

TC 044.954/2012-3

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Xapuri/AC

Responsável: Vanderley Viana de Lima (CPF 036.034.822-04)

Advogado ou Procurador: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) contra o Senhor Vanderley Viana de Lima, na condição de ex-prefeito do município de Xapuri/AC, em razão da execução parcial do Convênio 31/2004 FNMA/MMA (Siafi 503618), celebrado entre o FNMA e a referida municipalidade para o fim de promover a consolidação do processo de capacitação na implementação de políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento sustentável nos municípios acreanos de Assis Brasil, Brasília, Etipaciolândia e Xapuri.

HISTÓRICO

2. Com o intuito de oferecer uma visão geral sobre a documentação acostada aos presentes autos, indica-se na Tabela 1 breve síntese das informações extraídas das peças que instruem esta Tomada de Contas Especial.

Tabela 1 – Síntese das informações constantes da documentação acostada aos autos

Informação	Fonte	Localização
Foram previstos R\$ 843.472,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 538.072,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 305.400,00 corresponderiam à contrapartida a ser aportada pelo município convenente.	Cláusula Terceira do instrumento do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618).	Peça 4, p. 295.
Os recursos federais foram repassados em três parcelas, disponibilizadas ao convenente em 6/7/2004, 27/12/2006 e 29/8/2007, respectivamente nos valores de R\$ 341.696,00, R\$ 119.270,00 e R\$ 77.106,00.	Ordens bancárias e extratos da conta corrente.	Peça 4, p. 335; peça 8, p. 159 e 350; peça 12, p. 374; peça 13, p. 62 e 34.
O ajuste vigeu no período de 2/7/2004 a 31/12/2007 e previa a apresentação da prestação de contas até 29/2/2008.	Cláusulas convencionais e Terceiro aditivos.	Peça 4, p. 299 e 30; 1 peça 8, p. 256, 266, 313–317 e 330; peça 12, p. 342 e 378.
Ao longo da vigência do ajuste, o município convenente encaminhou duas prestações de contas parciais referentes aos exercícios de 2004 e 2005.	Ofícios 329, de 5/4/2005 e 187, de 26/12/2006.	Peça 8, p. 184 e 354.
O FNMA aprovou as despesas realizadas com a primeira parcela do repasse em relação aos aspectos financeiros.	Relatório de Análise Financeira 33, de 18/11/2005	Peça 8, p. 232.
Relativamente ao plano de trabalho, o FNMA constatou que: a) as etapas 1.1, 2.3 e 5.2 estavam pendentes de comprovação; b) as etapas 2.2, 4.1, 4.4 e 4.6 estavam incompletas; c) as etapas 4.2 e 4.3 e a meta 6 estavam em desenvolvimento; e d) a etapa 4.5 e a meta 3 não haviam sido iniciadas.	Parecer Técnico 43/Gepro/FNMA, de 2/3/2007	Peça 11, p. 367 – 389
O concedente, então, solicitou à prefeitura de Xapuri que complementasse a documentação apresentada quando da entrega da prestação de contas final.	Ofício 365/2007 Gepro/FNMA/ Secex/MMA, de 1º/3/2007.	Peça 11, p. 391;
O município convenente apresentou justificativas e remeteu parte da documentação faltante.	Ofício 233/Gab/PMX/2007, de 22/6/2007.	Peça 12, p. 40–317.



Informação	Fonte	Localização
A prestação de contas final foi recebida pelo FNMA em 27/3/2008.	Ofício/Gab/Pref/86, de 27/2/2008.	Peça 13, p. 14-392; peças 14; 15; 16; 17; 18; peça 19, p. 1-35.
Após a glosa das atividades não constantes do plano de trabalho do ajuste, o município de Xapuri/AC foi instado a comprovar o cumprimento das metas e etapas consideradas pendentes.	Ofício 1.293/2008 Gepro/FNMA/ Secex/MMA, de 2/10/2008.	Peça 19, p. 239-247
O FNMA considerou que as etapas 1.1, 2.1, 4.1, 4.2, 5.1 e 5.2 do plano de trabalho foram cumpridas e comprovadas, bem assim que as etapas 1.2, 2.2, 2.3, 4.3, 4.4, 4.5 e 4.6 e as metas 3 e 6 restaram pendentes de comprovação.	Parecer Técnico 117 Gepro/PGT/FNMA, de 3/10/2008.	Peça 19, p. 251-295.
O município de Xapuri/AC foi notificado de sua inclusão no cadastro de Siafi, bem a adotar providências sem as quais seria instaurada tomada de contas especial	Ofício 468/2009 Core/FNMA, de 20/4/2009	Peça 20, p. 24-25.
O município apresentou esclarecimentos que justificaram sua exclusão do cadastro de inadimplentes.	Ofícios GAS/PREF 178/2009 e 233/2009, respectivamente, de 9/7/2009 e 19/8/2009.	Peça 20, p. 22, 26-280 e 284-97; e e peça 21, p.1-79.
A gerência de projetos do FNMA assentou que as atividades essenciais ao cumprimento do objeto do convênio, referentes as metas 1, 2, 4 e 5 haviam sido, em sua maioria, realizadas. Ressalvou, contudo, a circunstância de ações consideradas complementares ao ajuste, referentes às metas 3 e 6, encontrarem-se defasadas em relação ao cronograma.	Parecer Técnico 63, de 28/12/2010.	Peça 21, p. 137-185.
O FNMA concluiu que, do total dos recursos repassados, R\$ 383.115,99 teriam sido regularmente comprovados, persistindo R\$ 154.956,01 pendentes.	Parecer Financeiro 81, de 14/3/2011.	Peça 21, p. 191-195.
A responsabilidade pelo dano causado ao erário, no valor original de R\$ 538.072,00, foi imputada ao Senhor Vanderley Viana de Lima, prefeito do município de Xapuri/AC na gestão de 2005-2008.	Relatório de Tomada de Contas Especial 8, de 19/9/2011.	Peça 21, p. 301-311.
Ao discordar das conclusões do tomador de contas, a Controladoria-Geral da União (CGU) orientou que se reavaliasse o dano apurado, ajustando-o à execução do objeto e aos gastos devidamente comprovados.	Despacho DPPCE/DP/SFC/CGU-PR 257042/2011, de 28/11/2011.	Peça 21, p. 339-343
Ao reapreciar as prestações de contas, o FNMA concluiu pela aprovação do montante de R\$ 383.115,99 e ratificou a imputação da responsabilidade pela execução parcial do ajuste ao Sr. Vanderley Viana de Lima, razão pela qual deu prosseguimento à TCE em análise pelo valor histórico de R\$ 154.956,01.	Nota Técnica 163/2011 Gepro-Core/FNMA, de 23/12/2011; Relatório Complementar de Tomada de Contas Especial 8/2011, de 5/3/2012.	Peça 21, p. 349-353; e peça 22, p. 4-8
Em pronunciamentos uniformes, a CGU emitiu atribuiu ao Sr. Vanderley Viana de Lima a responsabilidade pelo débito apurado, certificando a irregularidade das contas do referido gestor.	Relatório de Auditoria, Certificado de Auditoria e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno.	Peça 22, p. 32-36.
A Ministra do Meio Ambiente, Sra. Izabella Teixeira, atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e no Certificado de Auditoria, bem como no Parecer emanado da CGU.	Pronunciamento Ministerial, de 31/7/2012.	Peça 22, p. 38.
Em face de o valor atualizado do débito apurado ser inferior ao limite fixado pelo TCU para o prosseguimento das apurações, propôs-se o arquivamento do processo	Instrução e Pronunciamento da Unidade Técnica	Peças 30 e 31
O MP/TCU opinou pela restituição dos autos a Secex/AC para caracterização do débito e citação do responsável.	Parecer MP/TCU	Peça 32
Determinação para que os autos fossem restituídos a esta unidade técnica para detalhamento do débito e citação do responsável, na forma proposta pelo Ministério Público junto ao TCU.	Despacho do Ministro Relator	Peça 33
Identificação do débito e ocorrências imputados aos	Instrução e Pronunciamento	Peça 35 e 36



Informação	Fonte	Localização
responsáveis, citação e audiência.	da Unidade Técnica	
Notificações do responsável para apresentar alegações de defesa ou recolher o débito, bem como razões de justificativa para irregularidades que não ensejaram débito.	Ofícios de notificação e respectivos AR's.	Peças 38-41

EXAME TÉCNICO

3. Em cumprimento ao Despacho do Ministro-Relator (peça 33) e a Pronunciamento da Unidade (peça 36), foi promovida a citação e a audiência do Sr. Vanderley Viana de Lima (CPF 036.034.822-04), na condição de ex-prefeito do município de Xapuri/AC, mediante os Ofícios TCU/Secex-AC 541/2016 e 542/2016 (peças 38 e 39), datados de 8/9/2016.

4. Apesar de o responsável ter tomado ciência dos expedientes que lhe foram encaminhados, conforme atestam os avisos de recebimento (AR) que compõem as peças 40 e 41, não atendeu às notificações e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

5. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o responsável notificado, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

6. Cabe, previamente ao exame do mérito, reproduzir excertos da instrução precedente (peça 34), onde expostos as limitações e conclusões que conduziram à citação do responsável apenas em razão de parcela das despesas impugnadas pelo fundo concedente, bem assim a sua audiência em relação às irregularidades afetas à matéria de competência do TCU que não deram ensejo a débito, *in verbis*:

[...]

8.6. Decerto, conforme se colhe da jurisprudência desta Corte, em regra, nos casos de inexecução parcial do objeto do convênio, a quantificação do dano ao erário deve levar em consideração o percentual das realizações físicas das etapas constantes do plano de trabalho, a existência de nexos de causalidade entre a execução física e a financeira e, ainda, o grau de utilidade da parte executada para o público a ser beneficiado pela avença (Acórdão 3429/2014-TCU- Primeira Câmara).

8.7. Quanto à realização física das etapas previstas, cumpre assentar que alguns itens tidos como não comprovados na respectiva análise da prestação de contas decorrem de alterações promovidas no projeto original que não desvirtuaram a finalidade do convênio (Acórdãos 193/2008 e 5462/2008, ambos da Segunda Câmara do TCU), ou cuja execução é possível certificar, ainda que por meios indiretos [vide Tabela 3, peça 34 – Atividades consideradas realizadas].

8.9. Já a irregularidade consubstanciada no fato de não ter havido demonstração de que os serviços previstos nas etapas 3.14, 3.16 e 4.3 tenham sido realizados, não conduz, necessariamente, à conclusão de que dessa inadimplência tenha resultado débito, vez que a ausência de documentos para comprovação e cumprimento do objeto de convênio pode, excepcionalmente, ser relevada em prol de elementos suficientes que confirmem a não ocorrência de desvio de finalidade e o benefício à coletividade, pois diversas atividades não previstas foram realizadas pelo convenente, privilegiando-se o princípio constitucional da eficácia (Acórdão 2104/2008 - Primeira Câmara).

8.10. Por fim, a não realização das etapas 3.2-3.7, 3.9, 3.11, 3.13 e 6.1 foram justificadas pelo convenente, em suma, pela circunstância de essas atividades terem se tornado desnecessárias em função de outras entidades já terem atendido o público alvo com serviço equivalente ou, ainda, pelo fato de os órgãos aos quais se buscava fortalecer já terem alcançado satisfatório nível de funcionamento.

8.11. Quanto ao ponto, calha apreciar questão suscitada pelo representante do MP/TCU em seu parecer (peça 32), pela qual chama a atenção para o fato de os convênios serem financeiramente dimensionados para custear atividades específicas. Portanto, se tais atividades na execução do ajuste em exame foram prestadas por outras entidades ou beneficiaram-se de outras fontes de

financiamento, as despesas equivalentes não podem ser contabilizadas à custa do convênio, porquanto deveriam ter sido objeto de termo aditivo supressivo ao ajuste, com o respectivo reflexo financeiro.

8.12. Assiste razão ao MP/TCU. Inclusive, a necessidade de reavaliar o débito apurado mediante a compatibilização entre inexecução parcial física do convênio e os dispêndios devidamente documentados configura providência que já havia sido diligenciada pela Controladoria Geral da União (vide despacho à peça 21, p. 339-343).

8.13. Não obstante, o fundo concedente, em resposta à demanda da CGU, conforme Nota Técnica 163/2011/Gepro-Core/FNMA (peça 21, p. 349-353), esclareceu-lhe ser impossível compatibilizar o débito a ser imputado nesta TCE com a extensão em que considerou o convênio cumprido, uma vez que o plano de trabalho do ajuste não estabeleceu parâmetro que permita correlacionar a execução física com a financeira, restando-lhe dimensionar o prejuízo ao erário com fundamento nas despesas executadas sem comprovação (peça 21, p. 351).

8.14. De fato, o plano de trabalho do ajuste (peça 4, p. 307-317), após especificar o cronograma de execução apenas com a menção às etapas/fases programadas, consolida no plano de aplicação todos os dispêndios previstos segundo a natureza das despesas. Não há, desse modo, parâmetro seguro que permita apurar o *quantum* decorrente das etapas consideradas não cumpridas.

8.15. Por seu turno, revolver nesta instância toda a documentação comprobatória apresentada pelo município de Xapuri/AC (peças 11-22, mais de 3 mil páginas) também não se apresenta como alternativa viável, porquanto a execução financeira do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618) foi pulverizada em inúmeras ocorrências e encontra-se lastreada em documentos que, via de regra, não permitem identificar a atividade a que se referem.

8.16. Ora, ante todas essas limitações, está-se diante de situação análoga à iliquidez das contas, vez que competia ao FNMA atribuir estimativa dos recursos previstos para a realização de cada atividade pactuada no ajuste em tela, não sendo razoável penalizar o responsável arrolado por falha a que não deu causa, porquanto não foi o gestor que apresentou a proposta e celebrou o convênio.

[...]

9.2. Conforme decorre da norma insculpida no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, é obrigação do gestor provar a boa e regular aplicação dos recursos federais e, não o fazendo, prevalece a presunção de dano, obrigando o gestor a restituir os valores aos cofres públicos.

9.3. Desse modo, buscando otimizar a análise das despesas glosadas pelo FNMA por ocasião da análise da prestação de contas do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618), convém agrupá-las segundo os motivos que ensejaram a rejeição delas e a conseqüente imputação do débito, quais sejam: a) inobservância da legislação pertinente; b) desrespeito ao plano de trabalho pactuado; c) falta de comprovação, e; d) não aplicação integral da contrapartida.

9.4. No primeiro grupo, pertinente às ocorrências ligadas à inobservância da legislação pertinente, figuram tanto a realização de despesas sem que o conveniente tenha demonstrado ter observado o necessário procedimento licitatório, no montante de R\$ 103.221,68, quanto os pagamentos efetuados a pessoas físicas para os quais não se comprovou a retenção de tributos, desembolsos esses que perfizeram R\$ 55.022,00 (peça 29, p. 3).

9.5. Decerto, na execução de convênios envolvendo recursos federais o conveniente, exceto quanto às hipóteses legalmente previstas de inexigibilidade ou dispensa, deve realizar processo regular de licitação para a obtenção dos bens ou serviços necessários à execução do objeto pactuado, regra expressamente consignada na Cláusula Segunda, inciso II, alínea “j” do respectivo termo do ajuste em análise (peça 4, p. 295).

9.6. Do mesmo modo, tem-se que o pagamento de serviços prestados por pessoas físicas exige, como as demais despesas públicas, prévia observância das regras de liquidação (art. 62 e 63 da Lei 4.320/1964), sendo de rigor a realização das retenções de tributos determinadas pela legislação tributária.

9.7. No que tange aos produtos e serviços contratados sem licitação, discriminados na Tabela 4, verifica-se a inexistência nos autos de elementos que permitam concluir que os preços pagos tenham sido superiores aos praticados no mercado, fato que prejudica a apuração de eventual sobrepreço nas despesas [vide Tabela 4, peça 34 – Produtos e serviços contratados sem licitação].

9.8. Ademais, após decorridos mais de nove anos do fim da vigência do ajuste em tela, revela-se difícil a obtenção de preços de mercado dos produtos e serviços contratados sem licitação.

[...]

9.14. Por seu turno, o descumprimento do dever de reter os tributos incidentes sobre pagamentos efetuados a pessoas físicas, malgrado imponha ressalva à prestação de contas, constitui infração à legislação tributária cuja responsabilização deve se dar em processo fiscal, não nesta instância, porquanto os gestores do município conveniente são alcançados pela jurisdição desta Corte de Contas somente quanto à aplicação dos recursos federais repassados.

9.15. Também a glosa fundada no desrespeito ao quanto pactuado no plano de trabalho do ajuste, especificamente, na aplicação de parte dos recursos transferidos em itens não previstos ou não discriminados (aluguel de veículo e material de consumo, vide peça 29, p. 3), que alcançou o montante de R\$ 2.960,00, não implica a obrigação de restituir tais valores ao FNMA por refletir desvio de objeto, mas não da finalidade do convênio.

9.16. Com efeito, de acordo com a jurisprudência assentada neste Tribunal (v.g. Acórdão 2.903/2012-TCU-Primeira Câmara e 5.462/2008-TCU-Segunda Câmara), as alterações promovidas no projeto original que não desvirtuem o objeto conveniado, preservado o benefício almejado à comunidade, como verificado no presente caso, evidencia desvio de objeto, não de finalidade, o que afasta o dano ao erário.

9.17. Ante a constatação de que a irregularidade em tela não rompeu o nexo causal entre os dispêndios e a realização da política pública almejada pelo convênio em análise, bem assim a subsunção da ocorrência ao desvirtuamento do plano de trabalho do convênio, a audiência alvitrada no subitem 8.22 revela-se suficiente.

9.18. No que tange à aplicação da contrapartida, o convênio previu que essa parcela corresponderia a R\$ 305.400,00, sendo R\$ 18.600,00 em recursos financeiros e R\$ 286.800,00 em bens e serviços economicamente mensuráveis (peça 4, p. 313), contudo, o fundo concedente certificou que apenas R\$ 194.380,00 restou demonstrado na prestação de contas final do ajuste (peça 29, p. 2).

9.19. Ocorre que essa conclusão desconsiderou os dispêndios relacionados às despesas glosadas, motivo pelo qual resta impossível, nesta instância, precisar o quantum do débito decorrente da não aplicação integral da contrapartida, porquanto, em sua maior parte, ela foi pactuada em bens e serviços mensuráveis economicamente.

9.20. O que se pode constatar, com precisão, é que o conveniente não depositou na conta específica do convênio todo o volume de recursos financeiros a que se comprometeu, tendo se limitado a aportar R\$ 8.718,75 (peça 21, p. 191-193).

9.21. Considerando que, sob o aspecto financeiro, desconsiderando as despesas glosadas por falta de comprovação, a execução do convênio em exame alcançou 98,23% do previsto (R\$ 556.672,00), ou seja, R\$ 528.548,13, deveria o conveniente ter aplicado recursos próprios no montante de R\$ 18.270,78, o que revela estar o município de Xapuri em débito com o FNMA em R\$ 9.552,03 em valores históricos.

9.22. Decerto, a jurisprudência desta Corte se firmou no sentido de que, na falta de comprovação da aplicação da integralidade ou de parte do recurso da contrapartida, revela-se cabível a imputação do débito correspondente à municipalidade conveniente, valendo destacar que na estimativa de débito pela execução parcial do objeto, deve ser observada a proporcionalidade com base na relação entre a totalidade dos gastos incorridos e o volume dos recursos repassados pelo concedente, conforme percentual de contrapartida definido no termo de convênio (Acórdão 1.543/2008-TCU-Segunda Câmara).

9.23. Contudo, tendo em conta o pequeno valor histórico do débito a ser imputado ao município de Xapuri/AC, visando racionalização administrativa e economia processual, bem assim evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor da importância a ser ressarcida, não convém citar o ente conveniente para que recolha aos cofres do FNMA a parcela corrigida dos recursos financeiros que deixou de aplicar como contrapartida do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618).

7. Feitos esses necessários esclarecimentos, promove-se, a seguir o exame dos fatos e da responsabilidade atribuída ao Sr. Vanderley Viana de Lima com base nos elementos contidos nos autos.

8. Em primeiro lugar, será abordada a ocorrência que causou prejuízo ao erário para, em seguida, apreciarem-se as irregularidades para as quais o responsável foi notificado a apresentar razões de justificativa, mas que não deram ensejo a débito.

I - irregularidade: *falta de comprovação documental para parcela das despesas realizadas com recursos do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618), no montante de R\$ 9.861,50, fato que infringiu o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal c/c o caput do art. 30 da IN STN 1, de 15/1/1997.*

9. O Sr. Vanderley Viana de Lima (CPF 036.034.822-04), na condição de ex-prefeito do município de Xapuri/AC, foi citado para apresentar alegações de defesa quanto a presente irregularidade e/ou recolher o débito correspondente corrigido monetariamente desde a data da ocorrência (peça 38).

10. Saliente-se que a imputação do débito ao responsável se fundou no fato de ele, na condição de ex-prefeito do município de Xapuri/AC, não ter se desincumbido de comprovar a boa e regular aplicação de parcela dos recursos federais repassados pelo Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) ao município de Xapuri/AC por intermédio do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618), conforme detalhado a seguir:

Data do desembolso	Movimentação	Valor histórico (R\$)
2/12/2005	Cheque 850167	1.140,00
2/12/2005	Cheque 850161	225,00
26/12/2005	Cheque 850168	60,00
29/12/2005	Cheque 850172	7.250,00
16/3/2006	Cheque 850196	13,50
10/5/2007	Transferência	100,00
12/6/2007	Transferência	1.073,00
Total		9.861,50

11. Tais movimentações ocorreram durante a gestão do Sr. Vanderley Viana de Lima (CPF 036.034.822-04), bem assim foi o referido agente o responsável por ter apresentado a prestação de contas final do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618) omissa quanto à comprovação das despesas em análise (peça 13, p. 14).

12. Desse modo, a falta de apresentação de documentação capaz de demonstrar, de forma inequívoca, que as despesas impugnadas guardam relação com execução do objeto pactuado no Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618) gera presunção da ocorrência de prejuízo ao erário.

13. Como a irregularidade em análise relaciona-se à falha na prestação de contas, definiu-se como data de sua ocorrência o termo final do prazo concedido pelo fundo concedente para que a documentação comprobatória das despesas fosse apresentada, ou seja, o dia 29/2/2008.

14. À míngua de novos elementos a serem apreciados, mantém-se hígido o exame técnico realizado à peça 34 que identificou o Sr. Vanderley Viana de Lima (CPF 036.034.822-04) como responsável pelo débito apurado.

15. Decerto, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, resta claro que a demonstração da regularidade da aplicação dos recursos públicos repassados por convênio compete exclusivamente ao gestor dos recursos.

16. No mesmo sentido, como ressaltado na instrução precedente, o *caput* do art. 30 da IN STN 1, de 15/1/1997, disciplina que as despesas realizadas com convênios são comprovadas mediante documentos fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio.

17. Tal entendimento está consolidado no Tribunal de Contas da União, conforme se verifica nos Acórdãos 1.577/2014-TCU-2ª Câmara, 6.716/2015-TCU-1ª Câmara, 9.254/2015-TCU-2ª Câmara, 9.820/2015-TCU-2ª Câmara e 659/2016-TCU-2ª Câmara.

18. Desse modo, o ônus da prova recai sobre o gestor, cumprindo a ele apresentar todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU.

19. Por seu turno, em que pese a maior parte das movimentações não demonstradas tenham ocorrido há mais de dez anos, não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva do TCU nos termos da decisão tomada por este Tribunal no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, haja vista que a ocorrência, como já afirmado, somente se consumou com o esgotamento do prazo concedido pelo FNMA ao responsável para que demonstrasse a regularidade da despesa, ou seja, em 29/2/2008.

20. Cabe assinalar, por fim, não ser possível asseverar que houve boa-fé do responsável, sendo razoável afirmar que lhe era possível ter consciência da ilicitude da sua omissão e que lhe era exigível conduta diversa, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter se mantido fiel à legislação aplicável.

21. Pelo exposto, diante da revelia do Sr. Vanderley Viana de Lima (CPF 036.034.822-04) e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável seja condenado a recolher ao FNMA a quantia a seguir especificada, devidamente acrescida da correção monetária e de juros, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Data	Valor histórico (R\$)
29/2/2008	9.861,50

II - irregularidade: *descumprimento das etapas 3.2-3.7, 3.9, 3.11, 3.13 e 6.1 pactuadas Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618) e aplicação de recursos do referido ajuste em objetos não previstos sem, previamente, apresentar proposta de alteração do respectivo plano de trabalho ao Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), fatos que traduzem violação ao disposto no art. 15 da IN STN 1, de 15/1/1997.*

22. O responsável foi notificado para apresentar razões de justificativa para a presente irregularidade pelo fato de ele ter descumprido as etapas 3.2-3.7, 3.9, 3.11, 3.13 e 6.1 pactuadas Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618) e aplicado recursos do referido ajuste em objetos não previstos sem, previamente, submeter proposta de alteração do respectivo plano de trabalho ao concedente (peças 39 e 41).

23. Como o responsável exerceu o cargo de prefeito do município de Xapuri no período 2005-

2008, cabia a ele submeter à aprovação do fundo concedente as propostas de alteração de modificação dos objetos convencionados e constantes do respectivo plano de trabalho do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618).

24. Por conseguinte, como assinalado no expediente de notificação da audiência, foi o fato de o responsável ter aplicado recursos do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618) em desconformidade com pactuado no respectivo plano de trabalho, que resultou no descumprimento parcial da execução física do ajuste.

25. Desse modo, o exame técnico realizado à peça 34 que identificou o Sr. Vanderley Viana de Lima (CPF 036.034.822-04) como responsável pela consumação da irregularidade em tela mantém-se hígido, haja vista inexistirem novos elementos capazes de desconstituir essa conclusão.

26. Por seu turno, considerando que a alteração do plano de trabalho poderia, ao menos em tese, ter sido implementada até o fim da vigência do ajuste em tela (31/12/2007), também em relação a esta ocorrência não se consumou a prescrição da pretensão punitiva do TCU nos termos da decisão tomada por este Tribunal no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

27. Cabe assinalar, por fim, não ser possível asseverar que houve boa-fé do responsável, sendo razoável afirmar que lhe era possível ter consciência da ilicitude da sua omissão e que lhe era exigível conduta diversa, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter se mantido fiel à legislação aplicável.

28. Pelo exposto, diante da revelia e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se, em face da irregularidade em tela, que as contas do Sr. Vanderley Viana de Lima (CPF 036.034.822-04) sejam julgadas irregulares, bem como, em atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 19 da Lei 8.443/1992, que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 58, inciso I, da mesma lei.

III - irregularidade: *realização de despesas com recursos do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618) sem demonstração de ter sido observado o necessário procedimento licitatório, fato que traduz violação à regra expressamente consignada na Cláusula Segunda, inciso II, alínea “j” do respectivo termo do ajuste.*

29. O responsável foi notificado para apresentar razões de justificativa para a presente irregularidade em face de ter contratado produtos e serviços com recursos do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618) sem demonstrar ter observado o necessário procedimento licitatório, conforme detalhado a seguir:

Contratado	Serviço/produto	Valor (R\$)
E. A. Carvalho LTDA / C. J. A. Chagas ME	Gráfica – produção das cartilhas	13.990,00
Auto Posto Três Fronteiras	Combustível	17.269,68
E. Almeida Castro – ME	Hospedagem e alimentação	16.940,00
Julielmo de Aguiar Correa	Assessoria Técnica	10.800,00
Wesley Cardoso	Serviços de divulgação – vídeos, cartazes, vinhetas e cartilhas	7.750,00
Ivana Guerreiro Lima	Assessoria Técnica	16.420,00
Silton Gonçalves de Melo	Assessoria Técnica	9.852,00

29.1. Cumpre relembrar, por relevante, que todos os pagamentos não precedidos de licitação listados na presente irregularidade ocorreram durante a gestão do Sr. Vanderley Viana de Lima (CPF 036.034.822-04), conforme se extrai dos esclarecimentos apresentados pelo FNMA (peça 29, p. 6-7).

30. Assim como nos itens precedentes, o exame técnico realizado à peça 34 que identificou

o Sr. Vanderley Viana de Lima (CPF 036.034.822-04) como responsável pela consumação da irregularidade em tela mantém-se hígido, haja vista inexistirem novos elementos capazes de desconstituir essa conclusão.

31. Por seu turno, considerando que todos os desembolsos ocorreram durante a gestão do responsável, mais precisamente entre 4/5/2005 e 27/12/2007, também em relação a esta ocorrência não se consumou a prescrição da pretensão punitiva do TCU (Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário).

32. Cabe assinalar, por fim, não ser possível asseverar que houve boa-fé do responsável, sendo razoável afirmar que lhe era possível ter consciência da ilicitude da sua omissão e que lhe era exigível conduta diversa, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter se mantido fiel à legislação aplicável.

33. Pelo exposto, diante da revelia e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que, em face da irregularidade em tela, as contas do responsável sejam julgadas irregulares, bem como, em atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 19 da Lei 8.443/1992, ser-lhe aplicado a multa prevista no art. 58, inciso I, da mesma lei.

CONCLUSÃO

34. Diante da revelia do Sr. Vanderley Viana de Lima (CPF 036.034.822-04) e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, conforme exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico” e síntese constante da matriz de responsabilização anexa, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável seja condenado em débito, bem como que lhe sejam aplicadas as multas previstas no art. 57 e no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

35. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar revel o Sr. Vanderley Viana de Lima (CPF 036.034.822-04), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “b, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e II, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Vanderley Viana de Lima (CPF 036.034.822-04), na condição de ex-prefeito do município de Xapuri/AC, e 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 Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), 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;

Data	Valor histórico (R\$)
29/2/2008	9.861,50

c) aplicar ao Sr. Vanderley Viana de Lima (CPF 036.034.822-04), na condição de ex-prefeito do município de Xapuri/AC, as multas previstas nos arts. 57 e 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 267 e 268 do Regimento Interno, 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 das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;



d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendida a notificação.

Rio Branco/AC, 19 de dezembro de 2016.

(Assinado eletronicamente)
IZAIAS GOMES DE OLIVEIRA
AUFC – Mat. 9425-0



ANEXO - MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

IRREGULARIDADE	RESPONSÁVEL	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE	CULPABILIDADE
Descumprimento das etapas 3.2-3.7, 3.9, 3.11, 3.13 e 6.1 pactuadas Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618) e aplicação de recursos do referido ajuste em objetos não previstos sem, previamente, apresentar proposta de alteração do respectivo plano de trabalho ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, fatos que traduzem violação ao disposto no art. 15 da IN STN 1, de 15/1/1997.	Sr. Vanderley Viana de Lima (CPF 036.034.822-04), na condição de ex-prefeito do município de Xapuri/AC.	1º/1/2005 a 31/12/2008	Descumprir as etapas 3.2-3.9, 3.11-3.13 e 6.1 pactuadas Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618) e aplicar recursos do referido ajuste em objetos não previstos sem, previamente, apresentar proposta de alteração do respectivo plano de trabalho ao Fundo Nacional do Meio Ambiente	A aplicação de recursos do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618) em desconformidade com pactuado no respectivo plano de trabalho resultou no descumprimento parcial da execução física do ajuste.	Não é possível asseverar que houve boa-fé do responsável, sendo razoável afirmar que lhe era possível ter consciência da ilicitude da sua conduta e que lhe era exigível conduta diversa, consideradas as circunstâncias que o cercava, pois deveria o responsável ter se mantido fiel à legislação aplicável. Conclui-se, desse modo, que a conduta do Sr. Vanderley Viana de Lima (CPF 036.034.822-04), na condição de ex-prefeito de Xapuri/AC, é culpável, devendo suas contas ser julgadas irregulares e ser-lhe aplicado a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.



IRREGULARIDADE	RESPONSÁVEL	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE	CULPABILIDADE
Realização de despesas com recursos do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618) sem demonstração de ter sido observado o necessário procedimento licitatório, fato que traduz violação à regra expressamente consignada na Cláusula Segunda, inciso II, alínea “j” do respectivo termo do ajuste.	Sr. Vanderley Viana de Lima (CPF 036.034.822-04), na condição de ex-prefeito do município de Xapuri/AC.	1º/1/2005 a 31/12/2008	Contratar produtos e serviços com recursos do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618) sem demonstração ter observado o necessário procedimento licitatório, conforme detalhado no subitem 9.13.	A realização dos pagamentos dos produtos e serviços descritos na alínea “b” do subitem 9.13 sem observância do necessário procedimento licitatório, ou da demonstração de as ocorrências se amoldarem a situações em que a licitação é dispensada ou inexigível, resultou no descumprimento da Cláusula Segunda, inciso II, alínea “j” do respectivo termo do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA.	Não é possível asseverar que houve boa-fé do responsável, sendo razoável afirmar que lhe era possível ter consciência da ilicitude da sua conduta e que lhe era exigível conduta diversa, consideradas as circunstâncias que o cercava, pois deveria o responsável ter se mantido fiel à legislação aplicável. Conclui-se, desse modo, que a conduta do Sr. Vanderley Viana de Lima (CPF 036.034.822-04), na condição de ex-prefeito de Xapuri/AC, é culpável, devendo suas contas ser julgadas irregulares e ser-lhe aplicado a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.



IRREGULARIDADE	RESPONSÁVEL	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE	CULPABILIDADE
Falta de comprovação documental para parcela das despesas realizadas com recursos do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618), no montante de R\$ 9.861,50, fato que infringiu o art. 70 da Constituição Federal c/c o caput do art. 30 da IN STN 1, de 15/1/1997.	Sr. Vanderley Viana de Lima (CPF 036.034.822-04), na condição de ex-prefeito do município de Xapuri/AC.	1º/1/2005 a 31/12/2008	Não comprovar a boa e regular aplicação da parcela dos recursos federais repassados pelo Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) ao Xapuri/AC por intermédio do Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618), conforme detalhado no subitem 9.28.	A falta de apresentação de documentação capaz de demonstrar, de forma inequívoca, que as despesas impugnadas guardam relação com execução do objeto pactuado no Convênio 31/2004 - FNMA/MMA (Siafi 503618) gera presunção da ocorrência de dano ao erário.	<p>Não é possível asseverar que houve boa-fé do responsável, sendo razoável afirmar que lhe era possível ter consciência da ilicitude da sua conduta e que lhe era exigível conduta diversa, consideradas as circunstâncias que o cercava, pois deveria o responsável ter se mantido fiel à legislação aplicável.</p> <p>Conclui-se, desse modo, que a conduta do Sr. Vanderley Viana de Lima (CPF 036.034.822-04), na condição de ex-prefeito de Xapuri/AC, é culpável, devendo suas contas ser julgadas irregulares e ser-lhe aplicado a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.</p>