorrido, ‘...sem a garantia do adequado funcionamento do sistema de tratamento de esgoto implementado, não há como se afirmar que o objetivo do ajuste foi atendido...’, ‘...tendo em vista que os serviços executados não atenderam às especificações exigidas pela área técnica da Funasa...’, a exemplo da observação de que, entre outros vícios construtivos, ‘...a profundidade mínima do tanque séptico que deveria ser de 1,50 m não foi observada e tal fato, por si só, já é suficiente para se considerar que o objeto previsto no Convênio 594/2008 não foi alcançado, pois não há como se garantir que os tanques sépticos terão a necessária capacidade de retenção de sólidos’ (peça 57, p. 1 e 4).

6. Novamente do voto que fundamentou a decisão recorrida, permito-me extrair detalhado excerto em que o Relator **a quo** cuida de buscar na instrução técnica os diversos vícios construtivos que levaram à conclusão pela imprestabilidade do que fora executado, senão vejamos (peça 57, p. 3 e 4):

‘26. Transcrevo a seguir trecho da última análise da unidade técnica deste Tribunal que detalha as irregularidades detectadas e destaca a falta de embasamento dos elementos de defesa apresentados:

‘36. É de bom aviso repisar as irregularidades que foram detectadas pelo setor de engenharia da Funasa, nos 98 módulos construídos, e que permaneceram, nos autos, pendentes de regularização e saneamento.

...

39. Como se constata, **tais ocorrências não são em absoluto decorrentes da ação do tempo ou, muito menos, de mal-uso por parte dos beneficiários, estes, sim, os principais prejudicados pelos malfeitos construtivos, todos eles perpetrados em seu desfavor, que comprometeram e comprometem o adequado uso sanitário dos 98 módulos que foram construídos com os recursos do instrumento firmado com a Funasa.**

40. A ex-prefeita teve conhecimento e ciência já em janeiro de 2013, encerrado o seu mandato, que tal pendência restava carente de saneamento e retificação. Não há como responsabilizar a municipalidade ou a gestão posterior a dela, pois seu sucessor entrou com representação protocolada junto à Procuradoria da República no Município de Juazeiro do Norte/CE contra a ex-prefeita e a Construtora Hidros Ltda., a fim de lhes responsabilizar judicialmente em razão das irregularidades identificadas no Convênio-Funasa 594/2008.' (...) (grifos do original).

11. Lembro que a apresentação de fotografias, bem assim declarações de terceiros, como o fez a recorrente, desacompanhada de documentação técnica que as respalde, tem baixo valor probatório, consoante a pacífica jurisprudência desta Casa. No caso, avulta de importância a avaliação feita pela área de engenharia da Funasa, a qual afirmou a inadequação das obras realizadas em razão do desatendimento às especificações técnicas previamente estabelecidas. Nesse sentido, não há que falar em prestabilidade dos módulos sanitários executados, eis que diversa foi a avaliação do concedente.

12. Pior que isso é tentar atribuir ao suposto mal uso da população beneficiada, portanto carente de melhorias como as objeto do ajuste, os problemas de construção, mesmo depois de pouco tempo decorrido da sua execução."

13. Portanto, uma vez que a Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa não apresentou, inclusive nessa fase recursal, documentos que comprovem a correção das irregularidades encontradas pela fiscalização e admitidas pela própria ex-prefeita desde janeiro de 2013 (a execução dos serviços não atendeu ao interesse público e as especificações técnicas dispostas no plano de trabalho constante do Convênio 594/2008), considero adequada a sua responsabilização pelo dano causado ao erário

14. No tocante à alegada ausência de má-fé ou indícios de tentativa de locupletamento, pertinente ressaltar que a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva e fica caracterizada mediante a presença de simples culpa, em sentido estrito, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa, má-fé ou indícios de tentativa de locupletamento do gestor para que este seja responsabilizado, conforme entendimento firmado nos Acórdãos 9.004/2018-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas, 479/2010-TCU-Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro e 1.530/2008-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler.

15. A jurisprudência pacífica do TCU é no sentido de que, nos processos de contas que tramitam nesta Casa, compete ao gestor o ônus da prova da boa e da regular aplicação dos recursos públicos que lhe são confiados, o que independe da comprovação de ter se configurado o ato de improbidade administrativa, a ocorrência de enriquecimento ilícito ou a atuação com dolo ou com má-fé. Assim, uma vez que a ex-prefeita Edenilda Lopes de Oliveira Sousa não comprovou a boa e regular aplicação dos recursos públicos que lhe foram confiados, correta a sua responsabilização nestes autos, que independe da comprovação de ter se configurado ato de improbidade administrativa, ocorrência de enriquecimento ilícito ou atuação com dolo ou com má-fé.

16. Sobre a dosimetria da multa aplicada a ex-prefeita Edenilda Lopes de Oliveira Sousa, considerando que o art. 57 da Lei 8.443/1992 estabelece que quando o responsável for condenado em débito, o Tribunal poderá aplicar-lhe multa de até 100% do valor atualizado do dano causado ao erário (R\$ 410.792,18, valor atualizado monetariamente até 28/1/2016, peça 16, p. 3), avalio que a multa aplicada no valor de R\$ 47.000,00 (subitem 9.2 da deliberação atacada) não é desarrazoada nem desproporcional, pois corresponde a menos de 12% do valor máximo que poderia ser aplicado.

17. Assim, não acolho as alegações da recorrente de violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação da multa.

18. Desse modo, acompanho o encaminhamento proposto pela Serur, que contou com a anuência do Ministério Público junto ao Tribunal, no sentido de conhecer do recurso de reconsideração interposto por Edenilda Lopes de Oliveira Sousa para, no mérito, negar-lhe provimento.



Ante o exposto, VOTO no sentido de que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de junho de 2020.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

Relator