

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 017.040/2008-7

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade: Município de Conceição da Feira - BA (13.828.371/0001-08)

Responsável: Antonio Alves Serra (002.444.655-68)

Advogado constituído nos autos: não há

SÚMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. OMISSÃO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A EXECUÇÃO DO OBJETO E OS RECURSOS FEDERAIS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA.

- A ausência de nexo de causalidade entre os recursos repassados e os serviços executados, em decorrência da omissão no dever de prestar contas, importa no julgamento pela irregularidade das contas, na condenação em débito pela integralidade dos recursos transferidos e na aplicação de multa.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório instrução da Auditora Federal de Controle Externo da 7ª Secex às fls. 213/219 - Principal – Vol. 1, que contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica:

*“Trata-se da Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Fundação Nacional de Saúde/FUNASA contra **Antônio Alves Serra**, ex-Prefeito do Município de Conceição da Feira/BA (gestão 2001-2004), em razão da **omissão** de prestação de contas dos recursos repassados por meio do Convênio nº 2460/2001 (Siafi nº 443172), firmado em 29/12/2001, entre o Município de Conceição da Feira/BA e a FUNASA, cujo objeto consistia na construção de 217 módulos sanitários, no âmbito do Projeto Alvorada - Execução de Melhorias Sanitárias Domiciliares.*

2. Para implementação do objeto pactuado foram previstos recursos da ordem de R\$ 263.177,87, sendo R\$ 250.000,00 à conta do concedente e R\$ 13.177,87 a título de contrapartida do convenente. Os recursos federais foram liberados por meio das Ordens Bancárias às fls. 28/29, respectivamente nos dias 27/06/2002 e 30/10/2002. A vigência do convênio compreendeu o período de 29/12/2001 a 29/12/2003, incluídos os prazos de execução do objeto e de apresentação da prestação de contas final (fls. 27).

*3. Constam dos autos Fichas de Visitas Técnicas referentes às fiscalizações **in loco** efetuadas pela FUNASA (fls. 45/47 e 49), Relatório de Vistoria e Avaliação do Estágio de Obras emitido pela Caixa Econômica Federal-CEF (fls. 51/58), bem como Parecer Técnico Final elaborado pela Coordenação Regional da Bahia – FUNASA (fls. 61), esses últimos concluindo pela execução do objeto conveniado. Não foi apresentada a prestação de contas para comprovação da execução da obra com os recursos do Convênio.*

4. Ante a ausência da prestação de contas, a FUNASA diligenciou o ex-prefeito, Sr. Antônio Alves Serra (fls. 30, 36 e 99). Não tendo havido pronunciamento, a fundação procedeu à inscrição do responsável na conta ‘Diversos Responsáveis’ e instaurou a presente TCE (fls. 41 e 126).

5. O prefeito sucessor, após notificado pela FUNASA (fls. 75), encaminhou o documento de fls. 83/84, informando que assumiu a gestão do município em janeiro de 2005, não tendo encontrado quaisquer documentos referentes à prestação de contas em questão. Encaminhou também cópia da interpelação judicial e ação de ressarcimento impetrada contra o seu antecessor (fls. 85/92). Em vista dessas ações, a FUNASA suspendeu a inadimplência do município, com fundamento no art. 5º, § 2º, da IN/STN 01/97 (fls. 94/95).

6. O processo de Tomada de Contas foi encaminhado para a Secretaria Federal de Controle Interno, a qual emitiu o Relatório de Auditoria nº 207820/2008 e expediu o Certificado de Irregularidade das Contas e o Parecer do Órgão de Controle Interno no mesmo sentido (fls. 152/157).

7. Em cumprimento ao disposto no art. 52 da Lei 8.443/1992, o Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Saúde atestou haver tomado conhecimento das conclusões da Controladoria-Geral da União e encaminhou o processo ao Tribunal para fins de julgamento, nos termos do art. 71, inciso II, da Constituição Federal (fl. 158).

8. No âmbito desta 7ª Secretaria, após instrução inicial do processo e mediante despacho do Secretário desta Unidade Técnica (fl. 165), foi promovida a citação do Sr. Antônio Alves Serra, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados para execução do objeto do Convênio n.º 2460/2001, face à omissão no dever de prestar contas (fls. 166/167).

9. O referido expediente, encaminhado ao endereço constante da base de dados da Receita Federal (fls. 161), foi devolvido pelos Correios com a informação de 'não procurado' (fls. 169). Esta Secretaria efetuou, então, nova tentativa de citação do responsável, no mesmo endereço (fls. 171/173), também não logrando resultado. Após contato telefônico com o responsável, foi obtido o endereço para o qual foi encaminhado o expediente de citação de fls. 176/178, recebido no endereço indicado, motivo por que esta unidade considerou válida a citação, vez que efetuada nos termos previstos no art. 179, inciso II, do RI/TCU.

10. Esta 7ª Secretaria, considerando que, transcorrido o prazo regimental, o responsável permaneceu silente e que não havia nos autos elementos que permitissem o reconhecimento da boa-fé, encaminhou os autos ao Ministério Público, para posterior envio ao Relator, propondo ao Tribunal, com fundamento nos art. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'a', da Lei 8.443/92, julgar irregulares as contas do responsável, condenando-o ao pagamento do débito apurado nas presentes contas.

11. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, pelas razões expostas no parecer às fls. 186, manifestou-se contrário ao prosseguimento do feito nos termos propostos, recomendando o retorno dos autos a esta Unidade Técnica para que, se possível, fosse juntado ao processo documento de comprovação da entrega da citação no endereço do destinatário ou, caso contrário, fosse promovida a citação do responsável por edital, nos termos do art. 22, inciso III, da Lei 8.443/92.

12. O Relator, Exmº. Ministro José Jorge, anuiu à manifestação do **Parquet** especializado, determinando o retorno dos autos a esta Secretaria para adoção das providências necessárias (fls. 187).

13. Presentes os autos na Secretaria, foram expedidas novas citações ao responsável nos endereços indicados às fls. 122 (fls. 190/193) e 194 (fls. 195/196), cujos ofícios foram devolvidos com a informação 'não procurado', bem como efetuada a citação do responsável por meio do Edital 253/2010 (fls. 201), publicado no DOU de 01 de março de 2010 (fls. 202).

14. O responsável, somente após a publicação do edital, atendeu ao chamamento do Tribunal encaminhando suas alegações de defesa, que foram anexadas aos autos às fls. 02/04, anexo 2.

15. A seguir, apresentamos, em síntese, no que interessa à presente análise, os pontos defendidos pelo responsável em suas alegações de defesa:

15.1 Não há nos autos prova de que, em virtude da suposta falta de prestação de contas do convênio em questão, o ex-gestor tivesse destinado os recursos repassados para qualquer outra finalidade que não aquela prevista no ajuste, nem tampouco de que este tivesse embolsado tais recursos, ou utilizado em proveito próprio ou de terceiros, de modo a justificar o seu reembolso, motivo pelo qual solicita a extinção do feito, sem julgamento do mérito.

15.2 A prestação de contas seria ato que compete à pessoa jurídica e não à pessoa física do ex-gestor, aduzindo em defesa de sua tese o fato de a FUNASA haver solicitado a referida prestação de contas ao gestor que o sucedeu no cargo e que a mesma já deveria ter sido efetuada, vez que o Município vem firmando convênios com a União e demais entes públicos, o que demonstra não haver qualquer pendência do município em razão da ocorrência discutida nos autos.

15.3 Não tem acesso a quaisquer documentos capazes de comprovar suas assertivas, tendo em vista não mais se encontrar à frente da gestão do município, solicitando que a Prefeitura Municipal de Conceição da Feira seja notificada para informar a situação da prestação de contas.

15.4. O objeto do referido convênio foi efetivamente cumprido, 'inclusive as melhorias sanitárias domiciliares, as quais resultaram na construção de 104 módulos sanitários na cidade de Conceição da Feira, o que poderá ser facilmente constatado através de vistoria ou perícia a ser determinada por este MM juízo, o que de logo fica requerido, como forma de comprovar que os valores liberados foram efetivamente aplicados.'

15.5 Por fim, requer a produção de todos os meios de prova necessários, inclusive a realização de vistorias e perícias.

ANÁLISE

16. A defesa apresentada pelo responsável não se mostra capaz de afastar sua responsabilidade quanto à omissão no dever de prestar contas, não logrando tampouco, à vista dos elementos contidos nos autos, comprovar perante este Tribunal a regular aplicação dos recursos no objeto do ajuste, ante a ausência de quaisquer documentos que possibilitem o conhecimento do destino dado aos recursos.

17. Conforme se verifica dos autos, a vigência do convênio compreendeu o período de 29/12/2001 a 29/12/2003, incluídos os prazos de execução do objeto e de apresentação da prestação de contas final, transcorrendo tais prazos, portanto, na gestão do responsável arrolado nas presentes contas, Sr. Antônio Alves Serra. Ademais, as Fichas de Visitas Técnicas referentes às fiscalizações **in loco**, bem como o Relatório de Vistoria e Avaliação do Estágio de Obras (fls. 45/47, 49 e 51/58) indicam que o objeto, supostamente executado com recursos do convênio, teria sido finalizado dentro do período de gestão do responsável, cabendo, desse modo, exclusivamente a esse gestor o dever de prestar contas e comprovar a regular aplicação de tais recursos.

18. Nesse sentido, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, resta claro que compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, isto é, o ônus da prova, e não à pessoa jurídica como alegado pelo defendente.

19. É vasta a jurisprudência desta Corte de Contas a respeito do ônus do responsável em comprovar a regular aplicação dos recursos, valendo transcrever, nesse sentido, trecho do voto do Ministro Adylson Motta que embasou a Decisão nº 225/2000-TCU-2ª Câmara (TC-929.531/1998-1):

'A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, **verbis**:

‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’. Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.’

20. *Quanto à ausência de dano ao erário, contrariamente ao alegado pelo ex-gestor, a falta de documentos que possibilitem a comprovação da regular aplicação dos recursos é fator suficiente para o entendimento de irregularidade das contas e imputação de débito ao responsável.*

21. *Noticiam os autos que a obra teria sido concluída, no entanto, não restou comprovado que os recursos para a consecução da obra advieram do convênio sob análise, considerando que o ex-gestor não apresentou quaisquer documentos que possibilitem a construção de liame entre a obra executada e os recursos transferidos por meio do convênio. Os relatórios emitidos pelos técnicos da FUNASA e da CEF não são suficientes para tal desiderato, visto que, embora atestem a execução física do objeto, não permitem fazer qualquer conclusão acerca da execução financeira dos recursos repassados na obra objeto da fiscalização.*

22. *A jurisprudência desta Corte informa que 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.*

23. *O voto condutor do Acórdão 399/2001-TCU-2ª Câmara sintetiza o entendimento do TCU 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 transferidos pelo Convênio examinado.’

24. *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.*

25. *Desse modo, ante a omissão do ex-gestor no dever de prestar contas, os documentos constantes do processo não permitem comprovar a correta aplicação dos recursos do convênio.*

26. *Quanto ao pedido de notificação da Prefeitura Municipal de Conceição da Feira para informar sobre a situação da prestação de contas, conforme já exposto antes (itens 17 e 18 retro), considerando que a vigência do convênio ocorreu na gestão do Sr. Antônio Alves Serra, cabe a este, exclusivamente, o dever de prestar contas e comprovar a regular aplicação dos recursos correspondentes.*

27. *Dessa forma, deveria o defendente, nesta oportunidade, trazer aos autos os elementos de prova da regular aplicação dos recursos conveniados e justificar a sua omissão no dever de prestar contas, o que não aconteceu, haja vista que o ex-prefeito limitou-se a atribuir a responsabilidade à prefeitura, não juntando ao processo qualquer documento comprobatório da utilização dos recursos do convênio em exame. Por essa mesma razão, entende-se inteiramente descabido o pedido de realização de vistoria e de perícias, além de outros meios de prova para a comprovação da efetiva realização do objeto com os recursos do Convênio 2460/2001.*

28. *Necessário registrar que, por força de determinação contida no Acórdão 2928/2006/TCU-2ª Câmara, proferido quando da apreciação do TC 015.126/2005-0, foram juntados a estes autos documentos relativos a uma suposta licitação realizada para execução do objeto conveniado (fls. 04/73, anexo 1).*

29. *De acordo com a referida deliberação, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia - TCM/BA encaminhou a este Tribunal cópia dos processos de denúncia 01654-04 e 01661-04 formuladas por vereadores do Município de Conceição de Feira/BA contra o ex-Prefeito Antônio Alves Serra pela prática de irregularidades na aplicação dos recursos oriundos da Funasa (construção de 104 módulos sanitários nos termos do Convênio 2.460/2001) e do FNDE (Programa de Educação Jovens e Adultos - EJA, antigo Recomeço).*

30. *A irregularidade relativa ao convênio em análise seria a falsificação do carimbo e das assinaturas dos servidores do TCM/BA na documentação referente à licitação para serviços de construção de módulos sanitários custeados com recursos do referido ajuste.*

31. *Quanto a essa ocorrência, este Egrégio Tribunal assim pronunciou-se:*

'Voto do Ministro Relator

(...)

9. *Quanto às supostas falsificações de assinatura de servidores do TCM/BA, não há elementos nos autos suficientes para que este Tribunal possa firmar posicionamento definitivo a respeito da veracidade ou não das assinaturas. Todavia, creio que a suposta fraude deva ser analisada no contexto do processo de tomada de contas especial a ser remetido a esta Casa. Ademais, a suposta falsificação já é do conhecimento do TCM/BA, órgão ao qual pertencem os servidores cujas assinaturas teriam sido falsificadas.'*

32. *Oportuno registrar, ainda, o fato de constar do relatório de vistoria e fiscalização da obra emitido pelo técnico da CEF, que o regime de construção da obra foi do tipo administração direta, não havendo qualquer remissão nos demais relatórios emitidos pela FUNASA (fls. 45/53-vp) acerca da participação da empresa C2 Consultoria e Construções Ltda, supostamente contratada para execução da obra, conforme fazem crer os documentos de licitação e contratação acostados aos autos (fls. 04/73, anexo 1).*

33. *Considerando, ainda, a ausência de qualquer documentação relativa à aplicação dos recursos ora questionados, torna-se prejudicado o exame da denunciada falsificação de documentos. Contudo, conforme alertado pelo relator do feito, a irregularidade anunciada já é do conhecimento do TCM/BA, órgão ao qual pertencem os servidores cujas assinaturas teriam sido falsificadas, cabendo a esse órgão a adoção das providências cabíveis, caso comprovada a falsificação.*

34. *Não obstante isso, da documentação que constituiu o referido processo de representação (TC-015.126/2005-0), constata-se que a licitação realizada para executar o objeto do Convênio 2460/2001 faz referência a 104 módulos sanitários, contratados com a empresa C2 Consultoria e Construções Ltda., pelo valor de R\$ 125.096,98, enquanto que o objeto conveniado consistia na construção de 217 módulos, no valor total de R\$ 263.177,87 (incluída a contrapartida municipal).*

35. *Ressalte-se, ainda, que o próprio defendente, ao alegar que o objeto conveniado teria sido cumprido em sua integralidade, menciona a construção de 104 módulos e não os 217 previstos (fl. 4 do Anexo 2).*

36. *Dessa forma, além de o responsável continuar omissivo no dever de prestar contas em relação aos recursos do convênio em exame, a denunciada falsificação de documentos, bem como a inconsistência de dados mencionados nos documentos da licitação colocam em dúvida a efetiva realização do procedimento licitatório, restando, ainda, sem qualquer comprovação a utilização dos recursos conveniados nas obras fiscalizadas pela FUNASA e pela CEF (cf. item 17 retro).*

CONCLUSÃO

37. Citado, o responsável apresentou alegações de defesa improcedentes e incapazes de elidir a irregularidade cometida (não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais, face a omissão no dever de prestar contas dos valores recebidos por intermédio do Convênio 2460/2001), não sendo possível ser reconhecida a boa-fé do gestor. Assim, entende-se que o Tribunal pode, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade de suas contas, nos termos do § 6º do art. 202 do Regimento Interno/TCU.

38. Por fim, cumpre ressaltar que, no presente caso, torna-se cabível a condenação do responsável não somente com fundamento na alínea 'a' do inciso III do art. 16 da Lei nº 8.443/92 como também na alínea 'c' do mesmo inciso, haja vista os fundamentos expostos pelo Exmo. Sr. Ministro Ubiratan Aguiar no voto que precede o Acórdão TCU nº 3052/2006 - Segunda Câmara, a seguir transcritos:

(...)

3. Cabe a condenação com fundamento no art. 16, inciso III, alínea 'a', em face da comprovada omissão no dever de prestar contas, pois se trata de obrigação de natureza constitucional. Cabe ao gestor de recursos públicos fazê-lo na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes, conforme disposto no art. 93 do Decreto-lei nº 200/67, permitindo-se, mediante tal procedimento, a averiguação da correta utilização dos recursos públicos transferidos, em especial no que toca à verificação do nexo de causalidade entre esses recursos e as despesas realizadas no objeto que se espera ver executado.

4. Adicionalmente, em casos da espécie, também cabe a fundamentação da irregularidade na alínea 'c' do referido dispositivo, porque o gestor público que recebe verbas federais, além de ter o dever legal de prestar contas de seu bom e regular emprego, deve fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos recursos federais recebidos e as despesas realizadas, observadas as orientações legais e normativas pertinentes, a exemplo da Lei de Licitações. Portanto, constatado o ingresso dos recursos na conta da Prefeitura e a sua utilização em objetivo ignorado pelo órgão repassador, permite-se a formação de convicção de que o gestor causou prejuízo ao Erário, em decorrência da prática de ato de gestão ilegítimo, haja vista que resta impedido o exame dos elementos suficientes para avaliar a aplicação dos recursos. Ademais, a impossibilidade de averiguação da correta utilização dos valores federais transferidos ao Município, aliada à revelia do responsável, não permite que se conheça o destino dado a esses valores que tinham destinação certa.

5. Assim, a única certeza passível de ser extraída destes autos é que os recursos foram repassados ao Município e tiveram uso desconhecido do órgão repassador'. (grifos nossos)

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

39. Por todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

I - julgar **irregulares**, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'a' e 'c', e 19 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e III, do Regimento Interno/TCU, as contas do senhor **Antônio Alves Serra** (CPF 002.444.655-68), ex-prefeito do Município de Conceição da Feira/BA (gestão 2001-2004), condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir indicadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada Lei c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a' do RI/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas indicadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

<i>DATA</i>	<i>VALOR (R\$)</i>
27/06/2002	125.000,00
30/10/2002	125.000,00

II - aplicar ao senhor Antônio Alves Serra a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

III - autorizar, desde logo, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/92 c/c o art. 217 do RI/TCU, o pagamento das dívidas em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e consecutivas, se solicitado pelo responsável, 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 o responsável ser informado 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;

IV - autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas às notificações;

V - remeter cópia da deliberação que vier a ser adotada, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado da Bahia, para adoção das providências que julgar pertinentes, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92;

VI - dar ciência do inteiro teor do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem, ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.”

2. De sua parte, o Ministério Público, representado pelo Procurador Julio Marcelo de Oliveira, manifesta-se de acordo com a proposição unânime da extinta 7ª Secex (fl .221 – Principal – Vol. 1).

É o Relatório.