

### TC 007.706/2013-8

**Tipo:** Tomada de contas especial (recurso de reconsideração).

**Unidade jurisdicionada:** Município de Maracaçumé/MA.

**Recorrente:** Eliza Batista dos Santos Silva, CPF 825.856.363-72.

**Advogado:** Elny Lacerda Bezerra, OAB/MA 4.195 (mandato juntado à peça 9).

**Sumário:** Tomada de contas especial. Convênio. Não consecução do objeto. Débito. Multa. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Adequada caracterização de prejuízo causado ao erário e responsabilização de quem o causou. Reprovabilidade das condutas da responsável. Negativa de provimento.

## 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) concluiu-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.

À consideração superior, para posterior encaminhamento ao Ministério Público especializado e ao ministro-relator Raimundo Carreiro.

TCU, Secretaria de Recursos, 1ª Diretoria, em 29 de janeiro de 2015.

[assinado eletronicamente]

**FÁBIO LUIZ DOURADO BARRETO**  
Auditor Federal de Controle Externo – Matr. 3510-6