

GRUPO I – CLASSE I – 2ª Câmara

TC 008.839/2013-1 [Aposos: TC 016.968/2014-0, TC 016.969/2014-6]

Natureza: Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Brejo de Areia/MA

Recorrente: José Miranda Almeida (CPF: 127.564.584-49)

Interessado: Ministério da Saúde (CNPJ: 00.530.493/0001-71)

Representação legal: Gilson Alves Barros (7492/OAB-MA); Fabiana Borgneth de A. Silva (OAB/MA 10.611, procuração e substabelecimentos às peças 27 e 28, respectivamente), representando José Miranda Almeida.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS TRANSFERIDOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE PROCESSUAL NA FASE INTERNA DA TCE. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS QUE COMPROVEM O CUMPRIMENTO INTEGRAL DO CONVÊNIO E O NEXO CAUSAL ENTRE OS RECURSOS TRANSFERIDOS E EXECUÇÃO FÍSICA DO OBJETO. ALEGAÇÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA A PROMOÇÃO DE QUALQUER MODIFICAÇÃO NO ACÓRDÃO RECORRIDO. NÃO PROVIMENTO RECURSAL. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Em atendimento ao disposto no art. 69, inciso I, do Regimento Interno do TCU, transcrevo, na íntegra, o Acórdão recorrido:

“Acórdão 1.022/2014-TCU-Segunda Câmara:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa contra José Miranda Almeida, ex-prefeito de Brejo de Areia/MA, em virtude da não comprovação da correta aplicação dos recursos do convênio 345/2000.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas "b" e "c"; 19, caput; 23, inciso III; 26; 28, inciso II; e 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas de José Miranda Almeida;

9.2. condená-lo ao recolhimento aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) das importâncias a seguir discriminadas, acrescidas de encargos legais das datas abaixo apontadas até a data do pagamento:

VALOR ORIGINAL (R\$) DATA DA OCORRÊNCIA

200.000,00 5/7/2001

200.000,00 9/8/2001

- 9.3. aplicar-lhe multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), a ser recolhida ao Tesouro Nacional, com incidência de encargos legais, calculados da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;
- 9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;
- 9.5. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;
- 9.6. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelo responsável antes do envio do processo para cobrança judicial;
- 9.7. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias a contar do recebimento da notificação e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência de encargos legais sobre o valor de cada parcela;
- 9.8. alertar ao responsável que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;
- 9.9. encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentaram, ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão.”

2. Adoto como Relatório, com fulcro no inciso I do § 3º do art. 1º da Lei nº 8.443/92, a instrução do Recurso de Reconsideração feita no âmbito da Serur, a qual foi lavrada nos termos que se seguem e obteve a aprovação do Diretor e do Secretário da Unidade Técnica (peças 35, 36 e 37). Vejamos:

“INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto por José Miranda Almeida, ex-prefeito de Brejo de Areia/MA (peça 25) contra o Acórdão 1022/2014 – TCU – 2ª Câmara (peça 13).

2. A deliberação recorrida tem o seguinte teor, destacando-se **em negrito** os itens em que houve sucumbência do recorrente (peça 25):

(...)

HISTÓRICO

3. A presente tomada de contas especial foi instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em desfavor do recorrente em razão da não aprovação da prestação de contas do convênio 345/2000, cujo objeto era a execução de melhorias sanitárias domiciliares no município de Brejo de Areia/MA.

4. Foram apontadas as seguintes irregularidades no convênio em apreço (cf. Relatório, peça 11, p. 1-2):

- a) o objeto do convênio foi concluído após vigência do ajuste, expirada em 4/8/2002, em desacordo a proibição expressa na letra “a” da subcláusula segunda da cláusula sétima do termo de convênio (peça 1, p. 36), como se pode observar pelo Termo de Aceitação Definitiva da Obra, datado de 18/6/2003, e pelo Relatório de Supervisão Técnica da Funasa datado de 30/10/2002, que mencionou a execução de zero módulo sanitário, sendo que 214 estavam em execução, sem seguir os detalhes gráficos do projeto, visto que não foi aplicado o item 10.4 da planilha de custos (piso) e a medida do sumidouro era diferente da prevista;
- b) a lista de beneficiários originalmente apresentada à Funasa foi alterada, sem aprovação da concedente, configurando utilização dos recursos em finalidade diversa da estabelecida no plano de trabalho, em desacordo à letra “e” da subcláusula segunda da cláusula sétima do termo de convênio;
- c) o objeto do convênio não beneficiou a população, pela ausência de rede de abastecimento de água no local para assegurar o funcionamento dos módulos sanitários;

- d) o extrato apresentado na prestação de contas demonstra saque de recursos, em desacordo à norma que determina o pagamento por meio de cheque nominal; e
- e) ausência na prestação de contas dos documentos relacionados à Tomada de Preços 32/2001, à exceção dos termos de adjudicação e homologação.

5. Apesar de regularmente citado, o responsável quedou-se inerte, razão pela qual foi considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, culminando no acórdão ora recorrido.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

6. O recurso de reconsideração foi admitido pelo relator *ad quem* (peça 34), que ratificou o exame de admissibilidade contido nas peças 31 e 32, em que se propôs o conhecimento do recurso, nos termos do art. 32, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285, § 2º, do RI/TCU (sem efeito suspensivo).

EXAME DE MÉRITO

7. Delimitação

7.1. Constitui objeto do presente exame verificar se:

- a) houve cerceamento de defesa do recorrente na fase interna desta TCE; e
- b) houve o cumprimento do objeto, cuja prestação de contas atesta o bom e regular emprego dos recursos federais repassados.

8. Do suposto cerceamento de defesa do recorrente na fase interna desta TCE.

Argumentos

8.1. Alega o recorrente, preliminarmente, que houve cerceamento de sua defesa, eis que lhe foram tolhidas suas garantias constitucionais asseguradas, uma vez que suas requisições, objeto dos ofícios 087/2004, 096/2004 e 0105/2006, para que fosse procedida vistoria *in loco* não foram atendidas, com base em único Parecer Técnico realizado em 2003 pela Caixa Econômica Federal, implicando, por conseguinte, na nulidade processual (peça 25, p. 4-9). Reitera que “requisitou vistorias de um engenheiro especializado para o órgão competente para que provasse seus argumentos e por quase 10 (dez) anos ninguém fez a vistoria *in loco*” (peça 25, p. 9).

Análise

8.2. Sem razão o recorrente, pois foram realizadas várias vistorias na obra em apreço. Dessas, sobressai a realizada pela Caixa, cujo parecer final concluiu pela execução apenas parcial do objeto (peça 1, p. 184-211).

8.3. Não há que se falar em cerceamento de defesa, eis que a realização tardia da vistoria *in loco*, ainda que considerasse concluído o objeto, de acordo com o programa de trabalho e demais orientações do órgão repassador, o que se afirma *ad argumentandum tantum*, não teria o condão de atestar a regularidade da prestação de contas.

8.4. De fato, consoante ressaltou o relator *a quo* (peça 12, p. 1 – grifo nosso):

4. (...) Além dos graves problemas relacionados à execução do convênio, **a jurisprudência desta Corte tem se orientado no sentido de que o saque dos recursos da conta específica do ajuste enseja débito, face à impossibilidade de estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas efetuadas** (acórdãos 227/1999 do Plenário, 39/2002, 53/2007, 264/2007 da 1ª Câmara e 701/2008 da 2ª Câmara).

8.5. A mera execução física do objeto, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o **nexo causal** entre os recursos que lhe foram

repassados e a consecução do objeto. O voto condutor do Acórdão 399/2001 –TCU– 2ª Câmara sintetiza a pacífica jurisprudência desta Corte de Contas sobre o assunto:

Quanto ao mérito, assiste razão aos pareceres quando afirmam que a verificação física da obra, isoladamente, não é suficiente para comprovar que os recursos do convênio em exame foram corretamente aplicados. A existência física não comprova que a obra foi realizada com os recursos do referido convênio. **Há que se obter nexos causais entre essa execução e os documentos de despesas da Municipalidade, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível à fiscalização afirmar que aquela obra foi executada com os recursos transferido pelo Convênio examinado (grifos acrescentados).**

8.6. A ausência do nexo de causalidade impossibilita identificar se a obra foi executada (ou custeada) com recursos municipais, estaduais ou, ainda, oriundos de outro convênio com entidades federais, com possíveis desvios das verbas próprias da avença.

8.7. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais – como o Decreto-lei 200/1967 e a Instrução Normativa - STN 1/1997. Nesse sentido é o teor dos seguintes julgados deste Tribunal: acórdãos 1.573/2007-1ª Câmara, 297/2008-2ª Câmara e 747/2007-Plenário.

8.8. Houve, ademais, o cumprimento do devido processo legal pelo órgão competente, que fundamentou adequadamente a improcedência dos pedidos de vistoria, tendo o recorrente sido regularmente notificado desse indeferimento (peça 1, p. 280).

8.9. Desse modo, os documentos constantes do processo não permitem comprovar suposto cerceamento de defesa, nem que tenha havido a correta aplicação dos recursos do convênio.

9. Do suposto cumprimento do objeto, cuja prestação de contas atesta o bom e regular emprego dos recursos federais repassados.

Argumentos

9.1. Alega o recorrente, em síntese, que:

a) “Em que pese Ponto principal do dissenso, encontramos na própria “acusação” vinculada deste renomado Tribunal, onde não encontramos nenhuma vinculação efetiva deste recorrente à responsabilização integral do recurso público julgado irregular” (peça 25, p. 3-4);

b) superou a execução prevista no convênio, pois além dos 343 módulos sanitários, mandou construir 59 unidades adicionais com valores do próprio Município, para melhor atender a sociedade (peça 25, p. 5). Reitera que “cumpriu com 100% o objeto do Convênio 345/2000, realizando, ainda, 59 (cinquenta e nove) módulos sanitários com verbas do próprio Município de Brejo de Areia/MA” (peça 25, p. 9). Alega estar “surpreendido com esta Tomada de Contas Especial a qual imputa ao recorrente uma multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), além de aduzir que somente cumpriu com 11,65% do objeto do Convênio 345/2000/ tendo que ressarcir um valor astronômico de mais de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), não correspondendo com a verdade” (peça 25, p. 9);

c) sob o prisma “Do arrimo jurídico”, procura distinguir a função e as competências do Tribunal de Contas da União, destacando que “a sua função é unicamente a de controle externo, elencada na extensa esteira do art. 71 da Carta Política, possuindo então diversas competências, a saber, competência opinativa, competência judicante, competência consultiva e informativa, competência sancionadora, competência corretiva, etc.”. Diz que por “esta separação conceitual, fica evidenciado que os Tribunais de Contas não exercem a chamada função jurisdicional do Estado”, que é exclusiva do Poder Judiciário. Por esta razão, alude que “as Cortes de Contas: a) não fazem parte da relação dos órgãos componenciais desse Poder (o Judiciário), como se vê da simples leitura do art. 92 da *Lex Legum*; b) também não se integram

no rol das instituições que foram categorizadas como instituições essenciais a tal função (a jurisdicional), a partir do art. 127 do mesmo Código Político de 1988”. Anota que “os julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas não se caracterizam pelo seu impulso externo ou *non-ex-officio*”. Aduz que não participam desses julgados “advogados, necessariamente, porque a indispensabilidade dessa participação apenas se dá ao nível do processo judiciário (art. 133 da C.F.)”. Sublinha que “Inexiste a figura dos ‘litigantes’ a que se refere o inciso LV do art. 5º da Constituição.” Esclarece que o princípio do devido processo legal que informa tal atividade julgadora “somente ganha os contornos de um devido processo legal (ou seja, com as vestes do contraditório e da ampla defesa), se alguém passa a condição de sujeito passivo ou acusado”. Sintetiza tal argumento, afirmando que não se pode olvidar que “a jurisdição é atividade-fim do Poder Judiciário, porque, no âmbito desse Poder. Ele existe para prestar a jurisdição estatal e para isso é que é forrado de competências. Não é assim com os Tribunais de Contas, que fazem do julgamento um dos muitos meios ou das muitas competências para servir à atividade-fim do controle externo” (peça 25, p. 6-7);

d) sob a alcunha do “devido processo legal no TCU” refere que a Constituição de 1988, por meio dos incisos LIV e LV do art. 5º, “alçou ao nível de garantia fundamental o princípio do *due process of law* em sua face material”. No âmbito desta Corte, afirma que “os processos cumprem seu próprio rito de devido processo legal, lastreados na Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/92), conforme a natureza dos processos” que especifica. Ressalta, contudo, que o TCU no caso concreto (peça 25, p. 8 – grifado pelo recorrente):

(...) deixou balizar o devido processo legal, com as medidas efetivamente necessárias para o julgamento do feito, quando somente permitiu a defesa do recorrente em sede de Tomada de contas especial; sendo portanto indefensável a presente imputação, tendo em vista que suas requisições em nenhum momento foram atendidas, sendo, impossível, uma oportunidade de produzir a contraprova.

9.2. Pede, portanto, o provimento do apelo recursal, a fim de que seja determinada “a isenção de responsabilidade do José Miranda Almeida na inexecução do objeto do convênio gizado, bem como requer a concessão do efeito suspensivo à decisão vergastada bem como suspensão do pagamento do principal e seus acessórios”.

Análise

9.3. Exame minucioso na documentação acostada pelo recorrente a título de prestação de contas não permitiu desconstituir as análises pretéritas que concluíram pela irregularidade destas contas.

9.4. Aliás, a quase totalidade dos documentos ora juntados, sobretudo aqueles considerados mais relevantes ao deslinde desta causa, já existiam nos autos (e.g., peça 1, p. 214, 228/248, 268, 270, 274, 276, 280, 352/356 etc.), os quais, por conseguinte, já haviam sido analisados, seja na fase anterior, seja posteriormente à autuação destes autos. Inexistem, portanto, qualquer alegação ou documentação adicional que infirmem os fundamentos da condenação do ora recorrente, elencados no item 4 desta instrução.

9.5. Desse modo, tendo sido respeitado o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, com todos os recursos a ela inerentes, segundo a processualística própria desta Corte, e tendo em vista o constante dos itens 8.2 a 8.9, *retro*, alvitra-se a rejeição dos argumentos encetados e, conseqüente, o desprovimento do recurso de reconsideração.

CONCLUSÃO

10. Das análises anteriores, conclui-se que deve ser negado provimento ao recurso interposto, uma vez que não houve cerceamento da defesa do recorrente, tendo sido observado, desde a fase interna desta TCE, o devido processo legal, tendo sido assegurado o contraditório e a ampla defesa, com os recursos a ela inerentes, bem como não houve a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos

federais repassados, remanescendo, portanto, as irregularidades que fundamentaram a condenação do recorrente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 1022/2014 – TCU – 2ª Câmara, nos termos do art. 32, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, propondo-se:

- a)** conhecer o recurso interposto, para, no mérito, negar-lhe provimento;
- b)** dar ciência ao recorrente e aos demais interessados do acórdão que vier a ser proferido.”

3. O representante do Ministério Público junto ao TCU, Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin, manifestou concordância em relação à proposta de encaminhamento oferecida pela Unidade Técnica (peça 38).

É o relatório.