

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 013.312/2015-4

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Município de Cacimba de Areia - PB

Responsável: Inácio Roberto de Lira Campos (686.893.574-91)

Interessado: Ministério do Desenvolvimento Social

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. REVELIA. CONTAS IRREGULARES COM DÉBITO E MULTA.

1. A ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos importa no julgamento pela irregularidade das contas, na condenação em débito e na aplicação de multa.

2. O ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem como do art. 93 do Decreto-lei 200/1967, por meio de documentação consistente, que demonstre, de forma efetiva, os gastos incorridos e o liame causal entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos.

3. O transcurso **in albis** do prazo para apresentar alegações de defesa e o não recolhimento do débito importam na condição de revel e autorizam o prosseguimento normal do processo.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, o parecer de mérito subscrito pelo Auditor Federal de Controle Externo Valber Lemos Sabino de Oliveira (peça 23), o qual contou com a anuência do corpo diretivo da Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (Secex-PB) à peça 24, bem como do Ministério Público junto ao TCU, nestes autos representado pelo Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico (peça 25):

“INTRODUÇÃO

1. Trata o presente processo de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em razão do não encaminhamento de documentação exigida para a prestação de contas do Convênio 197/2007 (Siafi 602057, peça 2, p. 115-133), celebrado com a Prefeitura Municipal de Cacimba de Areia - PB, tendo por objeto apoiar a implantação de hortas comunitárias, para a produção de alimentos para famílias e comunidades de baixa renda, prioritariamente cadastradas no Programa Bolsa Família, com vigência estipulada para o período de 28/12/2007 a 12/03/2009.

HISTÓRICO

2. O objeto do Convênio 197/2007 (Siafi 602057) foi orçado em R\$ 124.560,00, sendo R\$ 120.000,00 de recursos federais e R\$ 4.560,00 de contrapartida municipal. Os recursos federais foram repassados pela ordem bancária 2008OB900226, de 3/4/2008 (peça 2, p. 147).

3. Cinco meses depois da transferência (3/9/2008), o órgão concedente realizou visita *in loco* e concluiu (peça 2, p. 6):

Durante a reunião, que antecede as visitas aos locais das hortas, foi relatado que o equipamento, material permanente e de consumo, apesar de já terem sido comprados permaneciam na loja por não haver local adequado, na prefeitura, para guarda-los.

Foi relatado, ainda, que as hortas seriam implantadas em áreas particulares que não condiziam com o - especificado na documentação enviada e aprovada pelo Ministério.

Houve novo encontro com o prefeito para informa-lo das consequências de tais ações e sobre os problemas encontrados na execução do projeto principalmente pela proximidade das eleições municipais.

O prefeito foi informado e orientado de que quanto à área destinada à implantação das hortas deveria ocorrer na área autorizada pelo MDS. O prefeito se mostrou bastante solícito em atender as exigências estabelecidas pelo Ministério.

4. Vários foram os documentos técnicos emitidos pelo concedente na fase de análise da prestação de contas, dos quais se destacam o Relatório de Visita *in Loco* (peça 2, p. 147-149), a Nota Técnica 043/2012 (peça 2, p. 175-183), o Parecer Técnico 34/2013 (peça 2, p. 215-241), a Nota Técnica 146/2013 (peça 2, p. 253-259), Informação 043/2014 (peça 2, p. 4-12) e o Parecer do Ordenador de Despesas 048/2014 (peça 2, p. 13). Todas essas peças técnicas, junto com o Relatório de Tomada de Contas Especial 47/2014 (peça 2 p. 275-287), responsabilizaram o Sr. Inácio Roberto de Lira Campos (CPF 686.893.574-91), ex-Prefeito, gestão 2005-2008 e 2009-2012, pela ausência de vários documentos complementares à Prestação de Contas entregue (peça 2, p. 171), a saber:

- a) cronograma de atividades;
- b) frequência de funcionamento/andamento do projeto;
- c) perfil socioeconômico dos beneficiários;
- d) relatório fotográfico da placa de identificação do programa, das áreas cultivadas e de momentos diversos das ações realizadas;
- e) dados quantitativos sobre o volume de produção semanal/mensal, quantidade de safras colhidas desde o primeiro plantio, tipos de hortaliças e culturas produzidas e em cultivo, destinação da produção e renda média promovida com a implantação das hortas;
- f) dimensões em metros quadrados das áreas de cultivos;
- g) forma de divisão/distribuição dos terrenos e das ferramentas e insumos adquiridos;
- h) localização/guarda; estado de conservação, e forma de controle dos bens adquiridos, bem como relatório fotográfico atual desses materiais e do depósito de armazenagem;
- i) relação nominal dos beneficiários, com CPF, NIS e outras informações para contato;
- j) situação e nível de organização dos beneficiários;
- k) relatório descritivo pormenorizado das atividades realizadas pelos prestadores de serviços contratados, contendo finalidade de cada serviço, quantidade de horas técnicas prestadas, benefícios alcançados ao público-alvo e a meta correspondente;
- l) descrição minuciosa dos trabalhos de mobilização e capacitação, sobretudo nas aulas teóricas e palestras, com informações sobre local e data de realização, carga horária diária de cada aula, dados do instrutor, qualificação profissional, entre outras minudenciadas na nota técnica;
- m) comprovantes de despesas de todos os pagamentos discriminados na Relação de Pagamentos - Anexo III com a devida referência ao número e título do convênio na via original; e
- n) despachos adjudicatórios e termos de homologação das licitações e/ou justificativas para sua dispensa ou inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal.

5. O responsável, Sr. Inácio Roberto de Lira Campos, foi notificado pelos ofícios de peça 2, p. 185-187 (AR p. 18954) e p. 245-247 (AR p. 249).

6. O Relatório e o Certificado de Auditoria, além do Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, todos de n.º 282/2015, foram unânimes em concluir pela irregularidade das contas. O Pronunciamento Ministerial também se coaduna aos pareceres anteriores (peça 2, p. 295-307).

7. No âmbito do TCU, concluiu-se (instrução de peça 4) que a irregularidade ensejadora do débito consiste na ausência de documentação comprobatória das despesas do Convênio 197/2007 (Siafi 602057), impossibilitando a comprovação da boa e regular aplicação dos mencionados recursos, sob a responsabilidade do ex-Prefeito Municipal de Cacimba de Areia, Sr. Inácio Roberto de Lira Campos (CPF 686.893.574-91). Assim foi promovida a citação por despesas não comprovadas, relativas ao Convênio 197/2007 (Siafi 602057).

8. Ocorre que o Aviso de Recebimento (peça 9) referente ao Ofício 1.245/2016-TCU/SECEX-PB (peça 7), endereçado ao Sr. Inácio Roberto, retornou com a informação de que o destinatário “mudou-se” e, em consulta às bases de dados disponíveis neste Tribunal, foi encontrado um outro endereço para esse responsável (peça 11, p. 2). Desta forma, foi realizada novamente a citação para o Sr. Inácio Roberto de Lira Campos (686.893.574-91), com o mesmo teor do Ofício 1.245/2016-TCU/SECEX-PB (peça 7), para o endereço constante à peça 11, p. 2, conforme 1697/2016 –

TCU/SECEX-PB (peça 17, AR à peça 18), endereçado ao Sr. Inácio Roberto, que retornou com a informação de “não existe o número”.

9. Assim, considerando que, em consulta recente às bases públicas disponíveis neste Tribunal, realizada em 11 de dezembro de 2016 (peça 19), não se logrou encontrar novo endereço para o responsável, e com fulcro no art. 179, inciso III, do Regimento Interno do TCU, a citação acabou sendo realizada por edital, publicação do Diário Oficial da União – DOU de 16/1/2017 (peça 22).

EXAME TÉCNICO

10. Em que pese tenha sido regularmente citado (ver itens 7, 8 e 9 anteriores) mediante edital (peça 22), o responsável permaneceu inerte, não comparecendo aos autos e deixando fugir-lhe a oportunidade aberta por este Tribunal para apresentar a documentação comprobatória da boa e regular aplicação dos recursos envolvidos. Tampouco recolheu as importâncias devidas.

11. Nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, ao não responder a citação expedida por esta Corte de Contas, o responsável tornou-se revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, não afastando, no entanto, a obrigatoriedade da análise dos elementos já constantes dos autos, que podem, inclusive, levar a um juízo favorável ao responsável revel.

12. O efeito da revelia não se restringe ao prosseguimento dos atos processuais, como erroneamente se pode inferir do disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, vez que esse seguimento constitui decorrência lógica na estipulação legal dos prazos para que as partes produzam os atos de seu interesse. O próprio dispositivo legal citado vai mais além ao dizer que o seguimento dos atos, uma vez configurada a revelia, se dará para todos os efeitos, inclusive para o julgamento pela irregularidade das contas, como se pode facilmente deduzir.

13. O comando legal não vai ao extremo de dizer que, com a revelia, presumir-se-ão verdadeiras todas as imputações levantadas no processo contra os responsáveis jurisdicionados a esta Corte, à semelhança do que ocorre no processo civil, onde a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Certamente pela maior proximidade com o direito penal, o legislador orgânico, ao não fazer menção expressa a qualquer tipo de presunção, não deixou espaço para o incondicionalismo na avaliação da responsabilidade do agente decorrente de sua eventual revelia. Para tanto, não se pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

14. Ao não apresentar sua defesa, o responsável, porém, deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta as 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, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

15. A jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de que compete ao gestor o ônus de provar a aplicação regular dos recursos que lhe foram confiados, por força do disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem como do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986 (v. Acórdãos 4.869/2010 – 1ª Câmara, 2.665/2009 – Plenário, 5.858/2009 – 2ª Câmara e 1.656/2006 – Plenário, entre outros).

16. Vale lembrar, por oportuno, os fatos e argumentos que ensejaram a citação do Sr. Inácio Roberto de Lira Campos.

17. Os recursos para o Convênio 197/2007 (Siafi 602057) foram transferidos e utilizados no exercício de 2008 (3/4/2008), na gestão municipal do Sr. Inácio Roberto de Lira Campos (2005-2008 e 2009-2012).

18. O responsável não apresentou esclarecimentos na fase interna da tomada de contas especial, deixando passar a oportunidade de se defender e apresentar a documentação solicitada. Junto com a Prestação de Contas Final, foi apresentado o comprovante de recolhimento em 24/4/2009 da importância de R\$ 4.959,95 (peça 2, p. 173).

19. O Município de Cacimba de Areia impetrou Ação Ordinária de Nulidade de Inscrição de Siafi/Cadin, conforme documentação de peça 2, p. 191-213.

20. A Nota Técnica 043/2012 - CGAUP/DEISP/SESAN/MDS, emitida pela Coordenação-Geral de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana, de 4/4/2012 (peça 2, p. 175-183), informa que após análise da prestação de contas apresentada sob a ótica da execução física, constatou-se a necessidade de apresentação de documentos complementares (ver relação no item 3 anterior).

21.O Parecer Técnico 34/2013 - CGAUP/DEISP/SESAN/MDS, de 21/8/2013 (peça 2, p. 215-241), apontou que a análise da documentação apresentada como prestação de contas indicava que ela estava incompleta e absolutamente inidônea para estabelecer o nexo de causalidade, pois não foram trazidos documentos aos autos, tais como: comprovante de diversas despesas e cópias dos despachos adjudicatórios e homologações do convênio. A conclusão do parecer foi no sentido da impossibilidade de se avaliar o nível do alcance social e do impacto econômico pretendido na formalização do convênio, manifestando pela reprovação total da prestação de contas.

22.Assim, o ato impugnado foi não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio 197/2007 (Siafi 602057), repassados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome ao município de Cacimba de Areia/PB, haja vista a ausência da documentação comprobatória das despesas, a saber:

- a) cronograma de atividades;
- b) frequência de funcionamento/andamento do projeto;
- c) perfil socioeconômico dos beneficiários;
- d) relatório fotográfico da placa de identificação do programa, das áreas cultivadas e de momentos diversos das ações realizadas;
- e) dados quantitativos sobre o volume de produção semanal/mensal, quantidade de safras colhidas desde o primeiro plantio, tipos de hortaliças e culturas produzidas e em cultivo, destinação da produção e renda média promovida com a implantação das hortas;
- f) dimensões em metros quadrados das áreas de cultivos;
- g) forma de divisão/distribuição dos terrenos e das ferramentas e insumos adquiridos;
- h) localização/guarda; estado de conservação, e forma de controle dos bens adquiridos, bem como relatório fotográfico atual desses materiais e do depósito de armazenagem;
- i) relação nominal dos beneficiários, com CPF, NIS e outras informações para contato;
- j) situação e nível de organização dos beneficiários;
- k) relatório descritivo pormenorizado das atividades realizadas pelos prestadores de serviços contratados, contendo finalidade de cada serviço, quantidade de horas técnicas prestadas, benefícios alcançados ao público-alvo e a meta correspondente;
- l) descrição minuciosa dos trabalhos de mobilização e capacitação, sobretudo nas aulas teóricas e palestras, com informações sobre local e data de realização, carga horária diária de cada aula, dados do instrutor, qualificação profissional, entre outras minudenciadas na nota técnica;
- m) comprovantes de despesas de todos os pagamentos discriminados na Relação de Pagamentos - Anexo III com a devida referência ao número e título do convênio na via original; e
- n) despachos adjudicatórios e termos de homologação das licitações e/ou justificativas para sua dispensa ou inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal.

23.De fato, a documentação supracitada é indispensável à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos em discussão, existindo, portanto, o débito apontado. Com efeito, na execução de despesas públicas, o ônus de comprovar a correta aplicação dos recursos recai sobre o gestor, em razão das normas dos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-Lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986 (v. Acórdãos 4.869/2010 – 1ª Câmara, 2.665/2009 – Plenário, 5.858/2009 – 2ª Câmara e 1.656/2006 – Plenário).

Art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal:

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

Arts. 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967:

Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

24.Acrescente-se que, por meio do ofício de peça 8, foi diligenciado o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário para que encaminhasse a esta Secretaria cópia da prestação de contas do Convênio 197/2007 (Siafi 602057), firmado com o Município de Cacimba de Areia/PB, apresentada via Ofício 82/2009, de 11/5/2009, pelo Sr. Inácio Roberto de Lira Campos.

25. Em resposta, o Ministério encaminhou toda a prestação de contas, conforme peças 12-15. Analisando-se a documentação, não vislumbramos qualquer documento que pudesse mudar nosso entendimento inicial, que ensejou a citação do responsável.

CONCLUSÃO

26. Perante a inércia do Sr. Inácio Roberto de Lira Campos (CPF 686.893.574-91), ex-prefeito, gestão 2005-2008 e 2009-2012, em atender à citação do Tribunal, deve-se considerá-lo revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento aos autos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92.

27. Outrossim, inexistem nos autos elementos que demonstrem a existência de boa-fé do gestor referido ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, serem julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à condenação dele em débito.

28. Vale ressaltar que não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, uma vez que a prescrição foi interrompida com a ordem de citação (peça 5, de 12/9/2016), quando ainda não estava prescrito, visto que a data de ocorrência inicial é 3/4/2008 (peça 2, p. 147), e o prazo geral de prescrição é aquele indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, podendo, portanto, ser aplicada multa ao responsável, nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Diante do exposto, elevam-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

29.1. considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. Inácio Roberto de Lira Campos (CPF 686.893.574-91), ex-Prefeito de Cacimba de Areia - PB, gestão 2005-2008 e 2009-2012, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

29.2. julgar irregulares, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19 e 23 da Lei 8.443/1992, as contas do Sr. Inácio Roberto de Lira Campos (CPF 686.893.574-91), condená-lo ao pagamento das originais quantias a seguir especificadas, 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 e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, valor(es) eventualmente ressarcido(s):

VALOR ORIGINAL (R\$ 1,00)	DATA DA OCORRÊNCIA
120.000,00	3/4/2008
(4.959,95)	24/4/2008

29.3. aplicar ao Sr. Inácio Roberto de Lira Campos (CPF 686.893.574-91) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, 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 do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

29.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

29.5. autorizar, caso solicitado, o pagamento das dívidas do responsável em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor; e

29.6. alertar o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

29.7. 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 Paraíba, nos termos do § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

É o Relatório.