

VOTO

Preenchidos os requisitos de admissibilidade dos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conheço do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho, prefeito de Imperatriz/MA à época dos fatos, contra o acórdão 5.253/2011-1ª Câmara.

2. Por meio da deliberação recorrida, este Tribunal apreciou tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa em decorrência do cumprimento parcial do objeto do convênio 627/2000, que tinha por objeto a execução de melhorias sanitárias domiciliares e oficina de saneamento.

3. Na oportunidade, as contas do recorrente foram julgadas irregulares, com imputação de débito e multa proporcional.

4. Registro, desde já, minha concordância com as conclusões da Serur, acolhidas pela representante do Ministério Público, uma vez que o responsável não trouxe nenhum elemento capaz de alterar a compreensão acerca das irregularidades apontadas nestes autos.

5. Conforme consta deste processo, com extensa discussão no julgamento original, ainda que o órgão repassador tenha verificado a execução parcial das obras, não restou demonstrado o necessário nexo de causalidade entre as despesas efetivadas, o objeto do convênio e os recursos transferidos pela Funasa. A propósito, o trecho do voto que fundamentou a deliberação recorrida, a seguir transcrito, expõe com clareza a situação:

“4. As alegações apresentadas pelo responsável não se prestam para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à Prefeitura Municipal de Imperatriz/MA, em duas parcelas de R\$ 170.476,00, nos dias 20/8/2001 e 20/9/2001, especialmente por não permitir o estabelecimento de nexo de causalidade entre os recursos repassados e os pagamentos efetuados.

5. Ademais, o próprio ex-prefeito admite que as obras pactuadas não foram concluídas enquanto vigente o termo de convênio, já que teriam se estendido até o início de 2005. Isso também confirma que houve descompasso entre execução física e financeira.

6. A jurisprudência deste Tribunal é no sentido da impossibilidade de se atestar a regularidade da gestão dos recursos públicos federais, repassados mediante convênio, ante a inexistência de documentos que comprovem a necessária relação de causalidade entre as quantias repassadas e os eventos contratados (Acórdãos nºs 84/2009-TCU-2ª Câmara, 53/2009-TCU-Plenário, 84/2009-TCU-1ª Câmara, 125/2009-TCU-1ª Câmara, 547/2011-TCU-2ª Câmara, entre outros). Nesses casos, esta Corte de Contas imputa integralmente o débito aos responsáveis.

7. Cumpre destacar que o ônus de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos no objeto do convênio compete ao gestor, por meio de documentação idônea, que demonstre, efetiva e inequivocamente, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos. Dessa maneira, o responsável deve trazer aos autos informações consistentes que afastem as irregularidades de forma cabal, fato que não se verificou na presente TCE. Esse entendimento encontra fundamento no art. 93 do Decreto-lei nº 200/1967, o qual dispõe: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes”.

8. Concordo com os pareceres da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU que a documentação juntada aos autos não se presta para demonstrar cabalmente os gastos efetuados com a execução do objeto pactuado, bem assim o necessário nexo de causalidade entre estes e os recursos repassados.

9. Não é demais frisar que a falta de conciliação entre as notas fiscais emitidas e os extratos bancários impede o estabelecimento de correlação entre os valores dos cheques e os das notas fiscais informados na relação de pagamentos e, por consequência, o débito deve ser imputado tão somente ao ex-prefeito municipal, pelo montante transferido pela Funasa. Perde, assim, relevância a discussão acerca do percentual das obras objeto do convênio que teria sido concluído.”

6. Das razões apresentadas no recurso de reconsideração, considero pertinente destacar as seguintes:

- o relatório no qual são examinadas as alegações de defesa reconhece que o objeto do convênio foi cumprido, mas relega esse fato a plano secundário em decorrência de suposta ausência denexo causal;

- os módulos foram construídos e entregues, estando a comunidade plenamente atendida, além de a justiça do País dar primazia ao cumprimento do objeto;

- não procede a afirmação de que não hánexo causal, pois todos os recursos do convênio foram repassados para a empresa contratada;

- a utilização ao caso concreto da jurisprudência aplicável [ausência denexo causal] nem sempre conduz à realização da justiça, *“porque cada caso pode possuir particularidades específicas, que demandem uma nova nuance interpretativa”*. Assim, *“o nexomaior e decisivo advém do fato de que os recursos do convênio foram repassados para a empresa devidamente licitada e contratada, que atrasou a execução da obra por graves problemas técnico-operacionais alheios à sua vontade e domínio, conforme consta detalhado nos Autos, mas a concluiu”*;

- quanto às irregularidades apontadas na documentação apresentada na prestação de contas, não foi possível reunir elementos suficientes, pois a citação se deu em período em que já não era mais gestor, sendo o prefeito sucessor seu adversário político.

7. Cabe destacar, de início, que a prestação de contas exigida em razão da transferência de recursos federais por meio de convênios e outros instrumentos congêneres, na forma definida nos normativos aplicáveis, não constitui mera formalidade. Trata-se de assegurar que os recursos descentralizados serão aplicados na consecução do objetivo comum previamente acordado e com a observância dos princípios que regem a administração pública, na forma definida nas leis e normas de prévio conhecimento dos convenientes.

8. Assim, a alegação de que se trata de questão acessória, não tendo sido observados procedimentos formais para comprovação de despesas em nada socorre o recorrente. Na verdade, os convenientes, ao receberem recursos federais, têm conhecimento que sua aplicação está vinculada ao objeto definido e que a respectiva prestação de contas deve observar as formalidades previamente estabelecidas.

9. No presente caso, conforme destacado no voto que fundamentou o acórdão recorrido (item 5 acima), a falta de conciliação entre as notas fiscais emitidas e os extratos bancários impede o estabelecimento de correlação entre os valores dos cheques e os das notas fiscais informados na relação de pagamentos. Ademais, como destacado na instrução transcrita no relatório precedente (item 19), *“(...) as notas fiscais 62, 71, 72, 79, 126, 131 e 133, da Construtora Boa Sorte Ltda., foram emitidas no período de 08/11/2001 a 10/10/2002, quando o Quadro Demonstrativo da Execução Física de fls. 171, datado de 27/12/2002, registrou a execução de apenas 19,51% dos serviços. Quanto à nota fiscal 1266, emitida pela Papelaria Nilpel, datada de 25/11/2002, o Formulário de Supervisão Técnica do PESMS, datado de 31/10/2002, registrou que as ações ainda não haviam sido executadas (v.p., fls. 121-122).”* Portanto, não há como estabelecer o indispensávelnexo de causalidade para a comprovação da correta utilização dos recursos repassados ao município.

10. A propósito, é muito pertinente o registro constante do item 20 da instrução, transcrita no relatório precedente, no sentido de que *“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.”* Na verdade, a referida exigência configura o meio que permite ao poder público assegurar-se que o administrador não trabalhou indevidamente com mais de uma fonte de financiamento, ou executou as ações com dinheiros municipais e aplicou indevidamente os valores do convênio em outra finalidade ou se apropriou.

11. No que se refere ao problema operacional mencionado pelo gestor, que teria atrasado a execução da obra (lençol freático superficial, impossibilitando a construção de sumidouro), cabe destacar que já havia sido apontado pela Funasa desde novembro de 2000, data anterior à assinatura do convênio (fl. 39 do v.p.), em visita técnica preliminar.

12. Ademais, relatórios de visita técnica datados de 5/5/2003 e 8/3/2004 (fls. 73 e 79 do v.p.) também destacam o problema e registram que a equipe técnica da Funasa apresentou à equipe da prefeitura outra solução para o tratamento dos dejetos. Todavia, a prefeitura não enviou novo projeto para aprovação do órgão repassador, permanecendo as obras paralisadas.

13. Por fim, no tocante ao argumento do recorrente de que não teria sido possível reunir elementos suficientes para esclarecer as irregularidades apontadas na documentação apresentada na prestação de contas, em razão do fato de que em 2005 o prefeito era outro, adversário político, não cabe acolhê-lo. A vigência integral do convênio e o prazo para prestação de contas esgotaram-se ainda no mandato do Sr. Jomar Fernandes Pereira Filho. Tanto que as contas foram prestadas em 5/7/2004, apresentando, contudo, as irregularidades apontadas.

14. Assim, verificado que os argumentos apresentados no presente recurso de reconsideração não foram suficientes para alterar o entendimento que até o momento prevaleceu, acolho as conclusões da Serur e do Ministério Público.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de setembro de 2012.

ANA ARRAES
Relatora