

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 017.716/2016-0 [Apenso: TC 008.185/2018-2]

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão: Prefeitura de Pirapemas - MA

Responsáveis: Eliseu Barroso de Carvalho Moura (054.829.413-53); Iomar Salvador Melo Martins (104.466.993-49)

Interessado: Fundação Nacional de Saúde - FUNASA (26.989.350/0001-16).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNASA. TERMO DE COMPROMISSO. IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO E EM DESACORDO COM AS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS DO PLANO DE TRABALHO. NÃO-COMPROVAÇÃO DE NEXO CAUSAL ENTRE A DESPESA E A ORIGEM DOS RECURSOS. NÃO-APROVEITAMENTO DOS SERVIÇOS REALIZADOS PARA POSTERIOR CONCLUSÃO DO PROJETO. CITAÇÃO DO PREFEITO RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO DO OBJETO E DO PREFEITO SUCESSOR EM CUJO MANDADO EXPIROU O PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. REVELIA DOS RESPONSÁVEIS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DO PRIMEIRO GESTOR. DÉBITO. MULTA. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DO PREFEITO SUCESSOR ANTE A ADOÇÃO DE MEDIDAS NECESSÁRIAS AO RESGUARDO DO ERÁRIO E DIANTE CIRCUNSTÂNCIAS IMPEDITIVAS À CONTINUIDADE DA EXECUÇÃO DO OBJETO E À REGULARIZAÇÃO DAS PENDÊNCIAS DEIXADAS PELO DIRIGENTE ANTECESSOR. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, instrução cuja proposta foi acolhida pelo escalão dirigente da Secex-TCE e pelo Ministério Público junto ao TCU (peças 27/30):

INTRODUÇÃO

1. *Tratam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa/Ministério da Saúde, em desfavor do Sr. Eliseu Barroso de Carvalho Moura, ex-prefeito municipal de Pirapemas/MA (gestão 2009-2012), em razão da impugnação total das despesas do Termo de Compromisso 574/2011 (Siafi 669985), cujo objeto consistiu na execução de sistema de esgotamento sanitário - MSD, com vigência compreendida de 30/12/2011 a 30/12/2014 (peça 1, p. 13-25 e 339).*

2. *Os recursos previstos para implementação do objeto do referido ajuste foram orçados no valor total de R\$ 500.000,00 (peça 1, p. 341). Contudo, foram liberados apenas R\$ 250.000,00, por meio da ordem bancária 2012OB802455, datada de 16/4/2012 (p. 345). O termo de compromisso não estabeleceu necessidade de aporte de contrapartida pelo compromitente.*

HISTÓRICO

3. Em cumprimento ao despacho do Secretário de Controle Externo no Estado do Espírito Santo (peça 5), foi promovida a citação do Sr. Eliseu Barroso de Carvalho Moura, por meio do Ofício 540/2017-TCU/Secex/ES, datado de 6/9/2017 (peça 16), tendo o responsável tomado ciência do referido ofício, conforme aviso de recebimento, em 28/9/2017 (peça 17).

4. Por seu turno, o Sr. Iomar Salvador Melo Martins foi citado mediante o Ofício 340/2017-TCU/Secex/ES, datado de 9/6/2017 (peça 8), tendo tomado ciência da mencionada comunicação em 25/7/2017 (peça 10).

5. Contudo, ambos os responsáveis não atenderam à citação e tampouco se manifestaram quanto às irregularidades que lhes foram imputadas. Desse modo, tendo transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes os aludidos gestores, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

EXAME TÉCNICO

Revelia

6. Nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, ao não responder à citação expedida por esta Corte de Contas, o responsável torna-se revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

7. A despeito da aplicação da revelia, devem ser considerados, no entanto, os elementos já constantes dos autos, os quais podem, inclusive, levar a um juízo favorável ao responsável revel.

8. Deve-se observar que nos processos do TCU a revelia não implica a presunção de que sejam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que o não comparecimento do réu nos autos leva à presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor.

9. Assim, independentemente da revelia, a avaliação da responsabilidade do agente nos processos desta Corte não prescinde dos elementos existentes nos autos ou para ele carregados, uma vez que são regidos pelo princípio da verdade material.

Responsabilização dos gestores

Eliseu Barroso de Carvalho Moura, ex-prefeito municipal de Pirapemas/MA – gestão: 2009 a 2012

10. Compulsando os autos, verificou-se que o Sr. Eliseu foi o signatário do ajuste e gestor dos recursos federais sob exame (peça 1, p. 19), haja vista que de acordo com a Ordem Bancária 2012OB802455, datada de 16/4/2012 (p. 345), os valores foram integralmente repassados durante a sua gestão, de 2009 a 2012 (peça 1, p. 47-51).

11. Nesse sentido, depreende-se dos autos que apesar da obra ter iniciado, em 10/7/2012, consoante única visita técnica da Funasa, realizada em 1º/2/2014, já na gestão do prefeito sucessor, noticiou-se que apenas 10 módulos sanitários haviam sido instalados, de um total de 111, o que correspondia a cerca de 9% do previsto (peça 1, p. 249).

12. Em adição, a Fiscalização da Funasa aduziu que, dentre outras irregularidades, a execução da obra não estava compatível com as parcelas liberadas nem com o cronograma físico aprovado, não recomendando, em consequência, a liberação da parcela subsequente (peça 1, p. 249).

13. Nada obstante, a verificação de execução parcial do empreendimento, não há comprovação de que os recursos para a consecução da obra advieram integralmente do convênio sob análise. A jurisprudência desta Corte é no sentido de 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, recibos, notas fiscais, extratos bancários, 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. Nesse sentido é o teor dos Acórdãos 2.024/2016-TCU-2ª Câmara, 1.449/2016-TCU-2ª Câmara, 11.236/2015-TCU-2ª Câmara, 11.222/2015-TCU-2ª Câmara e 7.612/2015-TCU-1ª Câmara.*

15. *Demais disso, quando o objeto é executado parcialmente e fora das especificações contidas no plano de trabalho, deve o gestor ser responsabilizado pela totalidade dos recursos repassados nos casos em que não se vislumbra a possibilidade de aproveitamento do que foi executado para conclusão posterior do objeto avençado, não podendo ser extraídos daquilo que foi executado quaisquer dos benefícios almejados originalmente. Houve, portanto, completo desperdício de dinheiro público, o qual deve ser integralmente devolvido aos cofres federais.*

16. *A jurisprudência desta Corte tem reiterado esse entendimento de acordo com os Acórdãos 2.828/2015-TCU-Plenário, 1.731/2015-TCU-1ª Câmara, 1.960/2015-TCU-1ª Câmara, 3.324/2015-TCU-2ª Câmara, 7.148/2015-TCU-1ª Câmara e 2.158/2015-TCU-2ª Câmara.*

17. *Impõe-se, assim, o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Eliseu Barroso de Carvalho Moura, ex-prefeito municipal de Pirapemas/MA – gestão: 2009 a 2012, com imputação do débito correspondente aos valores totais destinados ao referido Município, por meio do Termo de Compromisso PAC 574/2011, assim como a imputação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

18. *Com relação à ocorrência ou não da prescrição da pretensão punitiva, entende-se cabível a aplicação de multa ao responsável, porquanto não se verificou o transcurso de mais de dez anos entre a data de ocorrência do fato gerador, que se configurou em 16/4/2012, emissão da Ordem Bancária 2012OB802455 (peça 1 p. 345) e a data da citação (28/9/2017, conforme AR à peça 17).*

Iomar Salvador Melo Martins, prefeito municipal de Pirapemas/MA – gestões: 2013-2016 e 2017-2020

19. *Havendo omissão de prestação de contas, deve-se imputar responsabilidade pelo descumprimento da obrigação de entrega-las no prazo ao agente responsável pela gestão na data final do prazo fixado em norma ou pacto. Contudo, por força dos princípios da impessoalidade e da continuidade administrativa, a jurisprudência deste Tribunal estabeleceu que o dever de prestar contas transfere-se ao gestor sucessor quando não satisfeito pelo antecessor. Assim, mesmo não tendo o dever originário de prestar contas do pacto, deve, na qualidade de representante do ente federado, apresentar essas contas, ou tomar as medidas cabíveis para resguardar o Erário.*

20. *Portanto, no caso sob exame, cabe investigar se o prefeito sucessor possuía condições de i) apresentar a prestação de contas do termo de compromisso e ii) dar continuidade às obras objeto do ajuste, e, deliberadamente, optou por não cumprir com seus compromissos constitucionais e legais, de forma a confirmar ou elidir sua responsabilidade solidária.*

21. *Com relação à obrigatoriedade de apresentar a prestação de contas, cabe pontuar, inicialmente, que apenas a 1ª parcela dos recursos pactuados fora transferida ao Município, integralmente, na gestão do seu antecessor. O que equivale dizer que a responsabilidade pela prestação parcial dessas contas recaiu sobre o Sr. Eliseu, prefeito antecessor, que recebeu e geriu*

esses recursos, mas não demonstrou a regularidade de sua aplicação, conforme fixado na cláusula 3ª do ajuste (peça 1, p. 13-15). Oportuno registrar que os recursos foram recebidos, em 16/4/2012 (peça 1 p. 345) e o referido prefeito ainda esteve à frente do Município até 31/12/2012, tempo suficiente para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais repassados.

22. No que concerne à continuidade da obra, verificou-se que o empreendimento teve início na gestão anterior e constava com inúmeras irregularidades identificadas, as quais, inclusive, ensejaram a impossibilidade de liberação da 2ª parcela do ajuste, as quais estavam condicionadas ao saneamento das irregularidades encontradas na execução das obras por parte do prefeito sucessor, conforme cláusula 3ª do termo de compromisso sob exame.

23. Veja-se que o responsável assumiu a Prefeitura com uma obra que apresentava diversas irregularidades. Todavia, o saneamento das pendências construtivas, assim como a própria continuidade do empreendimento dependiam do aporte de novos recursos. Por seu turno, a Funasa já havia informado que o repasse da parcela subsequente somente seria liberada quando as irregularidades das obras fossem corrigidas. Portanto, não se mostra razoável impor ao prefeito sucessor o ônus de sanear as diversas irregularidades identificadas já na gestão anterior e que nem o prefeito antecessor e executor da avença logrou corrigir.

24. Nesse sentido, depreende-se da Súmula 230 que a previsão de imputação solidária do débito e de aplicação de sanções ao prefeito sucessor busca alcançar aquele gestor omissor que tenha efetivamente concorrido para o insucesso da avença, ou seja, aquele que possuía documentos suficientes para demonstrar o liame entre os recursos repassados e a execução do objeto, mas, deliberadamente, não o fez ou, ainda, o dirigente que tinha saldo de recursos suficientes em caixa ou que o empreendimento encontrava-se em estágio avançado de execução, mas optou por não concluir as obras.

25. No caso vertente, diferentemente, do preconizado no enunciado da súmula mencionada, trata-se de obrigatoriedade de prestação de contas parcial, cuja exigência deveria recair sobre o gestor antecessor e executor das obras, o qual, não logrou desincumbir-se desse ônus.

26. De igual modo, entende-se que o princípio da continuidade administrativa pressupõe uma obra em execução de forma regular e recursos suficientes em caixa para que se possa dar seguimento aos serviços. O que não foi evidenciado nos presentes autos em que as obras apresentavam inúmeras irregularidades.

27. Por fim, cabe ressaltar que o Sr. Iomar, com vistas a resguardar o patrimônio público, requereu à Funasa a instauração de TCE, bem como promoveu o ajuizamento de ação de improbidade administrativa e (peça 1, p. 153-167 e 197-213). Nesse contexto, a simples verificação de que o cronograma de execução do objeto fixado no plano de trabalho estabelecera serviços até dezembro de 2013 (dentro de sua gestão), consoante ventilado na instrução preliminar (peça 3, p. 3), não se mostra suficiente para condená-lo solidariamente ao débito.

28. Ante todo o exposto, entende-se que cabe elidir a responsabilidade do Sr. Iomar Salvador Melo Martins pelas irregularidades apuradas no âmbito dos presentes autos.

Quantificação do débito

29. No que concerne à quantificação do dano, verifica-se que fora imputado ao responsável a totalidade dos recursos repassados, no exercício de 2012, ao Município de Pirapemas/MA, no âmbito do Termo de Compromisso 574/2011 (Siafi 669985), cujo objeto consistiu na execução de sistema de esgotamento sanitário - MSD, haja vista que não logrou demonstrar, por meio da apresentação de sua prestação de contas do ajuste, a boa e regular aplicação dos recursos repassados, ou seja, não evidenciou-se o nexo causal entre os recursos federais e a execução do aludido convênio.

30. Dessa forma, o débito foi calculado conforme quadro abaixo:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
16/4/2012	250.000,00

31. Em observância ao comando contido no item 9.4 do Acórdão 1772/2017-TCU-Plenário, TC 033.356/2013-0, da relatoria do Exmo. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, constatou-se, mediante pesquisa aos sistemas eletrônicos do TCU, a existência dos seguintes processos em trâmite no Tribunal com débitos imputáveis ao Sr. Eliseu Barroso de Carvalho Moura:

Processo	Assunto	Estado	Débito (R\$)
008.148/1999-6	TCE	Encerrado	Não acessado
020.524/2004-0	TCE	Aberto	453.736,73
020.526/2004-4	TCE	Encerrado	100.000,00
020.527/2004-1	TCE	Encerrado	260.093,60
020.531/2004-4	TCE	Encerrado	651.000,00
020.532/2004-1	TCE	Aberto	100.000,00
020.582/2004-3	TCE	Encerrado	214.769,14
020.584/2004-8	TCE	Aberto	105.035,34
020.585/2004-5	TCE	Aberto	92.795,34
020.588/2004-7	TCE	Aberto	88.455,34
020.590/2004-5	TCE	Aberto	114.000,00
020.592/2004-0	TCE	Aberto	85.000,00
020.595/2004-1	TCE	Aberto	125.285,77
020.597/2004-6	TCE	Aberto	160.000,00
020.609/2004-9	TCE	Aberto	63.152,00
020.620/2004-6	TCE	Aberto	200.000,00
020.626/2004-0	TCE	Encerrado	207.490,00
020.627/2004-7	TCE	Aberto	56.056,39
020.631/2004-0	TCE	Aberto	118.400,00
020.632/2004-7	TCE	Aberto	260.456,00
020.636/2004-6	TCE	Encerrado	56.810,00
020.637/2004-3	TCE	Aberto	76.587,34
020.638/2004-0	TCE	Aberto	376.868,23
020.611/2004-7	TCE	Aberto	90.000,00
013.356/2013-5	TCE	Aberto	238.996,79
032.144/2013-0	TCE	Aberto	1.320.887,73
014.493/2016-0	TCE	Aberto	502.140,15
017.315/2016-6	TCE	Aberto	466.532,01

032.444/2017-6	TCE	Aberto	148.710,64
003.462/2018-8	TCE	Aberto	267.459,02
004.867/2018-1	TCE	Aberto	834.107,30

CONCLUSÃO

32. *Em que pese a verificação da validade da citação expedida por esta Corte de Contas, ambos os responsáveis não atenderam ao chamamento aos autos e tampouco se manifestaram quanto às irregularidades que lhes foram imputadas. Desse modo, tendo transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inertes os aludidos gestores, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Com efeito, frente à ausência de novéis elementos, promoveu-se ampla revisão dos autos, haja vista que nos processos do TCU a revelia não implica a presunção de que sejam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis.*

33. *Com relação ao Sr. Eliseu Barroso de Carvalho, verificou-se que o responsável foi o signatário do ajuste e gestor dos recursos federais sob exame (peça 1, p. 19), haja vista que de acordo com a Ordem Bancária 2012OB802455, datada de 16/4/2012 (p. 345), os valores foram integralmente repassados durante a sua gestão, de 2009 a 2012 (peça 1, p. 47-51).*

34. *De acordo com a Funasa, dentre outras irregularidades, a execução da obra não estava compatível com as parcelas liberadas nem com o cronograma físico aprovado, não recomendando, em consequência, a liberação da parcela subsequente (peça 1, p. 249). Além disso, não há comprovação de que os recursos para a consecução da obra advieram integralmente do convênio sob análise.*

35. *A jurisprudência desta Corte é no sentido de 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, recibos, notas fiscais, extratos bancários, de forma que seja possível confirmar que determinada obra foi executada com os recursos transferidos.*

36. *Ao não cumprir com a obrigação de prestar contas, o gestor ignorou dever constitucional contido no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como deixou de comprovar a correta aplicação dos recursos, o que configura a existência de débito e enseja o julgamento pela irregularidade das contas e aplicação de multa.*

37. *Por outro lado, a responsabilização do Sr. Iomar Salvador Melo Martins, na qualidade de prefeito sucessor, não obstante a revelia, deve ser elidida, haja vista a constatação da adoção das medidas visando o resguardo do patrimônio público, concernentes no ajuizamento de ação de improbidade administrativa e protocolo de requerimento de instauração de TCE na Funasa. Nesse contexto, a simples verificação de que o cronograma de execução do objeto fixado no plano de trabalho estabeleceria serviços até dezembro de 2013 (dentro de sua gestão) não se mostra suficiente para condená-lo solidariamente ao débito. Demais disso, a responsabilidade pela prestação parcial da primeira parcela da avença recaiu sobre o prefeito antecessor que recebeu e geriu esses recursos, mas não demonstrou a regularidade de sua aplicação.*

38. *Dessa forma, entende-se que cabe elidir a responsabilidade do Sr. Iomar Salvador Melo Martins pelas irregularidades apuradas no âmbito dos presentes autos.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) *excluir a responsabilidade do Sr. Iomar Salvador Melo Martins (CPF 104.466.993-49), prefeito municipal de Pirapemas/MA – gestões: 2013-2016 e 2017-2020, nestes autos;*

b) *com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, 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 III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Eliseu Barroso de Carvalho Moura (CPF 054.829.413-53), ex-prefeito municipal de Pirapemas/MA (gestão: 2009-2012), 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 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, os valores já ressarcidos.*

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
16/4/2012	250.000,00

Valor atualizado até 29/6/2018 (peça 18): R\$ 405.448,58.

c) *aplicar ao Sr. Eliseu Barroso de Carvalho Moura (CPF 054.829.413-53), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 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 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;*

d) *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;*

e) *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 de Maranhão, 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.*