

## VOTO

Examina-se recurso de reconsideração interposto por Alfredo de Oliveira Magalhães Júnior, ex-prefeito de Sítio do Mato/BA, contra o acórdão 9.249/2011-1ª Câmara, que julgou irregulares contas especiais instauradas em desfavor do recorrente e condenou-o ao pagamento de débito no valor original de R\$ 721,2 mil, além de aplicar-lhe multa individual de R\$ 45 mil.

2. A decisão teve origem na ausência de prestação de contas e na conseqüente falta de comprovação da regular aplicação dos recursos do convênio 0.00.06.0022/00-Codevasf/MI, firmado entre a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf) e a Prefeitura Municipal de Sítio do Mato/BA. O ajuste teve como objeto a implantação da segunda etapa do sistema de abastecimento de água de Itapicuru, localizado na zona rural do município.

3. Os documentos novos apresentados pelo recorrente, dentre os quais têm destaque os extratos bancários da conta específica do convênio, ensejam a admissão intempestiva do recurso, com fundamento no parágrafo único do artigo 32 da Lei 8.443/1992. Assim, preenchidos os requisitos dos arts. 32 e 33 da Lei Orgânica do TCU, c/c o art. 285 de seu Regimento Interno, ratifico o despacho à peça 78 e conheço do recurso de reconsideração em epígrafe.

4. Em primeira análise, embora tenham afastado grande parte dos argumentos recursais, as instâncias precedentes avaliaram que a nova documentação reduziria substancialmente o débito imputado. No cálculo da reposição devida ao erário, o auditor federal de controle externo propôs a redução do débito de R\$ 721,2 mil para R\$ 221,8 mil, enquanto o secretário da Serur concluiu que o ressarcimento deveria ser de R\$ 82,5 mil. O MPTCU, por sua vez, questionou parte dos pagamentos aceitos pelo titular da unidade instrutiva e calculou um dano ao erário remanescente de R\$ 178,6 mil.

5. Posteriormente ao parecer do Ministério Público, o responsável carrou ao processo novos elementos (peças 89, 90, 92 e 93) que, pela relevância e potencial eficácia sobre o mérito, justificavam outra avaliação da matéria, razão por que retornei os autos para reexame da Serur e do MPTCU.

6. A unidade técnica e o MPTCU reviram suas conclusões, e, apesar de concordarem em relação à redução do débito, novamente divergiram quanto ao valor do ressarcimento. As propostas foram por débitos remanescentes de R\$ 82,5 mil (auditor federal de controle externo), R\$ 74,5 mil (secretário da Serur) e R\$ 86,6 mil (MPTCU), todos, portanto, gravitando entre 10 e 12% do valor do convênio.

7. Ao largo da pontual discordância no cálculo, os argumentos apresentados pelo recorrente foram considerados insuficientes para comprovar a regularidade das contas.

8. Preliminarmente, o recorrente alegou que a Codevasf não teria esgotado as providências administrativas cabíveis antes da instauração da tomada de contas especial, o que, no juízo do interessado, teria subtraído do procedimento formalidades obrigatórias. Argumentou, ainda, que, no âmbito do TCU, teria havido supressão da fase voltada à apresentação de sua defesa.

9. As alegações, tidas pelo recorrente como causas da invalidade processual, não merecem acolhida.

10. A Secretaria de Recursos (Serur) e o Ministério Público junto ao TCU foram uníssonos quanto à validade dos procedimentos internos de apuração das irregularidades no convênio 0.00.06.0022/00-Codevasf/MI. Notificado pela entidade concedente acerca da falta da prestação de contas final, o responsável pelo ajuste não supriu a omissão, o que motivou a instauração desta TCE. Ademais, como cediço na jurisprudência do TCU, a não prestação de contas resulta na presunção *iuris tantum* de que os recursos não foram regularmente aplicados, o que impõe a imputação de débito no valor total dos repasses. Não há, portanto, que se falar em falhas na constituição da TCE.

11. Também inexistente a invalidade alvitada pelo responsável na tramitação do processo neste Tribunal. A citação do ex-prefeito se deu nos seguintes termos:

*"Fica Vossa Senhoria, nos termos dos arts. 10, §1º, e 12, II, da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 202, II, do RI/TCU, notificada para, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência da citação, a: (a) apresentar a prestação de contas do Convênio nº 0.00.06.0022/00, de forma a comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais repassados, justificando o descumprimento do prazo originalmente previsto para a apresentação da prestação de contas, ou; (b) apresentar alegações de defesa, ou; (c) recolher aos cofres da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba a quantia devida, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente..."*

12. Ao contrário do que pretende o recorrente, as opções indicadas nas três alíneas registradas em sua citação não constituem fases autônomas. Têm por fim apresentar ao responsável os instrumentos possíveis para: (i) ainda que intempestivamente, comprovar a correta aplicação dos recursos e justificar a omissão inicial; (ii) contestar os pressupostos fáticos e jurídicos da condenação proposta na fase interna da TCE; ou (iii) ressarcir ao erário as verbas eventualmente mal aplicadas.

13. Na processualística que regula as atividades deste Tribunal, notadamente nos processos extraordinários como as TCE, não há fase específica para apresentação de prestação de contas. Essa obrigação deve ser satisfeita no tempo próprio, expressamente registrado no termo de convênio do qual o responsável foi signatário. A citação que lhe foi dirigida, nos termos do art. 160 do Regimento Interno, longe de constituir nova fase de prestação de contas, é instante processual que inaugura o contraditório e serve à apresentação de alegações de defesa.

14. Mesmo assim, em observância ao princípio da verdade material, todo o conjunto probatório apresentado pelo recorrente foi examinado neste Tribunal. Ao fim, diante das comprovações dos pagamentos à empresa contratada, do estabelecimento do nexo causal entre os recursos transferidos e as despesas realizadas, significativa parcela da dívida imputada ao recorrente foi afastada.

15. A parcela ainda levada a débito pelo auditor da unidade instrutiva decorre das despesas consignadas nas notas fiscais 304 e 313, pagas mediante os cheques 1 e 4 (valores: R\$ 158.348,67 e R\$ 20.000,00, respectivamente). Os documentos fiscais apontaram no campo discriminação, de forma genérica: *"Fatura referente a serviços de execução das obras do SAA de Itapicuru Etapas I e II na zona rural do município de Sítio do Mato – Bahia – Contrato 505/2006"*. Como faziam referência a despesas incorridas não apenas na segunda etapa das obras (objeto do convênio em exame), mas também na primeira etapa do empreendimento, o auditor instrutor entendeu que a ausência de individualização dos gastos impossibilitaria a vinculação específica dos pagamentos ao convênio em tela.

16. Adicionalmente, o titular da Serur ponderou que, em janeiro de 2009, logo após o município esgotar a integralidade dos recursos repassados, a Codevasf, por meio de vistoria *in loco*, atestou a execução de 89,67% do objeto, correspondentes a R\$ 688.030,15. Essa execução física atestada pela Codevasf seria o limite para a aceitação das comprovações de despesa. Insuficientes seriam, no juízo da unidade técnica, as evidências de conclusão do empreendimento, por serem datadas de 2013, quando já estava zerado o saldo do ajuste, o que não permitiria estabelecimento de nexo causal entre repasses e despesas.

17. O MPTCU, nessa mesma linha, entendeu que a vistoria da Codevasf que comprovou execução parcial de 89,67% do objeto deveria ser aplicada sobre o montante financeiro gerido para calcular o débito remanescente. Em pontual ajuste, considerou que o percentual deveria ser aplicado não sobre o valor do convênio, mas sobre a quantia especificada em contrato para essa parcela das obras. Assim, calculou o débito em R\$ 86,6 mil.

18. *Data maxima venia*, a situação em exame possui peculiaridades que obrigam a exame diverso daqueles registrados pelas instâncias precedentes.

19. Com efeito, são inafastáveis os apontamentos da Serur e do MPTCU de que a execução física aferida em janeiro de 2009, quando exauridos os recursos da conta específica, foi de apenas 89%

do pacto. Tal fato poderia comprometer o estabelecimento de nexos entre os esforços complementares para conclusão do objeto e os recursos federais que lhe foram destinados. E também é firme a jurisprudência desta Corte de que a execução do objeto, dissociada de conexão entre repasses e gastos, não permite aprovação das contas.

20. Contudo, na situação em epígrafe, foi construído nexo entre as verbas federais e as despesas incorridas.

21. Lembro que os extratos bancários da conta específica do convênio 0.00.06.0022/00, 2ª etapa das obras, registram todos os pagamentos, que há conexão com os comprovantes de despesas na totalidade dos recursos geridos e que a beneficiária dos valores pagos é, em todos os casos, a empresa contratada para execução do empreendimento. Existe adequada correlação entre as notas fiscais apresentadas e os cheques emitidos contra a conta bancária do convênio.

22. Mesmo as notas fiscais 304 e 313, impugnadas pela falta de descrição apropriada dos serviços, devem ser acolhidas enquanto elemento probatório de despesas da 2ª etapa, como avaliado pelo próprio MPTCU. A nota fiscal 304, emitida em 28/2/2007, no valor de R\$ 158.348,67, tem exata correspondência com o cheque 1. Por sua vez, a nota fiscal 313, emitida em 22/6/2007, no valor de R\$ 20.000,00, também aponta data e valor idênticos aos indicados no cheque 4 (peça 9, p. 10 e 29; peça 10, p. 24 e 26). Os referidos valores estão computados no extrato bancário da conta específica do convênio e são compatíveis com os boletins de medição da 2ª etapa.

23. Apesar de financiado com dois convênios distintos, todo o empreendimento foi objeto de um mesmo contrato, o de número 505/2006, que alcançou R\$ 1.433.440,54 para realização das duas etapas do sistema de abastecimento de Itapicuru. E a prestação de contas referente à 1ª etapa, custeada com recursos do convênio 0.00.05.0067/00 (firmado no valor total de R\$ 662.336,61 – peça 92, pp. 31/5), foi aprovada pela Codevasf (peça 92, pp. 35/40).

24. Adicionalmente, é essencial notar que não foram constatadas quaisquer duplicidades entre os documentos de despesa da 2ª etapa e aqueles anexados à prestação de contas da 1ª etapa das obras.

25. Por conseguinte, a única conclusão possível é a de que existe nexo causal entre os recursos federais transferidos e as despesas na 2ª etapa do sistema de abastecimento de Itapicuru. A partir disso, ganha relevo a avaliação do grau de execução das obras.

26. Por meio de evidência à peça 90 (pág. 4), foi apresentado recente relatório da própria Codevasf, datado de abril de 2014, que atestou a implementação integral do sistema de abastecimento de água de Itapicuru. Pela importância, transcrevo alguns trechos do referido parecer (destaques acrescidos):

*“I - OBJETIVO*

*Atender a solicitação do Sr. Prefeito do município de Sítio do Mato para efetuar visita técnica a fim de verificar a conclusão das obras e serviços do Sistema Integrado de Abastecimento de Água – SIAA de Itapicuru, **objeto dos Convênios 0.00.05.0067100 e 0.00.06.0022100.***

*(...)*

*III - CONCLUSÃO*

*Nesta vistoria técnica constatei e atestei que os serviços executados, compondo o SIAA de Itapicuru, **atendem plenamente ao objetivo inicial.***

*(...)*

*Diante do exposto, informo que **o sistema está em operação e mantido de forma plena pela prefeitura municipal de Sítio do Mato, garantindo o abastecimento de água tratada para as comunidades citadas.***

27. Merece destaque o registro de que a conclusão das obras pressupõe a consecução dos objetos pactuados nos dois convênios, o 0.00.05.0067/00 (etapa I) e o 0.00.06.0022/00 (etapa II).

28. Nesse cenário, a finalização das obras, ainda que a *posteriori*, não pode ser desprezada, tendo em vista que as finalidades do convênio foram alcançadas. Também seria contraditório aceitar como regulares a totalidade dos comprovantes de despesa e ignorar os novos indicativos de finalização do empreendimento. Por isso, se as evidências de despesa são adequadas, possuem nexos com os recursos federais destinados e o objeto do convênio foi realizado, não subsistem elementos para sustentar a imputação de dano ao erário.

29. É, como destacado pela Serur, digna de reprimenda a conclusão das obras já em 2013, quando deveriam estar prontas desde 14/12/2007. Tais fatos poderiam, em tese, ser suficientes para apontar ato de gestão ilegítimo que fere o interesse público e considerar irregulares as contas do responsável. Ainda assim, não configuram dano ao erário.

30. No caso vertente, como a citação do responsável se deu pela omissão em prestar contas e pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, a integridade processual não permite a condenação pelo atraso na entrega do empreendimento.

31. É relevante e não pode ser ignorada a conclusão tardia da obra, com atividades executadas já em 2013, quando a conta do convênio já estava zerada. Nesse período não há indícios de utilização de recursos federais, o que tende a afastar a jurisdição do TCU. O recorrente ainda acostou aos autos informação emitida pelo Tribunal de Contas dos Municípios no Estado da Bahia, segundo a qual não foi identificado, no exercício de 2013, qualquer pagamento do Município de Sítio do Mato/BA à sociedade empresária Cohidro Engenharia S/C Ltda., contratada para execução da obra em questão. Contudo, não há elementos que atestem a origem dos recursos utilizados nas atividades de conclusão das obras, para aferir se originários da própria empresa contratada. Em face do risco de aplicação irregular de verbas municipais, é pertinente enviar cópia da presente deliberação ao Tribunal de Contas dos Municípios no Estado da Bahia.

32. A par de tudo isso, conquanto a comprovação do cumprimento do objeto, associada ao estabelecimento do nexo causal entre repasses e despesas, determine a elisão do débito, a ausência de justificativas para a omissão na prestação de contas no tempo próprio obriga à manutenção da irregularidade das contas.

33. São insuficientes os argumentos do recorrente que buscam justificar a omissão em suposta carência técnica de profissionais aptos à realização da prestação de contas. Também assim, as dificuldades de ordem política na obtenção de documentos, *per se*, não conferem ao responsável licença para descumprir a obrigação de prestar contas. Esse dever foi assumido pelo então prefeito desde a assinatura do convênio e por seu cumprimento lhe competia zelar, garantindo a guarda e o fornecimento tempestivo dos documentos necessários à prestação de contas. A omissão injustificada é conduta grave, que viola não só as regras do próprio ajuste, mas também preceitos constitucionais. Lembro ainda que a ausência de prestação de contas ensejou movimentação da máquina administrativa no âmbito da concedente e dos controles interno e externo.

34. Por este motivo, em que pese a elisão do débito, a omissão inicial impõe, nos termos do art. 16, inciso III, alínea 'a', da Lei 8.443/1992, a irregularidade das contas. É essa a orientação jurisprudencial desta Corte (acórdãos 1.191/2006 e 1.305/2006 do Plenário, 1.187/2008 da 1ª Câmara e 29/2008 da 2ª Câmara) e a inteligência do §4º do art. 209 do Regimento Interno (destaque acrescido):

*§ 4º Citado o responsável pela omissão de que trata o inciso I, bem como instado a justificar essa omissão, a apresentação posterior das contas, sem justificativa para a falta, não elidirá a respectiva irregularidade, podendo o débito ser afastado caso a documentação comprobatória das despesas esteja de acordo com as normas legais e regulamentares e demonstre a boa e regular aplicação dos recursos, sem prejuízo de aplicação da multa prevista no inciso I do art. 268.*

35. Dessa forma, concluo pelo provimento parcial do recurso de reconsideração interposto em face do acórdão 9.249/2011 – 1ª Câmara, de forma a suprimir o débito imputado e manter a irregularidade das contas. Necessário, ainda, reduzir o *quantum* e alterar o fundamento legal da multa



aplicada, a ser agora fixada em R\$ 5.000,00 e motivada apenas pela omissão na prestação de contas (art. 16, inciso III, alínea 'a', da Lei 8.443/1992).

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que submeto à consideração deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de março de 2015.

ANA ARRAES  
Relatora