

VOTO REVISOR

O Recurso de Reconsideração ora em análise foi interposto pelo Sr. Aluizio Coelho Duarte, ex-Prefeito do Município de Lagoa do Mato/MA, contra o Acórdão 747/2011-2ª Câmara, por meio do qual a Segunda Câmara deste Tribunal julgou irregulares suas contas, condenando-o ao pagamento de débito, no valor de R\$ 235.845,00 (data-base de 4/1/2002), e da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 7.000,00.

2. O Convênio MMA/SRH 85/2001 foi firmado com o objetivo de promover a instalação de sistema simplificado de abastecimento de água em diversas localidades do Município de Lagoa do Mato/MA. Todavia, as contas apresentadas não foram aprovadas.

3. O que me chamou a atenção nesse caso foi o fato de o débito ter sido atribuído ao responsável pelo valor total repassado, a despeito de técnicos da Agência Nacional de Águas, que visitaram os povoados beneficiados, terem detectado num primeiro momento a execução parcial do objeto e num segundo a execução total.

4. A justificativa para a imputação do débito no valor integral dos recursos federais transferidos foi a ausência denexo de causalidade entre os repasses realizados e a execução do objeto pactuado, haja vista a emissão de cheques nominais em benefício do próprio ente federado. Nesse ponto, convém destacar excerto do Parecer do MP/TCU, quando do exame de mérito da Tomada de Contas Especial (fl. 855 do Volume 4):

“Logo, não há como atestar que os recursos do convênio tenham sido realmente empregados para efetuar as despesas previstas neste acordo e não outras de conteúdo e natureza ignorados. Por conseguinte, a ausência de vínculo que permita identificar a origem dos recursos que teriam custeado a obra executada vicia toda a prestação de contas, de modo que não resta comprovada a regular aplicação dos recursos repassados. Essa situação, por si só, é suficiente para que se impute débito no valor integral do convênio.”

5. Diante desses fatos, entendo oportuno compulsar os autos para fins de verificar se os documentos acostados ao processo, de fato, são suficientes para atribuir ao responsável débito equivalente à quantia total repassada ao ente federado.

6. Importa destacar, *ab initio*, que a previsão contida no Termo de Convênio era a de que os Sistemas Simplificados de Abastecimento D'água deveriam ser instalados nos povoados de Fonte Rica, Tataíra, Poço Verde, Cosmo e Mimoso do Doca (fl. 159 do Volume Principal).

7. A Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente realizou supervisão técnica nas obras de instalação dos referidos sistemas simplificados em dezembro de 2006, tendo verificado o seguinte (Relatório de Supervisão GAS/DPE/SRH/MMA nº 33/2006 – fls. 727/735 do Volume 3), em suma:

- Sistema Fonte Rica – que o seu estado de conservação é regular; que a estrutura de apoio do reservatório é regular; que a água fornecida é bem aceita pela população, água que é utilizada inclusive para consumo humano;
- Sistema Tataíra – que o seu estado de conservação é ruim; que o sistema é composto dos elementos básicos para o seu funcionamento, incluindo bombas submersas, placas fotovoltaicas; que a água fornecida é bem aceita pela população, sendo 18 famílias abastecidas pelo sistema;

- Sistema Poço Verde – que o seu estado de conservação é bom; que a estrutura de apoio do reservatório é regular; que a água fornecida é bem aceita pela população, água que é utilizada inclusive para consumo humano, sendo 16 famílias abastecidas pelo sistema;
- Sistema Cosmo – que o seu estado de conservação é bom e sugere recente manutenção na pintura; que a estrutura de apoio do reservatório é regular; que a água fornecida é bem aceita pela população; que além do chafariz foi implantada uma rede de abastecimento que atende toda a comunidade com ligações domiciliares; que não há fossa/sumidouro para a destinação mais segura e higiênica da água; que há problemas na estrutura da laje de proteção sanitária;
- Sistema Mimoso do Doca – que o seu estado de conservação é regular; que, na ocasião da vistoria, o sistema não estava funcionando por problemas do grupo gerador diesel que havia sido retirado para conserto; que a comunidade está sendo abastecida por água coletada em pequenos açudes próximos ao povoado.

8. As fotografias produzidas pela Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente (Relatório de Supervisão GAS/DPE/SRH/MMA nº 33/2006 – fls. 729/734 do Volume 3) mostram que a despeito de problemas verificados em inspeções anteriores, as obras pactuadas no Termo de Convênio foram executadas, com modificações pontuais relativas ao modo de abastecimento, e têm grande serventia para as comunidades locais relacionadas no parágrafo retro. Nesse sentido foi a conclusão do repassador, *verbis*:

“Conforme verificado na vistoria e apresentado na análise deste relatório, as obras de instalação dos sistemas de abastecimento d’água dos povoados Fonte Rica, Tataíra, Poço Verde, Cosmo e Mimoso do Doca foram executadas. Entretanto deve-se salientar que nem todas estão conforme projeto aprovado, tendo havido modificações na forma de distribuição (de chafariz para rede de distribuição) em Fonte Rica, Poço Verde e Mimoso do Doca.”

9. Demais disso, o posicionamento do Prefeito Municipal, Sr. Aluísio Coelho Duarte, e do Engenheiro José Benedito da Silva Santos (CREA 2589/D-MA), no que se refere às modificações que foram realizadas em alguns dos sistemas de abastecimento objeto do Convênio MMA/SRH 85/2001, demonstra, a meu ver, que as ações foram executadas para beneficiar as comunidades listadas no objeto do Convênio.

10. Vejamos excerto do expediente endereçado à Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente (fl. 447, Volume 2), o qual confirma as informações colocadas no já mencionado Relatório de Supervisão GAS/DPE/SRH/MMA nº 33/2006 (fls. 727/735 do Volume 3), as quais estão colocadas no item 8, supra:

“Senhor Gerente, todos os sistemas foram construídos e estão em pleno funcionamento, em nenhum momento esta Prefeitura desvirtuou o objetivo do Convênio, e nem tão pouco abalou a qualidade das obras, pelo contrário, foram adotadas algumas medidas técnicas que garantiu a melhoria do funcionamento dos sistemas, tais como: o lançamento da rede com ligações domiciliares, ao invés de construir chafariz com lavanderia, este modelo inclusive colocaria em risco a saúde dos usuários, tendo em vista o alto índice de casos envolvendo o mosquito da dengue nesta região e outras endemias constatadas. Com exceção dos povoados Cosmo e Tataíra que foi optado por fazer chafariz com lavanderias.”

11. Em relação à suposta possibilidade de sobreposição de objetos dos Convênios 047/2001 e 085/2001 (ambos firmados entre a municipalidade e a Ministério do Meio Ambiente), aventada no Parecer Técnico GAS/DPE/SRH/MMA nº 56, de 15/06/2004 (fls. 595/603 do Volume 2), restou

esclarecido que apesar da coincidência de objetivos, as comunidades beneficiadas foram diferenciadas (Relatório de Supervisão GAS/DPE/SRH/MMA nº 33/2006 – fl. 735 do Volume 3). Se não vejamos:

“É importante ressaltar que, além dos sistemas de abastecimento ora relatados, foram vistoriados também os sistemas de abastecimento de Piquizeiro, Tamboril, Vão do Carro e Unha de Gato, correspondentes ao Convênio nº 047/2001 objetivando afastar a possibilidade de sobreposição de objetos que era um dos fatos que motivaram a realização de vistoria conjunta.”

12. Quanto aos documentos apresentados a título de prestação de contas, entendo importante destacar o que se segue:

- Contrato 01/2002 – firmado em 28/01/2002 com a Construtora Garantia Ltda. para a implantação de 5 (cinco) sistemas de abastecimento de água nos povoados de Mimoso do Doca, Fonte Rica, Tataira, Poço Verde e Cosmo (fl. 548 do Volume 2);
- A Ordem de Início dos Serviços foi emitida em 28/01/2002, com a previsão de que os serviços deveriam ser executados em 120 (cento e vinte) dias;
- As notas fiscais dos serviços emitidas pela Construtora Garantia Ltda. e os respectivos pagamentos estão especificados na tabela que se segue:

Nota Fiscal	Fls.	Data Emissão	Valor (R\$)	Cheque	Data Emissão	Valor (R\$)
036	455 do V. 2	05/02/2002	102.056,00	850001	05/02/2002	102.056,00
037	456 do V. 2	15/02/2002	80.000,00	850002	15/02/2002	80.000,00
038	457 do V. 2	12/03/2002	20.000,00	850003	12/03/2002	20.000,00
039	458 do V. 2	05/04/2002	59.979,00	850004	12/06/2002	25.000,00
				850021	17/06/2002	12.583,00
						22.396,00

- Considerando que o prazo de vigência do convênio, estabelecido na Cláusula Sétima (fl. 166 do Volume Principal) seria até 31/05/2002, aí já incluído o prazo de 60 dias para a apresentação da Prestação de Contas, fica evidente, conforme se observa na tabela supra, que grande parte das despesas (NF's 036, 037 e 038) ocorreu dentro da vigência estipulada;
- O valor correspondente à Nota Fiscal 039 foi pago, conforme relação de pagamentos, com dois cheques (850004 e 850021), emitidos fora do prazo de vigência do Convênio, sendo o valor de R\$ 22.396,00 pago em espécie;
- As datas dos três primeiros cheques (850001, 850002 e 850003), coincidem com as datas da emissão das notas fiscais e estão em consonância com o período de vigência da avença. Há, nesse caso, fortes indícios de que a Prefeitura sacou os recursos e imediatamente após efetuou os pagamentos à Construtora contratada. Em sendo assim, a despeito de estes cheques terem sido nominais à Prefeitura, a meu ver, pode ser estabelecido, mesmo que de forma indireta, o nexos causal entre as despesas efetuadas e a aplicação dos recursos federais transferidos, vez que os pareceres da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente são uniformes em afirmar que os serviços relacionados ao objeto foram executados;
- Não há qualquer questionamento atinente à legalidade das notas fiscais apresentadas pela construtora para justificar os pagamentos efetuados, demais disso, restou comprovada a regularidade formal dos seus atos constitutivos, conforme consta do item 34 da análise técnica efetuada pela Serur (peça 29, fls. 2/7);

- Apesar de ter sido aventado pela Serur o fato de que a situação cadastral da Construtora Garantia era irregular quando da emissão das notas fiscais, o que se vê pelo documento de fl. 778 do Volume 3 é que a despeito do atraso do pagamento da taxa de licença de localização e funcionamento referente ao exercício de 2002, esta vinha sendo paga desde o ano 2000, o que demonstra o funcionamento da empresa contratada (foi constatada a situação ativa da empresa perante a Receita Federal do Brasil – item 34-a da análise técnica efetuada pela Serur - peça 29, fls. 2/7). É bom destacar a manifestação da empresa no sentido do regular recebimento da quantia acertada pela prestação dos serviços acordados;

- As cópias dos cheques, colhidas por meio de diligência endereçada ao Banco do Brasil (fls. 833/840 do Volume 4), mostram que os cheques foram emitidos de forma nominal à Prefeitura Municipal de Lagoa do Mato/MA e não em nome da empresa contratada. Observa-se, no entanto, que os valores contidos nos cheques foram recebidos pela Construtora Garantia Ltda. a título de pagamento pela prestação de serviços relacionados à instalação de sistema de abastecimento simplificado de água em cinco povoados do Município.

13. Diante da documentação analisada no parágrafo supra e do Parecer Final emitido pelo Concedente, no sentido de que as obras relativas ao Convênio MMA/SRH 85/2001 foram executadas, mesmo diante da emissão de cheques nominais à Prefeitura, a meu ver, pode ser estabelecido nexó causal, mesmo que de forma indireta, como já ressaltado linhas acima. Assim entendo, porque todos os indícios levam a crer que as despesas com as obras foram pagas com os recursos federais advindos da conta específica do ajuste.

14. Entendo, pois, que a irregularidade da emissão de cheques nominais à própria Prefeitura possa ser relevada diante de um contexto mais amplo de cumprimento das obrigações assumidas e de não caracterização de má-fé ou de locupletamento por parte do responsável. Demais disso, não se pode perder de vista o fato de que, segundo dados do IBGE, o município possui pouco menos que 11.000 (onze mil) habitantes e foi instalado em 01/01/1997, razão pela qual devia possuir, à época da execução do Convênio, estrutura administrativa muito precária o que pode ter contribuído, de forma determinante, para o cometimento das irregularidades aqui mencionadas.

15. A despeito dos pagamentos efetuados para a contratada, vê-se que o que ocorreu foi um atraso na execução física, razão pela qual o relatório de fiscalização produzido em 2002 evidenciou que alguns serviços não tinham sido iniciados. Após isso, conforme se depreende dos documentos acostados aos autos, vê-se que o responsável adotou as medidas cabíveis para cobrar da empresa responsável pelas obras o cumprimento das obrigações assumidas no termo contratual.

16. Cumpre destacar que no Parecer Técnico GAS/DPE/SRH/MMA nº 56/2004 (fl. 595/603 do Volume 2) as pendências colocadas dizem respeito a questões técnicas. Frise-se, ainda, que alguns povoados sequer puderam ser visitados pela impossibilidade de acesso físico, o que não permitiu que fosse feito um diagnóstico preciso da situação de cada obra. Esse fato permite que parem dúvidas acerca do posicionamento adotado em 2004 quanto a não aprovação da prestação de contas.

17. Já no Parecer de 2006 (fls. 727/735 do Volume 3), o Repassador é categórico ao afirmar que houve a conclusão de todas as obras pactuadas no Termo de Convênio, frisando, inclusive, que a água distribuída é de boa qualidade e própria para o consumo humano. Dessa forma, as pendências técnicas, acentuadas no Parecer Técnico de 2004, foram, no meu sentir, contornadas.

18. Ressalto que mesmo a situação de sistema de abastecimento em estado de conservação ruim, não indica que o sistema não foi construído. Demonstra-se, tão-só, que, com o passar do tempo, o que foi construído foi se deteriorando seja pelas intempéries, seja pelo próprio descuido de os administradores públicos agirem pró-ativamente em favor da conservação dos sistemas outrora construídos.

19. Além disso, não se pode deixar de considerar que os próprios moradores dos povoados, todos devidamente identificados, fizeram declarações de que os sistemas de abastecimento foram efetivamente construídos e se prestam a prover às comunidades da necessária distribuição de água (Anexo 1).
20. Diante da conclusão do próprio repassador de que as obras relativas ao Convênio MMA/SRH 85/2001 foram executadas e dos vários indícios que apontam na mesma direção, qual seja: que pode ser estabelecido o nexo causal entre a aplicação dos recursos federais e a execução das obras, creio que não se pode menosprezar o somatório de provas indiciárias acostadas aos autos.
21. Destaco que as provas indiciárias são admitidas por este Tribunal e pelo STF. Os indícios, na verdade, são meios de prova amplamente utilizados no Brasil.
22. O Ministro Benjamin Zymler, no Acórdão TCU 331/2002-Plenário, assim se manifestou em seu Voto quanto à prova indiciária: "Indício é meio de prova indireto. É uma circunstância certa, da qual se pode extrair, por construção lógica, uma conclusão do fato que se pretende provar."
23. O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que "Indícios vários e concordantes são prova" (RE 68.006/MG, Relator Ministro Aliomar Baleeiro, DJ 14-11-1969). Com base nesse entendimento, também foram proferidos os seguintes julgados pelo STF: RE 413559 / RJ - RIO DE JANEIRO, RHC 65092 / GO - GOIÁS, RHC 58932 / RS - RIO GRANDE DO SUL, RHC 55879 / PR - PARANA, RHC 54960 / DF - DISTRITO FEDERAL, RHC 54223 / PA - PARÁ e RHC 51523 / GB - GUANABARA.
24. A prova indiciária é meio legal de convicção decisória prevista, por exemplo, nos art. 382 e 282 do Código de Processo Penal Militar e art. 239 do Código de Processo Penal, diplomas jurídicos de aplicação subsidiária a inúmeros estatutos disciplinares. A prova indiciária, mesmo que indireta, também tem força probante, quando comparada com provas diretas, como a testemunhal ou a documental.
25. Destarte, considerando, que os documentos acostados aos autos formam um sólido contexto fático-probatório, pois o acervo de provas e indícios somados revelam que as dúvidas outrora constatadas perdem seu peso, o que favorece um posicionamento pela improcedência do valor devido; considerando o princípio da persuasão racional do julgador, ou da livre convicção, tendo o agente que decide inteira liberdade na valoração das provas; considerando que no âmbito do STF os indícios podem ser considerados para atribuir a suficiência ou não de autoria e materialidade de crimes, e podem levar a uma decisão favorável ou desfavorável ao acusado (Inq. 2245/MG, DJ 09/11/2007; HC 89240/DF, DJ 27/04/2007); considerando que o TCU tem admitido a prova indiciária como meio probante (Acórdão TCU 331/2002-Plenário); considerando que diante da existência de dúvida cabe a aplicação do princípio do *in dubio pro reu*, pois há que se interpretar os fatos em favor do acusado, conforme preceito implícito no artigo 386 do Código de Processo Penal; entendo, em relação às despesas não aceitas pelo Relator, que os documentos e indícios se somam no sentido de levar-me a ter uma convicção acerca da inexistência do débito outrora atribuído ao responsável. Nesses termos, a meu ver, as ocorrências destacadas nos autos levam à irregularidade das contas e a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I da lei nº 8.443/92, com o consequente afastamento do débito.
26. Destaco que no Acórdão 747/2011 - Segunda Câmara foi aplicada ao Sr. José Benedito da Silva Santos, engenheiro responsável pela execução das obras, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.
27. Tendo em vista que o recurso apresentado por um responsável aproveita aos demais, nos termos do art. 281 do Regimento Interno do TCU, e que a farta documentação apresentada tem aptidão jurídica para demonstrar a execução da avença, mesmo que em tempo superior ao estabelecido no Termo de Convênio, entendo necessário afastar a multa imputada ao Sr. José Benedito da Silva Santos.

28. Diante dos exames aqui empreendidos, com as vênias de estilo por divergir do posicionamento do eminente Relator, compreendo que o Recurso de Reconsideração deve ser provido, para fins de afastar o débito que outrora foi imputado ao Sr. Aluizio Coelho Duarte, ex-Prefeito do Município de Lagoa do Mato/MA, por meio do Acórdão 747/2011-2ª Câmara, sem prejuízo de julgar irregulares as contas do responsável, com a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I da Lei nº 8.443/92.

“9.1. conhecer, com fulcro nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, do Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Aluizio Coelho Duarte, ex-Prefeito do Município de Lagoa do Mato/MA, para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando insubsistente o Acórdão 747/2011-2ª Câmara, conferindo-lhe a nova redação que se segue:

“9.1. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c" da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, irregulares as contas do Sr. Aluizio Coelho Duarte (CPF 075.852.413-72), e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.2. autorizar, desde já, se requerido, o pagamento da dívida mencionada no item 9.1 acima, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando ao responsável o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.3. alertar ao responsável que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do §2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.4. determinar à Secex/MA que inclua na notificação para o pagamento do valor mencionado no item 9.1 o disposto nos itens 9.2 e 9.3, com fundamento no art. 15 e no art. 18, inciso II, alínea "a", da Resolução nº 170, de 30 de junho de 2004;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

9.6 encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para ajuizamento das ações que entender cabíveis, nos termos do artigo 16, §3º, da Lei nº 8.443/1992 c/c o §6º do art. 209 do Regimento Interno/TCU.”

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao recorrente, ao Ministério do Meio Ambiente e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão.”

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de maio de 2015.

RAIMUNDO CARREIRO

Revisor