

GRUPO I – CLASSE I – 2ª Câmara

TC 023.793/2015-5

Natureza: Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Município de Forquilha/CE.

Recorrente: Edmundo Rodrigues Júnior (112.660.903-04).

Interessado: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (00.043.711/0001-43).

Representação legal: Felipe Bastos Sales (OAB/CE 33.777),
procuração à peça 28, p. 12.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES DE FORTALECIMENTO DE INFRAESTRUTURA HÍDRICA NO MUNICÍPIO. INCOMPLETUDE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE QUANTO AO ASPECTO FINANCEIRO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ARGUIÇÃO DE PREJUÍZO À DEFESA ANTE POSSÍVEL ATRIBUIÇÃO DE EFEITOS INDEVIDOS AO INSTITUTO DA RELEVIA NESTE TRIBUNAL. IMPROCEDÊNCIA. PRINCÍPIO DA VERDADE MATERIAL. AFASTAMENTO DA TESE DE PRESUNÇÃO DE VERACIDADE. REALIZAÇÃO DE EXAME TÉCNICO COM BASE NO CONJUNTO PROBATÓRIO DOS AUTOS. JUNTADA DE NOVOS DOCUMENTOS. FALTA DE NEXO DE CAUSALIDADE. MANUTENÇÃO DA SITUAÇÃO ORIGINAL. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos – Serur (peça 37), acolhida pelo corpo dirigente da unidade técnica (peças 38 e 39), que contou, ainda, com a anuência do Ministério Público junto a este Tribunal (peça 40):

“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 nexó 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 nexó 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 n° 000.001, 000.003 a 000.013, da conta n° 18.680-4, agência 52, do Banco do Nordeste (peça 28, p. 17/27);

(c) extrato bancário da conta n° 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 n° 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 nexos 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 n° 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 n° 000.001, 000.003 a 000.013 [peça 28, p. 28/42].

37. Os cheques n° 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 nexo 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 nexo 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 nexo 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 nexo 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 nexo 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.”

É o Relatório.