

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 020.547/2004-4.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Aurelino Leal/BA.

Responsáveis: Gilberto Ramos de Andrade (CPF 122.166.315-15) e espólio; e Município de Aurelino Leal/BA (CNPJ 16.137.291/0001-02).

Advogados constituídos nos autos: Fernando G. Campinho (OAB/BA nº 15.656), Carina Canguçu Virgens (OAB/BA nº 17.130), Fabiane Azevedo de Souza (OAB/BA nº 25.101), Luiz Ricardo Caetano da Silva (OAB/BA nº 19.386-E).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES DO PLANO DE ERRADICAÇÃO DO **Aedes Aegypti**. LONGO TEMPO DECORRIDO DESDE OS FATOS. PREJUÍZO DAS GARANTIAS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTO DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

RELATÓRIO

Em exame tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS em desfavor de Gilberto Ramos de Andrade, ex-prefeito de Aurelino Leal/BA, em razão da não aprovação das contas relativas ao Convênio nº 190/1998 celebrado com o referido município, objetivando o desenvolvimento de ações do Plano de Erradicação do **Aedes Aegypti**.

2. Os recursos necessários à execução do ajuste totalizaram R\$ 66.238,00 e foram liberados em duas parcelas de R\$ 33.118,00, em 2/7/1998 e 14/1/2000.

3. Segundo consta dos autos, o débito imputado ao Sr. Gilberto Ramos de Andrade pelo FNS, no valor histórico de R\$ 49.334,45, decorre das seguintes irregularidades verificadas na execução do ajuste: não comprovação da aplicação da contrapartida em relação à primeira parcela (R\$ 1.927,95); utilização indevida do saldo remanescente do convênio (R\$ 13.838,50); impugnação de despesas com a aquisição de 15 calculadoras (R\$ 450,00); e ausência de prestação de contas da segunda parcela, repassada em decorrência do 1º termo aditivo (R\$ 33.118,00).

4. A Secretaria Federal de Controle Interno emitiu o Relatório de Auditoria nº 153.908/2004 e certificou a irregularidade das contas (fls. 107/111), tendo a autoridade ministerial competente atestado haver tomado conhecimento de seu teor (fl. 113).

5. Passo, a seguir, à reprodução, com ajustes de forma, dos excertos principais da instrução de fls. 219/225, que, além da análise de mérito apresentada pelo auditor federal de controle externo da extinta 7ª Secex, traz também o histórico das medidas processuais efetivadas nestes autos, nos seguintes termos:

“(…) 6.2. Os recursos federais repassados alcançaram o montante de R\$ 66.236,00, o qual foi transferido em duas parcelas iguais de R\$ 33.118,00. A primeira parcela foi repassada em 2/7/1998 mediante a Ordem Bancária nº 1998OB07703 (fl.21), e a segunda, decorrente de termo aditivo ao convênio, em 14/1/2000, conforme a Ordem Bancária nº 2000OB00331 (fl. 28). O convênio previa também a participação do município no valor de R\$ 6.623,60, a título de contrapartida, equivalente a 9,09% do valor total do convênio.

6.3. O 1º termo aditivo prorrogou em um ano a vigência original que já era de um ano (fls. 12, 18 e 25/26), sempre a contar da assinatura dos respectivos termos, o que estenderia a

vigência para 20/3/2000, contudo, os Pareceres Técnico Financeiro nº 349/01 (fls. 42/45) e nº 542/01 (fls. 48/50), ambos do Serviço de Acompanhamento e Análise de Prestação de Contas do Ministério da Saúde consideraram a data final em 31/12/2000, o que foi acompanhado pelo Tomador de Contas do FNS (fl. 73), sendo esta a data inclusa no Sistema SIAFI (fl. 77), certamente em decorrência do dispositivo de prorrogação **ex officio** por atraso na liberação dos recursos, previsto no parágrafo único da cláusula nona do termo de convênio (fl. 19).

6.4. Em relação à primeira parcela de R\$ 33.118,00, houve uma prestação de contas no valor de R\$ 19.279,50, dos quais R\$ 18.829,50 foram aprovados pelo concedente, em conformidade com o Parecer Técnico nº 542/01, de 3/12/2001 (fls. 48/49), o qual registra as seguintes ocorrências nessa prestação de contas:

- a) não devolução do saldo do convênio original no valor de R\$ 13.838,50;
- b) não aplicação da contrapartida proporcional, no valor de R\$ 1.927,95;
- c) despesas impugnadas, no valor de R\$ 450,00, Nota Fiscal nº 007, de 24/07/98, referente a aquisição de calculadoras não previstas no Plano de Trabalho.

6.5. Ressalte-se que essa prestação de contas parcial – que não foi encaminhada pelo prefeito executor Sr. Gilberto Ramos de Andrade – não consta dos autos.

6.6. No que tange à segunda parcela de R\$ 33.118,00, não houve prestação de contas, resultando na imputação de débito integral dessa parcela ao Sr. Gilberto Ramos de Andrade, em cuja gestão essa parcela foi executada.

6.7. O Município de Aurelino Leal/BA, representado pela pessoa do prefeito sucessor, ajuizou em 5/10/2001 ação de ressarcimento em desfavor do ex-prefeito Gilberto Ramos de Andrade (fls. 33/37), tendo em vista a não aprovação das contas desse Convênio nº 190/1998.

6.8. Por não ter sido localizado o ex-prefeito Gilberto Ramos de Andrade, o concedente intimou-o por edital (fl. 61) a retirar uma notificação referente a esse convênio, sob pena de inscrição do seu nome no Cadin.

6.9. Frustradas as medidas administrativas para obter o ressarcimento, o concedente autorizou em 9/7/2002 a instauração desta tomada de contas especial, impondo a obrigação de o responsável Gilberto Ramos de Andrade devolver aos cofres da União a importância de R\$ 49.334,45, em valores originais, correspondente à soma dos seguintes débitos, de acordo com o Relatório de Tomada de Contas Especial (fls. 73/75 e 65/71):

| | |
|---------------|---|
| R\$ 450,00 | Glosa referente à aquisição de calculadoras não previstas no Plano de Trabalho. |
| R\$ 1.927,95 | Glosa referente à proporção da contrapartida não aplicada |
| R\$ 13.838,50 | Glosa referente ao saldo remanescente da 1ª parcela repassada. |
| R\$ 33.118,00 | Glosa referente à 2ª parcela, omissa a prestação de contas. |

6.10. A Secretaria Federal de Controle Interno manifestou-se pela irregularidade das contas (Relatório às fls. 107/110; Certificado, fl. 111), com o conhecimento ministerial (fl. 113).

6.11. No âmbito deste Tribunal, o Relator determinou (fls. 124/125) que, previamente à audiência e às citações propostas da diretora da Secex/BA (fls. 120/121), fosse realizada diligência ao Banco do Brasil para comprovação da data de crédito da segunda parcela dos recursos federais repassados.

6.12. Realizada a diligência, restou comprovado que o depósito da segunda parcela na conta específica do convênio ocorreu em 19/1/2000 (fl. 151).

6.13. Todavia, nesse ínterim, sobreveio a notícia de que o responsável Gilberto Ramos de Andrade falecera em 5/5/2007, o que motivou a realização de nova diligência, desta feita à Comarca do Município de Aurelino Leal/BA, com vistas a obter informações sobre o processo de inventário e partilha (fls. 172/174).

6.14. Em atendimento, o Juiz dessa Comarca esclareceu que a respectiva ação de inventário tramitava naquele Juízo, tendo como inventariante o Sr. Rodrigo Calazans de Andrade

(filho do **de cujus**), constando no rol de bens uma parcela de 14 hectares de uma propriedade agrícola localizada no Município de Ubaitaba (fls. 2/7, Anexo 1).

6.15. Saneados os autos, a 7ª Secex procedeu às seguintes citações:

a) Sr. Rodrigo Calazans de Andrade, na qualidade de inventariante do espólio do Sr. Gilberto Ramos de Andrade, em face da não-comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados àquele município, por força do Convênio nº 190/1998, em vista das seguintes irregularidades (fls. 186/187):

– não comprovação da utilização do valor de R\$ 13.838,50, correspondente ao saldo da 1ª parcela do convênio, repassada em 2/7/1998;

– não apresentação da prestação de contas do valor de R\$ 33.118,00, correspondente à 2ª parcela repassada ao município em 14/1/2000, por força do termo aditivo ao convênio, contrariando a cláusula segunda do termo, bem como a IN/STN nº 1, de 1997;

– realização de despesa no valor de R\$ 450,00 com aquisição de calculadoras, glosada em razão de o tipo não ser compatível com o objeto do convênio;

– ausência de cópias de documentos e informações na prestação de contas da 1ª parcela do convênio, a saber:

i. despacho adjudicatório/homologação da licitação realizada;

ii. procedimento utilizado na execução dos trabalhos do PEAA, tendo em vista não terem sido contratados agentes para tal fim;

iii. inconsistências no documento que constitui o anexo 5 da prestação de contas.

– débito, conforme a tabela abaixo:

| Valor | Data |
|-----------|-----------------------|
| 14.288,50 | 07/07/1998 (fls. 133) |
| 33.118,00 | 19/01/2000 (fls.151) |

b) Sr. Rodrigo Calazans de Andrade, na qualidade de inventariante do espólio do Sr. Gilberto Ramos de Andrade, solidariamente com a Prefeitura Municipal de Aurelino Leal, em decorrência da não aplicação do valor referente à contrapartida no objeto do Convênio nº 190/1998, celebrado com o FNS (fls. 184/185; 188/189):

| Valor | Data |
|----------|---------------------------------------|
| 1.711,60 | 31/12/2000 (fls. 42, 44, 48, 74 e 77) |

6.16. Citados os responsáveis indicados acima (AR às fls. 190/192) e proposto o mérito pela 7ª Secex (fls. 194/200), o Ministério Público junto ao TCU (fl. 201) opinou pela necessidade de nova citação saneadora, tendo em vista que os devidos responsáveis eram o Município de Aurelino Leal – e não Prefeitura Municipal – e o espólio do Sr. Gilberto Ramos de Andrade – e não o inventariante Sr. Rodrigo Calazans de Andrade.

6.17. Realizadas as citações retificadoras do espólio do Sr. Gilberto Ramos de Andrade (fls. 207/211, AR à fl. 214) e do Município de Aurelino Leal (fls. 212/213, AR à fl. 215), têm-se a revelia do primeiro e as alegações de defesa do segundo, sintetizadas a seguir:

6.17.1. Alegações de defesa do Município de Aurelino Leal (fls. 08/11, Anexo 1)

a) que a responsabilidade pelo ressarcimento do débito não poderia ser imputada ao novo ocupante do cargo de Prefeito Municipal, eis que não houve compartilhamento da gestão financeira desse convênio;

b) é descabida a inserção de juros de mora no débito imputado ao Município, conforme a jurisprudência do TCU, exemplificada no Acórdão 3128/2007 – 1ª Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes.

6.18. Em seqüência, retornam os autos a esta 2ª DT/ 7ª Secex para finalização do exame de mérito.

7. ANÁLISE

7.1. É incontroverso que os recursos financeiros repassados pelo FNS foram recebidos e aplicados durante o período de gestão do ex-prefeito Gilberto Ramos de Andrade (1997/2000), conforme os extratos bancários da conta vinculada (fls. 133/168), os quais foram encaminhados pelo Banco do Brasil em atendimento à diligência desta Corte.

7.2. Pode-se presumir que o ex-prefeito Sr. Gilberto Ramos de Andrade não encaminhou a prestação de contas referente à movimentação dos recursos conveniados, pois o concedente enviou o Ofício DICON nº 195, de 10/4/2001 (fl. 29), ao prefeito sucessor Wilson Rodrigues Figueiredo, solicitando o envio das respectivas contas desse Convênio nº 190/1998.

7.3. Em atendimento, o prefeito sucessor Wilson Rodrigues Figueiredo informou ao FNS (Ofício nº 181/2001 – GP, protocolado em 17/10/2001, fl. 31), que ajuizou ação de ressarcimento contra o ex-prefeito, ao tempo em que solicitava que o Município de Aurelino Leal/BA fosse retirado da condição de inadimplente.

7.4. Presume-se que nessa ocasião da resposta ao concedente, o prefeito sucessor Wilson Rodrigues Figueiredo tenha encaminhado a documentação recebida a título de prestação de contas da 1ª parcela dos recursos federais repassados, a qual foi analisada pelo referido Parecer Técnico Financeiro nº 349/01, de 05/11/2001 (fls. 42/45).

7.5. Em seqüência, o FNS oficiou novamente ao prefeito sucessor (Ofício/MS/Dicon/SAAP nº 657/01, de 05/11/2001, à fl. 38), para solicitar a complementação da prestação de contas e a apresentação de justificativas quanto às ressalvas do mencionado Parecer Técnico Financeiro nº 349/01.

7.6. Diante da falta de outros esclarecimentos da Prefeitura de Aurelino Leal, o FNS decidiu pela não aprovação das contas, conforme o Parecer Técnico Financeiro nº 542/01 (fl. 48/49), o qual ratifica os achados do antecedente Parecer Técnico Financeiro, dando ciência ao prefeito sucessor, nos termos do Ofício/MS/Dicon/SAAP nº 913, de 03/12/2001 (fl. 46).

7.7. Entretanto, convém ressaltar, não há nos autos nem a incompleta prestação de contas da 1ª parcela transferida pelo convênio, nem a comprovação de que o ex-prefeito Gilberto Ramos de Andrade tenha sido notificado para encaminhar uma prestação de contas do convênio. Aliás, é relevante a circunstância de que o prazo para encaminhar a prestação de contas recaiu na gestão do prefeito sucessor Wilson Rodrigues Figueiredo, como será demonstrado.

7.8. No que se refere à materialidade do presumido dano ao Erário, tem-se que, da primeira parcela repassada de R\$ 33.118,00, a Prefeitura de Aurelino Leal aplicou o valor de R\$ 19.279,50 na execução do objeto conveniado, conforme o referido Parecer Técnico Financeiro nº 349/01 (fls. 42/45), sendo que desse valor aplicado deve-se excluir a despesa de R\$ 450,00, glosada em razão de aquisição de 15 calculadoras, as quais não faziam parte do objeto do convênio. Restou, portanto, o valor regularmente aplicado de R\$ 18.829,50, nos termos do Parecer Técnico Financeiro nº 542/01 (fl. 48/49).

7.9. A diferença de R\$ 14.288,50 (R\$ 33.118,00 – R\$ 18.829,50) é considerada débito referente à 1ª parcela, pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos.

7.10. Todavia, a despeito dos referidos Pareceres Técnico Financeiro, análise da regularidade da aplicação de R\$ 19.279,50 é prejudicada pela ausência de documentação nos autos. Sabe-se apenas que esse valor executado corresponde à soma de dois cheques debitados em 27/07/1998 na conta específica do convênio, com os valores de R\$ 11.000,00 e R\$ 8.279,50, conforme o extrato bancário do mês de julho/1998 (fl. 133). Entretanto, desconhecem-se os beneficiários desses cheques.

7.11. Os extratos bancários dos meses seguintes (fls. 134/150) revelam que o saldo remanescente da primeira parcela repassada foi gasto por meio de numerosos cheques de pequeno valor, condizentes com o assalariamento de reduzida mão-de-obra necessária às ações de combate ao *Aedes Aegypti*. Entretanto, a ausência nos autos dessa prestação de contas incompleta não permite

assegurar se essas últimas despesas estavam ou não relacionadas na relação de pagamentos do convênio.

7.12. No que tange à segunda parcela de R\$ 33.118,00, os extratos bancários do ano de 2000 registram em 18/02/2000 a despesa inicial de R\$ 20.362,20, realizada por meio de dois cheques (valores de R\$ 13.247,00 e R\$ 7.115,20, à fl. 152) e o restante sendo gasto também por meio de pagamentos mensais periódicos (sempre através de cheques), igualmente condizentes com o assalariamento de reduzida mão-de-obra pouco qualificada.

7.13. Não houve o encaminhamento de qualquer documentação a título de prestação de contas para comprovar a aplicação dos recursos da 2ª parcela. Novamente, a ausência de cópia dos cheques sacados contra a conta específica também impede a comprovação dos beneficiários desses recursos.

7.14. Porém, ainda que reste configurado o débito pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, é preciso reavaliar a responsabilização que recaiu sobre o espólio do ex-prefeito Gilberto Ramos de Andrade, pelas razões a seguir expostas.

7.15. Caberia ao prefeito sucessor Wilson Rodrigues Figueiredo – e não ao prefeito executor Gilberto Ramos de Andrade – encaminhar ao FNS a necessária prestação de contas do convênio, tendo em vista que:

- a) a vigência do convênio expirou em 31/12/2000, e os extratos bancários da conta específica indicam que houve movimentação financeira até o dia 28/12/2000 (fl. 162);
- b) a prestação de contas deveria ser encaminhada no prazo de 30 dias após o término da vigência, conforme o item 2.14 da Cláusula Segunda do Termo Original de Convênio (fl. 15);
- c) o mandato do Sr. Gilberto Ramos de Andrade finalizara em 31/12/2000;
- d) de acordo com o item 2.3 da Cláusula Segunda do Termo Original de Convênio (fl. 13), o dever de prestar contas era da Prefeitura.

7.16. A jurisprudência desta Corte pacificou o entendimento de que o dever de prestar contas é pessoal, embora o Termo de Convênio tenha fixado essa atribuição à Prefeitura Municipal. Contudo, o dever institucional de realizar a prestação de contas recaiu sobre o prefeito sucessor Wilson Rodrigues Figueiredo, haja vista o término do mandato do prefeito que recebeu e aplicou os recursos do convênio.

7.17. O prefeito sucessor Wilson Rodrigues Figueiredo dispôs do prazo de 30 dias para realizar a prestação de contas, nos termos do referido item 2.14 da Cláusula Segunda do Termo Original de Convênio (fl. 15), ou, pelo menos, apresentar justificativas ao concedente quanto à impossibilidade de fazê-lo, conforme a Súmula TCU 230.

7.18. Entretanto, nem uma coisa nem outra foi feita, até que o FNS cobrou do prefeito sucessor Wilson Rodrigues Figueiredo o encaminhamento das contas (Ofício DICON nº 195, de 10/04/2001, à fl. 29), em vista da situação de inadimplência do ente federado. 7.19. Note-se que somente então é que o Município ajuíza, em 05/10/2001, uma ação de ressarcimento (fls. 33/37) contra o ex-prefeito Sr. Gilberto Ramos de Andrade, o que bastou para excluir responsabilidade do prefeito sucessor, pela literalidade da Súmula TCU 230.

7.20. Destaque-se que ex-prefeito Gilberto Ramos de Andrade, o qual recebeu e geriu os recursos federais repassados por meio do convênio, não foi comprovadamente notificado pelo concedente a encaminhar uma prestação de contas suplementar àquela parcial enviada pelo prefeito sucessor.

7.21. O que se tem nos autos, conforme o ofício nº 0532/MS/FNS/CGEOFC/CCONT, de 12/08/2003 (fl. 103, AR à fl. 104), é uma notificação do ex-prefeito Gilberto Ramos de Andrade para informá-lo do prosseguimento da TCE instaurada em razão da não aprovação das contas e obter o ressarcimento pretendido.

7.22. Nesse aspecto, houve falhas do concedente em tentativas anteriores para localizar esse gestor, como se observa no Ofício/MS/SE/DICONSAAP nº 271, de 04/04/2002 (fl. 55), endereçado pela Divisão de Convênios e Gestão do Ministério da Saúde ao ex-prefeito, mas sem

indicar o endereço do destinatário, de modo que não é de se estranhar que a comunicação não tenha sido entregue, tanto que o órgão ministerial fez publicar no DOU de 17/04/2002 (fl. 61) o edital de convocação do ex-prefeito (fl. 61).

7.23. No íterim do trâmite desta TCE, sobrevém o falecimento do ex-prefeito Sr. Gilberto Ramos de Andrade, em 05/05/2007, conforme a respectiva Certidão de Óbito (fl. 03, Anexo 1).

7.24. As circunstâncias especiais deste caso tornam as presentes contas ilíquidáveis, com supedâneo nos artigos 20 e 21 da Lei Orgânica do TCU, em razão da seguinte sequência encadeada de fatos:

a) o concedente noticia que houve uma prestação de contas incompleta referente à 1ª parcela dos recursos federais transferidos, que comprovava a aplicação de apenas R\$ 19.279,50, dos quais houve a glosa de R\$ 450,00, por despesa fora do objeto conveniado, todavia essa alegada prestação de contas parcial não consta dos autos;

b) não houve qualquer prestação de contas referente à 2ª parcela dos recursos federais transferidos;

c) os extratos bancários registram toda a movimentação financeira da primeira parcela dos recursos federais repassados, sempre realizada por meio de cheques, indicando os cheques que compõem o montante de R\$ 19.279,50, e o restante sendo condizente com assalariamento mensal de reduzida mão-de-obra;

d) os extratos bancários também registram toda a movimentação financeira da segunda parcela dos recursos federais repassados, com despesas em tudo proporcionais e semelhantes à aplicação da primeira parcela, sempre por meio de cheques;

e) desconhecem-se os beneficiários dos cheques sacados contra a conta vinculada do convênio, em razão da ausência de cópia desses cheques, todavia não há indícios de malversação (exceto o valor já glosado de R\$ 450,00), locupletamento ou desvio dos recursos federais repassados;

f) o prazo para encaminhar a prestação de contas iniciou-se e encerrou-se já na gestão do prefeito sucessor Sr. Wilson Rodrigues Figueiredo (gestão 2001/2004);

g) o prefeito sucessor, sobre quem incidiu o dever de prestar as contas do convênio, teve excluída sua responsabilidade, tendo em vista as medidas judiciais adotadas para obter o ressarcimento (ação de ressarcimento ajuizada pelo Município contra o ex-prefeito executor), nos termos da Súmula TCU 230;

h) ex-prefeito executor Gilberto Ramos de Andrade, responsável nesta TCE, não foi solicitado pelo concedente a encaminhar ou complementar a prestação de contas do convênio, tendo sido comunicado apenas do prosseguimento da TCE já instaurada pela não aprovação das contas e do débito que lhe foi imputado;

i) com o falecimento do Sr. Gilberto Ramos de Andrade, esta Corte citou o espólio do de cujus em 14/09/2009 (fl. 214), referente às despesas que ocorreram durante os anos de 1998/1999 (1ª parcela) e 2000 (2ª parcela), conforme os registros dos extratos bancários;

j) entretanto, não é razoável, após nove a dez anos depois dos fatos geradores, exigir do espólio que venha prestar contas se o próprio gestor executor, enquanto vivo, não foi instado subsidiariamente a prestar contas do convênio, haja vista que essa obrigação recaiu sobre o prefeito sucessor Wilson Rodrigues Figueiredo.

7.25. Merecendo acolhida a proposta de arquivamento dos autos por contas ilíquidáveis, decairá também, por decorrência lógica, o suposto débito de R\$ 1.711,60, referente à substituição indevida da contrapartida municipal não aplicada, proporcional ao valor de R\$ 18.829,50, que foi regular e documentalmente comprovado na prestação de contas, adotando-se a proporção de 9,09%, conforme o termo original do convênio.

7.26. Considerando as contas ilíquidáveis, tampouco há que se examinar a ocorrência de boa-fé na conduta do ex-prefeito Sr. Gilberto Ramos de Andrade.

7.27. Pelo princípio da eventualidade, caso seja julgado o mérito, subsistindo o débito imputado pela citação, devem ser rejeitadas parcialmente as alegações de defesa do Município,

porquanto o Município teria se beneficiado indevidamente com a parcela dos recursos federais que fizeram as vezes dos recursos municipais não comprovadamente aplicados, e nesse caso pouco importa quem era o titular à época do cargo de Prefeito, eis que a responsabilidade deve recair sobre o ente federado, e não sobre a pessoa física do agente público, consoante a jurisprudência consolidada desta Corte (Acórdãos nº 1834/2008, nº 2.113/2004 e nº 2.241/2003, todos da 2ª Câmara, os Acórdãos nº 2.497/2004 e nº 2.849/2004, ambos da 1ª Câmara, e as Decisões nºs 1.063/2001 e 24/2002, ambas do Plenário).

7.28. Na eventualidade de responsabilização do Município, incidem as disposições do §2º do art. 12 da Lei 8.443/92, no sentido de conceder novo prazo ao ente federado para quitar o débito atualizado monetariamente, sem a incidência de juros de mora, tendo em vista que a jurisprudência desta Corte considera que a análise da ocorrência de boa-fé não se aplica à pessoa jurídica (Acórdão 2027/2007 - Segunda Câmara).

8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8.1 Diante do exposto, proponho:

8.1.1 seja arquivado o presente processo, com fundamento nos artigos 20 e 21 da Lei nº 8.443, de 1992.”

6. A diretora da 2ª DT, acompanhada do titular da 7ª Secex, divergiu do encaminhamento proposto pelo auditor, conforme consta do parecer de fls. 226/228, reproduzido, na íntegra, a seguir:

“Trata-se de proposta de arquivamento do processo com fundamento nos artigos 20 e 21 da Lei nº 8.443/1992 (contas ilíquidáveis), ante o entendimento, em suma, de que o ex-prefeito e responsável nos presentes autos, Sr. Gilberto Ramos de Andrade, não foi comprovadamente notificado pelo concedente a encaminhar uma prestação de contas suplementar à enviada, mas somente comunicado da não aprovação das contas e do débito que lhe foi imputado, e que não seria razoável exigir do espólio que venha prestar contas, depois de 9 ou 10 anos da ocorrência do fato gerador.

Não obstante os argumentos lançados na instrução de fls. 219/225, reputo presentes os requisitos para a imputação da responsabilidade pelo ressarcimento ao Espólio do Sr. Gilberto Ramos de Andrade, ante o exposto a seguir:

Nos termos do parágrafo único, do art. 70, da Constituição Federal, deve prestar contas todo aquele que utilizar dinheiro público. Assim, ainda que o prazo para a apresentação da prestação de contas do Convênio nº 190/1998 em exame tenha vencido após 31/12/2000, já no mandato do prefeito sucessor, o administrador dos recursos, Sr. Gilberto Ramos de Andrade, tinha o dever de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos. Os valores foram repassados e gastos em seu mandato, não havendo dúvidas quanto a isso. Ademais, o sucessor demonstrou ter adotado as medidas que estavam ao seu alcance para a regularização das pendências, pois não apenas entregou ao FNS alguma documentação, que resultou na aprovação de parte das despesas relativas à primeira parcela (Parecer Técnico Financeiro 542/01 – fls. 48/50), como ajuizou Ação de Ressarcimento em face do responsável com vistas à proteção do patrimônio público (fls. 32/37).

Por outro lado, o FNS encaminhou, em atenção à orientação da Secretaria Federal de Controle, nova notificação ao Sr. Gilberto, que tomou ciência da glosa em 21/8/2003, conforme AR de fl. 104. O ex-gestor, ainda que notificado com atraso, teve tempo hábil para interferir no processo e poderia ter demonstrado interesse em regularizar a situação perante o concedente, seja mediante pronunciamento ou justificativas, seja por meio da apresentação de novos documentos ou da prestação de contas faltantes. Não apenas o ressarcimento administrativo do débito mas também a regularização da situação foi facultada ao Sr. Gilberto pelo concedente (fl. 103, v.p.), mas nada foi feito.

A citação efetuada no âmbito deste Tribunal, após correção determinada pelo Ministro-Relator, dirigiu-se ao Espólio do Sr. Gilberto Ramos de Andrade, ante a responsabilidade que sobre este recairá, caso não se comprove a boa e regular aplicação dos recursos repassados ainda na gestão do falecido Sr. Gilberto ao Município de Aurelino Leal/BA. Não se cobrou, nesse momento, o

cumprimento do dever de prestar contas, mas sim a comprovação da aplicação regular dos recursos, ante os efeitos financeiros que o Espólio pode ter que suportar.

*Quanto aos elementos constantes dos autos, diferentemente do proposto na instrução, não se pode concluir com base nos extratos bancários que o gasto dos recursos em despesas mensais módicas e periódicas (parágrafo 7.11 da instrução) representa a realização de despesas com as ações de combate ao *Aedes Aegypti*. Veja-se que, nos termos do Parecer 542/01, o gestor não contratou nenhum agente para a execução dos trabalhos previstos no convênio (fl. 49), não havendo outros indícios que corroborem com a tese.*

Menos ainda razoável seria estender esse entendimento para as despesas relativas ao 1º termo aditivo, como proposto (parágrafo 7.12).

Ademais, ainda que não se possa declarar que houve malversação, locupletamento ou desvio, a falta de elementos comprobatórios da regular execução financeira impede a demonstração de que os recursos foram aplicados no objeto previsto no instrumento de Convênio e fundamenta o julgamento pela irregularidade das contas.

Quanto à contrapartida no montante de R\$1.711,60, manifesto anuência com o disposto no parágrafo 7.27 da instrução, no sentido de que a responsabilidade por seu ressarcimento recaia somente sobre o Município de Aurelino Leal/BA, beneficiário da parcela dos recursos federais que substituiu indevidamente os recursos municipais que deveriam ter sido aportados à execução do objeto do convênio.

Nos termos do § 2º, do art. 12, da Lei 8.443/1992, e considerando a jurisprudência deste Tribunal que considera não aplicável à pessoa jurídica a análise da ocorrência de boa-fé, seria este o momento de se conceder ao ente federado novo e improrrogável prazo de quinze dias para liquidação da dívida, agora com observância da recente linha de entendimento que fixa aos entes públicos termo inicial diferenciado para o recolhimento do débito (31/01/2011, neste caso).

No entanto, não se pode deixar de considerar o baixo valor ora em comento e o conteúdo dos princípios da racionalização administrativa e economicidade processual, que devem ser observados por toda a Administração Pública.

Veja-se que, caso restasse apenas o encaminhamento de mérito, poder-se-ia considerar inapropriado o arquivamento deste débito com fundamento no item 9.2 do Acórdão nº 2.647/2007-TCU-Plenário e disposições mencionadas da Instrução Normativa-TCU nº 56/2007, por se entender que já não seria mais possível qualquer economia nesta fase do processo. Caberia à Advocacia Geral da União avaliar, no momento oportuno, a conveniência e oportunidade de dar prosseguimento à persecução do ressarcimento.

No entanto, nova citação deve ser realizada, o que levará a novos custos a serem incorridos com a emissão e controle de expedientes, nova instrução pela Unidade Técnica, novo Parecer pelo Ministério Público e novo julgamento.

*Assim sendo, considerando que o débito atualizado monetariamente até 30/06/2010 remonta R\$3.181,01 e que continuar com sua persecução pode resultar em prejuízos ao Erário maiores do que o retorno financeiro possível, propor-se-á o arquivamento da presente tomada de contas especial em relação à contrapartida não aplicada, com fundamento nos artigos 5º, **caput**, e § 1º, inciso III, 10 e 11, da IN-TCU nº 56/2007 c/c com item 9.2 do Acórdão nº 2.647/2007-TCU-Plenário.*

Posto isso, submeto os presentes autos à consideração superior, sugerindo, alternativamente à proposta de fls. 219/225, que o Tribunal:

*a) julgue irregulares as contas do Sr. Gilberto Ramos de Andrade, falecido, ex-prefeito do Município de Aurelino Leal/BA, CPF 122.166.315-15, com fulcro nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'a' e 'c', e 19, **caput**, da Lei nº 8.443/1992, condenando o espólio do Sr. Gilberto Ramos de Andrade, na pessoa do seu inventariante Sr. Rodrigo Calazans de Andrade, CPF 008.602.185-03, ou seus sucessores, caso já tenha havido a partilha de bens e no limite da herança, ao pagamento da quantia abaixo discriminada, atualizada monetariamente e acrescida dos encargos legais, até a data*

da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo regulamentar para comprovação de seu recolhimento aos cofres do Fundo Nacional de Saúde:

| VALOR R\$ | DATA |
|-----------|-----------------------|
| 14.288,50 | 07/07/1998 (fls. 133) |
| 33.118,00 | 19/01/2000 (fls. 151) |

b) autorize desde logo, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

c) rejeite as alegações de defesa apresentadas pelo Município de Aurelino Leal/BA;

d) arquive o processo em relação ao débito de R\$ 1.711,60, com fundamento nos arts. 5º, **caput**, e § 1º, inciso III, 10 e 11, da IN-TCU nº 56, de 2007, c/c com item 9.2 do Acórdão nº 2.647/2007-TCU-Plenário e com os princípios da racionalidade administrativa e economia processual.

e) determine que seja dada ciência da deliberação que vier a ser proferida ao Fundo Nacional de Saúde, para os registros e controles de sua alçada e responsabilidade, e aos responsáveis;

f) remeta cópia do acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Bahia, para as providências que entender cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, do Regimento Interno/TCU.”

7. Por seu turno, o MPTCU, representado nestes autos pela Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, anuiu à proposta formulada pelo auditor, conforme consta do parecer de fls. 235/236, a seguir reproduzido:

“(…) 2. O Auditor-Instrutor da 2ª Divisão da 7ª 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. 4º, inciso II, da IN/TCU nº 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 nº 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 não 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 alvitrado 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 nº 8.443/1992.”

É o Relatório.