

TC 023.793/2015-5

Tipo: Recurso de reconsideração em tomada de contas especial.

Unidade: Município de Forquilha/CE.

Recorrente: Edmundo Rodrigues Júnior (CPF 112.660.903-04).

Advogado: Felipe Bastos Sales, OAB/CE 33.777 (procuração à peça 29).

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de contas especial. DNOCS. Convênio. Obra realizada. Documentos insuficientes para comprovar o nexu financeiro. Revelia. Contas irregulares. Débito e Multa. Recurso de Reconsideração. A revelia do responsável não gerou a presunção de veracidade dos fatos a ele imputados. Sua condenação fundamentou-se em provas robustas que caracterizaram a conduta irregular. Homenagem à verdade material. Documentos insuficientes para comprovar o nexu financeiro. Negativa de provimento ao recurso.

INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Edmundo Rodrigues Júnior, ex-prefeito do município de Forquilha-CE (peça 28), contra o Acórdão 3.504/2016-TCU-2ª Câmara (peça 16), transcrito na íntegra abaixo:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator:

- 9.1. excluir o Sr. Gerlásio Martins de Loiola desta relação processual;
- 9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Edmundo Rodrigues Junior, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b, e 19, caput, da Lei 8.443/1992;
- 9.2. condenar o Sr. Edmundo Rodrigues Junior ao pagamento da quantia de R\$ 256.500,00, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora calculados a partir de 17/06/2011, até o dia da efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento do débito aos cofres do Dnocs, nos termos do art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU;
- 9.3. aplicar ao Sr. Edmundo Rodrigues Junior a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do RI/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, caso paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
- 9.4. autorizar desde logo a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendidas as notificações;
- 9.5. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 271, § 2º, do RI/TCU), sem prejuízo das demais medidas legais;
- 9.6. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à

Procuradoria da República no Estado do Ceará, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

HISTÓRICO

2. Esta TCE foi instaurada pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas do Ministério da Integração Nacional – Dnocs em razão da omissão do dever de prestar contas dos recursos repassados ao Município de Forquilha/CE por força do Convênio 24/2007 (Siafi 603104, peça 1, p. 27-33 e 42-44), que tinha por objeto o “desenvolvimento de ações de fortalecimento de infraestrutura hídrica no município de Forquilha/CE, por meio da construção de passagens molhadas nas localidades de Cajazeiras da Luz, São Lourenço, Oficina e Tamanduá”, conforme o Plano de Trabalho (peça 1, p. 34-39), com vigência estipulada para o período de 2/1/2008 a 3/12/2011.

3. O objeto conveniado foi orçado em R\$ 264.195,00, sendo R\$ 256.500,00 à conta do concedente e R\$ 7.695,00 a título de contrapartida da Conveniente (peça 1, p. 30). Posteriormente, o valor da obrigação do Município foi alterado para R\$ 8.339,93 (acrescentou-se R\$ 644,93), mediante termo aditivo firmado em 3/6/2011 (peça 1, p. 43).

4. Em 13/2/2012, o Dnocs promoveu inspeção para averiguar a execução física do objeto e atestou que **“a obra está concluída de acordo com o Plano de Trabalho e especificações técnicas”** (peça 1, p. 61-63). **Entretanto, a documentação da prestação de contas foi considerada insuficiente para comprovar a relação existente entre a movimentação dos recursos federais transferidos e a realização da obra** (peça 1, p. 67-68), devido às seguintes falhas: 3.1. ausência das cópias dos cheques emitidos; 3.2. depósito intempestivo e insuficiente da contrapartida, realizado após o término da vigência do convênio e sem a majoração prevista em termo aditivo; e 3.3. apresentação de nota fiscal extemporânea, datada de 6/12/2011, posterior ao término da vigência do acordo, em 3/12/2011.

5. O órgão repassador deu oportunidade de defesa a Edmundo Rodrigues Junior (peça 1, p. 79), ex-prefeito no período de 2005/2012, no qual o convênio foi assinado, os recursos foram repassados e encerrou-se o prazo para prestação de contas, bem como a Gerlásio Martins de Loiola (peça 1, p. 76), prefeito no período de 2013/2016. Todavia, os elementos apresentados foram considerados insuficientes para elidir a irregularidade que lhes foi imputada, conforme consta do Relatório de TCE nº 02/2015/DNOCS, de 24/4/2015 (peça 1, p. 8-12).

6. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das presentes contas e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento dessa conclusão (peça 1, p. 125 e 131).

7. No âmbito deste Tribunal, a Secex/CE vislumbrou a responsabilidade de Edmundo Rodrigues Junior pela gestão dos recursos do convênio em questão e pela omissão na apresentação da respectiva prestação de contas, bem como de Gerlásio Martins de Loiola, pela não apresentação da prestação de contas do convênio e adoção de medidas judiciais ineficazes visando ao resguardo do patrimônio público, uma vez que a ação por ele movida foi extinta sem julgamento do mérito. Assim, promoveram-se as citações dos mencionados agentes (peças 7 e 9), em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos referidos recursos, já que houve a omissão no dever de prestar contas do convênio.

8. Embora tenham sido regularmente citados, conforme comprovam os avisos de recebimento encontrados às peças 11 e 12, os responsáveis não atenderam à citação, operando-se os efeitos da revelia.

9. Diante de tal situação, a unidade técnica propôs que as contas dos responsáveis fossem julgadas irregulares, com condenação em débito solidário e aplicação de multa (peças 13 e 14).

10. O Ministério Público/TCU discordou desta proposta no tocante à responsabilidade de Gerlásio Martins de Loiola, porquanto entendeu que a responsabilidade pela ausência dos documentos

necessários à comprovação do nexos financeiro era exclusiva do prefeito antecessor, em cujo mandato encerrou o ajuste em tela e o prazo para a prestação de contas (peça 15).

11. Em concordância com a opinião do Ministério Público/TCU, o Relator *a quo* destacou também que não houve omissão da prestação de contas, porque alguns elementos foram apresentados para demonstrar a aplicação dos recursos, embora não tenham sido suficientes para estabelecer o nexos financeiro (peça 17).

12. Assim, com base no voto do Relator *a quo*, o Tribunal prolatou o Acórdão 3.504/2016-TCU-2ª Câmara (peça 16).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

13. O Ministro-Relator Augusto Nardes admitiu o recurso de reconsideração, atribuindo efeito suspensivo aos itens 9.2 (ambos itens 9.2, diante da duplicidade), 9.3 e 9.4 do Acórdão 3.504/2016-TCU-2ª Câmara (peça 33).

EXAME DE MÉRITO

14. Constitui objeto desta análise definir se:

(a) os efeitos da revelia do responsável geraram a presunção de veracidade dos fatos a ele imputados, em detrimento da verdade material; e

(b) os documentos, complementares à prestação de contas do Convênio 24/2007, comprovam a regular aplicação dos recursos.

Da análise dos efeitos da revelia do responsável

Argumentos

15. Edmundo Rodrigues Júnior sustenta que seu silêncio nos autos e a conseqüente revelia não implicaram o reconhecimento de meras presunções (peça 28, p. 5).

16. Assevera que o processo administrativo, de interesse público, não admite a verdade formal, predominante no processo civil, onde, de regra, prevalecem interesses particulares (peça 28, p. 6).

17. Aponta a vedação aos efeitos da revelia nestes autos, a teor do art. 27, da Lei 9.784/1999: “O desatendimento da intimação não importa o reconhecimento da verdade dos fatos...” (peça 28, p. 6).

18. Afirma que o direito probatório busca a verdade material nos processos administrativos, inclusive no âmbito deste Tribunal (peça 28, p. 5 e 7).

19. Entende que os efeitos da revelia (medida excepcional) demandam uma interpretação restritiva e diferente do processo civil, porquanto o mesmo Tribunal, que atua na persecução dos fatos, é quem decide sobre a matéria (peça 28, p. 5).

20. Alega que, à semelhança do processo penal, o ônus de provar qualquer conduta reprovável do recorrente é do Tribunal, não se aplicando a presunção de veracidade na ausência de sua defesa (peça 28, p. 5/6).

21. Argumenta que a revelia não implicou a omissão no dever de prestar contas, fato reconhecido pelo Relator *a quo*, no voto condutor do acórdão recorrido (peça 28, p. 6/7).

Análise

22. Nos processos de controle externo deste Tribunal de Contas, ao contrário do que ocorre no âmbito civil, a revelia do responsável não gera a presunção de veracidade dos fatos a ele imputados, devendo eventual condenação estar embasada em provas robustas e contundentes que caracterizem e comprovem a conduta irregular, em homenagem à verdade material. Tal entendimento está assentado

em firme jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 2.535/2015 e 2.070/2015, do Plenário; 3.604/2015, da 1ª Câmara; 7.798/2015, 7.850/2016 e 8.809/2016, da 2ª Câmara).

23. Portanto, os efeitos da revelia do responsável no âmbito do TCU [não apresentação de defesa] apenas não inviabilizou a normal tramitação do processo, que seguiu seu fluxo ordinário de apuração.

24. No caso em tela, o DNOCS constatou a ausência de documentos que comprovassem o nexo entre a movimentação financeira dos recursos repassados e a realização da obra (peça 1, p. 67/68), sem os quais não foi possível demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais, remanescendo a responsabilidade sobre o débito do ex-prefeito (gestões 2005/2008 e 2009/2012), signatário do termo de convênio e ordenador de despesas (peça 1, p. 27/39 e 42/50).

25. Cabe lembrar que o gestor que subscreve o convênio contrai a responsabilidade pessoal pela observância de suas disposições, incluindo o ônus de comprovar a boa e correta aplicação dos recursos públicos recebidos (vide Acórdãos 2.435/2015-Plenário; 3.101/2016-TCU-1ª Câmara; e 5.374/2016-Segunda Câmara).

26. Nos processos relativos ao controle financeiro da Administração Pública, a culpa dos gestores por atos irregulares que causem prejuízo ao erário é legalmente presumida, ainda que não se configure ação ou omissão dolosa, admitida prova em contrário, a cargo do gestor. Na fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se, como princípio básico, a inversão do ônus da prova. Cabe ao gestor demonstrar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986). A boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos (vide Acórdãos 2.080/2013, do Plenário, 2.491/2016 e 3.623/2015, da 1ª Câmara; e 1.895/2014 e 1.577/2014, da 2ª Câmara).

27. Por fim, é de se esclarecer que a responsabilização do recorrente foi fundamentada na não comprovação da regular aplicação dos recursos públicos, e não na omissão do dever de prestar contas, conforme consta do item 9.2 do acórdão recorrido e do item 3 de seu voto condutor (peças 16/17).

28. Assim, não há como acolher as razões apresentadas.

Da análise dos documentos complementares à prestação de contas

Argumentos

29. O recorrente afirma que o objeto do convênio foi integralmente concluído, em favor da população, conforme inspeção realizada pelo DNOCS (peça 28, p. 8/9).

30. Alega que não há nos autos qualquer questionamento acerca de sobrepreço, o que demonstra congruência entre as despesas realizadas na obra e os valores de mercado. Por consequência, não houve dano ao erário (peça 28, p. 9/10).

31. Sustenta erro na análise do Tribunal, porquanto a documentação constante dos autos atesta a aplicação integral dos recursos recebidos na realização da obra, o que reflete a ausência de dano ao erário (peça 28, p. 10).

Análise

32. Sabe-se que, para a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados, faz-se mister a comprovação do nexo de causalidade (nexo financeiro) e da execução física. O débito de R\$ 256.500,00, valor total repassado, tem fundamento no aspecto financeiro (cujo nexo não foi comprovado), já que, no aspecto físico, o DNOCS aprovou 100% da execução, atendendo o plano de trabalho e as especificações técnicas (peça 1 p. 61/66).

Análise da execução financeira

33. Nos autos, tem-se a seguinte documentação referente ao objeto do convênio:
- (a) termo do convênio, plano de trabalho e 1º termo aditivo (peça 1, p. 27/39 e 42/50);
 - (b) cópia dos cheques nº 000.001, 000.003 a 000.013, da conta nº 18.680-4, agência 52, do Banco do Nordeste (peça 28, p. 17/27);
 - (c) extrato bancário da conta nº 18.680-4, da agência 52, do Banco do Nordeste (peça 28, p. 28/42);
 - (d) guia da previdência social, com recolhimento extemporâneo (peça 28, p. 43/47); e
 - (e) relatório de execução físico-financeira e demonstrativo de receita/despesa (peça 28, p. 15/16).
34. Os principais documentos apresentados nesta fase recursal não guardam relação com o convênio em tela. O extrato bancário e os cheques, ora exibidos, referem-se à conta bancária diferente da conta específica do convênio (conta corrente nº 9.872-8, agência 3919-5, Banco do Brasil - cláusula quarta, parágrafo primeiro, do Convênio 24/2007 - peça 1, p. 30).
35. A fim de subsidiar a análise do nexu causal, elabora-se a tabela referente à movimentação financeira de outra conta bancária do município de Forquilha/CE, conforme documentos apresentados pelo responsável (peça 28, p. 28/42):

Data	Histórico	Crédito	Débito	Saldo e aplicação financeira*
21/6/2011	TED	256.500,00		256.500,00
24/6/2011	Cheque 000.001		129.981,28	256.500,00* - 129.981,28 = 126.518,72
28/6/2011	Cheque 000.003		1.578,72	126.518,72* - 1.578,72 = 124.940,00
3/8/2011	Cheque 000.004		36.556,00	126.353,04* - 36.556,00 = 89.797,04
10/8/2011	Cheque 000.006		444,00	89.797,04* - 444,00 = 89.353,04
24/8/2011	Cheque 000.007		39.520,00	89.353,04* - 39.520,00 = 49.833,04
24/8/2011	Cheque 000.008		480,00	49.833,04 - 480,00 = 49.353,04
3/11/2011	Cheque 000.009		29.640,00	51.022,06* - 29.640,00 = 21.382,06
8/11/2011	Cheque 000.0010		360,00	21.382,06* - 360,00 = 21.022,06
6/12/2011	TED - contrapartida	7.695,00		21.208,99* + 7.695,00 = 28.903,99
6/12/2011	Cheque 000.011		24.265,28	28.903,99* - 24.265,28 = 4.638,71
7/12/2011	Cheque 000.012		294,72	4.670,44* - 294,72 = 4.375,72
20/12/2011	Cheque 000.013		4.375,72	4.375,72 - 4.375,72 = 0,00

36. Essa tabela foi elaborada com base no extrato bancário da conta nº 18680-4, agência 52, Banco do Nordeste (que não é a conta específica do convênio), nos cheques apresentados e no demonstrativo da receita e despesa. Assim, constam os seguintes créditos e débitos (peça 28, p. 16/42):

Créditos: Transferências bancárias dos recursos do Dnocs e da contrapartida (R\$ 256.500,00 e 7.695,00). Todos os créditos tiveram a imediata aplicação financeira; e

Débitos: cheques nº 000.001, 000.003 a 000.013 [peça 28, p. 28/42].

37. Os cheques nº 000.001(R\$ 129.981,28), 000.004 (R\$ 36.556,00), 000.007 (R\$ 39.520,00), 000.009 (R\$ 29.640,00) e 000.0011 (R\$ 24.265,28) foram emitidos em favor da **Construtora Náutica Comércio e Serviços Ltda.** Os cheques 000.003 (R\$ 1.578,72), 000.006 (R\$ 444,00), 000.008 (R\$ 480,00), 000.010 (R\$ 360,00) e 000.012(R\$ 294,72) tiveram como credor o próprio município. Por fim, há o cheque 000.013 (R\$ 4.375,72), cujo beneficiário consta “Guia de Recolhimento da União” (peça 28, p. 17/27).

38. Verifica-se que tais documentos não são capazes de comprovar o nexos financeiro entre os recursos repassados por meio do Convênio 24/2007 e a construção de passagens molhadas nas localidades de Cajazeiras da Luz, São Lourenço, Oficina e Tamanduá -, porquanto ausentes nos autos os documentos justificadores da emissão de todos esses cheques, como: boletins de medição, notas fiscais, recibos, comprovantes de recolhimento de ISS e do saldo bancário remanescente. Também não constam dos autos: o contrato do município, firmado com a Construtora Náutica; a relação de pagamentos; a conciliação bancária; e o processo licitatório.

39. A transferência [TED] recebida em 21/6/2011, no valor de R\$ 256.500,00, à conta 18.680-4, do Banco do Nordeste, de titularidade da Prefeitura Municipal de Forquilha/CE (peça 28, p. 28), sugere que os recursos do convênio foram transferidos da conta específica para esta outra conta bancária da prefeitura de Forquilha/CE.

40. A transferência de recursos de convênio de conta específica para outra conta do município impede a perfeita aferição do nexos de causalidade entre as despesas declaradas e os recursos federais voluntariamente transferidos ao ente. (vide Acórdãos 344/2015-TCU-Plenário, 3.948/2014-Primeira Câmara).

41. É obrigatória a manutenção das importâncias voluntariamente transferidas em conta bancária específica, para controle da aplicação dos recursos. E nas prestações de contas é exigida a apresentação do extrato bancário da conta corrente específica. (vide Acórdãos 5.609/2012-TCU-1ª Câmara, 774/2012-TCU- 1ª Câmara e 140/2008-TCU-2ª Câmara).

42. Oportuno observar que não houve qualquer justificativa por parte do responsável para a movimentação financeira ter ocorrido em outra conta bancária, em afronta ao termo do convênio e aos dispositivos legais pertinentes.

43. Portanto, se é certo que os recursos repassados entraram na conta específica, sendo transferidos para outra conta bancária do ente municipal, a partir da qual foram feitos diversos pagamentos, não há qualquer indício seguro sobre qual o destino que lhes foi dado.

44. A congruência entre a movimentação bancária e os comprovantes de despesas é elemento crucial para o estabelecimento do nexos de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos transferidos, indispensável para a aprovação das contas, fato que não ocorreu nestes autos.

45. Assim, não comprovado o nexos financeiro entre os recursos do convênio e as obras realizadas, remanesce o débito imputado ao responsável.

46. Desta feita, não há como acolher as razões apresentadas.

CONCLUSÃO

47. A revelia nos processos do TCU não gera a presunção de veracidade dos fatos imputados ao responsável. Sua consequência é o andamento normal do processo e eventual condenação do gestor público deve ser fundamentada em provas robustas que caracterizam a conduta irregular do responsável, em homenagem à verdade material, conforme encontra-se claramente demonstrado nestes autos.

48. Edmundo Rodrigues Júnior não conseguiu demonstrar, por meio dos documentos complementares ora apresentados, o nexu financeiro entre os recursos recebidos, por meio do Convênio 24/2007 (Siafi 603104), e as obras realizadas, remanescendo, portanto, o débito integral de R\$ 256.500,00.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

49. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise do recurso de reconsideração apresentado por Edmundo Rodrigues Júnior contra o Acórdão 3.504/2016-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento no artigo 33, da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer o recurso de reconsideração e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) retificar, por erro material, o subitem 9.2 do Acórdão 3.504/2016-Segunda Câmara, a fim de corrigir sua duplicidade; e
- c) dar ciência às partes, à Procuradoria da República no Estado do Ceará, aos órgãos/entidades interessados, bem como aos demais cientificados do acórdão recorrido.

Secretaria de Recursos/4ª Diretoria, em 6 de dezembro de 2016.

(assinado eletronicamente)

Marcelo T. Karimata

AUFC – Mat. 6532-3