

VOTO

Trata-se, nesta fase processual, 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 4.485/2022-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer Costa.

2. O Acórdão recorrido foi prolatado em tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde em desfavor dos Sr. Antônio Almeida Neto, Francisco Dário de Sousa Lima e a empresa Garra Construções Ltda., em face da impugnação total de despesas do Convênio 1.262/2007, cuja finalidade consistia na construção do sistema de abastecimento de água.

3. O referido convênio foi firmado 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).

4. Notificados, somente o Sr. Antônio Almeida Neto optou por apresentar suas alegações de defesa. Os demais instados a se manifestar nos autos não adimpliram a dívida e deixaram transcorrer o prazo que lhes foi conferido, o que caracteriza a revelia prevista no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

5. Assim, os Srs. Antônio Almeida Neto e Francisco Dário de Sousa Lima e a empresa Garra Construções Ltda foram condenados em débito e multa, por meio do Acórdão 4.485/2022-TCU-2ª Câmara.

6. Irresignado, o Sr. Antônio Almeida Neto interpôs o recurso que ora se examina.

7. A unidade técnica manifestou-se quanto à preliminar de prescrição pela não ocorrência da prescrição, com opinião técnica pelo afastamento da preliminar suscitada.

8. Com relação à ilegitimidade passiva alegada pelo ora recorrente, a AudRecursos destacou que o recorrente reapresenta argumentos exaustivamente analisados pela decisão recorrida, devendo ser mantido no polo passivo da presente lide.

9. Quanto ao mérito, com base nos elementos de defesa, a unidade especializada manifestou-se no sentido de que o recurso de reconsideração fosse conhecido e parcialmente provido, com ajustes no valor do débito ante a comprovação das referidas despesas.

10. A unidade técnica destacou em instrução costada à peça 170 que:

“(...) 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 06/06/2012, 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). Ressalve-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 4485/2022 – 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. (...)”

11. O Ministério Público que atua junto ao TCU, nestes autos representados pelo Procurador Paulo Soares Bugarin, divergiu da unidade técnica destacando que (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 4485/2022-2ª 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.”

12. Feito esse breve relato, passo a decidir.

13. De plano, ratifico o despacho por mim exarado e acostado à peça 155, no sentido de que o recurso merece ser conhecido por restarem preenchidos os requisitos de admissibilidade inculpidos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei Orgânica deste Tribunal, combinados com o art. 277, inciso I, e 285 do Regimento Interno.

14. Quanto à preliminar de prescrição, acolho as manifestações sobre o assunto. De fato, não havia incidido a prescrição da pretensão ressarcitória do Tribunal, nem mesmo sob a modalidade intercorrente, no período em que vigeu o entendimento anterior, baseado nos critérios do Código Civil e da Lei nº 9.873/1999, conforme consignado na instrução da SecexTCE de peça 127, nem foi constatada incidência após o novo exame realizado pela AudRecursos com base nos critérios da Resolução-TCU 344/2022 (peça 170).

15. Quanto à alegação de ilegitimidade passiva do recorrente, acolho a manifestação da AudRecursos mantendo o recorrente no polo passivo da presente lide, tendo em vista que, conforme demonstrado em instrução acostada à Peça 170, 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”*.

16. Além disso, 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.

17. Afasto, portanto, acompanhando as unidades técnicas e o MPTCU, as preliminares suscitadas.

18. Com relação ao mérito, verificou-se que a execução do objeto parcial realizada durante a vigência do convênio em apreço foi aproveitada, tendo a obra da Adutora Trussu sido concluída posteriormente.

19. 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.

20. Assiste razão a unidade técnica em relação à gravidade da atuação do recorrente frente ao objeto do ajuste em análise, em que se caracteriza a ausência de boa-fé e zelo ante a execução irregular da obra, com defeitos e vícios construtivos e a ausência de prestação de contas de parcela dos recursos repassados, onde restou caracterizada grave omissão no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica.

21. 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.

22. O Relatório de Visita Técnica de agosto de 2013 (peça 2, p. 27) 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%).

23. Destaco que a impugnação das despesas pagas sem a correspondente prestação dos serviços foi de total de R\$ 1.762.276,19 (41,88%).

24. Esclareço um ponto importante: havia duas irregularidades, uma pela inexecução de parte dos serviços que foi mencionada acima e outra relacionada pela não comprovação da aplicação boa e regular dos recursos repassados.

25. Entretanto, antes da documentação apresentada em anexo ao presente recurso de reconsideração (peça 169), ainda restava não elidida a irregularidade 2, pois o responsável não havia se manifestado 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.

26. Mantendo-se a proporcionalidade original de 95,03%, referente à participação dos recursos federais no alcance dos objetivos do convênio, o débito solidário de responsabilidade de Antônio Almeida Neto e Francisco Dário de Sousa Lima corresponde ao valor de R\$ 868.859,81 (95,03% x R\$ 914.300,55).

27. A fim de não se caracterizar uma cobrança em duplicidade pela inexecução de parte da obra e pela não comprovação da regular aplicação dos recursos, o débito de R\$ 868.859,81 estava sendo cobrado apenas uma única vez dentro montante de despesas pagas sem a correspondente prestação dos serviços no montante R\$ 1.762.276,19 (41,88%).

28. Após o envio da documentação pelo recorrente e a comprovação da efetiva aplicação dos R\$ 868.859,81 na obra, restou elidida a irregularidade 2, ou seja, foi comprovada a aplicação desse valor na execução parcial dos serviços. Entretanto, as despesas pagas sem a correspondente prestação dos serviços, como já destacado na irregularidade 1, ainda permanecem.

29. Dessa forma, entendo que assiste razão ao ilustre membro do Ministério Público quando diverge da proposta da unidade técnica de afastar o débito referente ao subitem 9.3.1 do Acórdão 4.485/2022-2ª Câmara. Portanto, também devem ser mantidas as multas aplicadas no subitem 9.4 ao recorrente e ao Sr. Francisco Dário de Sousa Lima.

30. Por fim, acolho parcialmente o recurso de reconsideração para ajustar 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).

Ante as razões expostas, VOTO no sentido de que seja adotado o acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de abril de 2024.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator