

GRUPO I – CLASSE I – 2ª Câmara

TC 003.243/2015-0

Natureza: Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Cacimba de Areia - PB

Responsáveis: Inácio Roberto de Lira Campos (686.893.574-91);
Ji Construções Cíveis Ltda (07.149.739/0001-09).

Interessado: Fundação Nacional de Saúde (26.989.350/0001-16).

Representação legal: Alysson Cássio Barbosa da Silva (14.233/OAB-PB) e outros, representando Inácio Roberto de Lira Campos.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS. REVELIA. CONTAS IRREGULARES COM DÉBITO E MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. AUSÊNCIA DE RELAÇÃO ENTRE OS ATRASOS E A OBRIGAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO INTEGRAL DA OBRA E DA APRESENTAÇÃO DAS CONTAS DA PARCELA FINAL. COMPROVAÇÃO DE DEVOLUÇÃO DE VALORES RELATIVOS À ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTOS. PROVIMENTO PARCIAL.

RELATÓRIO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por interposto por Inácio Roberto de Lira Campos, ex-prefeito do Município de Cacimba de Areia-PB, contra o Acórdão 4.332/2018 – TCU - 2ª Câmara.

2. Transcrevo a seguir instrução elaborada por auditor da Secretaria de Recursos – Serur (peça 100):

“INTRODUÇÃO

Cuida-se de recurso de reconsideração (peça 74) em processo de tomada de contas especial interposto por Inácio Roberto de Lira Campos, ex-prefeito do Município de Cacimba de Areia-PB, buscando impugnar o Acórdão 4.332/2018-TCU-2ª Câmara (peça 58), por meio do qual o responsável teve suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito e multa, em razão de irregularidades na execução de melhorias sanitárias domiciliares na localidade.

2. *Eis o extrato das decisões recorridas (Acórdão 4.332/2018-TCU-2ª Câmara – peça 58):*

Acórdão 4.332/2018-TCU-2ª Câmara (peça 58)

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes à Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde em desfavor de Inácio Roberto de Lira Campos, ex-prefeito do município de Cacimba de Areia-PB (Gestões 2005-2008 e 2009-2012), em razão de irregularidades na prestação de contas do Convênio 1.436/2005 (SIAFI 556638), tendo como objeto a execução de melhorias sanitárias domiciliares, com construção de setenta módulos, na área rural;

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

9.1. *com fulcro nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas “a” e “c”; 19, caput; e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas de Inácio Roberto de Lira Campos (686.893.574-91) e da empresa JI Construções Civis Ltda. (07.149.739/0001-09), e condená-los ao pagamento das quantias especificadas a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a data da efetiva quitação, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação do presente acórdão, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento do débito aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;*

9.1.1. *débito de responsabilidade do Sr. Inácio Roberto de Lira Campos, em razão da inexecução parcial do objeto, sem a devolução, ao órgão concedente, do saldo não executado:*

<i>Data</i>	<i>Valor (R\$)</i>
7/11/2006	9.560,06
28/7/2010	26.000,00

9.1.2. *débito solidário dos responsáveis Inácio Roberto de Lira Campos e empresa JI Construções Civis Ltda., em razão da liquidação irregular de despesa, com pagamento por serviços não executados:*

<i>Data</i>	<i>Valor (R\$)</i>
13/11/2006	21.828,20

9.2. *aplicar ao responsável Inácio Roberto de Lira Campos a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da dívida ao 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;*

9.3. *autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;*

9.4. *autorizar o pagamento parcelado das dívidas, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, fixando o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação do acórdão, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada parcela os respectivos encargos, na forma prevista na legislação em vigor;*

9.5. *alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno do TCU;*

9.6. *remeter cópia da presente deliberação à Procuradoria Regional da República no estado da Paraíba, para as providências cabíveis, nos termos do § 7º, in fine, do art. 209 do Regimento Interno do TCU.*

HISTÓRICO

3. *O responsável, exercendo a função pública de Prefeito Municipal no período de 2005-2012, firmou o Convênio 1436/2005 com a Funasa para a construção de 70 módulos sanitários, conforme relação de beneficiários contida no processo (peça 2, p. 102-108).*
4. *Após o encerramento do prazo do convênio, foi realizado o Parecer Técnico Conclusivo 319/2013 (peça 4, p. 69-71), que atestou a execução parcial do convênio, com a construção de apenas 45 módulos sanitários, importando prejuízo de R\$ 46.423,00 (64,29%).*
5. *Também foi expedido o parecer de aprovação parcial 127/2013 (peça 5, p. 190-192), indicando irregularidades adicionais: ausência de prestação de contas da terceira parcela (R\$ 26.000,00), ausência de devolução do saldo de convênio no valor de R\$ 9.693,61 e ausência de comprovação de aplicação de contrapartida (R\$ 1.723,23).*

6. Após o devido processo legal, o responsável foi responsabilizado no âmbito da Corte de Contas quanto à ausência da prestação de contas da terceira parcela (R\$ 26.000,00), à antecipação injustificada de pagamentos (R\$ 9.560,06) e à execução à menor das obras sanitárias (R\$ 21.828,20), conforme indicado nos itens 7, 8 e 13 da instrução que subsidiou a decisão ora recorrida (peça 54).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. Nenhuma divergência a ser apontada quanto à proposta positiva de admissibilidade contida nas peças 90 e 91 e acolhida pelo e. Relator Min. João Augusto Ribeiro Nardes (peça 93).

EXAME DE MÉRITO

8. Delimitação

9. É objeto do recurso analisar:

- a) a possibilidade de produção probatória no período em que o gestor não estava na função pública;
- b) os efeitos dos atrasos dos repasses nas irregularidades identificadas;
- c) a valoração dos relatórios realizados pela Funasa em relação às irregularidades imputadas;
- d) os fundamentos da condenação em relação à devolução de valores à conta específica do convênio, bem como a ocorrência de dano ao erário.

10. Da prova produzida pela Funasa em período em que o responsável não exercia a função pública

11. Alega o recorrente que não exercia a função pública na época da realização do parecer técnico final conclusivo (12/4/2013), sendo que os técnicos da Funasa não foram conduzidos aos locais corretos das obras. Ressalta o recorrente a possibilidade de que os módulos possam ter sido destruídos, inutilizados ou modificados pelos próprios beneficiários.

Análise

12. Os documentos que subsidiam a formação do processo de tomada de contas especial, particularmente as constatações in loco realizadas pela Funasa (relatórios e pareceres técnicos) possuem uma força probante indiciária, ainda que não realizadas em período em que o recorrente não mais exercia a função pública, uma vez que compete ao recorrente, no curso da fase externa do processo, provar eventual defeito na elaboração dos relatórios técnicos.
13. Se existe um registro explícito no Relatório de 3/7/2013 que foram visitados todos os 70 módulos sanitários domiciliares (peça 4, p. 71), em conjunto com a relação de beneficiários encaminhada pela Prefeitura no projeto inicial (peça 2, p. 102-108), as declarações dos servidores públicos estão acobertadas pela presunção de legitimidade do ato administrativo, exigindo a produção de provas em sentido contrário por parte do recorrente.
14. Não é despiciendo recordar a desnecessidade de citação ou a notificação do responsável na fase interna da TCE, uma vez que a valoração da prova ocorre apenas na fase externa do procedimento. Ou seja, a título de comparação, pode-se afirmar que a fase interna da tomada de contas especial se assemelha ao inquérito policial, enquanto sua fase externa, conduzida pelo TCU, ao processo judicial, como explicitado no julgamento do Acórdão 653/2017-TCU-2a Câmara (Rel. Min. Augusto Nardes):

A ausência de notificação do responsável na fase interna do processo de tomada de contas especial não implica vício, porquanto a fase interna constitui procedimento inquisitório de coleta de provas, assemelhado ao inquérito policial, e a fase externa, que se inicia com a autuação do processo no TCU, é que garante o direito à ampla defesa e ao contraditório.

15. Portanto, se existe alegado defeito no elemento probatório produzido na fase interna do processo de tomada de contas especial, cumpre ao recorrente fazer a prova de construção dos módulos sanitários restantes ou a prova de falha no relatório da Funasa, bem como a prova de apresentação das contas da fase final (3ª parcela do convênio).

16. **Dos efeitos das prorrogações sucessivas e da obrigação de prestação de contas pelo responsável**
17. *Assevera o recorrente a ocorrência de atrasos nos repasses dos recursos públicos, motivando o retardamento na execução das obras de melhorias sanitárias.*

Análise

18. *Não existe relação entre os atrasos nos repasses dos recursos e eventual ausência de apresentação das contas da terceira parcela do ajuste, bem como o pagamento antecipado à empresa licitada, uma vez que os atrasos nos repasses de recursos públicos importaram aditivos contratuais (peça 2, p. 46, 50, 56), prorrogando a vigência do convênio e permitindo a manutenção do cronograma executivo apresentado no início.*
19. *Ademais, considerando que a irregularidade está pautada na ausência de prestação de contas da terceira parcela e na execução parcial das obras sanitárias, não é possível o julgamento de regularidade das contas por força dos atrasos na entrega dos recursos por parte da União.*
20. **Dos relatórios técnicos e demais elementos probatórios relacionados à comprovação da aplicação dos recursos**
21. *Aponta o recorrente para existência de análise técnica formulada pela Funasa validando os cronogramas de execução, os planos de aplicação e os documentos apresentados pela Prefeitura. Indica a existência de anotações de registro técnicas assinadas por engenheiro, atestando a qualidade das obras executadas, bem como a execução concluída de 16,20% e a execução em curso de 83,80%. Destaca o Relatório de Visita Técnica 220/07 que afirmava a execução em percentual elevado em determinadas localidades.*
22. *Junta o recorrente relatório fotográfico com imagem das construções e o nome dos beneficiários, com os itens exigidos (alvenaria, reservatório, portas, louças, vasos sanitários e pinturas), bem como o relatório de execução físico-financeira datado de 24/8/2007 indicando a execução de 80% dos serviços necessários.*
23. *Aponta, por fim, o recorrente para o relatório de visita técnica de 31/10/2008 que relatou a conformidade da obra com os cronogramas, bem como a qualidade da obra executada.*

Análise

24. *De início, importante destacar que o relatório de execução mencionado pelo recorrente (peça 74, p. 11, 68), já presente no processo de tomada de contas especial (peça 3, p. 74), se refere à declaração assinada pelo próprio Prefeito afirmando a execução de 80% das obras de melhorias sanitárias, servindo de prova apenas em relação ao signatário do documento (art. 219 do Código Civil).*
25. *De mais a mais, os documentos apresentados pelo recorrente e já presentes no processo de tomada de contas especial evidenciam apenas a execução de parcela da obra, inexistindo qualquer comprovação da apresentação da prestação de contas da terceira parcela ou de justificativas para a execução em quantitativo menor, fundamentos empregados na condenação do ex-Prefeito.*
26. *Em matéria de Direito Financeiro, segundo determinam a Constituição Federal e legislação correlata, **ao gestor incumbe provar a boa e regular aplicação do dinheiro público (inversão do ônus da prova)**, nos termos do art. 70, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, art. 93 do Decreto-lei n. 200/67 e do art. 66 do Decreto n. 93.872/86, entendimento reconhecido nos julgados da Suprema Corte, verbis:*

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA

APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. COINCIDÊNCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. (STF; MS 20335, Relator Ministro Moreira Alves, DJ de 25.02.1983)

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. EX-DIRETOR DA ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA (ASMME). CONDENAÇÃO, PELO TCU, AO PAGAMENTO DE VALOR REPASSADO À ENTIDADE, RELATIVO A CONVÊNIO, POR FALTA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. PRETENSÃO NULIDADE FORMAL. RECURSOS CUJA UTILIZAÇÃO ESTARIA DISPENSADA DE COMPROVAÇÃO PERANTE A CORTE DE CONTAS. Alegações improcedentes. Julgamento que, contrariamente ao afirmado, foi precedido de tempestiva inclusão em pauta especial e realizado com observância do princípio da ampla defesa. Verba utilizada durante a vigência da norma do art. 66 do DL 200/67, que sujeita todos quantos recebam recursos da União ou das entidades a ela vinculadas, direta ou indiretamente, inclusive mediante acordo, ajuste ou convênio, ao dever de comprovar o seu bom e regular emprego. Obrigação de que não se exoneram os administradores dos referidos recursos, pelo simples fato de haverem deixado os respectivos cargos. Ausência de direito líquido e certo. Mandado de segurança denegado. (STF; MS 21682, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/1994, DJ 06-05-1994 PP-10469 EMENT VOL-01743-02 PP-00336)

27. *Caberia, portanto, ao responsável a demonstração de regularidade da aplicação dos recursos federais em todos os aspectos, incluindo as demonstrações da execução completa das obras de saneamento, em proporção adequada aos recursos repassados pelo órgão concedente.*
28. *Importante frisar que a demonstração de aplicação dos recursos deve ser feita de forma analítica, com a apresentação de relatórios fotográficos e demais evidências que provem a execução das obras de reforma das 75 unidades sanitárias, não bastando a indicação de documentos que afirmavam que as obras estariam em andamento.*
29. **Da comprovação de devolução de valores entregues à Prefeitura**
30. *Afirma o recorrente a devolução do valor de R\$ 9.590,06, conforme comprovado no Ofício 235/08 à Funasa, demonstrando a boa-fé do gestor, não sendo possível a imputação de débito pela totalidade da obra, especialmente pela ausência de dano efetivo e nexos causal, uma vez que os recursos foram empregados na obra em comento.*

Análise

31. *Existe um equívoco na quantificação do débito contido no item 9 da instrução que subsidiou a quantificação do débito, uma vez que está comprovado nos autos que o responsável fez a devolução do valor de R\$ 9.590,06, em 29/12/2008, conforme comprovante de depósito na conta específica do convênio (peça 3, p. 140, 142 e 156).*
32. *Assim, além dos valores pagos à empresa contratada (R\$ 104.000,00) decotados do valor do débito, também deve ser excluído do débito o valor de rendimentos de aplicação financeira que foram restituídos à conta específica (R\$ 9.590,06), restando o débito pelos valores cuja aplicação não foi comprovada, devendo ser excluído o valor em comento.*
33. *Importante registrar que, embora não exista comprovação de devolução dos valores específicos da conta do convênio para a União, não é possível a imputação de débito pelos valores depositados na conta específica, uma vez que, em estando os valores depositados na conta específica, é suficiente a determinação ao Município para a devolução dos valores.*
34. *Portanto, a condenação do responsável não impõe a quantificação de dano pela totalidade dos recursos, mas apenas da parcela do recurso para a qual o responsável não logrou apresentar a prestação de contas, bem como a parcela dos recursos para as quais a execução da obra foi parcial.*
35. *Por fim, deve se observar que o provimento parcial do recurso importa a redução proporcional da multa aplicada no item 9.2 do decisum, à critério do órgão julgador.*

36. Da configuração do ato lesivo ao erário como fundamento de julgamento de irregularidade das contas

37. Assevera o recorrente a ausência de elemento subjetivo na conduta, não sendo possível identificar dano ao erário, ato de desvio ou locupletamento atribuível ao ex-Prefeito.

Análise

38. O descuido no trato da coisa pública ficou evidenciado no momento em que o recorrente deixou de apresentar a prestação de contas da última parcela recebida (terceira parcela), no valor de R\$ 26.000,00, bem como a ausência de comprovação da execução integral da obra previamente paga.

39. Assim, o dano ao erário ficou evidenciado em função da realização de diversos pagamentos sem qualquer suporte documental que os legitimassem, justificando a subsunção ao art. 16, III, "a" e "c" da Lei 8443, não podendo ser considerado, desta forma, mera irregularidade formal:

Art. 16. As contas serão julgadas:

[...]

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

[...]

a) omissão no dever de prestar contas;

[...]

c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;

40. Importante destacar que a condenação no âmbito do processo de tomada de contas especial independe da comprovação de atos de desvio ou locupletamento por parte do gestor, uma vez que é suficiente a comprovação da omissão no dever de prestar contas e a ocorrência de dano ao erário, por não se tratar de sanção, mas de medida de reparação do erário, conforme se verifica no Acórdão 2178/2013-Segunda Câmara, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler:

Ao contrário do que sustenta o recorrente, para a imputação em débito, não é necessária a comprovação da má-fé ou desonestidade do agente. Nas hipóteses em que for constatado dano ao erário resultante de omissão no dever de prestar contas, de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, ou desvio de dinheiro público, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade do agente público que praticou o ato irregular (artigo 16, § 2º, alínea "a", da Lei 8.443/1992). Não é necessária, assim, a conduta dolosa, bastando apenas a modalidade culposa.

(...)

Frisa-se que a condenação em débito, embora acarrete a obrigação de restituir determinada importância à União, não é sanção, mas sim recomposição do patrimônio público ao status quo anterior. Quando a boa e regular aplicação de recursos não pode ser comprovada, considera-se causado dano ao patrimônio da União, um prejuízo, tendo lhe sido lesionado um bem jurídico. Dessa forma, do ato danoso, nasce a obrigação de indenizar, de restaurar o equilíbrio jurídico-econômico quebrado pelo agente.

É assim desnecessária, para o julgamento pela irregularidade das contas ou para a aplicação de multa em processo de fiscalização, a caracterização de ato doloso de improbidade. Basta que o gestor tenha cometido, de forma não justificada, ato ilegítimo ou antieconômico lesivo ao Erário ou deixado de adimplir sua obrigação de prestar contas dos recursos recebidos, e que lhe fosse exigível conduta diversa, para ficar caracterizada sua responsabilidade subjetiva.

(destaques acrescentados)

CONCLUSÕES

41. Compete ao recorrente provar eventual falha nos relatórios técnicos que indicavam a execução parcial do objeto, uma vez que foi explicitamente declarado que a equipe técnica visitou todos os locais previstos para execução de módulos sanitários, não havendo irregularidades na ausência de notificação do responsável durante a fase interna do procedimento.

42. Os atrasos nos repasses de recursos públicos ensejaram prorrogações sucessivas, não existindo relação entre os atrasos observados e a ausência de prestação de contas dos valores repassados, bem como a execução à menor das obras sanitárias contratadas.

43. Os relatórios juntados pelo recorrente e presentes no processo de tomada de contas especial não demonstram a execução integral da obra ou a prestação de contas dos valores repassados na terceira parcela, sendo ônus do gestor comprovar a boa e regular aplicação do dinheiro público, nos termos da legislação de Direito Financeiro.
44. Considerando a prova de que houve a restituição à conta do convênio de valores relativos à antecipação de pagamento, equivalente ao rendimento de aplicação no valor de R\$ 9.590,06, deve ser excluído da condenação o débito em referência, com a adequação da pena de multa de forma proporcional.
45. A determinação de restituição do dano ao erário, caracterizado pela ausência de comprovação da aplicação da totalidade dos recursos e da prestação de contas incompleta, independe da comprovação de má-fé, desonestidade do agente, ato de desvio ou locupletamento pessoal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Deste modo, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Inácio Roberto de Lira Campos, contra o Acórdão 4.332/2018-TCU-2ª Câmara, para propor, com base nos artigos 32 e 33 da Lei 8.443/92, combinados com o art. 285 do RI/TCU, conhecer e dar provimento parcial ao recurso, alterando o item 9.1.1 da deliberação, com a redação a seguir:

9.1.1. débito de responsabilidade do Sr. Inácio Roberto de Lira Campos, em razão da inexecução parcial do objeto, sem a devolução, ao órgão concedente, do saldo não executado:

<i>Data</i>	<i>Valor (R\$)</i>
28/7/2010	26.000,00

com a redução proporcional da multa aplicada no item 9.2 da decisão, dando ciência ao recorrente e à Procuradoria da República no Estado da Paraíba da decisão que vier a ser adotada.”

3. O Diretor da Serur, valendo-se de delegação de competência, manifestou concordância (peça 101) com a proposta da instrução.
4. O representante do MP/TCU manifestou-se “de acordo com a proposta alvitada pela unidade técnica” (peça 102).

É o relatório.