

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 025.987/2007-9

[Apenso: TC 017.309/2010-7, TC 017.310/2010-5]

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Entidade: Prefeitura Municipal de Boa Vista do Gurupi - MA

Recorrente: Valmy Francisco de Oliveira (303.416.394-00)

Advogado constituído nos autos:

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL), CONTRA O ACÓRDÃO QUE JULGOU IRREGULARES AS CONTAS DO RESPONSÁVEL ANTE A AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS, ANTE A OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS CAPAZES DE ESTABELECEER NEXO DE CAUSALIDADE E DESCARACTERIZAR AS IRREGULARIDADES. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA AO RECORRENTE.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução conclusiva lavrada no âmbito da Secretaria de Recursos, corroborada pelos dirigentes da unidade técnica.

“Trata-se de recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 1.375/2010–TCU–2ª Câmara, que assim dispôs (peça 26):

‘VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa/MS, em razão da falta de comprovação, com omissão no dever de prestar contas, da boa e regular aplicação dos recursos financeiros transferidos à Prefeitura Municipal de Boa Vista do Gurupi/MA, sob a gestão do Sr. Valmy Francisco de Oliveira, por força do Convênio 2358/2000, Siafi 415873, cujo objetivo seria a execução de sistema de abastecimento de água nas ruas Sófia e Pará, na sede daquela municipalidade,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 2ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/92, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso I, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas do responsável, Sr. Valmy Francisco de Oliveira, ex-Prefeito, e condená-lo ao pagamento da quantia de R\$ 76.475,00 (setenta e seis mil, quatrocentos e setenta e cinco reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde – Funasa, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 20/8/2001 até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.2. aplicar ao responsável a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a” do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao 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, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, e

9.4. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92 c/c o § 6º do art. 209 do Regimento Interno, remeter cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para o ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis. '

2. Houve o julgamento pela irregularidade das contas ante a omissão do recorrente em prestá-las. Ademais, segundo o Ministro Relator **a quo** (peça 3, p. 41),

3. Cabe ressaltar que a lacuna em questão não é suprida pela constatação, presente nos relatórios de supervisão in loco (vide fls. 44, 46/7 e 52), a respeito da execução de parte das obras do convênio. Os itens supostamente executados, ademais, segundo registros das supervisões, não seriam aceitos, por estarem "em desacordo com as especificações aprovadas" (vide fls. 53). De qualquer modo, até mesmo o registro acerca da realização de itens do objeto, caso esses pudessem ser aceitos, ainda seria insuficiente, por si só, para elidir a irregularidade atribuída ao responsável, ou, ainda, para reduzir o débito que lhe é imputado. A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido da essencialidade de o gestor, além da comprovação da execução dos objetos ajustados, também apresentar documentação competente que comprove o nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e os empreendimentos concretizados.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 37), ratificado à peça 40 pelo Excelentíssimo Senhor Ministro José Jorge, que concluiu pelo conhecimento do recurso, sem efeito suspensivo, nos termos do art. 32, inciso I e parágrafo único, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285, § 2º, do Regimento Interno do TCU.

MÉRITO

4. Seguem os argumentos apresentados pelo recorrente acompanhados das devidas análises de mérito.

Argumento:

5. O recorrente alega que "por pura desinformação" deixou "o tempo passar achando que só o envio das contas ao Tribunal de Contas do Estado resolveria o problema". Afirma que "só agora está ciente de que a simples prestação das contas gerais ao Tribunal de Contas do Estado não legitimam a apreciação e aprovação pela concedente."

Análise:

6. A alegação de desconhecimento acerca da forma que a prestação de contas deveria ser realizada não deve ser aceita. Ocorre que o próprio Termo de Convênio assinado pelo responsável, cuja cópia acompanha seu recurso (peça 33, p. 37-52), é claro ao estabelecer que a prestação de contas deveria ser encaminhada à apreciação do órgão concedente (Fundação Nacional de Saúde), conforme se verifica na Cláusula Segunda – das Obrigações, item I, alínea 'd', e item II, alínea 'g', sendo que a respectiva Subcláusula Segunda é expressa acerca dos documentos a serem apresentados e do prazo para cumprimento da obrigação.

Argumento:

7. O recorrente trouxe à colação diversos documentos que, segundo ele, "formam a prestação de contas do convênio 2.358/2000, nos termos da cláusula segunda, letras a-h, para conhecimento e apreciação desta Corte de Contas".

8. Tais documentos se constituem de formulários do Ministério da Saúde para a prestação de contas (peça 33, p. 23-31), homologação da suposta licitação para a contratação da empresa que

executou as obras - L. T. Nunes – Construção e Projetos em Geral (p. 33), ordem de serviço (p. 35), cópia do termo de convênio e do plano de trabalho (p. 37-55), cópia de registro de imóvel (p. 57), documentos relativos à empresa contratada (p. 59-65), cópias da ordem de pagamento, recibo emitido pela empresa, nota de empenho e nota fiscal da empresa (p. 67-73).

Análise:

9. Nos termos do Acórdão 198/2007 - 2ª Câmara, "a tomada de contas especial, sendo procedimento de exceção, deve estar instruída com todos os elementos necessários à comprovação da aplicação dos recursos e que motivaram os pagamentos, como notas fiscais, recibos, procedimentos licitatórios, contratos e extratos bancários da conta específica" (grifos acrescidos).

10. Ocorre que o recorrente não trouxe aos autos cópia do extrato bancário referente à conta específica, prevista na Cláusula Terceira, Subcláusula Primeira do Convênio 2.358/00 (peça 33, p. 43), não sendo possível, portanto, estabelecer o liame entre os recursos federais transferidos e os supostos gastos realizados.

11. Além da ausência do extrato bancário, vislumbra-se outras fragilidades na documentação apresentada pelo recorrente:

a) os formulários de prestação de contas apresentados foram assinados apenas pelo próprio recorrente, portanto com reduzido poder probatório, se tratando, ainda, de uma prestação de contas meramente formal, insuficiente para comprovação material das informações lá contidas;

b) os documentos relativos à suposta licitação e à empresa contratada não se prestam para comprovar a destinação dos recursos, ressaltando-se, ademais, que questões relativas à licitação não fundamentaram a condenação do recorrente;

c) a cópia do registro de imóvel de terreno situado à "Avenida Governadora Roseana s/n" sequer guarda aparente relação com o local onde o objeto do convênio teria sido realizado ("abastecimento de água nas ruas Sófia e Pará"), destacando-se que eventual dúvida acerca de propriedade de imóvel também não se constituiu em fundamento da condenação;

d) as cópias da nota de empenho e da ordem de pagamento não se prestam isoladamente para comprovar o pagamento à empresa com os recursos oriundos do convênio, tendo em vista a pré-falada ausência do extrato bancário;

e) a cópia do recibo da empresa apresentada abrange apenas o pagamento da "3ª parcela dos serviços", no valor de R\$ 18.000,00, não havendo qualquer indicação de como tais valores teriam sido pagos (se por cheque, ordem de pagamento ou mesmo em dinheiro), inexistindo, portanto, qualquer evidência do nexo de causalidade;

f) não há na nota fiscal apresentada qualquer indicação de que os valores foram efetivamente recebidos, havendo, ainda, expressa anotação de que o documento "não vale como recibo".

12. Assim, é de se entender que não restou comprovado o nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos federais recebidos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à execução do objeto conveniado.

13. Sobre a importância de se comprovar o aludido nexo de causalidade, vale trasladar as lúcidas considerações expendidas no voto condutor da Decisão 225/2000 – 2ª Câmara, da lavra do eminente Ministro Adylson Motta, proferido nos autos do 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 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" (grifos acrescidos).

14. No mesmo diapasão, assim se pronunciou o preclaro Ministro Walton Alencar Rodrigues, no voto condutor no Acórdão 2.082/2005 – 2ª Câmara:

"(...) Há de se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas dos recursos públicos recebidos, deve o gestor demonstrar o liame entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto do ajuste.

A jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de que compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova. Esse entendimento está assentado nos seguintes julgados: Acórdãos TCU 11/1997 - Plenário; 87/1997 - Segunda Câmara; 234/1995 - Segunda Câmara; 291/1996 - Segunda Câmara; 380/1995 - Segunda Câmara; e Decisões 200/1993 - Plenário; 225/1995 - Segunda Câmara; 545/1992 - Plenário; e encontra fundamento no art. 93 do Decreto-lei 200/1967, o qual dispõe que: '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.'

Essa exigência é essencial para confirmar a liceidade da aplicação de recursos no convênio, pois, do contrário, estaria a União assumindo o risco de aceitar despesas custeadas com outras fontes de recursos, que não a do convênio em exame (...)".

15. É de se ter presente que cabe ao gestor "não apenas juntar documentos como prestação de contas, mas apresentar todos os argumentos, de fato e de direito, demonstrando que tais documentos são hábeis e suficientes para comprovarem a regular aplicação dos recursos", ou seja, incumbe a ele "a obrigação concreta e objetiva de comprovar a efetiva e regular aplicação dos recursos repassados", conforme considerações ofertadas pelo eminente Ministro Ubiratan Aguiar no voto condutor do Acórdão 18/2002 – Plenário.

16. Mas não é só: cumpre observar que, no Relatório de Visita Técnica Final (peça 2, p. 7), de 27/3/2003, consta a seguinte afirmação:

Embora o proponente tenha executado parte das obras do convênio relativas às etapas de captação, recalque e reservação, o percentual a ser considerado é de ZERO POR CENTO (0,00%), visto que as mesmas estão em desacordo com as especificações aprovadas, como também o objeto do convênio não foi alcançado.

17. Posta assim a questão, por três argumentos (a ausência de comprovação do referido nexo de causalidade, a conclusão do Relatório de Visita Técnica Final e a ausência de justificativa para a omissão no dever de prestação de contas), é de se propor a negativa de provimento do presente recurso.

CONCLUSÃO

18. Diante do exposto, propõe-se que o Tribunal de Contas da União:

a) conheça do presente recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Valmy Francisco de Oliveira contra o Acórdão 1.375/2010–TCU–2ª Câmara, nos termos do art. 32, inciso I e parágrafo único, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285, § 2º, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, negar-lhe provimento;

b) mantenha incólume o acórdão recorrido;

c) dê ciência da deliberação que for adotada, bem como do relatório e voto que a fundamentarem, ao recorrente e aos demais interessados.”

2. De sua parte, o Ministério Público junto a este Tribunal, mediante parecer do Subprocurador- Geral Lucas Rocha Furtado, manifesta-se de acordo com a proposta da unidade técnica.

É o Relatório.