GRUPO II - CLASSE I - 1ª CÂMARA
TC-018.731/2009-9
Apenso: TC-010.172/2010-6
Natureza: Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial
Recorrente: Rita Nunes Pereira (ex-prefeita)
Unidade: Prefeitura Municipal de Teixeira/PB

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS DE CONVÊNIO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. COMPROVAÇÃO DA REGULARIDADE DE PARTE DAS DESPESAS. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DO DÉBITO E DA MULTA.
A comprovação da regularidade de parte das despesas custeadas com recursos federais enseja a reforma do julgado.

## RELATÓRIO

Este processo refere-se ao recurso de reconsideração interposto por Rita Nunes Pereira, ex-Prefeita de Teixeira/PB, contra o Acórdão nº 616/2012 – 1ª Câmara, que decidiu, entre outras medidas:

"*9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela ex-Prefeita Rita Nunes Pereira;*

*9.2. considerar revel a empresa Eletrolane Construções e Serviços Ltda., com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92;*

*9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea 'c'; 19,* ***caput****; e 23, inciso III, alínea 'a', da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno, julgar irregulares as contas de Rita Nunes Pereira, condenando-a, em solidariedade com a empresa Eletrolane Construções e Serviços Ltda., ao pagamento das importâncias abaixo discriminadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas de ocorrência, até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias desde a ciência para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias à Funasa:*

| *Valor Histórico (R$)* | *Data de Ocorrência* |
|---|---|
| *75.568,08* | *22/6/2005* |
| *1.218,84* | *22/6/2005* |
| *4.469,08* | *22/6/2005* |
| *40.000,00* | *25/7/2005* |
| *42.900,00* | *5/9/2005* |

*9.4. aplicar à Sra. Rita Nunes Pereira e à empresa Eletrolane Construções e Serviços Ltda. multa individual, prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, no valor de R$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das multas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*"

2. O mencionado acórdão foi proferido em processo de tomada de contas especial instaurada em decorrência da inexecução do objeto do Convênio nº 279/2004, celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde – Funasa e o Município de Teixeira/PB, com vistas à implementação de melhorias em dezessete casas.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49479666.

3. O auditor federal da Serur elaborou a seguinte instrução, aprovada pelo secretário (peça 45):

"(...)

*5. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 41), ratificado pelo E. Relator Ministro José Múcio Monteiro (peça 44), que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos com relação aos itens 9.3, 9.4 e 9.5 da decisão recorrida.*

***EXAME TÉCNICO***

*6. A seguir serão expostos, de maneira sintética, os argumentos apresentados pela recorrente, seguidos de análise.*

*7. **Argumento**. A recorrente argui litisconsórcio passivo necessário do prefeito sucessor, responsável pela prestação de contas final e que assume as obrigações decorrentes de convênios firmados pelos ex-prefeitos, os quais teriam mesmo dificuldades no acesso à documentação no âmbito da prefeitura, bem como em saber como foram destinadas as parcelas gastas na gestão atual. Nesse sentido, invoca a Súmula/TCU nº 230, que estabelece para o prefeito sucessor o dever de prestar contas quando o antecessor não o tiver feito ou adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, bem como normas e jurisprudência que aduz favoráveis à sua tese.*

*8. Menciona que o convênio fora prorrogado, tendo sua vigência final em 19/11/2009 (peça 3, p. 55 e 61-62), portanto, vigendo durante 11 meses na gestão do prefeito sucessor. Acrescenta que o dever de prestar contas se impõe ao prefeito sucessor também em razão do saldo remanescente na conta específica, o qual deveria ter sido devolvido à concedente.*

*9. Detalha que foram creditados à conta do convênio R$ 120.000,00 e R$ 40.000,00, totalizando R$ 160.000,00, tendo havido rendimentos de R$ 2.982,00 e contrapartida municipal de R$ 4.469,08, totalizando R$ 167.451,08. Nada obstante, foram prestadas contas parciais de R$ 162.982,00, sendo glosada pelo TCU a quantia de R$ 164.156,00, sobrando R$ 3.295,08 que deveriam estar na conta do convênio e na prestação de contas final, a cargo do prefeito sucessor.*

*10. Aduz que o objeto foi devidamente executado, o que estaria comprovado por laudo técnico de engenheiro e declarações de beneficiários das melhorias, corroborados por fotografias de 15 casas concluídas ou em estágio avançado de conclusão. Quanto aos questionamentos lançados sobre as fotografias, alega que basta comparar o tipo e a estrutura física idênticos das casas inspecionadas pela própria concedente, que, aliás, só inspecionou 2 casas, justamente as que ainda faltavam serem concluídas. Para esclarecimento, suscita a realização de inspeção **in loco**.*

*11. Acrescenta que o termo de entrega definitiva era responsabilidade do prefeito sucessor, sendo que a recorrente realmente não possui tal documentação, nem isso seria dela exigível, já que o convênio foi prorrogado para data posterior ao término de seu mandato.*

*12. Conclui que o convênio foi devidamente executado e atingiu seus objetivos, de modo que uma condenação pelo valor total implicaria enriquecimento sem causa da Administração, especialmente porque o próprio relatório da Funasa registrou execução total de 96,4% em algumas casas, o item 3.1.2.1 do relatório da decisão recorrida registrou que a verba liberada pela concedente era suficiente para construir 14 casas, sendo que a ex-prefeita deixou prontas 15 casas. Aduz que se o prefeito sucessor não terminou o convênio, concluindo as 17 casas, deve ser responsabilizado.*

*13. Alega que não se pode desconsiderar os documentos e o laudo anterior da Funasa que atestaram, à época, 53,42% do objeto executado. Contradiz a fiscalização posterior da Funasa que atestou execução física de 54,89% mas com pouca participação do município na continuidade das obras, as quais teriam sido feitas pelos próprios beneficiários com a participação de amigos e parentes, com empréstimos bancários. Aduz que tal declaração é infundada, carece de provas e contradiz a constatação anterior da própria Funasa, além de que as casas a que se referem as fotografias e declarações de beneficiários foram construídas naquele mesmo padrão do aludido Projeto Executivo, o que não teria ocorrido tivessem sido construídas por particulares.*

*14. Noutra parte, explica que o suposto encarregado da obra, 'Sr. Zé Garapa', irmão da ex-prefeita, e o Sr. José Santana, que forneceu o material de construção ser esposo da tesoureira nada*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49479666.

*tem a ver com a execução do convênio. Quanto ao primeiro, era servidor público lotado na Secretaria de Obras, competente para fiscalizar todas as obras do município, sendo que a sua indicação como encarregado das obras ocorreu por equívoco dos beneficiários, pessoas humildes que, vendo aquele fiscal permanentemente em contato com as obras, imaginaram se tratasse do encarregado das obras. Sobre o segundo, o fato de ser esposo da tesoureira não afronta a lei, sendo que a empresa contratada pode ter adquirido material de construção em sua loja porque era, à época, a única loja do ramo naquela localidade.*

*15. Novamente, suscita a responsabilidade do prefeito sucessor, pois, devido à sua omissão em dar continuidade à execução do convênio, o valor de R$ 40.000,00 ficou retido na concedente, o que seria mais que suficiente para a conclusão do objeto, já que faltavam apenas uns poucos equipamentos em algumas casas. Invoca novamente a Súmula/TCU nº 230.*

*16. Requer seja acolhida a preliminar de litisconsórcio passivo necessário com relação ao prefeito sucessor ou,* ***alternativamente****, seja tornada insubsistente a sua condenação, considerando a comprovação da regular aplicação dos valores repassados, se necessário, por meio da realização de diligências.*

*17.* ***Análise****. As alegações não prosperam.*

*18. Diferentemente do alegado, o caso concreto não autoriza cogitar de uma responsabilidade do prefeito, uma vez que a execução financeira total da parcela repassada já havia ocorrido na gestão da ex-prefeita, ora recorrente. A propósito, a execução financeira dos recursos aconteceu em dois meses e quatorze dias, muito antes do prazo de execução de quatro meses, previsto no contrato e no plano de trabalho.*

*19. Nesse sentido, embora os pagamentos realizados representassem aproximadamente 80% do valor total do convênio, alguns serviços foram iniciados, mas nada concluído, com comprometimento integral dos objetivos pactuados, uma vez que as casas não foram concluídas e não foi feito o programa de educação em saúde. Com os pagamentos em 22/6/2005, 25/7/2005 e 5/9/2005, correspondentes ao débito imputado nos presentes autos, zerou-se a conta bancária sem que houvesse naquela oportunidade execução física bastante para justificá-los. Não havia, aliás, execução física sequer para que o primeiro pagamento tivesse ocorrido.*

*20. Não é usual a aplicação da Súmula/TCU nº 230 nos casos em que a execução financeira ocorre integralmente na gestão de determinado responsável. A propósito, constou da decisão recorrida que a totalidade dos valores repassados – no montante de R$ 160.000,00 – foi gasta em plena gestão da ex-prefeita (ora recorrente) e que a parcela restante do convênio não foi liberada em razão de atos e omissões atribuíveis à sua gestão. Numa execução de convênio sem as mínimas condições para prestação de contas parcial, os R$ 40.000,00 correspondentes à parcela restante não se prestam à alegação da recorrente de que era justamente o que faltava para a conclusão do objeto, uma vez que a aprovação da execução das parcelas anteriores era condição essencial para que pudesse contar com referidos valores.*

*21. Contrariamente à suposta prorrogação* ***ex officio*** *de vigência do convênio assinalada em páginas do Siafi, até 19/11/2009, mais sessenta dias para prestação de contas (peça 3, p. 55 e 61-62), ressalta-se que a totalidade dos valores repassados foi gasta em pouco mais de dois meses contemporaneamente à liberação dos recursos, no exercício de 2005 e em plena gestão da responsável, ora recorrente, bem como que desde o início de 2007 existe tomada de contas especial instaurada com notificação de débito (peça 3, p. 8 e seguintes).*

*22. No mérito, a ventilada hipótese de aceitação da execução parcial lançada no relatório de execução física até motivou diligência à concedente para que se manifestasse acerca da conclusão das obras e de um possível aproveitamento dos serviços porventura realizados com os recursos do convênio. O resultado da diligência confirmou a total falta de efetividade dos serviços realizados.*

*23. Fundamenta-se a decisão recorrida no argumento de que o objetivo conveniado não foi realizado sequer parcialmente, bem como não foi estabelecido o nexo causal entre os valores federais e o objeto dito executado, dentre outras irregularidades. Assim, a conclusão pela não comprovação da*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49479666.

*regular aplicação dos recursos é sustentada por diversas razões independentes, quais sejam, não ter sido comprovada a conclusão de nenhuma casa, nem realizadas as ações de educação em saúde, bem como por não se ter estabelecido o nexo de causalidade entre os valores federais e o objeto dito executado.*

*24. Fotografias e declarações de terceiros são meios de prova frágeis, especialmente num contexto probatório desfavorável que ocorre nestes autos. As lacunas na documentação de despesas não permitem concluir que os serviços outrora verificados* ***in loco*** *tenham sido realizados com os valores repassados, além de que não se comprovou sequer uma realização parcial dos objetivos do convênio. Por outro lado, as declarações da Funasa contestadas pela recorrente são dotadas de presunção de veracidade, cabendo àquela responsável produzir prova hábil em sentido contrário, o que não ocorreu.*

*25. Por outro lado, não estão comprovadas as alegações de que o objeto foi devidamente executado utilizando-se do convênio, bem como de que na gestão do prefeito sucessor ainda houvesse algum saldo na conta específica, dentre outras. Também o fato de algumas das casas indicadas pela recorrente estarem construídas num determinado padrão não comprova que sua construção tenha sido custeada com os valores do convênio.*

*26. Essencialmente, 'execução física do objeto' e 'realização dos objetivos do convênio' são comprovações distintas. Quanto à primeira, pode-se dizer que consiste na comprovação de execução total ou parcial do objeto utilizando os valores do convênio; no que respeita à segunda, comprovação de que os objetivos do convênio tenham sido total ou parcialmente realizados, com a conclusão do objeto em parcela útil mensurável.*

*27. No presente caso, a conclusão pela total falta de efetividade dos serviços realizados é compartilhada pela Funasa e pela Corte de Contas. Além da ausência do nexo causal entre os valores repassados e os serviços verificados, as casas não foram disponibilizadas aos beneficiários em condições de uso, rejeitadas pela concedente em razão de inexecuções que comprometedoras da totalidade do empreendimento, a exemplo da ausência de instalação elétrica e hidrossanitária.*

*28. Relativamente aos requerimentos por diligência, ressalta-se que a comprovação da regular aplicação dos recursos é um dever da responsável, não havendo respaldo para a pretensão de que seja substituída por esta Corte nessa atribuição.*

*29. Quanto às conjecturas lançadas nos fundamentos da decisão recorrida envolvendo um irmão da ex-prefeita e o esposo da tesoureira, respectivamente, como encarregado pelas obras e fornecedor dos materiais de construção, não foram motivo de condenação, esta sim, fundamentada na inexecução do objeto, não realização dos objetivos pactuados e ausência do nexo de causalidade com os valores do convênio. Assim, maiores considerações sobre essa alegação são impertinentes.*

*30. Desse modo, não se pode acolher o pleito da recorrente.*

*31. Por fim, ressaltamos que, após a manifestação do titular desta Secretaria de Recursos, deverão os autos ser encaminhados ao Ministério Público junto TCU, para pronunciamento.*

***PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

*32. Ante o exposto, submete-se o assunto à consideração superior, propondo:*

*a) conhecer do recurso de reconsideração interposto por Rita Nunes Pereira e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se o Acórdão 616/2012 – 1ª Câmara;*

*b) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessadas.*"

4. O representante do Ministério Público assim se manifestou (peça 47):

"(...)

*Em essência, a recorrente alega a existência de litisconsórcio passivo necessário do prefeito sucessor, responsável pela prestação de contas final, bem como que o objeto foi devidamente executado, de modo que uma condenação pelo valor total implicaria enriquecimento sem causa da Administração.*

*A Serur refutou os argumentos apresentados pela recorrente, propondo o conhecimento do recurso, para, no mérito, considerá-lo improcedente. Com as devidas vênias, reformo minha opinião*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49479666.

*anterior e manifesto discordância do encaminhamento alvitrado pela unidade técnica no sentido de dar provimento parcial ao presente recurso. Explico.*

*No que tange ao objeto conveniado, a Funasa atestou a execução de apenas 54,89% do que fora inicialmente pactuado e relata ainda haver pouca participação do município na conclusão das obras, induzindo o entendimento de que a avença não alcançou a finalidade para a qual foi constituída (peça 11, p. 53).*

*Contudo, observo que a condenação da Sra. Rita Nunes Pereira se deu em razão da não comprovação do nexo de causalidade, porquanto não foi possível correlacionar a execução das obras com os pagamentos realizados à Eletrolane Construções e Serviços Ltda.*

*Nesta nova oportunidade de analisar os autos, identifiquei a presença de documentos capazes de demonstrar a boa e regular aplicação de parte dos recursos públicos repassados por meio do convênio. Existem cópias de cheques de pagamento nominados ao emitente e notas fiscais dos serviços prestados (peça 8, p. 18-51). Contudo, há apenas um extrato bancário da conta corrente (peça 2, p. 23) que permite estabelecer nexo de causalidade entre algumas despesas e os recursos repassados ao município, conforme sintetizado abaixo:*

| Nota Fiscal | | | Cheque Nominal | | | Extrato Conta Corrente | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nº | Data | Valor | Nº | Data | Valor | Data | Valor |
| 41 | 21/6/2005 | 81.256,00 | 850001 | 22/6/2005 | 75.568,08 | 22/6/2005 | 75.568,08 |
| | | | 850002 | 22/6/2005 | 1.218,84 | 22/6/2005 | 1.218,84 |
| | | | 850003 | 22/6/2005 | 4.469,08 | -- | -- |
| 43 | 21/7/2005 | 40.000,00 | 850004 | 25/7/2005 | 2.200,00 | Não há. | |
| | | | 850005 | 25/7/2005 | 600,00 | | |
| | | | 850006 | 25/7/2005 | 37.200,00 | | |
| 47 | 5/9/2005 | 42.900,00 | 850011 | 5/9/2005 | 2.359,50 | Não há. | |
| | | | 850013 | 5/9/2005 | 643,50 | | |
| | | | 850014 | 5/9/2005 | 39.897,00 | | |

*Com efeito, o Município de Teixeira/PB não cumpriu a totalidade do objeto conveniado, porém a parcela executada teve aproveitamento pelos beneficiários, que utilizaram de recursos próprios para finalizar a construção de suas casas.*

*Destarte, considerando que os recursos federais ali empreendidos não foram desperdiçados, nem sofreram deterioração pelo descaso, e considerando que é possível estabelecer nexo de causalidade entre parte das despesas (R$ 76.786,92) e os repasses, entendo que não há coerência em manter o débito integral.*

*Diante do exposto, este Procurador-Geral junto ao TCU se manifesta pelo conhecimento do recurso de reconsideração para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, reduzindo o débito especificado no item 9.3 do Acórdão 616/2012-1ª Câmara para os seguintes valores: R$ 4.469,08, em 22/6/2005; R$ 40.000,00, em 25/7/2005; e R$ 42.900,00, em 5/9/2005.*"

É o relatório.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49479666.