TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
Procuradoria
Gabinete do Procurador-Geral

Proc. TC- 019.356/2009-0
Tomada de Contas Especial (Recurso de Reconsideração)

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Walber Lima Pinto, ex-Prefeito do Município de Serrano/MA, em face do Acórdão 3.357/2011--1ª Câmara. Por meio dessa deliberação suas contas foram julgadas irregulares, com imputação de débito e aplicação de multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992, em razão da não aprovação da prestação de contas dos recursos recebidos em decorrência do Convênio 170/2000, no montante de R$ 90.000,00 (2000OB000337, de 28/12/2000 – peça 1, p. 24).

2. O referido pacto foi celebrado entre o Município de Serrano/MA e o Ministério do Meio Ambiente, por intermédio da Secretaria de Recursos Hídricos, em 27/12/2000, tendo por objeto a construção de dois sistemas simplificados de abastecimento de água nos Povoados de Arapiranga e Portinho, sendo este último substituído, posteriormente, pelo povoado de Mocal (peça 1, p. 7-18, 25-27 e 29-31). De acordo com a Cláusula Sétima, o convênio teria vigência até 31/5/2001, sendo os últimos dois meses destinados à apresentação da prestação de contas final. Mediante o 1º Termo Aditivo (peça 1, p. 33-34), o prazo para a execução do convênio foi prorrogado. Por conseguinte, o prazo para prestação de contas passou a ser 30/9/2001.

3. Em 26/9/2001, o ex-prefeito encaminhou a prestação de contas do convênio (peça 1, p. 36/47). Dentre a documentação remetida, merecem destaque as seguintes peças:

a) Relatório de Cumprimento do Objeto (peça 1, p. 38), o qual **informa o cumprimento do objeto conforme especificações** do cronograma de execução, dispondo os dois sistemas de "condições para atendimento à população e proporcionarão um serviço de saneamento básico";
b) Relação de Pagamentos (peça 1, p. 41), a qual informa a realização de três pagamentos à empresa CV Construções e Comércio Ltda., sendo dois deles, no valor de R$ 50.000,00 (nota fiscal 0002) e R$ 40.000,00 (nota fiscal 0009) por meio de ordens bancárias (em 12/1 e 1º/2/2001), e o último (de 30/3/2001), correspondente à contrapartida, **em espécie**, no valor de R$ 10.081,32 (nota fiscal 0015);
c) extrato bancário (peça 1, p. 43/44), onde consta o registro de "transferência" de R$ 50.000,00, em 12/1/2001, e "pagamentos diversos", em 1º/2/2001, no montante de R$ 40.000,00. **Os valores da contrapartida não transitaram na conta específica do convênio**;
d) Termo de Aceitação Definitiva de Obras e/ou Serviços, de 30/3/2001, onde o ex-gestor **declara "aceitar em caráter definitivo a obra/serviço executado**, referente à instalação de dois sistemas simplificados de abastecimento de água (...) **estando tudo dentro das especificações exigidas de acordo com o Plano de Trabalho, previamente aprovado**" (grifei) (peça 1, p. 45).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48902675.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
Procuradoria
Gabinete do Procurador-Geral

4. A documentação foi analisada por meio do Parecer Técnico PT-D516/2001, de 5/12/2001, (peça 1 p. 48/50), o qual, ao tempo em que alertou quanto à ausência de visita *in loco* pelo concedente, entendeu necessária a complementação de informações pelo então gestor.

5. Em decorrência dessas considerações, foi promovida a requerida vistoria, cujo relatório, datado de 20/6/2002, registrou que as obras ainda estavam sendo executadas, de sorte que alguns itens como "**pintura sobre esquadrias de madeira, cerca, bancadas de lavanderia e elementos pré-moldados como fossa e sumidouro não puderam ser vistoriados, além das instalações elétricas e hidro-sanitárias previstas em planilha, (...) porque deverão ser concluídas nos próximos quarenta dias**" (grifei) (peça 2, p. 2-12).

6. A par dessa verificação, o relatório concluiu que não haveria "**como validar o termo de recebimento definitivo de obra apresentado pela Prefeitura Municipal de Serrano (...), mesmo porque as instalações disponíveis não estão em condições de servir à comunidade**." (grifei).

7. Após a vistoria, foram promovidas as análises técnica e financeira da prestação de contas, cujos pareceres foram pela não aprovação das contas — ante a inexecução do objeto — e devolução integral dos recursos repassados (peça 2, p. 13-17), ressaltando que:

a) o pagamento integral efetuado à empresa CV – Construções e Comércio Ltda. (R$ 100.081,32), conforme se verifica no extrato bancário (notas fiscais nº 02, 009 e 015), foi realizado de maneira irregular e portanto lesivo aos cofres públicos, haja vista as obras não estarem concluídas, como constatado pela supervisão "in loco";

b) o Termo de Conclusão e Recebimento da obra não é condizente com a situação constatada pela equipe técnica desta Secretaria, que concluiu pela impossibilidade de validação do citado documento, fato que corrobora pela irregularidade na aplicação dos recursos, constituindo-se em má fé administrativa.

8. Notificado a respeito (peça 2, p. 18-22), o então prefeito, em 22/4/2003, apresentou os esclarecimentos acostados à peça 2, p. 24-30, alegando que a execução dos serviços teria sofrido atraso em função de problemas da construtora, mas que já haviam sido concluídos e estariam servindo às comunidades beneficiadas, conforme relatório fotográfico enviado em anexo.

9. Promovida a análise técnica da documentação por meio do Parecer PC FM 103/2003, de 3/6/2003, foi recomendada a realização de nova vistoria ou apreciação da documentação pelo técnico responsável pela primeira visita, considerando que não seria possível **"concluir pela correta funcionalidade dos sistemas, pois as imagens enviadas são as mesmas obtidas na ocasião da visita do técnico (...) em junho de 2002**" (grifei) (peça 2, p. 31).

10. Procedida a apreciação da documentação pelo técnico responsável pela vistoria de junho/2002 (peça 2, p. 32-33), foram identificadas diversas inconsistências com o projeto aprovado pelo concedente, totalizando o montante de R$ 17.318,40, tendo o engenheiro recomendado a "aprovação **técnica** parcial da prestação de contas" (grifei).

11. Encaminhamento diverso foi sugerido quando da nova análise financeira da prestação de contas (peça 2, p. 35-38), sendo considerada necessária a solicitação de documentação adicional, além do recolhimento pertinente aos serviços não realizados.

12. Realizada a diligência, o responsável não apresentou os documentos requeridos.

13. Foram, então, emitidos novos pareceres técnico e financeiro (peça 3, p. 16-29), que concluíram pela não aprovação da prestação de contas (em decorrência da não execução total do objeto e do desvio de finalidade) e pela instauração da presente TCE, imputando ao ex-gestor a restituição total dos valores repassados (peça 3, p. 31-38), porquanto a documentação apresentada não continha "a totalidade das peças exigidas, inviabilizando a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais, respeitando o objeto pactuado".

14. Os autos foram remetidos ao Tribunal em 4/3/2009 (peça 4, p. 12), sendo objeto de instrução preliminar acostada à peça 4, p. 19-22, que propôs a citação do ex-prefeito pela totalidade do valor repassado, em razão da não aprovação da prestação de contas decorrente das seguintes irregularidades:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48902675.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
Procuradoria
Gabinete do Procurador-Geral

a) inexecução da obra conveniada no período de vigência do convênio, conforme vistoria de 13/6/2002;
b) utilização de documento inverídico na prestação de contas, pois o "Termo de Aceitação Definitiva da Obra foi emitido em 30/03/2001, antes da assinatura do 1º Termo Aditivo de prorrogação de prazo, efetivado em 31/05/2001, em razão de solicitação formulada em 20/03/2001 pelo atraso na execução do objeto (...)";
c) utilização dos recursos em desacordo com as normas do convênio, pois a quantia de R$ 50.000,00 foi transferida em 12/1/2001, e o valor de R$ 40.000,00 foi usado para pagamentos diversos em 1/2/2001;
d) ausência de cópia dos documentos comprobatórios das despesas (devidamente identificados com o título e o número do convênio), dos documentos relacionados à licitação realizada e da Anotação de Responsabilidade Técnica de execução das obras;
e) irregularidade da empresa contratada.

15. Devidamente citado (peça 4, p. 26-28), o responsável apresentou a defesa inserta às peças 5, p. 8-50, 6, 7, p. 1-6, à qual foram juntados os documentos pertinentes à licitação e aos pagamentos, além da ART fornecida pelo CREA/MA e da documentação da empresa contratada. Basicamente, alegou que:

a) seria injusta a desaprovação integral das contas apresentadas, visto que as inspeções realizadas por técnicos do ministério mostrariam a existência da obra e sua utilização pela população atendida pelos sistemas de abastecimento de água. Inclusive, haveria expresso posicionamento do inspetor, recomendando a aprovação parcial das contas;
b) a inexecução da obra no período de vigência do convênio seria mera irregularidade temporal, não afetando o resultado do acerto, eis que a sua finalidade foi atingida ante a efetiva existência da obra;
c) a data aposta no termo de aceitação definitiva da obra decorreria de mero equívoco de digitação. Como a prestação de contas foi remetida em 26/9/2001, a obra deve ter sido concluída pouco antes dessa remessa, sendo, assim, justificável o engano. Ainda que assim não fosse, o erro não infirmaria a realização das obras, eis que os relatórios fotográficos dão conta da sua existência;
d) os lançamentos nos extratos bancários se referem aos pagamentos pertinentes a primeira e a segunda medições, conforme notas de empenho, notas fiscais e recibos respectivos. Embora a descrição do lançamento fosse diferente, os dois teriam a mesma natureza (código 105301).

16. Os argumentos oferecidos foram objeto de análise por meio da instrução à peça 8, p. 7-12. Ponderou a auditora instrutora que:

a) ao contrário do alegado, a execução do objeto conveniado fora do prazo de vigência do termo assinado constituiria irregularidade grave, ante a impossibilidade de estabelecimento do nexo causal entre os recursos liberados e a obra executada. Em especial no caso em análise, visto que os recursos foram retirados da conta em 12/1 e 1/2/2001, mas as obras, até 20/6/2002, não haviam sido concluídas. Assim, embora tenha ocorrido a execução física do objeto, não restou comprovado que a obra foi executada com os recursos do convênio em apreço;
b) o termo de recebimento definitivo da obra apresentado pelo ex-gestor não teria validade, pois restou provado que as obras ainda estavam em execução no exercício de 2002. O relatório fotográfico apresentado retrataria apenas uma situação, mas não demonstraria o nexo causal requerido;
c) as informações prestadas não lograram demonstrar que houve a transferência dos recursos repassados por força do convênio para a conta corrente da empresa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48902675.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
Procuradoria
Gabinete do Procurador-Geral

contratada. Ademais, também não teria sido comprovado o depósito e o saque do valor da contrapartida municipal, que teria sido pago por cheque.

17. A par dessa análise, propôs, com a aquiescência dos dirigentes da unidade técnica, o julgamento pela irregularidade das contas do responsável, com imputação de débito e multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992. Na ocasião, manifestei-me de acordo com tal proposição (peça 8, p. 13), tendo o Tribunal deliberado em consonância com os pareceres uniformes constantes dos autos, mediante o Acórdão 3.357/2011-1ª. Câmara.

18. Irresignado com a deliberação, o ex-prefeito interpôs o recurso que ora se aprecia (peça 11). Após reproduzir argumentos já oferecidos quando de sua defesa (alíneas "a" e "b", do item 16 deste parecer), o responsável acresceu que:

a) não haveria dúvidas quanto à execução da obra ou quanto à utilização dos recursos repassados na consecução da obra, tendo em vista que o pagamento da empresa contratada se deu com os mesmos recursos retirados da conta corrente específica. Ademais, o atraso não teria sido causado pelo recorrente, mas por problemas envolvendo a vencedora da licitação;
b) ainda que fosse possível imputar-lhe débito, não caberia ultrapassar os limites estabelecidos pela inspeção realizada pelo técnico do ministério, que, "após exame local da obra, recomendou a aprovação parcial da prestação de contas", no valor de R$ 82.741,60. Assim, caberia limitar o débito ao valor de R$ 17.318,40;
c) a multa que lhe foi aplicada violaria os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

19. As alegações de defesa do Sr. Walber Lima Pinto foram analisadas por meio da instrução que constitui a peça 25 destes autos, a qual concluiu, com a anuência dos dirigentes da Serur, pelo conhecimento do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se os exatos termos do acórdão recorrido.

20. Este Representante do Ministério Público junto ao TCU se posiciona de acordo com a proposição daquela unidade especializada.

21. Conforme alega o recorrente, seria injusta a desaprovação das contas, visto que as duas inspeções realizadas *in loco* pelo concedente atestariam a realização da obra, havendo recomendação pela aprovação parcial das contas. A sua inexecução no período de vigência do convênio seria mera irregularidade temporal, eis que a obra foi concluída, limitando-se o débito ao valor de R$ 17.318,40, referente a alguns itens não realizados.

22. Com efeito, como relatado acima, o engenheiro que promoveu a vistoria ocorrida em junho/2002, recomendou a aprovação **técnica** parcial das contas, por intermédio do Parecer Técnico PT.FC 68/2003 (peça 2, p. 32/33). Todavia, tal não se deu em decorrência de nova visita *in loco* pelo técnico, mas de mera verificação de relatório fotográfico apresentado pelo ex-prefeito em abril/2003, ante a notificação da rejeição da prestação de contas apresentada. Assim, diversamente do alegado pelo recorrente, o órgão concedente realizou apenas uma inspeção no local da obra.

23. Como bem ressaltado na instrução da Secex-MA, por intermédio da qual foram analisadas as alegações de defesa oferecidas pelo Sr. Walber Lima, a jurisprudência dessa Corte considera baixa a força probatória de fotografias, visto que, embora retratem uma situação, não têm o condão de demonstrar o nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e as despesas realizadas.

24. Ademais, como já salientei acima, parecer emitido anteriormente àquele que recomendou a aprovação **técnica** parcial das contas (Parecer PC FM 103/2003) considerou que não seria possível "concluir pela correta funcionalidade dos sistemas, pois as imagens enviadas são as mesmas obtidas na ocasião do técnico (...) em junho de 2002". .

25. De fato, as fotos remetidas pelo ex-gestor (peça 2, p. 25-30) em muito se assemelham às juntadas aos autos quando da vistoria *in loco* (peça 2, p. 6-12), sendo perceptíveis, inobstante a baixa qualidade das fotografias, pequenas variações concernentes à realização das cercas (foto 1 do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48902675.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
Procuradoria
Gabinete do Procurador-Geral

Povoado de Mocal e fotos 1 a 4 do Povoado de Arapiranga), colocação das portas dos banheiros, das torneiras e da bancada no Povoado de Arapiranga (fotos 2, 4 e 5).

26. Nesse sentido, convém ressaltar parte das deficiências apontadas no Parecer Técnico PT.FC 68/2003, elaborado com fundamento nas fotos remetidas pelo ex-prefeito:

> 3. ANÁLISE:
>
> BOMBEAMENTO DO POÇO
>
> As fotos 4 (...) e foto 6 (...) mostram que foram instalados grupo-gerador acoplado a compressor de ar. Nessas condições a bomba submersa ou perde o sentido ou não foi instalada. **As instalações elétricas e o quadro de comando não foram visualizados na documentação enviada**. (...)
>
> INSTALAÇÕES
>
> **As instalações elétricas e sanitárias não foram visualizadas** (...)
>
> PREMOLDADOS
>
> **Ficaram faltando tanques, fossas, sumidouros e chuveiros** (...) (grifei)

27. Tais itens restam essenciais ao regular funcionamento do sistema de abastecimento de água, de sorte que sua ausência impossibilita o atendimento às finalidades do convênio, quais sejam, o fornecimento de "água de boa qualidade para as comunidade das localidades, prevenindo a saúde humana e melhorando as condições de vida da população" (peça 1, p. 5), bem assim a disponibilização de "um serviço de saneamento básico" (peça 1, p. 38).

28. Assim, a partir da documentação aduzida aos autos, não há como se concluir que o sistema foi finalizado e, de fato, esteja beneficiando a comunidade local e suprindo suas necessidades básicas, restando inválido, por conter informação falsa, o termo de aceitação definitiva da obra firmado pelo ex-prefeito em 30/3/2001. Em razão disso, julgo totalmente procedente a atribuição de débito ao responsável pelo total dos recursos federais transferidos, que não alcançaram o desiderato pretendido.

29. Destaco, ainda, acerca da argumentação do ex-gestor, que o parecer do engenheiro responsável pela única vistoria realizada apenas **recomendou** a aprovação **técnica** das contas. Entendimento diverso teve o responsável pela análise financeira da prestação de contas (Parecer Financeiro GPC/DPE/SRH/MMA/44/2004 - peça 2, p. 35-38), por considerar que a documentação restaria insuficiente "para efetiva comprovação das despesas", motivando a realização de nova diligência, para fins de obtenção, dentre outros, de "cópias dos documentos comprobatórios das despesas, devidamente identificados com o título e o número do convênio".

30. Como visto, a diligência não veio a ser atendida e houve a instauração da presente TCE, pela não aprovação das contas. Somente quando de sua citação, o Sr. Walber Lima encaminhou cópia de documentos que corresponderiam aos pagamentos realizados.

31. Todavia, alguns elementos possibilitam questionar a veracidade dessa documentação para fins de estabelecimento de nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas promovidas:

a) os recursos foram retirados da conta específica do convênio em 12/1 e 1º/2/2001 (peça 5, p. 16), supostamente para o pagamento das 1ª e 2ª medições. Não há nos autos, como bem destacado pelo Relator *a quo*, qualquer comprovante de que os recursos tenham sido depositados na conta corrente da contratada;

b) os recursos foram transferidos antes da solicitação formulada pelo ex-gestor com vistas à prorrogação do prazo de execução do convênio (em 20/3/2001), da celebração do 1º termo aditivo (31/5/2001), e da suposta conclusão da obra, que teria se dado em momento posterior a 20/6/2002, quando se deu a vistoria *in loco*. No mínimo, teria ocorrido pagamento antecipado das obras;

c) a contrapartida não transitou na conta específica do convênio. Conforme a Relação de Pagamentos (peça 1, p. 41), esse valor teria sido pago à contratada em espécie. Informação diversa consta da suposta nota fiscal, que noticia a realização de pagamento por cheque, em 30/3/2001 (peça 5, p. 26);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48902675.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Fls. _____
Procuradoria
Gabinete do Procurador-Geral

d) há evidente rasura na nota fiscal 0002 (peça 5, p. 18) que teria sido emitida quando da 1ª medição.

32. Considero, assim, que os documentos oferecidos pelo responsável a título de prestação de contas, bem assim os argumentos apresentados quando de sua citação e no presente recurso, não são capazes de demonstrar a regular aplicação dos recursos do convênio, não afastando, por decorrência, o débito que lhe foi imputado.

33. Ante todo o exposto, manifesto minha concordância com a proposta oferecida pela unidade técnica, no sentido de conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Walber Lima Pinto, ex-prefeito do Município de Serrano/MA, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se incólume o acórdão recorrido.

Ministério Público, em 13 de agosto de 2012.

Lucas Rocha Furtado
Procurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48902675.