VOTO

Preenchidos os requisitos de admissibilidade dos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conheço do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Walber Lima Pinto, ex-prefeito do Município de Serrano/MA, contra o acórdão 3.357/2011-1ª Câmara, que julgou irregulares suas contas especiais, com imputação de débito e aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, em decorrência da não aprovação da prestação de contas do convênio 170/2000, firmado com o Ministério do Meio Ambiente, por intermédio da Secretaria de Recursos Hídricos, no montante de R$ 90.000,00.

2. O convênio tinha por objeto a construção de dois sistemas simplificados de abastecimento de água em dois povoados do município. Sua vigência inicial era 31/5/2001, prorrogada pelo 1º termo aditivo para 30/9/2001.

3. Registro minha concordância com as conclusões da Serur, acolhidas pelo representante do Ministério Público, uma vez que o recorrente não trouxe nenhum elemento capaz de alterar a compreensão acerca das irregularidades apontadas nestes autos.

4. Não foi demonstrado o necessário nexo de causalidade dos gastos efetuados com o objeto do convênio e as informações relacionadas à execução das obras são desencontradas. A propósito, o trecho do voto que fundamentou a deliberação recorrida, a seguir transcrito, expõe com clareza a situação:

> "3. Conforme demonstrado na instrução transcrita no relatório precedente, o responsável não logrou afastar a maioria das irregularidades a ele atribuídas. Não conseguiu, por exemplo, comprovar o indispensável nexo de causalidade entre os recursos recebidos pelo município e sua aplicação no objeto conveniado. Tampouco foi adequadamente justificada a apresentação de termo de aceitação definitiva da obra datado de 30/3/2001, quando vistoria realizada pelo concedente em 20/6/2002 constatou a inexecução parcial do empreendimento. Além disso, o primeiro termo aditivo ao convênio em tela, que prorrogou a vigência do ajuste até 30/9/2001, foi assinado em 31/5/2001. Ambas as datas são posteriores ao suposto recebimento da obra, não tendo o responsável apresentado qualquer prova do alegado erro de digitação do documento.
>
> 4. Segue sem comprovação documental, também, a regularidade dos pagamentos efetuados. O extrato bancário apresentado mostra uma transferência no valor de R$ 50.000,00 e pagamentos diversos no valor de R$ 40.000,00, mas não há documentos evidenciando os depósitos correspondentes na conta corrente da contratada. Cabe ressaltar, ainda, que a Nota Fiscal nº 0002, no valor de R$ 50.000,00 (fl. 184), apresenta rasura na primeira transcrição numérica desse valor.

5. Das razões apresentadas no recurso de reconsideração, considero pertinente destacar as seguintes:

- parecer do concedente (fls. 35/38 da peça 2) teria afirmado que verificou "a existência da obra e sua utilização pela população atendida pelos sistemas de abastecimento de água" e teria recomendado a "aprovação técnica parcial da prestação de contas apresentada no valor de R$ 82.741,60"; por conseguinte, na hipótese de admitir possível imputação de débito, deve ser considerado o referido valor como executado, sob pena de se verificar enriquecimento ilícito do concedente;

- a desaprovação integral das contas, em decorrência da inexecução da obra no período de vigência do convênio, consistiria em "mera irregularidade temporal", que não afetou o ajuste, pois o objeto do convênio foi concluído, ainda que a destempo, conforme fotografias, e porque a sua finalidade foi atingida, uma vez que a população estaria utilizando os sistemas de água;

- como não houve prejuízo, caberia, no máximo, o julgamento pela regularidade das contas com ressalva, consistente na ausência de comprovação de que os recursos para consecução da obra advieram integralmente do convênio;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49385751.

- o pagamento da obra foi efetuado com os recursos do convênio, retirados da conta corrente específica em 12/1/2001 e 1/2/2001, e o atraso na sua execução decorreu de "problemas da empresa vencedora da licitação";

- a prova da realização do objeto do convênio e da aplicação regular dos recursos consta dos autos, conforme farta documentação juntada às alegações de defesa;

- o valor da multa aplicada é demasiado elevado – 33,33% do valor do débito –, violando os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade; ademais, não teria condições econômicas de pagá-la.

6. A prestação de contas exigida em razão da transferência de recursos federais por meio de convênios e outros instrumentos congêneres, na forma definida nos normativos aplicáveis, não constitui mera formalidade. Trata-se de assegurar que os recursos descentralizados serão aplicados na consecução do objetivo comum previamente acordado, com a observância dos princípios que regem a administração pública, na forma definida nas leis e normas de prévio conhecimento dos convenentes.

7. Nesse sentido, a eventual conclusão da obra fora do período de vigência do convênio não constitui "mera irregularidade temporal", conforme pretende o recorrente, em especial porque se verificou que a totalidade dos recursos transferidos ao município foi retirada da conta específica em 12/1/2001 e 1/2/2001, sem a correspondente evidência de depósitos na conta corrente da empresa contratada, bem como porque não há justificativa para a data constante do termo de aceitação definitiva da obra (30/3/2001), quando o concedente constatou, por meio de vistoria realizada em junho de 2002, apenas execução parcial do objeto.

8. Ainda sobre a movimentação financeira, registro que as transferências efetivadas a partir da conta específica, como dito acima, foram feitas em datas anteriores à solicitação formulada pelo responsável com vistas à prorrogação do prazo de execução do convênio (em 20/3/2001), à celebração do 1º termo aditivo (31/5/2001), e à suposta conclusão da obra, que teria acontecido em momento posterior a 2002, ano em foi feita vistoria pelo concedente.

9. Na verdade, os convenentes, ao receberem recursos federais, têm conhecimento que sua aplicação está vinculada ao objeto definido, para execução no prazo acordado, com a observância de todo o conjunto de formalidades definidos no regramento jurídico vigente, e que a respectiva prestação de contas deve observar a forma previamente estabelecida.

10. No tocante à aprovação técnica parcial da prestação de contas a que se refere o recorrente, representando o valor de RS 82.741,60, destaco que se trata de exame efetuado, em 2003, de relatório fotográfico encaminhado pelo responsável após a vistoria de 2002, em decorrência da rejeição da prestação de contas então apresentada, e não de nova vistoria. Não se presta, portanto, a comprovar a execução do objeto, haja vista o entendimento jurisprudencial deste Tribunal no sentido de que fotografias, embora retratem uma situação, não são capazes de demonstrar o imprescindível nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e as despesas realizadas.

11. Além disso, conforme destacado pelo procurador-geral, "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". Assim, cabe a atribuição de débito ao responsável pelo total dos recursos federais transferidos, como constou do acórdão recorrido, uma vez que não foi possível alcançar o objetivo pretendido.

12. Ademais, saliento que o estabelecimento do nexo de causalidade, já diversas vezes referido, configura o meio de que o poder público dispõe para assegurar que o administrador não trabalhou indevidamente com mais de uma fonte de financiamento ou executou as ações com dinheiros municipais e aplicou indevidamente os valores do convênio em outra finalidade ou deles se apropriou.

13. Por fim, no que se refere ao valor da multa aplicada, o art. 57 da Lei 8.443/1992 estabelece que "*Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49385751.

cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário". Portanto, a multa foi fixada em montante inferior ao limite permitido.

Assim, verificado que os argumentos apresentados no recurso de reconsideração não foram suficientes para alterar o entendimento que até o momento prevaleceu, acolho as conclusões da Serur e do Ministério Público e VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de dezembro de 2012.

ANA ARRAES
Relatora

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49385751.