

TC – 010.348/2010-7

Tipo: tomada de contas especial (recurso de revisão).

Unidade jurisdicionada: Fundação Nacional de Saúde-Funasa/RS e Município de Encruzilhada do Sul/RS

Recorrente: Conceição Deromar Castro Krusser (CPF 194.586.309-91)

Advogado: Marcelo Xavier de Abreu (OAB/DF 18811),
procuração constante à peça 18.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de Contas Especial. Convênio. Irregularidades na execução física do objeto do convênio 716/2000. Contas Irregulares. Débito. Multa. Recurso de Revisão. Conhecimento. Impossibilidade de estabelecer o nexo causal entre os recursos federais repassados e as despesas realizadas. Realização do objeto em dissonância com o plano de trabalho. Não Provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Conceição Deromar Castro Krusser (peça 19), contra o Acórdão 943/2011–TCU–Primeira Câmara (peça 4, p. 162), mantido pelo Acórdão 8436/2011–TCU– Primeira Câmara (peça 4, p. 194), com o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c" e 19, caput, da Lei nº 8.443/1992, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar revel Conceição Deromar Castro Krusser, dando regular seguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92;

9.2. julgar irregulares as contas de Conceição Deromar Castro Krusser e condená-lo ao pagamento das importâncias abaixo discriminadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora incidentes a partir das datas indicadas, até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias para que comprove perante o Tribunal o recolhimento da referida quantia aos cofres da Fundação Nacional de Saúde - Funasa, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU:

Valor original:	Data de referência:	Evento:
R\$ 135.000,00	05/11/2001	Ordem bancária nº 2001OB008614
R\$ 135.000,00	13/12/2001	Ordem bancária nº 2001OB009847

9.3 aplicar ao Sr. Conceição Deromar Castro Krusser a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do

Regimento Interno), o recolhimento da respectiva quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente entre a data do presente acórdão e a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.5. encaminhar cópia do Acórdão, assim como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul, para ajuizamento das ações penais e civis que entender cabíveis.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação Regional da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Sul – Funasa/RS - em razão da não aprovação da prestação de contas do Convênio 716/2000, celebrado entre a Funasa e o Município de Encruzilhada do Sul/RS com objetivo de se promover a execução de melhorias habitacionais para o controle da Doença de Chagas.

2.1. A instauração da Tomada de Contas Especial foi materializada pela não consecução dos objetivos pactuados no convênio em tela, conforme consta do Relatório de Visita Técnica nº 5 e do Parecer Técnico, datados de 15/3/2005 (peça 1, p. 196-203), pois apesar de todas as unidades habitacionais terem sido construídas, nenhuma delas foi concluída de acordo com o projeto, restando pendências que impediram que as obras fossem consideradas entregues. Em virtude disso, considerou-se que as ações executadas não atingiram o objetivo do convênio e determinou-se a devolução dos recursos (peça 4, p. 105). Verificou-se, ainda, que a documentação apresentada a título de prestação de contas estava incompleta e não se enquadrava nas exigências da IN/STN 1/1997 (peça 4, p. 49-50), impossibilitando onexo causal entre os recursos transferidos e as despesas, conforme apontado pelo relator *a quo* em seu voto (peça 4, p. 161)

2.2. Atribui-se ao ex-prefeito do Município de Encruzilhada do Sul/RS, Sr. Conceição Deromar Castro Krusser, a responsabilidade pelo débito apontado nos autos, correspondente à integralidade dos recursos federais transferidos pela Funasa àquele município (R\$ 135.000,00, em 5/11/2001, e R\$ 135.000,00, em 13/12/2001).

2.3. No âmbito desta Corte, este Tribunal julgou irregulares as contas do Sr. Conceição Deromar Castro Krusser, condenando-o em débito, além de aplicar-lhe multa.

2.4. Não satisfeito com o julgado, o Sr. Conceição Deromar Castro Krusser opôs inicialmente recurso de reconsideração, rejeitado pelo Acórdão 8436/2011–TCU– Primeira Câmara (peça 4, p. 194). Posteriormente, interpôs recurso de revisão (peça 19), objeto do presente exame.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 20), ratificados pelo Ministro-Relator (peça 27), que concluiu pelo conhecimento do recurso, sem a atribuição de efeitos suspensivos, com fulcro nos artigos 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1 Constitui objeto do recurso verificar se é possível comprovar a regularidade na

aplicação dos recursos (peça 19).

5. Da regularidade das contas

5.1. O recorrente argui pela regularidade das contas, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) apresentação do extrato bancário da conta convênio durante todo o período do ajuste;

b) apresentação das notas fiscais de conclusão da 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª parcelas do objeto, com o respectivo laudo de recebimento;

c) apresentação do laudo de vistoria referente à conclusão da 3ª parcela, além da nota fiscal, nota de empenho, laudo de vistoria e laudo de recebimento referentes à conclusão da 5ª parcela;

d) os documentos apresentados, juntamente com os extratos bancários, atestam a hígidez dos pagamentos realizados por meio dos respectivos laudos de medição, apresentando um critério seguro de comprovação dos gastos, uma vez que é possível identificar a origem dos recursos e a sua aplicação regular, por meio de documento idôneo;

e) em razão da desistência da obra pela empresa vencedora da licitação, a necessidade de continuação da obra e o comprometimento de mais da metade dos recursos, o recorrente tinha de tomar uma decisão, e a tomou. Resolveu terminar a obra por meio de execução direta. Para tanto, determinou a expedição de edital de licitação para aquisição de materiais de construção para concluir as unidades habitacionais do referido convênio;

f) nesse contexto, o recorrente, no exclusivo interesse de levar a cabo a conclusão do projeto, requereu a prorrogação do ajuste;

g) foi então homologado o resultado da licitação e entregue os materiais para a que a própria prefeitura finalizasse a conclusão das casas e atingisse a meta do convênio, conforme laudos de recebimento;

h) a coordenação regional da Funasa aduz no OFICIO/DICON/RS 2281, de 10/11/2009, que não teria condições de realizar a vistoria de imediato, em razão da falta de pessoal e das dimensões continentais do município. Informou que não teria condições de atestar ou validar a prestação de contas, uma vez que a mesma já fora enviada, àquela época, ao TCU. Porém, a Funasa informou que a única providência que poderia realizar seria atestar, dada a função institucional e primordial do órgão, as condições sanitárias dos beneficiários do programa. Foi então realizada, em fevereiro de 2010, a vistoria das casas objeto do Convênio 716/00. No referido laudo foi atestado que todas as casas se encontravam habitadas, todas possuíam energia elétrica, a exceção de duas em razão da ausência de linha de energia no local. No referido laudo é consignado que todas as casas possuem instalações hidráulicas, possuindo água de poço artesiano ou de cacimba, tendo, igualmente, todas as unidades fossa séptica;

i) foi constituída pela câmara de vereadores uma comissão especial, sendo, mais uma vez realizada uma vistoria no local das obras. O resultado não foi diferente do que foi atestado pela própria Funasa, razão pela qual foram arquivadas todas as denúncias contra o recorrente;

j) sobreveio nova gestão municipal, a qual desconfiada de possível manobra e já tendo ciência das decisões proferidas nos Acórdãos 943/2011 e 8436/2011, determinou nova vistoria no

local, tendo sido atestado por novo laudo que todas as residências estão habitadas, que os ranchos de barro foram todos demolidos e que a função social foi cumprida, tendo o convênio atingido a sua finalidade.

Análise

5.2. Na vistoria realizada pelos técnicos da Funasa em dezembro de 2004 e março de 2005, foi observado que várias casas não estavam ocupadas pelos beneficiários em decorrência da inexecução de diversos itens, tais como as fossas e sumidouros previstos em projeto, o que impossibilitava a plena utilização da moradia (peça 1, p. 196).

5.3. Nesse sentido, vale transcrever trecho do relatório de vistoria emitido pela Funasa (peça 1, p. 196):

Para que houvesse o recebimento das obras não poderíamos encontrar pendências como falta da instalação elétrica, necessidade da correção dos pisos e do reboco das alvenarias, a falta de vidros, o fechamento do respaldo das paredes, a instalação das fossas e sumidouros, e principalmente a demolição dos ranchos, local adequado para a proliferação do barbeiro e objeto da execução deste programa.

5.4. De acordo com o relatório final de visita técnica, entre as habitações visitadas, 36 estavam sem luz e 18 sem água. Ademais, 12 famílias ainda moravam nos ranchos, e 15 ranchos ainda não tinham sido demolidos. Foi registrado, ainda, uma casa a qual o beneficiário executou com seus próprios recursos a instalação elétrica e a de água.

5.5. Em que pese tais pendências, o recorrente não se manifestou a respeito, ou mesmo trouxe elementos probatórios da conclusão da obra de acordo com o estabelecido no convênio e plano de trabalho.

5.6. Importante destacar que a inspeção *in loco* realizada pela Funasa em março de 2005 ocorreu após solicitação de “vistoria final” feita pelo próprio recorrente em dezembro de 2004, ainda na condição de prefeito (peça 19, p. 149). Considerando o teor dessa solicitação e o fato de que o término da vigência do convênio ocorreu em setembro de 2004, seria esperada a constatação da execução do convênio em sua integralidade, o que, conforme relatado, não se observou. Ressalte-se que a própria documentação existente nos autos e trazida pelo recorrente no presente recurso, conduziria à conclusão de plena execução do convênio, visto que todas as despesas supostamente realizadas teriam ocorrido entre os anos de 2002 e 2004.

5.7. Nesse ponto específico, também é possível concluir que não há nexo causal entre os recursos do convênio e a eventual conclusão das obras em data posterior a este período, tal como a noticiada no recurso.

5.8. Sobre os documentos trazidos para comprovar essa eventual conclusão posterior das obras, cumpre fazer algumas considerações especiais.

5.9. No tocante ao parecer especial emitido pela Câmara de vereadores, atestando a improcedência das denúncias e completa execução da obra objeto do convênio 716/2000 (peça 19, p. 159-163), registre-se que o mesmo não vincula esta Corte de Contas. De acordo com suas atribuições constitucionais, este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da Administração Pública, permitindo concluir de forma diferente, porém, fundamentada. Como manifestado no Acórdão 2.105/2009–TCU-1ª Câmara, relatado pelo ministro

Augusto Nardes, “O TCU possui atribuição constitucional para realizar de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União”.

5.10. O recorrente também apresenta laudo de vistoria supostamente emitido pela Funasa, datado de 8/8/2014, atestando o fiel cumprimento do objeto contratado (peça 19, p. 169-171). Porém, nenhum servidor da Funasa subscreve o referido documento, logo, não é possível atribuir-lhe confiabilidade.

5.11. Note-se, ainda, que em momento muito anterior a tal laudo, houve uma solicitação da prefeitura, datada de 14/7/2009, para a Funasa realizar vistoria com o fim de comprovar a execução do objeto do convênio (peça 19, p. 155-156). Em que pese a recusa pela Funasa (peça 19, p. 157), há de se destacar que, mesmo que se comprovasse a realização do objeto em consonância com o plano de trabalho, tal constatação não conduziria, necessariamente, à regularidade das contas, pois, conforme destacado anteriormente, há de se comprovar, também, o nexo causal entre os recursos recebidos e as despesas realizadas.

5.12. Não obstante a Funasa ter informado, no relatório de visita técnica de 2005, que foram erguidas algumas construções nos locais previstos para a execução das almejadas melhorias habitacionais, ainda que dissonante do plano de trabalho, não é possível cogitar a imputação do débito parcial, uma vez que não há nos autos elementos que comprovem se tal execução parcial foi eventualmente aproveitada nas relatadas obras posteriores ou se essas supostas obras cumpriram os objetivos do convênio.

5.13. Ademais, 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, relatado pelo ministro Ubiratan Aguiar, 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 nexo causal 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.

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

5.15. De acordo com o Relatório Financeiro 0008/07 (peça 4, p. 49) a prestação de contas do referido convênio carece de muitos documentos, tornando impossível a análise.

5.16. Ainda assim, ao analisar os documentos acostados aos autos neste recurso de revisão (peça 19, p. 63, 66, 71, 79 e 80), verifica-se que as cópias de cheques apresentadas já foram apresentadas pelo recorrente em momento anterior (peça 3, p. 55, 60, 65, 72 e 73), não configurando novo elemento probante. Ressalte-se, que tais cópias não se constituem de fotocópias dos respectivos documentos, mas sim transcrições de seus conteúdos, possuindo, portanto, valor probatório reduzido. Identifica-se que, entre as cópias apresentadas na prestação de contas e neste

recurso, causa estranheza o fato de as cópias do cheque n. 850005 apresentarem valores diferentes. Na peça 3, p. 54 consta cópia do cheque número 850005, datado em 5/7/2002, no valor de R\$ 12.153,13. Tal cópia difere da agora apresentada, a qual consta o valor de R\$ R\$ 27.664,04, com data de 12/9/2002 (peça 19, p.80). No extrato bancário, há indicação de que o segundo valor seria o correto (peça 19, p. 34).

5.17. Em relação à movimentação financeira ocorrida no ano de 2002, os valores constantes das notas fiscais apresentadas (peça 19, p. 61, 65, 69, 73 e 77) não batem com os débitos constantes dos extratos (peça 19, p. 27-34). Ademais, não foram apresentadas as cópias de cheque ou fotocópias desses documentos relativos a esse período.

5.18. Ainda assim, na tentativa de identificar onexo causal entre as despesas apresentadas e os recursos federais repassados, passa-se a análise mais detalhada da documentação apresentada.

5.19. Nessa linha, identifica-se que foram acostados aos autos documentos intitulados de laudo de recebimento (peça 19, p. 64, 68, 75 e 81), os quais destacam as parcelas referentes ao recurso federal e ao da contrapartida. A partir dessa premissa, identifica-se que nas notas fiscais apresentadas constam o valor total pago à empresa contratada (recurso federal mais municipal), porém, os recibos emitidos e os débitos efetuados na conta do convênio referem-se unicamente à parcela paga com os recursos federais.

5.20. Em que pese esta distinção nos pagamentos quanto à origem do recurso, vale registrar que, ao identificar o percentual municipal e o federal, o responsável considerou o valor contratado em R\$ 374.988,50, sendo R\$ 270.000,00 a parcela federal. No entanto, os recursos previstos para a implementação do objeto conveniado foram orçados em R\$ 270.850,00, com a seguinte composição: R\$ 850,00 de contrapartida do conveniente e R\$ 270.000,00 à conta da concedente, liberados em duas parcelas de R\$ 135.000,00.

5.21. Ao analisar a primeira parcela do pagamento efetuado à empresa Mega Sul Concretos Ltda, por exemplo, identifica-se o laudo de recebimento (peça 19, p. 64) destacando o valor total de R\$ 44.998,62, decorrente da parcela correspondente ao recurso federal repassado (R\$ 32.400,00) acrescido da parcela municipal (R\$ 12.598,62). Por conseguinte, consta uma nota fiscal no valor de R\$ 44.998,62 (peça 19, p. 61), e recibo (peça 19, p. 62) no valor de R\$ 32.400,00. Assim, ao confrontar tais documentos com o extrato bancário (peça 19, p. 32 e 63), identifica-se um débito originado da emissão de cheque no valor de R\$ 32.400,00. Nessa lógica, conclui-se pelo pagamento à empresa unicamente da parte correspondente ao percentual federal, sem qualquer referência à parte paga com outros recursos. Essa mesma lógica é identificada para as outras quatro parcelas.

5.22. Em relação à quinta parcela (peça 19, p. 81-82), foi identificado que o pagamento à empresa contratada se realizou por meio de dois cheques (R\$ 27.664,04 + R\$ 389,58) que somados equivalem ao montante referente à parte federal no valor total de R\$ 38.962,18, conforme identificado no recibo (peça 19, p. 78) e extrato bancário (peça 19, p. 34).

5.23. Não obstante o possível estabelecimento do nexo causal parcial entre as despesas e os recursos federais repassados, vale destacar que os recibos apresentados não possuem numeração (peça 19, p. 62, 67), e em alguns casos, não é possível identificar o beneficiário (peça 19, p. 74 e 78). Soma-se a isso a inexistência da cópia dos cheques, uma vez que foram apresentadas cópias de transcrição dos cheques.

5.24. Nesse segmento, é possível estabelecer o nexo causal no valor de R\$ 175.335,10,

considerando os valores constantes nos recibos (peça 19, p. 62, 67, 70, 74 e 78) e o extrato bancário (peça 19, p. 32, 33 e 34).

5.25. Malgrado o acolhimento pelo possível nexos causal entre as despesas realizadas e os recursos federais repassados, o recorrente não conseguiu comprovar a realização do objeto em consonância com os termos pactuados. É fato que as construções encontradas pela Funasa, por ocasião da visita técnica, não se apresentavam em condições de uso habitacional.

5.26. Conforme o relatado, não foram instaladas fossas e sumidouros, não havia instalações elétricas, os pisos e os rebocos das alvenarias estavam inacabados, não havia vidros nas esquadrias e não foram feitos os respaldos das paredes, além de não terem sido executadas as demolições dos ranchos, locais propícios à proliferação do inseto transmissor da Doença de Chagas, em absoluta contrariedade aos objetivos do convênio.

5.27. Por todo o exposto, não merece guarida as alegações apresentadas, uma vez que o responsável não comprovou a realização do objeto nas condições estabelecidas no convênio 716/2000 nem os resultados almejados, verificando-se completo desperdício dos recursos públicos.

CONCLUSÃO

6. Em face das análises anteriores, conclui-se que o conjunto fático-probatório evidenciado nos autos é bastante claro com relação à reprovabilidade da conduta do Sr. Conceição Deromar Castro Krusser, ex prefeito do município de Encruzilhada do Sul-RS, que agiu com culpa grave ao não observar o estabelecido no termo de convênio e plano de trabalho, além de não comprovar a realização do objeto nas condições estabelecidas no convênio 716/2000 nem os resultados almejados, verificando-se completo desperdício dos recursos públicos.

6.1. Com base nessas conclusões, os elementos apresentados pelo recorrente não têm o condão de modificar a deliberação recorrida, devendo-se mantê-la em seus exatos termos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) comunicar ao recorrente e aos demais interessados a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 29 de junho de 2018.

[assinado eletronicamente]

Andréa Barros Henrique
AUFC – mat. 6569-2