

GRUPO II – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 007.630/2014-0.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Tabatinga/AM.

Responsável: Raimundo Nonato Batista de Souza (CPF: 284.764.681-72).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. OBJETO SEM FUNCIONALIDADE PARA OS BENEFICIÁRIOS. SAQUES EM ESPÉCIE DA CONTA CORRENTE DO CONVÊNIO. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE OS RECURSOS FEDERAIS APORTADOS E AS DESPESAS INCORRIDAS NO AJUSTE. DESVIO DOS RECURSOS FEDERAIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

RELATÓRIO

Tratam os autos de tomada de contas especial instaurada em desfavor do Sr. Raimundo Nonato Batista de Souza, ex-prefeito de Tabatinga/AM (gestões: 1997/2000 e 2001/2004), diante da total impugnação da prestação de contas do Convênio 000769/2000 firmado com o Ministério da Integração Nacional para construir o sistema de abastecimento de água no município.

2. Após a análise do feito, o auditor da Secex/AM lançou a sua instrução de mérito à Peça 12, com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peça 13), nos seguintes termos:

“(…) *HISTÓRICO*

2. *Conforme disposto na cláusula quarta do termo de convênio, foram previstos R\$ 87.500,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 70.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 17.500,00 corresponderiam à contrapartida (peça 1, p. 178). Os recursos federais foram repassados em parcela única, mediante ordem bancária 2001OB000321, no valor de R\$ 70.000,00 (peça 1, p. 212), emitida em 12/3/2001. Os recursos foram creditados na conta específica do Banco do Brasil, agência 0774-9, c/c 7.338-5, em 23/3/2001 (peça 1, p. 334).*

3. *O ajuste vigeu no período de 23/3 a 23/8/2001, e previa a apresentação da prestação de contas até 23/8/2001, nos termos da cláusula terceira do termo de convênio (peça 1, p. 178). Decorrido o prazo para prestação de contas, sem que o responsável o fizesse, o concedente notificou-o, em 15/4/2002, informando prazo de trinta dias para fazê-lo (peça 1, p. 232-238).*

4. *Consta documentação a título de prestação de contas, com data de 3/6/2002 (peça 1, p. 240-318), complementada em 3/6/2004 (peça 1, p. 326-346). O concedente realizou inspeção *in loco*, em 16/5/2005, concluindo que, ante o descumprimento do objeto conveniado e o não atendimento da comunidade, restava recomendar a glosa total (peça 1, p. 360-372).*

5. *Em 22/9/2005, o responsável foi notificado para o recolhimento do valor referente à glosa total (peça 1, p. 382-391). Contudo, a notificação foi devolvida com a indicação ‘mudou-se’. Em 28/3/2006, foi notificado, mediante envio da notificação a dois endereços identificados pelo concedente, quanto ao relatório de inspeção de campo que recomendou a não aprovação da prestação de contas e solicitou o recolhimento do valor integral (peça 2, p. 42-60).*

6. *O relatório do tomador das contas, de 1º/4/2011 (peça 2, p. 288-298), concluiu que os fatos apurados indicaram a ocorrência de prejuízo ao Erário oriundo da não aprovação da prestação de contas, pelo valor de R\$ 70.000,00 em 21/3/2001 e da não devolução dos rendimentos de aplicação financeira no valor de R\$ 2.140,37, em 1º/7/2001 (peça 2, p. 292-298).*

7. *Quanto à responsabilidade, o tomador de contas concluiu que recai sobre o*

Sr. Raimundo Nonato Batista de Souza, ex-prefeito do município de Tabatinga/AM, uma vez que foi o responsável pela execução do convênio e incumbido do dever de adotar todas as medidas necessárias à correta execução para que os objetivos fossem alcançados.

8. Verifica-se a intempestividade em instaurar a tomada de contas especial, porque o concedente somente autuou o respectivo processo específico, em 29/3/2011 (peça 1, p. 1), sendo que se pode considerar como fato gerador o prazo final para prestação de contas em 23/8/2001, portanto, transcorridos quase dez anos. No entanto, o responsável foi notificado dos procedimentos administrativos internos ao longo desse prazo, conforme consta nos itens 3 a 5 desta instrução, não se podendo aplicar a prescrição.

9. O responsável foi inscrito na conta 'Diversos Responsáveis' no Siafi mediante a nota de lançamento 2011NL000051, de 31/3/2011, pelo valor atualizado do débito R\$ 302.662,43 (peça 2, p. 286).

10. A Controladoria Geral da União emitiu o Relatório de Auditoria 1503/2013, de 22/10/2013, concluindo que o Sr. Raimundo Nonato Batista de Souza encontrava-se em débito com a Fazenda Nacional pela importância de R\$ 302.662,43 e o respectivo certificado de auditoria pela irregularidade das contas. Conforme apontado no item 5.1 do relatório de auditoria da CGU, o valor do dano seria somente o valor total repassado de R\$ 70.000,00, com a sua atualização monetária e aplicação de juros moratórios a partir da data em que esses recursos foram disponibilizados (peça 2, p. 308).

11. O parecer do dirigente do Órgão de Controle Interno acatou as conclusões do relatório e do certificado (peça 2, p. 307-312) e o Ministro de Estado atestou ter tomado conhecimento das conclusões do órgão de controle interno, mediante pronunciamento ministerial de 28/2/2014 (peça 2, p. 317).

12. Conforme apontado em instrução preliminar (peça 5), o concedente, ao promover vistoria in loco, constatou que a obra fora executada, mas estava abandonada e o objeto não possuía serventia para os beneficiários (peça 1, p. 360-372):

'a) encontra-se perfurado o poço tubular, construídos o reservatório elevado de concreto de 10.000 litros de capacidade, o cubículo de proteção do quadro de comando da bomba e a cerca divisória, previstos no plano de trabalho do convênio;

b) encontra-se implantada a rede de distribuição em tubos de pvc, DN 60 e as ligações domiciliares previstas no objeto do convênio;

c) no ato da visita de campo encontramos uma obra abandonada pela Prefeitura, onde foi constatada a ausência dos equipamentos de sucção e recalque que, segundo os moradores locais, foram 'roubados' após a violação da porta do cubículo (ver fotos anexas), resultando na paralisação total do funcionamento do poço. Estes fatos foram testemunhados pelo Secretário de Obras da atual administração municipal, Sr. Claudino Lopes, que se mostrou surpreso com a situação de abandono da obra (o convênio é de responsabilidade da administração anterior que, segundo o secretário, não passou, oficialmente, para a guarda, operação e manutenção da atual administração municipal).'

12.1 Assim, concluiu o auditor, acompanhado pelo diretor e pela Secretária desta Unidade que, com os elementos constantes nos autos, não era possível estabelecer nexo de causalidade entre a conduta do responsável e o alegado dano ao erário pelo abandono do poço. Os técnicos do concedente atestaram que a obra tinha sido executada de acordo com o plano de trabalho, porém, no momento da visita, encontrava-se paralisada e sem benefício aos usuários. Há de ser observado que a visita ocorreu em maio de 2005 e o poço havia sido entregue em dezembro de 2001, conforme consta em nota fiscal (peça 1, p. 290). Note-se, ademais, que os próprios moradores informaram que os equipamentos de sucção e recalque foram roubados, o que pode indicar que o poço havia sido útil anteriormente.

12.2 Adicionalmente, não há elementos nos autos a comprovar que o abandono do poço possa ser atribuído inequivocamente ao Sr. Raimundo, uma vez que seu mandato de prefeito estendeu-se de 1/1/1997 a 31/12/2004, conforme constou no item 5 do relatório de auditoria da CGU (peça 2,

p. 308), e não há registro nos autos acerca da data em que ocorreu o furto dos equipamentos.

13. No entanto, ao analisar os demais documentos contidos nos autos, constatou-se que houve saque em espécie de recursos de convênio, conforme demonstram os extratos bancários cujos lançamentos são '004-SAQUE C/RECIBO' (peça 2, p. 236). Os saques em espécie foram: R\$ 21.875,00 em 15/6/2001, R\$ 59.400,00 em 30/7/2001, R\$ 640,37 em 3/8/2001 (peça 2, p. 236). Ante a inequívoca ocorrência de saques em espécie, o nexo causal entre os recursos do convênio e o objeto alcançado resta enfraquecido.

13.1 Sobre a matéria, o entendimento consolidado do TCU é no sentido de que os saques em espécie nas contas que detêm recursos de convênio contrariam os normativos legais vigentes. Além disso, tais atos impedem o estabelecimento de nexo de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado por meio de convênio ou congênere custeado com recursos públicos, o que prejudica a análise da prestação de contas do ajuste. Nesse sentido são os Acórdãos: 3.384/2011-TCU-2ª Câmara, 2.831/2009-TCU-2ª Câmara, 1.298/2008-TCU-2ª Câmara, 1.385/2008-TCU-Plenário, 264/2007-TCU-1ª Câmara, 1.099/2007-TCU-2ª Câmara, 3.455/2007-TCU-1ª Câmara, entre outros.

14. Foi apontado, ainda, como irregular o descumprimento do dever legal de apresentar prestação de contas dos recursos recebidos no prazo estabelecido no termo de convênio, pois o convênio vigeu no período de 23/3/2001 a 23/8/2001, e previa a apresentação da prestação de contas até 23/8/2001, conforme cláusula terceira do termo de convênio (peça 1, p. 178) e a documentação a título de prestação de contas foi apresentada em 3/6/2002 (peça 1, p. 240-318), complementada em 3/6/2004 (peça 1, p. 326-346).

14.1 A apresentação intempestiva da prestação de contas é motivo para sua irregularidade independente do resultado da análise da aplicação dos recursos recebidos, conforme decidido no Acórdão TCU 1.792/2009-Plenário.

15. Assim, propôs:

'19.1. Realizar a citação do Sr. Raimundo Nonato Batista de Souza (CPF 284.764.681-72), prefeito de Tabatinga/AM nos períodos de 1997/2000 e 2001/2004, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do Tesouro Nacional a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor :

I) ocorrência: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos configurada pelos saques em espécie realizados na execução de convênio, o que impossibilita o nexo causal entre a utilização do recurso financeiro e o objeto alcançado no âmbito do Convênio 000769/2000 (Siafi 411996), que teve por objeto 'a construção de sistema de abastecimento de água em Tabatinga/AM'.

Conduta: permitir o saque em espécie de recursos do convênio.

Nexo de causalidade: o saque direto, sem a utilização de modalidade que permita identificar o credor, inviabiliza o nexo causal entre o recurso utilizado e o objeto alcançado/conveniado.

Norma infringida: art. 20 da IN STN 01/1997; Acórdãos: 3.384/2011-TCU-2ª Câmara, 2.831/2009-TCU-2ª Câmara, 1.298/2008-TCU-2ª Câmara, 1.385/2008-TCU-Plenário, 264/2007-TCU-1ª Câmara, 1.099/2007-TCU-2ª Câmara, 3.455/2007-TCU-1ª Câmara.

19.2) apresente razões de justificativa para o descumprimento do dever legal de apresentar prestação de contas dos recursos recebidos no prazo estabelecido no termo de convênio. Outrossim, urge esclarecer que a omissão inicial no dever de prestar contas, se não justificada, poderá ensejar o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos termos do art. 16, inciso III, alínea 'b', da mesma norma, independentemente da comprovação da regular aplicação dos recursos no objeto pactuado.

Conduta: descumprir o prazo previamente estabelecido no termo de convênio para a apresentação da prestação de contas.

Nexo de causalidade: a intempestividade na prestação de contas contraria princípio a que todo administrador público está sujeito a prestar contas dentro do prazo previamente definido ou justificar tempestivamente o pedido de prorrogação de prazo para fazê-lo.

Critério: Cláusula terceira do Termo de Convênio 000769/2000 (Siafi 411996), Acórdão TCU 1.792/2009-Plenário.

16. Os rendimentos da aplicação financeira foram excluídos do débito, pois houve impugnação do total pactuado.'

EXAME TÉCNICO

17. Em cumprimento ao despacho da Secretária (peça 7), foi promovida a citação do Sr. Raimundo Nonato Batista de Souza, mediante Ofício 0395/2015-TCU/SECEX-AM, de 16/3/2015 (peça 9), encaminhado ao endereço do responsável constante da base de dados da Receita Federal (peça 8).

18. No mesmo Ofício foi requerida a apresentação de justificativas para a omissão no dever de prestar contas no prazo estabelecido, bem como foi informado que:

'O débito é decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos configurada pelos saques em espécie realizados na execução de convênio, o que impossibilita o nexo causal entre a utilização do recurso financeiro e o objeto alcançado no âmbito do Convênio 000769/2000 (Siafi 411996), que teve por objeto 'a construção de sistema de abastecimento de água em Tabatinga/AM', em razão da omissão no dever de prestar contas no prazo legal, motivos que caracterizam infração ao art. 20 da IN STN 01/1997; Acórdãos: 3.384/2011-TCU-2ª Câmara, 2.831/2009-TCU-2ª Câmara, 1.298/2008-TCU-2ª Câmara, 1.385/2008-TCU-Plenário, 264/2007-TCU-1ª Câmara, 1.099/2007-TCU-2ª Câmara, 3.455/2007-TCU-1ª Câmara.'

19. Tendo tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, em 27/3/2015, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 10, o Sr. Raimundo não se manifestou. Assim, transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

20. A jurisprudência do TCU é firme no sentido da responsabilidade pessoal do gestor pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, submetendo-se todo aquele que administra dinheiros públicos ao dever constitucional e legal de demonstrar o correto emprego dos valores federais, nos termos do parágrafo único, do art. 70, da Constituição de 1988 e do art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967 (Acórdão 1.569/2007-2ª Câmara; Acórdão 6.636/2009-1ª Câmara e Acórdão 59/2009-Plenário).

21. Ao não apresentar sua defesa, o Sr. Raimundo Nonato Batista de Souza deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas.

CONCLUSÃO

22. Diante da revelia do Sr. Raimundo Nonato Batista de Souza (CPF 284.764.681-72), e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, conforme determina o § 2º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável seja condenado em débito, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

- 23. Diante do exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*
- a. considerar, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, revel o Sr. Raimundo Nonato Batista de Souza;*
 - b. julgar irregulares as contas do Sr. Raimundo Nonato Batista de Souza*

(CPF 284.764.681-72), prefeito de Tabatinga/AM, nos períodos de 1997/2000 e 2001/2004, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'c' e 'd', 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443, de 1992, para condená-lo ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, valores eventualmente ressarcidos, em razão da impugnação total de despesas realizadas quanto ao Convênio 000769/2000 (Siafi 411996), que teve por objeto 'a construção de sistema de abastecimento de água em Tabatinga/AM'.

VALOR ORIGINAL	DATA DA OCORRÊNCIA
R\$ 70.000,00	23/3/2001

Valor atualizado até 28/7/2015: R\$ 408.087,90

c. aplicar ao Sr. Raimundo Nonato Batista de Souza (CPF 284.764.681-72), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data da deliberação até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d. autorizar, desde já, caso requerido, o parcelamento da dívida constante do Acórdão que vier a ser proferido em até 36 (trinta e seis) parcelas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, informando ao responsável que incidirão sobre cada parcela os correspondentes acréscimos legais e de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

e. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

f. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no estado do Amazonas, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

3. Enfim, o MPTCU, representado nos autos pela Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou a sua discordância em relação à proposta da unidade técnica, lançando, para tanto, o seu parecer à Peça 14, nos seguintes termos:

“Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional contra o Senhor Raimundo Nonato Batista de Souza, ex-Prefeito de Tabatinga/AM nos períodos de 1997/2000 e 2001/2004, em razão da impugnação total das despesas decorrentes do Convênio n.º 769/2000, cujo objeto era a construção de sistema de abastecimento de água em Tabatinga/AM.

2. O aludido ajuste, vigente no período de 23/3 a 23/8/2001, previa recursos de R\$ 87.500,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 70.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 17.500,00 corresponderiam à contrapartida (peça 1, p. 178). Os recursos federais foram repassados em parcela única, mediante ordem bancária 2001OB000321, no valor de R\$ 70.000,00 (peça 1, p. 212), emitida em 12/3/2001.

3. O responsável, intempestivamente, prestou contas em 3/6/2002 (peça 1, p. 240-318), complementada em 3/6/2004 (peça 1, p. 326-346). Não obstante, em 16/5/2005, o órgão concedente realizou vistoria in loco e constatou que a obra fora executada, mas estava abandonada e o objeto não possuía serventia para os beneficiários (peça 1, p. 360-372).

4. Configurada a revelia do responsável, diante de sua inércia em apresentar alegações de defesa ou recolher o débito que lhe foi imputado, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas (Secex-AM), em pareceres uniformes, ponderando também a quebra do nexo de causalidade em razão de saques de numerário, propôs julgar irregulares suas contas, condenando-o em débito e multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/2002 (peças 12 e 13).

5. Com as vênias de estilo, esta representante do Ministério Público diverge do encaminhamento proposto, em razão do comprometimento do contraditório e da ampla defesa decorrente do acentuado transcurso de tempo entre a época dos fatos sob exame e a citação do responsável.

6. É de se notar que a TCE somente foi instaurada em 29/3/2011 (peça 1, p. 1), passados quase dez anos do termo final de vigência do convênio, e encaminhada à Corte de Contas somente em 10/3/2014 (peça 2, p. 318), após o decurso de treze anos e seis meses da vigência do convênio. O Tribunal, por sua vez, efetivou a citação do gestor em 27/3/2015, por intermédio do Ofício n.º 0395/2015-TCU/SECEX-AM (peças 9 e 10), passados quatorze anos e sete meses do fim do convênio.

7. Em que pese o encaminhamento da TCE ao Tribunal em conformidade com a Instrução Normativa TCU n.º 71/2012, vez que decorridos menos de dez anos entre a ocorrência do dano e a notificação do responsável pela autoridade administrativa competente, forçoso apontar a extrema morosidade na instauração do processo, que culminou na citação do responsável passados mais de quatorze anos da ocorrência dos fatos.

8. Nesse contexto, ainda que os elementos acostados aos autos gerem a presunção do dano imputável ao ex-Prefeito, cuja ação de ressarcimento é imprescritível, consoante entendimento pacificado nos Tribunais pátrios, não se pode perder de vista que a regra da imprescritibilidade não é absoluta, cingindo-se sua aplicação prática à observância do devido processo legal. E, com efeito, o longo lapso temporal observado no trâmite da presente apuração impõe prejuízo irreparável ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa pelo responsável, questão de ordem pública a ser reconhecida independente de provocação da parte e a despeito de sua revelia.

9. Em face do exposto, com as vênias por divergir do encaminhamento proposto pela Unidade Instrutiva, esta representante do Ministério Público manifesta-se no sentido de que as presentes contas sejam arquivadas, sem julgamento de mérito, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU, ante a ausência de pressuposto para desenvolvimento válido e regular do processo.”

É o Relatório.