Proc. TC-020.547/2004-4
Tomada de Contas Especial

Parecer

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS – em face do ex-prefeito Gilberto Ramos de Andrade, haja vista a não aprovação das contas relativas ao Convênio n.º 190/98, firmado entre o Município de Aurelino Leal/BA e o aludido fundo, cujo objeto era o desenvolvimento de ações do Plano de Erradicação do *Aedes Aegypti* na municipalidade.

2. O Auditor-Instrutor da 2.^a Divisão da 7.^a Secex propôs (fls. 219/225, vol. 1) o arquivamento do presente processo, com fulcro nos arts. 20 e 21 da LO/TCU, calcando-se, fundamentalmente, no fato de que o ex-prefeito, ora falecido, não foi instado pelo concedente (FNS) a encaminhar ou complementar a prestação de contas do convênio, tendo sido apenas comunicado do prosseguimento da TCE já instaurada pela não aprovação das contas e do débito que lhe foi imputado (fl. 103, vol. princ.), e, bem assim, no fato de não entender razoável, após o decurso de 9 a 10 anos, exigir do espólio do ex-prefeito a prestação de contas, na medida em que o próprio gestor, enquanto vivo, não foi instado a prestá-las.

3. A Gerente da respectiva Divisão, por seu turno, manifestou entendimento divergente (fls. 226/228, vol. 1), aduzindo, em suma, que, embora o ato de prestação de contas competisse ao prefeito sucessor, era de responsabilidade do prefeito antecessor, na dicção do parágrafo único do art. 70 da CF, a comprovação da boa e regular gestão dos recursos públicos federais repassados, mesmo porque à fl. 103 do vol. principal depreende-se que não apenas o ressarcimento administrativo do débito mas também a regularização da situação foi facultada ao Senhor Gilberto Ramos de Andrade pelo concedente e, inobstante isso, nada foi feito. Ademais, ainda segundo a mencionada Gerente, a citação efetuada no âmbito do TCU não cobrou do espólio do ex-prefeito o cumprimento do dever de prestar contas, mas sim a comprovação da aplicação regular dos recursos, ante os efeitos financeiros que este poderia ter de suportar.

4. Assiste razão ao Senhor Auditor-informante na medida em que carecem os autos de elementos essenciais para o seu desenvolvimento regular: não se faz presente nem a incompleta prestação de contas da primeira parcela transferida por meio do convênio, nem a comprovação de que o ex-prefeito de Aurelino Leal tenha sido notificado para encaminhar uma prestação de contas do convênio (mas, sim, notificado sobre o prosseguimento da tomada de contas especial instaurada), sendo relevante a circunstância de que o prazo para encaminhar a prestação de contas recaiu na gestão do prefeito sucessor. Além disso, há indícios favoráveis de que diversos pagamentos poderiam corresponder ao assalariamento de reduzida mão-de-obra necessária às ações de combate ao *Aedes Aegypti*.

5. Não é demais lembrar que as prestações de contas, ainda que parciais, constituem elementos essenciais de uma tomada de contas especial que verse sobre convênio, à luz do disposto no art. 4.º, inciso II, da IN/TCU n.º 56/2007, de modo que não há, a nosso ver, substrato material suficiente para que se possa avaliar a fidedignidade da documentação outrora apresentada, o atendimento ou não das exigências estabelecidas na avença no que concerne aos documentos obrigatórios, o objeto avençado e outros elementos essenciais para se firmar presunção mais segura acerca da devida caracterização das irregularidades perpetradas, da eventual solidariedade, por exemplo, e da quantificação do dano.

6. Não obstante a presunção de legitimidade inerente às análises empreendidas pelos setores competentes, o feito não deve prescindir da documentação necessária como a cópia integral da prestação de contas e outros comprovantes porventura a ela agregados. A obscuridade gerada pela ausência de documentos dessa ordem revela-se contrária ao interesse público, porquanto prejudica a apreensão da verdade real e o exercício da ampla defesa e do contraditório pelo acusado. A nosso ver em situações tais

não incidem os preceitos da Súmula/TCU n.º 103 c/c o CPC, art. 364: “o documento público faz a prova não só da sua formação, mas também dos fatos que o escrivão, o tabelião ou o funcionário declarar que ocorreram em sua presença”, pois o que se está em discussão é justamente a valoração da força probante dos elementos então coligidos pelo ex-prefeito falecido.

7. Não se trata, ainda, de mitigação do princípio da inversão do ônus da prova, mas sim de oferecer aos acusados em sede de processo administrativo, inclusive no âmbito da jurisdição do controle externo, um procedimento que reúna a materialidade mínima necessária para sustentar a imputação da responsabilidade e, no caso, da extensão do dano, na medida em que é certo que ao menos a prestação de contas da primeira parcela ocorreu.

8. Mister se faria, portanto, a realização de diligência junto à entidade repassadora dos recursos, com o intuito de se sanear os autos, sob pena de a eventual condenação dos herdeiros do responsável, no estágio atual do processo, ofender, além daqueles outros princípios anteriormente aduzidos, o devido processo legal.

9. Ocorre que o tempo decorrido em relação aos fatos que ensejaram a instauração da tomada de contas especial, de toda a sorte, inviabilizaria o exercício de defesa pelo espólio já que não haveria outra forma de comprovar a boa e regular aplicação da plenitude dos recursos se não por intermédio da prestação de contas suplementar, o que, como visto, não constituiu objeto de notificação do então responsável. Neste contexto, reitera-se, o exercício do contraditório e do devido processo legal hão de ser examinados em sua dimensão substancial, vale dizer, ao acusado deve ser franqueada uma possibilidade de concreto exercício de defesa, o que não nos parece ocorrer na hipótese.

10. No demais, alinhamo-nos às considerações e aos fundamentos aduzidos em curso da instrução, de modo que esta representante do Ministério Público manifesta sua concordância com o encaminhamento alvitado às fls. 219/225, no sentido considerar as presentes contas iliquidáveis, ordenar o seu trancamento e arquivar o presente processo, com espeque nos arts. 20 e 21 da Lei n.º 8.443/92.

Ministério Público, em 19 de maio de 2011.

Cristina Machado da Costa e Silva
Subprocuradora-Geral