

GRUPO II – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 007.706/2013-8

Natureza: Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Maracaçumé (MA)

Interessado: Ministério da Integração Nacional

Recorrente: Eliza Batista dos Santos Silva (CPF 825.856.363-72)

Advogados constituídos nos autos: José Lacerda Junior (OAB/MA nº 4.648) e Elny Lacerda Bezerra (OAB/MA nº 4.195).

**SUMÁRIO:** TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS PELA UNIÃO, POR INTERMÉDIO DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, AO MUNICÍPIO DE MARACAÇUMÉ (MA). NÃO CONSECUÇÃO DO OBJETO. PERFURAÇÃO DE POÇOS ARTESIANOS, CAPTAÇÃO, ADUÇÃO, RESERVAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS, DÉBITO E MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. ADEQUADA CARACTERIZAÇÃO DE PREJUÍZO CAUSADO AO ERÁRIO E RESPONSABILIZAÇÃO DE QUEM O CAUSOU. ELEMENTOS RECURSAIS INCAPAZES DE ALTERAR O ACÓRDÃO RECORRIDO. DESPROVIMENTO DO RECURSO. CIENTIFICAÇÕES.

## RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, como parte deste Relatório e com apoio no inciso I do § 3º do art. 1º da Lei nº 8.443/92, a instrução técnica elaborada por Auditor Federal de Controle Externo lotado na 1ª Diretoria Técnica da Secretaria de Recursos – Serur (peça 40):

### “INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peça 25) interposto por Eliza Batista dos Santos Silva, prefeita do Município de Maracaçumé (MA) entre 2001 e 2004, contra o Acórdão 2596/2014 – 2ª Câmara (peça 16), cujo dispositivo se transcreve integralmente, destacando-se os itens impugnados:

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas "b" e "c" e § 3º; 19; 23, inciso III; 26; e 28, inciso II; 57 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 214, inciso III, alínea "a", 217 e 267 do Regimento Interno, em:

**9.1. julgar irregulares as contas de Eliza Batista dos Santos Silva;**

- 9.2. condená-la ao recolhimento de R\$ 370.000,00 (trezentos e setenta mil reais) aos cofres do Tesouro Nacional, acrescidos de encargos legais de 25/6/2004 até a data do pagamento;
- 9.3. aplicar-lhe multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a ser recolhida ao Tesouro Nacional, com incidência de encargos legais, calculados da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;
- 9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;
- 9.5. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;
- 9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pela responsável antes do envio do processo para cobrança judicial;
- 9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias a contar do recebimento da notificação e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência de encargos legais sobre o valor de cada parcela;
- 9.8. alertar à responsável que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;
- 9.9. remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão.

## HISTÓRICO

2. O Departamento de Gestão Estratégica da Secretaria Executiva do Ministério da Integração Nacional instaurou esta tomada de contas especial ante a detecção de ocorrências tidas por irregularidades na aplicação dos recursos do Convênio 107/2003 firmado entre a União e a Prefeitura Municipal de Maracaçumé/MA para perfuração de poços artesianos, capacitação, adução, reserva e distribuição de água.
3. Mediante vistoria técnica realizada depois de finda a vigência do termo de convênio, constatou-se a inexecução de parte dos serviços tidos por realizados pela responsável. Assim, ainda que tenham sido apresentados recibos, notas fiscais, extratos bancários e outros documentos relacionados à execução financeira da avença, o não aproveitamento dos serviços executados, pela não conclusão da obra, justificou a não aprovação das contas da gestora.
4. Nada obstante a execução de 88% das obras previstas, a não execução de serviços imprescindíveis à operação dos sistemas impossibilitou o seu funcionamento (peça 1, p. 204).
5. Daí que, instruído o processo, o Tribunal entendeu não comprovado o bom e regular emprego dos recursos pecuniários repassados por força do mencionado convênio em face do não atingimento do seu objetivo. Corolário, o valor da condenação a ressarcir o erário correspondeu ao valor integral da verba federal repassada, atualizado monetariamente e acrescido dos juros devidos.
6. Diante disso, a mencionada gestora dos recursos pecuniários em foco interpôs o recurso ora examinado, mediante o qual pede (peça 25): tacitamente, o julgamento pela regularidade das contas especiais em foco e a exclusão da multa memoriada; expressamente, a redução da condenação em débito memoriada para somente a parcela não aplicada na consecução da obra.

## ADMISSIBILIDADE

7. Perfilha-se o exame de admissibilidade juntado à peça 27, acolhido pelo relator do recurso, ministro Raimundo Carreiro (peça 30), em que se propõe conhecer do recurso e suspender os subitens 9.1, 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 da decisão combatida.

## MÉRITO

8. **Delimitação**

8.1. No essencial, é de perquirir se a execução física parcial de objeto de convênio, conquanto dela tenha decorrido o não atingimento do objetivo do ajuste, faz acertado o ressarcimento correspondente apenas ao valor da parte não executada.

**9. Da não atingimento do objetivo do convênio a justificar a ressarcimento da totalidade do valor repassado para a sua execução**

9.1. No mérito, a recorrente assevera (peça 27, p. 4-5) que, conforme teria entendido o próprio Tribunal, a obra teria sido executada “em sua quase totalidade, com o percentual de 88% do total”.

9.2. Diante disso, seria acertado o ressarcimento no valor correspondente apenas à “parcela não aplicada na consecução da obra, dentre o montante repassado ao Município pela União”; no valor correspondente ao total repassado, resultaria em enriquecimento sem causa da União.

9.3. Em reforço a seu argumento, cita decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região no processo APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 2005.72.06.001744-6/SC, proferido em 28/7/2008 e publicado no D.E. de 31/7/2008.

Análise

9.4. A recorrente carece de razão.

9.5. De fato, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região entendeu na sua decisão invocada pela recorrente caber o ressarcimento em valor correspondente apenas à parte não concretizada de objeto de convênio cujo objetivo não tenha sido atingido em razão de execução parcial. É o que se extrai do seguinte excerto da referida decisão:

Assim sendo, o Município de Urubici/SC descumpriu a cláusula 2ª, item "2", a e b (fl. 228). Vejamos.

"2. São obrigações do CONVENENTE:

"a) executar o objeto pactuado na CLÁUSULA PRIMEIRA, de acordo com o Plano de Trabalho;

b) aplicar recursos financeiros de que trata este Convênio, na conformidade do Plano de Trabalho e, exclusivamente, no cumprimento do seu objeto"(Grifei).

Já a cláusula 13ª, item b,"1", do Convênio n. 50/2001 estabelece a restituição atualizada dos recursos transferidos quando não for executado o objeto da avença (fl. 235).

**No caso, tendo havido execução parcial do objeto do convênio (construção de 50% de uma ponte de concreto na região central) é factível a exigência do montante não aplicado na consecução da obra, nos termos do contratado.**

Saliente-se que todo gestor da coisa pública se sujeita à prestação de contas para fins de comprovar a aplicação regular dos recursos. **No caso, não tendo o autor se desincumbido do ônus de provar a aplicação regular das verbas obtidas, é devido o valor correspondente à diferença entre o montante estimado e o aplicado, no valor de R\$ 7.500,00, com os acréscimos legais incidentes.**

(...)

É preciso, no entanto, ressaltar que inicialmente a União oficiou ao Município de Urubici, aos 25/05/2004, para que este devolvesse a importância de R\$ 12.625,13 (doze mil, seiscentos e vinte e cinco reais e treze centavos), referente à atualização dos R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais) que não foram empregados na obra (fls. 84/85).

Após justificativa encaminhada pelo Prefeito do Município (fls. 89/91) conclui-se pela retificação do valor a ser devolvido," devendo ser solicitado o recolhimento aos cofres públicos no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), com os acréscimos decorrentes de sua atualização monetária nos termos da legislação vigente "(fls. 93/95).

Assim, aos 05/07/2005 foi novamente oficiado ao Município para proceder ao recolhimento de R\$ 30.144,96 (trinta mil, cento e quarenta e quatro reais e noventa e seis centavos), referente à atualização de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais - fls. 96/97).

Ocorre que, **comprovado que houve o emprego de R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais) na construção parcial da Ponte Central do Município de Urubici, apenas o**

**valor não empregado deve ser restituído.** Assim, como antes referido, é cabível a restituição de R\$ 7.500 (sete mil e quinhentos reais), atualizados monetariamente e acrescidos dos juros legalmente previstos, nos termos da cláusula 13ª, b, do Convênio n. 50/2001.

Ressalte-se que **o disposto na referida cláusula no tocante à devolução do "valor total transferido", não pode ser interpretado como devolução de todo o valor repassado para a obra, mas apenas do valor total não utilizado.** (grifou-se)

9.6. Dá-se que decisões judiciais não vinculam o Tribunal, que tem reiteradamente afirmado o princípio da independência das instâncias administrativa e judicial (Acórdãos 22/1995-TCU-Plenário e 436/1994-TCU-Primeira Câmara e Decisões 66/1994-TCU-Segunda Câmara e 278/1994-TCU-Segunda Câmara).

9.7. À jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que em situações como a verificada neste processo, em que o resultado material da inexecução parcial do objeto de um convênio não contribui em nada para o alcance dos objetivos do plano de trabalho, a totalidade dos recursos transferidos deve ser devolvida pelo responsável.

9.8. O emprego de recursos pecuniários públicos também é examinado pelo Tribunal sob os pontos de vista da eficiência, da eficácia e outros aspectos relacionados com o atingimento dos objetivos almejados pela União com o seu repasse. Não se cinge ao plano da sua conformidade com a legislação aplicável à situação fática sob análise. Ele se dá também no plano da conformidade com os princípios informadores da Administração Pública insculpidos no art. 37 da Constituição da República, dentre esses os da moralidade administrativa e eficiência.

9.9. Alexandre de Moraes, sem sua obra *Direito Constitucional* (6ª ed., São Paulo: Atlas, 1999, p. 298) conceitua o princípio da eficiência como

**aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum"** (grifou-se)

9.10. Nessa ordem de ideias, como no caso sob exame o sistema de captação e distribuição de água restou inutilizável por inacabado, deu-se o desperdício da parte dos valores pecuniários repassados de fato nela empregada, com evidente prejuízo para a União a ser ressarcido por quem o tenha causado.

9.11. Na qualidade de gestora dos dinheiros públicos em foco, cumpria à ora recorrente comprovar o seu bom e regular emprego; por força do estatuído no art. 70, parágrafo único, da Constituição da República.

9.12. A falta da comprovação mencionada no parágrafo precedente reveste de presunção *juris tantum* (relativa, ou que admite prova em sentido contrário) de autenticidade e de veracidade da imputação de causação de prejuízo ao erário.

9.13. A não comprovação aludida, noutras palavras, faz prova presuntiva da imputação à ora recorrente da causação do prejuízo ao erário constatado. Colhe-se da lição de Plácido e Silva em sua obra *Vocabulário Jurídico* (28ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 1124):

**PROVA PRESUNTIVA.** É a que se firma numa determinação legal, que se constitui em prova por determinação legal.

E, neste caso, salvo para tornar desfeita ou para a anular, o que cabe à parte contrária, quando se trata de presunção relativa, a menção da presunção legal dispensa o encargo da prova, desde que ela própria a produz.

9.14. Por fim, convém ressaltar que pesa contra a responsável o fato de constar da prestação de contas do convênio por ela encaminhada a informação de execução integral do objeto do convênio, conforme termo de aceitação definitiva da obra (peça 1, p. 116), informação sabidamente falsa conforme a própria responsável admite implicitamente em seu recurso.

### CONCLUSÃO

10. Das análises anteriores conclui-se que:

- a) a execução física parcial de objeto de convênio causadora do não atingimento do objetivo do ajuste faz acertado o ressarcimento da totalidade dos recursos pecuniários repassados;
- b) caracterizou-se adequadamente a responsabilização da recorrente pelo prejuízo causado ao erário;
- c) não se verificam atenuantes ou excludentes capazes de afastar a pena aplicada.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Do exposto, propõe-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443, de 16/6/1992:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) notificar da decisão sobrevinda a recorrente e os demais interessados.”

2. O Sr. Diretor da 1ª Diretoria Técnica manifestou-se de acordo com o encaminhamento proposto (peça 41).

3. O Sr. Secretário da Serur propõe preliminar de saneamento dos autos, nos seguintes termos (peça 42):

“Discordo das instruções precedentes, o que faço pelos motivos de fato e de direito abaixo alinhavados.

2. Trata-se de convênio com valor pleiteado em 17/12/2003, no montante de R\$ 370 mil, com contrapartida de R\$ 37 mil, para implantação de sistema de água em três avenidas de três bairros do Município de Maracaçumé (fl. 20 da peça 1). O convênio foi assinado em 26/12/2003 pela recorrente. Em 7/6/2004 o convênio, já assinado, foi submetido **tardiamente** à Consultoria Jurídica do Ministério da Integração, a qual fez uma série de observações e exigências prévias à liberação dos recursos (peça 1, fl. 78). A ordem bancária foi emitida em 16/6/2004. Por essa razão, o prazo do convênio foi alterado para 27/6/2004 a 23/12/2004 (peça 1, fl. 84). Em 16/11/2004, **portanto ainda dentro do prazo de vigência do convênio**, foi elaborado um relatório de visita (peça 1, fl. 88), que constatou a execução de 80% do **previsto** (fl. 90 da peça 1), consignando ali ser o objeto, **para cada bairro e em síntese**, 1 poço tubular, 1500 m de tubulação DN 50 mm e 100 m de DN 75 mm, mais tubulações de DN 20 mm para 160 ligações domiciliares. Em 31/12/2004, portanto último dia de seu mandato. Ali consta declaração de execução total do objeto (fl. 122 da peça 1), datada de 18/10/2004, portanto sem nenhuma possibilidade de ser considerada idônea para viciar a vontade do concedente, uma vez que a vistoria datada de 16/11/2004 apontou execução de 80% do objeto.

3. Apesar de todos esses documentos nas mãos, **de demonstrativos da incompatibilidade entre a prestação de contas e o relatório de visita técnica**, apenas em 4/8/2005 foi expedido ofício, mencionando somente itens faltantes na prestação de contas, **sem qualquer menção à inexecução parcial do objeto**, a demonstrar a inexistência de qualquer análise documental pelo concedente.

4. A responsável, então não mais prefeita, junta relatório fotográfico como documentação complementar exigida e, quanto ao recolhimento de saldo residual e cópia de notificação expedida a partidos, sindicatos e entidades empresariais, alega estar nos arquivos da prefeitura, indicando a ocorrência de furto e negativa de acesso por parte do sucessor (peça 1, fl. 164).

5. Apesar de tudo que consta dos autos, que não iremos descrever em detalhes em razão do encaminhamento a ser proposto, **o concedente ajuizou saneadas as irregularidades e propôs retirar a inadimplência, isso em 7/11/2005** (fl. 194 da peça 1).
6. Junta-se, após, um relatório de campo (fl. 198 da peça 1), datado de 18/4/2005 (fl. 204, peça 1), **portanto anterior à proposta de retirada da inadimplência**, anotando a execução de 88% dos serviços previstos. À fl. 202 consta os itens faltantes, por bairro, os quais somavam R\$ 48.663,64. O percentual de execução foi em relação ao custo total do convênio (R\$ 407 mil). Dos itens ali faltantes, entendemos que os imprescindíveis à operação dos poços são uma caixa d'água (Bairro Centro), bomba submersível (Bairro Mangueira) e falta de transformadores de 10 KVA (nos três bairros). **Como existe alegação da desnecessidade do transformador (não contestada pelo repassador), ao menos um dos bairros estaria, supostamente, em condições de operar (Bairro Boa Vista).**
7. **Portanto, a causa de desaprovação das contas passou a ser outra completamente distinta do chamamento inicial.**
8. Em 13/2/2006 foi expedido ofício à responsável (fl. 264 da peça 1), com prova de entrega. **O processo só é retomado em 25/5/2009**, com proposta de nova notificação, e, **pela primeira vez, fala em obras em serviços não realizados**. Por essa razão, **pela primeira vez, a responsável solicita cópia dos relatórios de campo** (fl. 340 da peça 1). **Note-se, que em nenhum momento abriu-se a possibilidade de o Município, ao invés de devolver todos os recursos, laborar no sentido de finalizar as obras com os itens faltantes.**
9. A ex-Prefeita, agora com dados fornecidos pela empresa (a qual não figura como parte do processo, embora tenha recebido pela execução total da avença), afirma que os transformadores não foram executados, porquanto constatou-se a existência de outros nas proximidades e servíveis ao propósito. Aduz que os serviços foram substituídos por mais 90 ligações domiciliares. Alega, ainda, que “os 02 (dois) sistemas implantados estão em pleno funcionamento até a presente data; e apenas **01 (um) não está em funcionamento devido ao fato dos equipamentos instalados, necessários a sua funcionabilidade terem sido retirados na Gestão compreendida no período de 2005 a 2008**” (fl. 346 e segs da peça 1).
10. De forma desprovida de lógica, o concedente, ao analisar a defesa da responsável, afirma que ela “não faz referência à moto-bomba, revestimentos internos, limpeza e desinfecção dos poços, enfim, aos serviços imprescindíveis para o funcionamento do abastecimento de água potável nos Bairros previstos no plano de trabalho” (fl. 392 da peça 1). **Ora, uma vez que a ex-Prefeita alegou que os três poços estavam em funcionamento, e que em 2009 um deles não mais funcionava por terem os equipamentos sido retirados por prefeito sucessor, é decorrência lógica a referência a todos os itens como executados.**
11. Em 11/11/2010, o Ministério da Integração faz nova notificação, ignorando a afirmação de funcionamento, e repisa nos serviços não executados, dos quais decorreriam a não funcionalidade das obras (peça 2, fl. 4).
12. Em sua nova defesa, Eliza Batista Silva afirma que (fl. 36 da peça 2), ratifica a defesa anterior, entretanto, o repassador se limita a ratificar suas conclusões precedentes.
13. É com essas inconsistências que, tão somente em 11/1/2013, o processo de TCE é remetido a este nosso Tribunal de Contas (peça 2, fl. 144).
14. Na instrução inicial da SECEX/MA (peça 4), em que pese descrever os fatos em sua inteireza (**alegada operação dos três poços**), entendeu não caracterizada a responsabilidade do Prefeito sucessor João José Gonçalves de Sousa Lima (gestão 2005/2008), **ainda que houvesse alegação de que ele foi o responsável pela retirada de equipamentos de um dos poços que estava em funcionamento, também não fazendo qualquer menção à empresa que executou os serviços e recebeu pelo total, embora supostamente não tenha entregue as obras.**
15. Assim, por delegação de competência, foi efetivada a citação da responsável (peça 6), nos seguintes termos:
- “a) Ocorrências: não consecução dos objetivos pactuados no Convênio 107/2003 (Siafi 494432, peça 1, p. 52-64), firmado entre a União e a Prefeitura Municipal de Maracatumé-

MA), objetivando a perfuração de poços artesianos, capacitação, adução, reservação e distribuição de água<sup>107</sup>, com a impugnação total dos recursos, demonstrado nos Pareceres Técnicos e Informações Financeiras constantes dos autos, conforme apontado no Relatório de Campo (peça 1, p. 200-212), pelas seguintes irregularidades detectadas:

a.1) serviços previstos e não executados, estão incluídos à operação dos poços, tipo de caixa d'água (Bairro Centro), bomba submersível (Bairro Mangueira), transformadores de 10 KVA, cercas divisórias e esquadrias metálicas de qualidade, nos três sistemas implantados;

a.2) os sistemas implantados nos bairros Centro, Mangueira e Boa Vista, não estão funcionando por falta de transformadores de 10KVA e por outros equipamentos necessários à operação.”

16. O Voto condutor da deliberação condenatória (Acórdão 2.596/2014 – 2ª Câmara) assim resume os motivos da condenação:

“13. Vistoria técnica realizada após a vigência do termo de convênio constatou a inexecução de parte dos serviços tidos por realizados pela responsável. Assim, ainda que tenham sido apresentados recibos, notas fiscais, extratos bancários e outros documentos relacionados à execução financeira da avença, o não aproveitamento dos serviços executados, pela ausência da conclusão da obra, justifica a não aprovação das contas da gestora.

14. Na fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se, como princípio básico, a inversão do ônus da prova, em decorrência 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.”

17. No recurso, a responsável repisa na tese da execução total, alega a desproporcionalidade de condenação pelo todo, uma vez reconhecida a execução de 88% do objeto, juntando precedente do TRF da 4ª Região. Sobre esse último tópico, a instrução deste Secretaria assim o abordou:

“9.3. Em reforço a seu argumento, cita decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região no processo APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 2005.72.06.001744-6/SC, proferido em 28/7/2008 e publicado no D.E. de 31/7/2008.

Análise

9.4. A recorrente carece de razão.

9.5. De fato, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região entendeu na sua decisão invocada pela recorrente caber o ressarcimento em valor correspondente apenas à parte não concretizada de objeto de convênio cujo objetivo não tenha sido atingido em razão de execução parcial. É o que se extrai do seguinte excerto da referida decisão:

[...]

Ocorre que, **comprovado que houve o emprego de R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais) na construção parcial da Ponte Central do Município de Urubici, apenas o valor não empregado deve ser restituído.** Assim, como antes referido, é cabível a restituição de R\$ 7.500 (sete mil e quinhentos reais), atualizados monetariamente e acrescidos dos juros legalmente previstos, nos termos da cláusula 13ª, b, do Convênio n. 50/2001.”

18. Com todas as vênias, antes de adentrar nas questões processuais, inclusive seus impactos sobre a defesa da recorrente, porquanto há evidente interesses contrapostos, entendo inevitável o saneamento dos autos. Mais grave por não se tratar de inversão do ônus da prova, pois não se está a tratar da comprovação da aplicação dos recursos públicos, mas de fato impeditivo do direito de ter suas contas aprovadas, qual seja, a inexecução parcial do objeto, decorrendo dela a não funcionalidade do mesmo (**que deve permanecer no tempo, pois não há que se admitir a condenação pelo total, para, depois, as obras serem retomadas pelo Município** e, finalizadas, cumprirem sua missão social). Assim sendo, em nome da tão declamada verdade material e de uma

decisão justa, valores presentes em diversos julgados deste Tribunal, tenho como preliminar que se há de buscar informações muito simples, **as quais já deveriam figurar dos autos de há muito:**

a) **se os sistemas de abastecimento de água dos bairros Mangueira, Centro e Boa Vista, objeto do Convênio n. 107/2003, firmado entre o Município de Maracaçumé e o Ministério da Integração, estão em funcionamento ou se funcionaram por algum momento após outubro de 2004, indicando quais funcionam (ou funcionaram) e os que não mais estão em operação, com a devida motivação;**

b) **que a recorrente, no prazo de 15 dias, junte a documentação comprobatória do alegado às fls. 344/345 – itens 3, 4, 6 e 7 - da Peça 1, mais os boletins de medição e as notas fiscais expedidas pela Cristal Mármore Granitos Premoldados e Construções Ltda (especificadas à fl. 124 da peça 1)**

c) **uma vez que não consta dos autos o Relatório de Cumprimento do Objeto, que o concedente esclareça se teve acesso a ele, pois há rasura no documento que atesta seu possível recebimento (fl. 144 da peça 1), informando, caso não o possua, o motivo de sua não exigência quando da primeira notificação para a complementação de documentação, uma vez tratar-se de peça essencial, descrita na Cláusula Nota do Convênio e art. 28 da IN/STN 01/1997.**

19. No que concerne à providência proposta na letra “a”, acima, o Exmo. Sr. Ministro Relator pode optar, caso concorde com a medida, por inspeção da SECEX/MA ou por diligência à Prefeitura Municipal de Maracaçumé.”

4. Encaminhados os autos ao Ministério Público que atua junto a esta Corte, o eminente Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé, exarou o seguinte Parecer (peça 43):

“Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela Sr<sup>a</sup> Eliza Batista dos Santos, ex-prefeita do Município de Maracaçumé/MA, gestão 2001-2004, contra o Acórdão 2.596/2014-TCU-2<sup>a</sup> Câmara.

2. Por meio dessa deliberação, o TCU julgou irregulares as contas da recorrente e a condenou a recolher aos cofres do Tesouro Nacional a quantia de R\$ 370.000,00, com data de ocorrência em 25/6/2004, em face da inexecução parcial de obras e serviços, o que acarretou o não atingimento dos objetivos do Convênio 107/2003. O objeto do ajuste, no qual figurou como órgão concedente o Ministério da Integração Nacional (MI), era a perfuração de poços artesianos, capacitação, adução, reservação e distribuição de água em três bairros de Maracaçumé.

3. Além da imputação de débito correspondente à totalidade dos recursos recebidos pelo conveniente no âmbito do Convênio 107/2003, à recorrente foi aplicada multa no valor de R\$ 10.000,00, com base no art. 57 da Lei 8.443/1992.

4. As ponderações constantes do recurso de reconsideração foram analisadas pelo Auditor Federal de Controle Externo da Secretaria de Recursos deste Tribunal (Serur), que concluiu pelo conhecimento do recurso e, no mérito, por sua negativa de provimento (peça 40).

5. O AUFC concluiu que a recorrente não logrou êxito em demonstrar em seu recurso que, apesar de a execução física do objeto do convênio ter atingido 88%, conforme vistorias realizadas *in loco* pelo MI, as obras teriam atingido sua finalidade social, qual seja, a efetiva distribuição de água aos moradores dos três bairros de Maracaçumé mencionados no plano de trabalho do ajuste.

6. A unidade técnica afastou o principal argumento da Sr<sup>a</sup> Eliza dos Santos, de que, nos casos em que há execução parcial do objeto do convênio, “é cabível o ressarcimento [apenas] da parcela não aplicada na consecução da obra, dentre o montante repassado ao Município pela União” (excerto do recurso - peça 25, p. 5).

7. Frisou o AUFC, para dar suporte à sua conclusão sobre a impossibilidade de se reformar o acórdão recorrido, que, “no caso sob exame, o sistema de captação e distribuição de água restou inutilizável por inacabado, deu-se o desperdício da parte dos valores pecuniários repassados de fato nela empregada, com evidente prejuízo para a União a ser ressarcido por quem o tenha causado” (item 9.1 da instrução à peça 40 - grifo nosso).

8. Na proposta final de sua instrução, o AUFC sugeriu o conhecimento do recurso de reconsideração e, no mérito, que lhe fosse negado provimento.

9. O encaminhamento sugerido pelo AUFC foi endossado pelo diretor da 1ª Diretoria Técnica (DT) da Serur (peça 41).

10. O titular da Serur, conforme parecer à peça 42, discordou da proposta do AUFC.

11. Para o secretário da unidade técnica, os autos não se encontrariam em condições de serem apreciados no mérito, o que demandaria a obtenção das seguintes informações, por meio de preliminar por ele justificada “em nome da tão declamada verdade material e de uma decisão justa” (item 18 da manifestação à peça 42):

**a) se os sistemas de abastecimento de água dos bairros Mangueira, Centro e Boa Vista, objeto do Convênio n. 107/2003, firmado entre o Município de Maracaçumé e o Ministério da Integração, estão em funcionamento ou se funcionaram por algum momento após outubro de 2004, indicando quais funcionam (ou funcionaram) e os que não mais estão em operação, com a devida motivação;**

**b) que a recorrente, no prazo de 15 dias, junte a documentação comprobatória do alegado às fls. 344/345 – itens 3, 4, 6 e 7 - da Peça 1, mais os boletins de medição e as notas fiscais expedidas pela Cristal Mármore Granitos Premoldados e Construções Ltda (especificadas à fl. 124 da peça 1);]**

**c) uma vez que não consta dos autos o Relatório de Cumprimento do Objeto, que o concedente esclareça se teve acesso a ele, pois há rasura no documento que atesta seu possível recebimento (fl. 144 da peça 1), informando, caso não o possua, o motivo de sua não exigência quando da primeira notificação para a complementação de documentação, uma vez tratar-se de peça essencial, descrita na Cláusula Nota [sic] do Convênio e art. 28 da IN/STN 01/1997.**

(item 18 da manifestação à peça 42)

12. Para dar cumprimento à medida indicada na transcrição da letra “a” supra, o titular da Serur sugeriu a Vossa Excelência que optasse, “caso concorde com a medida, por inspeção da SECEX/MA ou por diligência à Prefeitura Municipal de Maracaçumé” (item 19 da manifestação à peça 42).

13. A impossibilidade de apreciação de mérito do recurso residiria, na ótica do secretário da unidade técnica, em razão de diversas falhas que teriam sido cometidas pelo MI ao longo do exame da TCE - e que acabaram levando o TCU a julgar o processo, supostamente, com *error in iudicando* -, por não ter o órgão concedente levado em conta, de modo apropriado, defesas apresentadas pela ex-prefeita na fase interna da TCE.

14. Em especial, não restariam claras, para o titular da Serur, as seguintes situações:

a) se os sistemas de abastecimento de água estariam em funcionamento no presente momento ou se teriam operado, mesmo que momentaneamente, após outubro de 2004 (considerando que, em 18/10/2004, a ex-prefeita afirmou que o objeto do convênio teria sido integralmente concluído - peça 1, p. 116);

b) se seria verídica a alegação da Srª Eliza dos Santos, efetivada junto ao MI (peça 1, p. 344-348), de que a sociedade contratada pela Prefeitura Municipal de Maracaçumé teria concluído a integralidade das obras e serviços a seu cargo - “sendo a obra entregue em perfeito estado de uso e funcionalidade” (peça 1, p. 346) -, mas com a seguinte ressalva, quanto ao não atendimento estrito do plano de trabalho do convênio (peça 1, p. 346 - grifos do original):

**6. A Vistoria Técnica realizada constatou o não cumprimento do Plano de Trabalho relativo à instalação de transformadores de 10 KVA. Esclarecemos quanto ao fato que a Empresa contratada constatou existir transformadores nas proximidades, e os mesmos teriam carga suficiente para sustentabilidade dos sistemas implantados, sendo que o fornecimento e instalação de 03 (três) transformadores que seriam aplicados nos Bairros de Mangueira, Centro e Boa Vista foram suprimidos e substituídos, conforme tabela que segue:**

ITEM	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS (Aplicados nos Bairros: Mangueira [sic], Centro e Boa Vista)	QUANTIDADE (METRO)
------	--	-----------------------

01	Aquisição de assentamento de tubos e conexões de DN 50 mm	420,00
02	Aquisição de assentamento de tubos e conexões de DN 75 mm	150,00
03	Ligações domiciliares padrão de tubo PVC DN 20 mm sem hidrômetro	90,00

15. Concordo com a proposta do AUFC da Serur e que contou com o apoio do diretor da 1ª DT dessa unidade técnica.

16. Preliminarmente, ao contrário da opinião manifestada pelo titular da Serur, entendo que o presente processo conta com plenas condições de ter o recurso de reconsideração sob exame apreciado no mérito.

17. O secretário da Serur colocou em cheque as verificações *in loco* realizadas pelo órgão concedente (Relatórios de Campo, de 22/11/2004 - peça 1, p. 90-94, e de 18/4/2005 - peça 1, p. 200-212) após confrontá-las com meras alegações da recorrente, desprovidas de elementos de suporte.

18. Ocorre que, em nenhum momento desta TCE, seja na fase interna, seja quando o processo passou para a responsabilidade da Corte de Contas, a Srª Eliza dos Santos conseguiu demonstrar, com base em provas documentais, que suas afirmações seriam verdadeiras, em especial que a obra teria sido integralmente concluída, conforme por ela expressamente atestado em 18/10/2004 (peça 1, p. 116).

19. Além de ter feito constar essa **afirmação falsa** no processo de TCE, a recorrente nunca esclareceu ao MI os motivos que levaram o conveniente a aceitar as obras de abastecimento de água sem elementos essenciais ao seu funcionamento, como os transformadores de 10 KVA, que foram trocados, sem autorização do órgão concedente, pela suposta aquisição de tubos e conexões e pela possível realização de serviços de ligações domiciliares. Não se sabe, contudo, por não ter sido esclarecido pela recorrente, se os custos dessa troca não autorizada seriam equivalentes aos valores dos referidos transformadores (mais os serviços da respectiva instalação), previstos no plano de trabalho do convênio (peça 1, p. 90).

20. Nesse sentido, não há elementos nos autos que demonstrem a veracidade da situação descrita pela recorrente à peça 1, p. 346, de que “a Empresa contratada constatou existir transformadores nas proximidades, e os mesmos teriam carga suficiente para sustentabilidade dos sistemas implantados”.

21. Em termos processuais, a adoção das medidas sugeridas pelo titular da Serur, além de atentar contra o princípio da eficiência - considerando que acarretariam a necessidade de o Tribunal incorrer em custos para alcançar o saneamento dos autos pretendido pelo secretário da unidade técnica -, inverteria o ônus da prova em desfavor do órgão de controle externo.

22. O TCU teria que demonstrar, em substituição à ex-gestora condenada por meio da deliberação recorrida, que os sistemas de abastecimento de água teriam funcionado em algum momento, especialmente nos meses que se seguiram ao de outubro de 2004, quando a recorrente afirmou, perante o MI, que o objeto do Convênio 107/2003 havia sido integralmente concluído.

23. Por não ser essa a intenção do comando constante do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, que determina que o encargo de comprovar a regular aplicação de recursos públicos é daquele que “utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”, não há como ignorar esse dispositivo, bem como o disposto no art. 93 do Decreto-lei 200/1967 e no art. 66, *caput*, do Decreto 93.872/1986, com o intuito de liberar a recorrente da tarefa de provar suas alegações.

24. Como a Srª Eliza dos Santos não se desincumbiu desse mister, mesmo nesta fase recursal, não cabe ao TCU movimentar sua máquina administrativa, deixando de lado o teor das vistorias realizadas *in loco* pelo MI, a fim de retornar o processo a fases anteriores.

25. Por fim, ainda com o propósito de justificar a desnecessidade de adoção das medidas sugeridas na manifestação à peça 42, destaco, por similaridade à preliminar ora em discussão, o seguinte trecho do “Manual de Recursos” deste Tribunal, aprovado pela Portaria TCU 35/2014 (p. 16 - grifo nosso):

**O recorrente deve trazer todos os elementos que julgue necessários para sua defesa na instância recursal.** Não serão deferidos pedidos para que o Tribunal adote diligências para produção de provas que deveriam ser apresentadas pelo próprio responsável ou interessado.

26. Superada a preliminar, passo ao exame do mérito do recurso de reconsideração.

27. No recurso, a ex-prefeita argumenta que sua condenação em débito pela integralidade dos recursos repassados ao município, por meio do Convênio 107/2003, teria sido excessiva. Sustenta sua defesa no fato de que o próprio MI teria atestado, *in loco*, a execução de 88% das obras e serviços atinentes ao sistema de abastecimento de água que deveria ter atendido três bairros de Maracaçumê, o que justificaria a imputação de débito apenas pela parte não executada.

28. Ocorre que, não obstante restar incontroversa nos autos a realização da quase totalidade das obras, os 12% restantes, não executados, seriam, na percepção do MI e do TCU, essenciais para que tivesse ocorrido o real benefício às comunidades dos Bairros Mangueira, Centro e Boa Vista, localizados no Município de Maracaçumê.

29. Essa conclusão restou clara na deliberação recorrida, conforme item 5 do voto então proferido pela Ministra Ana Arraes, *in verbis* (grifo nosso):

5. A integralidade dos valores colocados à disposição da municipalidade pelo convênio 107/2003 foi impugnada nesta tomada de contas especial, haja vista o não atingimento do objetivo da avença. **Não obstante a execução de 88% das obras previstas, os serviços não executados eram imprescindíveis à operação dos sistemas, que, por esse motivo, não entraram em funcionamento** (peça 1, p. 204).

30. Como a recorrente não demonstrou, nesta fase processual, que os sistemas de abastecimento de água entraram em funcionamento, nos termos avençados com o MI, não há como comprovar o alcance da finalidade social das obras e serviços realizados com recursos do Convênio 107/2003 e que cumpriram, apenas parcialmente, as metas quantitativas previstas no ajuste. Assim, não há como reduzir o valor do débito imposto à ex-prefeita por meio do Acórdão 2.596/2014-TCU-2ª Câmara, nos termos por ela requeridos em seu recurso.

31. Ante o exposto, reitero minha concordância com a proposta de encaminhamento do AUFC da Serur, apresentada na instrução à peça 40, pelo conhecimento do recurso de reconsideração e, no mérito, por sua negativa de provimento.”

É o Relatório.