

GRUPO II – CLASSE II – 1ª Câmara

TC 010.333/2010-0

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Umbuzeiro - PB

Responsáveis: Carlos Pessoa Neto (185.891.034-04); Empresa Cobeza Construções Ltda. (03.660.295/0001-10); F & A Construções Cíveis e Elétricas Ltda. (02.625.672/0001-18)

Interessados: Prefeitura Municipal de Umbuzeiro - PB (08.869.489/0001-44); Superintendência Estadual da Funasa No Estado da Paraíba (26.989.350/0012-79)

Advogado constituído nos autos: Rogério da Silva Cabral, OAB/PB 11.171; Alberto Jorge Santos Lima Carvalho, OAB/PB 11.106.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO ENTRE FUNASA E PREFEITURA DE UMBUZEIRO/PB, PARA EXECUÇÃO DE 231 MÓDULOS SANITÁRIOS. NÃO EXECUÇÃO DO OBJETO PACTUADO. RESPONSABILIZAÇÃO DO EX-PREFEITO E DA EMPRESA CONTRATADA. DÉBITO. MULTA. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Secex-PB, que contou com a anuência dos respectivos dirigentes, representados pelo Diretor da 2ª DT, conforme portaria de delegação de competência, a qual transcrevo a seguir *in verbis*:

### “INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação Regional da Fundação Nacional de Saúde no Estado da Paraíba (Funasa/PB), em desfavor do Sr. Carlos Pessoa Neto, ex-prefeito de Umbuzeiro/PB, em razão da não aprovação da prestação de contas parcial dos recursos repassados ao município no âmbito do Convênio 1431/02 (SIAFI 473930), em decorrência da não execução do objeto pactuado, que previa a execução de 231 módulos sanitários (peça 4, p-61-70; peça 5, p. 1).*

### HISTÓRICO

2. *Conforme disposto no Quadro II do instrumento e no Cronograma de Execução e no Plano de Trabalho, foram previstos R\$ 303.030,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 299.696,67 seriam repassados pelo concedente e R\$ 3.333,33 corresponderiam à contrapartida do conveniente (peça 4, p. 61; peça 1, p. 16-21).*

3. *Do total de recursos programados, foram repassados apenas duas parcelas, mediante as ordens bancárias 2003OB003548, no valor de R\$ 119.878,66, de 5/6/2003, e 2003OB008334, no valor de R\$ 89.909,01, de 31/12/2003. Os recursos foram creditados na conta específica em 9/6/2003 e 7/1/2004, respectivamente (peça 1, p. 36 e 39; peça 2, p. 36 e 39).*

4. *Consoante os termos de prorrogação de vigência que constam nos autos (peça 1, p. 37, 41 e 48), o ajuste vigeu no período de 19/12/2002 a 27/7/2005. Entretanto, de acordo com registros do SIAFI (peça 9), houve mais dois aditivos de prorrogação, os quais alteraram a vigência do convênio para até 11/9/2006, com prazo para prestação de contas até 10/11/2006.*

5. Desde a fiscalização efetuada em março de 2004, conforme o Relatório de Acompanhamento Gerencial do Convênio, a Funasa havia concluído que o percentual de execução era igual a 0%. As obras ainda não haviam sido iniciadas, apesar de a liberação de recursos, à época, alcançar 70% do total pactuado, com saques no valor de R\$ 202.500,00 (peça 30, p. 3-14).
6. No âmbito da Funasa, a primeira notificação se deu por intermédio do Ofício 558 SEAPC/COPON/CGCON, de 6/5/2004 (peça 1, p. 46-7), quando foi solicitada ao responsável a apresentação da prestação de contas da primeira parcela do convênio, como pré-requisito para a liberação da terceira.
7. No Relatório de Verificação in loco 11/2004, de 16/11/2004 (peça 1, p. 50-58), os técnicos do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde na Paraíba (NEMS/PB) esclareceram que as informações relativas a orçamento, custo, conta bancária, licitação, despesas e contrapartida pactuada deixaram de ser analisadas porque a documentação respectiva não havia sido apresentada à equipe. No mesmo documento, destacaram informação fornecida pelo secretário de finanças do município, no sentido de que as melhorias sanitárias inicialmente programadas para o Sítio Alecrim (101), Sítio Sipaúbas de Cima (66) e Sítio Sipaúbas de Baixo (64), foram executadas em outras localidades, caracterizando alteração não autorizada no plano de trabalho.
8. A documentação apresentada a título de prestação de contas, encabeçada pelo Ofício 281/2004, de 14/12/2004, subscrito pelo Sr. Carlos Pessoa Neto, encontra-se autuada na peça 1, p. 61-71 e peça 2, p. 1-49. Compõe-se de, além de relatório de execução físico-financeira, relação de pagamentos e relação de bens construídos: cópias de ordens de pagamento, notas de empenho, recibos, notas fiscais e extratos bancários.
9. As peças foram encaminhadas pelo NEMS/PB à Funasa/PB, nos termos do Parecer 235/2005 (peça 2, p. 51-53), com sugestão para não aprovação da prestação de contas parcial e instauração de processo de tomada de contas especial. Já na Funasa, foi emitido o Parecer Técnico 81/05, de 15/7/2005 (peça 2, p. 56-7), que concluiu pelo descumprimento do objeto do convênio, uma vez que as obras não haviam sido iniciadas. Ou seja, nenhuma melhoria sanitária fora executada.
10. Em expediente encaminhado ao coordenador da Funasa/PB (Ofício 162/2005/GAPRE; peça 2, p. 60-1), o prefeito sucessor arguiu que a responsabilidade deveria recair apenas sobre o ex-gestor, sob a alegação de que assumira a prefeitura apenas em janeiro de 2005, quando a vigência do convênio já havia sido expirada. Nessa linha, ao invocar disposições da IN STN 1/97, solicitou a instauração de Tomada de Contas Especial contra o Sr. Carlos Pessoa Neto, bem como, a suspensão da inadimplência do município nos cadastros restritivos para celebração de novos instrumentos.
11. A TCE foi instaurada pela Portaria 210 Funasa/PB, de 4/8/2005 (peça 2, p.67). Logo em seguida, foi expedida notificação ao responsável, por intermédio do Ofício 953/2005, de 26/8/2005 (peça 3, p. 10).
12. Nas peças oferecidas a título de esclarecimentos, datadas de 24/10/2005 (peça 3, p. 16-62), o Sr. Carlos Pessoa Neto ressaltou que a prestação de contas já havia sido apresentada e, no tocante às obras de construção dos módulos sanitários, que foram transferidas para outras comunidades, o que havia sido comunicado e aceito pelo órgão convenente. Como comprovantes, juntou ao feito declarações dos beneficiários, fotografias do que seriam as obras e folderes alusivos à implantação do programa.
13. Em nova assentada, a divisão de engenharia da Funasa/PB, refutou a defesa do ex-prefeito e esclareceu não existir, no processo, qualquer solicitação no sentido de que as obras fossem transferidas de local e, por conseguinte, qualquer autorização com vistas à alteração do plano de trabalho. No mais, ao rechaçar a força probatória das declarações e das fotografias,

ratificou o Parecer Técnico 81/05, que concluiu pelo total descumprimento do que fora pactuado (Despacho DIESP/PB 74/06, de 21/2/2006; peça 4, p. 24-25).

14. Diante do não acatamento da defesa do responsável, foi-lhe expedida nova notificação, por intermédio do Ofício 231/2006. Posteriormente, transcorrido o prazo estabelecido sem manifestação, houve a inclusão do nome dele na conta Diversos Responsáveis, no SIAFI, por intermédio da 2006NL600698 (peça 4, p. 27 e 33). A indicação circunstanciada dessas providências administrativas que concluíram pela responsabilização do Sr. Carlos Pessoa Neto consta do Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 4, p. 40-43).

15. O Relatório de Auditoria do Controle Interno 215641/2010 contém a devida manifestação acerca dos quesitos mencionados no art. 4º, inciso V e § 1º, da IN/TCU 56/2007, tendo concluído aquela instância de controle pela irregularidade das presentes contas, conforme Certificado de Auditoria e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 5, p. 2-4, 5 e 6).

16. Em seu pronunciamento, o Ministro de Estado da Saúde atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e no Certificado de Auditoria, bem como no Parecer da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União (peça 5, p. 7).

17. No âmbito deste Tribunal, após análise inicial, os autos foram postos em diligência à Superintendência da Funasa na Paraíba, ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, à agência do Banco do Brasil em Umbuzeiro/PB e à Procuradoria Regional da República – 5ª Região. Das respostas apresentadas, nos termos relatados na instrução de peça 37, apenas os extratos bancários da conta específica do convênio, as cópias dos cheques (peças 22 e 24) e as informações do Ministério Público Federal foram úteis ao deslinde da matéria.

18. Ficou constatado não haver semelhança entre os cheques apresentados pelo banco e as cópias de cheques apresentadas pela prefeitura, integrantes da prestação de contas. Entre as divergências, identificou-se que o favorecido de alguns cheques cujas cópias integravam a prestação de contas (Cobeza Construções Ltda.) não correspondia ao efetivo beneficiário dos cheques (F & A Construções Cíveis).

19. O MPF, embora tenha encaminhado informações acerca da desconsideração da personalidade jurídica da Cobeza, em razão de os respectivos sócios não possuírem poderes de gestão, não forneceu elementos que justificassem o ato judicial. Por essa razão, preferiu-se manter o encaminhamento pela citação da empresa, por intermédio do Sr. Ubiratan Alexandre de Souza (sócio-administrador).

20. Assim, não tendo sido admitida as alegações do ex-prefeito nem considerados como prova da execução dos serviços os elementos por ele apresentados, concluiu-se pela citação do Sr. Carlos Pessoa Neto, em parte solidariamente com as empresas Cobeza Construções Ltda., que forneceu notas fiscais e recibos necessários à consecução dos fatos relatados, e F & A Construções Cíveis e Elétrica Ltda., que recebeu os valores correspondentes aos cheques 850004 e 850005 sem que existisse no processo qualquer registro ou justificativa acerca da contraprestação em serviços.

#### EXAME TÉCNICO

21. Em cumprimento ao Despacho do Diretor da 2ª DT (peça 38), mediante delegação de competência concedida pelo Exmo. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues e subdelegação do Secretário da Secex-PB, foram expedidas as citações do Sr. Carlos Pessoa Neto e das empresas Cobeza Construções Ltda. e F & A Construções Cíveis e Elétricas Ltda., mediante os Ofícios 0576, 0577 e 0578/20013-TCU/SECEX-PB, de 27/5/2013 (peças 39-41).

22. Foi expedido ainda o Ofício 0579/2013-TCU/SECEX-PB (peça 42) à Sra. Silvana Carvalho de Lima, na qualidade de sócia da empresa F & A Construções Cíveis e Elétricas Ltda., por meio do qual foi-lhe encaminhada cópia do ofício citatório, com solicitação para que ela comparecesse aos autos. Esse procedimento foi adotado em virtude da possibilidade de a firma não estar mais em funcionamento, porquanto constava como baixada no exercício de 2008, e do falecimento do sócio-administrador, Sr. Antônio Soares de Lima Filho, conforme relata o item 34.1 da instrução de peça 37.

23. Somente foi recebido no respectivo endereço o expediente encaminhado à Sra. Silvana (AR na peça 46). Os demais retornaram com as informações de “mudou-se” e “não existe o número” (AR nas peças 43-45). Efetuadas novas pesquisas às bases públicas disponíveis (peças 47-49), houve êxito em localizar outros endereços apenas para o Sr. Carlos Pessoa Neto. Em relação às empresas, esgotadas as possibilidades de busca, concluiu-se pela necessidade de citação editalícia (peça 50).

24. Foram então promovidas novas tentativas de citação do Sr. Carlos Pessoa Neto, desta feita por intermédio dos Ofícios 0941 e 0942/2013-TCU/SECEX-PB, de 7/8/2013 (peças 51 e 52), bem como publicado no DOU de 4/9/2013 o Edital 018/2013-TCU/SECEX-PB, referente à citação das duas empresas (peças 55 e 57).

25. As empresas Cobeza Construções Ltda. e F & A Construções Cíveis e Elétricas Ltda., citadas pela via editalícia, não atenderam à citação e não se manifestaram quanto às irregularidades verificadas. Da mesma forma, a Sra. Silvana Carvalho de Lima, apesar de regularmente comunicada dos fatos imputados à empresa da qual é sócia, também não compareceu aos autos para apresentar esclarecimentos.

26. Assim, transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes as aludidas empresas, impõe-se que sejam consideradas revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

27. O Sr. Carlos Pessoa Neto tomou ciência dos ofícios que lhe foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 53 e 54, tendo apresentado suas alegações de defesa conforme documentação integrante da peça 59. A documentação foi recebida intempestivamente neste Tribunal, mesmo se considerarmos a data da citação mais favorável ao responsável (14/8) e a data de encaminhamento inicial da defesa por meio eletrônico (3/9/2013), conforme peças 53, 54 e 56.

28. O responsável foi ouvido em decorrência de não ter comprovado a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos ao município de Umbuzeiro/PB por intermédio do Convênio 1431/2002 (SIAFI 473930), especialmente pela prática das condutas adiante descritas, que acarretaram dano ao erário federal:

28.1 não execução do objeto do convênio, que previa a construção de 231 melhorias sanitárias domiciliares, nos Sítios Alecrim (101), Sipaúbas de Cima (66) e Sipaúbas de Baixo (64);

28.2 impugnação das despesas correspondentes aos saques efetuados na conta específica do convênio em favor da Cobeza Construções Ltda.;

28.3 impugnação dos desembolsos, dada a ausência de documentos para comprovar-lhes a regularidade, efetuados em favor da F & A Construções Cíveis e Elétricas Ltda., por intermédio dos cheques 850004 e 850005, sem que a empresa tivesse qualquer relação com o convênio e com o contrato firmado para a execução do seu objeto, de modo que fosse possível evidenciar o nexo de causalidade;

28.4 impugnação de pagamentos de despesas fora do objeto pactuado no convênio para a Meta 1: Melhorias Sanitárias Domiciliares (MSDs), supostamente relativas à Meta 2: Programa de

*Educação em Saúde e Mobilização Social (PESMS), que deveria ser custeado com recursos da contrapartida;*

*28.5 saque da conta específica do convênio, sob a descrição “055 – Pagtos Div. Autorizados”, sem correspondência com obras e serviços e sem suporte nos documentos de despesas juntados à prestação de contas; e*

*28.6 movimentação irregular de recursos da conta específica do convênio, mediante “transferências” a débito e a crédito, assim como ausência de aplicação dos recursos federais no mercado financeiro, conforme previsto nas normas do convênio.*

*29. Em sua defesa, o Sr. Carlos Pessoa Neto, por intermédio dos advogados que o representam, alegou, ao se referir ao Relatório de Verificação 11/2004, do DIESP/PB, que as irregularidades verificadas na prestação de contas do Convênio 1431/2002 são “equivocos de análise metodológica utilizada pelos r. auditores que avaliaram a situação”. Em verdade, ressaltou ele, as obras alusivas ao melhoramento dos respectivos sanitários foram devidamente concluídas e ficaram em funcionamento. A realização das obras seria algo inconteste, fato público e notório que independeria de comprovação, com respaldo em nosso ordenamento jurídico.*

*30. Afirmou ainda que já não dispunha de meios para fazer a comprovação da aplicação dos recursos do convênio. Para tanto, argumentou que a tomada de contas especial somente se efetivou em 2010, aproximadamente seis anos após os acontecimentos, sendo que seu sucessor, adversário e inimigo político, não possibilitou a entrega dos respectivos documentos que comprovariam sua defesa.*

*31. Ao fim, o Sr. Carlos Pessoa Neto destacou que os advogados que subscrevem a defesa já haviam iniciado procedimento para identificação de instrumentos de repasse sob sua responsabilidade, com vistas à atuação em defesas administrativas e, posteriormente, ao manejo de ações de exibição de documentos contra os gestores que os sucederam; e solicitou o acatamento de suas justificativas e a aprovação da prestação de contas do convênio.*

*32. De início, ante os argumentos de que o prefeito sucessor não havia disponibilizado a documentação comprobatória da execução dos recursos, cabe delimitar a responsabilidade de cada um deles em relação ao Convênio 1431/2002 (SIAFI 473930). Nesse sentido, vale retomar que o instrumento vigeu de 19/12/2002 até 11/9/2006, com prazo para prestação de contas até 10/11/2006. Portanto, iniciou-se na gestão do Sr. Carlos Pessoa Neto (2001-2004) e se encerrou na gestão do Sr. Antônio Fernandes Lima (2005-2008).*

*33. Isso porque, via de regra, na hipótese de não apresentação das contas relativas a convênios executados na gestão anterior, compete ao prefeito sucessor apresentar toda a documentação comprobatória da aplicação dos recursos federais recebidos por seu antecessor e, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as ações legais visando ao resguardo do patrimônio público, cabendo a exclusão de sua responsabilidade caso seja comprovada a adoção tempestiva das medidas cabíveis. Este entendimento funda-se no princípio da continuidade administrativa, segundo o qual a obrigatoriedade de apresentar a prestação de contas recai sobre o administrador que se encontrar na titularidade do cargo, independentemente do fato de ter ou não sido ele o signatário do convênio, plano de aplicação, ou receptor dos recursos.*

*34. No caso em análise o repasse dos recursos se deu inteiramente no mandato do prefeito antecessor, e há solicitação do prefeito sucessor à Funasa, mediante o Ofício 162/2005/GAPRE (peça 2, p. 60-1), no sentido que de que fosse instaurada Tomada de Contas Especial contra o ex-gestor Carlos Pessoa Neto e suspensos os registros de inadimplência do município.*

*35. Nesse sentido, embora não assista razão ao prefeito sucessor quando afirma que, ao assumir a gestão municipal, em 1º/1/2005, o convênio já estava expirado, sua responsabilidade*

*pela apresentação da documentação comprobatória da despesa deve ser afastada, em razão de ter justificado sua omissão e adotado as medidas necessárias ao ressarcimento dos valores. Essa é linha adotada pela jurisprudência do TCU. Nesse sentido são os seguintes julgados: Acórdãos 3.088/2009-TCU-1ª Câmara, 3.267/2008-TCU-2ª Câmara, 1.529/2009-TCU-1ª Câmara, 287/2009-TCU-2ª Câmara, 963/2008-TCU-Plenário, 2.715/2009-TCU-1ª Câmara, 188/2009-TCU-2ª Câmara, 684/2005-TCU-2ª Câmara e 2.224/2009-TCU-2ª Câmara.*

36. *Quanto mais no presente caso, em que já não se discutia o encaminhamento, ou não, da prestação de contas do convênio, mas a ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos ao município. De fato, convém lembrar, o Sr. Carlos Pessoa Neto encaminhara, por intermédio do Ofício 281/2004 a documentação correspondente ao que seria a prestação de contas parcial do convênio, relativa às duas (e únicas) parcelas liberadas. O problema é que a documentação encaminhada com esse objetivo, bem como as fotografias e declarações trazidas por ele posteriormente aos autos da TCE, não foi capaz de atestar a execução do objeto pactuado.*

37. *Também de se refutar os argumentos do Sr. Carlos Pessoa Neto quando, ao afirmar que as obras foram concluídas, se refere às irregularidades detectadas na prestação de contas como erros decorrentes da metodologia utilizada pelos auditores da Funasa/PB.*

38. *Desde a fiscalização efetuada em março de 2004, a Funasa/PB havia constatado que, apesar de a liberação de recursos alcançasse 70% do total pactuado, com saques no valor de R\$ 202.500,00, as obras ainda não haviam sido iniciadas. Nesse sentido, asseverou, nos termos do Relatório de Acompanhamento Gerencial do Convênio, que o percentual de execução era igual a 0%.*

39. *Já naquela ocasião, ainda que desnecessário porquanto se tratavam de disposições legais pré-estabelecidas, o gestor fora alertado de que as mudanças no plano de trabalho somente poderiam ser realizadas por intermédio de termos aditivos ao convênio; que eventual alteração na relação de beneficiários também deveria ser precedida de adição ao instrumento; e de que mudanças de objeto realizadas sem observância a essas regras implicariam na devolução dos recursos recebidos.*

40. *Em outras assentadas, a exemplo do Relatório de Verificação in loco 11/2004, do NEMS/PB (peça 1, p. 50-58), do Parecer Técnico 81/05 (peça 2, p. 56-7) e do Despacho DIESP/PB 74/06 (peça 4, p. 24-5), estes últimos da Funasa/PB, as instâncias fiscalizadoras mantiveram o entendimento quanto à não execução das obras e ao não atingimento do objetivo do convênio.*

41. *No referido despacho, a Divisão de Engenharia da Funasa/PB afastou ainda a defesa apresentada pelo ex-prefeito, no sentido de que as melhorias sanitárias haviam sido transferidas para outras comunidades, com aval da concedente. Segundo a Funasa, o processo não contemplava qualquer documento que comprovasse autorização ou mesmo solicitação dessa natureza. E que também o sistema SIAFI não registrava termo aditivo ao convênio referente a alteração do plano de trabalho.*

42. *Nesse sentido, cabe ressaltar que o art. 15 da IN STN 01/1997, estabelece que o convênio somente poderá ser alterado mediante proposta do conveniente, devidamente justificada, a ser apresentada em prazo hábil que permita sua análise antes do término de vigência do instrumento. Segundo o § 1º do referido artigo, é vedado o aditamento de convênio com o intuito de alterar o seu objeto, entendido como tal a modificação ainda que parcial, da finalidade definida no correspondente Plano de Trabalho. Entretanto, segundo o § 2º, permite-se a reformulação do plano de trabalho, porém desde que satisfeitas as condições requeridas para tal (grifado pelo autor da instrução):*

§ 2º Excepcionalmente, quando se tratar apenas de alteração da programação de execução do convênio, admitir-se-á ao órgão ou entidade executora propor a reformulação do Plano de Trabalho, que será previamente apreciada pelo setor técnico e submetida à aprovação da autoridade competente do órgão ou entidade concedente.

43. Ainda que se pudesse admitir a execução das obras em locais distintos daqueles pactuados no convênio, deve-se ressaltar que a documentação apresentada pelo Sr. Carlos Pessoa Neto não detém força probatória suficiente para comprovar o regular processamento da despesa.

44. Pelo contrário, foi constatada incoerência no relatório de cumprimento do objeto e na relação de bens, quando o responsável declarou ter construído os 231 módulos sanitários previstos no convênio (peça 1, p. 62, 65), inobstante ter recebido apenas 69,93% do valor programado. Falta credibilidade à afirmação de que o objeto pactuado tenha sido plenamente executado com parcela menor dos recursos, quanto mais já se sabendo que as obras sequer foram iniciadas.

45. Também a análise conduzida no âmbito do TCU demonstrou que as cópias de cheques apresentadas na prestação de contas eram divergentes das cópias de cheques apresentadas pelo Banco do Brasil. Sendo distintos, inclusive, nos casos dos cheques 850004 e 850005, os favorecidos dos pagamentos.

46. Ou seja, nem quando se referem a gastos efetuados fora do objeto pactuado os elementos probatórios se revestem da robustez necessária para que se possa estabelecer uma relação de causalidade entre as despesas efetuadas e os recursos do convênio. Sendo assim, ainda que se chegasse à conclusão de que o objetivo previsto fora cumprido, não haveria certeza quanto à utilização de recursos do convênio para tal fim.

47. Isso porque a existência física do objeto do convênio – que, repita-se, não é o caso destes autos – não constitui, por si só, elemento apto a comprovar a regular aplicação dos recursos federais, uma vez que as obras pactuadas poderiam ter sido executadas com valores oriundos de outras fontes. Esse entendimento se amolda à vasta jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo dos Acórdãos TCU 1.362/2008 e 4.242/2009, da Primeira Câmara, e 1.297/2008 e 1.293/2008, da Segunda Câmara).

48. Por fim, o responsável argumenta que a realização das obras seria algo incontestado, fato público e notório que independe de comprovação, com respaldo em nosso ordenamento jurídico, segundo jurisprudência que colacionou à sua defesa.

49. Alegações dessa natureza são recorrentes neste Tribunal. Entretanto, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, resta claro que tal comprovação compete exclusivamente ao gestor dos recursos. Esse entendimento foi confirmado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, de 12/10/1982 da Relatoria do Ministro Moreira Alves), e é também consolidado nesta Corte de Contas, conforme se verifica nos Acórdãos 4.869/2010-TCU-1ª Câmara, 2.665/2009-TCU-Plenário, 5.798/2009-TCU-1ª Câmara, 5.858/2009-TCU-2ª Câmara, 903/2007-TCU-1ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário.

50. Ademais, se a realização das obras fosse mesmo fato público e notório, não sujeito a contestação, as instâncias fiscalizadoras no âmbito da unidade concedente dos recursos não teriam dificuldade em identificar as melhorias e atestar-lhes a execução e o funcionamento. Entretanto, ao fiscalizarem o cumprimento do objeto pactuado, a Funasa/PB e o NEMS/PB concluíram que o percentual de execução era igual a zero. Ou seja, em direção totalmente oposta àquela defendida pelo ex-prefeito, afirmaram que as obras não haviam sido executadas.

51. No mais, de afastar-se como possíveis elementos probatórios fotografias do que seriam as obras e declarações dos pretensos beneficiários. Estas, quando desacompanhadas de elementos

*mais robustos, são insuficientes para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio. Pois, embora possam, eventualmente, comprovar a realização do objeto, não revelam, efetivamente, a origem dos recursos aplicados.*

### CONCLUSÃO

52. *Em face da análise promovida nos itens 32-49, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Carlos Pessoa Neto, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.*

53. *Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

54. *Diante da revelia das empresas Cobeza Construções Ltda. e F & A Construções Cíveis e Elétricas Ltda., e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que sejam condenadas em débito, em solidariedade parcial com o ex-prefeito, bem como que lhes sejam aplicadas a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

### BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

55. *Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar débito aplicado pelo Tribunal; sanção aplicada pelo Tribunal (multa do art. 57 da Lei 8.443/92); e fornecimento de subsídios para a atuação de outros órgãos, no caso, do Ministério Público Federal.*

### INFORMAÇÕES ADICIONAIS

56. *O Sr. Carlos Pessoa Neto teve as contas do Convênio 1430/2002 (SIAFI 473949) julgadas irregulares pelo Acórdão 526/2013-TCU-1ª Câmara, que o condenou, à revelia, ao ressarcimento do débito e ao pagamento de multa. Na ocasião, praticara conduta análoga à dos presentes autos, desobedecendo o plano de trabalho aprovado e produzindo resultado sem utilidade para a finalidade a que se destinava o convênio (TC 010.316/2010-8).*

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

57. *Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

*a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Carlos Pessoa Neto;*

*b) considerar revêis as empresas Cobeza Construções Ltda. (CNPJ 03.660.295/0001-10) e F & A Construções Cíveis e Elétricas Ltda. (CNPJ 02.625.672/0001-18);*

*c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Carlos Pessoa Neto, CPF 185.891.034-04, ex-Prefeito de Umbuzeiro/PB, e condená-lo, individualmente e em solidariedade com as empresas Cobeza Construções Ltda. (CNPJ 03.660.295/0001-10) e F & A Construções Cíveis e Elétricas Ltda. (CNPJ 02.625.672/0001-18, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor.*

*Dívida Individual do Sr. Carlos Pessoa Neto:*

<i>VALOR ORIGINAL (R\$)</i>	<i>DATA DA OCORRÊNCIA</i>
<i>150,00</i>	<i>11/11/2004</i>
<i>142,20</i>	<i>11/11/2004</i>
<i>2.250,00</i>	<i>12/11/2004</i>
<i>138,60</i>	<i>17/11/2004</i>
<i>349,20</i>	<i>18/11/2004</i>
<i>40,00</i>	<i>15/12/2004</i>

*Devedores solidários: Carlos Pessoa Neto e Cobeza Construções Ltda.:*

<i>VALOR ORIGINAL (R\$)</i>	<i>DATA DA OCORRÊNCIA</i>
<i>33.500,00</i>	<i>18/7/2003</i>
<i>75.000,00</i>	<i>7/1/2004</i>
<i>8.000,00</i>	<i>10/2/2004</i>
<i>4.217,67</i>	<i>13/12/2004</i>

*Devedores solidários: Carlos Pessoa Neto e F & A Construções Cíveis e Elétricas Ltda.:*

<i>VALOR ORIGINAL (R\$)</i>	<i>DATA DA OCORRÊNCIA</i>
<i>50.000,00</i>	<i>14/8/2003</i>
<i>36.000,00</i>	<i>8/8/2003</i>

*Valor atualizado até 27/9/2013 : R\$ 354.445,29*

*d) aplicar ao Sr. Carlos Pessoa Neto, CPF 185.891.034-04, e às empresas Cobeza Construções Ltda. (CNPJ 03.660.295/0001-10) e F & A Construções Cíveis e Elétricas Ltda. (CNPJ 02.625.672/0001-18), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

*e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;*

*f) autorizar o pagamento das dívidas dos responsáveis em 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor; e*

*g) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Campina*

*Grande, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis. ”*

O MP/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, discordando das conclusões e encaminhamento da Secex-PB, emitiu o seguinte parecer:

*“Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação Regional da Fundação Nacional de Saúde no Estado da Paraíba (Funasa/PB), em desfavor do Sr. Carlos Pessoa Neto, ex-prefeito de Umbuzeiro/PB, em razão da não aprovação da prestação de contas parcial dos recursos repassados ao Município no âmbito do Convênio 1431/02 (SIAFI 473930), em decorrência da não execução do objeto pactuado, que previa a execução de 231 módulos sanitários.*

*A unidade técnica obteve sucesso na citação do prefeito, que compareceu aos autos para trazer suas alegações de defesa. Contudo, apesar de devidamente citadas na forma regulamentar, as empresas Cobeza Construções Ltda. e F & A Construções Cíveis e Elétricas Ltda mantiveram-se silentes, caracterizando a revelia, nos termos do art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992.*

*A documentação apresentada a título de prestação de contas (peça 1, p. 61-71) contempla cópias de notas fiscais emitidas pela empresa Cobeza em razão da execução dos módulos sanitários e os respectivos cheques de pagamento. Há também despesas menos relevantes, não relacionadas ao objeto conveniado, pagas a empresas de gráfica e publicidade.*

*Elementos colhidos pela Secex/PB por meio de diligência ao Banco do Brasil evidenciam que os cheques apresentados ao banco, com débitos à conta do convênio, não correspondem às cópias apresentadas pela prefeitura a título de prestação de contas. A unidade técnica alerta que o favorecido em algumas cópias (Cobeza Construções Ltda.) não corresponde ao efetivo beneficiário dos cheques (F & A Construções Cíveis).*

*O dano apontado pela unidade técnica refere-se à inexecução do objeto do convênio. As fotos e declarações apresentadas pelo ex-prefeito não são aptas a comprovar que os módulos sanitários foram construídos em local distinto daquele contemplado no plano de trabalho. Relevante destacar a jurisprudência dessa Corte, no sentido de que as declarações prestadas por terceiros, por si sós, não são meios de prova capazes de atestar a efetiva execução do objeto custeado com recursos públicos federais. Além disso, as fotografias inseridas nos autos apenas comprovam que os módulos sanitários existem, mas não demonstram o nexo de causalidade com os recursos fiscalizados.*

*A partir dessa análise, a unidade técnica propôs julgar irregulares as contas do Sr. Carlos Pessoa Neto, condenando-o ao débito solidariamente com as empresas Cobeza Construções Ltda. e F & A Construções Cíveis e Elétricas Ltda., na forma discriminada na peça 60, p. 8.*

- II -

*Com as vênias de estilo, permito-me discordar em parte da proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica. Como se vê da instrução processual, a inclusão da empresa F & A Construções Cíveis e Elétricas como responsável neste processo está amparada exclusivamente na verificação de ela ter sido a beneficiária dos cheques 850004 e 850005, descontados na conta específica do convênio, sem que tivesse qualquer relação com o Convênio 1431/2002 e com o contrato firmado para a execução do seu objeto.*

*Extraiu-se, pois, da não comprovação, pelo beneficiário do pagamento, da regular realização da despesa a presunção de dano que autorizaria a imputação de débito. Em outras palavras, foi a ele atribuído o dever de prestar contas.*

*Vale lembrar, contudo, que o dever de prestar contas decorre da gestão de recursos e bens públicos. A teor do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, prestará contas qualquer pessoa que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos. Os exemplos mais comuns de situações que acarretam a assunção desse ônus são a posse em cargo ao qual seja atribuída competência para a ordenação de despesa e o recebimento de recursos do Poder Público mediante transferências orçamentárias.*

*No caso vertente, ao contrário, tem-se apenas o desconto do cheque nominal à empresa, sem ao menos um único indício de ilegalidade. Não há sequer contrato que vincule a citada empresa à Prefeitura de Umbuzeiro/PB.*

*No dano efetivo – pagamento por serviços não executados ou superfaturamento, por exemplo –, ambos – gestor e fornecedor – concorrem para o resultado, ao passo que, no dano presumido em face da absoluta ausência de documentos sobre a despesa opera somente contra quem tem o dever de prestar contas. O gestor que realizou o pagamento com recursos federais é quem deve responder.*

*Destarte, considero não haver sido demonstrado nexo de causalidade entre a conduta da empresa F & A Construções Cíveis e Elétricas e o dano presumidamente causado ao erário, razão pela qual sua inclusão neste feito deixou de observar pressuposto legal. Manifesto-me, portanto, no sentido da exclusão da indigitada empresa da presente relação processual.*

*Isso não quer dizer, ressalve-se, que a Administração não poderia reaver um pagamento realizado acidentalmente a alguém que nada tenha a ela fornecido, mas apenas que não haveria jurisdição do TCU sobre essa pessoa e que a tomada de contas especial não poderia incluí-la. Ela somente poderia ser alcançada por meio das ações judiciais próprias.*

- III -

*Diante do exposto, este representante do Ministério Público junto ao TCU propõe:*

- a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Carlos Pessoa Neto;*
- b) considerar revel a empresa Cobeza Construções Ltda.;*
- c) excluir a empresa F & A Construções Cíveis e Elétricas Ltda. da relação processual;*

*d) com fundamento no art. 16, inciso III, alínea 'c', e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Carlos Pessoa Neto, ex-Prefeito de Umbuzeiro/PB, e condená-lo, individualmente e em solidariedade com a empresa Cobeza Construções Ltda., da seguinte forma:*

*Responsabilidade do Sr. Carlos Pessoa Neto:*

*VALOR HISTÓRICO (R\$) DATA DE OCORRÊNCIA*

<i>150,00</i>	<i>11/11/2004</i>
<i>142,20</i>	<i>11/11/2004</i>
<i>2.250,00</i>	<i>12/11/2004</i>
<i>138,60</i>	<i>17/11/2004</i>
<i>349,20</i>	<i>18/11/2004</i>
<i>40,00</i>	<i>15/12/2004</i>
<i>50.000,00</i>	<i>14/8/2003</i>

36.000,00

8/8/2003

*Responsabilidade do Sr. Carlos Pessoa Neto em solidariedade com a empresa Cobeza Construções Ltda.:*

*VALOR HISTÓRICO (R\$) DATA DE OCORRÊNCIA*

33.500,00

18/7/2003

75.000,00

7/1/2004

8.000,00

10/2/2004

4.217,67

13/12/2004”

É o relatório.