

GRUPO II – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 026.968/2016-9

Natureza: Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Unidade Jurisdicionada: Município de Acopiara-CE.

Recorrente: Antônio Almeida Neto (119.697.763-15).

Representação legal: Antônio Braga Neto (17713/OAB-CE) e Ricardo Gomes de Souza Pitombeira (31566/OAB-CE), representando Antônio Almeida Neto.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO DEMONSTRAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. LEGITIMIDADE PARA FIGURAR NO POLO PASSIVO DA PRESENTE LIDE. APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS HÁBEIS A PRESTAR CONTAS DE PARCELA DOS RECURSOS GERIDOS. PROVIMENTO PARCIAL. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório, com ajustes de forma, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), que contou com a anuência do escalão dirigente da unidade técnica (peças 170-171):

“Trata-se de recurso de reconsideração (peças 151 e 169) interposto por Antônio Almeida Neto, ex-prefeito de Acopiara/CE (gestões: 2005-2008 e 2009-2012), contra o Acórdão 4485/2022 – TCU – 2ª Câmara sob a relatoria do Ministro Marcos Bemquerer Costa (peça 132).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde contra o Sr. Antônio Almeida Neto, ex-prefeito de Acopiara/CE, em face da impugnação total de despesas do Convênio 1262/2007, cuja finalidade consistia na construção do sistema de abastecimento de água, conforme plano de trabalho aprovado.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas dos Srs. Antônio Almeida Neto e Francisco Dário de Sousa Lima, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares as contas da empresa Garra Construções Ltda., com base nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992;

9.3. condenar, solidariamente, os Srs. Antônio Almeida Neto e Francisco Dário de Sousa Lima e a empresa Garra Construções Ltda., na forma disposta abaixo, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das correspondentes datas até a efetiva quitação, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida à Fundação Nacional de Saúde, na forma da legislação em vigor:

9.3.1. Srs. Antônio Almeida Neto e Francisco Dário de Sousa Lima:

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
6/6/2012	8.379,08
6/6/2012	501.262,19
6/6/2012	45.120,86
6/6/2012	196.260,88
6/6/2012	8.379,08
6/6/2012	8.379,08
5/7/2012	31.896,80
5/10/2012	69.181,84

9.3.2. Srs. Antônio Almeida Neto e Francisco Dário de Sousa Lima e empresa Garra Construções Ltda.:

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
9/9/2011	307.379,74
9/9/2011	451.392,50
9/9/2011	33.260,50
30/1/2012	27.558,70
7/5/2012	14.010,55
7/5/2012	15.411,60

9.4. aplicar, individualmente, aos Srs. Antônio Almeida Neto e Francisco Dário de Sousa Lima e a empresa Garra Construções Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores abaixo especificados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

<i>Responsável</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
Antônio Almeida Neto	150.000,00
Francisco Dário de Sousa Lima	150.000,00
Empresa Garra Construções Ltda.	75.000,00

9.5. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas a que se referem os subitens 9.3 e 9.4 acima, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), cientificando os responsáveis de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se refere este Acórdão, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992; e

9.7. remeter cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, bem como à Funasa, para ciência.

HISTÓRICO

2. O presente processo cuida de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada Fundação Nacional de Saúde – Funasa contra o Sr. Antônio Almeida Neto, ex-prefeito de Acopiara/CE (gestões: 2005-2008 e 2009-2012), em face da impugnação total de despesas do Convênio 1262/2007, cuja finalidade consistia na construção de sistema de abastecimento de água (Adutora Trussu), conforme plano de trabalho aprovado (peça 1, p. 4-8).

2.1. O convênio foi firmado entre a Funasa e o município no valor de R\$ 4.209.129,95, sendo R\$ 4.000.000,00 à conta do concedente e R\$ 209.129,95 referentes à contrapartida do conveniente, com vigência de 31/12/2007 a 24/6/2014 (peça 1, p. 92-103). Os recursos foram liberados

nas seguintes parcelas e datas (peça 1, p. 137): R\$ 800.000,00 (24/7/2009), R\$ 400.000,00 (1º/9/2011), R\$ 800.000,00 (1º/9/2011), R\$ 800.000,00 (4/6/2012) e R\$ 1.200.000,00 (27/2/2013).

2.2. Tanto o tomador de contas, nos termos do Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar (peça 8, p. 33-36), quanto a Controladoria-Geral da União – CGU (peça 9, p. 4-8) concluíram pelo prejuízo no valor total dos recursos repassados, imputando a responsabilidade pelo dano ao Sr. Antônio Almeida Neto. A CGU certificou a irregularidade das contas (peça 9, p. 9) e a autoridade ministerial tomou conhecimento dessa conclusão (peça 9, p. 11).

2.3. No TCU, na instrução inicial (peça 10), considerando que o Município de Acopiara recebeu em torno de R\$ 12.500.000,00 para a construção do Sistema de Abastecimento de Água - Adutora Trussu, em três etapas, concluiu-se ser importante obter elementos (pareceres) sobre a execução da terceira etapa atinente ao Convênio TC PAC 2026/2008, que poderiam influenciar na análise desta TCE. Constatou-se ser necessário, para a responsabilização e quantificação do débito, definir o que foi previsto em cada plano de trabalho dos três convênios e, ainda, qual a avaliação da Funasa referente à prestação de contas do Convênio TC PAC 2026/2008. Dessa forma, realizou-se diligência à Funasa por meio do Ofício 1253/2017-TCU/Secex-MG, de 23/6/2017 (peça 12). Em resposta, a Funasa encaminhou a documentação constante à peça 17.

2.4. Após a realização das diligências listadas à peça 134, p. 2-3, concluiu-se pela necessidade de realizar citação dos responsáveis considerando a ausência de funcionalidade do sistema de abastecimento de água de Acopiara/CE, sem aproveitamento útil da parcela executada.

2.5. Após rejeição parcial das alegações de defesa, os responsáveis foram condenados em débito e em multa.

2.6. Inconformado, Antônio Almeida Neto interpôs o presente recurso de reconsideração (peças 110-115).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 152), ratificado pelo relator, Ministro Augusto Nardes (peça 155), que concluiu pelo conhecimento do recurso, com efeito suspensivo dos subitens 9.1, 9.3, 9.3.1, 9.3.2, 9.4 e 9.6 do Acórdão 4.485/2022-TCU-2ª Câmara, nos termos dos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, estendendo seus efeitos aos demais devedores solidários.

EXAME TÉCNICO

4. Delimitação do recurso

4.1. Constituem objeto do recurso as seguintes questões:

- a) prescrição;*
- b) legitimidade passiva;*
- c) ausência de dano ao erário; e*
- d) boa-fé.*

PRELIMINAR

Prescrição

Análise

4.2. Considerando a necessidade de estabelecer critérios e procedimentos para exame da prescrição e de regulamentar seus efeitos no processo de controle externo; bem como as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, em especial no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509; a deliberação contida no item 9.8 do Acórdão 459/2022-TCU-Plenário; e os estudos e pareceres que constam do processo TC 008.702/2022-5, o TCU teceu a Resolução – TCU 344/2022 (11/10/2022) trazendo disposições acerca da prescrição no âmbito do TCU.

4.3. Em seu art. 2º estabelece: ‘Prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados dos termos iniciais indicados no artigo 4º, conforme cada caso.’. Nesse sentido, o prazo quinquenal deve ser aplicado ao presente caso, conforme dispõe a resolução, tanto para a pretensão ressarcitória como para a punitiva.

4.4. No que tange ao prazo inicial para contagem do prazo prescricional a Resolução/TCU 344/2022 dispõe em seu art. 4º II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial. No presente caso o dia 3/2/2012, conforme documento à peça 1, p. 145.

4.5. Em seu art. 5º a Resolução assim dispõe:

Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

§ 4º A interrupção da prescrição em razão da apuração do fato ou da tentativa de solução conciliatória, tal como prevista nos incisos II e III do caput, pode se dar em decorrência da iniciativa do próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade

4.6. A prescrição foi interrompida nas seguintes datas, por causas interruptivas elencadas no art. 5º da citada resolução transcrito acima:

a) Relatório de Visita Técnica, de 7/6/2013 (peça 2, p. 54-56);

b) Parecer Financeiro 31/2014, de 11/3/2014 (peça 4, p. 44-46);

c) Parecer Financeiro 169/2015, de 2/6/2015 (peça 6, p. 34-36);

d) Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar (peça 8, p. 33-36) de 15/03/2016;

e) Ofício 2461/AECI/GM/MS – instauração da TCE, de 12/09/2016 (peça 1, p. 1);

f) Ofícios-TCU/Secex-MG 2675/2017, de 16/11/2017 (peças 23-24, 32 e 36) e 0246/2018, de 15/2/2018 (peças 41-42, 63 e 67), encaminhados ao Banco do Brasil;

g) Ofício 14242/2019-TCU/Seproc, de 6/12/2019 (peças 73 e 75), encaminhado à Funasa;

h) Ofício-TCU/Seproc 8.135/2021, de 3/3/2021, citação do Sr. Antônio Almeida Neto (peça 100), com aviso de recebimento em 22/3/2021 (peça 106);

i) Acórdão 4485/2022 – TCU – 2ª Câmara, de 23/8/2022 (peça 132).

4.7. Entre essas datas não houve o transcurso do prazo quinquenal de prescrição.

4.8. Além disso, o histórico de andamentos do processo evidencia que a instrução processual transcorreu normalmente, sem paralisação por mais de três anos – o que afasta a hipótese de prescrição intercorrente.

4.9. Fica demonstrada, assim, a não ocorrência da prescrição, no caso em exame.

Legitimidade Passiva

Argumentos

4.10. O recorrente afirma que não há gerência do executivo municipal no desenvolvimento e execução do convênio em análise (peça 151, p. 22 e 24).

4.11. A Lei Municipal 1.524/2009 normatiza a descentralização administrativa (peça 151, p. 23) e há portaria que nomeou o Secretário de Infraestrutura e lhe determinou a aplicação da descentralização administrativa, já instruída em Lei Municipal (peça 151, p. 24-25).

4.12. Como a lei municipal já existia não havia necessidade de um novo normativo legal para realizar as devidas delegações (peça 151, p. 26).

4.13. Todos os instrumentos e atos administrativos, inclusive os pagamentos, foram realizados pelo Secretário, enquanto o Prefeito não contribuiu em nada para o ordenamento ou gestão do contrato e de suas despesas lhes atribuídas (peça 151, p. 26).

4.14. Requer a retirada de seu nome do polo passivo da demanda, ensejando o arquivamento deste processo de Tomada de Contas Especial (peça 151, p. 26).

Análise

4.15. O recorrente reapresenta argumentos exaustivamente analisados pela decisão recorrida. Anui-se integralmente ao encaminhamento dado à questão, mantendo o recorrente no polo passivo da presente lide.

4.16. Para melhor entendimento da questão reproduz excerto do voto da decisão recorrida a respeito, com cuja análise se anui (peça 133, p. 5-7, grifos do original e acrescidos):

23. Compulsando os autos, verifica-se que o ex-secretário de infraestrutura efetivamente ordenou as despesas referentes à homologação do procedimento licitatório para seleção da empresa contratada com vistas a executar a obra, bem como firmou o contrato com a sociedade empresária Garra Construções Ltda., emitiu os empenhos e realizou os pagamentos. O ex-prefeito foi signatário do convênio e destinatário de todas as comunicações emitidas pela Funasa, o que configurou, como bem ressaltou a unidade técnica, grave omissão no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica, uma vez que teve ciência das falhas.

(...) 27. Sobressai dos precedentes acima que uma das conditio sine qua non para que seja afastada a responsabilidade do prefeito pela utilização de eventuais recursos federais recebidos consiste na 'forma' e no 'conteúdo' em que a delegação de competência foi operada, ou seja, pressupõe-se a existência de uma lei municipal para tanto (forma) e que esse diploma indique com precisão a autoridade competente para a prática dos atos de ordenação de despesa (conteúdo).

28. Esses requisitos não ocorreram no caso concreto ora examinado, porquanto a lei do município de Acopiara/CE, Lei 1.524/2009 (peça 5, p. 44), em seu art. 7º, limita-se a indicar genericamente que a 'delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa', sem delegar a prática de atos de gestão de despesas e/ou de prestação de contas aos secretários auxiliares do ex-prefeito. Essa delegação se deu exclusivamente mediante a Portaria 179/2009 (transcrita no Relatório precedente e inserta à peça 5, p. 40-43), mas se trata de ato normativo insuficiente para transferir a competência originária do chefe do Poder Executivo local para os seus secretários, nos termos da jurisprudência supra.

29. Dessarte, se não houver lei dispondo diferentemente, o ordenador de despesas, a priori, é o prefeito, titular máximo da administração pública municipal. A delegação dessa competência a secretário ou a servidor do município deverá ser formalizada por meio de instrumento legal apropriado (na hipótese, lei em sentido formal), no qual deverão estar detalhadas as correspondentes atribuições do agente público delegado.

30. Noutras palavras, e para que fique bem frisada a matéria, a delegação efetuada por lei formal, e não mediante portaria, é elemento axial da hipótese de afastamento excepcional da responsabilidade do prefeito na gestão de verbas federais, de modo que a incidência dessa 'norma interpretativa' (colhida dos julgados acima) depende da forma legislativa específica, o que exclui a alternativa da portaria municipal, e do conteúdo pertinente à ordenação de despesas.

31. A interpretação restritiva desta Corte, no que se refere ao tema, faz deferência à segurança jurídica, sob a perspectiva da certeza do direito, sem quebrantar o princípio da legalidade estrita.

32. Já tive a oportunidade de examinar questão bem semelhante nos autos do TC-004.897/2016-1, em que esta Câmara acolheu proposta de deliberação de minha lavra, assim resumida pelo sistema de pesquisa do Tribunal ('jurisprudência selecionada'):

'A delegação de competência a secretário realizada por decreto municipal é insuficiente para afastar a responsabilidade do prefeito pela utilização de recursos federais. Se não houver lei municipal dispondo diferentemente, o ordenador de despesas é o prefeito, titular máximo da administração pública local.' (Acórdão 1.0397/2021 – 2ª Câmara).

33. Nesse contexto, deixo de acolher a defesa do responsável, de suposta ilegitimidade passiva para integrar o rol desta TCE, uma vez que essa hipótese não tem aderência à situação fática discriminada nos autos e, especialmente, à jurisprudência desta Casa de Contas.

4.17. Dessa forma, como a lei municipal limita-se a indicar genericamente que a 'delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa', sem delegar a prática de atos de gestão de despesas e/ou de prestação de contas aos secretários auxiliares do ex-prefeito, não há como acolher o pedido do recorrente.

MÉRITO

Boa-fé e ausência de dano ao erário

Argumentos

4.18. O recorrente apresenta as seguintes alegações (peça 151):

- a) o convênio foi adimplido e sua conclusão atestada pela Funasa (peça 151, p. 4);
- b) a obra foi concluída em 2012 e colocada em funcionamento em 2021 (peça 151, p. 4);
- c) há parecer da Funasa atestando a conclusão de 69,6% dos serviços em 10/2012 (peça 151, p. 4 e 10);
- d) foram devolvidos R\$ 1.200.000,00 à União pela administração sucessora de forma irresponsável porque a obra do trecho 2 não foi concluída em sua integralidade violando o princípio da continuidade administrativa (peça 151, p. 4-7 e 17-18);
- e) a fiscalização da Funasa em 2013 visualizou a obra como um todo analisando dois convênios e não apenas o Convênio 1262/2007 (peça 151, p. 5-8);
- f) o Parecer Técnico 211/2012 atestou a execução de 50% do ajuste (peça 2, p. 3, 21 e 24-25 e peça 151, p. 8-9);
- g) a obra foi abandonada já no início de 2013, havia sido concluída, mas ainda sem finalidade (peça 151, p. 11 e 22);
- h) a fiscalização de 2013 verificou erroneamente que a obra havia sido executada apenas em 29,20% (peça 151, p. 11-13);
- i) atualmente a obra se encontra em pleno funcionamento, não havendo débito, pois todos os recursos foram aplicados no ajuste (peça 151, p. 11-13, 16 e 20-22);
- j) há relatório com as coordenadas geográficas da adutora quando a Funasa aprovou a obra acatando a redução do trecho 2 (peça 151, p. 14-16);
- k) a obra sofreu alterações em seu projeto para atender as demandas da Companhia de Água e Esgoto do Ceará - CAGECE para que se pudesse ligar a rede municipal à rede da concessionária (peça 151, p. 15-20);
- l) os três convênios são interligados dependendo um do outro para se constituir em parcela útil (peça 151, p. 18); e
- m) não há dano ao erário, má-fé nem falta de zelo com os recursos públicos (peça 151, p. 22).

4.19. Ao final, requer o provimento do recurso no sentido de reconhecer a regularidade dos atos praticados, com exclusão da irregularidade das contas, do débito e da multa (peça 151, p. 27).

4.20. Anexa cópia do Parecer 358/2021/DIESP-CE/SUEST-CE indicando o cumprimento do objeto do Convênio 1262/2007 (peça 151, p. 28-30); planilha de readequação (peça 151, p. 31-33); e mapa com as coordenadas da Adutora (peça 151, p. 34).

4.21. A peça 169 o recorrente afirma que há um valor que foi digitado erroneamente pela decisão recorrida: ao invés de R\$ 8.817,30 seria R\$ 881,73 pagos a título de INSS em 06/06/2012. Apresenta ainda na referida peça recursal documentos que acredita serem suficientes para comprovar parte das despesas realizadas e cobradas a título de débito como despesas não comprovadas. Os documentos são notas de empenho (peça 169, p. 3, 6, 7, 17, 18, 22, 23, 27, 28, 30 e 33), notas fiscais (peça 169, p. 14, 19, 24, 31 e 34), recibos (peça 169, p. 15, 20 e 25), planilhas com a 3ª medição (peça 169, p. 8-13) e comprovantes de transferências bancárias (peça 169, p. 4, 5, 16, 21, 26, 29, 32 e 35).

Análise

4.22. Assiste razão parcial ao recorrente. Explica-se.

4.23. O recorrente apresenta a mesma linha de defesa de suas alegações de defesa aportando aos autos documentos que comprovam a execução financeira de parte das despesas estabelecendo o devido nexo causal. Diante disso, apesar de anuir-se ao disposto pela decisão recorrida, devem ser feitos ajustes no valor do débito ante a comprovação das referidas despesas. Por economia processual, destacar-se-ão abaixo os trechos da decisão pertinentes ao deslinde das questões trazidas pelo recorrente e, posteriormente, serão propostos os ajustes necessários ante os documentos apresentados.

4.24. O objeto do Convênio 1262/2007 era a construção de sistema de abastecimento de água (Adutora Trussu), mais especificamente: serviços preliminares, captação, 8.000 metros de adutora, 1 estação de tratamento de água, 1 reservatório e instalações elétricas (peça 1, p. 19-20). No entanto, foi emitido parecer técnico da Funasa favorável à alteração do plano de trabalho inicial, em 10/5/2010, passando a prever os seguintes serviços para o Sistema de Abastecimento de Água - Adutora Trussu, 2ª Etapa (peça 1, p. 204-206): a) Serviços Preliminares; b) Adutora (assentamento), no quantitativo de 10.388 metros; c) Aquisição Tubulação (adutora), no quantitativo de 5.150 metros; d) Chaminé de Equilíbrio.

4.25. Inicialmente, importante destacar as irregularidades e as condutas pelas quais os responsáveis foram citados no âmbito deste processo (peça 133, p. 1, grifos acrescidos):

6.1. irregularidades: a): 'ausência de funcionalidade do sistema de abastecimento de água, referente à parcela que foi custeada com os recursos repassados por meio do Convênio 1262/2007, sem aproveitamento útil da parcela executada, por motivo de inexecução parcial e [por] falhas técnicas e/ou de qualidade, não gerando o benefício esperado'; e b) 'não comprovação da boa e regular aplicação de parcela dos recursos repassados, em face da não apresentação de documentos comprobatórios de despesas realizadas com recursos financeiros repassados'; e

6.2. condutas: a) Sr. Antônio Almeida Neto – autorizar pagamento por serviços executados com falhas técnicas e/ou de qualidade; deixar de adotar ações eficazes e de efetiva fiscalização das obras para evitar ou corrigir a ocorrência de falhas técnicas ou de qualidade que comprometessem a segurança, durabilidade e funcionalidade das barragens; e 'não tomar as providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do instrumento em questão'; b) Sr. Francisco Dário de Sousa Lima – efetuar o pagamento e atestar como realizados serviços executados com falhas técnicas e/ou de qualidade; 'deixar de adotar ações eficazes e de efetiva fiscalização das obras' e 'de tomar as providências necessárias à conclusão de obra ou dos serviços pactuados objeto do instrumento em questão'; e c) empresa Garra Construções Ltda. – 'receber pagamentos por serviços executados com falhas técnicas e/ou de qualidade'.

4.26. Cumpre demonstrar a gravidade da atuação do recorrente frente ao objeto do ajuste em análise, em que se caracteriza a ausência de boa-fé e zelo (trecho extraído do relatório da decisão recorrida peça 134, p. 16 e do voto, peça 133, p. 4-5, com cuja análise se anui, grifos acrescidos):

Relatório

62.13. Ora, no caso em apreço, a execução irregular da obra, com defeitos e vícios construtivos, como atestou Relatório de Visita Técnica da Funasa de 8/8/2013, e a ausência de prestação de contas de parcela dos recursos repassados, já lhes conferiam um caráter de tal amplitude e relevância que, no mínimo, ficou caracterizada grave omissão no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica.

62.14. Acresça-se que, pela enormidade, relevância e importância da obra de execução do sistema de abastecimento de água do município de Acopiara/CE (Adutora Trussu), município com 53.931 habitantes segundo estimativas do IBGE de 2018, que envolveu a celebração de 3 convênios com a Funasa (EP 2346/2006, TC PAC 1.262/2007 e TC PAC 2.026/2008), com previsão de liberação de recursos no montante de R\$ 12.449.999,98, decerto exigia, não somente a supervisão hierárquica e responsável do seu prefeito municipal, mas seu empenho direto para que a execução da obra fosse regular e trouxesse os benefícios almejados pela população.

Voto

18. Igualmente, foi na administração do Sr. Antônio Almeida Neto que não houve a comprovação da boa e regular aplicação de parcela das verbas repassadas pela Funasa, em face da não apresentação de documentos de despesas (notas fiscais, recibos, medições, transferências, processos) realizadas com recursos financeiros transferidos, no valor histórico total de R\$ 914.300,55, que comprovassem os gastos registrados nos extratos bancários referentes ao período de junho a dezembro de 2012 (peça 7, p. 44-51 e peça 61, p. 38-44), ocorrência a respeito da qual o ex-gestor foi instado a se manifestar, mas não apresentou defesa quanto a esse quesito.

(...) 21. Apesar de a obra ter sido finalizada em 2021, a conclusão do empreendimento somente foi possível mediante o aporte de novos recursos e após oito anos ao último pagamento efetuado com recursos do ajuste em exame. Em consequência, constata-se cristalina ausência de nexo de causalidade entre a aplicação financeira dos recursos da avença e a execução física posterior dos

serviços que viabilizaram a entrada em operação do sistema de abastecimento de água de Acopiara/CE, além de não ter sido afastada a irregularidade referente à execução parcial do empreendimento com os recursos concernentes à 2ª etapa das obras e à não apresentação de documentos de despesas necessários para demonstrar a boa e regular aplicação de parcela da verbas recebidas.

4.27. No que tange ao argumento de violação do princípio da continuidade administrativa pelo prefeito sucessor o voto da decisão recorrida assim dispôs corretamente (peça 133, p. 4):

17. Quanto à assertiva de que a responsabilidade pelo término das obras seria do prefeito sucessor, deve-se deixar bem vincado que a execução (parcial) das obras com falhas técnicas e/ou de qualidade ocorreram na gestão do defendente (a exemplo dos vazamentos na tubulação, dos erros de montagem, da falta de colchão de areia, conforme transcrição no item 15 acima).

18. Igualmente, foi na administração do Sr. Antônio Almeida Neto que não houve a comprovação da boa e regular aplicação de parcela das verbas repassadas pela Funasa, em face da não apresentação de documentos de despesas (notas fiscais, recibos, medições, transferências, processos) realizadas com recursos financeiros transferidos, no valor histórico total de R\$ 914.300,55, que comprovassem os gastos registrados nos extratos bancários referentes ao período de junho a dezembro de 2012 (peça 7, p. 44-51 e peça 61, p. 38-44), ocorrência a respeito da qual o ex-gestor foi instado a se manifestar, mas não apresentou defesa quanto a esse quesito.

19. Ou seja, apesar de não constar dos autos os motivos que levaram o alcaide sucessor a não dar continuidade às obras e a restituir os recursos à concedente em 2014 (v. item 2 acima), as irregularidades indicadas supra são suficientes para responsabilizar o Sr. Antônio Almeida Neto. Também não vislumbro ser medida razoável, neste momento adiantado da marcha processual, chamar aos autos o prefeito que sucedeu o defendente para perquirir suposta culpa compartilhada na ausência de prosseguimento das obras em questão.

4.28. Quanto à parcela que foi aproveitada pela comunidade, esta não houve sucumbência por parte do recorrente, pois não lhe foi cobrada a título de débito, vejam-se os seguintes trechos do relatório da decisão recorrida (peça 134, p. 15 e 19, grifos acrescidos):

62.1. Verificou-se, conforme pareceres técnicos da Funasa expedidos em dezembro de 2021, que a execução do objeto parcial realizada durante a vigência do convênio em apreço foi aproveitada, tendo a obra da Aduutora Trussu sido concluída posteriormente.

62.2. Em casos como este, em que o objeto não foi concluído, a responsabilização do gestor pela inexecução deve se limitar ao valor correspondente à fração não concretizada do objeto, desde que a parte realizada possa, de alguma forma, trazer algum benefício para a comunidade envolvida ou para o alcance dos objetivos do ajuste.

62.3. No caso em tela, houve o aproveitamento do que foi executado em benefício da comunidade. Assim, não se deve promover a responsabilização pela totalidade do valor do convênio, o que caracterizaria o enriquecimento sem causa da administração. O valor do débito decorrente da inexecução deve, pois, corresponder apenas à fração não realizada do objeto.

(...) 62.20. Ante o exposto, merece acolhimento parcial das alegações de defesa apresentadas pelo responsável, no que se refere ao alcance de finalidade que representou a entrada em operação do sistema de abastecimento de água, mas permanece a irregularidade concernente à inexecução parcial de 41,88% do empreendimento, ante o que era possível realizar com os recursos repassados por conta do ajuste (71,08%).

4.29. Portanto, não houve cobrança integral do valor repassado, mas apenas da parcela não executada e daquela que não foi comprovada a boa e regular gestão dos recursos públicos, senão veja-se (peça 134, p. 18-19 e peça 94, p. 7-8):

62.17. Permanece não elidida a irregularidade 2, pois o responsável não se manifestou a respeito da não comprovação da boa e regular aplicação de parcela dos recursos repassados pela União, em face da não apresentação de documentos comprobatórios de despesas realizadas com recursos financeiros repassados por meio do Convênio TC PAC 1262/2007 (Siafi 638.865), no valor histórico total de R\$ 914.300,55.

(...) 62.18. Quanto à inexecução parcial, a partir do levantamento constante do Relatório de Visita Técnica de agosto de 2013, relatado no item anterior 62.15.2, o valor da inexecução corresponde

à diferença entre o valor total medido de R\$ 2.990.790,75 (71,08%) e o valor total efetivamente realizado de R\$ 1.228.514,56 (29,20%), resultando no valor de R\$ 1.762.276,19 (41,88%).

62.18.1. Para não caracterizar o *bis in idem*, deste montante histórico de R\$ 1.762.276,19, deve ser abatido o débito correspondente à não comprovação de parcela dos recursos transferidos, no valor de R\$ 868.859,81, resultando a diferença no valor de R\$ 893.416,38.

4.30. Então, apesar de o recorrente alegar que os três convênios são interligados dependendo um do outro para se constituir em parcela útil, o TCU considerou parcialmente suas alegações de defesa para considerar útil a parcela executada do ajuste em questão não cobrando o valor integral repassado a título de débito.

4.31. Em relação à alegação de que os pareceres técnicos da Funasa apresentaram conclusões não coerentes entre si bem como quanto ao Parecer 211/2012 apontado pelo recorrente (peça 2, p. 24-25), concorda-se com o exposto pela decisão recorrida a respeito, atente-se para o seguinte trecho do voto do acórdão atacado (peça 133, p. 2-4, grifos acrescidos):

62.16.2.2 Após o levantamento detalhado, o técnico concluiu que as medições e relatórios de andamento não refletiam a realidade, nos seguintes termos:

‘Como se pode observar diante das constatações relatadas acima, do resultado do levantamento realizado por este analista e do exposto no relatório anterior, verifica-se que as medições constantes nos relatórios de acompanhamento, apresentados pelo município e atestadas pelos fiscais designados, Engenheiro Presley Gonzaga Viana (CREA 15013-D/CE), que atesta a 1ª medição dos dois convênios, e pelo Engenheiro Manoel Airton de Lavor (CREA 7144-D/CE; RNP 0601495098), que atesta as demais medições e relatórios de andamento, não refletem a realidade encontrada. Para tanto, apresentamos em anexo a nossa avaliação sobre a posição atual dos dois convênios, onde se verifica as divergências entre os serviços existentes e as medições e respectivos pagamentos realizados pelo município.’

62.16.2.3. Ao final, o técnico apresentou a planilha de serviços, apontando item por item (peça 2, p. 30-32) as diferenças entre os serviços acumulados constantes das 3 medições e os serviços efetivamente realizados, o que dá confiabilidade e precisão ao seu levantamento. Neste levantamento, restou consignado que, de um orçamento contratual no valor de R\$ 4.207.790,75 (100%), embora tenha sido medido o montante de serviços no valor de R\$ 2.990.790,75 (71,08%), efetivamente só foram realizados serviços no valor total de R\$ 1.228.514,56 (29,20%).’

16. Como se percebe, não deve prosperar a alegação de que são conflitantes os Relatórios da Funasa. Ao revés, são complementares e de conteúdos distintos, porquanto a visita técnica de agosto de 2012 não trouxe o detalhamento dos serviços executados, uma vez que cuidou de estimar somente a implementação da adutora e dos serviços preliminares, enquanto a visita técnica de agosto de 2013 realizou levantamento das obras de forma precisa e minudente, em que houve checagens das informações relativas às medições registradas nos Relatórios de Acompanhamento (elaborados pelo município conveniente) com a efetiva execução das obras, concluindo a tomadora de contas que ‘não refletiam a realidade encontrada’.

4.32. Nesse sentido, o parecer da Funasa de 2013 foi minucioso e preciso, acrescentando informações importantes para a análise do cumprimento do objeto do ajuste: ‘62.16.2.1 Assim, o levantamento realizado em agosto de 2013 foi o primeiro a ser realizado de forma independente, detalhada e precisa, como consignou o seu executor:’ (peça 134, p. 17). Assim, os relatórios são complementares e não excludentes.

4.33. O entendimento da decisão recorrida de que não é possível estabelecer o nexo causal entre a aplicação financeira dos recursos do ajuste e a execução física dos serviços posteriores que ensejaram a entrada em operação do sistema de abastecimento de água de Acopiara/CE em 2021 (Parecer 358/2021/DIESP-CE/SUEST-CE) é adequado (peça 134, p. 19, grifos acrescidos):

62.19. Não obstante a obra tenha sido concluída posteriormente, em 2021, ela só se concretizou com o aporte de novos recursos e mais de oito anos após o último pagamento efetuado com recursos do presente ajuste. Assim, caracteriza-se a ausência do nexo de causalidade entre a aplicação financeira dos recursos do ajuste e a execução física dos serviços posteriores que ensejaram a entrada em operação do sistema de abastecimento de água de Acopiara/CE.

4.34. Tem-se, ainda, que a alegação de que a obra sofreu alterações em seu projeto para

atender as demandas da Companhia de Água e Esgoto do Ceará - CAGECE para que se pudesse ligar a rede municipal à rede da concessionária não socorre o recorrente no sentido de estabelecer o nexo causal das despesas não comprovadas.

4.35. Portanto, o valor do débito referente ao subitem 9.3.2 do Acórdão 4485/2022-TCU-2ª Câmara e a multa que dele decorre devem ser mantidos, pois o recorrente não obteve êxito em superar as constatações do parecer da Funasa de 2013 em que se atestou a execução física apenas de 29,20% da meta prevista e constatou falhas construtivas (peça 2, p. 27-44 e peça 134, p. 19).

4.36. Em seguida, cumpre analisar os documentos acostados à peça 169 a fim de realizar os ajustes necessários no valor do débito ante a documentação comprobatória apresentada para afastar as despesas constantes do subitem 9.3.1 do Acórdão 4485/2022-TCU-2ª Câmara.

4.37. Inicialmente, tem-se que um valor foi digitado erroneamente: ao invés de R\$ 8.817,30 de fato foram pagos a título de INSS R\$ 881,73, em 6/6/2012, conforme indica o extrato bancário à peça 7, p. 44.

4.38. Veja-se o seguinte quadro descritivo dos comprovantes de despesas ora apresentados conforme dados lançados nos extratos bancários à peça 7, p. 44-49:

Histórico	Data	Valor (R\$)	Favorecido	Documento Comprovação Peça 169 e página
Transferência on line	6/6/2012	8.817,30	Não identificado	IRRF 27-29
Transferência on line	6/6/2012	527.477,84	Garra	6-16 NF 156
Transferência on line	6/6/2012	47.480,65	Garra	17-21 NF 354
Transferência on line	6/6/2012	206.525,18	Garra	22-26 NF 37
INSS Arrecadação	6/6/2012	8.817,30	INSS	3-4
INSS Arrecadação	6/6/2012	881,73	INSS	5
Transferência on line	5/7/2012	33.564,98	Garra	30-32 NF 156
Transferência on line	5/10/2012	72.800,00	Garra	33-35 NF 133
Total (R\$)		906.364,98		

4.39. Conforme se observa acima foram encaminhadas notas de empenho (peça 169, p. 3, 6, 7, 17, 18, 22, 23, 27, 28, 30 e 33), notas fiscais (peça 169, p. 14, 19, 24, 31 e 34), recibos (peça 169, p. 15, 20 e 25), planilhas com a 3ª medição (peça 169, p. 8-13) e comprovantes de transferências bancárias (peça 169, p. 4, 5, 16, 21, 26, 29, 32 e 35). Ressalte-se que há uma redução de 4,97% em relação aos valores do item 9.3.1 da decisão recorrida decorrente a uma proporcionalidade original de 95,03% referente à proporção dos recursos federais e municipais no alcance dos objetivos do convênio, mantendo-se, assim o critério já adotado no acórdão original.

4.40. Como se depreende da leitura da decisão recorrida, em seu relatório à peça 134, p. 7, item 35, os documentos apresentados neste momento recursal podem ser considerados suficientes para considerar as despesas como comprovadas.

4.41. Nesse sentido, alinhando-se ao entendimento da decisão recorrida, é possível considerar as despesas como comprovadas no que tange ao subitem 9.3.1 do Acórdão 4.485/2022-TCU-2ª Câmara, o que impõe a redução proporcional da pena de multa aplicada ao recorrente e ao Sr. Francisco Dário de Sousa Lima no subitem 9.4.

4.42. Dessa forma, cumpre dar provimento parcial ao recurso para reduzir o valor do débito conforme valores comprovados acima, bem como reduzir proporcionalmente a pena de multa cominada.

CONCLUSÃO

5. Da análise do recurso apresentado, conclui-se:

a) não ocorreu a prescrição; e

b) o recorrente apresentou documentos suficientes para afastar o débito parcialmente e, em consequência, reduzir a pena de multa proporcionalmente, devendo a decisão ser ajustada para refletir esse novo posicionamento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Antônio Almeida Neto contra o Acórdão 4.485/2022-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do RITCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, a fim de afastar o débito referente ao subitem 9.3.1. do Acórdão 4.485/2022-TCU-2ª Câmara bem como reduzir proporcionalmente as multas aplicadas no subitem 9.4 ao recorrente e ao Sr. Francisco Dário de Sousa Lima;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente e aos demais interessados.”

2. O Ministério Público que atua junto ao TCU (MPTCU), em parecer da lavra do Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, discordou parcialmente da proposta da unidade técnica, nos seguintes termos (peça 172):

“(…) 7. Dos elementos constantes dos autos, verifica-se que, em razão da inexecução parcial do objeto, coube a impugnação das despesas pagas sem a correspondente prestação dos serviços, no total de R\$ 1.762.276,19. Ainda em relação a essas despesas, parte dos pagamentos efetuados não contaram com a devida comprovação financeira. Ou seja, do total impugnado, a parcela de R\$ 868.859,81 restou comprometida, tanto pelo pagamento por serviços não realizados (irregularidade 1) quanto pela ausência dos respectivos demonstrativos financeiros (irregularidade 2):

62.18. Quanto à inexecução parcial, a partir do levantamento constante do Relatório de Visita Técnica de agosto de 2013, relatado no item anterior 62.15.2, o valor da inexecução corresponde à diferença entre o valor total medido de R\$ 2.990.790,75 (71,08%) e o valor total efetivamente realizado de R\$ 1.228.514,56 (29,20%), **resultando no valor de R\$ 1.762.276,19 (41,88%).**

62.18.1. **Para não caracterizar o bis in idem, deste montante histórico de R\$ 1.762.276,19, deve ser abatido o débito correspondente à não comprovação de parcela dos recursos transferidos, no valor de R\$ 868.859,81 [95,03% x R\$ 914.300,55], resultando a diferença no valor de R\$ 893.416,38. (Grifei. Peça 134, p. 19.)**

8. Diante do entendimento emitido na instrução de peça 170, de que os documentos trazidos aos autos são suficientes para demonstrar o liame entre as despesas realizadas e os recursos transferidos no que diz respeito ao montante de R\$ 868.859,81, mostra-se pertinente registrar que a irregularidade referente à ausência de demonstrativos financeiros imputada aos Srs. Antônio Almeida Neto e Francisco Dário de Sousa Lima restou descaracterizada. Contudo, isso não resultará na redução proporcional do débito, pois a referida parcela também integra o débito decorrente da inexecução parcial do objeto, irregularidade esta não elidida pelo recorrente.

9. Mantém-se, portanto, o débito do item 9.3.1 do Acórdão, cabendo apenas corrigir o erro de digitação verificado na 6ª linha da tabela (de R\$ 8.379,08 para R\$ 837,91, correspondente a 95,03% de recursos federais inseridos no pagamento de R\$ 881,73; peça 169, p. 5). Apesar de a empresa Garra Construções Ltda. também ter sido responsabilizada pelos valores pagos por serviços não executados, não considero oportuno incluir sua responsabilidade solidária em relação a essa parcela do débito, para não incorrer no agravamento da situação da responsável.

10. Ante o exposto, diante do reconhecimento de que os documentos fiscais ora apresentados são adequados para demonstrar a regularidade financeira do montante de R\$ 868.859,81, este representante do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de acolhimento parcial do recurso de reconsideração; divergindo, porém, da proposta de afastar o débito referente ao subitem 9.3.1 do Acórdão 4.485/2022-2ª Câmara, o qual deverá ser apenas ajustado a fim de corrigir o erro de digitação identificado na 6ª linha da tabela, de R\$ 8.379,08 para R\$ 837,91.”

É o Relatório.