

GRUPO I – CLASSE II – 1ª Câmara

**TC-024.387/2007-1**

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Itajuípe/BA.

Responsáveis: Messias Santos Construtora Ltda., CNPJ n. 04.347.215/0001-34; Paulo Martinho Apolinário da Silva, CPF n. 294.697.085-04 e Município de Itajuípe/BA, CNPJ n. 14.147.946/0001-90.

**SUMÁRIO:** TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS PELA FUNASA MEDIANTE CONVÊNIO. EXCLUSÃO DO MUNICÍPIO DA RELAÇÃO PROCESSUAL. CONTAS IRREGULARES DE DOIS RESPONSÁVEIS. DÉBITO.

1. O ônus de comprovar a regularidade na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente a regularidade dos gastos efetuados com os objetivos pactuados, bem assim o nexo de causalidade entre estes e as verbas federais repassadas.
2. Julgam-se irregulares as contas, e em débito os responsáveis, com aplicação de multa, no caso de não-comprovação da boa e regular aplicação de verba federal recebida mediante convênio.
3. Nos termos do art. 3º da Decisão Normativa/TCU n. 57/2004, a imputação de débito a Município ou Estado depende da efetiva comprovação de que o ente federado se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos federais transferidos.
4. O simples fato de a verba federal conveniada ter sido depositada em conta corrente do Município, sem a devida comprovação de que a municipalidade tenha sido beneficiada com a sua aplicação não enseja a condenação do ente federado, eis que, em tal circunstância, a responsabilidade, nesse caso, é pessoal daquele que deu ensejo à transferência irregular do dinheiro público da conta específica do ajuste para outra.

## RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa em desfavor do Sr. Paulo Martinho Apolinário da Silva, em face da omissão na apresentação da prestação de contas do Convênio n. 3.619/2001 (fls. 05/12), celebrado entre a referida fundação e o Município de Itajuípe/BA em 31/12/2001, que tinha por objeto a execução de melhorias sanitárias domiciliares na municipalidade, com a construção de 130 módulos sanitários (fls. 83/85), cuja vigência se estendeu até 02/10/2003 (fl. 70).

2. Os recursos federais, da ordem de R\$ 169.650,00 (cento e sessenta nove mil, seiscentos e cinquenta reais), foram transferidos ao município por meio da Ordem Bancária n. 2002OB005721, de 04/06/2002 (fl. 137).

3. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das presentes contas (fl. 131), e a autoridade ministerial competente manifestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Certificado (fl. 133).

4. No âmbito deste Tribunal, a 7ª Secex, a fim de confirmar responsabilidades pela gestão dos recursos, realizou preliminarmente diligência junto à Caixa Econômica Federal – CAIXA, visando à obtenção das cópias dos extratos bancários da conta específica do convênio, bem como dos cheques emitidos contra a mencionada conta (fls. 141/142, 145/146 e 158/159).

5. Em atendimento, foram juntadas aos autos as cópias do extrato bancário (fl. 153), bem como dos cheques de números ns. 000001, emitido em 20/06/2002, no valor de R\$ 98.000,00 (fl. 172), e 000002, de 11/07/2002, no valor de R\$ 71.650,00 (fl. 05, anexo 1), os quais demonstraram a utilização dos recursos na gestão do Sr. Paulo Martinho, uma vez que as cártulas foram emitidas antes da cassação de seu mandato em 16/09/2002.

6. Com base nessas informações, a unidade técnica, por delegação de competência deste Relator, efetuou as seguintes citações solidárias (fls. 176/177, 188/191; 204/205 e 208, vol. 1):

6.1. do Sr. Paulo Martinho Apolinário da Silva e da empresa Messias Santos Construções Ltda., pelo valor total pago à empresa (R\$ 71.650,00), em razão da execução de apenas 5,49% do total previsto, que não gerou benefício algum à comunidade; e

6.2. do Sr. Paulo Martinho Apolinário da Silva e do Município de Itajuípe/BA, pelo valor total do cheque emitido em favor da prefeitura (R\$ 98.000,00), haja vista a possibilidade de ocorrência de desvio de finalidade na aplicação dessa quantia em benefício da municipalidade.

7. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, excerto da instrução de mérito da 7ª Secex, lançada às fls. 214/219 (vol. 1):

“3. Durante a vigência do convênio houve alternância no cargo de prefeito, visto que o mandato do Sr. Paulo Martinho Apolinário da Silva, prefeito signatário do convênio em tela, fora cassado pela Câmara Municipal de Itajuípe/BA em setembro/2002 (fl. 90). Em consequência, assumiu o Sr. Valter José Gonçalves, que ficou no cargo de chefe do Executivo municipal até fevereiro/2004, quando o prefeito cassado reassumiu o posto por determinação do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (fls. 110/111).

4. Nesse contexto, a Funasa notificou, no final de 2003, os ex-gestores municipais para que encaminhassem a prestação de contas do Convênio n. 3.619/2001, sob pena de instauração de tomada de contas especial (cf. ofícios de fls. 27, 31 e 35). Todavia, não consta dos autos manifestação dos ex-gestores municipais em relação a essas notificações.

5. Não obstante, o Sr. Valter José já havia encaminhado à Funasa, em dezembro/2002 (fls. 78/80), informações de que os recursos do convênio haviam sido utilizados, integralmente, na gestão do Sr. Paulo Martinho por meio da emissão de dois cheques. Um deles, datado de 20/06/2002, nominal à prefeitura e desviado para outra conta do Município para finalidade diversa da pactuada no convênio. O outro, de 11/07/2002, nominal à Messias Santos Construtora Ltda., supostamente contratada para execução das obras, objeto do convênio.

6. Especificamente em relação ao pagamento efetuado à mencionada empresa, o Sr. Valter José informou que não havia nos arquivos da prefeitura qualquer documento referente à licitação, à contratação da empresa ou a processo de pagamento correspondente à despesa executada com os recursos do mencionado convênio.

7. Sobreleva mencionar, ainda, que a Funasa realizou vistorias nas obras, tendo, por meio da primeira, realizada em setembro/2002, concluído que o objeto do convênio estava sendo executado dentro do prazo estipulado, embora constatadas algumas pendências (fls. 75/77). No entanto, as três [vistorias] subsequentes, fls. 64, 65/68 e 73/74, atestaram a paralisação das obras desde setembro de 2002, sendo informado, com base na vistoria de dezembro/2003, que o percentual de execução era de apenas 5,49% do total das obras, equivalente a R\$ 9.562,63 (fl. 67).

8. Em que pese a inexecução do convênio apontada na última vistoria, a Funasa instaurou a presente Tomada de Contas Especial contra o Sr. Paulo Martinho Apolinário da Silva, em razão apenas da omissão na apresentação da prestação de contas do mencionado convênio, conforme documentos de fls. 24/26.

(...)

14. Apenas o Sr. Paulo Martinho apresentou defesa (fls. 03/05, anexo 2), constituída de documentos, como o decreto de cassação de seu mandato (fl. 06, anexo 2), termo de reintegração no cargo de prefeito (fl. 07, anexo 2) e correspondência referente a esclarecimentos supostamente prestados à Funasa (fls. 48/52, anexo 2), estando, portanto, configuradas as revelias dos demais responsáveis, nos termos do § 3º do art. 12 da Lei n. 8.443/1992.

15. Por oportuno, impende destacar que, em 23/07/2010, foi remetido à esta 7ª Secex o TC-010.862/2009-4, que trata exatamente do mesmo objeto desta Tomada de Contas Especial, motivo pelo qual o eminente Relator, Ministro-Substituto Weder de Oliveira, autorizou o apensamento desse processo aos presentes autos (fl. 366, apenso).

16. Logo, ao analisar o TC-010.862/2009-4, verificamos que a maioria das peças acostadas aos autos já constam da TCE em análise, com exceção, por exemplo, de algumas respostas e justificativas do responsável no âmbito da Funasa (fls. 105/107 e 207/211, apenso), da nota fiscal no valor de R\$ 71.650,00 (fl. 122, apenso) e do extrato bancário da conta da prefeitura em que foi depositado o equivalente a R\$ 98.000,00, destinados à execução do convênio (fls. 114/118, apenso).

#### **ALEGAÇÕES DE DEFESA**

17. De início, saliente-se que as respostas e os argumentos de defesa apresentados pelo responsável na fase interna da tomada de contas especial apensada aos presentes autos, em linhas gerais, correspondem à defesa encaminhada ao Tribunal, sendo o conteúdo da presente defesa mais resumido, conforme veremos a seguir.

18. O defendente afirma, em síntese, que não pode ser responsabilizado pelo encaminhamento da prestação de contas, pois, como ficara afastado do cargo de gestor municipal, deixou de ter acesso aos documentos dos convênios firmados pela prefeitura.

19. Aduz que liberou parte dos recursos à empresa Messias Santos Construtora Ltda., correspondente a R\$ 71.650,00, para que as obras pudessem ter início e que o restante seria liberado por etapa. Em seguida, questionou o fato de estar sendo cobrado por um valor que teria pago mediante apresentação de nota fiscal, mas que, ao se afastar do cargo de prefeito, as obras teriam sido paralisadas sem qualquer justificativa. Salienta, por conseguinte, que a responsabilidade por esse fato deveria ser atribuída, de forma solidária, ao Sr. Valter José e à mencionada empresa e que a prestação de contas, em razão de seu afastamento, também não era de sua responsabilidade.

20. Por fim, em relação à quantia correspondente ao cheque emitido em favor da própria Prefeitura Municipal de Itajuípe/BA, no valor de R\$ 98.000,00, argumenta o defendente apenas que essa quantia beneficiou a municipalidade.

#### **ANÁLISE**

21. A análise dos elementos carreados aos autos indicam que a despesa realizada à conta do convênio, no valor de R\$ 71.650,00, ocorreu de forma absolutamente irregular, uma vez que não há documentos hábeis a comprovar a correta aplicação desse recurso, como o contrato com a empresa Messias Santos Construtora Ltda. ou os boletins de medição da obra.

22. Além disso, a irregularidade da despesa é corroborada com a constatação da Funasa, por meio de sua vistoria **in loco**, de que o percentual de execução da obra é de apenas 5,49%, apesar de ter sido pago à mencionada empresa aproximadamente 41% do custo total orçado da obra.

23. Logo, não pode ser aceito o argumento do defendente de que o pagamento fora realizado mediante a apresentação da nota fiscal, visto que o pagamento da despesa pública, em regra, somente pode ser realizado após a sua regular liquidação, que deve ter por base, entre outros

requisitos, o comprovante de entrega do material ou da prestação efetiva do serviço (artigos 62 e 63, § 2º, da Lei n. 4.320/1964).

24. Conforme entendimento desta Corte de Contas, o pagamento antecipado só é permitido quando houver as devidas justificativas e visar exclusivamente à sensível economia de recursos, com as indispensáveis e suficientes garantias de ressarcimento ao Erário, em obediência ao disposto no art. 62 da Lei n. 4.320/1964 e art. 38 do Decreto n. 93.872/86 (Acórdãos ns. 481/2005 e 23/2006, ambos do Plenário).

25. No caso sob exame, como já dito, além de o pagamento ter correspondido a aproximadamente 41% do custo total da obra, orçado em R\$ 172.923,94, conforme plano de trabalho de fls. 83/85, não se verificou a existência de justificativas para a realização do pagamento antecipado, nem garantias necessárias ao ressarcimento ao Erário da quantia paga.

26. Por fim, o fato de as obras terem sido abandonadas pela mencionada empresa, com o percentual irrisório de execução de 5,49%, segundo o relatório da Funasa, notadamente o item 3 (fl. 65) e as observações sobre o percentual executado (fl. 68), nos faz concordar que, de fato, as obras realizadas não beneficiaram a comunidade do Município de Itajuípe/BA.

27. Quanto ao cheque emitido em favor da prefeitura no valor de R\$ 98.000,00, o ex-prefeito apenas alega que essa quantia beneficiou a municipalidade, mas, em momento algum, menciona o destino final dos recursos, havendo nos autos a informação de que foram aplicados em finalidade diversa da pactuada no convênio (fls. 78/80).

28. Verifica-se no extrato bancário da conta da Prefeitura Municipal de Itajuípe/BA que parte dos recursos do convênio, no valor de R\$ 98.000,00, foram, de fato, depositados na conta da prefeitura, não se sabendo, entretanto, a destinação dada a esses recursos (fls. 114/118, apenso). Além disso, observa-se que a mencionada quantia fora utilizada durante o mês de junho de 2002, cerca de três meses antes de o Sr. Paulo Martinho ter seu mandato de prefeito cassado, o que comprova ter sido ele o responsável pela utilização dos recursos em questão.

29. A Decisão Normativa n. 57, de 05/05/2004, que regulamentou a possibilidade de responsabilização direta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de transferência de recursos públicos federais, é cristalina ao dispor, em seu art. 3º, que o ente federado só será condenado ao pagamento do débito, caso reste comprovado que ele se beneficiou da aplicação irregular dos recursos, entendimento pacificado na jurisprudência do Tribunal (Acórdãos ns. 210/2005-Plenário, 3317/2007-1ª Câmara, 1.277/2004, 503/2005 e 1.702/2007-2ª Câmara).

30. Nesse sentido, ante a ausência de documentos comprobatórios de como foram gastos os recursos federais posteriormente depositados na conta da prefeitura, é possível que tenham sido utilizados indevidamente pelo ex-prefeito sem gerar benefício algum à municipalidade, até porque são fortes os indícios de desvio de recursos por parte do ex-prefeito e da mencionada construtora em relação ao pagamento realizado de forma antecipada.

31. No vertente caso, portanto, o ente federado não deve ser responsabilizado pela devolução da referida quantia, devendo ser excluído da relação processual, apesar de não ter apresentado argumentos de defesa.

32. Quanto à ausência de prestação de contas, entende-se que apesar do afastamento do gestor municipal da prefeitura, houve tempo, desde o momento em que reassumiu o cargo até o final do seu mandato, para apresentar a documentação que demonstrasse, inquestionavelmente, o destino dado aos recursos recebidos e as providências adotadas contra a empresa, uma vez que eram de seu conhecimento as irregularidades existentes e a cobrança da Funasa. Não há dúvidas de que esse procedimento deveria ser de total interesse do gestor dos recursos, na medida em que atribuir essa função a sucessores é assumir o risco de ser responsabilizado por irregularidades não esclarecidas.

33. Nesse contexto, o Sr. Paulo Martinho Apolinário da Silva deve responder individualmente pelo débito correspondente aos recursos depositados na conta da prefeitura, no valor de R\$

98.000,00, uma vez que sua defesa não demonstrou a destinação dada a esses recursos, de modo a comprovar que a aplicação dessa quantia beneficiou o município.

34. De igual forma, deve o ex-prefeito responder, mas solidariamente com a empresa Messias Santos Construções Ltda., pelo valor pago a ela, no importe de R\$ 71.650,00, haja vista que a defesa apresentada apenas pelo ex-prefeito também não logrou comprovar a correta aplicação desses recursos.

35. Saliente-se, por oportuno, que devem ser consideradas, como termo inicial para atualização monetária dos débitos, a data correspondente ao crédito dos recursos na conta específica do convênio para o valor de R\$ 98.000,00 (06/06/2002) e a data de pagamento do cheque n. 002 para a quantia de R\$ 71.650,00 (12/07/2002), conforme extrato bancário de fl. 153.

36. Considerando os elementos acostados aos autos, não há como reconhecer a boa-fé dos responsáveis nesta Tomada de Contas Especial, o que autoriza, desde já, o Tribunal a julgar irregulares as presentes contas.”

8. Com essas considerações, a proposta de mérito, unânime no âmbito da unidade instrutiva, foi redigida nos seguintes termos (fls. 218/219 e 220, vol. 1):

“I) julgar irregulares as contas do Senhor Paulo Martinho Apolinário da Silva (CPF n. 294.697.085-04), ex-Prefeito Municipal de Itajuípe/BA, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas **a**, **b** e **c**, e 19, **caput**, da Lei n. 8.443/1992, condenando-o:

I.1) ao recolhimento da importância de R\$ 98.000,00, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir de 06/06/2002 até a efetiva quitação do débito, na forma da legislação em vigor, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde – Funasa, nos termos do artigo 23, inciso III, alínea **a**, da citada Lei c/c o artigo 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno/TCU;

I.2) solidariamente com a empresa Messias Santos Construções Ltda. (CNPJ n. 04.347.215/0001-34) ao recolhimento da importância de R\$ 71.650,00, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir de 12/07/2002 até a efetiva quitação do débito, na forma da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde – Funasa, nos termos do artigo 23, inciso III, alínea **a**, da citada Lei c/c o artigo 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno/TCU;

II) aplicar individualmente ao Sr. Paulo Martinho Apolinário da Silva e à empresa Messias Santos Construções Ltda. a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, nos termos do artigo 23, inciso III, alínea **a**, da citada Lei c/c o artigo 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno/TCU, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente na data do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

IV) autorizar, desde logo, nos termos do art. 26 da Lei n. 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU, o pagamento das dívidas em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e consecutivas, se solicitado pelos responsáveis, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo os responsáveis serem informados da incidência sobre cada parcela dos encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor, e que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, §§ 1º e 2º, do citado regimento interno;

V) excluir da relação processual o Município de Itajuípe/BA;

VI) remeter cópia do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Bahia para adoção das medidas que entender cabíveis, nos termos do artigo 16, § 3º, da Lei n. 8.443/1992.”

9. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé, anuiu ao encaminhamento apresentado pela unidade técnica (fl. 221, vol. 1).

É o Relatório.