

TC - 009.330/2013-5

Natureza: Tomada de Contas Especial (recurso de revisão)

Unidade Jurisdicionada: Município de Itororó/BA

Recorrente: Marco Antônio Lacerda Brito (115.709.545-34)

Advogado: Ana Maria Ferraz Cardoso (OAB/BA 36.443); procuração à peça 36, p.2

Sumário: Tomada de contas especial. Convênio. Execução parcial do objeto. Débito e multa. Recurso de revisão. Execução física satisfatória. Nexos entre recursos e despesas. Insuficiência de elementos probatórios. Considerações. Não Provimento.

INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Marco Antônio Lacerda Brito (peças 98-99) pelo qual contesta o Acórdão 3427/2014-TCU-1.^a Câmara, prolatado na Sessão Ordinária realizada em 24/6/2014 (peça 22).

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. considerar revel, para todos os efeitos, o sr. Marco Antônio Lacerda Brito, dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares as contas do sr. Marco Antônio Lacerda Brito, com fundamento no art. 16, III, 'b' e 'c' da Lei 8.443/1992, condenando-o ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados desde as datas indicadas, até a efetiva quitação do débito, abatendo-se a quantia já recolhida em 17/11/2006, no valor de R\$ 5.233,91 (cinco mil, duzentos e trinta e três reais e noventa e um centavos), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze dias), a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, (214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, na forma da legislação em vigor;

Valor (R\$)	Data
80.000,00	6/6/2002
1.353,90	6/9/2005

9.3. aplicar ao sr. Marco Antônio Lacerda Brito a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde já, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas;

9.5. remeter cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado da Bahia, em cumprimento ao disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, § 7º do RI/TCU.

HISTÓRICO

3. O presente processo cuidou originalmente de Tomada de Contas Especial - TCE instaurada pela Coordenação Regional da Fundação Nacional de Saúde na Bahia – Funasa/BA em

desfavor de Marco Antônio Lacerda Brito, ex-Prefeito Municipal de Ipororó/BA. O motivo para a apuração foi a impugnação parcial das despesas realizadas no âmbito do Convênio 2449/2001 (Siafi 443044) (peça 1, p. 31-45), celebrado com aquela prefeitura municipal.

4. O objeto do ajuste consistiu na construção de 146 melhorias sanitárias domiciliares (peça 1, p. 11-13), e o valor pactuado foi de R\$ 210.526,32, sendo R\$ 10.526,32 de contrapartida (peça 1, p. 37 e peça 3, p. 216). O período de vigência foi de 31/12/2001 a 3/8/2003 (peça 3, p. 396).

5. A Funasa concluiu no Relatório de Visita Técnica Final (peça 3, p. 50-58), no Parecer Técnico Final (peça 3, p. 60-62) e, ainda, pelo Parecer Financeiro 065/2001 (peça 3, p. 236-242), que apenas 60% do convênio foi executado. Dessa forma, o débito apurado correspondeu a R\$ 80.000,00 pela execução parcial, acrescidos de R\$ 2.526,91 referentes a contrapartida não comprovada e, finalmente, de R\$ 6.229,94 à título de despesas realizadas com os rendimentos da aplicação dos recursos recebidos no mercado financeiro, direcionados para o objeto pactuado, porém, sem a autorização da Funasa. E restou apurado um crédito de R\$ 5.233,91, valor devolvido aos cofres da autarquia concedente.

6. O Relatório Complementar de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 370-378) atribuiu o dano apurado nos moldes acima descritos ao Sr. Marco Antônio Lacerda Brito, ora recorrente, contudo considerou que a contrapartida não comprovada montava a R\$ 1.353, 90, e nesse sentido também se manifestou o Controle Interno no Relatório de Auditoria 11/2013 (peça 3, p. 398-400).

7. Em instrução inicial na Secex/BA foi proposta a citação do ex-prefeito (peça 4) pelos valores indicados no supracitado Parecer Financeiro 065/2001, entretanto, o diretor discordou, propondo considerar o valor de R\$ 1.353,90 ao invés de R\$ 2.526,91 referente à contrapartida (peça 5), recebendo a concordância do dirigente máximo da unidade técnica (peça 6). E nesses moldes foi então realizada a citação do Sr. Marco Antônio pelo Ofício 0774/2013-TCU/Secex-BA (peças 7 e 9).

8. As alegações de defesa (peças 8 e 10) foram analisada (peça 11), sendo inicialmente deferida prorrogação de prazo por 15 dias (peças 14 e 15), entretanto, o responsável não mais compareceu aos autos. Nesse passo, em manifestações seguintes (peças 16-18) a unidade técnica de origem propôs o julgamento das contas pela irregularidade, com a imputação de débito e aplicação de multa.

9. Tal proposta foi adotada pelo relator **a quo**, porém com ajuste no valor do débito para adequá-lo aos termos do ofício citatório, sendo esse o mérito finalmente adotado pelo Acórdão 3427/2014-TCU-1.^a Câmara ora recorrido.

10. Posteriormente foi apresentado recurso de reconsideração (peça 30), no qual argumentou-se que as obras foram concluídas após a vigência do ajuste. O Acórdão 3084/2015-TCU-1.^a Câmara (peça 58) conheceu do recurso e negou provimento em vista da ausência de provas sobre o argumentado. E, ainda, os Acórdãos 4390/2015 e 5278/2016 (peças 71 e 97), ambos também da 1.^a Câmara, receberam como meras petições expedientes (peças 63 e 93) apresentados como recursos.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

11. Em exame preliminar de admissibilidade esta secretaria propôs conhecer o recurso de Marco Antônio Lacerda Brito (peças 100-101), sem a atribuição de efeito suspensivo, o que foi ratificado por Despacho da Ministra Ana Arraes (peça 106).

EXAME DE MÉRITO

12. Delimitação do recurso

12.1. Constitui objeto do recurso de Marco Antônio Lacerda Brito definir se o Convênio 2449/2001 foi regular e integralmente executado.

13. **Da Execução do Convênio 2449/2001**

13.1. O recorrente argumenta que houve atrasos na execução do convênio por causa da burocracia e de dificuldades naturais de um pequeno município como Itororó/BA, por isso sendo apresentadas notas fiscais e cheques após o fim de sua vigência. Prossegue que os trabalhos levaram seis anos para a conclusão, contribuindo também temporais ocorridos na cidade.

13.2. Em anexo ao recurso constam o Parecer Técnico Final 2 e o Relatório de Visita Técnica Final 2, ambos de 15/8/2016, emitidos pela Coordenação Regional da Funasa na Bahia, (peça 99, p. 5-6 e p. 20-22), acompanhados de um relatório fotográfico (peça 99, p. 8-10 e 26-34) e de uma relação de beneficiários (peça 99, p. 22-25).

13.3. Há também o Relatório de Vistorias de Convênios, da própria prefeitura municipal de Itororó/BA, de 14/9/2015, acompanhado de relatório fotográfico, e que ao final recomenda nova visita da Funasa para verificação da conclusão das obras (peça 99, p. 12-17).

Análise

13.4. O Plano de Trabalho aprovado pela Funasa conforme consta dos autos (peça 1, p. 11-13) contém descrição sucinta das despesas a serem realizadas para a construção de 146 módulos sanitários: pessoal, material de consumo, serviços de terceiros pessoa física/jurídica e construção.

13.5. O Relatório de Visita Técnica Final 2, de 15/8/2016, agora trazido aos autos pelo recorrente, informa (peça 99, p. 20-21) que foram construídos no total 166 módulos ao invés de 151 que estariam previstos, ou seja, 15 (quinze) além do previsto e 20 (vinte) acima do informado no plano de trabalho, como visto alhures. Ainda, que tal acréscimo de 15 (quinze) módulos sanitários serviram para, salvo engano, compensar serviços não executados, que teriam totalizado R\$ 108.276,40.

13.6. O documento de 2016 esclarece que algumas fossas sépticas e sumidouros não foram executados em alguns módulos por falta de espaço físico e devido ao lençol freático alto, sendo encontrada outra solução para o bom funcionamento dos módulos. As fossas e os sumidouros não construídos somariam, respectivamente, 67 (sessenta e sete) e 68 (sessenta e oito) unidades.

13.7. Por sua vez, o Relatório de Visita Técnica Final, de 6/9/2005, que subsidiou a fase interna da tomada de contas especial na Funasa, informa (peça 1, p. 118) que nos módulos até então executados - totalizando 60% do previsto para o convênio - 11 (onze) fossas e 13 (treze) sumidouros não foram construídos.

13.8. Assim, se considerarmos que eram previstos 146 módulos no total, faltavam então cerca de 60 módulos - ou 40% - e portanto, 60 (sessenta) fossas e sumidouros. Esse número somado àquelas 11 (onze) fossas e 13 (treze) sumidouros totalizam, respectivamente, 71 (setenta e um) e 73 (setenta e três) unidades, ou seja, números próximos das 67 (sessenta e sete) fossas e 68 (sessenta e oito) sumidouros faltantes como descrito no Relatório de Visita Técnica Final 2.

13.9. Em resumo, sob o aspecto da execução física do convênio, se considerado que o último relatório emitido incluiu a construção de supostos 15 (quinze) módulos adicionais ao inicialmente previsto, a discrepância entre os números acima seria aceitável.

13.10. Essa situação poderia ensejar, em tese, a irregularidade das contas tão somente com a aplicação da sanção de multa com fulcro no artigo 58 da Lei Orgânica/TCU. O seguinte enunciado do Acórdão 4215/2014-TCU-2.^a Câmara, extraído da ‘Jurisprudência Seleccionada’ no portal do TCU, bem se amolda ao presente caso:

O atingimento intempestivo da finalidade pactuada mediante convênio, com prejuízo à população em decorrência da demora para a conclusão do objeto, embora não configure débito, é ilícito grave, que enseja a responsabilização do gestor, com o julgamento pela irregularidade das contas, bem como sua apenação com multa.

13.11. No entanto, os elementos que se extraem dos autos, entende-se, não permitem vislumbrar com clareza suficiente o necessário nexos entre recursos geridos e despesas. Tal elemento é considerado essencial pela jurisprudência do tribunal, como descrito na ementa do Acórdão 8800/2016-TCU-2.^a Câmara:

Acórdão 8800/2016-TCU-2.^a Câmara

A jurisprudência deste Tribunal aplicável às transferências de recursos federais por meio de convênios é no sentido de que 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 (Acórdãos ns. 386/2008 - Plenário, e 2.018/2007, 6.358/2012, 5.206/2016, todos da 2.^a Câmara, entre outros julgados).

13.12. Assim, os R\$ 108.276,40 acima mencionados como o total financeiro dos serviços não prestados ao final da execução do ajuste diferem em muito dos R\$ 80.000,00 de débito apurado nas contas especiais, ressaltando eventual equívoco de interpretação sobre esse ponto decorrente da comparação entre relatórios de teores um tanto díspares emitidos em 2005 e 2016, ou seja, um intervalo de onze anos de diferença.

13.13. Ademais, segundo argumentado no recurso em exame, as obras foram concluídas em 6 (seis) anos (peça 99, p. 2), ou seja, em 2007, vez que o ajuste começou a vigor em 31/12/2001. Porém, apenas em 14/9/2015 foi emitido o Relatório de Vistorias de Convênios, da própria prefeitura municipal de Itororó/BA, quando o ora recorrente novamente exercia o cargo de prefeito municipal, e tal documento, como visto, recomendou fosse realizada nova vistoria pela Funasa (peça 99, p. 12-17).

13.14. Ainda, em 2010, a Funasa notificou a prefeitura para que fossem sanadas pendências nas contas do ajuste, dentre elas os pagamentos com cheques no valor de R\$ 70.000,00, de 11/6/2002, e R\$ 71.783,34, de 2/1/2003, sem o seu lançamento na relação de pagamentos (peça 1, p. 213 a 215 e p. 297 e seguintes e peça 3, p. 224), sem o registro nos autos do esclarecimento desse ponto.

13.15. A propósito, o Voto que orientou o Acórdão 3084/2015-TCU-1.^a Câmara, proferido no presente processo, já havia abordado sobre a questão do nexos em comentário:

11. No caso, verifico que o débito imputado ao recorrente teve como origem a parcela do objeto da avença (40%) cuja execução não ficou comprovada, conforme vistoria realizada pela Funasa, em setembro de 2005. Ademais, foi imputada a ele a parcela da contrapartida não aplicada na consecução do objeto do convênio, nos termos do art. 7º, inciso XIII, da Instrução Normativa-STN 1/1997.

12. Conforme a relação de pagamentos juntada à prestação de contas final do convênio, o montante de R\$ 199.308,30, ou 96,7% do total gasto na avença, foi despendido entre 1/6/2002 e 5/11/2004. Ou seja, apesar de a Funasa ter atestado a execução de apenas 60% do convênio em setembro de 2005, o então Prefeito atestou, na prestação de contas da avença, a

realização de pagamentos correspondentes à quase integralidade da avença em período anterior à vistoria.

13. Dessa forma, considerando que o recorrente não trouxe aos autos documentos comprobatórios que infirmem as conclusões do órgão concedente, inclusive em sede recursal, não vislumbro razão jurídica para modificar o juízo firmado na decisão recorrida.

14. Com relação à inundação que supostamente danificou parte do que fora realizado, impedindo a realização de nova vistoria, além de o Sr. Marco Antônio Lacerda Brito não ter feito prova da ocorrência de tal evento natural, tal circunstância não se mostra relevante para o deslinde da matéria, **uma vez que permanece sem justificativa a incompatibilidade entre a execução física e a financeira da avença, conforme exposto nos itens 11 e 12.**

15. Da mesma forma, o pedido para que seja realizada nova inspeção no local das obras carece de utilidade processual, **ante a impossibilidade de se estabelecer um vínculo entre os recursos do convênio, debitados da conta específica entre junho de 2002 e novembro de 2004, e a obra supostamente executada após a vistoria da Funasa.**

CONCLUSÃO

14. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) a aparente execução física satisfatória do Convênio 2499/2001 ensejaria, em tese, a conversão do débito imputado na sanção de multa, com fulcro no artigo 58 da Lei Orgânica/TCU;

b) não se constata, entretanto, a presença de elementos probatórios capazes de identificar satisfatoriamente o necessário nexo entre recursos e despesas.

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

15. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Marco Antônio Lacerda Brito contra o Acórdão 3427/2014-TCU-1.^a Câmara propondo-se, com fundamento nos artigos 32, I e 33, da Lei 8.443/1992, e artigo 285, do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar conhecimento ao recorrente e aos demais interessados da decisão que vier a ser proferida.

TCU/Secretaria de Recursos, em 10/04/2017.

Roberto Orind

Auditor Federal de Controle-Externo, mat. 3833-4.