

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 025.094/2014-9

Natureza: Tomada de Contas Especial

Responsáveis: Augusto Bezerra Cavalcanti (ex-prefeito) e Geraldo de Oliveira (ex-secretário municipal de finanças)

Unidade: Prefeitura Municipal de Bananeiras/PB

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. CONSTRUÇÃO DE UNIDADE DE SAÚDE. AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE. MOVIMENTAÇÃO INDEVIDA DOS RECURSOS. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

## RELATÓRIO

Em exame tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em desfavor do ex-prefeito do Município de Bananeiras/PB, Augusto Bezerra Cavalcanti, pela impugnação parcial das despesas realizadas com recursos de convênio para a construção de unidade de saúde e aquisição de equipamentos e de materiais permanentes, visando o fortalecimento do Sistema Único de Saúde.

2. Transcrevo, a seguir, a instrução elaborada pela Secex/PB, que recebeu a anuência do corpo diretivo da unidade técnica:

### “HISTÓRICO

2. A proposta de celebração do convênio apresentada pelo conveniente (peça 2, pp. 7-147 e 165-389) descreveu no seu plano de trabalho, aprovado em 24/3/2004 (peça 3, pp. 42-46), o objeto conveniado como sendo a ‘construção e aquisição de equipamentos para uma Unidade do Saúde da Família’ que, com os ajustes determinados pelo conveniente, importou no valor de R\$ 376.772,42, sendo R\$ 208.532,84 para custear a construção do prédio da unidade, com área de 289 m<sup>2</sup>, e R\$ 158.437,23 para a aquisição de equipamentos e material permanente. O concedente emitiu pareceres técnicos aprovando a execução da obra, sem data (peça 2, pp. 153-159), e a aquisição de equipamentos e material permanente em 26/5/2004 (peça 2, p. 397).

3. O convênio 84/2004/FNS (Siafi 500523) foi celebrado em 29/3/2004, com vigência inicial até 24/3/2005 (peça 3, pp. 24-40), posteriormente prorrogado de ofício sucessivamente até 3/10/2005 (peça 3, p. 54), 3/11/2006 (peça 3, p. 56), 18/11/2007 (peça 3, p. 58) e 24/10/2008 (peça 3, pp. 60-62).

4. Ao final dos exames promovidos pelo Fundo Nacional de Saúde, em sede de tomada de contas especial, foi emitido o Relatório Completo do Tomador de Contas Especial 305/2011, em 15/9/2011 (peça 6, pp. 216-228), confirmando as irregularidades apontadas no Parecer Gescon 7668/2009, concluindo pela não comprovação do valor total repassado de R\$ 84.068,01, cujo montante atualizado até 15/9/2015 era de R\$ 239.906,59 (peça 6, pp. 230-234), inscrevendo-se naquela data a responsabilidade de Augusto Bezerra Cavalcanti Neto por este valor no Siafi (peça 6, p. 236).

5. A Secretaria Federal de Controle Interno, ratificando o Relatório Completo do Tomador de Contas Especial 305/2011, emitiu o Relatório de Auditoria em 21/5/2014, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Controle Interno em 22/5/2014, no sentido da irregularidade das contas (peça 6, pp. 250-255), e a autoridade ministerial competente declarou ter tomado conhecimento de tais conclusões em 6/8/2014 (peça 6, p. 256). Os presentes autos foram autuados nesta Corte de Contas em 19/9/2014.

6. No âmbito deste Tribunal, acolhida a proposta contida na instrução de 7/2/2015 (peça 7), conforme despacho do Ministro-Relator exarado em 3/5/2017 (peça 9), foram promovidas as citações de Augusto Bezerra Cavalcanti Neto (CPF 139.379.364-91), prefeito municipal à época, mediante Edital 048/2017-TCU/SECEX-PB, de 3/7/2017 (peça 17), publicado no DOU de 4/7/2017 (peça 18), após tentativa frustrada mediante Ofício 774/2017-TCU/SECEX-PB, de 31/5/2017 (peças 10, 12 e 14); e de Geraldo de Oliveira (CPF 059.538.714-49), secretário de finanças à época, mediante Ofício 0775/2017-TCU/SECEX-SE, de 31/5/2017 (peça 11), recebido em 19/6/2017 (peça 13), tendo os responsáveis permanecido silentes.

#### EXAME TÉCNICO

7. Preliminarmente, importa observar que foi preenchido o requisito constante dos arts. 3º e 4º da Instrução Normativa TCU 71/2012, que trata da necessidade de esgotamento das medidas cabíveis no âmbito administrativo interno do Fundo Nacional de Saúde antes da instauração de uma Tomada de Contas Especial, pois esse fundo adotou providências visando à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano, propondo o imediato ressarcimento ao erário (peça 5, pp. 358-360 e pp. 386-388).

8. Registre-se que os fatos geradores tidos como irregulares na execução do presente convênio, referentes às transferências dos recursos conveniados para outras contas correntes, ocorreram no exercício de 2004, tendo se operado a prescrição da pretensão punitiva por este Tribunal, que se dá no prazo de dez anos a contar dos fatos geradores tidos como irregulares, em conformidade com o prazo previsto no art. 205 do Código Civil e com a orientação expedida pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário. Isso vale inclusive para possível irregularidade atrelada ao dever de licitar, razão pela qual se deixa de apurá-la.

9. A irregularidade pela qual os responsáveis foram citados foi a seguinte:

Ato impugnado: não comprovação da boa e regular aplicação de parcela dos recursos federais transferidos ao Município de Bananeiras/PB, no exercício de 2004, em virtude das transferências de recursos financeiros da conta corrente específica do Convênio 84/2004-FNS (Siafi 500523), ou de sua conta poupança associada, para outras contas correntes de titularidade da prefeitura conveniente, não demonstrando o nexo de causalidade entre os valores transferidos a maior e o fim a que eles se destinavam, ou, até mesmo, com desvio de finalidade, pois não há como se afirmar que os valores transferidos foram realmente utilizados na consecução do objeto pactuado ou em prol do município.

Condutas e nexos causais:

a) do ex-prefeito, autorizou diretamente ou indiretamente, mediante subordinado hierárquico, as transferências de recursos financeiros da conta corrente específica do convênio, ou de sua conta poupança associada, para outras correntes de titularidade da prefeitura conveniente, não demonstrando o nexo de causalidade entre os valores transferidos a maior e o fim a que eles se destinavam, ou, até mesmo, com desvio de finalidade, pois não há como se afirmar que os valores transferidos foram realmente utilizados na consecução do objeto pactuado ou em prol do município (conduta); o que propiciou a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, dando causa ao dano ao erário, obrigando-se, portanto, à sua reparação (nexo).

b) do ex-secretário, autorizou diretamente as transferências de recursos financeiros da conta corrente específica do convênio, ou de sua conta poupança associada, para outras correntes de titularidade da prefeitura conveniente, não demonstrando o nexo de causalidade entre os valores transferidos a maior e o fim a que eles se destinavam, ou até mesmo em desvio de finalidade, pois não há como se afirmar que os valores transferidos foram realmente utilizados na consecução do objeto pactuado ou em prol do município (conduta); o que propiciou a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, dando causa ao dano ao erário, obrigando-se, portanto, à sua reparação (nexo).

Evidências: extratos bancários das contas correntes e relação bancária das contas movimentadas pela prefeitura (peça 3, p. 150-152, 262, 264, 374-376, 380 e 394; peça 4, p. 4, 6, 8, 16, 20, 22, 40, 102, 104-106, 110 e 136).

*Dispositivos violados: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c. o art. 66 do Decreto 93.872/1986; arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; art. 20 da IN/STN 01/1997.*

*Valores do débito e datas de ocorrência:*

| <i>Data</i> | <i>Débito (R\$)</i> | <i>Crédito (R\$)</i> |
|-------------|---------------------|----------------------|
| 5/8/2004    | 29.000,00           |                      |
| 5/8/2004    | 16.921,57           |                      |
| 6/8/2004    | 15.000,00           |                      |
| 9/8/2004    | 54.540,27           |                      |
| 11/8/2004   |                     | 29.000,00            |
| 24/8/2004   | 29.000,00           |                      |
| 24/8/2004   | 66.000,00           |                      |
| 31/8/2004   |                     | 5.000,00             |
| 31/8/2004   |                     | 10.000,00            |
| 8/9/2004    |                     | 2.000,00             |
| 29/9/2004   | 2.000,00            |                      |
| 2/12/2004   |                     | 52.534,44            |
| 30/12/2004  | 300,00              |                      |

*10. As transferências irregulares dos recursos do convênio em apreço para outras contas da Prefeitura Municipal de Bananeiras, bem como as respectivas responsabilidades solidárias, que deram azo às citações, foram objeto de percuente análise nos seguintes itens da instrução de peça 7, quanto:*

*a) aos valores do débito e datas de ocorrências identificadas no item anterior (itens 17 e 18 da instrução de peça 7);*

*b) à transferência dos recursos da conta do convênio para outra conta da prefeitura ter impossibilitado o acompanhamento da movimentação financeira do convênio e o estabelecimento do nexo de causalidade entre as ações executadas e os recursos conveniados (item 19.4 da instrução de peça 7);*

*c) ao não acolhimento das alegações do gestor, no âmbito da fase interna da tomada de contas especial, de que o Município de Bananeiras é que deveria devolver os recursos transferidos, pois não se comprovou o destino final dado a estes recursos; tratando-se de uma argumentação genérica, sem identificar com clareza a fonte dos recursos, a documentação comprobatória apresentada pelo gestor para justificar pagamentos, com desvio de finalidade (gratificação de serviços prestados, folhas de pagamento dos auxiliares de serviços gerais, salário família, locação de imóvel, contas telefônicas e de energia elétrica) e com pessoal da área da saúde, não tendo como associá-la aos recursos saídos da conta corrente do convênio em apreço (item 20 da instrução de peça 7);*

*d) à pertinência da responsabilidade solidária do Secretário de Finanças, Geraldo de Oliveira, que teria autorizado a transferência de valores do convênio em apreço, gerenciava todas as contas e fazia as movimentações, pois, conquanto não tenha sido notificado na fase interna da tomada de contas especial e tenha decorrido mais de dez anos dos fatos geradores, os elementos presentes nos autos autorizam a concluir que não há prejuízo ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa (item 21 da instrução de peça 4).*

*11. Após as citações de Augusto Bezerra Cavalcanti Neto, mediante Edital 48/2017-TCU/SECEX-PB (peça 17), publicado no DOU de 4/7/2017 (peça 18), e de Geraldo de Oliveira, mediante Ofício 775/2017-TCU/SECEX-PB (peça 11), recebido em 19/6/2017 (peça 13), os responsáveis não atenderam às citações e não se manifestaram quanto às irregularidades verificadas. Operam-se, portanto, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

11.1 Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir de prova existente no processo ou para ele carreada.

11.3 Ao não apresentarem suas defesas, os responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob suas responsabilidades, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, em observância ao contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.'

11.4 Configuradas suas revelias frente às citações deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, considerados os elementos existentes nos autos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade de suas contas.

11.5 Em se tratando de processo em que as partes interessadas não se manifestaram acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé nas condutas dos responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme combinação dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU.

11.6 Esse entendimento está amparado nos Acórdãos 133/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Bruno Dantas; 2.455/2015-1ª Câmara, rel. Bruno Dantas; 3.604/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Bruno Dantas; 5.070/2015-2ª Câmara, rel. André de Carvalho e 2.424/2015-TCU-Plenário, rel. Benjamin Zymler.

## CONCLUSÃO

12. Tendo como base as informações apresentadas no histórico e a análise empreendida no exame técnico da presente instrução, foi comprovada e não justificada a ocorrência de irregular transferência de recursos da conta específica do convênio, ou de sua conta poupança associada, para outras contas correntes da prefeitura municipal de Bananeiras/PB, sem comprovação da despesa realizada.

13. Os responsáveis, ao gerirem os recursos transferidos mediante convênio 84/2004 (Siafi 500523), no exercício de 2004, tinham o dever legal de aplicar os recursos no objeto para o qual se destinavam e de prestar contas, movimentando-o exclusivamente na conta corrente específica do convênio, com documentação idônea, para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos, sendo a transferência dos recursos para outras contas de titularidade da prefeitura conveniente uma afronta legal que tornou impossível acompanhar a movimentação financeira do convênio, não tendo a apresentação de documentação comprobatória e de processos de despesas genéricos constituído indício seguro sobre qual o destino que lhes foi dado, caracterizando condutas reprováveis e caracterizadoras da existência dos débitos correspondentes.

13.1 A responsabilização de Augusto Bezerra Cavalcanti Neto (CPF 139.379.364-91) advém da seguinte conduta: (a) autorizou diretamente ou indiretamente, mediante subordinado hierárquico, as transferências de recursos financeiros da conta corrente específica do convênio, ou de sua conta poupança associada, para outras correntes de titularidade da prefeitura conveniente, não demonstrando o nexo de causalidade entre os valores transferidos a maior e o fim a que eles se destinavam, ou até mesmo em desvio de finalidade, pois não há como se afirmar que os valores transferidos foram realmente utilizados na consecução do objeto pactuado ou em prol do município; o que propiciou a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, dando causa ao dano ao erário, obrigando-se, portanto, à sua reparação.

13.2 A responsabilização de Geraldo de Oliveira (CPF 059.538.714-49) advém da seguinte conduta: (a) autorizou diretamente as transferências de recursos financeiros da conta corrente específica do convênio, ou de sua conta poupança associada, para outras correntes de titularidade da

prefeitura conveniente, não demonstrando o nexo de causalidade entre os valores transferidos a maior e o fim a que eles se destinavam, ou até mesmo em desvio de finalidade, pois não há como se afirmar que os valores transferidos foram realmente utilizados na consecução do objeto pactuado ou em prol do município; o que propiciou a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, dando causa ao dano ao erário, obrigando-se, portanto, à sua reparação.

14. Assim, devem as presentes contas ser julgadas irregulares, com a condenação em débito, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', e 19, **caput**, da Lei 8.443/1992, ante a gravidade dos fatos mencionados no item 9 da presente instrução, com remessa de cópia dos elementos pertinentes ao Ministério Público da União, atendendo, assim, ao disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

15. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Excelentíssimo Ministro-Relator José Múcio Monteiro, propondo:

a) declarar a revelia de Augusto Bezerra Cavalcanti Neto (CPF 139.379.364-91), prefeito de Bananeiras/PB à época, e de Geraldo de Oliveira (CPF 059.538.714-49), Secretário de Finanças à época, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos I, III e IV, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas de Augusto Bezerra Cavalcanti Neto (CPF 139.379.364-91) e de Geraldo de Oliveira (CPF 059.538.714-49), e condená-los solidariamente ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia já ressarcida, na forma prevista na legislação em vigor:

| Data        | Débito (R\$) | Crédito (R\$) |
|-------------|--------------|---------------|
| 5/8/2004    | 29.000,00    |               |
| 5/8/2004    | 16.921,57    |               |
| 6/8/2004    | 15.000,00    |               |
| 9/8/2004    | 54.540,27    |               |
| 11/8/2004   |              | 29.000,00     |
| 24/8/2004   | 29.000,00    |               |
| 24/8/2004   | 66.000,00    |               |
| 31/8/2004   |              | 5.000,00      |
| 31/8/2004   |              | 10.000,00     |
| 8/9/2004    |              | 2.000,00      |
| 29/9/2004   | 2.000,00     |               |
| 2/12/2004   |              | 52.534,44     |
| 30/12/2004  | 300,00       |               |
| Total (R\$) | 212.761,84   | 98.534,44     |

Débito atualizado até 19/10/2017 (e-TCU): 240.864,67.

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

d) autorizar, desde logo e caso solicitado, o pagamento das dívidas dos responsáveis, em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal,

*atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;*

*e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República na Paraíba, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, para adoção das medidas que entender cabíveis; e*

*f) autorizar, com fundamento no art. 169, inciso III, do RI/TCU, a Secex/PB a proceder ao arquivamento do presente processo após as comunicações processuais cabíveis, o trânsito em julgado do Acórdão a ser proferido e a instauração de cobrança executiva, se necessária.”*

3. O MPTCU, em cota singela, anuiu à proposta da unidade técnica, destacando que “a transferência entre contas bancárias geridas pelo município e a perda da capacidade de comprovar a boa e regular gestão das importâncias repassadas” foram, também, objeto de análise dos TC 003.043/2012-6 (Convênio 573/2004) e 020.774/2009-3 (Convênio 67/2003).

É o relatório.