

**TC-001.915/2009-0**

**Natureza:** Tomada de Contas Especial / Recurso de Reconsideração

**Entidade:** Município de Ibipêba/BA.

**Recorrente:** Nei Amorim de Sousa, ex-prefeito (CPF 426.780.055-34).

**Advogados constituídos nos autos:** Romildo Olgo Peixoto Junior (OAB/DF 28.361), Diego Ricardo Marques (OAB/DF 30.782), Othavio Cardoso de Melo (OAB/CE 21.871-B) e Marco de Araujo Cavalcanti (OAB/DF 28.560) (procuração à peça 4, p. 5).

**SUMÁRIO:** Tomada de Contas Especial. Convênio. Omissão no dever de prestar contas da aplicação dos recursos de convênio. Fotografias como meio inidôneo a comprovar nexos de causalidade e regular aplicação de recursos públicos. Julgamento pela irregularidade das contas com imputação de débito. Multa individual. Recurso de reconsideração. Negativa de provimento. Ciência.

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Nei Amorim de Sousa, ex-prefeito do Município de Ibipêba/BA, em face do Acórdão 5.937/2011-1ª Câmara (peça 3, p. 48-49), vazado nos seguintes termos:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) contra o sr. Nei Amorim de Sousa, ex-prefeito do município de Ibipêba/BA, em razão da omissão no dever de prestar contas da aplicação dos recursos do Convênio nº 2.00.05.0023-00, firmado em 31/12/2005 (fls. 22/28), cujo objeto foi a execução dos serviços de terraplenagem e encascalhamento de estradas vicinais ligando São Tomé a Lajedinho e Lagoa do Boi a Barro Vermelho, no município de Ibipêba/BA.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. rejeitar as alegações de defesa e julgar irregulares as contas do sr. Nei Amorim de Sousa, com base no art. 16, III, 'a', da Lei nº 8.443/1992, e condená-lo ao pagamento das quantias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados a partir das respectivas datas até a data do efetivo recolhimento, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Parnaíba, na forma da legislação em vigor, conforme valores e datas abaixo discriminados:

Débito (R\$) Data de ocorrência

142.500,00 19/6/2006

142.500,00 22/12/2006

9.2. aplicar ao sr. Nei Amorim de Sousa a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da

notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar o parcelamento das dívidas em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e consecutivas, se assim for solicitado, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/1992 c/c art. 217 do RI/TCU, fixando o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas;

9.5. remeter cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado da Bahia

2. Conforme acórdão retrotranscrito, este processo cuidou da tomada de contas especial instaurada pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), em desfavor do Sr. Nei Amorim de Sousa, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos do Convênio 2.00.05.0023-00, cujo objeto foi a execução dos serviços de terraplenagem e encascalhamento de estradas vicinais na referida municipalidade.

### **HISTÓRICO**

3. O recorrente teve as suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito no valor original de R\$ 285.000,00 e aplicação de multa individual no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), em razão da omissão na prestação de contas do convênio. Este fato resultou na não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais sob a sua gestão, e ausência de demonstração do nexo causal entre os recursos transferidos e as eventuais despesas realizadas.

### **ADMISSIBILIDADE**

4. Ratifica-se o exame preliminar de admissibilidade desta Secretaria (peça 5, p. 24-26), anuído pela Exma. Ministra-Relatora à peça 5, p. 31, que propôs o conhecimento do recurso de reconsideração, por preencher os requisitos de admissibilidade inerentes à espécie, nos termos dos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992.

### **MÉRITO**

5. Após demonstrar a tempestividade do recurso e discorrer sobre o histórico do processo, o Sr. Nei Amorim de Sousa apresenta as seguintes alegações (peça 5):

#### Argumento (peça 5, p. 9-12)

6. O responsável aponta que a Cláusula 4ª do Convênio 2.00.05.0023-00 estabelecia a obrigação da Codevasf em fiscalizar a execução das obras. Na hipótese de a concedente ter encontrado alguma irregularidade, não deveria ter repassado a segunda parcela do valor conveniado.

7. Demais disso, transcreve trecho do artigo 5º da Lei Orgânica desta Corte, que dispõe acerca da jurisdição deste Tribunal. No dispositivo em referência está consignado que a competência deste TCU abrange os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.

8. Assim, deduz que a sua condenação não seria justa, pois não houve efetiva fiscalização e assessoramento pela entidade concedente dos recursos. Em decorrência, para o recorrente, o Superintendente da Codevasf é que seria responsável pela devolução dos recursos repassados sem qualquer fiscalização ou acompanhamento, violando cláusula do convênio.

9. Ao fim, cita julgado desta Corte em que foi determinado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/FNDE que somente formalizasse convênios quando dispusesse de

condições para acompanhar e orientar a concretização dos objetos ajustados. Entende que tal determinação também deveria se aplicar à Codevasf.

#### Análise

10. A inspeção realizada pela Codevasf e a instauração da tomada de contas especial são procedimentos que demonstram a atuação desta entidade no sentido de apurar responsabilidades e fiscalizar os recursos que repassou. De fato, o resultado destas providências culminou no julgamento pela irregularidade das contas de gestão do ora recorrente, porquanto este não apresentou a prestação de contas do convênio. Dessarte, o Sr. Nei Amorim de Sousa não pode se escusar de suas responsabilidades argumentando que não houve fiscalização dos recursos.

11. Caso a responsabilidade pela gestão dos recursos repassados fosse da entidade concedente, como defende o Sr. Nei Amorim de Sousa, restaria desnecessária a celebração de convênios e instrumentos congêneres, uma vez que os beneficiários dos recursos não teriam qualquer responsabilidade pela sua aplicação. O objetivo dos convênios é justamente descentralizar a gerência dos valores públicos e, nesta hipótese, aquele que recebe estas verbas torna-se responsável pela sua boa e regular administração.

12. Nunca é demais lembrar que ninguém é obrigado a gerir recursos públicos. No entanto, no momento em que aceitam tal incumbência, devem prestar contas dos valores que estão sob a sua administração. Nesse aspecto, merece relevo também que a assinatura de ajustes decorre de ato de vontade das partes. No caso dos autos, a Codevasf e o ora recorrente firmaram o Convênio 2.00.05.0023-00, para a execução de serviços de terraplenagem e encascalhamento de estradas vicinais do município de Ibipêba/BA. Tendo recebido os recursos ajustados, o Sr. Nei Amorim de Sousa assumiu a responsabilidade de aplicá-los regularmente na finalidade prevista.

13. Nesse sentido encontram-se o artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, o artigo 93 do Decreto-lei 200/1967 e o artigo 66 do Decreto 93.872/1986. Tais dispositivos legais estabelecem que compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, isto é, cabe ao gestor o ônus da prova. O Tribunal firmou jurisprudência nesse sentido, conforme se verifica nos acórdãos 903/2007–1ª Câmara, 1.445/2007–2ª Câmara e 1.656/2006–Plenário.

14. Tal entendimento é confirmado pelo Supremo Tribunal Federal em decisão proferida em sede de Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, Relator Ministro Moreira Alves), cuja ementa da deliberação transcreve-se:

*“MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICACÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. COINCIDÊNCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO”* (grifos acrescidos).

15. Com estas considerações, conclui-se que o recorrente possuía o ônus de comprovar a regular aplicação dos recursos federais sob a sua gestão e não poderia se escusar de suas responsabilidades argumentando que não houve fiscalização dos recursos por parte do órgão concedente.

#### Argumento (peça 5, p. 13-17)

16. O ex-prefeito assinala que os convênios são ajustes firmados por pessoas administrativas e objetivam atender ao interesse coletivo. Assim, assevera que o convênio firmado entre a Codevasf e o município de Ibipeba/BA teve como finalidade a melhoria nas condições de transporte e escoamento de mercadorias.

17. Considera que o objeto do convênio foi atendido, conforme declaração expedida pela Codevasf à peça 1, p. 42, e sustenta que a população da região foi beneficiada com os recursos federais aplicados na obra. Ato contínuo, aduz que o município de Ibipeba/BA é que deveria ser responsabilizado pelo ressarcimento dos débitos aferidos neste processo. Nesse entendimento cita a Decisão Normativa/TCU 57/2004 e precedente desta Corte.

18. Argumenta ainda que uma simples análise dos autos demonstra que o objeto do contrato foi cumprido. Para tanto, aponta as fotografias das estradas vicinais e a certidão emitida pela Codevasf como prova. No julgado colacionado, destaca ainda que a citação do município envolvido se deu com base em indícios de benefício à população, enquanto nestes autos teria sido comprovado que a comunidade foi beneficiada com os recursos do convênio.

#### Análise

19. O recorrente repete argumentos já apresentados em sede de alegações de defesa. No entanto, não traz qualquer elemento inédito que justifique a formação de novo juízo acerca da matéria.

20. Com efeito, conforme já assinalado nos autos, fotografias não se prestam a demonstrar a regular aplicação de verbas públicas. A jurisprudência deste TCU considera baixa a força probatória destes elementos, porquanto podem comprovar a existência de um objeto, mas não revelam, efetivamente, a origem dos recursos aplicados. Quando desacompanhadas de provas mais robustas, as fotografias são insuficientes para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio.

21. Demais disso, 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 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”* (grifos acrescidos).

22. 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.

23. Conforme assinalado no exame do argumento precedente, cabe ao gestor o ônus da prova quanto à regular aplicação dos valores que lhe foram confiados para consecução do objeto pactuado. Tal ônus exige a apresentação da prestação de contas que contenham notas de empenho, recibos e notas fiscais, extratos bancários, dentre outros elementos de prova. No caso em espécie, o recorrente não apresentou os documentos em questão.

24. Quanto à declaração mencionada pelo recorrente à peça 1, p. 42, assinada pelo Coordenador de Convênio da Codevasf, é de se notar que não é suficiente para comprovar o

atendimento do objeto do convênio. Tal expediente, nominado de termo de encerramento físico, assinala apenas que a conveniada atendeu ao plano de trabalho apresentado e cumpriu o prazo do convênio.

25. Ao final da referida peça, resta consignado que o documento em questão não se presta a exonerar responsabilidades previstas nos termos contratuais e especificações técnicas. E outro entendimento não seria possível, porquanto somente a prestação de contas desincumbe o responsável da obrigação de comprovar a regular aplicação de verbas públicas sob a sua gestão.

26. Sem embargos, a conclusão da inspeção *in loco* feita pela Codevasf apontou a existência de diversas impropriedades no convênio (peça 1, p. 43-45), o que resultou na instauração da tomada de contas especial (peça 2, p. 7-8).

27. Em que pese tais circunstâncias, é de se concluir que, em verdade, a Codevasf não vislumbrou, ao final, pela regularidade da execução do convênio. Além da ausência de prestação de contas, a entidade concedente constatou diversas irregularidades na aplicação dos recursos, como ausência de planilha orçamentária e de projeto básico e/ou executivo.

28. Portanto, não há como asseverar que houve o regular cumprimento do objeto do convênio, tampouco que houve benefício à comunidade de Ibipêba/BA. *In casu*, não há elementos, nem mesmo indiciários, que justifique a citação deste município e a sua consequente responsabilização.

#### Argumento (peça 5, p. 18-20)

29. Com base no argumento de que o convênio foi executado, o Sr. Nei Amorim de Sousa sustenta que os valores praticados na obra eram compatíveis com os estabelecidos pelo mercado. Por consequência, não teria ocorrido má-fé da sua parte ou interesse em locupletar-se indevidamente.

30. Cita precedente deste TCU em que as contas foram julgadas regulares com base em elementos de prova juntados aos autos e corroborado por inspeção *in loco* do órgão concedente. Requer a aplicação de tal entendimento a este processo. Alternativamente, pugna para que os serviços já executados sejam considerados para reduzir o valor a ser ressarcido pelo recorrente, juntamente com o município de Ibipêba/BA.

#### Análise

31. Com base na análise dos argumentos anteriores, não houve prestação de contas do Convênio 2.00.05.0023-00 por parte do ora recorrente e a vistoria *in loco* feita pela Codevasf não concluiu pela regularidade da execução do convênio, conforme irregularidades apontadas à peça 1, p. 43-45.

32. Desta forma, não se verifica possível aferir a compatibilidade das despesas da suposta obra com os valores de mercado, porquanto não houve prestação de contas do ajuste. Ademais, não há que se falar em aplicação do precedente colacionado pelo responsável, pois a situação dos autos é oposta ao caso ali apreciado. Neste processo não houve comprovação da regular aplicação dos recursos públicos e a vistoria *in loco* da entidade concedente constatou diversas irregularidades na execução do convênio.

33. Não tendo sido possível aferir benefícios à população de Ibipêba/BA por meio da utilização das verbas federais aqui fiscalizadas, resta inviável responsabilizar o referido município e atestar a boa-fé do ora recorrente.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

34. Ante o exposto, elevem-se os autos à consideração superior, com proposta de:



I. conhecer o recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Nei Amorim de Sousa em face do Acórdão 5.937/2011-1ª Câmara, com fulcro nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992;

II. no mérito, negar provimento ao recurso, mantendo-se em seus exatos termos o acórdão recorrido; e

III. dar ciência ao recorrente e aos demais interessados acerca da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e do voto que a integram.

Secretaria de Recursos, 1ª Diretoria, 11 de outubro de 2012.

[assinado eletronicamente]

*AFONSO GUSTAVO NISHIMARU SCHMIDT*

**AUFC – Matrícula 7675-9**