

GRUPO I – CLASSE II – SEGUNDA CÂMARA

TC 021.256/2013-6.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Icó/CE.

Responsável: Francisco Leite Guimarães Nunes (CPF 326.225.463-00).

Advogado constituído nos autos: Daniel Teófilo de Souza, OAB/CE nº 16.252.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. EXECUÇÃO DO OBJETO. IMPUGNAÇÃO TOTAL DAS DESPESAS REALIZADAS. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. CITAÇÃO DO RESPONSÁVEL. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em desfavor do Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes, ex-prefeito municipal de Icó/CE (gestões: 1996 a 2004), diante da impugnação total das despesas realizadas no âmbito do Convênio nº 465/2001, celebrado entre a Funasa e a referida municipalidade, no valor de R\$ 200.000,00, cujo objeto consistia na ampliação do sistema de esgotamento sanitário do município.

2. Diante dos elementos constitutivos dos autos, o auditor federal da Secex/CE lançou a instrução técnica às fls. 1/4, da Peça nº 3, nos seguintes termos:

“(...) 2. Os recursos previstos para a implementação do objeto conveniado foram orçados no valor total de R\$ 200.000,00, com a seguinte composição: R\$ 20.000,00 de contrapartida da Conveniente e R\$ 180.000,00 à conta da Concedente, os quais foram repassados mediante a Ordem Bancária nº 20020B003897, de 2/5/2002, (peça 2, p. 267).

3. O plano de trabalho do Convênio nº 465/2001 previu duas metas (peça 1, p. 17):

a) meta 1.0: ampliação do sistema de esgotamento sanitário, bairro COHAB, no município de Icó/CE;

b) meta 2.0: Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (PESMS).

4. Em 16/3/2004 a Divisão de Engenharia e Saúde Pública (DIESP) da Funasa responsável pela fiscalização física das obras e serviços do Convênio nº 465/2001 emitiu parecer técnico com as seguintes informações (peça 1, p. 349-353):

a) foi executado 100% do objeto compactuado;

b) os materiais e equipamentos fornecidos e instalados são de qualidade satisfatória;

c) quanto aos serviços executados os mesmos obedeceram às especificações, não havendo, aparentemente qualquer reparo a ser feito;

d) a execução do convênio quanto à duração, especificação e indicador físico pode ser avaliada como regular;

e) não foram detectadas impropriedades no aspecto técnico de execução das obras;

f) recomendamos a aprovação da presente prestação de contas no que se refere aos aspectos técnicos da meta 1.0 do plano de trabalho.

5. Em 25/3/2004 a Assessoria de Comunicação e Educação em Saúde (ASCOM) da Funasa emitiu informações de que o PESMS atingiu 70% e que as impropriedades foram devidamente justificadas pelo executor do PESMS, itens 5 e 8 do Formulário de Aprovação (peça 1, p. 357).

6. Em 26/07/2007 a Divisão de Engenharia e Saúde Pública (DIESP) emitiu o segundo parecer técnico se manifestando da seguinte maneira acerca do Convênio n° 465/2001, (peça 2, p. 10):

a) o presente convênio refere-se à Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Içó-Ce, com a construção da rede coletora e ligações prediais do bairro da COHAB. Os serviços previstos no Plano de Trabalho aprovado pela Funasa foram executados. Diante o exposto acima, o objeto do convênio foi atingido no que se refere às obras de engenharia;

b) considerando que os serviços previstos no convênio foram executados e o sistema de esgotamento sanitário encontra-se em funcionamento mantemos o nosso parecer técnico de recomendar a aprovação de 100% da Meta 1.0 do plano de trabalho.

7. Dessa forma depois de 3 anos da emissão do primeiro parecer técnico (16/3/2004) (peça 1, p. 349-353) a mesma Divisão de Engenharia e Saúde Pública (DIESP) manteve no segundo parecer técnico (26/07/2007) a aprovação de 100% da Meta 1.0 do plano de trabalho tendo em conta que os serviços previstos no Convênio n° 465/2001 foram executados e o sistema de esgotamento sanitário encontra-se em funcionamento (peça 2, p. 10).

8. Em 23/10/2007 a Coordenação Regional do Ceará da Equipe de Convênios emitiu o Parecer Financeiro n° 587/2007 com as seguintes informações sobre a Prestação de Contas Final do Convênio n.º 465/01, objetivando o sistema de esgotamento sanitário, com vigência de 31/12/01 a 28/12/03 (peça 2, p. 20):

a) a prestação de contas foi apresentada devidamente instruída com o Relatório de Cumprimento do Objeto, bem como, dos demais documentos exigidos nos itens I a X do Art. 28 da Instrução Normativa N° 01/97, da Secretaria do Tesouro Nacional, como também cópias de documentos fiscais de despesas;

b) a análise da Prestação de Contas foi procedida com base nos anexos acima citados, enviados pela Convenente, juntamente com os Pareceres Técnicos DIESP aprovando 100% e ASCOM aprovando parcialmente em 70% do PESMS;

c) a Prestação de Contas demonstra receita, conforme Relatório de Execução Financeira no valor de R\$ 212.734,84 sendo: R\$ 180.000,00 recurso repassado pela FUNASA, R\$ 20.000,00 de contrapartida, R\$ 10.259,44 de contrapartida extra e R\$ 2.475,40 recurso de aplicação no mercado financeiro;

d) as despesas referem-se ao período de 14/06/02 a 02/12/03 e importam em R\$212.734,84 sendo: R\$ 180.000,00 da parcela única dos recursos repassados pela Concedente R\$ 30.259,44 de contrapartida e R\$ 2.472,62 de aplicação no mercado financeiro, restando R\$ 2,78 que foi devolvido à conta da Secretaria do Tesouro Nacional, conforme consta;

e) durante a análise detectamos que apesar do parecer técnico da DIESP, sendo favorável a sua aprovação em 100% do objeto pactuado do convênio a Convenente não atendeu a Nota Técnica n° 024/05/AUDITORIA/FUNASA de 28/07/05, onde recomenda o sobrestamento da análise da prestação de contas e reavaliar a aprovação do convênio. Diante do não atendimento no Princípio Administrativo da Eficiência que exige a atividade administrativa seja exercida com presteza, sugerimos a instauração de Tomada de Contas Especial — TCE;

f) assim sendo, com base no que dispõe a letra 'b' do Art. 40 da Portaria Conjunta n° 323/00 e letra 'a' do Art. 1° da Portaria Conjunta n° 01/2005 nos manifestamos no sentido de NÃO APROVAÇÃO da prestação de contas no valor de R\$ 212.734,84 sendo: R\$ 180.000,00 recursos repassados pela Concedente, R\$ 30.259,44 de contrapartida e R\$ 2.472,62 de aplicação no mercado financeiro restando saldo de R\$ 2,78 que foi devolvido à conta da Secretaria do Tesouro Nacional, conforme consta.

9. Na Nota Técnica n° 024/05/AUDITORIA/FUNASA de 28/07/05 existem as seguintes informações acerca do Convênio n.º 465/01 (peça 2, p. 210, 214):

a) a prestação de contas no valor de R\$ 212.734,84, foi enviada por meio do Ofício nº 216, sendo analisada pelas áreas técnica (DIESP - 100% e ASCOM 70%) e financeira (DICON parecer nº 254, de 11.6.2004, solicitando refazer alguns anexos constantes da prestação de contas);

b) em resposta a conveniente encaminhou os documentos solicitados, até a presente data sem análise. O convênio encontra-se registrado na conta 'A Aprovar'.

c) recomenda-se a CGCON/DEPIN, sobrestar a análise das prestações de contas dos convênios e reavaliar a aprovação dos convênios, caso a Prefeitura Municipal, não comprove, por meio de documentação original, as despesas realizadas às expensas dos recursos oriundos dos convênios, sob pena de impugnação e conseqüente instauração de Tomada de Contas Especial.

10. No período de 23 a 25 de julho de 2008, a Equipe de Convênios realizou conferência **in loco** na documentação financeira do acordo, o que resultou na elaboração do 'Relatório de Verificação **in loco** nº 1/2008', no sentido de se manifestar pela não aprovação das contas, vez que a documentação original não fora apresentada àquela Equipe (peça 2, p. 196).

Exame Técnico

11. A motivação para a instauração da presente Tomada de Contas Especial foi a Prefeitura Municipal de Icó/CE não comprovar por meio de documentação original as despesas realizadas às expensas dos recursos oriundos dos convênios entre eles o Convênio nº 465/2001, Siafi 438947.

12. Referida solicitação de documentação original ocorreu no período da Nota Técnica nº 024/05/AUDITORIA/FUNASA de 28/07/05 e 23 a 25 de julho de 2008 do 'Relatório de Verificação **in loco** nº 1/2008', quando o responsável em epígrafe, já não era mais prefeito de Icó/CE cujo mandato terminou em 2004.

13. Em sua defesa apresentada a FUNASA, o ex-prefeito em epígrafe argumenta que (peça 2, p.40,42):

a) a prestação de contas foi aprovada pela DICON por força da portaria nº 323 de 13 de junho de 2000;

b) somente a partir de março de 2005 a análise financeira dos convênios da FUNASA passou a ser realizada pelos técnicos da FUNASA, por ocasião das Portarias nº 01 de 17/02/05 e nº 127/03/2005;

c) o que pretende o Parecer Financeiro 587/2007 é desaprovar uma Prestação de Contas já aprovada, sob o fundamento de violação a uma norma que ainda não vigia durante a celebração e execução do convênio;

d) a documentação requerida encontra-se em poder da Prefeitura Municipal de Icó e não do petionário, e desde o início da vigência das Portarias 17/05 e 127/05, o petionário já não tinha nenhuma ingerência sobre aquele órgão público, que passou a ser chefiado por adversário político seu.

e) Assim, como poderia ele ter acesso aos documentos requeridos. A existência deles não pode ser negada, tanto que foram apresentadas cópias na prestação de contas inicialmente aprovada.

14. Embora a administração que sucedeu o ex-prefeito informe que não foi recebido no ato de transição de posse, nenhum documento, gestão de contas ou Processo Licitatório de nenhum convênio da FUNASA, FNDE ou quaisquer órgãos da União, isso não garante que os documentos originais nunca tenham existido (peça 2, p.220).

15. Sendo assim a impugnação total das despesas do Convênio nº 465/2001 não deve ser levada à risca pela impossibilidade de comprovação das despesas mediante documentação original, tendo em vista haver nos autos cópias das notas fiscais de serviços, recibos e cheques referentes à ampliação do sistema de esgotamento sanitário no bairro da COHAB, no município de Icó/CE, totalizando R\$ 212.734,84 (peça 1, p.303-341).

16. Referidas cópias de despesas estão lastreadas no primeiro parecer técnico (16/3/2004) (peça 1, p. 349-353) e no segundo parecer técnico (26/07/2007) da Divisão de Engenharia e Saúde Pública (DIESP) da Funasa recomendando a aprovação de 100% da Meta 1.0 do plano de trabalho

tendo em conta que os serviços previstos no Convênio n° 465/2001 foram executados e o sistema de esgotamento sanitário encontra-se em funcionamento.

17. Acerca dos recursos do PESMS no valor de R\$1.800,00 que foram apresentados como contrapartida do proponente (peça 1, p. 21) e que são a meta 2.0 do plano de trabalho do Convênio n° 465/2001 a Assessoria de Comunicação e Educação em Saúde (ASCOM) da Funasa emitiu informações de que o PESMS atingiu 70% e que as impropriedades foram devidamente justificadas pelo seu executor, itens 5 e 8 do Formulário de Aprovação (peça 1, p. 357).

Conclusão

18. Considerando a análise promovida na seção 'Exame Técnico' não antevejo a necessidade de mandar citar o responsável em epígrafe porque não houve malversação dos recursos do Convênio n°465/2001, Siafi 438947.

Proposta de Encaminhamento

19. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalva as contas do Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes, CPF 326.225.463-00 dando-se-lhe quitação;

b) encaminhar ao responsável Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes cópias da Decisão, Relatório e Voto que a fundamentarem;

c) encaminhar à Fundação Nacional de Saúde (Funasa) cópias da Decisão, Relatório e Voto que a fundamentarem;

d) arquivar o presente processo”.

3. Por outro lado, o diretor da Secex/CE entendeu necessário que se promovesse a citação do Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes (Peça n° 4), a qual foi efetivada nos termos do Ofício n° 1.704, de 15/7/2014 (Peça n° 6), tendo o ex-prefeito apresentado alegações de defesa à Peça n° 8.

4. Após examinar a defesa apresentada pelo responsável, o auditor federal da Secex/CE lançou a instrução de mérito às fls. 1/9, da Peça n° 10, com a anuência do titular da unidade técnica (Peça n° 11), nos seguintes termos:

“(…) 02. A motivação para a instauração da presente Tomada de Contas Especial foi materializada pela impugnação total de despesas, conforme o disposto no Parecer Financeiro 587, de 23/10/2007 (peça 2, p. 20-22), tendo em vista que na fiscalização realizada pela Funasa no Município, no período de 4 a 5/5/2005, objeto da Nota Técnica n° 024, de 23/7/2005 (peça 2, p. 208-214), não foi disponibilizada a documentação original do Convênio.

03. Em nova fiscalização da Funasa, realizada no período de 23/7/2008 a 25/7/2008 (Relatório de Verificação *in loco* n° 01/2008, peça 2, p. 120-124), também não foi possível à equipe ter acesso à documentação original do Convênio.

04. Quanto à execução física do objeto, conforme o contido no Parecer Técnico s/n de 26/7/2007 (peça 2, p. 10), o objeto foi executado em 100% e estava funcionando à época da fiscalização.

05. Sobre a questão relacionada à documentação do Convênio, consta cópia de declaração de representantes do Município de Icó/CE (peça 2, p. 218-224; de 5/5/2005), informando que não foi recebido da gestão anterior nenhum documento, prestação de contas ou Processo Licitatório de nenhum convênio da Funasa, FNDE ou qualquer órgão da União (peça 2, p. 218):

‘Em atendimento a Vossa solicitação para apresentação de documentação relativa aos convênios n° 2.803/2001; n° 2.825/2001; n° 1.798/2001; n° 3.539/2001; n° 466/2001 e n° 465/2001, realizados entre a FUNASA e o Município de Icó/CE, vimos informar que a atual gestão encontra-se impossibilitada de atendê-lo, ante a situação em que foi encontrada a Secretaria de Administração e Finanças deste Município no início deste ano, quando tomava posse o novo gestor eleito no pleito de 03 de outubro de 2004, pois que nenhum documento relativo a processos licitatórios desenvolvidos na gestão anterior foi disponibilizado a esta Administração, na oportunidade anexamos Declaração da Secretaria de Administração e Finanças, bem

como, *Certidão Judicial da Ação Cautelar Satisfativa de Exibição de Documentos c/c Pedido de Busca e Apreensão*’.

06. Os recursos previstos para a implementação do objeto conveniado foram orçados no valor total de R\$ 200.000,00, com a seguinte composição: R\$ 20.000,00 de contrapartida da Conveniente e R\$ 180.000,00 à conta da Concedente, os quais foram repassados mediante a Ordem Bancária 2002OB003897, de 2/5/2002 (crédito em 6/5/2002; peça 1, ps. 105 e 201).

07. A instrução de peça 3, após uma síntese do processo, alvitrou que as contas, liminarmente, fossem julgadas regulares com ressalvas, mesmo sem a oitiva do responsável. O entendimento predominante foi o de que:

‘(...) a impugnação total das despesas do Convênio n° 465/2001 não deve ser levada à risca pela impossibilidade de comprovação das despesas mediante documentação original, tendo em vista haver nos autos cópias das notas fiscais de serviços, recibos e cheques referentes à ampliação do sistema de esgotamento sanitário no bairro da COHAB, no município de Icó/CE, totalizando R\$ 212.734,84’ (peça 1, p. 303-341).

08. Dissentindo da proposta, o titular da 1ª DT (peça 4) argumentou que a análise da prestação de contas de convênio não deveria cingir-se a simples verificação da execução do objeto conveniado. Argumentou-se que seria necessário, além da execução física em si do empreendimento, cotejar os diversos elementos que compõem a prestação de contas, sobretudo o rol de pagamentos efetuados e a relação dos débitos na conta específica do convênio. Isto porque o objeto pode ter sido realizado com recursos provenientes de outras fontes.

09. Neste diapasão, a IN STN 1/1997 prescreve os requisitos essenciais da prestação de contas. A existência da documentação original durante o período de cinco anos não representa uma exigência puramente formal, mas requisito essencial para comprovação da legalidade e legitimidade da documentação apresentada a título de prestação de contas. Inclusive, sob esta mesma ótica citou-se trecho do livro *‘Obras Públicas – Comentários à Jurisprudência do TCU’*, da lavra do Eminentíssimo Ministro Emérito do TCU Valmir Campelo e do Auditor Federal Rafael Jardim Cavalcante (Editora Forum, 2ª Edição, p. 178-179), em que consta a lição sobre o tema *‘Convênios – Comprovação da boa e regular aplicação do dinheiro público’* nos termos seguintes, **in verbis**:

‘Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano (art. 8º da Lei 8.443/92 e art. 10, §6º, do Decreto 6.170/2007).

No caso de transferência voluntária realizada pela União via convênio, ao conveniente compete a demonstração da boa e regular aplicação de recursos públicos, realizada por meio da tempestiva prestação de contas a ser apreciada pelo órgão federal concedente. O ônus da prova é do responsável pela gestão dos recursos repassados.

Não basta a apresentação individual de nota fiscal, extrato do convênio, fotografias e medições. Faz-se necessário demonstrar o nexo de causalidade entre a movimentação da conta específica do convênio e cada uma das medições e pagamentos realizados. É imprescindível que se confirme a relação dos débitos da conta única do convênio com cada pagamento e medição efetuada; ou seja, se o objeto conveniado foi realmente executado com o dinheiro obtido por meio do dinheiro transferido.

Os recursos serão repassados diretamente para uma conta única específica, por meio dos quais serão efetuados todos os pagamentos para a consecução do objeto. No caso de obra pública, o valor de cada medição (em sua maioria mensais), deve corresponder ao valor da nota fiscal, que, por sua vez, deve apresentar números idênticos em cada débito no extrato da conta de convênio. O saque na "boca do caixa", portanto, impede que se comprove essa relação direta de medições e movimentações bancárias, o que pode repercutir na sua condenação em débito e aplicação de multa aos responsáveis, nos termos dos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/92’.

10. Restou assente que o convênio fora firmado durante a vigência da IN STN 1/1997 (peça 1, p. 55, preâmbulo do Convênio 465/2001), que dispõe sobre a documentação necessária para a adequada prestação de contas, **in verbis**:

'Art. 30. As despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio.

§ 1º Os documentos referidos neste artigo serão mantidos em arquivo em boa ordem, no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, do gestor do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão.

§ 2º Na hipótese de o conveniente utilizar serviços de contabilidade de terceiros, a documentação deverá ficar arquivada nas dependências do conveniente, pelo prazo fixado no parágrafo anterior'.

11. Verificou-se, portanto, haver uma exigência de que os documentos originais estejam organizados e disponíveis aos órgãos de controle interno e externo pelo prazo de 5 anos, permitindo que se possa, dentro do período indicado, comprovar a legalidade de tais documentos e, mediante confronto, comprovar a legitimidade dos elementos encaminhados em cópia a título de prestação de contas.

12. Sobre esse exacto, a CGU, motivada por representação conjunta do Ministério Público Estadual – Promotoria de Justiça da Comarca de Icó/CE e Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Estado do Ceará, realizou ações de controle com o objetivo de verificar a aplicação de recursos federais no Município de Icó/CE. Em função dos trabalhos realizados, foi confeccionado o Relatório de Ação de Controle 00190.007400/2005-79 (v. peça 2, p. 226).

13. Não obstante a CGU ter permanecido no município durante três semanas (24/10 a 11/11/2005), a Prefeitura Municipal de Icó não forneceu a documentação comprobatória de inúmeros convênios. O trecho seguinte constou do mencionado Relatório de Ação de Controle da CGU:

'1.3 Cabe esclarecer, no entanto, que a Prefeitura Municipal de Icó, através da administração atual do Sr. Francisco Antônio Cardos Mota, não disponibilizou diversos processos licitatórios originais, assim como não disponibilizou as planilhas de medições, anotações de responsabilidade técnica, licenças ambientais, termos de desapropriação e Imissão de Posse, guias de recolhimento do INSS, termos de recebimento provisório e definitivo das obras, notificação aos partidos políticos dos recursos conveniados, conforme estabelece a Lei nº 9.452/97, e outras informações necessárias ao perfeito entendimento das questões inerentes a este trabalho de fiscalização, haja vista que a administração anterior do Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes Nogueira não deixou a documentação referida em arquivos da Prefeitura'.

14. Ante a gravidade dos achados de auditoria, sobretudo a ausência da documentação comprobatória dos convênios, a CGU formulou representação ao TCU (TC 002.206/2007-1), tendo sido prolatado o Acórdão nº 2534/2008 - TCU - 2ª Câmara, que determinou a instauração de diversas Tomada de Contas Especiais, referentes à utilização dos recursos federais nos programas, contratos e convênios, aos seguintes Ministérios:

(...) **omissis**

15. A Nota Técnica 024/2005 Auditoria/Funasa, de 23/7/2005 (peça 2, p. 208-214), registrou a impossibilidade de auditoria nos Convênios 1.798/2001, 2.803/2001, 465/2001, 3.539/2001, 2.825/2001 e 466/2001, todos celebrados entre a Funasa e a Prefeitura Municipal de Icó/CE, tendo em vista a impossibilidade do município em disponibilizar a documentação. Por relevante, reproduzimos o excerto seguinte (peça 2, p. 210-212):

3. DA IMPOSSIBILIDADE DE REALIZAR AUDITORIA

3.1. O Poder Executivo, do município de Icó, estava sendo administrado pelo Sr. Francisco Antônio Cardoso Mota, eleito no pleito de 2004, e empossado para cumprir mandato no quadriênio 2005/2008. Pelas informações colhidas na Prefeitura Municipal, a administração anterior, gerida pelo então Prefeito

Municipal, Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes, cujo mandato finalizou-se em 2004, não fez a transição para a atual Administração, assim como, também não repassou o acervo de compromissos que o município tinha a cumprir nos meses seguintes. Para agravar a situação, ao assumir a administração municipal, a atual gestão encontrou o acervo documentário com falta de diversas documentações, inclusive da prestação de contas dos convênios celebrados com a FUNASA.

3.2 Como os demais municípios, o de Icó foi previamente notificado da *vis ita* da Auditoria por intermédio do FAX/AUDIT n° 155, de 13.04.05. A Equipe da auditoria esteve no município nos dias 04 e 05 de maio de 2005, foi levada a ratificar o que fora solicitado no FAX formalizando por intermédio da SA/AUDIT n° 01/05 – ICÓ, a liberação da documentação relativa a prestação de contas dos convênios n° 1.798/01, 2.803/01, 465/01, 3.539/01, 2.825/01 e 466/01, que estavam no escopo dos trabalhos a serem implementados naquela Prefeitura Municipal, assinalando prazo para as 15 horas do dia 5.05.05.

3.3 O município de Icó por intermédio do Procurador Geral, respondeu à Solicitação da Auditoria, ratificando os fatos que foram inicialmente trazidos ao conhecimento da Auditoria, nos termos do ofício 037/2005 P.G.M, de 05 de maio de 2005, cujo teor transcrevemos a seguir:

(...)

Em atendimento a Vossa solicitação para apresentação de documentação relativa aos convênios n° 2.803/2001; n° 2.825/2001; n° 1.798/2001; n° 3.539/2001; n° 466/2001 e n° 465/2001, realizados entre a FUNASA e o Município de Icó/CE, vimos informar que a atual gestão encontra-se impossibilitada de atendê-lo, ante a situação em que foi encontrada a Secretaria de Administração e Finanças deste Município no início deste ano, quando tomava posse o novo gestor eleito no pleito de 03 de outubro de 2004, pois que nenhum documento relativo a processos licitatórios desenvolvidos na gestão anterior foi disponibilizado a esta Administração, na oportunidade anexamos Declaração da Secretaria de Administração e Finanças, bem como, Certidão Judicial da Ação Cautelar Satisfativa de Exibição de Documentos c/c Pedido de Busca e Apreensão.

(...)

3.4 Também na mesma data, o Profissional Responsável pela Contabilidade, conjuntamente o Secretário de Administração e Finanças da Prefeitura de Icó, fizeram expedir Declaração informando os seguintes termos: ‘ Declaro para os devidos fins e a quem interessar possa que não foi recebido no ato de transição de posse, nenhum documento, prestação de contas ou Processo Licitatório de nenhum convênio da FUNASA, FNDE ou qualquer órgãos da UNIÃO’.

3.5 Conforme se constatou, a Prefeitura não dispunha de qualquer documentação que pudesse permitir a realização dos trabalhos administrativos e de campo, pela Equipe de Auditoria.

16. As ponderações anteriores deixam assente que a questão não se resumiu ao convênio em tela. A Auditoria Interna da Funasa (assim como a CGU) esteve no município de Icó/CE e não obteve acesso aos documentos originais de nenhum dos convênios solicitados. O próprio E. TCU, diante da gravidade da questão, determinou a diversos órgãos repassadores que instaurassem as devidas tomadas de contas especiais dos recursos repassados durante a gestão do Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes.

17. Diante do conjunto evidências constantes dos autos, concluíram-se que foram acertadas as conclusões convergentes da Funasa e da CGU em impugnar integralmente as despesas do Convênio 465/2001 e em atribuir responsabilidade integral ao Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes.

18. Assim, divergindo da instrução anterior, propôs-se a realização de citação do responsável (peça 4, p. 5-6), a qual, deferida (peça 5), foi efetivada por intermédio do Ofício 1704/2014, de 15/7/2014, desta Secex/CE (peça 6).

Análise

19. Encontra-se à peça 8 as alegações de defesa produzidas pelo ex-gestor municipal.

20. Em síntese, alegou o seguinte:

a) preliminarmente, arguiu a intempestividade do processo administrativo, porquanto transcorridos mais de 5 anos entre a instauração e o respectivo fato gerador. Segundo ele, o prazo de prestação de contas teria acabado em 28/10/2003 (60 dias após o término da vigência do contrato), o qual daria início ao prazo de 5 anos da Administração para fiscalizar a execução do convênio,

segundo o art. 1º do Decreto 20.910/32. Argumenta que o referido prazo seria aplicado pelos Tribunais, o qual seria prescricional para instauração da TCE por parte do TCU; logo, como já passaram mais de 10 anos, teria ocorrido a prescrição do referido processo administrativo;

b) a improcedência da tomada de contas especial tendo em vista que se reconheceu a existência da efetiva prestação de contas; contudo, após o encerramento do mandato do prefeito, não se localizou mais os documentos originais respectivos. De acordo com o ex-prefeito, teria apresentado toda a documentação ao órgão concedente, tendo a mesma sido aprovada e o objeto considerado 100% executado. Defende ser desarrazoada a exigência da apresentação da documentação original após o término do mandato do defendente. Alega que tal exigência violaria o ato jurídico perfeito, já que a Funasa invocou norma nova, inaplicável ao caso, mesmo porque a prestação de contas já havia sido aprovada. Ainda de acordo as justificativas produzidas, estaria havendo lesão ao direito de defesa do responsável, eis que a documentação se encontra com a prefeitura e desde o momento em que dela saiu não possui mais nenhuma ingerência sobre a instituição.

c) dos pedidos: fosse reconhecida a intempestividade da TCE ou em caso alternativo julgada improcedente.

21. Analisando-se as preliminares de defesa, observa-se que as mesmas se fundaram na prescrição da ação deste Tribunal por várias razões. Quer por haver se esgotado o tempo de fiscalização da Administração após lapso temporal da apresentação da prestação de contas; quer por entender que o TCU se cingiria à aplicação do Decreto 20.910/32; quer por defender a tese da prescritibilidade da ação pública.

22. Inicialmente, impende destacar o teor da Súmula TCU 282, a teor do art. 37, § 5º da CF/88, a qual entende-se esgotar parte dos argumentos apresentados na preliminar:

‘Sumula TCU 282

As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.

Constituição Federal

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento’.

23. Referido entendimento possui número considerável de precedentes neste Tribunal (Acórdão TCU 276/2010-Plenário; Acórdão TCU 966/2010-1ª Câmara; Acórdão TCU 735/2010-1ª Câmara; Acórdão TCU 1236/2010-2ª Câmara; Acórdão TCU 349/2010-2ª Câmara; Acórdão TCU 2670/2009-Plenário; Acórdão TCU 1185/2009-Plenário; Acórdão TCU 4409/2009-1ª Câmara; Acórdão TCU 6550/2009-2ª Câmara; Acórdão TCU 2709/2008-Plenário), os quais têm sido corroborados por idêntica interpretação do STF que, ao apreciar o Mandado de Segurança 26.210-9/DF, por intermédio do Ministro Ricardo Lewandowski, apresentou o seguinte posicionamento para o assunto em tela:

‘No que tange à alegada ocorrência de prescrição, incide, na espécie, o disposto no art. 37, § 5º da Constituição de 1988 [...]

(...)

Considerando ser a Tomada de Contas Especial um processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário, e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, entendo aplicável ao caso sob exame a parte final do referido dispositivo constitucional’.

24. Logo, a par das decisões supra, encontra-se assente que no âmbito desta Corte o art. 37 da Constituição conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvado a possibilidade de

dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no art. 4º do art. 5º da IN TCU 56/2007. Portanto, a referida justificativas deve ser rejeitada.

25. Quanto aos demais argumentos apresentados, de que aplicável à espécie o Decreto 20.910/32 ou a existência de suposto prazo para que a Administração pudesse ultimar medidas protetivas em favor do seu patrimônio, igualmente não são infundadas. Notadamente quanto à aplicação do decreto em comento, este Tribunal consolidou jurisprudência em sentido contrário, consoante se observa do trecho colacionado abaixo (Acórdão TCU 2920/2011-Plenário; Acórdão 1579/2011-1ª Câmara; Acórdão TCU 2279/2007-2ª Câmara): A prescrição quinquenal, prevista no Decreto 20.910/32, que regula as dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios e o direito de ação movida contra a Fazenda Pública, não atinge a atividade judicante do TCU.

26. Em que pese à segunda parte da defesa, referente a considerar improcedente a tomada de contas especial instaurada, igualmente não se justificam os argumentos trazidos para exame, sendo vários os motivos.

27. O primeiro deles, eis que não se vislumbra direito adquirido por parte do responsável em não apresentar os originais da documentação relativa à execução do convênio, tampouco lesão ao seu direito de defesa. Muito pelo contrário, deveria o próprio interessado desejar dirimir quaisquer dúvidas sobre a execução da obra em questão, ao invés de querer omitir-se do dever de prestar contas por intermédio de documentos que não os originais. Válido lembrar que o direito de fiscalizar do órgão repassador não cessa com a saída do gestor municipal da prefeitura, muito menos a responsabilidade deste se transfere ao sucessor pelo simples fato de a prestação de contas haver sido entregue. Assiste razão ao órgão repassador em suscitar questões e querer dirimi-las, sendo válido lembrar que tais prerrogativas encontram-se amplamente dispostas no ajuste firmado entre as partes.

28. No presente contexto, pesa em desfavor do responsável que tanto a documentação relativa ao convênio não foi localizada nos arquivos da prefeitura, mas todo um conjunto de dados inerentes à sua gestão relativas a outros convênios de origem federal. Daí porque caberia partir do responsável prova cabal que, além de haver gerido adequadamente os recursos transferidos, houve nexo causal entre os valores utilizados e a obra executada. Neste diapasão, a mera apresentação de documentação em cópia não atende a este objetivo, eis que para que documentos nesta condição tenham o mesmo valor probante que os originais necessitam de conferência por escrivão. É o que reza o art. 385 do CPC:

‘Art. 385. A cópia do documento particular tem o mesmo valor probante que o original, cabendo ao escrivão, intimadas as partes, proceder à conferência e certificar a conformidade entre a cópia e original’.

29. De igual modo, o argumento relacionado à apresentação tempestiva e à aprovação da prestação de contas pelo órgão repassador não podem prosperar, uma vez que foi apresentada baseada em cópia e os originais deveriam, em tese, permanecer, junto à prefeitura para eventuais questionamentos. Portanto, refuta-se o argumento apresentado por apresentar o mesmo vício, isto é, a ausência dos documentos originais que lastreiam as operações realizadas, não somente no convênio em tela, mas em dezenas de outros convênios/contratos de repasse (conforme mencionado no item 14), desde o início da gestão seguinte àquela do responsável (v. itens 2, 5, 13).

30. Como se vê, todas as justificativas de defesa não lograram prosperar. Ademais, nenhum documento adicional foi produzido pelo ex-prefeito com vistas a refutar o cerne da questão posta nos autos: a de que os documentos não foram deixados na prefeitura, como alegado pelo prefeito sucessor. Assim, o caminho não é outro senão a rejeição das contas apresentadas, devolução dos valores conveniados e aplicação de multa em razão da gravidade do fato narrado. Isto é, obstar o controle dos recursos públicos e impedir a função do Controle Interno e Externo (art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de (...) III – exercer o controle externo no exercício de sua missão institucional).

31. Se tais argumentos prosperassem, seria o mesmo que convalidar as ações de inúmeros gestores que, rotineiramente para encobrir os mais diversos ilícitos, têm destruídos documentos

públicos com vistas a dificultar a ação fiscalizadora dos órgãos de controle. Entende-se não caber a tais instituições o ônus da constituição dos elementos probantes da regular execução da despesa pública, a quem cabe em última instância àqueles que, voluntariamente, se dispuseram a realizá-la, dado que a boa-fé não é presumida. Neste sentido, há várias julgados por parte deste Tribunal:

‘Acórdão 1577/2014-2ª Câmara

Compete ao gestor demonstrar o bom e regular uso dos recursos que lhe foram confiados, recaindo sobre ele o ônus da prova.

Acórdão 933/2013-Plenário

O ônus da prova da idoneidade no emprego de recursos públicos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar a regular aplicação dos valores a ele confiados.

Acórdão 1895/2014-2ª Câmara

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’.

32. Neste diapasão, os documentos comprobatórios não podem gerar dúvidas, muito menos questionamentos quanto à sua lisura, visto que nos tempos atuais as possibilidades de fraudes são inúmeras, devido aos recursos tecnológicos existentes. Assim, a simples falta dos elementos de comprovação ou a existência de empecilhos quanto ao seu fornecimento, por si só, já gera questionamentos acerca da legalidade que cerca a execução da despesa. Associado aos demais fatos narrados, bem assim a reiteração da conduta do gestor em relação a outros convênios/ajustes, a proposta de rejeição integral dos valores repassados com a cominação sancionadora do gestor competente consiste na medida em que melhor se aplica à presente situação.

Conclusão

33. Diante da inexistência da documentação original do Convênio 465/2001 (Siafi 438947), em desacordo com o art. 30, da IN STN 1/1997, vigente à época do referido instrumento, imprescindível para a aprovação da prestação de contas anteriormente enviada por cópia, alvitra-se a rejeição das alegações de defesa apresentadas, o julgamento das presentes contas irregulares, condenando o responsável em débito pelo valor integral repassado, além de aplicação de multa em razão da gravidade do fato narrado.

Proposta de Encaminhamento

34. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes (CPF 326.225.463-00), ex-prefeito de Icó/CE;

b) com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, ‘c’, 19, caput, da Lei 8.443/93, e §2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes (CPF 326.225.463-00), ex-prefeito municipal, e condenando-o ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

<i>Valor Original (R\$)</i>	<i>Data da Ocorrência</i>
<i>180.000,00</i>	<i>6/5/2002</i>

c) aplicar ao Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes (CPF 326.225.463-00), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/93 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

e) autorizar, se requerido pelo responsável, o pagamento da dívida em 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar 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;

f) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis”.

5. Enfim, o MPTCU, representado nos autos pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, anuiu, em cota singela, à aludida proposta da unidade técnica, conforme o parecer lançado à Peça nº 12.

É o Relatório.