

TC 032.221/2014-2**Tipo:** Tomada de Contas Especial**Unidade jurisdicionada:** Município de Sítio Novo/RN**Responsável:** Sra. Wanira de Holanda Brasil (CPF 751.287.994-68, peça 16), ex-Prefeita de Sítio Novo/RN (Gestões 2005-2008 e 2009-2012)**Advogado ou Procurador:** não há**Interessado em sustentação oral:** não há**Proposta:** de mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor da Sra. Wanira de Holanda Brasil, ex-Prefeita de Sítio Novo/RN (gestões 2005-2008 e 2009-2012), em razão da não consecução dos objetivos pactuados quanto aos recursos repassados ao Município por força do Convênio 2480/05 (peça 1, p. 75-97), Siafi 557677 (peça 1, p. 99), celebrado com a Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

2. O aludido Convênio teve por objeto a implantação de “sistema de tratamento de resíduos sólidos” no Município, contemplando, entre serviços preliminares e ações do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (PESM), uma unidade de triagem/galpão, um aterro sanitário simplificado/trincheiras e pátio de compostagem (peça 1, p. 253).

HISTÓRICO

3. Conforme disposto no Quadro II do Preâmbulo do Termo de Convênio, com a alteração do PT (peça 1, p. 153-159), foram previstos inicialmente R\$ 154.549,41 para a execução do objeto, dos quais R\$ 145.456,59 seriam repassados pelo concedente e R\$ 9.092,82 corresponderiam à contrapartida (vide lançamentos no Siafi à peça 1, p. 405).

4. Os recursos federais foram repassados em duas parcelas, mediante as ordens bancárias a seguir discriminadas (não tendo sido identificadas, por ausência de extratos bancários, a data efetiva dos depósitos em conta), conforme quadro a seguir:

Quadro 1 – Ordens Bancárias		
Ordem Bancária	Data de emissão	Valor em R\$
2007OB910233	12/9/2007	19.200,00
2007OB910236		4.800,00
2007OB910237		34.182,64
2007OB911612	19/10/2007	58.182,64

5. O ajuste vigeu no período de 15/12/2005 a 31/12/2009, e previa a apresentação da prestação de contas até 1/3/2010 (peça 1, p. 403), conforme Quadro II – Informações Gerais do Convênio (peça 1, p. 75) e Cláusula Terceira do Anexo II da Portaria-Funasa 674/2005 (peça 1, p. 85), alterado pelos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º Termos Aditivos (peça 1, p. 127, 131, 187, 227, 239 e 259, respectivamente).

6. Em 30/3/2015, foi elaborada a instrução inicial (peça 5), que propugnou a citação da responsável, com o pronunciamento favorável da Unidade (peça 6).

EXAME TÉCNICO

7. Em cumprimento ao Despacho do Diretor (peça 6), foi promovida a citação da Sra. Wanira de Holanda Brasil, mediante o Ofício 204/2015-TCU/Secex-RN (peça 7), datado de 13/4/2015.

8. A Sra. Wanira de Holanda Brasil, após frustrada tentativa por AR (peça 8), tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 9, tendo apresentado, após pedidos de cópia (peças 10 e 13) e prorrogação (peça 11, 12 e 15), tempestivamente suas alegações de defesa/razões de justificativa, conforme documentação integrante da peça 14.

9. Registre-se que a citação solidária da empresa contratada Veneza Construções Ltda. (CNPJ 07.371.262/0001-01) e, conseqüentemente, sua necessidade de constar no pólo passivo do presente processo já havia sido considerada despicienda, em virtude de não ter sido constatado nexo de causalidade entre a inexecução do objeto e sua eventual atuação.

10. Registre-se, ainda, que, no presente caso, a gestão dos recursos do ajuste foi integralmente manejada no mandato da Sra. Wanira de Holanda Brasil (Gestões 2005-2008 e 2009-2012), assim como o dever da apresentação da prestação de contas, que tinha como prazo final 1/3/2010.

11. A responsável foi ouvida em decorrência das seguintes irregularidades, compiladas a partir das informações constantes do ofício citatório (peça 7, p. 3):

Item	Quadro 2 - Irregularidades
i	Não conclusão das obras
ii	Ausência de extratos bancários
iii	Insubsistência da relação de pagamentos
iv	Insubsistência do demonstrativo de execução de receita e despesa
v	Insubsistência do relatório do cumprimento do objeto
vi	Insubsistência do relatório de execução físico-financeira
vii	Insubsistência da conciliação bancária
viii	Ausência das guias de recolhimento de INSS e ISS
ix	Não comprovação da contrapartida municipal

Observação: “insubsistência” implica preenchimento em desacordo com as orientações então existentes ou preenchimento de maneira errada e em desacordo com o Plano de Trabalho.

12. Acerca das irregularidades do quadro retro, a responsável teceu as seguintes considerações:

12.1. Argumento 1: Quanto à irregularidade “i” do quadro retro, além de anexar Relatório da Visita Técnica 3/2014, realizado após solicitação de nova vistoria, em 3/8/2013, pelo próprio Município, e fotografias da época onde estava acontecendo o funcionamento do sistema de tratamento de resíduos sólidos, sustentou que a obra foi concluída e que teve sua funcionalidade atestada pela Funasa (peça 14, p. 2, item 2, primeira parte):

12.2. Argumento 2: Quanto às irregularidades “ii” à “ix”, alegou acreditar ter havido equívocos da equipe técnica da Prefeitura no preenchimento dos anexos da prestação de contas, anexando, agora, os documentos devidamente corrigidos (peça 14, p. 2, item 2, segunda parte).

13. Em virtude da extensa documentação apresentada pela Defendente (peça 14, p. 3-306), elaborou-se o quadro a seguir, de modo a facilitar a visualização do conteúdo anexo às alegações de defesa (peça 14, p. 1-2), discriminados individualmente ou em conjunto, a saber:

Quadro 3 – Anexo das alegações de defesa	Localização (peça 14, p.)
Solicitação de vistoria e planilhas de medição	3-12
Relatório fotográfico	13-24
Relatório de Visita Técnica	25-29
Apresentação da Prestação de Contas/declaração	30-32
Ofícios aos partidos políticos	33-56
Contrapartida	57-58

Extratos bancários	59-126
Aplicação Financeira e comprovantes bancários	127-208
Devolução	209-215
Documentos fiscais	216-228
1ª Medição	229-245
2ª Medição	246-266
3ª Medição	267-295
Termo de aceitação da obra	296-297
Licitação – documentos	298-306

14. Os argumentos 1 e 2 retro passarão a ser analisados, no que couber, nos tópicos i a ix a seguir, para cada irregularidade, acompanhados das devidas propostas de encaminhamento.

i) Não conclusão das obras

15. Análise (rejeição):

15.1. Esclareça-se que a menção à não conclusão das obras foi originalmente feita no Parecer Técnico Prestação de Contas Parcial 80/2011-Funasa, de 25/5/2011 (peça 1, p. 341-343), resultante de visita técnica empreendida para verificar a prestação de contas parcial relativa à primeira e à segunda parcelas liberadas.

15.2. Registre-se que o procedimento de prestação de contas parcial, previsto na Subcláusula Primeira da Cláusula Terceira – da Prestação de Contas (peça 1, p. 47), restou frustrado, razão por que a terceira parcela não foi liberada.

15.3. Reside, pois, nessa não liberação de recursos da terceira parcela o elemento fático que embasou o posicionamento técnico das instâncias de controle da Funasa e CGU pela não execução total da obra, cujo percentual de aprovação física foi de 89,20%.

15.4. Registre-se, ainda, que a Funasa optou, sem justificativas, por não empreender a faculdade que lhe conferia o Termo de Convênio quanto à Subcláusula Décima Quinta – Da Continuidade (peça 1, p. 55), que, na hipótese de paralisação ou de fato relevante que venha a ocorrer, poderia ela assumir a execução do objeto de modo a evitar a descontinuidade das ações pactuadas.

15.5. Por sua vez, por ocasião da apresentação intempestiva, em 25/2/2011, da prestação de contas final pela responsável, foi expedido o Parecer Financeiro 72/2011-Funasa (peça 1, p. 313-317), de 8/8/2011, que, corroborando as informações do Parecer Técnico 80/2011-Funasa, recomendou a não aprovação das contas relativamente à totalidade dos recursos repassados, que podem ser avaliados, para fins de melhor didática e entendimento, ante a análise dos seguintes aspectos:

- i.1) intempestividade na prestação de contas;
- i.2) insuficiência do percentual físico de execução do objeto;
- i.3) inoperância do objeto; e
- i.4) atingimento parcial dos objetivos.

15.6. É ante esse escopo de impropriedades que deve ser verificada a documentação ora inserida na peça de defesa.

i.1) intempestividade na prestação de contas:

15.7. O convênio em comento, após sucessivas prorrogações de prazo, culminou com a previsão de prazo para apresentação da prestação de contas final até 1/3/2010 (peça 1, p. 403); todavia, a responsável, segundo consta dos documentos internos da Funasa (v. g., peça 1, p. 309, Parecer Técnico 85/2011), só as apresentou em 28/2/2011, deixando transcorrer um ano do prazo máximo fixado; não obstante, aquela prestação de contas continha insubsistências que só foram complementadas e ressaltadas nesta oportunidade.

15.8. Vale lembrar que o Relatório de Visita Técnica 32/2008 (peça 1, p. 249-255), de 24/11/2008, já pugnava pela apresentação, mesmo intempestiva, desde que justificada, da prestação de contas parcial, sem êxito.

15.9. Embora a apresentação, no âmbito do TCU, de documentos integrantes da prestação de contas fora do prazo legal possa até elidir o débito, no caso de comprovada a aplicação regular dos recursos, mas não sana a omissão original do gestor, compreende-se que a omissão aqui não restou caracterizada porque, ainda que intempestivamente, a responsável apresentou as contas, mesmo que incompletas, à Funasa.

15.10. O gestor sustenta que a apresentação intempestiva de suas contas, apta a demonstrar a boa e regular gestão dos recursos públicos, além de afastar o débito, deve conduzir ao julgamento pela regularidade com ressalva de suas contas (peça 14, p. 2, itens 2 e 3).

15.11. Por fim, ratifique-se que a intempestividade restou evidenciada ainda mais, quando, em 3/7/2015, há cerca de três meses, a responsável apresentou novo requerimento à Funasa (peça 14, p. 30) pedindo que fosse recebida a prestação de contas final intempestivamente, em virtude “da dificuldade para realizar a referida prestação de contas” e a demora no acesso aos documentos necessários, explicações que não guardam sentido em serem tidas como justificativas.

i.2) Insuficiência do percentual físico de execução do objeto:

15.12. Do ponto de vista da execução financeira, observa-se que os dados bancários, apresentados somente nesta oportunidade de defesa, são fidedignos e consentâneos com o relatório inserto nos autos (peça 14, p. 50); para aferir tal exatidão, foram extraídos todos os lançamentos de receitas e despesas, por tipo documental, que transitaram nos extratos bancários da conta específica do convênio (BB, AG. 701-3, conta 19.492-1), resultando no quadro a seguir (o rendimento líquido das aplicações financeiras consta resumido no item “saldo aplicações”):

Quadro 4 – Execução Financeira					
DÉBITOS			CRÉDITOS		
Data	Discriminação	Valor	Data	Discriminação	Valor
29/11/2007	Cheque 850001	46.050,00D	17/9/2007	Ordem Bancária	19.200,00C
12/12/2007	Cheque 850002	18.420,00D	17/9/2007	Ordem Bancária	4.800,00C
29/2/2008	Cheque 850003	18.420,00D	17/9/2007	Ordem Bancária	34.182,64C
25/3/2008	Cheque 850004	18.420,00D	28/9/2007	Ordem Bancária	58.182,64C
28/3/2008	Cheque 850005	11.052,00D	15/12/2009	Contrapartida	9.092,82C
3/12/2007	IRRF	750,00D	21/12/2012	Saldo aplicações	2.356,87C
15/12/2009	IRRF	300,00D			
15/12/2009	IRRF	300,00D			
15/12/2009	IRRF	300,00D			
15/12/2009	IRRF	180,00D			
3/12/2007	ISS	1.000,00D			
15/12/2009	ISS	400,00D			
15/12/2009	ISS	400,00D			
15/12/2009	ISS	400,00D			
15/12/2009	ISS	240,00D			
3/12/2007	INSS	2.200,00D			
15/12/2009	INSS	880,00D			
15/12/2009	INSS	880,00D			
15/12/2009	INSS	880,00D			
15/12/2009	INSS	528,00D			
21/12/2012	Devolução	5.814,97D			
Total		127.814,97D	Total		127.814,97C

15.13. Em que pese a questão financeira restar superada, remanesce a execução física comprometida e à qual deu causa, sem justificativas, a responsável, do ponto de vista da consecução do objeto, de acordo com os documentos contidos nos autos, em posicionamento unânime, a saber:

- 15.13.1. Parecer Técnico Prestação de Contas Parcial 80/2011-Funasa, de 25/5/2011 (peça 1, p. 341-343);
- 15.13.2. Parecer Financeiro 72/2011-Funasa (peça 1, p. 313-317);
- 15.13.3. Relatório de TCE 14/2012 (peça 1, p. 381-387);
- 15.13.4. Relatório de Auditoria, Certificado e Parecer do Dirigente CGU 1563/2014 (peça 1, p. 435-445), todos pela execução física de 89,2% do objeto.
- 15.14. Resgatando-se o último Plano de Trabalho (P.T.) aprovado (que sofreu alterações, constantes da peça 1, p. 155), em contraste com o Parecer Técnico 80/2011-Funasa, observa-se que, além das obras em si, havia outros componentes de valoração do objeto; entretanto, o técnico da Funasa considerou acertadamente apenas os itens atinentes aos resíduos sólidos para aferir o percentual de execução física.
- 15.15. Nesse sentido, do valor total previsto para o convênio (R\$ 154.549,41), apenas R\$ 152.074,41 destinavam-se a obras; entretanto, três etapas constavam da meta 1 do P.T.: 1- construção de unidade de apoio; 2-disposição final dos resíduos sólidos urbanos/RSSS/rejeito; e 3-serviços preliminares. As etapas 1 e 3 tiveram 100% do percentual de execução atestado pela Funasa; todavia, em relação à etapa 2, tal percentual situou-se na casa dos 70%; com isso, no todo, o valor executado teria alcançado a cifra de R\$ 135.588,21 (este valor, considerado ante o montante previsto para obras, resultou no aludido percentual de 89,2%), inclusive, superior ao montante de créditos verificados na conta-corrente específica (R\$ 127.814,97). Essa diferença pode ter ocorrido pelo lapso de tempo entre a aferição da execução física pelo técnico da Funasa e a suspensão da terceira parcela dos recursos do convênio devido à omissão na prestação de contas parcial pela ex-Prefeita; entretanto, tal conjectura é irrelevante no momento, eis que não há comprovação, nos autos, de o Município ter empreendido o restante das obras com recursos próprios ou mesmo de outros convênios.
- 15.16. Tal discrepância entre o valor repassado e o valor executado aferido como percentual físico de execução pode ter ocorrido, ainda, por equívoco na apreciação da Funasa, a despeito de seu técnico apor, em parecer, que “o percentual de execução física da obra está compatível com o volume de recursos liberados, mas está atrasado em relação ao prazo de aplicação” (peça 1, p. 343, item 5); isso porque, verificando-se a planilha da terceira medição consolidada (peça 14, p. 295), observa-se que a empresa só comprovou a execução de 80,74% da obra (o equivalente a R\$ 122.000,00).
- 15.17. Ante a omissão da responsável em prestar contas parciais e finais no tempo devido, sem apresentar justificativas plausíveis, e dado que só esclareceu e apresentou novos documentos nesta oportunidade de defesa pós-citação, seria extemporânea qualquer vistoria *in loco* nesse momento.
- 15.18. O que se tem por certo é que o total de créditos efetuados na conta corrente citado em item anterior teria ultrapassado a obrigatoriedade de pagamentos aos serviços medidos efetuados pela empresa contratada (ante as planilhas de medição) na importância de R\$ 5.814,97.
- 15.19. De fato, essa foi a quantia devolvida pelo Município aos cofres federais (vide comprovantes à peça 14, p. 126 e 215); logo, o percentual de execução foi, efetivamente, pelos elementos constantes dos autos, de praticamente quatro quintos da obra (80,74%), e não 89,2%; essa correção, inclusive, não exigiria nova citação, tanto porque, conforme proposta adiante, não há débito imputável à responsável quanto pelo fato de que só foi possível se aferir o novo percentual ante os elementos de prova apresentados nesta etapa processual, junto às suas alegações de defesa.
- 15.20. Objetivamente, tal constatação de execução física de apenas 80,74% das obras é consistente com a própria alegação da responsável, quando, no Termo de Aceitação da Obra anexado à defesa nos autos, atestou somente R\$ 122.000,00, tendo a obra sido por ela “aceita parcialmente como concluída” (peça 14, p. 297), insiste-se, sem justificativas.
- 15.21. Nesse sentido, para efeito de julgar as presentes contas, ante a informação de que não

houve execução plena do objeto, restando mais que evidenciado, para fins de sopesar seu comprometimento e mesmo para fins de balizar a dosimetria de eventual multa, que o percentual físico de execução das obras foi de apenas **80,74%**.

15.22. Mesmo diante de suposto equívoco da Funasa em aferir precisamente o percentual de execução, as manifestações do Controle Interno não vinculam a análise desenvolvida nesta Corte de Contas. De acordo com suas atribuições constitucionais, este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da administração pública, podendo concluir sua análise de forma diferente, pois o exame realizado pelo TCU é feito de forma autônoma e independente. São nesse sentido os Acórdãos 2.531/2009-TCU-2ª Câmara, 2.105/2009-TCU-1ª Câmara, 2.331/2008-TCU-1ª Câmara, 892/2008-TCU-2ª Câmara e 212/2002-TCU-2ª Câmara.

i.3) inoperância do objeto:

15.23. Em que pese a responsável acostar aos autos fotografias na tentativa de demonstrar que o objeto entrou em operação, tal apresentação é insuficiente para comprovar a aplicação regular de recursos públicos.

15.24. Constam dos autos fotografias (peça 14, p. 13-24) que, de acordo com o gestor, demonstrariam a regular aplicação dos recursos no objeto do convênio.

15.25. Entretanto, quando desacompanhadas de provas mais robustas, as fotografias 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. Ou seja, retratam uma situação, mas não demonstram o nexo entre os recursos federais transferidos e as despesas apresentadas na execução do objeto.

15.26. Cabe frisar que incide sobre o gestor o ônus da prova quanto à regular aplicação dos valores que lhe foram confiados para consecução do objeto pactuado, o que decorre de expressa disposição contida no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986 (Acórdãos 317/2010-TCU-Plenário, 5.964/2009-TCU-2ª Câmara, 153/2007-TCU-Plenário, 1.293/2008-TCU-2ª Câmara e 132/2006-TCU-1ª Câmara).

15.27. Desse modo, a apresentação isolada de fotografias não é suficiente para demonstrar que os recursos do convênio foram utilizados de forma regular, permanecendo a irregularidade no tocante a não ter o órgão concedente tido condições de comprovar que o objeto entrou em operação no tempo e modo devidos, e nos limites da aplicação estrita dos recursos que a ele foram destinados.

15.28. Desde já, afasta-se qualquer alegação de que caberia à Funasa ou ao TCU comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos repassados por convênio, tema recorrente nas defesas perante este Tribunal.

15.29. De fato, 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.

15.30. Tal entendimento, confirmado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, de 12/10/1982 da Relatoria do Ministro Moreira Alves), 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.

15.31. Desse modo, o gestor deve fornecer todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU.

i.4) atingimento parcial dos objetivos:

15.32. A despeito de a Funasa propugnar que os objetivos do convênio foram totalmente frustrados e sustentar a condenação pela integralidade dos recursos executados nas obras, entende-se pertinente tecer algumas considerações em posicionamento divergente.

15.33. Verificou-se que a execução do objeto foi, de fato, apenas parcial, conforme se depreende da documentação acostada aos autos pela responsável (peça 14).

15.34. Em casos como este, em que o objeto não foi concluído, a responsabilização do gestor pela inexecução deve se limitar ao valor correspondente à fração não concretizada do objeto, desde que a parte realizada possa, de alguma forma, trazer algum benefício para a comunidade envolvida ou para o alcance dos objetivos do ajuste.

15.35. Observando-se o Parecer Técnico Prestação de Contas Parcial 80/2011-Funasa (peça 1, p. 341-343), extrai-se o quadro a seguir:

Quadro 5 – Mensuração do percentual físico de execução							
Meta	Etapa/fase	Discriminação	Unid.	Quantidade		% execução	Valor Executado (R\$)
		Resíduos sólidos		Prevista	Executada		
1	1	Construção de unidade de apoio	Unid.	1,00	1,00	100,0	88.452,41
	2	Disposição final dos resíduos sólidos urbanos/RSSS/rejeito	Unid.	1,00	0,70	70,0	38.467,80
	3	Serviços preliminares	Unid.	1,00	1,00	100,0	8.668,00
Total						89,20	135.588,21

15.36. Recorde-se que R\$ 152.074,41 se destinavam a obras, e que apenas a etapa 2 da Meta 1 (“disposição final dos resíduos sólidos urbanos/RSSS/rejeito”) não teria sido concluída. Nesse sentido, quanto às etapas 1 e 3, que tiveram 100% do percentual de execução atestado pela Funasa, entende-se que elas podem trazer algum benefício para a comunidade envolvida.

15.37. Todavia, em relação à etapa 2, tal percentual situou-se na casa dos 70%, fração não concretizada do objeto no tocante às obras; como o percentual físico de execução foi de 80,74%, o equivalente a R\$ 122.000,00, conforme demonstrado até aqui, remanesceria a obrigatoriedade de a ex-Prefeita ser responsabilizada pela inexecução limitada à diferença alvitrada (R\$152.074,41 - R\$122.000,00 = R\$ 30.074,41), com data de origem do débito que lhe seja mais favorável, qual seja, a do último repasse (19/10/2007).

15.38. Contudo, uma vez que a terceira e última parcela dos recursos do convênio foi frustrada ante à omissão da responsável, sem justificativas, não há como imputar valor de débito de recursos que efetivamente não foram repassados ao município, sob pena de enriquecimento sem causa do Estado.

15.39. No mesmo Parecer, a Funasa consignou, quanto aos materiais e equipamentos adquiridos, bem como os serviços prestados, que eles “atendem aos padrões de qualidade exigidos” e que “o aspecto aparente da obra indica que foram seguidas as especificações técnicas do projeto” (peça 1, p. 341, item 3).

15.40. No caso em tela, entende-se que há a possibilidade de aproveitamento do que foi executado em benefício da comunidade. Assim, não se deve promover a responsabilização pela totalidade do valor do convênio, o que caracterizaria o enriquecimento sem causa da administração. O valor do débito decorrente da inexecução deve, pois, corresponder apenas à fração não realizada do objeto, mas o débito deve estar limitado, obviamente, ao montante de recursos efetivamente repassado.

15.41. Nesse sentido é a jurisprudência dominante do TCU, como se pode depreender dos Acórdãos 4.220/2010-TCU-1ª Câmara, 149/2008-TCU-2ª Câmara, 312/2008-TCU-1ª Câmara, 13/2007-TCU-2ª Câmara, 862/2007-TCU-2ª Câmara, 1.132/2007-TCU-Plenário, 1.521/2007-TCU-2ª Câmara e 2.368/2007-TCU-2ª Câmara.

15.42. Contudo, o fato de se afastar o débito mediante o entendimento de que os recursos repassados tiveram seunexo de causalidade comprovado com a parte física executada do objeto não importa assumir que os objetivos vinculados ao sistema de tratamento de resíduos sólidos tenham sido totalmente alcançados; pelo contrário, a Funasa atestou não apenas a inexecução parcial do objeto, mas também que ele não entrou em operação e nem atingiu seus objetivos – mas, aqui, a compreensão é de que os objetivos foram parcialmente atingidos.

15.43. A despeito de constarem tais observações no ofício citatório, a responsável a eles não fez qualquer menção, nem apresentou justificativas, exceto afirmar que a obra foi devidamente concluída ainda em sua gestão e que teve sua funcionalidade atestada pela Funasa, em vistoria por ela solicitada em 3/8/2013 e realizada, anexando novo Relatório (peça 14, p. 25-29), que passa, agora, a ser analisada.

15.44. Observa-se que o Relatório de Visita Técnica em exame, datado de 25/4/2014, decorreu de visita realizada em 22/4/2014, que, inclusive, promoveu ajuste no percentual físico de execução para 88,6%, abaixo do que antes serviu de base para instauração da TCE.

15.45. Ocorre que tal Relatório não pode ser tomado como referência para a presente TCE por diversos motivos:

15.45.1. A TCE ingressou no TCU em 31/10/2014 (peça 1, p. 1) e, embora o Relatório seja datado de antes, não constituiu a documentação encaminhada oficialmente pela Funasa a esta Corte;

15.45.2. Não há encaminhamento das chefias superiores ao técnico signatário;

15.45.3. Foi realizado com base em visita excessivamente extemporânea à vigência do Convênio, que findou há mais de cinco anos (64 meses) da realização da visita técnica;

15.45.4. Foi realizado com acompanhamento de membros da Prefeitura de outra gestão (2013-2016) que não aquela em que se deu a execução do objeto;

15.46. Ainda assim, por dever de ofício, verificaram-se diversas passagens que são contraditórias à menção, contida no campo 5 – Parecer Técnico do Relatório, de que as fotografias que a ex-Gestora enviou (prova documental rebatida no item “i.3” retro – inoperância do objeto) indicariam que os objetivos teriam sido atingidos, até porque, entre os objetivos almejados, reside a necessidade de que todo o sistema para tratamento de resíduos sólidos entre em operação, o que não restou evidenciado, conforme trechos extraídos do seu conteúdo, a saber (com adaptações de forma):

(...) o prédio [galpões] não está sendo utilizado, mas a catação de lixo está sendo feita no terreno onde foi construída a estação de reciclagem, de modo que se formou um lixão próximo aos galpões.

(...)

Atualmente o local só está servindo para acumular o lixo coletado no município.

(...)

A obra está com aspecto de abandono.

(...) o percentual de execução baixou para 88,6% devido à falta de manutenção e consequente deterioração da obra.

15.47. Desse modo, diferentemente da posição das instâncias de controle interno, entende-se que os objetivos físicos e/ou operacionais foram parcialmente atingidos.

15.48. Alerta-se que tal visita técnica se deu sob o manto do inciso V do art. 8º da IN 1/1997, que vedava a realização de despesas em data posterior à sua vigência, ou seja, não poderia tal visita retificar percentuais físicos de execução em virtude de dispêndios posteriores visando à conclusão das obras (exceto se a Funasa assumisse as obras).

15.49. Considerações sobre boa-fé:

15.49.1. Preliminarmente, registre-se que constou, do ofício citatório (peça 7, p. 1, item 3), que a

rejeição das alegações de defesa poderia ensejar o julgamento pela irregularidade das contas da responsável.

15.49.2. Assim, devidamente citada, a responsável apresentou alegações de defesa que tiveram o condão apenas de afastar o débito que lhe foi imputado, embora, quanto à inconclusividade das obras a que deu causa direta, sem justificativas plausíveis, pela intempestividade na prestação de contas parcial e final, restaram improcedentes e incapazes de elidir todas as irregularidades cometidas *sub examine*, não sendo possível, ainda, ser reconhecida a boa-fé da gestora.

15.49.3. Relativamente a esse aspecto, o Plenário desta Casa sedimentou entendimento de que quando se trata de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, tais como o que ora se examina, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos.

15.49.4. Tal interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.

15.49.5. Nesse contexto, e após exame de toda a documentação carreada aos autos, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta da responsável. Com efeito, não alcançou ela o intento de comprovar que não deu causa à não aplicação de parte dos recursos, que só restou frustrada ante a sua intempestividade, restringindo-se a apresentar justificativas improcedentes e incapazes de elidir a irregularidade cometida (sem mencionar a mobilização desnecessária e onerosa das instâncias de controle interno e externo, cujos esforços tiveram de ser canalizados para suprir lacunas da conduta omissiva da ex-Prefeita).

15.49.6. São nesse sentido os Acórdãos 1.921/2011-TCU-2ª Câmara, 203/2010-TCU-Plenário, 276/2010-TCU-Plenário, 621/2010-TCU-Plenário, 3.975/2010-TCU-1ª Câmara, 860/2009-TCU-Plenário, 1.007/2008-TCU-2ª Câmara, 1.157/2008-TCU-Plenário, 1.223/2008-TCU-Plenário, 337/2007-TCU-1ª Câmara, 1.322/2007-TCU-Plenário, 1.495/2007-TCU-1ª Câmara, entre outros.

15.50. Conduta: apresentação intempestiva e incompleta das prestações de contas e consecução parcial dos objetivos pactuados.

15.51. Dispositivos violados:

15.51.1. CRFB, arts. 70, parágrafo único, e 71, II;

15.51.2. Decreto-Lei 200/1967, art. 93;

15.51.3. IN-STN 1/1997, arts. 7º e 22;

15.51.4. Termo de Convênio 2480/05/Funasa/MS, Cláusulas Primeira; Segunda, item II; Terceira, alínea “k”; Subcláusula Primeira; e Décima Quarta, alíneas “a” e “b”.

15.52. Proposta de encaminhamento:

15.53. Desse modo, devem as contas em análise serem julgadas irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b” da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno, em razão da inexecução parcial do objeto decorrente da intempestividade nas prestações de contas parcial e final, relativas à aplicação de parte dos recursos públicos repassados pela Funasa, por conta do Convênio 2480/05/Funasa/MS (Siafi 557677).

ii) Ausência de extratos bancários:

16. Análise (acolhimento):

16.1. A menção à ausência de extratos bancários foi originalmente feita no Parecer Financeiro 72/2011 (peça 1, p. 317, alínea “c”), e dizia respeito à conta-corrente e à aplicação

financeira dos meses de novembro e dezembro/2009.

16.2. É ante esse escopo que deve ser verificada a documentação ora inserida na peça de defesa, para o que se atesta que a ausência foi suprida (extratos de conta-corrente de novembro e dezembro/2009 constam à peça 14, p. 89-90, e extratos da aplicação financeira de novembro e dezembro/2009 à peça 14, p. 159-160; vide, ainda, menção aos rendimentos à peça 14, p. 129-132).

16.3. Proposta de encaminhamento: ante a inserção da documentação faltante, propõe-se considerar a irregularidade saneada.

iii) Insubstância da relação de pagamentos:

17. Análise (acolhimento):

17.1. A menção à insubstância na relação de pagamentos foi originalmente feita no Parecer Financeiro 72/2011 (peça 1, p. 317, alíneas “a” e “e”), e dizia respeito a códigos de elemento de despesa não previstos no Plano de Trabalho.

17.2. É ante esse escopo que deve ser verificada a documentação ora inserida na peça de defesa, para o que se atesta que a insubstância foi corrigida (vide relação de pagamentos efetuados – anexo XIII, peça 14, p. 51-54).

17.3. Proposta de encaminhamento: ante às correções promovidas, propõe-se considerar a irregularidade saneada.

iv) Insubstância do demonstrativo de execução de receita e despesa:

18. Análise (acolhimento):

18.1. A menção à insubstância no aludido demonstrativo foi originalmente feita no Parecer Financeiro 72/2011 (peça 1, p. 317, alínea “a”), e dizia respeito, sem maiores detalhes, a preenchimento em desacordo com as orientações existentes.

18.2. É ante esse escopo que deve ser verificada a documentação ora inserida na peça de defesa.

18.3. Uma vez verificado que não consta o aludido demonstrativo, buscou-se o manual de acompanhamento e prestação de contas final da Funasa, disponível na Internet (www.funasa.gov.br), o qual traz, em seu subitem 2.2.1, III, que o Demonstrativo da Execução da Receita e Despesa evidencia os recursos recebidos em transferências (informação que consta dos extratos bancários à peça 14, p. 59-126), a contrapartida (informações no item “ix” adiante), os rendimentos auferidos da aplicação dos recursos no mercado financeiro (que consta detalhado nas relações inseridas nos autos, peça 14, p. 127-132), quando for o caso, e os saldos (vide extratos bancários já mencionados, além dos extratos de aplicação à peça 14, p. 127-208).

18.4. À luz dos documentos citados, caso o Convênio, firmado em 2005, estivesse sob a égide da Instrução Normativa 1/1997-STN, que traz, em seu art. 28, inciso IV, a descrição do conteúdo desse demonstrativo coincidente com a do manual descrito retro, demonstrativo esse que é parte integrante do Relatório de Cumprimento do Objeto, verificar-se-ia que, do ponto de vista material, todas as informações elencadas retro estão devidamente catalogadas, ainda que não haja um documento formal com a designação de demonstrativo.

18.5. Todavia, verifica-se que a vigência do convênio alcançou o ano de 2009, quando estava em vigor como norma balizadora para prestação de contas final outro normativo, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008; sob o manto dessa nova legislação, não há previsão de apresentação do aludido demonstrativo no rol de documentos a serem apresentados, o que denota não ser ele uma peça de fundamental importância na demonstração cabal da boa e regular gestão dos recursos públicos.

18.6. Por fim, registre-se que o Anexo I do Termo de Convênio, em seu Quadro 1 – Preâmbulo

(peça 1, p. 97), obrigou os signatários a cumprirem todas as disposições ali constantes, da qual se destaca a IN-STN 1/1997, suas alterações, e demais legislação correlata.

18.7. Assim, ante o princípio do formalismo moderado, entende-se que não há elementos nos autos atinentes ao documento vergastado que tenham o condão de macular as contas, cabendo somente considerá-lo para fins de ressalvar sua regularidade.

18.8. Proposta de encaminhamento: ante à completude da documentação e sua capacidade de substituir o documento tido por insubsistente, propõe-se considerar a irregularidade como mera falha formal com o fito de ressalvar a regularidade das contas.

v) Insubsistência do relatório do cumprimento do objeto:

18.9. Análise (acolhimento): A menção à insubsistência do relatório de cumprimento do objeto foi originalmente feita no Parecer Financeiro 72/2011 (peça 1, p. 317, alínea “a”), e dizia respeito, sem maiores detalhes, a preenchimento em desacordo com as orientações existentes.

18.10. É ante esse escopo que deve ser verificada a documentação ora inserta na peça de defesa, para o que se atesta que a insubsistência foi corrigida (vide relatório de cumprimento do objeto – Anexo X, peça 14, p. 49).

18.11. Proposta de encaminhamento: ante as correções promovidas, propõe-se considerar a irregularidade saneada.

vi) Insubsistência do relatório de execução físico-financeira:

18.12. Análise (acolhimento): A menção à insubsistência do relatório de execução físico-financeira foi originalmente feita no Parecer Financeiro 72/2011 (peça 1, p. 317, alínea “a”), e dizia respeito, sem maiores detalhes, a preenchimento em desacordo com as orientações existentes.

18.13. É ante esse escopo que deve ser verificada a documentação ora inserta na peça de defesa, para o que se atesta que a insubsistência foi corrigida (vide termo de devolução de saldo e comprovantes à peça 14, p. 210-214; relatório de execução físico-financeira à peça 14, p. 50, inclusive contemplando o valor da contrapartida e o valor remanescente de R\$ 5.814,97, com a Guia de Recolhimento da União à peça 14, p. 215, e seu lançamento no extrato à peça 14, p. 126).

18.14. Proposta de encaminhamento: ante as correções promovidas, propõe-se considerar a irregularidade saneada.

vii) Insubsistência da conciliação bancária:

19. Análise (acolhimento):

19.1. A menção à insubsistência na conciliação bancária foi originalmente feita no Parecer Financeiro 72/2011 (peça 1, p. 317, alínea “a”), e dizia respeito preenchimento em desacordo com as orientações existentes.

19.2. É ante esse escopo que deve ser verificada a documentação ora inserta na peça de defesa, para o que se atesta que a insubsistência foi corrigida (vide conciliação bancária – anexo XIV, peça 14, p. 56, e extrato de dezembro/2012, peça 14, p. 126, atestando o saldo R\$ 0,00 na conta específica).

19.3. Proposta de encaminhamento: ante às correções promovidas, propõe-se considerar a irregularidade saneada.

viii) Ausência das guias de recolhimento de INSS e ISS:

20. Análise (acolhimento):

20.1. A menção à ausência das aludidas guias foi originalmente feita no Parecer Financeiro 72/2011 (peça 1, p. 317, alínea “d”), e dizia respeito aos pagamentos efetuados em favor da empresa Veneza Construção Ltda. (vide relação de pagamentos à peça 14, p. 51-54).

20.2. É ante esse escopo que deve ser verificada a documentação ora inserta na peça de defesa, para o que se atesta que a ausência foi suprida (vide extratos com transferências, documentos fiscais e comprovantes de pagamento à peça 14, p. 64; 90; 235 a 238; 242 a 244; 253 a 256; 263; 278; 279; e 282 a 285).

20.3. Proposta de encaminhamento: ante a inserção da documentação faltante, propõe-se considerar a irregularidade saneada.

ix) Não comprovação da contrapartida municipal:

21. Análise (acolhimento):

21.1. A menção à não comprovação da parcela de contrapartida municipal foi originalmente feita no Parecer Financeiro 72/2011 (peça 1, p. 317, alínea “f”), e dizia respeito à importância declarada no Relatório de Execução Físico-financeiro.

21.2. É ante esse escopo que deve ser verificada a documentação ora inserta na peça de defesa, para o que se atesta que a ausência foi suprida (Declaração de contrapartida à peça 14, p. 58; relatório de execução físico-financeira à peça 14, p. 50, e extrato de conta de dezembro/2009 à peça 14, p. 90 – contrapartida no valor de R\$ 9.092,82).

21.3. Proposta de encaminhamento: ante a comprovação de depósito da contrapartida, propõe-se considerar a irregularidade saneada.

CONCLUSÃO

22. Em face da análise promovida no item “i” do Exame Técnico, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Wanira de Holanda Brasil, eis que não lograram elidir a irregularidade grave da intempestividade na prestação de contas parcial e final que ocasionou a não conclusão do objeto e o percentual de 80,47% de sua execução física.

23. Por sua vez, em face das análises promovidas nos itens “ii” a “ix”, propõe-se acolher as alegações de defesa apresentadas, uma vez que foram suficientes para elidir as irregularidades a ela atribuídas.

24. Por fim, esclareça-se que inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé da responsável 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, sem débito, e à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

25. Em que pese ter sido noticiada, na imprensa local (v. g., Tribuna do Norte, peça 17), que a Justiça Federal condenou a responsável e outras sete pessoas por fraude à licitação para obra de contenção, em 2007, em Convênio com o Governo Federal, em Ação Penal movida pelo Ministério Público Federal, envolvendo a mesma empresa Veneza Construções Ltda., que atuou no objeto do Convênio *sub examine*, e os mesmos ex-membros da Comissão de Licitação, que também atuaram na escolha da aludida empresa, não se identificaram nos autos elementos que justificassem aprofundamento de questões envolvendo o certame atinente ao caso desta TCE.

26. A título de conhecimento, e com respeito ao princípio da independência das instâncias, foram identificados os seguintes processos na Justiça Federal do Rio Grande do Norte (JFRN) em que consta o nome da ex-Prefeita como um dos réus, entre diversos crimes envolvendo desde corrupção, dano ao erário, conluio e montagem de licitação até falsificação de documentos (peça 18, por exemplo), com diferentes *status* de andamento (arquivados, sem condenação, julgados com condenação e/ou em apuração), relacionados à sua gestão à frente do Município de Sítio Novo/RN:

Quadro 6 – Ações na JFRN

Classe	Número	Objetos
Ação Penal	0003021-03.2015.4.05.8400	Crimes da Lei de licitações (Lei 8.666/93) - Crimes Previstos na Legislação Extravagante – Penal – Inquérito 407/11
Ação Penal	0002576-82.2015.4.05.8400	Corrupção praticada por Prefeitos e Vereadores (DL 201/67, art. 1º, I e II) - Crimes de Responsabilidade - Crimes de Responsabilidade (DL 201/67; Lei 1.079/50 e Lei 5.249/67) - Crimes Previstos na Legislação Extravagante – Penal – Inquérito 382/11
Ação Penal	0001073-26.2015.4.05.8400	Crimes da Lei de licitações (Lei 8.666/93) - Crimes Previstos na Legislação Extravagante – Penal – Inquérito 380/11
Inquérito Policial	0000529-72.2014.4.05.8400	Corrupção praticada por Prefeitos e Vereadores (DL 201/67, art. 1º, I e II) - Crimes de Responsabilidade - Crimes de Responsabilidade (DL 201/67; Lei 1.079/50 e Lei 5.249/67) - Crimes Previstos na Legislação Extravagante - Penal – Inquérito 363/11
Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa	0004779-85.2013.4.05.8400	Dano ao Erário - Improbidade Administrativa - Atos Administrativos - Administrativo; 01.03.08.02 - Enriquecimento Ilícito - Improbidade Administrativa - Atos Administrativos - Administrativo; 01.03.08.03 - Violação aos Princípios Administrativos - Improbidade Administrativa - Atos Administrativos - Administrativo
Ação Penal	0004692-32.2013.4.05.8400	Crimes da Lei de licitações (Lei 8.666/93) - Crimes Previstos na Legislação Extravagante – Penal - Inquérito: 1.28.000.001045/2010-45
Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa	0004388-33.2013.4.05.8400	Improbidade Administrativa - Atos Administrativos – Administrativo
Ação Penal	0004158-88.2013.4.05.8400	Crimes da Lei de licitações (Lei 8.666/93) - Crimes Previstos na Legislação Extravagante - Penal; 05.23.08 - Fraude processual (art. 347) - Crimes contra a Administração da Justiça - Penal; 05.18.15 - Uso de documento falso (art. 304) - Crimes contra a Fé Pública – Penal - Inquérito: 362/11
Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa	0003457-30.2013.4.05.8400	Dano ao Erário - Improbidade Administrativa - Atos Administrativos - Administrativo; 01.03.08.03 - Violação aos Princípios Administrativos - Improbidade Administrativa - Atos Administrativos - Administrativo
Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa	0002399-89.2013.4.05.8400	Improbidade Administrativa - Atos Administrativos - Administrativo
Ação Penal	0002385-08.2013.4.05.8400	Falsificação de documento público (art. 297 e Lei 8.212/91) praticado por Funcionário Público (297, § 1º) - Crimes contra a Fé Pública – Penal – Inquérito: 341/11
Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa	0005140-39.2012.4.05.8400	Improbidade Administrativa - Atos Administrativos - Administrativo
Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa	0007530-16.2011.4.05.8400	Violação aos Princípios Administrativos - Improbidade Administrativa - Atos Administrativos - Administrativo
Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa	0000475-14.2011.4.05.8400	Dano ao Erário - Improbidade Administrativa - Atos Administrativos - Administrativo

27. Registre-se que a ex-Gestora também foi condenada em revelia, no TCU, no processo TC 031.727/2013-1, tomada de contas especial envolvendo outro convênio da Funasa (débito atualizado superior a meio milhão de reais), cujo objeto consistia na execução de sistema de abastecimento de água, com adutora, para zonas rurais do Município, consoante Acórdão 3.776/2015-TCU-2ª Câmara.

28. Em outro processo de TCE, o TC 029.826/2014-4, a ex-Prefeita foi citada também por

débito que, atualizado, alcançaria quase meio milhão de reais, processo ainda não julgado.

29. Em que pese haver ocorrências, no âmbito do Poder Judiciário e do próprio TCU, relacionadas à gestão da responsável à frente da Prefeitura de Sítio Novo/RN, ressalta-se que as análises e conclusões destes autos são adstritas aos fatos averiguados na presente TCE.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b” da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas da Sra. Wanira de Holanda Brasil (CPF 751.287.994-68), ex-Prefeita de Sítio Novo/RN (Gestões 2005-2008 e 2009-2012);

b) aplicar à Sra. Wanira de Holanda Brasil (CPF 751.287.994-68) a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação.

Secex-RN, em 11 de novembro de 2015.

(Assinado eletronicamente)

ADRIANO DE SOUSA MALTAROLLO

AUFC – Mat. 3391-0