

VOTO

Em exame Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial interposto pelo Senhor José Miranda Almeida, ex-prefeito de Brejo de Areia/MA, contra o Acórdão 1022/2014 – TCU – 2ª Câmara, por meio do qual o TCU julgou irregulares as suas contas, condenando-o ao recolhimento dos valores devidos e aplicando-lhe a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992.

2. A TCE foi instaurada pela Fundação Nacional de Saúde em decorrência da não aprovação da prestação de contas do Convênio 345/2000, que tinha por objeto a execução de melhorias sanitárias domiciliares no município de Brejo de Areia/MA.

3. As irregularidades listadas em relação ao ajuste em apreço foram, em suma, as seguintes (peça 11, p. 1-2): o objeto do convênio realizado após a vigência do ajuste, que expirou em 4/8/2002; a lista dos beneficiários apresentada à Funasa foi alterada, sem aprovação da concedente; 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; saque de recursos em conta corrente, em descumprimento à norma que determina o pagamento por meio de cheque nominal; ausência, na prestação de contas, dos documentos relacionados à Tomada de Preços 32/2001, à exceção dos termos de adjudicação e homologação.

4. O ex-Prefeito foi citado, em razão das irregularidades constatadas, mas não respondeu ao chamamento do TCU, razão pela qual foi considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

5. Inconformado com o *Decisum* prolatado no âmbito desta Corte de Contas, o ex-gestor interpõe o presente Recurso de Reconsideração alegando, em preliminar, que houve cerceamento de defesa, eis que suas solicitações de realização de vistoria *in loco* não foram acatadas, o que implica na nulidade processual.

6. Alega, ainda, em síntese: que superou a execução prevista para o convênio, vez que além dos 343 módulos sanitários, mandou construir 59 unidades adicionais com valores do próprio Município, para melhor atender a sociedade; que os Tribunais de Contas não exercem a função jurisdicional do Estado, que é exclusiva do Poder Judiciário, e 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”; que o TCU, no exercício de sua competência, deixou de observar o devido processo legal, sendo impossível uma oportunidade de produzir a contraprova.

7. Quanto à admissibilidade, o recurso interposto deve ser conhecido, por atender aos requisitos previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei nº 8.443/92. Acolhi, por meio do Despacho inserto à peça 34, a proposta do Serviço de Admissibilidade da Serur de acolher o recurso, todavia sem o efeito suspensivo, nos termos do artigo 285, §2º do RI/TCU.

8. Relativamente ao mérito do recurso, acompanhado, por seus fundamentos, os posicionamentos emitidos nos autos pela Secretaria de Recursos (peças 35/36/37), cujas análises reúno a este Voto como razões de decidir, sem prejuízo de tecer as considerações que se seguem. O exame, também, obteve a aprovação do Ministério Público que atua junto a este Tribunal (MP/TCU), consoante pronunciamento inserto na peça 38.

9. A instrução da Unidade Técnica, após analisar as questões objeto do recurso, abaixo delineadas, consegue demonstrar, de maneira apropriada, as inconsistências nos argumentos recursais apresentados pelo Recorrente.

“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.”

10. Em relação ao cerceamento de defesa, observo que este não se correlaciona com o não acatamento de realização de vistoria *in loco*, visto que as inspeções feitas no local da obra são de iniciativa do próprio Concedente, em conformidade com a conveniência e oportunidade. O próprio TCU pode tomar a iniciativa de fazer inspeção, quando entende que os elementos presentes nos autos não são suficientes para formular um juízo de valor acerca do mérito das contas em análise, o que não foi o caso. Mas o fato de não acolher solicitação dessa natureza não implica em qualquer nulidade processual, posto que as iniciativas por parte dos órgãos de controle independem de qualquer manifestação/solicitação do conveniente nesse sentido.

11. Demais disso, tanto no âmbito do órgão repassador dos recursos quanto no do Tribunal de Contas da União foram oportunizadas possibilidades para que o responsável trouxesse aos autos todos os documentos e informações que entendesse necessários para rechaçar as ocorrências que lhe foram atribuídas. Na fase de avaliação da TCE por parte do TCU, inclusive, o responsável quedou-se revel, o que, de certa forma, demonstra um certo desinteresse em sanear as irregularidades relacionadas a execução do Convênio 345/2000.

12. No Parecer Final (192/2004) elaborado pela Caixa Econômica Federal (peça 1, p. 184-211), consta que embora o Conveniente tenha recebido R\$ 400.000,00 dos cofres públicos federais e emitido “Termo de Aceitação Definitiva da Obra” atestando a execução de 343 módulos sanitários domiciliares, só aplicou R\$ 46.697,29, haja vista que o percentual de execução física calculado foi de 11,65.

13. Demais disso, um fato que reputo da maior gravidade relaciona-se a questão da falta de operacionalidade dos módulos sanitários instalados, causada pela inexistência de rede de água e esgoto para assegurar o regular funcionamento dos módulos instalados.

14. Isso demonstra não só o descaso da administração municipal com o uso do recurso público transferido, bem assim a falta de critérios mais rígidos por parte da Funasa para a assinatura de avenças dessa natureza. Como a avença foi firmada em 2002, passados mais de 10 anos, não é mais o caso de chamar os gestores da Funasa para se justificarem, em audiência, acerca das ocorrências descritas nos autos. Mas já foram feitas determinações à Funasa, em processos de minha relatoria, no seguinte sentido:

- a) Acórdão 10.999-41/15-2 – “9.2 determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso que, em apartado deste processo, no prazo de 15 (quinze) dias, identifique e ouça em audiência os gestores da Fundação Nacional de Saúde responsáveis pela assinatura e pelo acompanhamento do convênio e, conseqüentemente, pelas irregularidades apontadas nos termos aditivos do Convênio n.º 1.117/2002 de peça 1, p. 137, 145, 149, 155, 159, 167, 175 e 233/239, consistentes no atraso na liberação dos recursos e no exame da solicitação, feita pelo conveniente, de alteração do plano de Trabalho;”
- b) Acórdão 5503-32/13-2 - determinar à Funasa que “9.2.1. formalize convênios somente na medida em que disponha de condições técnico-operacionais de avaliar, adequadamente, os Planos de Trabalho, acompanhar e orientar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como de analisar, em prazo oportuno, todas as respectivas prestações de contas, de acordo com os normativos que disciplinam a matéria, especialmente a IN/STN n.º 01/97, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU n.º 127, de 29/05/2008, e o Decreto n.º 6.170/2007, respectivamente;”

15. Entendo que os gestores da Funasa que firmam convênios precisam, doravante, ser ouvidos em audiência para se justificarem, pois irregularidades semelhantes são constantemente praticadas pelos convenientes e se disseminam sem que haja punições para os repassadores, também responsáveis pela boa e regular aplicação dos recursos públicos que lhe são confiados.

16. Os que descentralizam recursos públicos por meio de convênios ou outros instrumentos congêneres precisam estar conscientes dos seus papéis e de suas responsabilidades. Não havendo no município rede de água e esgoto para permitir o bom funcionamento de redes sanitárias domiciliares,

não há possibilidade fática de descentralização dos recursos, diante da impossibilidade de serventia do que for executado.

17. Com referência aos saques de recursos da conta específica do ajuste, tem-se que essa situação não permite que haja o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas efetuadas. Ou seja, concretiza-se uma situação de débito presumido, uma vez que a mera execução física do objeto, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente (acórdãos 227/1999 do Plenário, 39/2002, 53/2007, 264/2007 da 1ª Câmara e 701/2008 da 2ª Câmara).

18. Também não há que se falar em descumprimento do devido processo legal, pois além de o Concedente ter fundamentado adequadamente a improcedência dos pedidos de vistoria, concedeu ao recorrente amplas oportunidades de refutar as conclusões do Relatório Técnico elaborado pela Caixa Econômica Federal.

19. Em relação a jurisdição do TCU, conforme o art. 73 da Carta Magna, ele tem jurisdição em todo o território nacional, cabendo-lhe julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (art. 71, inciso II da CF/88). Em sendo assim, o posicionamento do recorrente é bastante equivocado, pois a jurisdição do TCU é administrativa e não judicial (suas decisões têm eficácia de título executivo extrajudicial, o que dá maior agilidade para a sua atuação).

20. O fato de as decisões do TCU fazerem coisa julgada administrativa não impede que possam ser questionadas quanto à legalidade junto ao Poder Judiciário, diante do mandamento constitucional de que “a lei não excluirá da apreciação do Judiciário lesão ou ameaça a direito” (art. 5º, inciso XXXV).

21. Finalmente, o cumprimento parcial do objeto enseja a necessidade de devolução dos recursos não aplicados ou mal aplicados na execução do objetivo do acordo. Os documentos e informações carreados aos autos não infirmam os fundamentos da condenação do recorrente.

22. Nesses termos, pelas razões expendidas pela Secretaria de Recursos e pelas considerações que trago no presente Voto, penso que as alegações recursais ora apreciadas são insuficientes para descaracterizar as irregularidades que deram azo às presentes contas especiais ou para afastar a responsabilidade do recorrente.

23. Isso posto, manifesto concordância com a proposta da Unidade Técnica, acolhida pelo MP/TCU, no sentido do conhecimento e do não provimento do Recurso de Reconsideração interposto contra o Acórdão 1022/2014/2ª Câmara.

24. Diante do exposto, Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2016.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator