

VOTO

Esta tomada de contas especial foi instaurada pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa em decorrência de omissão no dever de prestar as contas finais dos recursos repassados no âmbito do Convênio EP 1.469/2006, firmado com o Município de Formosa da Serra Negra/MA para a execução de sistemas de abastecimento de água nos povoados de Pé da Serra e Marruá.

2. O valor total do ajuste foi de R\$ 186.215,76, incluída a contrapartida de R\$ 5.423,76.
3. Após a realização de diligências pela unidade técnica, foram efetuadas as seguintes citações, em atendimento ao despacho à peça 22:
 - a) do ex-prefeito Enésio Lima Milhomem, individualmente, pelos valores de:
 - a.1) R\$ 72.316,80 (data-base 24/8/2009), referentes à segunda parcela transferida, em razão da impossibilidade de se estabelecer, a partir do saque feito em favor da prefeitura em 15/9/2009, o nexos causal entre os recursos e as despesas relacionadas;
 - a.2) R\$ 72.316,80 (data-base 25/2/2010), ante a ausência de prestação de contas dos recursos da terceira parcela repassada, com subtração da quantia indicada na alínea “b”, a seguir.
 - b) do ex-prefeito, em solidariedade com a Hidro Araguaia Construção de Poços Artesianos Ltda. - ME, pelo valor de R\$ 9.360,79 (data-base 3/3/2010), em face da diferença entre o montante pago à empresa contratada com recursos da terceira parcela (R\$ 72.300,80) e o valor de nota fiscal por ela apresentada para suportar o pagamento (R\$ 62.940,01).
4. Constatou-se da descrição dos indícios de irregularidades na citação do ex-prefeito que o rompimento do nexos de causalidade seria reforçado com o fato de, em visita técnica da Funasa realizada em junho de 2009, se constatar execução de serviços avaliados em R\$ 180.958,46, não obstante haver sido sacada apenas a parcela de R\$ 36.158,40, em agosto/2008.
5. Nos termos daquele despacho, o ex-gestor municipal também foi chamado em audiência para responder pela omissão no dever de prestar as contas finais do convênio.
6. Apesar da entrega das correspondências nos endereços dos destinatários constantes da base de dados da Receita Federal (peças 24/8, 30 e 33/4), os responsáveis permaneceram silentes, caracterizando sua revelia (art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992).
7. Mesmo considerando que, nos processos do TCU, a revelia não resulta em presunção de veracidade de imputações feitas (Acórdão 7.739/2019 - 2ª Câmara, de minha relatoria, a título ilustrativo), os elementos integrantes dos autos sustentam a proposta uniforme dos pareceres pela irregularidade destas contas especiais.
8. Ainda que tenha sido entregue prestação de contas parcial (peça 1, p. 197/259) e que a Funasa, depois da visita técnica realizada em junho de 2009, tenha atestado a execução de 97,17% do valor total do ajuste – com anotação de pendência somente quanto à rede de distribuição de água (R\$ 4.569,06) e à ligação domiciliar do povoado Pé da Serra (R\$ 688,24), cujos materiais teriam sido comprados e estariam armazenados na localidade (peça 1, p. 169/79 e 265/9) –, não é possível concluir pela regular aplicação dos valores questionados, com a exceção indicada a seguir, haja vista a não descaracterização dos indícios de irregularidades.
9. Cumpre destacar que o ônus da prova em matéria de aplicação de recursos públicos é invertido: compete aos responsáveis demonstrar sua correta destinação, consoante jurisprudência pacificada.
10. Diante disso, deve-se, na linha dos pareceres da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial - SecexTCE e do Ministério Público junto ao TCU - MPTCU, julgar irregulares as presentes contas.

II

11. Relativamente ao valor do débito, o MPTCU defendeu que deveriam ser afastados R\$ 3.504,77 da última parcela repassada, pois, além da nota fiscal de R\$ 62.940,01 (peça 15, p. 6), a empresa contratada, em sede de diligência, apresentou nota fiscal naquele primeiro valor, de R\$ 3.504,77 (peça 15, p. 5).

12. Além disso, a Procuradoria ponderou que, não obstante a omissão no dever de prestar contas quanto aos recursos da terceira parcela, caberia acatar, para comprovar as despesas, os documentos obtidos por meio de diligências, referentes às notas fiscais, ao extrato bancário e à transferência *on line* dos recursos à empresa contratada (peças 15/7).

13. Sobre o assunto, transcrevo, para melhor compreensão, trechos do despacho à peça 22:

“9. Por fim, em que pesem as informações coletadas por iniciativa da Secex/MA em relação à aplicação da terceira parcela, considero que o então prefeito deve ser citado por seu valor integral, ante a omissão no dever de prestar contas dessa quantia. Assim, além da citação em solidariedade com a empresa pela parte da terceira parcela já mencionada (R\$ 9.360,79), o gestor deve responder individualmente pela porção restante, recebida em 25/2/2009¹ (R\$ 72.316,80 - R\$ 9.360,79).

10. De fato, a identificação da beneficiária do pagamento, isoladamente, não implica regularidade da aplicação dos recursos. Com a omissão no dever de prestar contas dessa parcela, não foram apresentadas as informações previstas na IN STN 1/1997, que não se reduzem à nota fiscal e ao extrato bancário e incluem, por exemplo, o termo de aceitação definitiva da obra, o relatório de cumprimento do objeto e demonstrativo da execução da receita e despesa. Essas informações adicionais são relevantes para avaliar o efetivo cumprimento do objeto do ajuste e quantificar o débito a ser ressarcido pelo responsável.”

14. Concordo com o MPTCU no sentido de que a ausência do termo de aceitação definitiva da obra e do relatório de cumprimento do objeto poderia não impedir, “de maneira intransponível”, a comprovação da regular execução financeira, por estarem tais documentos mais relacionados à demonstração da execução física do objeto pactuado.

15. Porém, neste caso específico, apesar da constatação de execução física da maior parte do objeto na vistoria *in loco* realizada pela Funasa, não há comprovação da completa funcionalidade do sistema de abastecimento de água do povoado Pé da Serra, em face da verificação de não consecução de rede de distribuição e de ligação domiciliar.

16. Ademais, conforme dito anteriormente, os indicativos são de rompimento do nexo de causalidade, haja vista ter sido apontada a execução de serviços equivalentes a R\$ 180.958,46, apesar de apenas a parcela de R\$ 36.158,40 haver sido repassada e despendida.

17. O fato de a Funasa ter transferido a segunda e a terceira parcelas (R\$ 72.316,80 cada) após essa constatação denota que a entidade estaria ciente da situação, o que possibilitaria cogitar pela regularidade do pagamento após a execução dos serviços e liquidação das despesas.

18. Contudo, o saque feito em favor da prefeitura, sem evidência do correspondente pagamento à empresa contratada na forma declarada na prestação de contas parcial (peça 1, p. 207), e a diferença entre o derradeiro pagamento e o valor das notas fiscais retiram a credibilidade da documentação para o fim de provar, de modo inequívoco, o reclamado nexo de causalidade.

19. Esse nexo fica ainda mais fragilizado quando se percebe que:

a) segundo os documentos à peça 15, as últimas notas fiscais (NF **101**, de 8/2/2010, e NF **102**, de 3/3/2010) têm números de série sequenciais (em que pese o intervalo de quase um mês entre as datas de emissão) e menores do que os das notas fornecidas anteriormente (**154**, de 4/8/2008, e **160**, de 15/9/2009);

b) as obras foram adjudicadas em 2/10/2007, mesma data da homologação da licitação, pelo valor praticamente exato do convênio (peça 1, p. 245/9), sendo informado na referida prestação de

¹ Na verdade, 25/2/2010.

contas que a sua realização se deu em novembro/2007 (peça 1, p. 203), antes do primeiro repasse de recursos federais.

20. Assim, com as vênias de praxe, divirjo do Parquet quanto à descaracterização do débito de responsabilidade do ex-prefeito pertinente à terceira parcela, mas, em consonância com a análise que resultou nas citações, julgo oportuno abater do débito atribuído à empresa contratada (a quem não compete o dever de prestar contas) o valor de R\$ 3.504,77, na forma proposta pelo MPTCU, ainda que a NF 101 tenha sido emitida antes do crédito da terceira parcela na conta.

21. Quanto ao débito atinente à segunda parcela, mesmo que a última instrução tenha indicado como data-base para incidência dos encargos a data do saque (15/9/2009), cabe prevalecer a do crédito dos recursos federais na conta (24/8/2009 – data constante da citação), à vista da omissão final na obrigação de prestar contas, a impedir a comprovação da regular aplicação dos valores repassados.

22. Diante da não menção na proposta de encaminhamento da unidade técnica do valor equivalente à terceira parcela, sem fundamentação, e do acolhimento apenas parcial do parecer do MPTCU, observo que a condenação em débito deve seguir os seguintes parâmetros:

a) Enésio Lima Milhomem, individualmente:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA	DÉBITO/CRÉDITO
72.316,80	24/8/2009	D
72.316,80	25/2/2010	D
5.856,02	3/3/2010	C

b) Enésio Lima Milhomem e a empresa Hidro Araguaia Construção de Poços Artesianos Ltda., solidariamente:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA	DÉBITO/CRÉDITO
5.856,02	3/3/2010	D

III

23. Por fim, por ser de pequena materialidade o débito de responsabilidade da empresa contratada perante a Funasa e por não estar ela arrolada em outros processos deste Tribunal, entendo que é possível deixar de aplica-lhe a multa em favor do Tesouro Nacional, pela consideração do princípio da “bagatela”.

24. Já em relação ao ex-prefeito, concordo com a unidade técnica no sentido de que a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 pode absorver as previstas no art. 58 do mesmo diploma legal neste caso, porque a omissão no dever de prestar contas foi motivo tanto da citação, quanto da audiência, sendo, contudo, prescindível constar do acórdão o esclarecimento sugerido na alínea “e” do item 37 da instrução.

25. No que diz respeito à dosimetria da pena, em atenção às disposições do art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, tem-se que o saque na conta sem prova do destino dado aos dinheiros públicos federais e a omissão no dever de prestar contas configuram condutas graves, capazes de gerar prejuízo ao erário, ou até mesmo presunção de desvio de recursos.

26. Ainda há que se levar em conta que faltam elementos nos autos para inferir sobre a boa-fé nas condutas do ex-gestor. Aliás, as evidências coletadas não são favoráveis a essa conclusão, como se nota, por exemplo, na circunstância de terem sido transferidos para a prefeitura, em 8/2/2010, valores equivalentes à contrapartida e à não aplicação dos recursos, que foram depositados poucos dias antes, em 3/2/2010, na conta específica para atender, ao que tudo indica, a notificação da Funasa depois da análise inicial da prestação de contas parcial e da verificação de falhas (peças 1, p. 275, 16, p. 5/6, e 17, p. 46).

27. Além disso, o ex-prefeito já teve outras contas especiais julgadas irregulares, com imputação de débitos e multas, por omissões semelhantes (Acórdãos 8.402/2019, da 1ª Câmara, e

6.225/2014, 3.328/2015 e 4.640/2015², da 2ª Câmara, os dois primeiros relatados pelos ministros-substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa, respectivamente, e os demais por esta relatora).

28. Por outro lado, a entrega de prestação de contas parcial, por si só, atenua, em parte, a situação do ex-prefeito.

29. Em consequência, após sopesar agravantes e uma atenuante, o valor da multa do ex-prefeito deve ficar em patamar próximo a 50% do valor atualizado do débito.

Diante do exposto, acolho os fundamentos das instruções elaboradas nos autos como razões de decidir e, parcialmente, os do parecer do MPTCU, com os ajustes de encaminhamento mencionados nesta peça, e voto por que o Colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua deliberação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de novembro de 2019.

ANA ARRAES
Relatora

² Este último acórdão foi proferido em tomada de contas especial instaurada pela Funasa (TC 000.732/2014-1) que envolveu ajuste firmado com o mesmo objeto (sistemas de abastecimento de água) e com vigência em período (31/12/2008 a 4/3/2012) em parte coincidente com o do convênio em tela (25/6/2006 a 5/6/2010).