

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 019.356/2009-0

Apensos: TC 029.571/2011-1

TC 002.969/2012-2

Natureza: Recurso de Reconsideração.

Unidade: Município de Serrano/MA.

Recorrente: Walber Lima Pinto (CPF 126.499.103-72).

Advogado: Carlos Augusto Macêdo Couto (OAB/MA 6.710).

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ACÓRDÃO 3.357/2011-1ª CÂMARA. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA ALTERAR JUÍZO DE MÉRITO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a manifestação do procurador-geral Lucas Rocha Furtado que, no mérito, acompanhou as conclusões da Secretaria de Recursos:

“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).

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:

- 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 expresse 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 nexos 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 nexos 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 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 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 nexos 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);
- 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.”



É o relatório.