

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 032.087/2012-8 [Aposos: TC 028.955/2015-3, TC 028.954/2015-7]

Natureza: Recurso de revisão em tomada de contas especial

Entidade: Município de Bom Jesus das Selvas, Maranhão

Responsável: Maria de Sousa Lira (197.127.233-72)

Interessado: Maria de Sousa Lira (197.127.233-72)

Advogado: Sâmara Santos Noleto (OAB/MA 12.996)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. PRODUÇÃO DE PROVA, PELA RECORRENTE, DA AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A REALIZAÇÃO DE DESPESAS E A EXECUÇÃO DO OBJETO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da unidade técnica, com a qual concorda o Ministério Público (peças 70/73):

“INTRODUÇÃO

Trata-se de Recurso de Revisão interposto por Maria de Sousa Lira, ex-Prefeita do município de Bom Jesus das Selvas - MA (peça 64), em face do Acórdão 2960/2014-TCU-1ª Câmara (peça 38), de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que possui o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, 19, caput, 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Maria de Sousa Lira (197.127.233-72), condenando-a ao pagamento da importância abaixo descrita, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante este Tribunal (artigo 214, inciso III, do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), corrigida monetariamente e acrescida dos encargos legais pertinentes, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

VALOR ORIGINAL	DATA DA OCORRÊNCIA
529.806,24	4/7/2006

9.2 aplicar à Sra. Maria de Sousa Lira multa no valor de R\$ 79.000,00 (setenta e nove mil reais), nos termos dos arts. 19, caput, e 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.3 autorizar, desde logo, o pagamento das dívidas decorrentes em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, caso solicitado, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RITCU, fixando o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.4 alertar a responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do RITCU;

9.5 autorizar, desde logo, com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.6 dar ciência à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos para que envide esforços no intuito de buscar a efetiva entrega das comunicações deste Tribunal, uma vez que se constatou, no âmbito do processo TC 032.087/2012-8, indícios de não realização de entrega domiciliar de citação (Ofício 2807/2012-SECEX/MA, 15/10/2012, peça 11, comunicação processual de registro JL331554643BR) destinada a responsável em tomada de contas especial sob o fundamento de que se tratava de zona rural, o que, a princípio, não se confirmou nas consultas à base CPF (peças 10) que fundamentaram a comunicação, uma vez que se tratava de endereço localizado na zona urbana do Município de Bom Jesus das Selvas/MA;

9.7 remeter cópia do presente acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, em conformidade com o art. 209, § 6º, do RITCU, para a adoção das providências cabíveis;

9.8 dar ciência e remeter cópia do presente acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, à responsável, à Prefeitura Municipal de Bom Jesus das Selvas/MA e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

HISTÓRICO

2. Originalmente, estes autos tratavam de tomada de contas especial 16, inciso III, alíneas “a” e “c”.

3. O convênio contemplava o montante de R\$ 1.177.347,20, sendo R\$ 1.059.612,48, divididos em duas parcelas de R\$ 529.806,24, sob a competência do concedente, e R\$ 117.734,72 de responsabilidade do Município. Entretanto, foi creditada na conta do Município somente a primeira parcela, no valor de R\$ 529.806,24, conforme Ordem Bancária 2006OB901244 (peça 1, p. 181), emitida em 30/6/2006 e creditada em conta específica em 4/7/2006, conforme extrato bancária da conta vinculada ao convênio (peça 1, p. 387).

4. Ainda em sede da tomada de contas especial originária deste recurso, a Unidade Técnica assim se pronunciou, quanto aos achados que subsidiaram a citação da ora recorrente (peça 8):

10. No feito consta o relatório de vistoria técnica (peça 1, p. 281-285), de 9/5/2007, atestando que durante a vigência do convênio foram executados apenas 15% do volume de serviços, mas que este montante não se traduziu em benefício à comunidade, visto que correspondia a etapas de serviços apenas iniciados e o relatório de vistoria técnica (peça 2, p. 65-69), de 23/11/2008 afirmando que os serviços atingiam 93,33%, que apesar de alguns pontos danificados, a estrada encontrava-se trafegável até o final, no entanto os serviços, em sua grande maioria foram executados após a vigência do convênio.

11. Apesar dos referidos relatórios, constatou-se que não houve prestação de contas relativa aos recursos federais repassados ao Município no âmbito do referido convênio, conforme demonstrado no despacho do chefe da contabilidade (peça 3, p. 42), Despacho/INCRA/AUD 59/2010 (peça 4, p. 39), Ofício/INCRA/SR(12)G 672/2008 (peça 3, p. 254) e Relatório Complementar da Comissão Permanente de TCE 07/2010 (peça 4, p. 55).

12. Diante disso, não há comprovação de que os recursos para a consecução da obra advieram integralmente do convênio sob análise, além do fato de o relatório de vistoria técnica (peça 2, p. 65-69) apontar que a grande maioria dos serviços foram executados fora do prazo de vigência.

13. A jurisprudência desta Corte informa que a mera execução física do objeto ou de parte dele, 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 os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, notas fiscais e recibos, de forma que seja possível confirmar que determinada obra foi executada com os recursos transferidos.

14. *Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais, como o Decreto-Lei 200/1967 e a Portaria Interministerial-MP/MF/MCT 127/2008. Nesse sentido é o teor dos Acórdãos 426/2010-TCU-1ª Câmara, 3.501/2010-TCU-2ª Câmara, 3.808/2010-TCU-2ª Câmara e 2.436/2009-TCU-Plenário.*

5. *Depois de infrutíferas tentativas de citação pessoal da Sra. Maria de Sousa Lira, inclusive no endereço constante da base de dados da Receita Federal, foi realizada a citação editalícia, nos termos do Edital 0064/2013-TCU/SECEX-MA, de 8 de agosto de 2013 (peça 31), publicado in DOU 156, de 14/8/2013, página 179 (peça 32).*

6. *Mesmo diante de todas as tentativas de citação pessoal, bem como a citação editalícia, a Sra. Maria de Sousa Lira permaneceu silente, restando configurada sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

7. *Em propostas uniformes, a Unidade Técnica (peças 34-36) e o Ministério Público junto ao TCU – MP/TCU (peça 37) entenderam não restar comprovada a regular aplicação dos recursos recebidos por força do multicitado Convênio, motivo por que propuseram o julgamento pela irregularidade das contas de Maria de Sousa Lira, além de se lhe aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

8. *O Relator a quo, manifestou anuência aos pronunciamentos uniformes da Unidade Técnica e do MP/TCU, nos termos do Voto condutor do Acórdão atacado, cujo excerto se transcreve a seguir (peça 40):*

6. *A Sra. Maria de Sousa Lira deixou transcorrer in albis o prazo para apresentação de alegações de defesa, tampouco recolheu o valor devido, devendo ser considerada revel, para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

7. *Ante a inexistência, nos autos, de elementos capazes de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados, acolho a proposta formulada pela unidade técnica e endossada pelo Parquet especializado no sentido de julgar irregulares as contas da ex-prefeita, com imputação de débito correspondente ao valor histórico de R\$ 529.806,24*

8. *Cumprir destacar que o ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma efetiva e inequívoca, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos. Dessa forma, o responsável deve trazer aos autos informações consistentes que afastem as irregularidades de forma cabal. Esse entendimento está assentado em diversos julgados, a exemplo dos Acórdãos 8/2007-1ª Câmara, 41/2007-2ª Câmara, 143/2006-1ª Câmara, 706/2003-2ª Câmara, 533/2002-2ª Câmara e 11/97-Plenário, e encontra fundamento no art. 93 do Decreto-Lei 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”.*

9. *O dever de prestar contas é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano. Ao descumpri-lo, o gestor infringe a Constituição Federal, as normas que regem a administração pública e as obrigações assumidas por meio do ajuste firmado. Essa omissão abre a possibilidade, inclusive, de que a totalidade dos recursos transferidos ao Município tenha sido desviada, em benefício do gestor ímprobo ou de pessoas por ele determinadas.*

10. *Ademais, devido à reprovabilidade da conduta da ex-prefeita, que deixou de comprovar a regular aplicação dos recursos recebidos, deve ser aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Para tanto, fixo o seu valor em R\$ 79.000,00 (setenta e nove mil reais), que corresponde a, aproximadamente, 10% do valor total do débito atualizado.*

9. *Em razão dessas irregularidades, foi proferido o Acórdão 2960/2014-TCU-1ª Câmara (peça 38), que julgou irregulares as contas da ex-Prefeita Maria de Sousa Lira, aplicando-se-lhe multa, nos termos transcritos anteriormente (item 1 desta instrução).*

10. Embora não tenha sido interposto recurso de reconsideração, irressignada com o decisum proferido pelo Tribunal, Maria de Sousa Lira interpôs Recurso de Revisão, com o objetivo de que suas contas fossem jugadas regulares e que a multa que lhe fora aplicada fosse igualmente afastada (peça 64), motivo por que passa a ser analisado nos aspectos de admissibilidade e de mérito.

ADMISSIBILIDADE

11. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade realizado no âmbito da Secretaria de Recursos – Serur (peças 66-67), ratificado pelo Relator (peça 69), que concluiu pelo conhecimento do recurso interposto por Maria de Sousa Lira, sem a atribuição de efeito suspensivo, por falta de amparo legal, uma vez preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie, insculpidos nos arts. 32, incisos II e III, e art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992.

MÉRITO

12. Delimitação

12.1. Constitui objeto deste recurso verificar se houve a correta aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio 9.000/2006 (Siafi 560797), celebrado entre o Incra e o município de Bom Jesus das Selvas - MA, cujo objeto consistia na recuperação de 37 km de estradas e sinais e implantação de 23,50 km de estradas vicinais, com construção de 14 m ponte de madeira e 426 m de bueiros.

13. Da argumentação de adimplemento do objeto ajustado por meio do convênio.

13.1 Segundo a recorrente, não subsistiria o argumento de inexecução do objeto ajustado em razão da existência de “diversos relatórios e pareceres no decorrer do processo ensejador da TCE, informarem que houve execução de 93,33% do objeto do contrato, atingindo a finalidade de trafegabilidade da via vicinal! (...) Ademais, às fls. 237, encontra-se o Relatório de Vistoria Técnica, aprovando em 93,33% as obras realizadas para atingimento dos 100% do objeto pactuado (doc. 05)”.

13.2. Mencionou a recorrente que prestou contas dos valores relativos à primeira parcela, no valor de R\$ 529.806,24, e que não prestou contas da segunda parcela no mesmo valor em razão de não a haver recebido.

13.3. Reafirma que não há débito a ser ressarcido ao Município, tampouco ao INCRA e acrescenta:

Ainda que, *mutatis mutandis*, a Corte de Contas entenda pela irregularidade do Convênio, este deve ser minorado. Ora nobre Relator, o objeto do Convênio foi realizado pelo Município, atingindo 93,33% do objeto pactuado, quando em verdade o INCRA somente repassou 45% do valor da obra.

13.4. A recorrente concluiu sua petição recursal requerendo o conhecimento do recurso de revisão em análise, seu provimento e aprovação com ressalva das suas contas.

Análise

13.5. A prestação de contas de recursos oriundos de convênios celebrados com a União consiste em rito solene, documentação própria, prazos específicos, dentre outros, como requisito para comprovação da regular aplicação dos valores recebidos. A documentação comprobatória da regular aplicação dos recursos consiste em um dos requisitos para se aprovar a prestação de contas. Não há desconsiderar a possibilidade de prestações de contas formalmente apresentadas não subsistirem em face de uma inspeção *in loco*. Também não se pode desconsiderar que todos os documentos constantes dos autos devem ser analisados em conjunto e em confronto para se verificar a correta aplicação ou não dos valores fiscalizados. Sob esse prisma, passa-se à análise

dos argumentos recursais constantes da peça 64, em conjunto e em confronto com os demais documentos constantes dos autos.

13.6. De acordo com o Relatório de Vistoria Técnica, expedido pela Superintendência Regional do INCRA no Maranhão em 23/12/2008 (peça 64, p. 34-36), concluiu-se “que o percentual físico encontrado na data de 21/12/2008, foi de 93,33%, conforme planilha de medição em anexo”.

13.7. Também deve ser registrado que, por meio do DESPACHO/INCRA/AUD/Nº 59/2010 (peça 64, p. 44-46) trazido pela recorrente, embora tenha sido consignada a execução de 93% e o total atingimento do objetivo no que diz respeito à trafegabilidade, também foram feitos os seguintes registros:

É necessário conciliar, de um lado a não aprovação da prestação de contas, decorrente da falta de apresentação da mesma pelos motivos relatados nos autos do processo (documentação não localizada na Prefeitura), e de outro o princípio da vedação ao enriquecimento sem causa por parte da Administração.

Além de uma nova verificação "in loco" a SR deverá examinar se a parte executada pela convenente foi realizada de forma regular. Nesse aspecto 1- deverá ser identificado se foram computadas despesas indevidas (metas/etapas não executadas, ou realização de despesas não previstas no convênio; 2- se for o caso, essas despesas deverão ser glosadas e deverá ser quantificado o montante a ser ressarcido ao erário; 3- deve ser identificado se já foram realizadas despesas relativas a metas/etapas previstas no convênio, sem que tenha havido repasse de recursos por parte do concedente, de modo a promover a compensação entre eventual montante a ser restituído pela convenente e os valores por ventura devidos pelo concedente; 4- como já se registrou, ante a vedação de enriquecimento sem causa por parte da Administração, não deverão ser glosadas as despesas efetivamente executadas, de forma satisfatória, que estejam em conformidade com o convênio.

Ante a situação específica de ausência de comprovação das despesas (documentação), por parte da convenente, é necessário verificar se essa ilegalidade ocasionou dano ao erário, demonstrando-se consubstancialmente se houve ou não superfaturamento e se o objeto foi executado de forma satisfatória.

13.8. Nos termos do Relatório de Vistoria Técnica do INCRA (peça 1, p. 295-299, emitido em 3/10/2007, ou seja, aproximadamente oito meses depois de expirada a vigência do convênio em análise (25/2/2007 - peça 1, pp. 255-257), foi consignada a inexecução do ajuste, nos seguintes termos:

Diante do que podemos constatar, os serviços estão bastante atrasados e o prazo vencido, estamos no período do ano em condições de execução de obras de terraplenagem que se finda em dezembro. Os equipamentos, equipes no campo e métodos empregados sinalizam, caso não haja mudança, para a inexecução da obra. O valor repassado é acima do construído, porém seu aproveitamento técnico, viabilidade social, dar-se-á com a conclusão da estrada, notadamente as pontes, bueiros, aterros e revestimento primário. As providências cabíveis estão a cargo da superintendência, como participes do instrumento contratual e a Prefeitura Municipal de Bom Jesus das Selvas.

13.9. Já o Relatório de Vistoria Técnica do INCRA (peça 1, p. 349-355, emitido em 7/12/2007, ou seja, aproximadamente dez meses depois de expirada a vigência do convênio em análise (25/2/2007 - peça 1, p. 255-257), consignou os seguintes termos:

Diante do que podemos constatar, os serviços avançaram bastante, estamos no período do ano em condições de execução de obras de terraplenagem que se finda em dezembro. Os equipamentos, equipes no campo e métodos empregados precisam de continuidade para a conclusão do objeto pactuado. O valor repassado é menor do que o construído, porém seu aproveitamento técnico, viabilidade social, dar-se-á com a conclusão da estrada, notadamente a ponte, bueiros, aterros e revestimento primário. Somos favoráveis ao pagamento dos trabalhos executados com a liberação do saldo de convênio Prefeitura Municipal de Bom Jesus das Selvas/ INCRA-MA.

13.10. *Constam dos autos extratos bancários da conta corrente recebedora dos recursos do Convênio em comento, com diversos cheques compensados em favor da empresa vencedora do certame (peça 1, p. 387-401).*

13.11. *De acordo com excerto da instrução, assim podem ser sintetizados os diversos relatórios de inspeção expedidos pelo INCRA (peça 8, p. 1):*

Após inúmeras verificações in loco pelo órgão concedente, restou configurada a seguinte situação sintetizada a seguir: durante a vigência do convênio foi executado apenas 15% do volume de serviços, sendo que este montante não se traduziu em benefício à comunidade, visto que correspondia a etapas de serviços apenas iniciados, de acordo com relatório de vistoria técnica (peça 1, p. 281-285) e na última vistoria, em 23/11/2008, os serviços atingiam 93,33%, conforme relatório de vistoria técnica (peça 2, p. 65-69), que apesar de alguns pontos danificados, a estrada encontrava-se trafegável até o final, no entanto os serviços, em sua grande maioria foram executados após a vigência do convênio. Consta nos autos parecer, peça 3, p. 266, da Procuradoria Federal Especializada – INCRA manifestando-se pela não aceitação dos serviços executados após a vigência do convênio.

13.12. *A obrigatoriedade de a convenente prestar contas da regular aplicação dos recursos recebidos por força de convênio celebrado com a União, além de decorrente de mandamento constitucional e estar expressamente prevista na cláusula sétima do ajuste (peça 1, p. 199), na forma do art. 28, da IN nº 1/STN/1997, deve conduzir à inequívoca comprovação que de fato e de direito as verbas foram aplicadas na forma pactuada.*

13.13. *Como sustentáculo mínimo da comprovação da regular aplicação de recursos públicos federais sob a competência fiscalizadora do TCU, têm-se os seguintes pontos: execução do objeto, nexos entre os recursos recebidos e as despesas realizadas nessa execução, inexistência de sobrepreço ou superfaturamento.*

13.14. *Sob esse prisma, não há falar em execução de objeto sem o indispensável nexo entre as receitas e as despesas a ele destinadas, sob pena da possibilidade de haver um objeto realizado com recursos de outros convênios, ou seja, diversos daquele a que se destinaria inicialmente.*

13.15. *A análise tão-somente formal do extrato bancário e dos cheques destinados à empresa vencedora do certame poderia acenar pelo adimplemento formal do objeto ajustado. Entretanto, não basta essa singela correlação, senão vejamos.*

13.16. *A sucessão de relatórios de inspeção in loco acena no sentido de inadimplemento do objeto ajustado na vigência do ajuste, ou seja, depois de realizados os pagamentos destinados à realização do objeto ajustado.*

13.17. *Observe-se que o Relatório de Vistoria Técnica, expedido pela Superintendência Regional do INCRA no Maranhão em 23/12/2008 (peça 64, p. 34-36), concluiu-se “que o percentual físico encontrado na data de 21/12/2008, foi de 93,33%, conforme planilha de medição em anexo”. Contudo, esse Relatório foi emitido em 23/12/2008, ou seja, quase dois anos depois do término da vigência do Convênio (25/2/2007 - peça 1, p. 255-257).*

13.18. *Ainda que tenha sido atestado esse percentual de execução do objeto, de per si, não se demonstra que o foi com os recursos a ele destinados, motivo por que não se verifica satisfeito o indispensável nexo entre o objeto supostamente realizado e os recursos a eles destinados. Chega-se a essa conclusão a partir do confronto desse Relatório emitido em 23/12/2008 e o Relatório de Vistoria Técnica do INCRA (peça 1, p. 295-299, emitido em 3/10/2007) - vide item 13.8 desta instrução.*

13.19. *Ora, a existência de um Relatório emitido mais próximo do término da vigência do ajuste deve ter valor probatório diferenciado em relação a outro Relatório emitido quase dois anos depois, sob pena de se relativizar o indispensável nexo entre receitas e despesas, o que não se*

pode admitir. Sopesando os valores probatórios dos documentos constantes dos autos, pode-se inferir a inexistência de nexos de causalidade entre o que o Relatório emitido quase dois anos depois da vigência do ajuste consignou (execução de 93% do objeto) e o objeto de interesse recíproco em regime de mútua cooperação ajustado por meio do multicitado convênio, além do objeto inspecionado em 3/10/2007 (item 13.8 desta instrução).

13.20. Dessa forma, uma vez que os argumentos e documentos trazidos pela recorrente não são suficientes para afastar as irregularidades que recaem sobre os autos, deve-se negar provimento ao Recurso de Revisão interposto por Maria de Sousa Lira, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão 2690/2014-TCU-1ª Câmara.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se com fundamento nos arts. 32, III, e 35, da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso interposto, para, no mérito, negar a ele provimento;*
- b) manter inalterados os termos do Acórdão 2960/2014-TCU-1ª Câmara;*
- c) comunicar à recorrente e aos demais interessados a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte, acompanhada do relatório e voto que a subsidiarem.”*

É o relatório.